

**« Renforcer la pension légale pour tous »  
Analyses et revendications syndicales quant à  
la pérennisation du régime général  
d'assurance pension**

**Résumé**

La position de l'OGBL et du LCGB relative au débat sur les pensions est claire : **dans aucun cas nous accepterons une dégradation de notre système social et solidaire basé sur la répartition, ni la privatisation du régime public. L'OGBL et le LCGB s'engagent pour un système de pension solidaire porté par une gestion et un financement tripartites. Toute discussion éventuelle au sujet des pensions doit être menée à pied d'égalité entre les trois parties impliquées et dans aucun cas, des mesures unilatérales ne devraient être prises dans le cadre de telles discussions.**

Compte tenu des dégradations des prestations en matière de pensions actées lors de la réforme de pension en 2012, toute nouvelle discussion de réforme devrait porter sur le renforcement du système par une **amélioration ciblée de certaines prestations** et, le cas échéant, par une **hausse des ressources** du système.

### **Situation financière du régime de pension**

Les réserves actuelles du système de pension représentent plusieurs dizaines de milliards d'euros et elles seraient suffisantes pour payer pendant plus de 4 ans les dépenses annuelles sans devoir percevoir un centime en cotisations. **Vu cette réserve faramineuse du régime général, la situation actuelle ne peut donc être considérée comme urgente. Les déséquilibres futurs éventuels pourraient dans un premier moment être compensés par cette réserve** – qui ne peut être traitée comme une fin en soi – sans pour autant que le réajustement des pensions à l'évolution du salaire réel ne doit être freiné.

**Le déséquilibre financier projeté pour l'année 2027 n'est aucunement signe d'un niveau de recettes en cotisations insuffisant pour couvrir les dépenses de pensions du système. De fait, selon les estimations, les recettes en cotisations sont suffisantes pour couvrir les dépenses de pensions proprement dites jusqu'en 2034.** Le déséquilibre financier projeté pour 2027 est dû au fait que les cotisations sont utilisées en partie pour le financement d'éléments qui ne servent pas au paiement des pensions, mais bien à des éléments annexes qui n'ont pas nécessairement de lien avec le système de pension. Ainsi, les dépenses liées aux frais de fonctionnement de la CNAP (e.a. traitement des fonctionnaires) et les transferts au Fonds pour l'emploi pour compenser le paiement des indemnités (professionnelles) d'attente et des indemnités de préretraite – indemnités sans lien avec la CNAP – représentent plus de 8% de l'ensemble des dépenses courantes de la CNAP sans qu'ils servent au financement des pensions.

**Ces dépenses courantes qui ne sont pas liées au paiement des pensions ne devraient pas être prises en charge par la CNAP et seraient donc ignorées pour le calcul de la prime de répartition pure ce qui permettrait de sauver à législation constante le modérateur d'ajustement pour une période prolongée.** Précisons toutefois dès à présent que nos syndicats estiment qu'il faut abolir le mécanisme légal actuel mettant en question le réajustement intégral des pensions à l'évolution réelle des salaires.

En ce qui concerne les projections sur la soutenabilité financière du système de pension, **nos syndicats continuent à plaider pour la seule concentration sur la période de couverture de 10 ans avec un bilan intermédiaire tous les 5 ans, tel que prévu par la législation luxembourgeoise actuelle.** Cette période de couverture de 10 ans n'est ni trop longue, en tenant compte des incertitudes qui naissent avec l'éloignement dans l'avenir, ni trop courte pour mener une analyse de l'impact des promesses de pension. **Toutes les analyses menées au cours des dernières décennies ont mis en avant à quel point des projections à moyen et long terme sont excessivement incertaines et volatiles pour justifier des mesures quelconques.** Récemment encore, le Rapport sur le vieillissement a mis en avant deux scénarios – certainement qualifiables de scénarios centraux par les auteurs – dont l'un projetait une hausse des dépenses de pensions de 21,7% jusqu'en 2040 tandis que l'autre, sans recourir à des hypothèses excessivement optimistes, projetait une hausse de 5,4% jusqu'à la même date.

