



forum

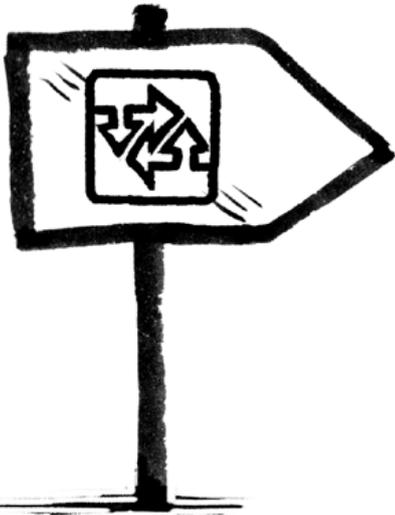
Une (brève) introduction à la réforme des retraites

Tout ce que vous devez savoir* sur
le (généreux) système de pension luxembourgeois
avant qu'il ne soit remis en cause.

(*et ce qui est encore tout juste compréhensible)



forum est une revue d'auteurs fondée en 1976, éditée par une association et publiée six fois par an. *forum* a pour objectif d'accompagner de manière critique les changements de la société luxembourgeoise et de les rendre compréhensibles. Education politique et débat politique vont de pair.



Vous pouvez soutenir notre travail en souscrivant un abonnement annuel (6 numéros) au prix de 36 € (48 € pour l'étranger).

Des informations, un archivage complet de nos articles ainsi que la possibilité de vous inscrire à la newsletter sur: www.forum.lu

Impressum

Une (brève) introduction à la réforme des retraites

Un projet du magazine *forum*

réalisé par :
Naomi Berrend
Tanja Duprez
Fernand Fehlen
Nadine Haas
Françoise Lavabre-Bertrand
Pierre Lorang
Jean-Paul Nicolay
Michel Pauly
Jürgen Stoldt
Viviane Thill

et avec le soutien de :
Nicole Kerschen (CNRS)
Robert Kieffer (ex. CNAP)
Dylan Theis (CSL)

Layout et illustrations :
Bakform

Traduit de l'allemand avec le soutien généreux de l'ASTI

Luxembourg, mai 2024

forum a.s.b.l
1, rue Mohrfels
L-2158 Luxembourg
Tél. 42 44 88
forum@pt.lu

ISSN 1680-2322



En quoi cela nous concerne-t-il ?

Douze ans après la dernière réforme, le gouvernement veut à nouveau s'attaquer à la question, politiquement sensible, du financement des retraites. Martine Deprez (CSV), ministre de la Santé et de la Sécurité sociale en charge du dossier, estime, certainement à juste titre, qu'un système de retraite tel que le nôtre, qui dépend dans une très large mesure de la croissance économique, ne peut être durable. A situation égale, il faudrait en effet environ 1,7 million de cotisants en 2070 pour maintenir l'équilibre du système. Cette projection hallucinante (et totalement déconnectée de la réalité) démontre qu'une réforme du calcul des retraites est indispensable. A cela s'ajoute le fait que les dépenses de l'État et des communes pour les pensions des employés du secteur public augmentent également à toute vitesse.

Il n'y a néanmoins pas péril en la demeure, car les réserves du Fonds de pension ont atteint un niveau stratosphérique. Les milliards d'euros qu'il contient permettraient d'assurer les dépenses du régime général pendant 4,3 années, même si, du jour au lendemain, plus aucune cotisation n'y était versée. En 2028, les dépenses de la caisse de pension devraient pour la première fois dépasser les recettes. Mais même après cela, on pourrait très bien continuer encore plusieurs années sans faire de changements et couvrir simplement les déficits par les réserves du Fonds de pension. Le gouvernement estime toutefois que ce serait irresponsable, car plus on attend,

plus le ralentissement de la courbe de croissance des dépenses devra être abrupt.

La question se pose de la même manière en matière de crise climatique : avaler la couleuvre aujourd'hui et accepter des changements ou se retrouver demain au pied du mur ? Dans les deux cas, il s'agit de freiner des évolutions qui, à long terme, entraîneront de lourdes conséquences. Dans la lutte contre le réchauffement climatique, nous sommes en train de perdre la course et nous nous dirigeons vers un monde que personne ne souhaite.

Quand le moment sera-t-il venu d'intervenir dans la politique des retraites ? Le sujet est encore plus compliqué que la crise climatique. C'est une matière si indigeste qu'on est tenté de la laisser aux experts. Mais malheureusement, tout comme la question du climat, elle nous concerne directement. Aujourd'hui ou dans 30 ans, nous aimerions tous profiter de notre vieillesse sans avoir de préoccupations existentielles. Mais ce n'est pas tout. L'avenir du système de retraite soulève d'autres questions : sur les limites de la croissance, sur la répartition des richesses et sur le rôle de l'État dans les services d'intérêt général. La politique des retraites est au carrefour de plusieurs questions sociales fondamentales, qui touchent l'ensemble de notre vie en commun.

Nous vous invitons à nous accompagner pour décrypter la question des retraites.

Dans les pages qui suivent, nous avons résumé ce qui nous semble important et s'avère encore plus ou moins compréhensible. Pour commencer, nous expliquons, à l'aide d'une poignée de graphiques, comment le Luxembourg s'est retrouvé dans une situation finalement enviable. Vient ensuite un glossaire regroupant les principaux concepts, qui explique de manière claire et facile à lire de quoi on parle. Une chronologie et un article sur l'historique retracent la genèse du système de pension luxembourgeois. Des textes courts traitent ensuite des aspects particuliers de la question des retraites. Vers la fin sont présentées des solutions possibles ainsi que des prises de position des différents acteurs politiques. Pour terminer, nous avons imaginé à quoi pourrait ressembler une réforme des retraites qui répartirait la charge sur de nombreuses épaules.

Nous serons heureux si vous feuillotez ce petit manuel avec profit, et nous vous demandons d'ores et déjà d'être indulgents pour les erreurs ou les malentendus qui auraient pu s'y glisser malgré toutes nos précautions.

La rédaction de la revue *forum*

Sommaire

- 3 En quoi cela nous concerne-t-il ?**
Introduction
– *Jürgen Stoldt*
- 5 Luxembourg: où en sommes-nous ?**
Evolutions démographiques, sociales et économiques
– *Fernand Fehlen*
- 10 Glossaire :**
Pour entrer dans la matière
– *Rédaction*
- 14 Vivre comme un retraité au Luxembourg**
– *Rédaction*
- 16 Un siècle d'améliorations**
– *Michel Pauly*
- 18 Un peu d'histoire**
– *Rédaction*
- 20 Marché du travail au Luxembourg: bouleversements en perspective !**
– *Françoise Lavabre-Bertrand*
- 22 Le régime général d'assurance pension**
– *Jean-Paul Nicolay*
- 23 Sous surveillance**
Les réserves du Régime général d'assurance pension
– *Nadine Haas*
- 26 Hors de contrôle**
Le Fonds de pension au Ministère de la Fonction publique
– *Rédaction*
- 27 Le troisième pilier**
Pour ceux qui ont un peu plus que le strict nécessaire
– *Jürgen Stoldt*
- 28 Le système de retraite est menacé - en 2047**
– *Rédaction*
- 29 Les régimes de pension de la fonction publique (régimes spéciaux)**
– *Rédaction*
- 30 Comment changer ?**
Les options pour arriver à un équilibre du système de retraite
– *Rédaction*
- 32 Ce qu'en pensent les partis, les organisations patronales et les syndicats**
– *Naomi Berrend*
- 35 Pas de pitié pour les jeunes retraités !**
Le point de vue des organisations internationales
– *Citations*
- 36 La réforme des retraites selon forum**
– *Jürgen Stoldt*
- 38 Un grand débat de société ?**
– *Pierre Lorang/Jürgen Stoldt*
- 39 Pour approfondir**
– *Rédaction*

Lire en ligne :
Pensions, croissance et durabilité: (comment) vont-ils ensemble ?

– *Tanja Duprez*



<https://tinyurl.com/wie-passt-das>

Luxembourg : où en sommes-nous ?

Evolutions démographiques, sociales et économiques

- Une économie en plein essor pendant une longue période, associée à une croissance démographique exceptionnelle et un marché du travail qui inclut toute la région frontalière,
- qui finance un système de retraite généreux,
- mais qui ne compense guère les énormes différences de revenus au sein de la population.

Une économie longtemps en plein essor...

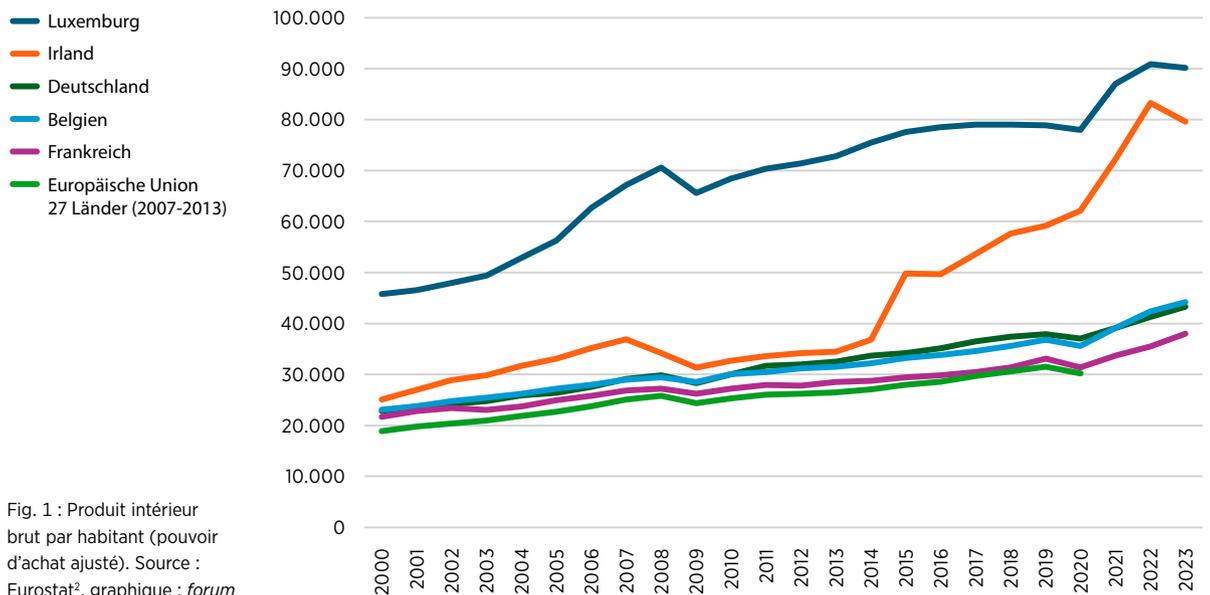
Au cours des trois dernières décennies, le PIB luxembourgeois a été multiplié par 2,6 (chiffres de la Banque mondiale en standards de pouvoir d'achat en dollars constants). Cette croissance a été nettement moins importante chez nos voisins directs en Allemagne (1,4), en France (1,5) et en Belgique (1,7). Ce n'est que dans les dernières années que l'on observe un aplatissement de la courbe de croissance luxembourgeoise. Divisé par le nombre d'habitants, le produit intérieur brut est utilisé en tant que PIB par habitant pour comparer le niveau de vie dans les différents pays européens.

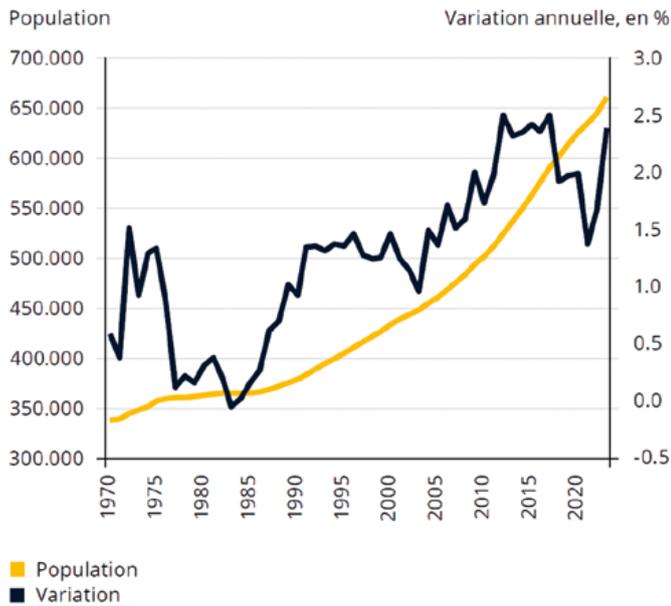
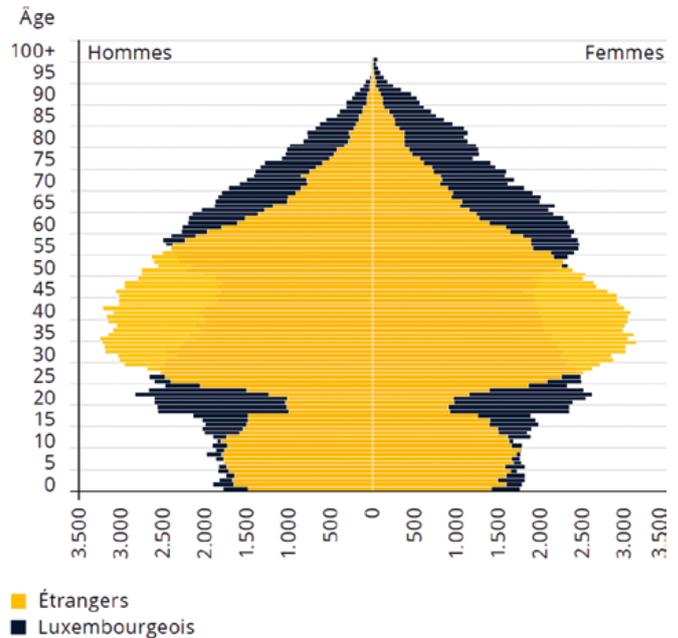
Le produit intérieur brut, en abrégé PIB, est une mesure fondamentale de la performance

économique d'un pays. Pour tenir compte des différences de niveau de prix et de pouvoir d'achat entre les différentes monnaies, il est converti en « standards de pouvoir d'achat » (SPA).

Dans cette statistique (figure 1), le Luxembourg occupe la première place. En 2022, son PIB par habitant en SPA était 2,6 fois plus élevé que la moyenne de l'Union européenne (UE-27). Suivent l'Irlande (2,3 fois) et la Norvège (1,7 fois). Le graphique montre que l'avance du Luxembourg se réduit.¹

Ce chiffre doit toutefois être nuancé. La performance économique n'est pas seulement réalisée par la population résidente, mais aussi par les navetteurs frontaliers qui ne font toutefois pas une grande différence dans la plupart des pays. Ce n'est



Fig. 2 : Evolution de la population, source : STATEC⁴Fig. 3 : Personnes avec et sans nationalité luxembourgeoise (1^{er} janvier 2023), source : STATEC⁵

pas le cas au Luxembourg. Dans le cas du Grand-Duché, les frontaliers devraient normalement être pris en compte dans le calcul du PIB par habitant. Et si l'on voulait être cohérent, il faudrait non seulement prendre en compte les frontaliers, mais également les membres de famille qui dépendent d'eux. La prospérité mesurée statistiquement serait alors nettement plus faible : l'apparente prospérité record se révèle ainsi être en grande partie un artefact statistique. De plus, cette richesse est très inégalement répartie. Les 10 % les plus riches disposent de 47 % de la richesse totale et les 20 % les plus riches de 64 %. La moitié la plus riche possède plus de 90 % de la richesse totale, ne laissant que 10 % à la moitié la plus pauvre.³

... une forte croissance démographique

Après la crise sidérurgique des années 1970, la population a commencé à croître régulièrement, dépassant le taux de croissance annuel de 1,5 % pendant de nombreuses années (ligne noire). Au cours

des 50 dernières années, la population a augmenté de 95 %. Une croissance nettement plus rapide que celle de nos voisins, la France (35 %), la Belgique (22 %) et l'Allemagne (8 % dans les frontières de 1991). La courbe noire montre toutefois à quel point le taux de croissance de la population est sensible aux fluctuations de l'économie.

La croissance de la population est presque exclusivement due à l'immigration, ce qui se répercute à long terme sur la composition de la population, comme le montre le recensement : près de la moitié de la population résidente (49,3 %) est née à l'étranger. Si l'on ajoute les personnes dont un ou deux parents sont nés à l'étranger, 73,6 % des habitants sont issus de l'immigration.⁶ Comme le montre la figure 3, la population étrangère est nettement plus jeune que la population de nationalité luxembourgeoise et garantit ainsi la pérennité du système de retraite. La part des étrangers dans la population résidente était de 47,3 % au 1^{er} janvier 2024.

Le Luxembourg se considère depuis longtemps comme un pays d'immigration. Le droit de la nationalité a été progressivement adapté (2001, 2008, 2017) afin de simplifier la naturalisation. Aujourd'hui, 20,6 % des Luxembourgeois possèdent un deuxième passeport.

... un marché du travail qui inclut la région frontalière

La population active, et avec elle le nombre de frontaliers, a augmenté encore plus fortement que la population résidente. La figure 4 montre l'augmentation et le décalage entre les trois composantes de la population active.

Entre 2000 et 2023, le nombre de travailleurs a augmenté de plus de 90 % et 75 % des travailleurs du pays sont désormais des immigrés ou des frontaliers. La part des frontaliers est passée de 3 % en 1961 à 47 % en 2023 et près d'un frontalier sur deux est originaire de France. Selon les derniers chiffres de l'ADEM, plus de 515.000 personnes

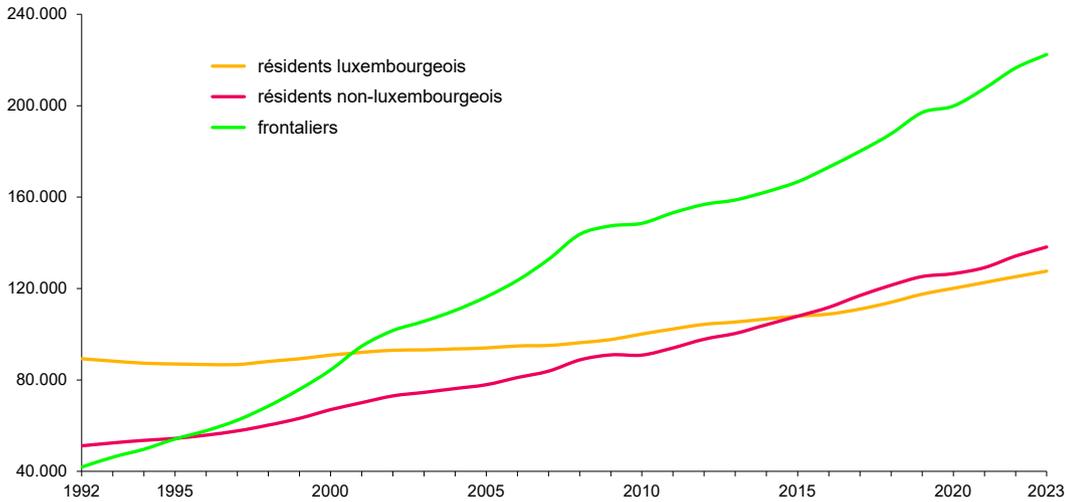


Fig. 4 : Evolution de la population active entre 1992 et 2022, source : ADEM-Portail de l'Emploi⁸, graphique : *forum*

travaillaient au Luxembourg en janvier 2024.⁷

... un rapport favorable entre actifs et retraités

Avec la hausse rapide de la population active, le nombre de cotisants au système de retraite et à la protection sociale a automatiquement augmenté. En revanche, le nombre de retraités est relativement faible. Il est en retard de plusieurs décennies sur la population active, comme l'illustrent les deux lignes de la figure 5. En 2022, 488.361 personnes étaient assurées dans le régime général de pension (ligne supérieure), alors que seulement 208.212 ont perçu une pension.⁹

... financent un système de retraite généreux

Il y a un miracle luxembourgeois des retraites : malgré des prestations de retraite exceptionnellement élevées pour les bénéficiaires, le total des dépenses pour les retraites ne représente que 7,5 % du

PIB et est bien inférieur à la moyenne européenne de 10,9 %. C'est en Grèce (14,5 %), en Italie (14,1 %) et en France (13 %) que ce pourcentage est le plus élevé. Il est le plus faible en Irlande (4 %) et à Malte (5,2 %). Bien que le Luxembourg n'occupe que la 19^e place dans ce classement, il est le premier en termes de dépenses moyennes de pension par bénéficiaire. La figure 6 montre non seulement que le Luxembourg se situe loin devant tous les autres pays (barre orange), mais aussi que cette avance n'est cependant pas si élevée si l'on tient compte du pouvoir d'achat réel (barre bleue). Les revenus sont alors à peine supérieurs à ceux du Danemark et de l'Autriche, qui figurent parmi les pays les mieux placés.

... alors que d'énormes différences de revenus subsistent.

Selon le STATEC¹², les 10 % les plus riches de la population gagnent en moyenne 8,2 fois plus que les 10 % les plus pauvres, après impôts et cotisations sociales. La différence mensuelle entre ces

groupes est de 8.140 €, ce qui correspond à 3,6 fois le salaire social minimum non qualifié. Le revenu médian est de 3.745 €. Ceux qui disposent de moins de 60 % de ce revenu médian sont considérés comme étant exposés au risque de pauvreté. Sans les transferts sociaux et les prestations de retraite, ce chiffre serait de 40,9 % (ligne noire dans la figure 7), selon les calculs de la Chambre des salariés (CSL). Grâce à la redistribution par l'État social, le taux de risque de pauvreté baisse à 17,4 % de la population (ligne rouge). Mais depuis 2005, ce risque de pauvreté ne cesse d'augmenter.¹³

Grâce à ce système généreux de retraite, les seniors sont les moins exposés au risque de pauvreté. Ce risque de pauvreté diminue de fait avec l'âge. Le taux de risque de pauvreté est de 24,4 % pour les 18-24 ans et de 12,2 % pour les 65 ans et plus. Mais c'est aussi dans ce groupe d'âge que le taux de pauvreté augmente le plus rapidement.

Les grandes différences en matière de retraites existent d'une part - en raison

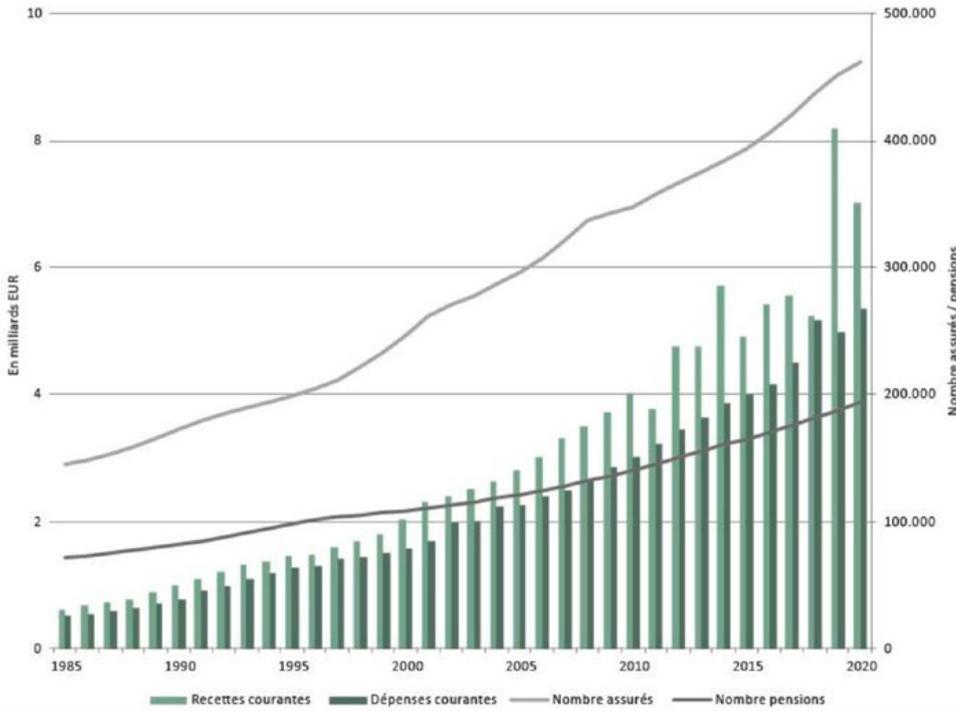


Fig. 5 : Evolution du régime général d'assurance pension : Bénéficiaires de pensions et cotisants (à droite) ; recettes et dépenses (à gauche), Source : IGSS, Bilan technique du régime général d'assurance pension – 2022¹⁰

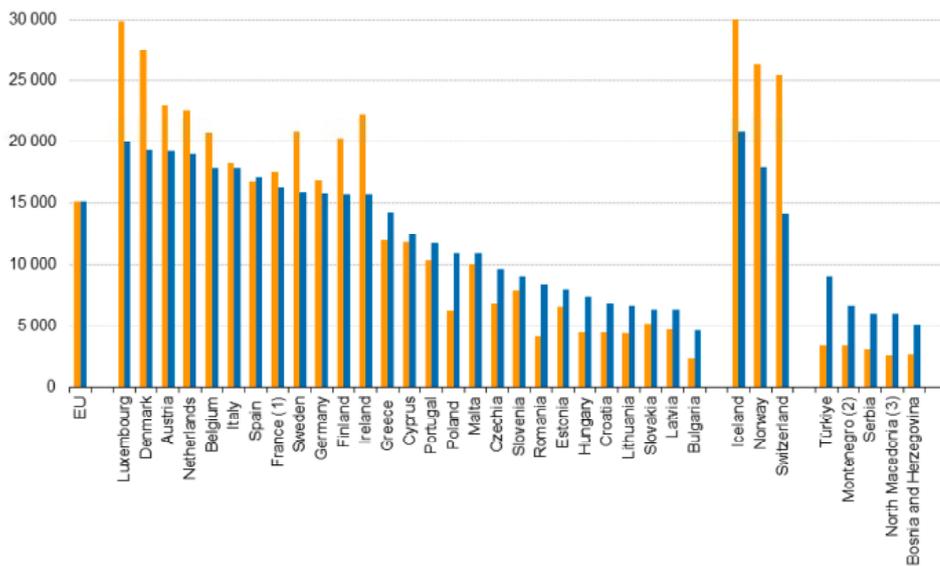


Fig. 6 : Dépenses moyennes par bénéficiaire des pensions de vieillesse (2020) Orange : pensions perçues en chiffres absolus, bleu : pouvoir d'achat corrigé, source : Eurostat¹¹

de la diversité des carrières de cotisation - à l'intérieur des différents régimes de pension, mais surtout entre le régime du secteur privé (*régime général*) et celui du secteur public (*régimes spéciaux*).

La comparaison des deux systèmes est difficile (voir page 29), c'est pourquoi l'illustration 8 ne prend en compte que 40,9 % des pensions du régime général de pension, concernant des carrières d'assurance exclusivement luxembourgeoises.¹⁵ Si l'on tenait compte des pensions migratoires, la différence serait encore plus

marquée en raison des périodes de cotisation souvent courtes. Mais ce n'est qu'une des nombreuses différences de nature technique (une autre est le montant plus faible de la pension en raison du plafond de cotisation) qui en cachent d'autres, qui sont l'expression du privilège de classe suranné d'une caste autrefois peu nombreuse. La réforme de 2012 a en principe supprimé ces avantages, mais ils ne s'éteignent progressivement qu'après une période de transition généreusement étalée jusqu'en 2040.

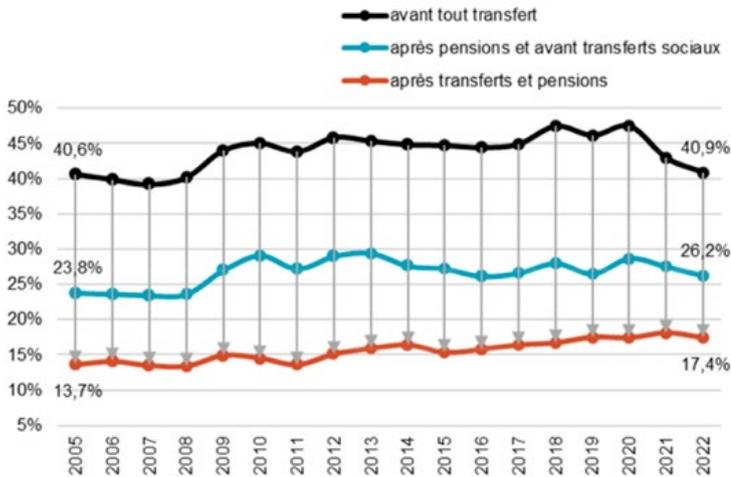


Fig. 7 : Taux de risque de pauvreté avant et après transferts sociaux et versement des pensions, source : EU-SILC, graphique : CSL¹⁴

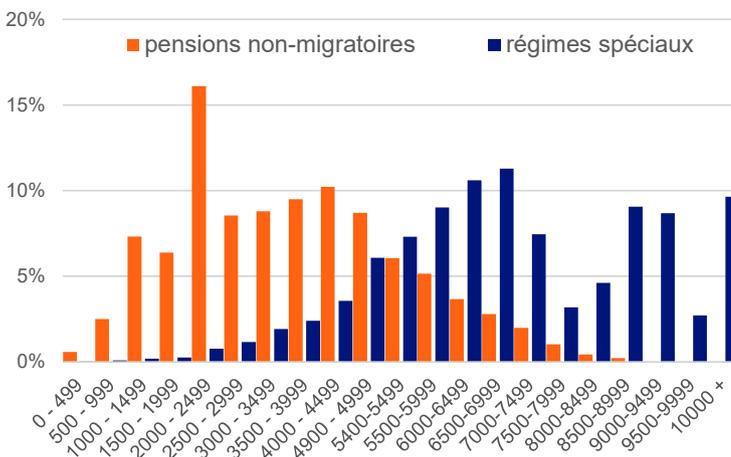


Fig. 8 : Proportion des bénéficiaires de pension par montant des pensions : pensions nationales du régime général et toutes les pensions dans les régimes spéciaux (2021), source : ISOC¹⁶, graphique forum

1 <https://tinyurl.com/KeyFiguresEU> (dernière consultation de toutes les pages citées dans le présent article : 3 mai 2024)

2 <https://tinyurl.com/eurodata1>

3 Household Finance and Consumption Survey (HFCS) de la Banque centrale européenne, <https://www.forum.lu/article/faktuell-51/>

4 Rapport travail et cohésion sociale 2023, <https://tinyurl.com/coehsoc4>

5 Rapport travail et cohésion sociale 2023, <https://tinyurl.com/coehsoc4>

6 <https://tinyurl.com/migback>

7 <https://tinyurl.com/marchempl>

8 <https://tinyurl.com/stockempl>

9 <https://tinyurl.com/LuxZahl>

10 <https://tinyurl.com/bilantech>

11 <https://tinyurl.com/EuRentenausgaben>

12 Les chiffres sont basés sur l'enquête EU-SILC (Statistics on income and living conditions)

13 <https://tinyurl.com/risquepauv>

14 ibid

15 Les autres bénéficiaires ont des carrières d'assurance mixtes, c'est-à-dire qu'ils ont acquis des droits à pension tant au Luxembourg qu'à l'étranger. Ces pensions migratoires ne sont pas prises en compte dans la comparaison, car par définition elles ne constituent pas des carrières complètes et la seule part luxembourgeoise ne porte souvent que sur une courte période de cotisation. Elle constitue un complément de la pension principale dans le pays d'origine des migrants.

16 <https://tinyurl.com/seriestat>

Glossaire :

Pour entrer dans la matière

Régime général d'assurance pension

Si vous travaillez dans le secteur privé au Luxembourg, vous êtes automatiquement soumis à l'obligation de cotiser au Régime général d'assurance pension (*Régime général*), qui vous assure une pension de retraite.

Vos cotisations vous procurent des droits à une pension de vieillesse. Ces droits ne sont pas absolus, mais peuvent être modifiés à tout moment par le législateur, en fonction de l'évolution économique ou des priorités politiques.

Régimes spéciaux

Si vous travaillez dans le secteur public (fonctionnaires et employés du secteur public, des communes et des CFL), vous relevez des Régimes spéciaux. Les conditions y seront progressivement (c'est-à-dire jusqu'en 2040) adaptées à celles du Régime général. D'ici là, deux régimes transitoires sont en vigueur, qui sont extrêmement généreux puisque la pension est calculée sur le salaire de fin de carrière. Deux exceptions seront maintenues encore au-delà de cette date : les cotisations dans le secteur public ne sont pas plafonnées et les pensions peuvent donc être beaucoup plus élevées (ce qui rend le tout assez coûteux pour l'État).

Système par répartition

Le régime général des pensions est un système par répartition. Cela signifie que les actifs d'aujourd'hui financent les pensions des retraités actuels, et que les futurs actifs financeront les pensions des retraités futurs. Chaque génération de cotisants paie ainsi les pensions des ayants droit du moment. Au Luxembourg, les recettes annuelles doivent couvrir les dépenses courantes de la caisse de retraite. En outre, elles doivent assurer le maintien d'une réserve égale à 1,5 fois les dépenses annuelles.

Système par capitalisation

Contrairement au système par répartition, le système par capitalisation n'est pas un système solidaire d'assurance. Ici, le cotisant se constitue son propre capital en effectuant des versements mensuels auprès d'une compagnie d'assurance, capital qui servira ensuite à financer sa pension (complémentaire). Les compagnies d'assurance placent le capital accumulé sur les marchés financiers, ce qui n'est pas toujours sans risque.

Contrat entre les générations

Pour mieux se représenter le système dans lequel les jeunes travaillent pour les vieux, on parle d'un contrat fictif entre les générations. Ce contrat imaginaire doit garantir que les chances de vie et les conditions matérielles sont réparties équitablement entre les différentes générations. Le ministre des Finances allemand parle plus prosaïquement d'une « obligation organisée par l'État de subvenir aux besoins des personnes âgées dans la société ».

Taux de cotisation dans le régime général

Le taux de cotisation au Luxembourg est actuellement de 24 % du salaire brut, ce qui le situe dans la moyenne supérieure en comparaison internationale. La particularité est toutefois que Le Luxembourg ne répartit pas ces 24 % pour moitié entre le salarié et l'employeur (12 % chacun, comme en Allemagne par exemple), mais entre le salarié (8 %), l'employeur (8 %) et l'État (8 %). L'État participe donc directement, c'est-à-dire par le biais des recettes

fiscales, à hauteur d'un tiers au financement du système de retraite. De ce fait, les charges sociales au Luxembourg sont très faibles en comparaison européenne, ce qui contribue à l'attractivité de son économie.

Il convient de noter que seuls les salaires, les revenus professionnels et les revenus de remplacement (allocations de chômage, indemnités de maladie, etc.) sont pris en considération et non pas d'autres types de revenus (comme les revenus du capital ou les revenus locatifs) pour contribuer au système de retraites. De même, en raison du plafond de cotisation mentionné ci-dessous, les salaires ne sont pas pris en compte dans leur intégralité, mais seulement jusqu'à un certain montant. Les salaires payés pour des heures supplémentaires, quant à eux, ne sont pas imposables au Luxembourg et ne génèrent pas non plus de cotisations à la caisse de retraite. De ce fait, de nombreux travailleurs qui ont de faibles salaires, mais font beaucoup d'heures supplémentaires (par exemple dans le bâtiment ou la restauration), s'étonnent à la fin de leur vie active de ne recevoir qu'une petite pension.

Plafonds

Pour le paiement des cotisations de retraite, le salaire n'est pris en compte dans le régime général d'assurance retraite que jusqu'à un montant maximal de cinq fois le salaire minimum (actuellement environ 12 900 €). Tout ce qui est supérieur à ce montant n'est pas soumis à cotisation. La pension versée dans le Régime général est également limitée à environ 10.400 €.

Ni Régime général ni Régimes spéciaux

Ce manuel ne prend pas en compte la situation des fonctionnaires et des employés de l'Union européenne, qui ont leur propre régime de pension, pas plus que les employés de la Banque centrale du Luxembourg. En 2008, le STATEC comptait 7.800 fonctionnaires et employés internationaux. En 2022, ils étaient 11.900.

Dans la pratique, cette pension maximale est toutefois inatteignable en raison de la formule de calcul de la pension. Pour bénéficier de la pension maximale, un assuré devrait cotiser environ 43 ans au plafond de cinq fois le salaire minimum. Il devrait donc, quasiment dès le premier jour de travail, gagner environ 12.900 € par mois. La pension maximale n'est donc qu'un maximum fictif, qui n'est en réalité jamais atteint.

De quoi se compose la pension dans le Régime général ?