Si les déséquilibres du système se réalisaient, nos syndicats sont d'avis qu'après la réforme de 2012 qui a instauré d'importantes baisses au niveau des prestations, il est temps que le système de pension se dote de ressources financières supplémentaires. **L'OGBL et le LCGB tiennent à souligner qu'une exclusion dès le départ de toute hausse des recettes du système est inadmissible. En effet, tout service performant nécessite de ressources adéquates afin**

**qu'il puisse fonctionner durablement. Plutôt que d'arguer que le système doit s'adapter aux ressources qu'il dispose, nos syndicats revendiquent que les ressources soient adaptées selon les besoins du système !**

À travers des modifications classiques de paramètres du système, comme la hausse ou le déplaçonnement des cotisations, mais aussi à travers des outils de financement alternatif, comme une contribution solidarité, une majoration d'impôt, un impôt sur la valeur ajoutée des entreprises, d'importantes recettes peuvent être générées afin de stabiliser, voire de renforcer notre système social et solidaire des pensions basé sur la répartition. Le développement de sources de financement alternatives peut d'ailleurs être particulièrement opportun afin de rendre le financement de l'assurance pension moins dépendant de l'évolution de l'emploi et de tenir compte des transformations technologiques (IA, robotisation, etc.). **Par ailleurs, l'OGBL et le LCGB tiennent à souligner que tout nouvel financement doit être garanti de manière tripartite par l'État, les assurés et les employeurs.**

### **Niveau des pensions et réforme de 2012**

Avec la proposition de loi en mars 2021 relative à la préservation du niveau des pensions, la Chambre des salariés a mis en avant comment le système actuel pourrait être davantage renforcé, notamment à travers l'abolition de l'automatisme de la modération du réajustement des pensions aux salaires, à travers la pérennisation de l'allocation de fin d'année et à travers une hausse substantielle de la pension minimum.

La réforme des pensions en 2012 est déjà allée trop loin en infligeant à chaque salarié une baisse de son taux de remplacement – cette baisse s'élève à environ 8,5% pour les personnes avec un revenu cotisable égal au salaire minimum et à environ 15% pour les personnes avec un revenu égal au maximum cotisable. De ce fait et sachant que cette baisse correspond à une perte d'environ 200 000 euros pour un salarié moyen au cours de sa pension, **il est évident que nos syndicats n'acceptent en aucun cas une baisse supplémentaire du niveau des prestations.**

Quant au mécanisme de modération du réajustement, introduit lui aussi par la réforme de 2012, l'OGBL et le LCGB sont convaincus qu'il doit être révoqué. En effet, **le réajustement des pensions à l'évolution des salaires réels est un élément essentiel pour éviter une hausse considérable des inégalités entre retraités et actifs.** Or, outre cet argument de principe et l'argument selon lequel les pensionnés devraient eux aussi profiter de la hausse de la productivité d'une économie qu'ils ont aidé à construire, il faut mettre en avant que la modération du réajustement constitue un véritable manque à gagner pour les pensionnés qui est très important à moyen et long terme. **Sans réajustement au cours des dernières 25 années, un retraité en pension depuis 1999 aurait une pension qui serait 22,6% plus faible qu'avec le réajustement intégral** – une personne avec une pension minimum au moment de l'attribution en 1999 aurait une pension de seulement 1 691 euros – avec une carrière d'assurance pension d'au moins 40 ans !

Outre l'abolition de ce système de modération de réajustement, l'OGBL et le LCGB plaident pour **mettre fin à l'automatisme selon lequel une hausse du taux de cotisation est synonyme d'une suppression de l'allocation de fin d'année pour les retraités.** En effet, cette allocation de fin d'année est un élément important notamment pour les retraités modestes pour lesquels une suppression réduirait la pension annuelle de plusieurs points de pourcentage. Conformément à la revendication reprise dans la proposition de loi de la Chambre des salariés, nos syndicats proposent, soit de mettre fin au mécanisme selon lequel l'allocation de fin d'année dépend du taux de cotisation, soit d'augmenter le montant de référence de manière à intégrer l'allocation de fin d'année dans les majorations forfaitaires mensuelles des pensionnés. **Étant donné que l'allocation de fin d'année ne correspond qu'à 1,85% de l'ensemble des dépenses de pensions, son maintien est aussi financièrement tout à fait justifiable.**