- D'un montant forfaitaire (majoration forfaitaire) qui dépend uniquement du nombre d'années d'assurance (y compris les périodes d'études de l'âge de 18 à 27 ans, les périodes d'éducation des enfants, etc.). Pour 40 années d'assurance, ce montant de base s'élève à près de 600 € par mois. Avec la réforme des retraites de 2012, il augmente légèrement.
- D'un montant proportionnel qui dépend de la somme des cotisations versées au cours de la vie active. Plus le salaire est élevé au cours de la vie active, plus les cotisations sont élevées et plus la part proportionnelle de la pension sera élevée. Or, ce montant proportionnel a été fortement réduit dans le cadre de la réforme des retraites de 2012, ce qui se traduira par une pension inférieure d'environ 14 % pour les futurs bénéficiaires (pour un travailleur moyen à carrière complète).
- D'une allocation de fin d'année d'environ 960 € maximum (pour 40 années d'assurance et réduite en conséquence en cas de carrière moins longue). La loi de 2012 prévoit toutefois de lier le maintien de l'allocation de fin d'année à la situation financière du système de retraite. En vertu de ces dispositions, l'allocation pourrait être supprimée si les taux de cotisation devaient être augmentés.

Mode de calcul des pensions

Pour le commun des mortels, traumatisés probablement par les cours de mathématique de leur enfance, le mode de calcul des pensions est totalement opaque. Ceux qui le souhaitent peuvent essayer de

se documenter – nous recommandons la très utile brochure de la Chambre des salariés (Le régime général d'assurance pension, chapitre 8). Bonne chance dans cette démarche...



Mode de calcul des pensions pour les nuls

Mais si vous voulez juste avoir une idée, voici une version très simplifiée.

Étape 1 : calculez la somme de tous vos revenus soumis à cotisation (en valeur de l'indice et du niveau de vie actuels) [Par exemple, 40 ans de travail à un salaire mensuel de 4.000 € : $40 \times 12 \times 4.000 = 1.920.000$ €].

Étape 2 : Multipliez cette somme par le taux de pourcentage (1,85 % pour 2012, 1,775 % pour 2024 et 1,6 % pour 2052) [Dans notre exemple en 2052 : $1.920.000 \times 1,6 \% = 30.720$ €].

Étape 3 : Divisez ce produit par 12 [Dans notre exemple : $30.720 / 12 = 2.560$ €].

Étape 4 : Ajoutez le montant forfaitaire de la pension [en 2012, environ 590 €, environ 620 € en 2024 et environ 700 € en 2052 pour une carrière complète). La somme donne le montant mensuel de la pension. [Dans notre exemple, en 2052 : $2.560 + 700 = 3.260$ €].

Taux de pourcentage

Attention, c'est sur ce point que va porter en grande partie la discussion. Pour calculer la partie proportionnelle de votre pension, on multiplie la somme de tous les revenus (indexée au niveau actuel et revalorisée au niveau du salaire), sur lesquels vous avez cotisé durant votre vie active, par un taux de pourcentage (voir l'exemple ci-dessus). Pour les nouvelles pensions, ce taux de pourcentage va être réduit progressivement de 1,85 % en 2012 à 1,6 % en 2052. Cela a pour conséquence que le rendement de la pension sera de plus en plus faible par rapport aux cotisations.

Actuellement, le taux de pourcentage est de 1,775. Même de petites variations de ce taux après la virgule font une grande différence et sont déterminantes pour le montant de la pension. Faites vous-même le calcul à l'aide d'une somme fictive de salaires. On aboutit à des différences conséquentes !

Ajustement

Comme tous les revenus, les pensions au Luxembourg augmentent automatiquement avec l'inflation grâce au mécanisme d'indexation. Mais, en outre, elles sont adaptées par le biais de l'« ajustement » à l'évolution des salaires réels, ce qui permet aux retraités de participer à l'évolution de la prospérité générale.

Prime de répartition pure

La prime de répartition pure est le rapport entre la somme de toutes les dépenses annuelles du système de retraite et la somme de tous les revenus soumis à cotisation. En 2022, ce rapport s'élevait à 21,89 % et était donc inférieur au taux de cotisation de 24 %. Le système est ainsi encore excédentaire.

Fonds de pension (Fonds de compensation)

Les excédents du système de retraite sont gérés par le *Fonds de compensation commun au régime général de pension (FDC)* et investis sur les marchés financiers. La loi impose au Fonds de pension de constituer une réserve d'au moins 1,5 fois les dépenses annuelles du régime de retraite. Cependant, les réserves dépassent actuellement (fin 2023) plus de 4,3 fois les dépenses (environ 23,5 milliards d'euros).

Projections

En 2016, l'*Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS)* a annoncé qu'en 2023 viendrait le moment où les dépenses du système de retraite dépasseraient les recettes et où les réserves du Fonds de pension devraient contribuer au financement. En 2018, l'IGSS a repoussé ce point de bascule à 2024, puis à 2027 en 2022 et, en avril de l'année en cours, à 2028.

De même en 2012, l'IGSS prévoyait, sans changement du système, la fin des réserves du Fonds de pension en 2034. En 2018, elle l'annonçait pour 2041, et en



La question des genres

Contrairement à de nombreux autres pays, il n'existe pas au Luxembourg de grande différence statistique entre les hommes et les femmes en ce qui concerne la pauvreté des personnes âgées (OCDE, 2023).¹ De grandes différences existent cependant dans le montant moyen des pensions (gender pension gap). En moyenne, les retraitées luxembourgeoises ont une pension inférieure de 47 % à celle de leurs homologues masculins. Le Luxembourg est à cet égard le champion (néгатif) absolu de l'UE.

La législation sur les retraites contient toute une série de dispositions qui continuent à désavantager les femmes, car ce sont souvent elles qui n'ont pas une carrière professionnelle complète de 40 ans. La pension de survie semble particulièrement obsolète. Elle est conçue de telle sorte que le survivant, en général la femme, doit attendre le décès de son époux/partenaire pour obtenir sa propre pension, même si elle a atteint l'âge de la retraite depuis longtemps. Il serait possible d'organiser cela autrement, en permettant à la femme de se constituer ses propres

droits à la retraite sans devoir attendre le décès de son mari. Dans le cadre du 'splitting' en Allemagne, les droits à la retraite accumulés pendant le mariage sont partagés à parts égales entre les époux au moment de la retraite, et dans le cadre de la retraite de base universelle au Danemark, l'épouse qui n'a pas cotisé reçoit néanmoins sa propre pension (suffisant à ses besoins), qui lui revient simplement en tant que citoyenne au moment de la retraite.

Le statut de « conjoint aidant » est tout aussi manifestement discriminatoire pour les femmes. Il s'agit des personnes qui « aident » professionnellement un conjoint/partenaire exerçant une profession libérale (médecins, avocats, notaires, pharmaciens, comptables, commerçants, etc.) dans son cabinet ou son entreprise. Les dispositions particulières de ce statut, que la Chambre de commerce et la Chambre des métiers (et certainement aussi le Conseil national des femmes du Luxembourg) préféreraient voir supprimé, ont pour conséquence qu'un nombre non négligeable de femmes (en 2022, elles étaient tout de même

1.097) disposent d'une carrière insuffisante et restent financièrement dépendantes de leur conjoint après la retraite.

La règle selon laquelle on ne peut faire valoir ses droits à la retraite qu'après avoir cotisé au moins pendant dix ans, constitue aussi un problème quand on le considère sous l'angle des genres. Si l'on reste en-dessous de ces dix ans, on peut se faire rembourser la totalité des cotisations versées par les employeurs et le salarié, mais on perd l'apport des 8 % qui constituent la part de l'État. Et pour obtenir une part proportionnelle de la pension minimale (pour une carrière complète de 40 ans, cela représente 90 % du salaire minimum), il faut pouvoir se prévaloir d'au moins 20 ans de cotisations. Ces deux dispositions, pour lesquelles il n'existe à première vue aucune explication logique, sont particulièrement défavorables pour les femmes qui, en raison de leurs responsabilités familiales, ne peuvent souvent se prévaloir que d'une période de cotisation limitée.

2022 le repoussait encore à 2047. Jusqu'à présent, toutes les projections se sont donc avérées trop pessimistes, le boom continu de l'économie luxembourgeoise alimentant sans cesse le système en nouveaux cotisants et repoussant le problème dans le futur.

Un système boule de neige...

Ses détracteurs considèrent que le système n'est pas durable, car il mise entièrement sur la croissance économique, l'augmentation de la productivité et un marché du travail toujours plus florissant. Comme, en conséquence, de plus en plus de personnes deviennent ainsi bénéficiaires d'une pension, les dépenses à venir augmentent de manière exponentielle. Tout cela fait penser à une boule de neige qui grossit à mesure qu'elle descend vers la vallée.

Comme l'ensemble du système économique capitaliste repose précisément sur ce principe, les optimistes (notamment dans le camp des syndicats) considèrent que l'augmentation des dépenses ne pose pas de problème particulier : l'avenir, lire la croissance, s'en chargera ! Au Luxembourg, les arguments qui incitent à la prudence sont toutefois encore un peu plus valables qu'ailleurs. Non seulement les ressources de la planète sont limitées, mais les moyens dont dispose le Luxembourg pour attirer des travailleurs étrangers ou construire des logements ne semblent pas infinis.

...ou un système de Ponzi ?

Au printemps 2024, le CSDD (*Conseil supérieur pour un développement durable*) a même parlé d'un système de Ponzi à propos du système de retraite

luxembourgeois, rappelant l'escroc Bernard Madoff, également bien connu au Luxembourg. Le système de Ponzi se caractérise par le fait que les apports des nouveaux participants servent à couvrir les (trop) gros bénéfices de ceux qui sont là depuis plus longtemps. Un tel système atteint rapidement ses limites. La comparaison s'arrête là, car la promesse du système de retraite n'est pas - il faut en être conscient - un droit garanti. Les montants des pensions peuvent être modifiés à tout moment par un changement de la législation, c'est-à-dire, qu'en cas de besoin, ils peuvent être réduits pour ramener le système à l'équilibre (voir le cas de la Grèce, il y a quelques années).

La productivité nous sauvera

(une discussion assez opaque, que vous pouvez sauter).

En théorie, le système pourrait aussi croître et dégager un excédent, sans que le nombre de cotisants n'augmente. Pour cela, il faudrait seulement que la productivité augmente de façon constante et suffisante. La productivité décrit le rapport entre les ressources utilisées (travail, capital, machines, matières premières) et la valeur ajoutée créée. Au Luxembourg, la question de la productivité est le plus souvent réduite à l'idée que moins de personnes devraient produire plus de richesses. Les bénéficiés des entreprises augmenteraient ainsi, ce qui, avec un peu de retard et en cas de quasi-plein emploi, entraînerait dans le meilleur des cas une hausse des salaires, qui entraînerait à son tour une augmentation du volume des cotisations. Bien évidemment, les futurs droits à la retraite augmenteraient également, et ce immédiatement par l'ajustement et plus tard par l'augmentation de la base de calcul des pensions.

Tant les syndicats que les entreprises considèrent qu'une partie de la solution au dilemme des retraites viendra de ce côté. Ils parlent d'une croissance économique dé-couplée de la croissance démographique.

Curieusement, selon les calculs des organisations internationales, la productivité au Luxembourg n'a pourtant pas augmenté depuis 20 ans. Cela pourrait s'expliquer par le fait que, dans une société de services, la productivité est plus difficilement mesurable que dans les secteurs économiques traditionnels, et les chiffres sont peut-être tout simplement incomplets. Il est toutefois plus probable que l'argent qui afflue dans le pays par le biais de la place financière (ainsi que par les accises et les taxes sur le tabac et le carburant), alimente le reste de l'économie, de sorte que les salaires (et les bénéficiés) continuent de croître en termes réels bien que la productivité de l'économie luxembourgeoise dans son ensemble n'augmente pas.

Jalousie

Pendant de longues années, le débat sur les retraites a été empoisonné. Il a même conduit en 1987 à la formation d'un *Aktiounskomitee 5/6 Pensioun fir jiddweeren*, qui a été rebaptisé *Aktiounskomitee fir Demokratie a Rentengerechtheek* en 1993 et qui s'est ensuite transformé en

Alternativ Demokratesch Reformpartei (ADR).

Aujourd'hui, la situation privilégiée des fonctionnaires recrutés avant 1999 (voir encadré page 29) semble être d'un autre monde. A l'avenir, ce traitement de faveur sera progressivement réduit, de sorte qu'en 2039, même les fonctionnaires ne toucheront en moyenne qu'une pension égale à 75 % de leur salaire moyen. Mais nous soupçonnons que la CGFP a intégré dans le système bien d'autres avantages dont nous n'entendrons jamais parler dans les débats sur les retraites. Sans aucune jalousie de notre part...

Dettes publique implicite

Avec moins de 30 % du PIB, la dette publique luxembourgeoise est une des plus faibles en Europe. Mais le pays est régulièrement critiqué pour sa « dette publique implicite » élevée. Il s'agit d'obligations de paiement de l'État pour les pensions, les retraites et les dépenses de soins et de santé, qui ne prendront effet que dans quelques années ou quelques décennies. Dans ce domaine, le Luxembourg est depuis de nombreuses années en tête de l'UE, avec une dette publique implicite qui s'élève aujourd'hui, d'un point de vue purement arithmétique, à plus de 900 % du PIB. Concrètement, ce chiffre signifie que l'État devrait s'endetter énormément pour continuer à financer le système de retraite actuel, dans l'hypothèse où aucun autre paramètre ne change. Mais comme tout change continuellement, la notion de dette publique implicite sert en premier lieu à semer la panique. Il n'en reste pas moins vrai que les dépenses de l'État pour les pensions exploseraient à l'avenir si les conditions restaient inchangées, et que cette éventualité n'est actuellement pas couverte par des recettes fiscales correspondantes.

Conflit de répartition

Si le système de retraite, dans les conditions dans lesquelles il fonctionne actuellement, ne peut pas être financé à long terme, alors il faut soit en changer les conditions, soit augmenter les cotisations. Il existe plusieurs douzaines de leviers et on peut imaginer encore d'autres solutions créatives afin d'arriver à un équilibre entre entrées et dépenses. Mais

tout changement fait des gagnants et des perdants : les jeunes envers les seniors, les employeurs envers les salariés, les organisations patronales envers les syndicats, les bas salaires envers les hauts revenus, les fonctionnaires envers le secteur privé, les assurances et les banques envers les régimes de retraite publics, les partisans du système de solidarité contre les partisans de la prévoyance vieillesse individuelle. La réforme des retraites est un conflit de répartition que des calculs mathématiques ne pourront pas résoudre à eux seuls.



Abréviations

OECD	Organisation de coopération et de développement économiques
CNAP	Caisse nationale d'assurance pension
IGSS	Inspection générale de la Sécurité sociale
CSL	Chambre des salariés
CNS	Caisse nationale de santé

1 <https://tinyurl.com/gndrgap1> (dernière consultation : 3 mai 2024)

Vivre comme un retraité au Luxembourg

Prise en compte des années d'études

Seuls quelques pays de l'OCDE prennent en compte les années d'études dans le calcul de l'âge individuel de la retraite. Outre le Luxembourg, il s'agit de l'Allemagne et de la Finlande.

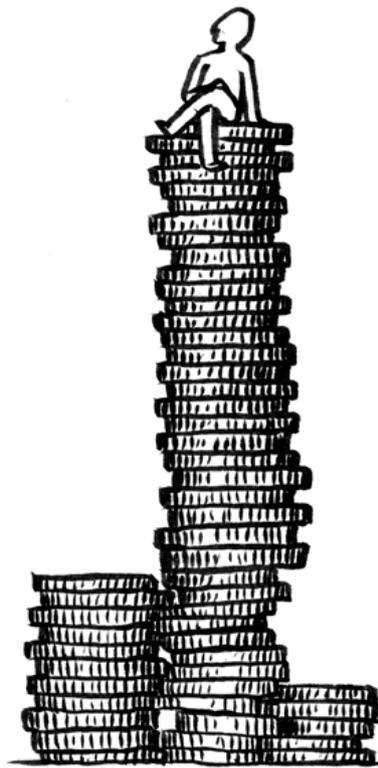
Espérance de vie élevée à la retraite

18,4 années pour les hommes

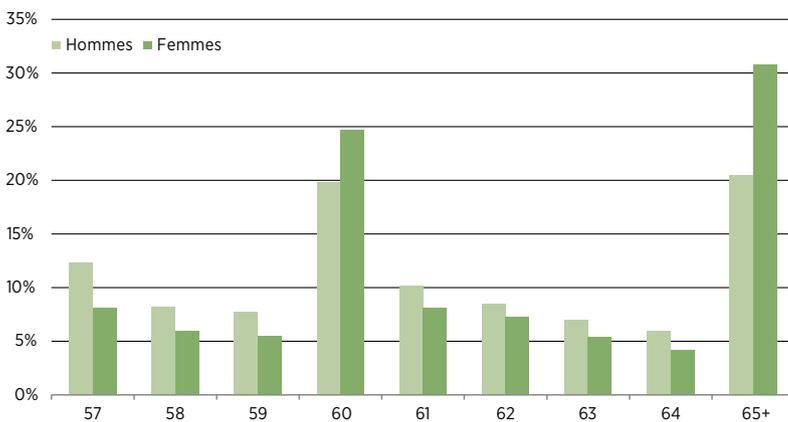
27,8 années pour les femmes (à la première place dans l'OCDE). Rares sont les femmes qui travaillent jusqu'à l'âge légal de départ à la retraite.

Résultat : faible taux d'emploi des seniors

Selon Eurostat, seuls 25,4 % des personnes âgées de 60 à 64 ans travaillent au Luxembourg (dernière place dans l'OCDE). De nombreux travailleurs ont déjà complété leur carrière d'assurance à 60 ans.



Répartition par âge du bénéficiaire des pensions de vieillesse attribuées en 2022



Source: Rapport général IGSS, 2023, page 181

Départ anticipé à la retraite...

Un âge de départ à la retraite peu élevé

65

âge légal de départ à la retraite

62

âge de départ à la retraite indiqué pour le Luxembourg dans les statistiques internationales (la référence est une entrée dans la vie active à 22 ans). Avec 62 ans, le Luxembourg fait donc partie des pays les plus généreux au sein de l'OCDE.

60,2

âge moyen effectif de départ à la retraite (hors pensions d'invalidité)

60

pension de vieillesse anticipée pour 40 ans d'activité professionnelle avec périodes assimilées (rachat, études, années de maternité, chômage, etc.)

57

pension de vieillesse anticipée pour 40 ans d'activité professionnelle effective

... et des retraites élevées

Plafonds de cotisation très élevés

Avec un plafond de cotisation de 5 fois le salaire minimum (environ 12 500 €) dans le régime général, et sans plafond dans les régimes de retraite du secteur public, les travailleurs luxembourgeois peuvent accumuler des droits à pension très élevés. En Allemagne, on ne peut cotiser au régime général de pension que jusqu'à un salaire d'environ 7.500 €. Au-delà de ce montant, il n'est pas possible d'accumuler des droits à la retraite dans le régime obligatoire.

86,7 % taux de remplacement

Avec un taux de remplacement de 86,7 %, le Luxembourg se situe actuellement tout en haut de l'échelle de l'OCDE. Le taux de remplacement décrit ici le rapport entre la pension et le revenu moyen pendant la période d'activité professionnelle. Cela signifie que les retraités au Luxembourg reçoivent en moyenne 86,7 % de leur salaire moyen sous forme de pension (pour le salaire minimum, ce rapport est d'environ 100%). Ce taux devrait baisser à environ 75 % d'ici 2052. En Allemagne, le taux de remplacement est de 48% (à partir de 67 ans) et la moyenne de l'OCDE est de 61 % (chiffres de 2023).

Pension minimum

Avec 40 années d'assurance, on a actuellement droit à une pension minimum d'environ 2.150 €. Pour chaque année manquante, un quarantième de ce montant est déduit. La pension minimum n'est toutefois accordée que si l'on compte au moins 20 années d'assurance.

Prime de fin d'année

Actuellement, tous les bénéficiaires de pension du régime général reçoivent encore une prime forfaitaire à la fin de l'année, qui s'élève à environ 960 € pour 40 années d'assurance.

Pas de décote pour la préretraite

En cas de retraite anticipée, seuls le Luxembourg et la Belgique n'appliquent pas de décote supplémentaire sur les pensions. Une personne qui part à la retraite à 57 ans après 40 ans de travail bénéficie d'une pension complète, même si elle profitera statiquement de sa pension beaucoup plus longtemps qu'une personne qui part à la retraite à 65 ans. Mais d'autre part, la pension calculée sur la base des cotisations est logiquement plus faible pour quelqu'un qui a travaillé jusqu'à 57 ans par rapport à quelqu'un qui a cotisé jusqu'à 65 ans.

Ajustement à l'inflation et à l'évolution des salaires réels

Grâce au mécanisme d'indexation, les pensions au Luxembourg sont automatiquement adaptées à l'inflation. En outre, les pensions sont actuellement encore adaptées à l'évolution des salaires réels, ce qui permet aux retraités de participer à l'augmentation générale de la prospérité.

Résultat : un revenu moyen élevé

Le revenu moyen des retraités au Luxembourg (c'est-à-dire la pension plus les autres revenus) correspond à 107,8 % du revenu moyen de l'ensemble de la population. Selon l'OCDE, ce n'est qu'au Luxembourg, en Israël, en France, en Italie, au Mexique et au Costa Rica que les retraités ont un revenu moyen supérieur au revenu moyen de la population active.

La pauvreté : un phénomène marginal ?

Selon les données d'Eurostat pour 2022, le taux de pauvreté (revenu inférieur à 60 % du revenu médian) au Luxembourg était de 17,3 %, celui des retraités est passé de 5,3 % à 10,4 % au cours de la dernière décennie. ●



Un siècle de progrès social

1883/84

Loi sur l'assurance maladie et accident pour les ouvriers en Allemagne

1900

Loi sur l'assurance vieillesse en Belgique

1910

Loi sur l'assurance vieillesse en France

1891

Loi sur l'assurance vieillesse en Allemagne

A partir de 1890, industrialisation rapide du Luxembourg, émergence d'une classe ouvrière

1911

Loi au Luxembourg sur l'assurance vieillesse pour les ouvriers et les employés privés dans les carrières inférieures

1931

Assurance vieillesse pour tous les employés privés

1951

Assurance vieillesse pour les artisans

1956

Assurance vieillesse pour les agriculteurs

1960

Assurance vieillesse pour les commerçants et industriels

1964

Assurance vieillesse pour les indépendants

Années 1970 : crise sidérurgique

1974

Pensions complémentaires pour les victimes de l'occupation allemande en cas d'invalidité ou de décès prématuré

Boom de l'industrie sidérurgique après la guerre

1951

Indexation des pensions, c'est-à-dire adaptation à l'indice de l'évolution des prix

1963

Loi sur la coordination des régimes de retraite

1964

Adaptation des pensions à l'augmentation des salaires réels (*ajustement*)

1968

Améliorations concernant les pensions d'invalidité et de survie

1969

Possibilité de racheter des périodes d'assurance





A partir du milieu des années 1980 : essor de la place financière, le Luxembourg connaît un boom

1984

Premiers pas vers l'unification des systèmes de pension et nouvelle réglementation du système de financement

1986/87

Augmentation de 6 % des salaires de fin de carrière des fonctionnaires de l'État et ensuite augmentation linéaire de 6 % de leurs pensions

1987

Harmonisation définitive des régimes légaux de retraite, introduction des années de maternité et des pensions minimales, revalorisation générale des pensions de 7%

1987

Création de l'Aktiounscomité 5/6 pour aligner les pensions du secteur privé sur celles des fonctionnaires ; rebaptisé plus tard Aktiounscomité fir Demokratie a Rentegerechtgheet (ADR)

1991

Augmentation du niveau des pensions et autres améliorations : entre autres, pension de vieillesse anticipée à 57 ans, plafond de cotisation relevé de 4 à maintenant 5 fois le salaire social minimum

1998

Réduction progressive des droits à pension pour les fonctionnaires d'État et assimilés recrutés avant 1999

Alignement des droits à la retraite des fonctionnaires et assimilés recrutés à partir de 1999 sur ceux du secteur privé

A partir des années 2000 : la place financière continue d'alimenter la croissance de l'économie et de la population. L'État et les communes ne réagissent pas à temps (retard d'investissement et manque de personnel dans tous les services publics tels que les transports, l'école, la justice, etc.)

2002

Nouvelles améliorations du système légal de retraite : entre autres, introduction d'une prime de fin d'année et du forfait d'éducation

2004

Création du Fonds de compensation commun au régime général de pension et création d'une SICAV pour les investissements sur le marché libre

2008

Introduction d'un statut unique et fusion des différentes caisses de santé et de retraite, création de la CNS et de la CNAP

2008 - 2009

Crise financière. Après un bref effondrement, l'économie et la population luxembourgeoises reprennent leur croissance à un rythme élevé

2012

Première réforme des retraites qui prévoit une baisse progressive du niveau des pensions pour tous ceux qui prendront leur retraite après 2013

2013 - 2023

Coalition entre Verts, libéraux et socialistes. Efforts pour adapter les infrastructures et services publics aux besoins réels du pays

2020 - 2022

Fin de la phase de croissance, y compris au Luxembourg, suite à la pandémie COVID, à la guerre en Ukraine, à la crise énergétique et climatique et à la remise en cause mondiale de la globalisation et de la libéralisation des marchés

2023

Arrivée au gouvernement d'une coalition entre droite et libéraux, elle déclare avoir comme objectif principal la promotion de la croissance économique

2024

Annnonce d'un grand débat de société sur la réforme du système de pensions

Un peu d'histoire

Le système des pensions et retraites a plus de 100 ans et a été révisé de nombreuses fois au fil des ans. Avec pour résultat que, pour un non-spécialiste, il est devenu relativement incompréhensible.

Le système de pension luxembourgeois, tel qu'il était avant les réformes de 1987 et 2012 (loi unique de 1964), présentait de grandes similitudes avec le système allemand. La structure des prestations était similaire, mais elles étaient beaucoup plus élevées au Luxembourg. L'Allemagne avait un taux d'augmentation de 1,5 % ; au Luxembourg, le taux d'augmentation était de 1,6 %, auquel s'ajoutait un montant de base unique de 15.000 francs¹ (part fixe).

Au cours des 60 dernières années, les pensions ont été considérablement baissées en Allemagne (modification de la formule de calcul des pensions, retard de l'adaptation, etc.). La pension standard (*Eckrente*) correspond aujourd'hui à 48 % du revenu brut moyen après 45 années de cotisation. Il en résulte un taux d'augmentation implicite de 1,066 % (= 48 %/45). Par rapport au taux d'augmentation de 1,5 % auparavant, cela correspond à une réduction de 29 %.

Au Luxembourg, en revanche, le taux d'augmentation a été porté par étapes à

1,85 % (et, selon la durée d'assurance, même jusqu'à 2,05 %). Le montant de base a également été considérablement augmenté et ajusté au niveau des salaires.

L'augmentation inéluctable des pensions

Dès 1977², sous l'effet de la crise sidérurgique, le Conseil économique et social (CES) avait proposé de réduire le taux d'augmentation de 1,6 % à 1,4 % afin de garantir le financement à long terme du paiement des pensions. Le gouvernement DP/LSAP de l'époque n'a pas suivi la proposition du CES et le taux est resté à 1,6 %.

C'est alors que quelque chose d'incroyable s'est produit : dans une loi de 1986, dont l'objectif était de remédier aux difficultés de certains fonctionnaires d'État, le dernier article instaurait, comme par magie, une augmentation de 6 %, en deux étapes, des salaires de fin de carrière chez les fonctionnaires. Notez bien que les pensions de ceux-ci étaient alors - et c'est toujours

le cas pour tous ceux qui ont été recrutés jusqu'en 1998 - calculées sur la base des salaires de fin de carrière (et non pas sur la base de la moyenne des salaires). La mesure correspondait donc à une réforme structurelle des pensions du secteur public, puisque les actifs n'en bénéficiaient qu'en fin de carrière, alors que les retraités en bénéficiaient immédiatement et pendant toute la durée de leur perception. Cette réforme a été menée sans le moindre calcul financier et était applicable à tous les régimes de pension statutaires (État, communes, CFL).

La mesure (augmentation de 6 % des salaires de fin de carrière des fonctionnaires) a conduit les syndicats du secteur privé à réclamer une augmentation de 7 % des pensions dans le régime général. Dans la loi de réforme de 1987, le gouvernement CSV/LSAP a accédé à cette demande.

En raison de l'augmentation de la population active à partir de 1985 (plus de 3 % par an), les recettes des cotisations ont connu une telle croissance que personne n'a jugé bon d'endiguer les revendications pour des augmentations des pensions. Robert Kieffer, ancien président de la Caisse nationale d'assurance pension (CNAP), parle d'une augmentation structurelle des retraites moyennes de 33 % au total entre 1985 et 2011 - en plus de l'indexation et de l'ajustement prévu par la loi.

Le régime de la fonction publique a été réformé par deux lois en 1998. Pour les fonctionnaires et les employés au service

de l'État et des communes, les pensions ont été réduites en ce sens que le montant de 5/6 du salaire final, qui était en vigueur jusqu'alors, a été progressivement abaissé à 72 % en fonction du départ à la retraite. Ce taux de 72 % ne prend toutefois pleinement effet qu'après 30 ans.

Pour les fonctionnaires et agents publics entrés en service à partir de 1999, un régime presque identique à celui du régime général de retraite a été mis en place, avec comme seule différence, mais de taille, que le plafond des cotisations n'est pas appliqué et que les pensions ne sont ainsi pas plafonnées.

La réforme des retraites de 2012

Après la crise financière de 2009, l'Inspection générale de la Sécurité sociale (IGSS) a estimé qu'il fallait agir. C'est pourquoi une grande réforme des pensions a eu lieu en 2012 sous le ministre des Affaires sociales Mars Di Bartolomeo (LSAP), qui a modifié toute une série de paramètres. Le montant forfaitaire versé par année d'assurance augmente certes pour tous les assurés qui partent à la retraite après 2012. Cependant, la partie proportionnelle, qui reflète le montant total des cotisations versées, diminue en raison d'une baisse progressive du taux d'augmentation à 1,60 d'ici 2052. Selon les calculs de la Chambre des salariés (CSL), un salarié qui a travaillé pendant 40 ans au salaire moyen (revenu annuel de 70.000 € brut) et qui part à la retraite à 60 ans, perdra à l'avenir 12,7 % de revenu de pension en raison de la modification de la formule de calcul. Si lui ou elle perçoit sa pension pendant 25 ans, cela représente une perte d'environ 190.000 €, selon la CSL. Pour un assuré qui a travaillé pendant 40 ans au salaire minimum non qualifié, la perte, d'environ 8,7 %, est moins importante, mais reste tout de même significative.

Parallèlement, un mécanisme a été introduit en 2012, qui entraînera à l'avenir une baisse quasi automatique des pensions. Une baisse du niveau des pensions entre en vigueur lorsque les recettes courantes (cotisations) de la CNAP ne suffisent plus à couvrir intégralement les dépenses courantes (paiement des pensions et autres dépenses). Cette situation - les dépenses

dépassent les cotisations versées - se produira en 2028 selon l'IGSS, c'est-à-dire dans quatre ans. Dans ce cas, voici ce qui se passera : le réajustement sera automatiquement supprimé à partir de cette date ou ne sera plus, au maximum, appliqué qu'à moitié. Pour rappel : le réajustement permet d'adapter les pensions à l'évolution des salaires réels, constatée depuis le début de la retraite. À partir de 2028, ce réajustement serait donc supprimé ou du moins réduit de moitié et les pensions seraient adaptées à l'inflation future uniquement par un mécanisme d'indexation.

Au cas où le législateur chercherait à rétablir l'équilibre entre les recettes et les dépenses par une augmentation des cotisations, la réforme de 2012 prévoit également que l'allocation forfaitaire de fin d'année d'environ 960 €, prévue dans le cadre du régime général, sera supprimée.

Ces réductions et mécanismes d'urgence ont été décidés en 2012 parce que l'IGSS avait calculé que la réserve du fonds de compensation pourrait être totalement épuisée en un laps de temps de 20 ans. En réalité, c'est le contraire qui s'est produit. Le Luxembourg et sa place financière ont énormément profité de la crise financière mondiale et le nombre de cotisants ainsi que la croissance économique ont augmenté de manière spectaculaire dans les années précédant la pandémie de Covid 19. Cela a conduit à une nouvelle expansion du *Fonds de compensation commun au régime général de pension* (FDC), qui gère aujourd'hui 24,2 milliards d'euros (situation en décembre 2023).³

La réduction des pensions pour les nouveaux entrants, qui est rendue possible par la loi de 2012, se situe aux alentours de 14 % et ne se fera pleinement sentir qu'à partir de 2052. Elle ne permettra pas d'atteindre l'équilibre à long terme entre les recettes et les dépenses. En tendance, elle ne fait que ralentir l'augmentation des dépenses. Compte tenu de l'évolution des conditions générales (démographie, marché du travail, croissance économique et croissance de la productivité), le gouvernement actuel estime qu'une nouvelle baisse des pensions est inévitable. ●



Au cours des 60 dernières années, les pensions ont été considérablement baissées en Allemagne. Au Luxembourg, en revanche, le taux d'augmentation a été porté par étapes à 1,85 %, pour tomber progressivement à 1,60 en 2052.

1 1 Euro = 40,3399 francs luxembourgeois

2 Avis du CES du 5 juillet 1977 concernant la réforme éventuelle de la structure et du financement de l'assurance pension.

3 <https://tinyurl.com/fondscomp>

Marché du travail au Luxembourg : bouleversements en perspective !

Avec une population active passée de 200.000 en 1992 à plus de 500.000 30 ans plus tard, le marché du travail a connu un développement stratosphérique qui a permis à la fois de constituer d'importantes réserves pour le système de pension du secteur privé mais aussi de cofinancer (à travers l'impôt sur le revenu des résidents et frontaliers) les retraites du secteur public. A ce jour, il est influencé par des tendances, parfois contraires, qui risquent d'impacter à court et moyen terme le niveau des cotisations sociales et rentrées fiscales finançant le(s) système(s) de pension.

Pour financer le système de pension tel qu'il est aujourd'hui au Luxembourg, l'IGSS a calculé dans un rapport technique publié en 2022 qu'il faudrait 1,7 million de cotisants et une population de 2,2 à 2,7 millions d'habitants en 2070. En se plaçant dans la continuité du modèle de croissance actuel, IDEA, think tank de la Chambre de Commerce, tablait en 2022 sur une population active de 620.000 personnes en 2030 et 955.000 à l'horizon 2050, dans une hypothèse de 2,8 % de croissance par an en moyenne. Beaucoup de facteurs semblent cependant montrer que, même dans le modèle somme toute assez « conservateur » d'IDEA, la fulgurante augmentation de l'emploi national des 30 dernières années, opérée dans une conjonction de facteurs

exceptionnels, ne pourra sans doute pas se reproduire dans les 30 prochaines,

Facteurs démographiques

Pour IDEA, cette augmentation serait alimentée tant par l'immigration nette que par une flambée du nombre de frontaliers (de 210.400 en 2020 à 503.300 en 2050). Le réservoir frontalier, français pour l'essentiel, peut-il en fournir autant ? La Grande Région dans son ensemble va connaître une baisse relativement importante de sa population en âge de travailler d'ici 2050. La région Grand-Est notamment, principale pourvoyeuse des travailleurs frontaliers (autour de 51 % aujourd'hui), perd déjà de ses habitants au profit d'autres régions plus attractives de



l'Hexagone. D'autre part, le marché de l'emploi dans les pays voisins a retrouvé une bonne dynamique ces dernières années, opérant une concurrence nouvelle pour le Luxembourg dans les compétences clés.

Facteurs sociétaux

Les conditions dans lesquelles les frontaliers, notamment français, peuvent accéder à leur lieu de travail au Luxembourg étant de plus en plus éprouvantes (temps de trajet, encombrement des routes et transports en commun, accidents, sans parler du durcissement de la fiscalité des ménages frontaliers de la part des trois pays limitrophes), elles en rebutent plus d'un. Les jeunes générations notamment, beaucoup plus exigeantes quant à l'équilibre entre leur vie privée et leur vie professionnelle et dont les centres d'intérêt tournent moins autour de la rémunération, n'arbitreront plus si facilement à l'avenir en faveur d'un emploi au Luxembourg. De manière plus générale, la demande de temps libre est en augmentation et le débat sur la semaine de 4 jours dans plusieurs pays européens en est une illustration.

Les conditions dans lesquelles les frontaliers, notamment français, peuvent accéder à leur lieu de travail au Luxembourg sont de plus en plus éprouvantes.

Facteurs structurels

Chaque actif prenant un emploi au Luxembourg doit trouver à se loger, d'un côté ou de l'autre de la frontière. Il existe donc un lien étroit entre la capacité de production globale de logements et la croissance des emplois. Or, sur son territoire, le Grand-Duché n'arrive pas à construire les 6000 logements par an nécessaires pour loger sa population. Que ce soit en France, en Allemagne ou en Belgique, les territoires frontaliers semblent ne plus être en mesure de fournir la quantité de logements pour garantir un taux de croissance de 2,8 % l'an, dans un contexte de saturation des zones constructibles et de manque de recettes fiscales au niveau communal pour urbaniser.