Sachant que le taux de pauvreté des retraités est à la hausse et en raison d'un niveau de pension minimum inférieur au seuil de pauvreté et insuffisant pour permettre à un retraité locataire en bonne santé de mener une vie décente, l'OGBL et le LCGB revendiquent d'ailleurs à ce que la pension minimum soit augmentée de manière significative. En effet, **nous considérons comme intenable la situation selon laquelle une carrière d'assurance complète d'au moins 40 années n'est pas garant d'une vie décente pour les personnes âgées.** Une hausse de la pension minimum conséquente est inéluctable et à terme, la pension minimum nette doit atteindre le budget de

référence. **La hausse de la pension minimum pourrait d'ailleurs être transposée par deux canaux, à savoir par une simple hausse de la pension minimum brute et par l'instauration d'un crédit d'impôt pension minimum** (corolaire du crédit d'impôt salaire social minimum introduit en 2019).

En outre nos syndicats tiennent à souligner que des niveaux de pension faramineux parfois mis en avant par certains sont extrêmement loin de représenter la réalité auxquelles sont confrontées les pensionnés. En effet, en moyenne, une pension versée par la CNAP s'élevait à moins de 2 200 euros en décembre 2022. Même si l'on ne considère que les pensions de vieillesse (anticipées) et que les carrières luxembourgeoises, la pension moyenne se limite à 3 600 euros en décembre 2022 – loin des 8 000 euros avancés par certains. De fait, **les pensions de vieillesse supérieures à 8 000 euros représentent moins de 0,14% des pensions versées par la CNAP et ne sont absolument pas la règle comme certains veulent le faire croire.**

### **Systeme public fort plutôt qu'un système de pension privatisé**

Il est important de souligner qu'**un système de pension de qualité qui a d'importants éléments sociaux doit impérativement être basé sur la répartition**. Ni la capitalisation, ni d'ailleurs les régimes privés ne peuvent être une alternative viable si l'on souhaite continuer de garantir un niveau de vie décent à la population âgée.

Dans ce sens, il est primordial de répéter que les systèmes par capitalisation n'offrent pas de solution aux défis de financement liés au vieillissement de la population. Plus encore, les régimes par capitalisation ont une multitude de faiblesses que les régimes par répartition n'ont pas : ils sont inflexibles (pas d'indexation, ni sur les prix, ni sur les salaires), ils sont risqués (rendement dépend des cours boursiers), ils ont des coûts administratifs élevés (n'étant pas universels, les coûts administratifs primaires sont plus importants) et leur rendement ne sert pas qu'aux assurés, mais aussi (ou même avant tout ?) aux gestionnaires.

Au vu de ces points, il va sans dire que l'OGBL et le LCGB s'opposent à ce que le 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> pilier de l'assurance pension soient promus davantage, au détriment du premier pilier. Plutôt que d'assister à une dégradation du système public des pensions au profit des systèmes privés, nos syndicats demandent à ce que le premier pilier soit renforcé davantage, entre autres par une hausse de la pension minimum, mais aussi avec l'option d'une pension complémentaire au sein du régime public. Si des ressources supplémentaires sont nécessaires pour garantir le financement du système, des recettes doivent être créées.

Il est primordial que notre système de pension continue à être un système social et solidaire de qualité qui couvre la plus grande partie des salariés et la plus grande partie des salaires. Ce système assurantiel basé sur le principe de salaires différés, respectivement de salaires socialisés, ne doit pas être confondu avec un modèle d'assistance qui ne couvre qu'un besoin minimum des retraités.

\* \* \*

En conclusion, il est clair que la réduction du système de pension public est une option inenvisageable. La sécurité financière des retraités est une responsabilité collective qui nécessite un engagement continu envers la préservation et le renforcement du système de pension public. Plutôt que de réduire ses fondements, il est impératif de rechercher des solutions créatives et durables qui garantissent sa viabilité à long terme. Ces solutions sont à trouver de manière tripartite entre les partenaires sociaux et l'État dans des discussions à pied d'égalité, et de nombreuses pistes sont indiquées dans la présente note.

En investissant intelligemment dans le système de pension public et en explorant des sources de financement supplémentaires, il est possible de maintenir sa solidité tout en répondant aux besoins changeants de la société. Ainsi, en préservant et en améliorant le système de pension public, nous pouvons assurer une retraite conséquente, stable et sécurisée pour les générations actuelles et futures.