La même logique vaut également pour les besoins en infrastructures de mobilité (largement saturées), de santé (sous-dimensionnées par rapport aux besoins actuels et surtout futurs, une part importante de médecins étant proches de la retraite et le pays étant en-dessous de la moyenne de médecins par habitant des membres de l'OCDE) et d'éducation. L'intendance n'arrive pas à suivre au même rythme que la croissance des emplois. Mais si l'augmentation des besoins en main d'œuvre du Luxembourg a pu être satisfaite en particulier grâce à la très forte augmentation du nombre de frontaliers, éduqués, logés et soignés dans leur pays de résidence, miser sur l'accroissement de l'immigration et des « expats » constitue un véritable casse-tête financier mais surtout de mise en place d'infrastructures suffisantes. Et l'attractivité du pays vis-à-vis de ces expats dépend aussi beaucoup de la faculté à se loger et de la performance de ces infrastructures.

Facteurs politiques

Jusqu'ici, la question de la rétrocession fiscale d'une partie des impôts/charges sociales payés par les frontaliers a pu être évacuée sans grand dommage par les gouvernements successifs. Cependant, la pression du nombre va se faire de plus en plus forte, n'incitant pas les pays voisins à la coopération en matière de constructions d'infrastructures suffisantes, de clémence fiscale vis-à-vis des frontaliers, de davantage de souplesse

au niveau du télétravail.... Et les questions de géopolitiques risquent de s'inviter dans la discussion, le Luxembourg ayant besoin de la solidarité de ses voisins et alliés.

Facteurs économiques

La concurrence pour les talents et la main d'œuvre fait rage non seulement au niveau de la Grande Région mais aussi entre les pays développés. Partout en Europe, les taux de chômage ont fortement reculé et il n'est plus si facile pour les entreprises luxembourgeoises de recruter, dans la région voisine et au-delà, les mêmes compétences étant recherchées partout.

Mais, sans même parler de pénurie de main d'œuvre, le potentiel de croissance de l'économie luxembourgeoise est-il toujours aussi important ? Depuis 2008, la croissance a eu plutôt tendance à se tasser, tout comme la productivité. La place financière, qui générerait directement et indirectement un tiers des emplois du Grand-Duché actuellement, fait face à une rude concurrence notamment de l'Irlande dans les fonds d'investissement et de la Place de Paris suite au Brexit. Et selon la Cour des Comptes, 70,8 % de l'impôt sur le revenu des collectivités en 2023 proviennent du secteur financier...

F. L-B



L'IA, « game changer » ?

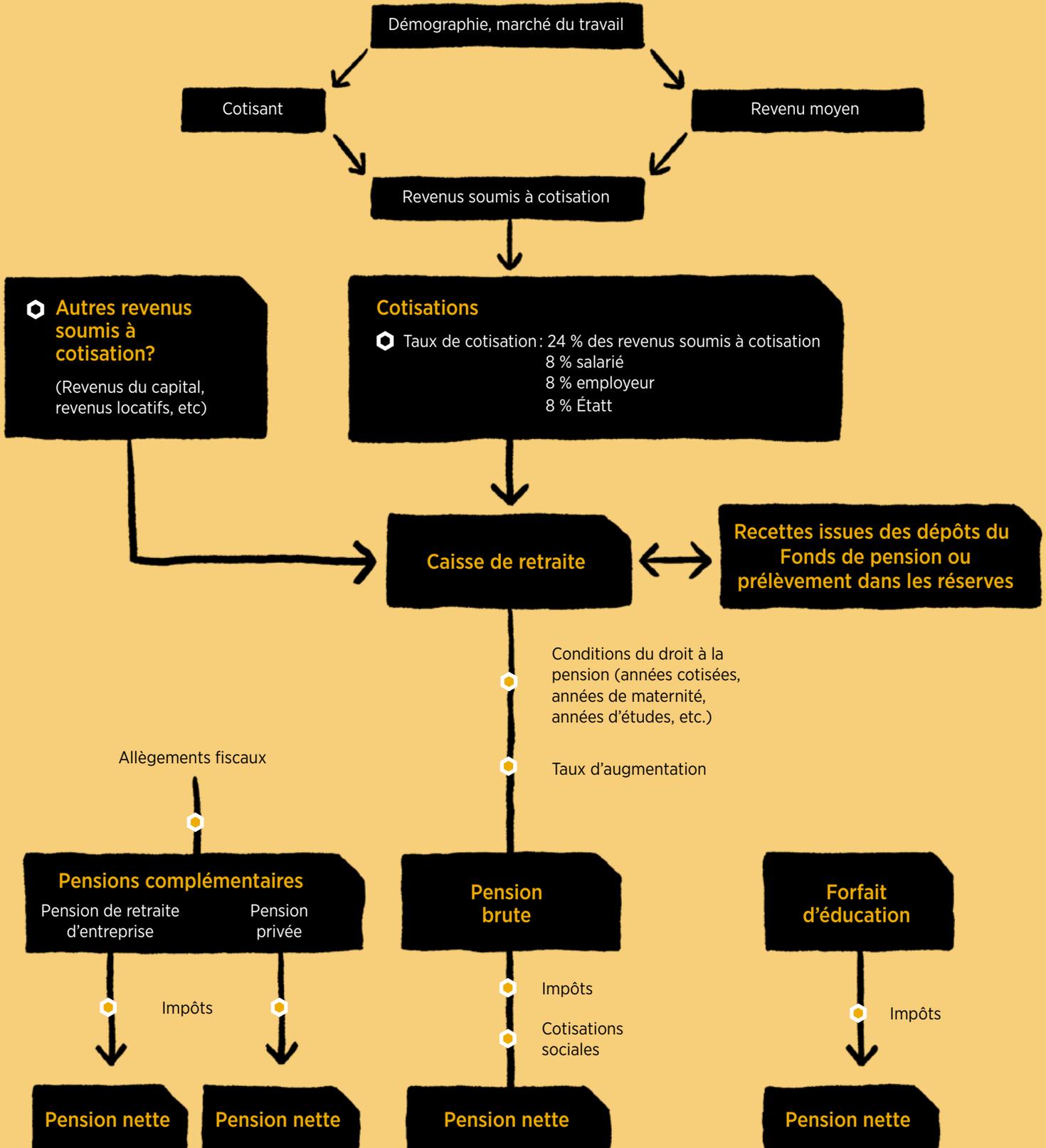
Les projections en matière économique et d'emploi ont tendance à extrapoler l'avenir en se basant essentiellement sur le passé. Il y a à peine un an, Chat GPT a déboulé dans nos vies. En 2024, l'IA générative est déjà en phase de « massification » et est devenue la préoccupation principale de beaucoup de chefs d'entreprise. Quel impact va avoir cette technologie de rupture sur l'emploi ? Les postes de travail vont désormais être décomposés en

tâches que l'IA peut réaliser et celles pour lesquelles un raisonnement humain est nécessaire. D'autres métiers vont naître qui demanderont d'autres compétences. Par le passé, les travailleurs les plus affectés par l'innovation technologique ont eu du mal à adapter leurs compétences et à se reconverter. Nous sommes arrivés à un moment où les changements ne sont plus linéaires et risquent de réduire considérablement la visibilité sur le marché

du travail. Selon Goldman Sachs, l'IA va permettre des gains de productivité importants et pourrait augmenter le PIB mondial annuel de 7% pour les 10 prochaines années. Va-t-elle produire plus d'emplois qu'elle ne va en détruire ? Quel impact cela aura-t-il sur les systèmes de retraite et de sécurité sociale ? A quand, donc, un impôt IA pour continuer à les financer ?

Régime général d'assurance pension

⬡ = Vis de réglage



Sous surveillance

Les réserves du Régime général d'assurance pension

L'assurance pension du secteur privé est tenue par la loi de constituer des réserves équivalentes à 1,5 fois les prestations annuelles. Par le passé, les cotisations à l'assurance pension ont régulièrement dépassé les pensions versées. Il a ainsi été possible de constituer une réserve qui dépasse le montant prescrit par la loi (plus de 4 fois fin 2022, soit environ 23,5 milliards d'euros). Les réserves de l'assurance pension sont gérées par le *Fonds de compensation commun au régime général de pension* (FCCG).¹

Évolution des réserves du Fonds de pension 2005-2022²

2005	4.793.417.544
2006	5.490.205.334
2007	6.394.688.811
2008	7.340.027.582
2009	8.115.235.363
2009	8.985.912.430
2010	9.960.821.980
2011	10.500.513.881
2012	11.794.019.969
2013	13.105.309.096
2014	14.926.522.556
2015	15.812.071.718
2016	17.052.554.284
2017	18.093.199.512
2018	18.133.064.874
2019	21.313.537.594
2020	22.919.090.331
2021	26.085.636.891
2022 ³	23.486.077.482

Structure du Fonds de pension

Le Fonds de pension a été créé en 2004 en tant qu'établissement public et est placé sous la tutelle du ministère de la Sécurité sociale. La structure du Fonds de pension est basée sur le système de la tripartite. Le conseil d'administration compte quatre représentants des salariés, quatre représentants des employeurs et quatre représentants de l'État. Outre le conseil d'administration, il existe un comité d'investissement et une commission immobilière. La gestion du Fonds de pension est assurée par les différents départements de l'assurance pension générale.

Que fait le Fonds de pension avec les réserves ?

Le Fonds de pension investit les réserves de l'assurance pension dans quatre classes d'actifs principales : actions, obligations, immobilier et liquidités. La part à investir dans chaque catégorie est définie dans la stratégie d'investissement du Fonds de pension. Fin 2022, la majorité des réserves correspondait à des investissements en actions (47,06 %) et en obligations (44,79 %). L'immobilier (tant l'immobilier au Luxembourg que les actions de la SNHBM et les parts de fonds immobiliers mondiaux) représentait 6,51 % et 1,64 % correspondait à des liquidités.

La majeure partie des réserves du Fonds de pension est donc investie sur les marchés des capitaux. Pour ce faire, le Fonds a créé en 2007 un instrument d'investissement, le *Fonds de compensation de la sécurité sociale* SICAV-FIS. Le conseil



d'administration de la SICAV-FIS est composé des membres du conseil d'administration du Fonds de pension et de trois experts financiers externes. Fin 2022, ce fonds d'investissement gérait 96,66 % des réserves du Fonds de pension, ce qui correspondait à environ 21,9 milliards d'euros.

Répartition des réserves du Fonds de pension SICAV/hors SICAV fin 2022.⁴

Le Fonds de pension est basé au Luxembourg et gère l'argent de personnes travaillant ou ayant travaillé au Luxembourg, mais son activité d'investissement lui confère une dimension internationale. Les gestionnaires du Fonds (basés en France, en Allemagne, en Irlande, aux Pays-Bas, en Suisse et au Royaume-Uni) investissent les réserves sur les marchés financiers internationaux et dans des entreprises multinationales. Le fait que le Fonds de pension

réalise la majeure partie de son rendement sur les marchés financiers internationaux et n'investisse pas les fonds au Luxembourg même (par exemple dans le financement de logements sociaux) est critiqué par certains acteurs politiques.

Comment le Fonds de pension investit-il ?

La SICAV-FIS du Fonds de pension est essentiellement un fonds à compartiment (*umbrella fund*) qui se compose actuellement de 25 compartiments différents. Le Fonds de pension ne gère pas lui-même ces différents fonds, mais conclut des contrats avec des gestionnaires de fonds qui investissent ensuite dans le cadre d'un portefeuille déterminé.

La loi de création du Fonds de pension de 2004 stipule que ses investissements doivent être suffisamment diversifiés pour limiter les risques. Elle ne fixe cependant pas de critères normatifs d'investissement, tels que la compatibilité des

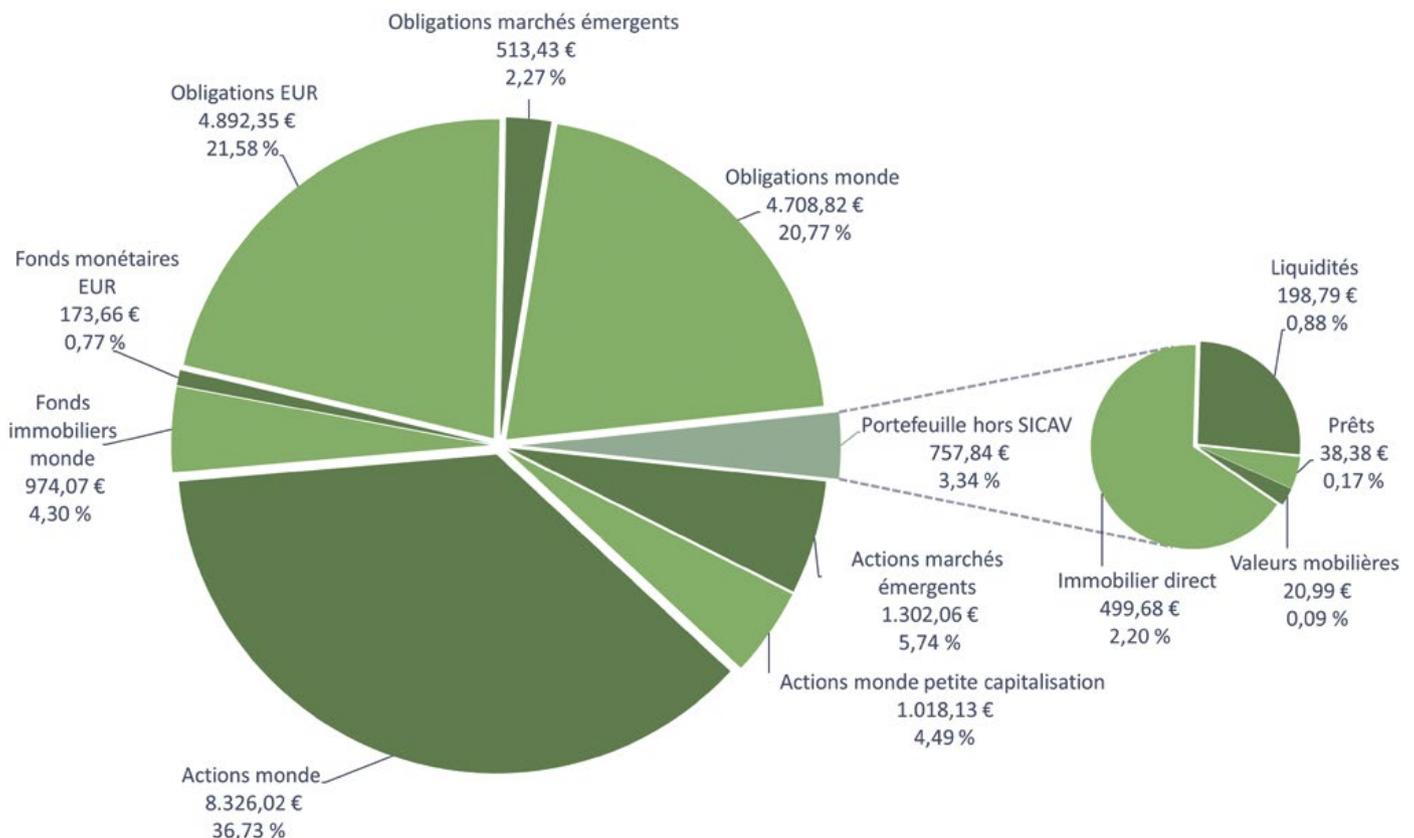
investissements avec les accords internationaux sur les droits humains et la protection de l'environnement ou du climat.

Le comité d'investissement du Fonds de pension détermine quel pourcentage des réserves est géré dans quel portefeuille, ce qui donne un rendement global possible qui est actuellement de 3,3%.

La durabilité des investissements du Fonds de pension

Le débat sur la durabilité des investissements du Fonds de pension a commencé en 2010, lorsqu'il a été révélé qu'il investissait dans des entreprises impliquées dans la production de bombes à sous-munitions, malgré la ratification par le Luxembourg de la Convention d'Oslo, qui interdit de telles armes. Suite à la pression publique, le Fonds de pension a annoncé l'introduction d'une politique d'investissement socialement responsable. Cela s'est fait progressivement et par le biais de différentes stratégies :

- Depuis 2011, le Fonds de pension publie régulièrement une liste d'exclusion des entreprises dans lesquelles il n'investit pas (ou plus). Néanmoins, au cours des années suivantes, le portefeuille du Fonds de pension comportait toujours des entreprises dont il était prouvé qu'elles violaient les conventions des Nations unies.⁵ En 2023, les critères d'exclusion ont été étendus aux violations des normes internationales en matière de droits humains, telles que les Principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits humains et le Pacte mondial des Nations unies. Il est désormais possible d'exclure des entreprises qui étaient auparavant « sous surveillance » (c'est-à-dire des entreprises sans violations confirmées, mais pour lesquelles il existe un risque car elles ne respectent pas leur devoir de diligence). L'élargissement des critères d'exclusion est une étape importante qui a permis pour la première fois d'adopter une approche proactive



Données au 31 décembre 2022 et en millions € (données non auditées pour portefeuille hors SICAV). Hors solde entre comptes débiteurs et créditeurs représentant essentiellement des contributions à recevoir non encore disponibles pour placement.

Le débat sur la durabilité des investissements du Fonds de pension a commencé en 2010, lorsqu'il a été révélé qu'il investissait dans des entreprises impliquées dans la production de bombes à sous-munitions.

et basée sur les risques, plutôt que d'attendre qu'une violation des droits humains se soit déjà produite pour réagir.

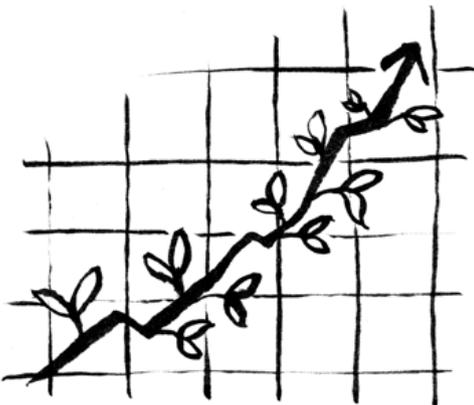
- Depuis 2017, le Fonds de pension exige des gestionnaires de fonds actifs qu'ils présentent une stratégie de durabilité et la rend accessible sur son site internet. Le fait que les gestionnaires de fonds ne soient plus jugés uniquement sur leur capacité à atteindre les objectifs de rendement constitue une avancée positive. Toutefois, jusqu'à présent, le Fonds de pension n'a pas fixé de critères minimaux en matière de durabilité, ce qui laisse aux gestionnaires de fonds le soin de décider du degré d'ambition de leur stratégie de durabilité.
- Depuis 2019, trois fonds partiels ont été introduits, qui suivent différentes stratégies de durabilité (par exemple des obligations vertes ou un fonds indicel « Paris aligned »). Toutefois, fin 2022, les investissements dans ces sous-fonds plus durables ne représentaient que 4,65 % du total des investissements.
- En 2023, le Fonds de pension a annoncé qu'il vérifierait tous les trois ans si ses investissements respectaient les objectifs de l'accord de Paris, en se référant cependant à la limitation du réchauffement climatique à 2°C maximum, et non pas à l'objectif plus ambitieux de 1,5°C. Pour s'engager clairement en faveur de l'accord de Paris ratifié par le Luxembourg, le Fonds de pension devrait se fixer des objectifs mesurables ainsi que des mesures concrètes pour réduire les émissions de ses investissements.
- Toujours en 2023, le Fonds de pension a annoncé vouloir mettre en place une politique d'engagement vis-à-vis des entreprises à fortes émissions. L'objectif d'une telle politique est d'exercer une influence sur les entreprises en tant qu'investisseur, afin de les orienter vers une gestion plus durable. Le Fonds de pension n'a pas encore fourni de détails sur cette politique d'engagement, allant

par exemple de directives concrètes jusqu'à une éventuelle stratégie de désinvestissement.

Conformément aux principes directeurs de l'OCDE pour les entreprises multinationales, reconnus par le Luxembourg, les investisseurs institutionnels tels que le Fonds de pension sont censés respecter leur devoir de diligence en matière de droits humains et environnementaux et prendre en compte les risques liés au climat et aux droits humains tout au long du processus d'investissement. Jusqu'à présent, le Fonds de pension ne s'est pas doté d'une stratégie de base en matière de durabilité, mais a mis en place des mesures individuelles, tout en externalisant en grande partie la responsabilité de l'investissement durable. Une réforme du système de pension luxembourgeois doit également prendre en compte ces chantiers.

Nadine Haas (ASTM)

- 1 <https://fdc.public.lu/fr.html>
- 2 Source : Fonds de Compensation de la Sécurité Sociale SICAV-FIS Annual Report 2022 <https://fdc.public.lu/fr/publications/rapports-financiers-fdc/rapport-annuel-2022-sicav-fdc.html> (tous les sites Internet, auxquelles il est fait référence dans cet article ont été consultées pour la dernière fois le 3 mai 2024)
- 3 L'effondrement des réserves entre 2021 et 2022 s'explique par la perte de valeur des dépôts (baisse des cours des actions) et non pas par un déséquilibre soudain entre les recettes et les dépenses.
- 4 Source : <https://tinyurl.com/fdcstrat>
- 5 Votum Klima (2016) : Financer le changement climatique. Les investissements du fonds de pension luxembourgeois dans le secteur du charbon (www.votumklima.lu/wp-content/uploads/2018/07/Dossier-Votum-Klima-Finanzierung-des-Klimawandels.pdf) ; Votum Klima (2017) : Le fonds de pension luxembourgeois et les droits de l'homme (www.votumklima.lu/wp-content/uploads/der_luxemburgische_pensionsfonds_und_die_menschenrechte.pdf) ; ASTM & Greenpeace (2022) : Dirty and Dangerous. Comment le fonds de pension public luxembourgeois alimente la crise climatique et échoue dans la protection des droits de l'homme (https://astm.lu/wp-content/uploads/2022/03/DE_Briefing-FDC_ASTM-Greenpeace_2022.pdf) ; Greenpeace (2024) : Complaint against Fonds de Compensation de la Sécurité sociale SICAV FIS for failing to meet the OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct (<https://www.greenpeace.org/static/planet4-luxembourg-stateless/2024/03/1229b0b8-complaint-against-fonds-de-compensation-de-la-securite-sociale-sicav-fis-20240311.pdf>).



Hors de contrôle

Le Fonds de pension au Ministère de la Fonction publique



Les fonctionnaires et les employés de l'État et des communes, ainsi que les employés des Chemins de Fer Luxembourgeois (CFL), ont leurs propres régimes de pension : les régimes spéciaux. Ils ont été largement alignés sur le régime général de pension du secteur privé, mais certaines différences subsistent. Le financement direct des pensions par l'État en fait partie.

Alors que, dans le secteur privé, l'État verse exactement un tiers des cotisations de retraite (8 % au taux de cotisation actuel de 24 %) au Fonds de pension, la subvention n'est pas plafonnée dans le secteur public. Elle est beaucoup plus élevée et représente environ trois quarts du financement total. En 2022, l'État a subventionné les pensions des fonctionnaires de l'État à hauteur de 1,2 milliard d'euros ; d'ici 2027, ce montant devrait atteindre environ 1,5 milliard d'euros¹. Cet engagement supplémentaire est compréhensible jusqu'à un certain point, car les pouvoirs publics doivent payer aussi bien la part de l'employeur (1/3) que celle de l'État (1/3). Toutefois, le fait que l'État finance bien plus que les deux tiers des dépenses de pension des régimes spéciaux, et que la part des cotisations individuelles des « assurés » soit proportionnellement aussi faible, s'explique probablement par les pensions exceptionnellement élevées dans la fonction publique, ainsi que par le fait que la plupart des retraités actuels bénéficient encore d'une pension 5/6 et que leurs dernières rémunérations soient prises en compte pour le calcul de la pension. Ce privilège a été progressivement retiré pour les fonctionnaires recrutés après 1999.

Il n'existe pas de chiffres précis, mais un ordre de grandeur de la différence entre le secteur privé et le secteur public peut être supputé par une déclaration du ministre de l'Intérieur Léon Gloden, faite le 30 janvier 2024 devant le parlement. Selon cette déclaration, « si nous ne changeons rien », le taux de cotisation des communes en tant qu'employeurs atteindrait 30,56 % des salaires d'ici 2027.² Dans le secteur privé, la part de cotisation cumulée de l'État et des employeurs est, rappelons-le, de 16 %.

Un autre élément distingue le système de pension du secteur privé de celui du

secteur public : pour le Fonds de pension du ministère de la Fonction publique ou encore pour la Caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux (CPFEC), il n'y a pas d'obligation de mettre en réserve 1,5 fois le montant des dépenses annuelles, comme c'est le cas dans le régime général de retraite. Au lieu de cela, l'État prend simplement en charge les coûts annuels résiduels et les paie directement à partir du budget de l'État. De cette manière, il n'y a théoriquement pas de déficit et donc pas de nécessité de réforme. Le côté recettes est presque sans importance si l'on peut se servir directement dans le budget de l'État.

Le système de pension du secteur public montre clairement qu'il est possible de verser des pensions alléchantes même si les cotisations ne suffisent pas à les financer. Le système est alors simplement un peu moins basé sur les cotisations et davantage sur la fiscalité – un système qui peut alors verser des pensions très élevées sans trop d'état d'âme.

Cet exemple montre que le système de pension est avant tout le théâtre d'une lutte pour la répartition des richesses. Le résultat de cette lutte (à travers l'aménagement du montant des cotisations et des pensions, de l'âge de la retraite et d'autres paramètres) reflète moins des lois économiques que les rapports de force sociaux. Dans ce jeu, il est évident que la CGFP, le syndicat de la Fonction publique, a d'excellentes cartes en main : plus de 40% des électeurs au Luxembourg sont employés par le secteur public. ●

1 <https://tinyurl.com/beamte1> (dernière consultation : 3 mai 2024).

2 Peter Feist, Wachstum ganz willkommen, d'Lëtzebuurger Land, 16 février 2024

Le troisième pilier

Pour ceux qui ont un peu plus que le strict nécessaire

Troisième pilier - ce qui ressemble au titre d'un film d'Alfred Hitchcock, est le terme utilisé pour désigner les assurances pension privées dans le contexte de la prévoyance vieillesse. Dans le trio établi par la Banque mondiale en 1994, le premier pilier est le régime de retraite légal et général avec assurance obligatoire, le deuxième pilier, une assurance-vieillesse mise en place par l'employeur et le troisième pilier, l'assurance vieillesse privée par capitalisation.

Au Luxembourg aussi les entreprises peuvent offrir à leurs salariés, dans le cadre du package salarial, une assurance de retraite complémentaire. Cette offre permet notamment à certaines grandes entreprises, mais aussi à des entreprises familiales à vocation plus sociale, de se rendre attractives en tant qu'employeur. L'État encourage ces assurances retraite d'entreprise par le biais de réductions d'impôts, à hauteur de 8 millions d'euros par an (budget de l'État 2024).

Comme ce deuxième pilier ne concerne qu'une minorité des assurés, nous le laissons de côté pour nous intéresser ici au troisième pilier, celui de l'épargne retraite individuelle, dans lequel les personnes privées se constituent un capital propre. Dans la législation fiscale luxembourgeoise, les « assurances-vieillesse » souscrites à titre privé sont actuellement exonérées d'impôts jusqu'à un montant maximum de 3.200 € par an. Les sommes investies dans ces produits financiers peuvent ainsi être déduites de l'impôt sur le revenu jusqu'à ce montant. 134.500 personnes ont profité fin 2022 de cette possibilité de défiscalisation afin de pouvoir bénéficier plus tard, à la retraite, d'une pension complémentaire privée.

Vraiment ? Si l'on regarde de plus près les dispositions qui permettent, entre autres, de se faire verser l'intégralité du capital épargné à la fin du contrat, on s'aperçoit

que l'objectif de ce troisième pilier est bien moins le versement d'une pension que la constitution d'un patrimoine supplémentaire (fiscalement avantageux). Dans un article du Land du 13 janvier 2024, Peter Feist cite un *Senior Sales Manager* de la compagnie d'assurances *Le Foyer* qui admet que « pratiquement plus personne ne choisit une pension mensuelle ». Les montants de ces pensions complémentaires sont en général trop faibles pour cela. L'argent est le plus souvent versé intégralement à la fin du contrat.¹

Lorsque le secteur de l'assurance milite pour le renforcement de ce troisième pilier, il amène une multitude d'arguments pour expliquer pourquoi le système public des retraites n'est pas soutenable à long terme. Il le prouve avec des chiffres et des citations, et avance même des propositions concrètes pour rendre le système public encore moins attractif. Mais le secteur reste muet sur les avantages de ses propres produits et n'évoque que les avantages découlant des réductions d'impôts.

En effet, on aimerait en savoir plus sur la performance des produits d'assurance privés, au cours des 20 dernières années par exemple, ou sur les frais de gestion de ces « placements financiers ». La discrétion du secteur de l'assurance peut s'expliquer : si le capital est assuré et garanti, la performance devrait être proche de zéro ; en revanche, si la compagnie d'assurance place l'argent sur les marchés de capitaux pour le compte du client, l'opération peut tourner au vinaigre, comme nous l'avons vu aux États-Unis, en Grande-Bretagne, en Allemagne et en Suisse.

On a l'impression que l'avantage de la prévoyance vieillesse privée réside uniquement dans l'apport des pouvoirs publics sous forme de cadeaux fiscaux. Et c'est cet avantage que les compagnies d'assurance et les banques qui vendent ces produits

aimeraient voir augmenté dans le cadre de la réforme qui vient. Le terme de « cadeau fiscal » est toutefois trompeur. On devrait plutôt parler d'un report partiel d'impôt car si l'on se fait rembourser le capital accumulé à la fin du contrat, le montant total est imposable comme partie du revenu annuel à la moitié du taux d'imposition personnel (tandis que le versement d'une pension complémentaire mensuelle est exonéré d'impôt à 50 %).

Les avantages fiscaux du troisième pilier agissent en fin de compte comme une sorte de mesure éducative mise en place par l'État : on veut motiver ceux qui ont un peu trop d'argent sur leur compte à se constituer une réserve supplémentaire pour leurs vieux jours et ne pas tout dépenser tout de suite. Une mesure « pédagogique » qui coûte par ailleurs beaucoup d'argent : en 2021, le gouvernement a soutenu cette forme de constitution de patrimoine à hauteur de 54 millions d'euros.

On peut se demander pourquoi l'État n'organise pas ce pilier de la prévoyance vieillesse lui-même, comme cela se fait par exemple en Suède. Là-bas, il existe, en plus de la pension (de base) classique, une pension obligatoire et individualisée, basée sur la capitalisation. Mais elle est gérée par l'État et n'est pas aux mains d'une demi-douzaine d'entreprises qui veulent encaisser leurs commissions sans s'encombrer de responsabilités.

JST

1 Voir Peter Feist, *Abenteuer dritter Pfeiler, d'Lëtzebuurger Land*, 13 janvier 2024.

Le système de retraite est menacé – en 2047

A l'avenir, le nombre de retraités va croître plus rapidement que le nombre des personnes actives et le rapport démographique entre ces deux groupes de population sera moins favorable. En 2020, on comptait 41 retraités pour 100 personnes actives. En 2070, ce rapport devrait, selon les modélisations de l'Inspection générale de la Sécurité sociale (IGSS), être pratiquement de 1 pour 1. Un actif devrait alors financer un retraité.

Les excédents que la caisse de pension dégage actuellement encore vont diminuer. Dans quelques années (2028 selon les calculs actuels de l'IGSS¹), les dépenses seront pour la première fois plus élevées que les recettes provenant des cotisations. A partir de ce moment-là, les déficits seront prélevés sur les réserves du Fonds de pension. L'IGSS estime que - à conditions égales - au début des années 2040, il ne restera plus que la réserve minimale de 1,5 fois les dépenses annuelles. Et vers 2047, les réserves seraient totalement épuisées.

Les prévisions sont incertaines, surtout lorsqu'elles concernent l'avenir... Dans le cas du Luxembourg, elles sont encore plus difficiles. Cela tient à l'étroitesse du marché du travail et aux incertitudes liées au nombre des frontaliers et des migrants. Dans une économie aussi petite et ouverte, la croissance économique dépend aussi fortement des influences extérieures, tant positives que négatives.

Aujourd'hui, les frontaliers représentent déjà 46 % de la main-d'œuvre au

Luxembourg. Cette proportion atteindra 50 % dans quelques années. Le taux de travailleurs étrangers résidant sur le territoire national est d'environ 25 %. Tant l'afflux de travailleurs frontaliers que l'immigration de travailleurs étrangers dépendent toutefois de l'attractivité du pays en comparaison internationale (salaires, mobilité, logement, etc.).



Les prévisions sur l'évolution de la population sont également difficiles à établir. La Commission européenne (EUROPOP 2022) considère le Luxembourg comme un pays d'immigration dans la moyenne et arrive à des chiffres de près d'un million d'habitants en 2070 (pour environ 660.000 aujourd'hui). En revanche, l'institut luxembourgeois des statistiques STATEC prend en compte l'attractivité particulière du pays et arrive à des chiffres beaucoup plus élevés. Elle considère que le seuil de 1 million d'habitants, même avec une croissance économique de 0 à 1,5 % seulement, serait déjà atteint en 2060. Si la croissance économique était supérieure, ce que prévoit le STATEC, ce chiffre symbolique pourrait être atteint bien plus tôt

(vers 2050). Cela aurait naturellement des effets positifs sur les finances du système de pension dans sa forme actuelle.

La Fondation IDEA, un think tank de la Chambre de commerce, a publié dans un récent document² des chiffres encore plus élevés d'ici 2050 et pronostique :

- une croissance économique moyenne de 2,8 % ;
- une augmentation moyenne de la productivité de 0,5 % ;
- une augmentation moyenne de l'emploi de 2,3 % ;
- une population active de 955.000 travailleurs en 2050 (dont 50 % de travailleurs frontaliers) ;
- une population résidente de 1,1 million en 2050 (immigration de 15.500 personnes par an).

Mais ni la croissance démographique ni l'expansion du marché du travail ne pourront sauver durablement le système de pension. L'IGSS a calculé qu'en l'absence de réforme du système (c'est-à-dire à conditions égales), le Luxembourg devrait compter 1,715 million de cotisants en 2070³ pour assurer le paiement des pensions aux niveaux actuels. Il est évident que cela ne peut pas fonctionner. Les perspectives du marché du travail, la situation du logement, les problèmes de mobilité et l'empreinte écologique rendent une telle vision irréaliste et par ailleurs peu souhaitable. Le chiffre de 1,715 million est totalement fictif et ne vise qu'à illustrer les

effets néfastes auxquels le système de retraite actuel conduirait à terme.

Pour les syndicats, le malentendu (et l'irrationalité) réside(nt) ailleurs : ils ne voient pas la nécessité de voir à aussi longue échéance. Il serait tout à fait suffisant et bien plus pragmatique de considérer une période de 10 ans. Compte tenu de l'importance des réserves du Fonds de pension, les syndicats estiment qu'on peut sans problème poursuivre sans rien changer pendant une ou deux législatures, et ne procéder aux coupes nécessaires que dans 5 à 10 ans. Les syndicats sont évidemment conscients que la situation ne peut pas durer indéfiniment ainsi, mais ils ne voient pas l'urgence que d'autres parties prenantes confèrent au sujet.

La question posée (et qui ne peut être résolue que politiquement) est la suivante : préférons-nous agir avec prudence aujourd'hui ou beaucoup plus massivement demain ? C'est une question similaire à

celle qui se pose pour les mesures contre la crise climatique. Faut-il vraiment agir dès aujourd'hui alors que tout va encore très bien ? Ne faudrait-il pas attendre demain pour résoudre les problèmes de demain ? Robert Urbé (Caritas) a décrit, dans un texte pour la Fondation IDEA⁴, un avenir sur lequel tout le monde pourra probablement s'accorder :

- un nombre croissant de personnes âgées, voire très âgées ;
- un nombre croissant de travailleurs frontaliers qui arrivent à l'âge de la retraite ;
- un nombre croissant de retraites à payer ;
- une proportion décroissante de personnes en âge de travailler dans la population totale ;
- une part croissante du PIB qui doit être consacrée aux dépenses des retraites (ainsi qu'aux dépenses de santé et de soins) ;
- une pénurie de personnel de santé ;

- une pénurie de personnel soignant, y compris une diminution du nombre de personnes effectuant un travail de soins non rémunéré
- une détérioration de la situation matérielle des seniors en raison de la réforme des retraites de 2012 ;
- une possible baisse des transferts sociaux si l'État n'accorde plus les ressources budgétaires nécessaires. ●

1 Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070), Country Fiche for Luxembourg. <https://tinyurl.com/countryfiche> (dernière consultation: 3 mai 2024).

2 Fondation IDEA, Une vision territoriale pour le Luxembourg à long terme, 2023.

3 IGSS, Bilan technique 2022, pages 65/66.

4 Robert Urbé, Vieillesse et pauvreté, Fondation IDEA, Les grands défis, octobre 2023, p. 176.



Les régimes de pension de la fonction publique (régimes spéciaux)

Dans la fonction publique, il existe trois régimes de retraite différents (appelés régimes spéciaux) qui, en principe, accordent les mêmes droits. Il s'agit du régime de pension des fonctionnaires et employés de l'État, le régime de pension des fonctionnaires et employés communaux et le régime de pension des employés de la Société nationale des chemins de fer CFL. Le financement de ces trois régimes n'est pas le même et se base sur des contributions des employeurs respectifs.