## Revendications salariales :

- **Mener la discussion à pied d'égalité entre les trois parties impliquées sans mesures unilatérales du gouvernement**
- **Apprécier la situation financière par la période de couverture de 10 ans avec des bilans intermédiaires tous les 5 ans**
  - des horizons plus lointains sont trop sensibles aux changements d'hypothèses
  - les analyses précédentes se sont toujours avérées trop pessimistes
- **Utiliser la réserve pour combler les déséquilibres éventuels à court et moyen terme**
  - la réserve n'est pas une fin en soi, mais existe expressément pour compenser des déséquilibres futurs
- **En cas de besoin, jouer sur les recettes du système plutôt que sur les prestations**
  - éviter toute discussion sur une baisse des prestations
  - chercher les recettes nécessaires pour atteindre un système adéquat plutôt que d'adapter les prestations du système aux recettes (potentiellement) inadéquates
- **Pérenniser l'allocation de fin d'année**
  - soit par un découplage de son versement et du taux de cotisation, soit par une intégration de ce montant dans les majorations forfaitaires
  - coût limité
- **Pérenniser le réajustement des pensions**
  - rompre le lien entre prime de répartition pure et réajustement afin d'éviter des inégalités croissantes entre actifs et pensionnés
  - **à titre subsidiaire : considérer les recettes en cotisations (et le recours à la réserve) par rapport aux seules dépenses de pensions pour le calcul de la prime de répartition pure** pour permettre de sauver le réajustement pendant 6 années supplémentaires avec la législation actuelle
- **Augmenter la pension minimum de manière significative**
  - par une combinaison d'une hausse brute de la pension et de l'introduction d'un crédit d'impôt pension minimum (CIPM)
  - coût limité
- **Développer des sources de financement alternatif au système de pension (sinon, hausse du taux de cotisation)**
  - rendre le financement de l'assurance pension moins dépendant de l'évolution de l'emploi et tenir compte des évolutions technologiques
- **Réduire considérablement le seuil de la réserve légale**
  - le maintien de la réserve légale est une contrainte importante pour le système une fois que ce seuil est atteint

## Tableau récapitulatif

<b>Constats</b>	<b>Revendications</b>	<b>Lignes rouges</b>
Le système de pension est géré et financé de manière tripartite.		Toute mesure unilatérale ou toute mesure qui n'est pas financée de manière tripartite est à réfuter.
Le système de pension luxembourgeois est un système public, social et solidaire basé sur la répartition.	Il faut préserver, voire même renforcer ce système de pension public luxembourgeois.	<p>Une privatisation du système de pension, voire un basculement à un système par capitalisation est inacceptable.</p> <p>Dans aucun cas le régime public (1<sup>er</sup> pilier) ne peut être affaibli au profit du 2<sup>e</sup> ou 3<sup>e</sup> pilier de l'assurance pension. Ces deux piliers privés sont des éléments d'accumulation d'épargne et ne sont pas à confondre avec un système de pension.</p>
<p>Le cadre du système général prévoit des périodes de couverture de dix ans avec des bilans intermédiaires tous les cinq ans. Le taux de cotisation est fixé de manière à garantir qu'à la fin de la période de couverture la réserve légale du régime de pension reste assurée.</p> <p>Les projections sur la situation financière du régime général se sont tous démontrées comme étant excessivement pessimistes.</p>	Il est primordial de continuer à respecter cette période de couverture de 10 ans et d'éviter de baser le discours sur des projections à plus long terme. Avec un bilan intermédiaire tous les 5 ans, la période de couverture n'est ni trop longue en vue de la prévisibilité, ni trop courte pour permettre une réponse réfléchie aux défis futurs.	<p>Compte tenu de l'incertitude qui est liée aux données à moyen et long terme, il faut éviter de prôner un catastrophisme sur base de ces chiffres.</p> <p>Toute affaiblissement du système de pension sur base de données fortement incertaines est à réfuter.</p>
Le niveau des pensions a été fortement réduit par la réforme des pensions en 2012 infligeant des pertes aux alentours de 400 000 euros pour un salarié moyen.		Une nouvelle détérioration du niveau des pensions est inadmissible.
La réforme des pensions de 2012 a joué uniquement		