Une réforme des régimes de retraite des fonctionnaires n'est pas à l'ordre du jour, puisque le financement de leur « caisse de retraite » ne pose pas de problème. Dans le secteur public, c'est l'employeur qui paie, tous les déficits sont directement couverts, sans qu'un « équilibre » imaginaire entre les cotisations et le paiement des retraites ne soit prescrit². Les fonctionnaires de l'État et des communes, ainsi que les cheminots, sont néanmoins indirectement concernés

par les réformes dans le régime général, puisqu'au cours des prochaines décennies, le calcul de leurs pensions sera aligné sur celui du secteur privé. Les régimes de retraite des fonctionnaires ont été adaptés par deux lois en 1998. Un *Régime spécial transitoire* s'applique désormais aux personnes engagées avant janvier 1999 et d'autre part, un *Régime spécial* a été instauré pour les personnes recrutées à partir de janvier 1999. Pour les pensions octroyées avant le 1^{er} janvier 1999, le régime en vigueur reste l'ancien système, communément appelé « système 5/6 ».

Comme dans le Régime spécial transitoire, les derniers assurés prendront leur retraite environ 40 ans après la réforme de 1998. A partir de 2039, il ne restera donc plus que le Régime spécial.

Celui-ci est conçu de telle sorte qu'il reprend pour l'essentiel les mêmes dispositions pour le calcul des pensions que le régime général des pensions.

Le Luxembourg aura donc, à partir de 2040, un régime unique de calcul des pensions pour toutes les nouvelles affiliations d'assurés au régime national du système de pension de vieillesse. Toutefois, jusqu'à cette date, des différences considérables, en ce qui concerne les droits à pension dans les différents régimes, persistent. Ainsi, dans le Régime spécial transitoire, la pension est calculée sur la base du salaire de fin de carrière, ce qui n'est plus le cas pour les personnes engagées après 1998. Le tableau à la page 9 montre le résultat de ces différences : dans le régime général du secteur privé, seuls 0,14 % de l'ensemble des retraités percevaient en 2022 une pension supérieure à 8.000 €, tandis que parmi les fonctionnaires retraités ils étaient 34 % à bénéficier d'une pension supérieure à ce montant.

1 Voir chapitre « Hors de contrôle », page 26

Comment changer ?

Les options pour arriver à un équilibre
du système de retraite

Comment modifier le système très complexe des pensions ? Tout dépend des intentions et des priorités des décideurs politiques, au parlement et au sein du gouvernement.

Afin de rendre le système plus durable et moins coûteux pour l'État, seules trois mesures sont généralement discutées :

- Les futures pensions pourraient être réduites (plus rapidement). La manière la plus « élégante » serait de le faire via une réduction progressive (mais accélérée) du taux de pourcentage (voir glossaire page 11). Les syndicats s'y opposent, car cela entraînerait une détérioration des conditions sociales.
- Les taux de cotisation pourraient être augmentés (actuellement 24 % du salaire brut : 8 % payés par le salarié, 8 % par l'employeur et 8 % par l'État). Bien que cela fasse baisser les salaires nets, les syndicats y sont favorables, car les salariés pourraient se

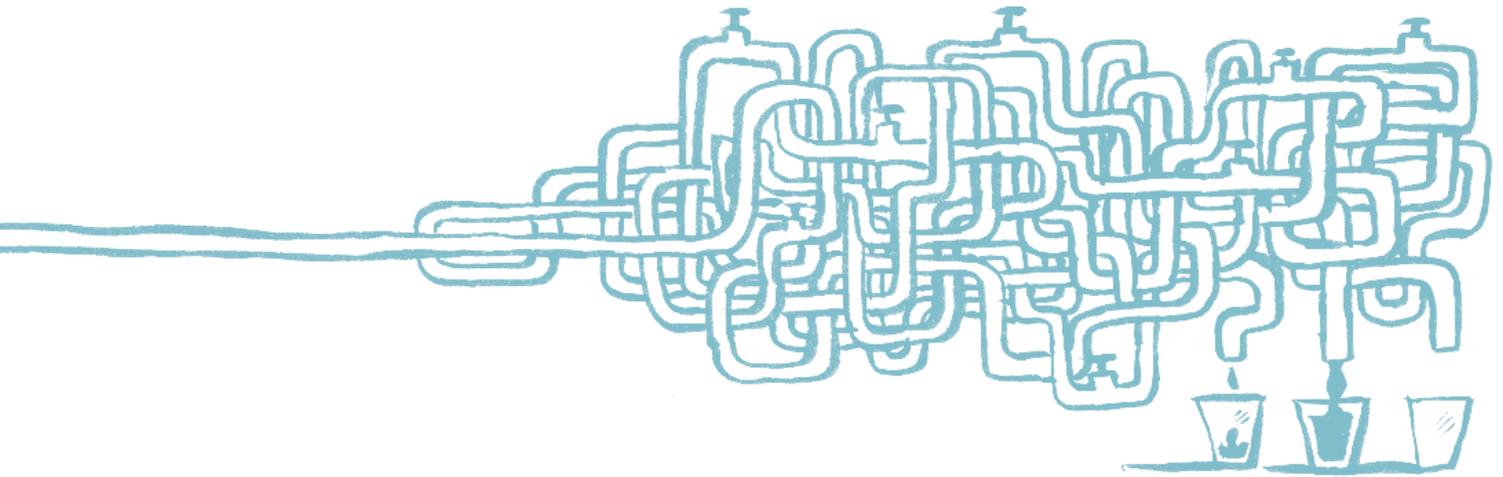
constituer un « capital retraite » plus important. De leur côté, les entreprises s'y opposent fermement, car cela augmenterait les charges sociales et risquerait de réduire l'attractivité économique du pays.

- L'âge de la retraite pourrait être relevé. Il se situe actuellement entre 57 et 65 ans. En règle générale, le relèvement d'un an de l'âge de la retraite diminue le coût du système de 3 % (15 % en 5 ans). Il faut toutefois tenir compte du fait que les personnes ayant un travail physiquement éprouvant et mal rémunéré se retrouvent souvent au chômage à la fin de leur vie active parce que les entreprises se séparent régulièrement des travailleurs les plus âgés et les plus chers. Si l'âge de la retraite augmentait, l'État devrait prendre

en charge d'autres coûts sociaux (indemnités de chômage, pensions d'invalidité, etc.), mais ce qui ne neutraliserait sans doute pas les économies réalisées par la mesure.

Il existe toutefois bien d'autres voies pour ramener le système à l'équilibre.

- Les cotisations des retraites pourraient être prélevées non seulement sur les revenus du travail mais aussi sur d'autres revenus, sans que les droits à pension n'augmentent pour autant. On pourrait par exemple également prélever des cotisations de retraite sur les revenus du capital ou sur les revenus locatifs. Cela nuirait certes à l'acceptation du système de retraite du côté des plus aisés, car l'assurance retraite deviendrait encore davantage un instrument de redistribution et de politique sociale. Mais la taxation de *tous* les revenus reflète beaucoup plus justement la richesse du pays. Avec l'assurance dépendance, il existe d'ailleurs déjà un système de contribution sociale généralisée où tous les types de revenus d'un contribuable sont pris en



compte pour le calcul de la cotisation annuelle d'assurance.

- Des cotisations de retraite pourraient être prélevées sur les salaires dépassant cinq fois le salaire minimum, sans que les droits à la retraite n'augmentent en parallèle. Cette mesure conférerait une touche encore plus sociale au système de retraite et contribuerait à réduire les inégalités. Si les salaires dépassant le seuil d'assujettissement aux cotisations (5 fois le salaire minimum) étaient également soumis à cotisations, la Caisse nationale d'assurance pension (CNAP) aurait eu en 2022 676 millions d'euros supplémentaires de recettes. En d'autres termes, la CNAP aurait augmenté ses recettes de 10 % !¹
- Seule la contribution de l'État à la caisse de pension pourrait être augmentée. L'assurance vieillesse ressemblerait alors de plus en plus à un régime financé par l'impôt et moins par les contributions individuelles (ce qui est déjà le cas pour les pensions des fonctionnaires). Une telle mesure devrait être bien sûr financée par une
- augmentation des recettes fiscales, par exemple sur les revenus du capital (intérêts, dividendes, ventes d'actions, etc.) ou par un taux d'imposition maximal plus élevé.
- Le régime spécial très coûteux des fonctionnaires de l'État et des communes pourrait être aboli plus rapidement (notamment le traitement préférentiel qui fait que la pension est basée sur le traitement final et non sur le traitement moyen, ainsi que l'absence de plafond de cotisation). Une telle mesure, bien que politiquement délicate, soulagerait énormément le budget de l'État.
- Un allègement du budget de l'État pourrait également être obtenu par une baisse du plafond des cotisations dans le système général des pensions. Les organisations patronales réclament cette mesure et la ministre Martine Deprez a déjà évoqué cette possibilité. Si le plafond des cotisations, qui est de 5 fois le salaire minimum, était abaissé à 4 fois le salaire minimum, l'État économiserait sa contribution de 8 % sur tous les salaires se situant au-dessus de

ce montant. Les personnes ayant des revenus plus élevés devraient alors davantage se tourner vers des assurances complémentaires privées pour ne pas subir une perte de revenu importante après leur retraite. Environ 85 % des cotisants ne seraient toutefois pas concernés, car leurs salaires sont de toute façon inférieurs à ce seuil de plafonnement. ●

1 Source : Question parlementaire nr. 365 du 20 février 2024.



Ce qu'en pensent les partis, les organisations patronales et les syndicats

Notre système de retraite a-t-il besoin d'être réformé? Si oui, pourquoi? Telles sont les questions (parmi d'autres) que *forum* a posées aux syndicats, aux organisations patronales et aux partis politiques luxembourgeois dans le cadre d'une enquête. Cet article résume les principales déclarations des acteurs.

Les syndicats et les organisations patronales sont majoritairement d'avis que le système général d'assurance retraite devrait être réformé à court terme - c'est-à-dire dans les deux ou trois ans à venir. Mais pour des raisons très différentes.

Le camp syndical

L'Onofhängege Gewerkschaftsbond Lëtzebuerg (OGBL), le Lëtzebuenger Chrëschtliche Gewerkschaftsbond (LCGB) et la Chambre des salariés (CSL) souhaitent que les détériorations qui découlent de la réforme des pensions de 2012 soient annulées. Tous trois demandent l'augmentation de la pension minimum au-delà du seuil de pauvreté.

« Les petites pensions, donc surtout la pension minimum, ne suffisent pas au Luxembourg pour atteindre certains standards minimaux ». (OGBL)

« Compte tenu des considérables réserves de pensions [...], une détérioration du système public sous prétexte de prévisions défavorables à l'horizon 2070 n'est pas acceptable ! » (LCGB)

La loi de 2012 prévoyant la suppression automatique de la prime de fin d'année en cas d'augmentation des cotisations, ils plaident pour la suppression de cet automatisme et préconisent en outre le maintien de l'ajustement des pensions à l'évolution des salaires réels.

« Il faut aussi dire que jusqu'à présent, les prévisions à long terme se sont toujours révélées

fausses, et le soi-disant mur des retraites s'avère être le mur le plus précaire du monde et n'a cessé d'être repoussé ». (CSL)

La CSL fait remarquer qu'il est « tout à fait normal » et « pas du tout grave » que les dépenses de retraite aillent en augmentant : « Au cours des dernières décennies, cette part a déjà doublé et personne ne s'en est aperçu ».

Le LCGB fait également remarquer que la fin des réserves ne signifierait pas la fin du système de pension et que les réserves sont justement prévues pour parer à toute éventualité. C'est pourquoi le LCGB recommande de profiter d'abord de cette marge de manœuvre financière et de l'utiliser pour le « contrôle ». La Confédération générale de la Fonction publique (CGFP) ne voit, pour sa part, aucune nécessité d'agir.

« Sur la question des retraites, la Confédération générale de la fonction publique ne voit actuellement absolument aucune urgence à agir. D'une

part, les réserves sont prévues pour durer plusieurs années, et d'autre part, le pays dispose, selon Eurostat, de la pyramide des âges relevant la troisième plus faible proportion de seniors de l'UE ».
(CGFP)

Propositions supplémentaires de financement

Si des difficultés financières devaient survenir, la CSL et l'OGBL préconisent d'augmenter les cotisations ou de concevoir d'autres sources de financement. Les deux organisations, étroitement liées sur le plan personnel, proposent des périodes d'assurance supplémentaires - par exemple par des cotisations de retraite sur les jobs étudiants. Le LCGB recommande aussi d'étendre les périodes de cotisation, par exemple par le rachat des périodes consacrées aux études, et, si nécessaire, une augmentation du taux de cotisation ainsi que l'introduction d'une taxe spéciale sur les revenus du capital. La CGFP fait à ce propos la proposition suivante : « Une possibilité pourrait par exemple consister à ce que les entreprises qui réalisent des bénéfices colossaux avec peu de main d'œuvre apportent à l'avenir leur contribution solidaire ».

Du côté des organisations patronales

L'Union des entreprises luxembourgeoises (UEL), la Chambre des métiers (CdM) et la Fondation IDEA, proche de la Chambre de commerce, souhaitent par contre prendre des mesures (d'économie) précoces et éviter de puiser dans les réserves. Pour ce faire, l'UEL exige un plafonnement des cotisations à 3 ou 4 fois le salaire minimum ainsi que la suppression de tous les droits à la retraite qui ne sont pas basés sur des versements (par exemple les années d'études et de maternité). Elle s'oppose à l'introduction de nouvelles sources de financement, car « une part toujours plus grande de la valeur créée serait attribuée à l'assurance retraite, ce

qui se ferait inévitablement au détriment du pouvoir d'achat et de la protection sociale des générations futures ». La CdM souhaite avant tout limiter la hausse des dépenses et appliquer le principe selon lequel « toute prestation doit être générée par une cotisation ». Elle considère que la stabilité financière du système de retraite à long terme est garantie par une réduction des dépenses et l'allongement de la durée du travail.

« Le principal problème du système des retraites luxembourgeois réside dans le fait que, par rapport aux autres pays de l'OCDE, il est excessivement généreux. »
(CdM)

Non seulement la CdM, mais aussi l'UEL et IDEA sont favorables à l'ajustement de l'âge de la retraite en fonction de l'espérance de vie statistique.

Faire converger les régimes

IDEA fait remarquer que « la réforme des régimes spéciaux devrait être menée en parallèle avec la réforme du régime général et dans le respect de l'équité entre les rentiers ». La CdM estime que la pérennité du système de retraite dans la fonction publique a un « impact direct sur la pérennité générale des finances publiques et, par conséquent, sur la compétitivité générale du pays », toutes deux en difficulté depuis un certain temps. L'UEL va jusqu'à demander que les régimes spéciaux soient supprimés dans un souci de justice sociale.

« Les régimes spéciaux ne sont pas seulement l'expression d'une discrimination très regrettable, qui s'explique uniquement par la surreprésentation d'une classe d'électeurs, mais servent également à

dissimuler une part considérable de la dette publique ». (UEL)

Les partis politiques

Les *Pirates* estiment qu'il est nécessaire de réformer les deux régimes de retraite au cours des deux ou trois prochaines années. Ces grandes réformes devraient se dérouler en parallèle, toute mesure devant aller dans le sens de l'État social et n'augmenter en aucun cas le risque de pauvreté des personnes âgées. Elles devraient notamment être soumises à des critères comme l'accord de tous les participants d'une quadripartite, ainsi que la contribution d'un conseil de citoyens à la prise de décision. Les pensions versées par les caisses de pension publiques doivent rester « le pivot du système ».

déi Lénk indiquent que le régime général n'a en aucun cas besoin d'être réformé. A court terme, les détériorations structurelles résultant de la réforme de 2012 doivent être annulées pour lutter contre la pauvreté des personnes âgées.

« Pourquoi a-t-on besoin d'une réserve, si ce n'est pour faire face à des problèmes transitoires » ?
(*déi Lénk*)

A long terme, *déi Lénk* souhaitent sécuriser les recettes de la caisse de pension à l'aide de nouvelles sources de financement (p. ex. des cotisations sur les heures supplémentaires). Les cotisations devraient être perçues au-delà de la limite de cinq fois le salaire minimum. En ce qui concerne les régimes spéciaux, qui présentent « un déséquilibre non négligeable », le parti estime qu'une réforme est nécessaire, mais qu'il faudrait procéder d'abord à une analyse plus approfondie.

Le *DP* estime qu'une réforme à court terme du régime général est indispensable et souhaite une « large consultation de la société civile », afin de trouver un consensus.

« La possibilité d'un plus grand soutien du deuxième pilier (retraites complémentaires d'entreprise) et du troisième pilier (régimes privés de prévoyance vieillesse) [...], notamment par une amélioration des allègements fiscaux, est examinée ». (DP)

En ce qui concerne les régimes spéciaux des fonctionnaires publics, l'accord de coalition ne prévoit pas de réforme, affirme le *DP*. Toutefois, il assure qu'il « ne fermera pas la porte à une discussion sur ce sujet ».

déi gréng voient la nécessité d'une réforme pour les deux systèmes de retraite après les prochaines élections (2028). Le modèle solidaire doit être garanti pour les générations futures, le principe des 40 années de cotisation doit être maintenu et les périodes d'études prises en compte indépendamment de l'âge. Des cotisations de retraite devraient également être prélevées sur les revenus du capital.

« Il faut veiller à ce que la politique d'investissement de l'ensemble du Fonds de réserve pour les retraites soit conforme à l'Accord de Paris sur le climat ». (*déi Gréng*)

Comme les régimes spéciaux dans le secteur public sont financés par le budget de l'État et ne disposent pas de réserves, *déi gréng* plaident en priorité pour qu'un fonds de pension soit créé pour le secteur public.

Le *LSAP* considère que les deux systèmes de pension nécessitent à long terme (à l'horizon de dix ans) une réforme. Il propose d'évaluer la réforme de 2012 et de s'appuyer sur les pratiques positives, de tenir compte de l'évolution réaliste de l'espérance de vie et de recourir à des recettes supplémentaires (p. ex. taxes sur les robots

et autres processus de production générés par l'IA ainsi que les « superprofits »). Afin d'assurer la pérennité des régimes spéciaux, il faudrait également constituer une réserve. En principe, il faudrait « instaurer un parallèle dans la discussion sur les retraites dans les deux secteurs, dans le sens d'un rapprochement des deux systèmes ».

« Pour que le système fonctionne à long terme, il faut être prêt [...] aux réformes, et ce dans le respect du contrat entre les générations. Il est pour nous hors de question de brader notre système de retraite, en faisant passer cela pour un renforcement des 2e et 3e piliers ». (LSAP)

Le *CSV* fait remarquer que de nombreux développements dépendent des conditions économiques. Mais 2027 sera une année décisive. C'est la raison pour laquelle « l'accord de coalition prévoit une consultation de grande envergure avec la société civile sur la viabilité à long terme du système de retraite ».

« Cela doit se faire dans le respect mutuel et dans l'intérêt des générations futures, car elles en subiront les conséquences ». (CSV)

Naomi Berrend

Que pensent les jeunes de leurs perspectives de retraite ? Nous avons posé la question. Vous trouverez l'article à ce sujet sur www.forum.lu



Vous trouverez les réponses complètes à notre enquête en cliquant sur le lien suivant : <https://www.forum.lu/article/umfrage/>



Pas de pitié pour les jeunes retraités !

Le point de vue des organisations internationales

Fonds monétaire international : Réduire l'attractivité de la retraite anticipée

« (Le Luxembourg), devrait accorder la priorité au rapprochement de l'âge effectif de départ à la retraite (actuellement environ 60 ans) avec l'âge légal de 65 ans. Cela signifierait, entre autres, la suppression des incitations au départ anticipé à la retraite et la mise en place d'un système de retraite moins généreux ».

Country report 2023

Conseil européen : La croissance économique a besoin des travailleurs seniors

« Le relèvement de l'âge effectif de départ à la retraite aurait des effets positifs sur le plan macroéconomique et permettrait de réduire les dépenses de retraite, étant donné qu'une plus grande proportion de travailleurs plus âgés contribuerait à soutenir la croissance économique ».

Programme national de réforme du Luxembourg pour 2023

Commission européenne : Qui dit mieux ?

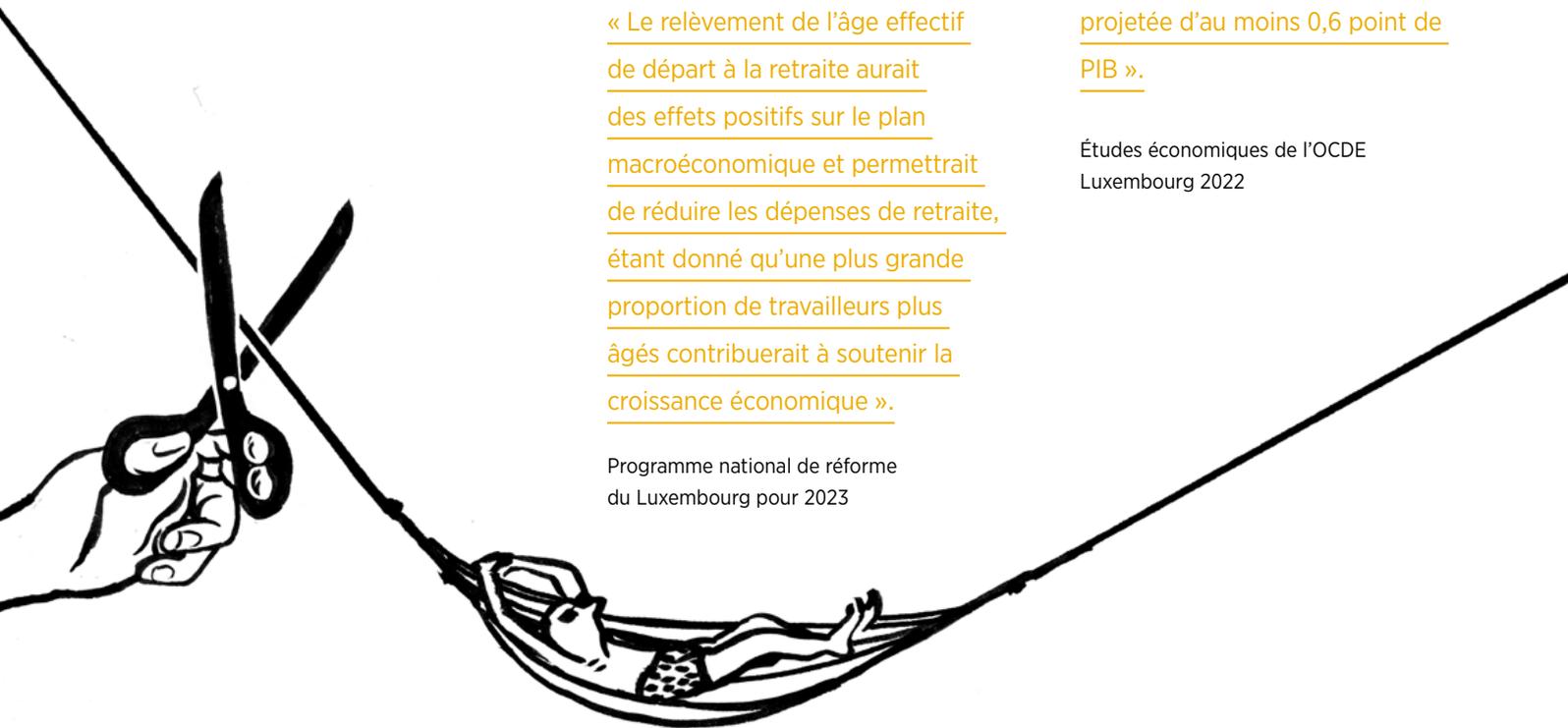
« Pour garder le taux national de dépendance en 2040 égal à celui de 2020, les projections indiquent que l'âge de départ à la retraite devrait être relevé à 68 ans à Malte, en Hongrie et en Suède et à 72 ans au Luxembourg ».

Livre vert sur le vieillissement 2021

OCDE : Un conflit intergénérationnel

« Les retraites anticipées privent l'économie d'importantes ressources de main-d'œuvre qualifiée et augmentent la charge fiscale pour les générations futures, alors que les retraités actuels jouissent d'un niveau de vie très élevé. Un relèvement de l'âge effectif de départ du marché du travail à 62 ans réduirait la hausse projetée d'au moins 0,6 point de PIB ».

Études économiques de l'OCDE Luxembourg 2022



La réforme des retraites selon *forum*

ou comment on pourrait peut-être arriver
à un résultat satisfaisant

Peut-être qu'après la lecture de ce manuel, la question des pensions vous semblera un peu moins inaccessible et rébarbative. Nous en serions ravis ! Nous avons essayé d'aborder le sujet avec une certaine impartialité et de le démêler pas à pas. Mais peut-être voudriez-vous savoir maintenant quelles conclusions la rédaction de *forum* a tiré de cette enquête ?

Si on décide de réformer les retraites malgré d'énormes réserves, il faudra alors que toute une série de dispositions soient reconsidérées et ce, afin que l'ensemble du système gagne en équité et en légitimité aux yeux des différentes parties de la population.

2) Par ailleurs, il semble évident que les régimes de retraite devraient être revus car ils promettent manifestement aux futures générations plus qu'ils ne sont en mesure de fournir.



Quels principes devraient, selon nous, guider une réforme des retraites et quels changements concrets nous semblent utiles ? Il serait judicieux, par exemple, que toutes les parties contribuent à une solution et pas seulement les retraités de demain. Voici une proposition (très provisoire) pour répartir la charge sur davantage d'épaules – et, si vous en avez envie, écrivez-nous ce que vous en pensez.

1) Il ne faudrait pas se contenter d'une ou deux mesures visant simplement à réduire quelque peu les dépenses futures du système de retraite.

Concrètement, pour augmenter les recettes et freiner les dépenses, on pourrait 1) anticiper la réduction progressive du taux de pourcentage prévue dans la réforme de 2012 (il n'y a aucune raison pour l'imposer aux générations futures mais pas aux actuelles) ; 2) augmenter la contribution de l'État au financement du régime général des retraites de 8 à 10 % ; et 3) comme c'est déjà le cas pour l'assurance dépendance, soumettre tous les types de revenus à contribution pour le paiement des cotisations.

En outre, on devrait commencer à se préparer à un système de retraite qui prenne en compte les revenus générés par le capital, les robots et l'intelligence artificielle (IA).

3) Il faut plus rapidement en finir avec les différences qui existent encore entre le régime général et les régimes spéciaux des fonctionnaires. L'objectif final de toute future réforme des pensions devrait être l'uniformisation des conditions de tous les régimes de pension qui reposent sur un système par répartition.

Concrètement, le plafond des cotisations, et avec lui le montant maximal de la pension, doit également s'appliquer à la fonction publique et ce, afin d'alléger les finances publiques. Cela pourrait avoir pour conséquence que les fonctionnaires de l'État exigent eux aussi une pension complémentaire de leur employeur (2^e pilier). Mais cela devrait revenir quand-même moins cher à l'État que le régime actuel.

Le traitement préférentiel accordé aux fonctionnaires engagés avant 1999, selon lequel ce n'est pas le salaire moyen mais le salaire final qui est utilisé pour le calcul de la pension, devrait être supprimé rapidement.

4) L'abaissement du plafond des cotisations de 5 fois le salaire minimum à, par exemple, 4 fois ce salaire, pourrait également s'avérer une mesure judicieuse.

En effet, plus le salaire est élevé, plus l'État participe à la constitution des droits à la retraite de chaque assuré. Ainsi, sur un salaire de 2.500 €, l'État ajoute une contribution à la retraite d'environ 200 € par mois. Mais quelqu'un qui gagne 10.000 € reçoit un montant d'environ 800 €, et celui qui perçoit 12.500 € se voit attribuer 1.000 € par mois en tant que « supplément » de l'État à ses cotisations de retraite. Est-ce équitable ? La subvention de 8 % ne devrait-elle pas être limitée à un niveau de salaire inférieur afin de diminuer de cette manière les coûts pour le budget

de l'État ? Les employeurs sont favorables à cette mesure car leurs charges salariales seraient de la même manière réduites pour les très hauts salaires. Alternativement, on pourrait aussi imaginer qu'à partir d'un certain niveau, l'État ne paie plus de cotisations alors que les employeurs et les salariés continuent de les payer. A vrai dire, nous ne comprenons pas assez les multiples implications d'un tel abaissement pour nous faire une opinion claire.

5) Une augmentation de l'âge de la retraite devrait être évitée. Toutefois, si les conditions d'accès à une préretraite devaient être durcies, il faudrait au moins simplifier parallèlement l'accès à la pension d'invalidité.

Concrètement, le débat ne devrait pas se porter sur l'augmentation de l'espérance de vie en général, mais plutôt sur « l'espérance de vie en bonne santé », c'est-à-dire l'espérance de vie ventilée en fonction des professions et de la charge de travail correspondante. Une autre solution consisterait à fixer l'âge de la retraite en fonction du niveau de salaire (plus le salaire moyen est élevé, plus on partirait tard à la retraite). Il existe en effet une corrélation claire entre le niveau de revenu et l'espérance de vie.

6) La réforme devrait permettre de corriger des injustices existantes ; en particulier, elle devrait améliorer la situation des personnes (en majorité des femmes) avec des carrières professionnelles incomplètes.

Concrètement : suppression de la durée minimale d'assurance de 10 ans comme condition préalable pour accéder au droit d'avoir une retraite. La situation de personnes qui n'arrivent pas à avoir une retraite décente doit être analysée, en premier lieu les femmes ayant des carrières incomplètes et les salariés mal payés (notamment en raison de la non prise en

compte des heures supplémentaires). Le statut très critiqué de « conjoint ou partenaire aidant d'un travailleur indépendant » devrait être réformé pour se rapprocher du statut de salarié, ou bien être purement et simplement supprimé.

7) Les réserves du Fonds de pension doivent être gérées en accord avec les intérêts des générations futures.

Concrètement, le Fonds de pension doit se doter d'une vraie stratégie de placement qui réponde à tous les critères du développement durable. Sa gestion doit aussi être supervisée par des représentants d'organisations environnementales et sociales. Des investissements au Luxembourg (logement, réserve foncière de l'État, infrastructure énergétique, etc.) devraient y occuper une place plus importante.

8) Enfin, deux points dans la discussion doivent être clairement distingués : d'une part, la réforme du système de retraite solidaire qui s'adresse à toutes les parties de la population et, d'autre part, des mesures fiscales qui facilitent à la partie la plus aisée de la société la constitution d'un patrimoine supplémentaire.

Concrètement, si le gouvernement et le parlement veulent que la classe moyenne se constitue un patrimoine supplémentaire en mettant en place des allègements fiscaux, qu'ils le fassent. Mais il ne faut pas faire passer ces incitations fiscales au profit de ceux qui ont (un peu) plus que nécessaire pour une alternative à un système public de retraite adéquat.

Jürgen Stoldt (pour la rédaction de *forum*)

Un grand débat de société ?

Le gouvernement a annoncé un grand débat avec toute la société autour de la question des retraites. On ne sait pas encore à quoi cette annonce se rapporte concrètement et si, au final, ce sera beaucoup plus qu'une simple consultation des *usual suspects*.

Mais pour que vous puissiez vous imaginer le processus politique dans le cadre du système institutionnel luxembourgeois, voici les étapes et les acteurs principaux qui interviennent au cours d'un projet politique de cette envergure :

1. L'accord de coalition prévoit une réforme des retraites et donne de premières indications sur la direction à suivre.
2. Le gouvernement présente une orientation provisoire, tant en ce qui concerne la méthode de prise de décision (« un grand débat de société ») que les résultats souhaités de ce « débat ». L'avis du Conseil économique et social, organe consultatif du gouvernement, est sollicité.
3. La Chambre des députés se saisit de la réforme du système de pensions dès que les groupes politiques de la coalition gouvernementale mettent le sujet à l'ordre du jour.
4. Le sujet est discuté au sein de la commission de la santé et de la sécurité sociale, puis également en séance plénière dans le cadre d'un débat d'orientation.
5. Les partenaires sociaux (organisations patronales et syndicats) se positionnent, élaborent des propositions ou des revendications et publient leurs prises de position.
6. L'espace médiatique est saturé de lettres aux rédactions, d'analyses et prises de parole dans la presse écrite, à la radio, à la télévision et sur les réseaux sociaux.
7. Les associations environnementales et sociales tentent également de faire valoir leurs positions, bien qu'elles n'aient pas de base légale dans le cadre du processus législatif.
8. Idéalement, un conseil de citoyens, choisis au hasard et disposant des informations objectives nécessaires, se constituera pour donner une voix à la société civile. Cela permettrait de faire entendre l'opinion des jeunes et des frontaliers, qui sont directement concernés par les modifications du système actuel de pension.
9. Sur la base du débat public, le gouvernement évalue ce qui est politiquement faisable et dépose au parlement un projet de loi sur la réforme du système de pensions.
10. Les chambres professionnelles sont invitées à donner leur avis sur le projet de loi.
11. Le Conseil d'État examine le texte d'un point de vue essentiellement juridique. Il vérifie sa conformité avec la Constitution, le droit européen et les traités internationaux. Enfin, il présente un avis motivé qui contient, le cas échéant, des critiques et des propositions de modification. Il formule éventuellement une opposition formelle sur certains points.
12. La commission parlementaire compétente analyse le projet de loi et les avis du Conseil d'État et des différentes chambres professionnelles. Le gouvernement et la commission parlementaire peuvent suivre leurs recommandations en modifiant le texte. Tous les amendements sont à nouveau examinés par le Conseil d'État dont les oppositions formelles doivent impérativement être prises en compte, faute de quoi le projet de loi n'est pas dispensé du second vote constitutionnel après la première lecture à la Chambre.
13. Le rapporteur désigné par la commission parlementaire présente son rapport sur l'évolution du projet de loi à la Chambre en séance plénière. Le rapport est discuté par les députés et adopté à la majorité.
14. Si la réforme n'a pas réussi à convaincre une part substantielle des électeurs et des personnes concernées, la grogne gagne la rue. Lors de la dernière réforme des retraites en 2012, la « grande coalition » (CSV/LSAP) a réussi à faire passer sa loi sans grandes protestations.

Pierre Lorang/Jürgen Stoldt

Pour



Si vous n'en avez pas encore assez et que vous souhaitez comprendre comment le débat autour de la réforme des pensions évolue au cours des prochains mois, nous vous conseillons de lire l'hebdomadaire *Lëtzebuurger Land*, qui ne cesse de rendre compte en détail des différentes positions.

approfondir

Vous trouverez d'autres informations générales dans les publications suivantes, qui sont toutes accessibles en ligne. Vous pouvez obtenir des liens directs en utilisant les codes QR ci-dessous.



< la brochure très complète de la Chambre des salariés, Le régime général d'assurance pension, Luxembourg, 2023 ; également disponible en version papier (5 €, Librairie Fieldgen)



< l'avis de l'ancien président de la Caisse de pension Robert Kieffer sur le projet de loi de 2012, qui énumère les problèmes du système et de la réforme de l'époque



< la brochure d'information claire et compréhensible du CNAP, « Pension vieillesse », avec des exemples de calcul

< l'analyse très approfondie mais complexe de Guy Foetz en cinq parties dans le Tageblatt des 31 mars, 2 avril, 5 avril, 6 avril et 9 avril 2024 (pas encore activée)



< des informations statistiques et de bonnes explications sur l'état des systèmes de sécurité sociale grâce au système d'information sur les assurances sociales de l'IGSS (Informatiounssystem iwwer Sozial Ofsécherung a Gesondheet)



< le dossier de *forum* toujours très actuel sur le système de retraite de janvier 2011 (n° 303)



< une publication éditée par la Fondation IDEA à l'approche des dernières élections législatives et consacrée en partie à la question des retraites (*Face aux grands défis*, 2023)



< et enfin l'interview révélatrice de Martine Deprez, ministre responsable de la Sécurité sociale, sur la réforme à venir du système de pension, dans le *Lëtzebuurger Land*, 5 janvier 2024



(Re)voir le Public Forum du 14 mai sur la réforme des retraites

Le 14 mai dernier, *forum* a organisé aux Rotondes une discussion publique sur le thème de la réforme des retraites entre les économistes Dylan Theis (Chambre des salariés, CSL), Nicolas Simons (Union des entreprises du Luxembourg, UEL) et des représentants des partis de jeunesse (jonk gréng: Kris Hansen // JSL: Max Molitor // CSJ: Laurent Braun // JDL: Steven Milbert // Piraten: Mathis Godefroid // jonk Lénk: Pierre Turquin).

Pour plus d'informations sur nos événements et dossiers futurs, inscrivez-vous à notre newsletter sur www.forum.lu

Pour visionner la vidéo :





Participatory slow journalism.



Scanner le code QR et
commander l'abonnement
en ligne

www.forum.lu/abo