<p>sur le niveau des dépenses du système par la détérioration des prestations du système de pension.</p> <p>Le taux de cotisation à charge des salariés et des employeurs n'a pas été relevé depuis 1976.</p> <p>La part des coûts non-salariaux dans le coût de la main d'œuvre est particulièrement faible au Luxembourg.</p>	<p>Toute nouvelle discussion au niveau des pensions devrait s'orienter au niveau du financement du système de pension. Une hausse des recettes du système est la seule mesure acceptable.</p>	<p>Il est inadmissible que toute piste pour augmenter les recettes est dès le départ exclue.</p>
<p>Le taux de risque de pauvreté des retraités a doublé pendant la dernière décennie.</p> <p>La pension minimum nette est 20% inférieure au seuil de pauvreté.</p> <p>La pension minimum nette est 24% inférieure au budget de référence qui correspond au budget minimal nécessaire pour mener une vie décente.</p>	<p>Une hausse de la pension minimum est indispensable.</p> <p>La hausse de la pension minimum pourrait être organisée par deux outils : une hausse de la pension brute et l'introduction d'un crédit d'impôt pension minimum (corolaire du crédit d'impôt salaire social minimum).</p>	<p>Une nouvelle détérioration du niveau des pensions est inadmissible.</p>
<p>L'allocation de fin d'année est abolie dès que le taux de cotisation est relevé.</p> <p>L'allocation de fin d'année correspond à un montant forfaitaire égal pour tous les salariés avec une même longueur de la carrière et indépendant du niveau de revenu du pensionné.</p> <p>L'allocation de fin d'année correspond à 3,6% de la pension minimum annuelle, mais seulement à 0,8% de la pension maximale.</p>	<p>L'allocation de fin d'année doit être pérennisée, soit en l'intégrant dans les majorations forfaitaires, soit en abolissant sa dépendance avec le taux de cotisation global.</p>	
<p>Le réajustement des pensions à l'évolution du salaire réel est freiné, voire aboli dès que les dépenses courantes de la CNAP dépassent les recettes en cotisations de la CNAP.</p>	<p>Le réajustement intégral des pensions doit être maintenu, d'autant plus que le régime général dispose de réserves faramineuses et qu'il est en une situation financière très confortable.</p> <p>Seules les dépenses de pensions, c'est-à-dire les dépenses liées à l'objectif ultime du système de</p>	

<p>À terme le non-réajustement des pensions à l'évolution des salaires inflige des pertes immenses aux pensionnés.</p> <p>Le non-réajustement des pensions à l'évolution des salaires provoque un écart croissant entre niveau de vie des pensionnés et des salariés.</p> <p>Le régime général dispose de plus de 27 milliards d'euros de réserves.</p> <p>Les dépenses courantes autres que les dépenses pour pensions (frais de fonctionnement, transferts au Fonds pour l'emploi pour l'indemnité d'attente et de préretraite, etc.) représentent 8,1% des dépenses courantes de la CNAP, soit l'équivalent de 0,6% du PIB.</p>	<p>pension, devraient être financées par les cotisations. Les frais annexes devraient être externalisés et ignorés pour le calcul de la prime de répartition pure.</p> <p>La considération des seules dépenses de pensions (plutôt que dépenses courantes totales) permettrait de sauver le réajustement intégral pendant 6 années supplémentaires.</p>	
<p>L'espérance de vie des personnes est très hétérogène en fonction de leur niveau de vie et de leur statut professionnel.</p>	<p>Nous demandons à ce que ces inégalités d'espérance de vie soient soigneusement analysées au Luxembourg.</p>	<p>Toute hausse de l'âge de la retraite ou toute hausse de la période d'assurance nécessaire pour l'accès à la pension est à réfuter catégoriquement.</p>
<p>Le financement du système de pension est entièrement basé sur la masse salariale.</p> <p>Les revenus de capitaux ainsi que le patrimoine de manière plus général ne participe pas au financement du système de pension.</p> <p>L'automatisation, la robotisation et l'intelligence artificielle peuvent réduire la nécessité de salariés dans certains domaines et diminuer par là la base cotisable du système de pension.</p>	<p>Tout en continuant à être garanti de manière tripartite, le financement du système de pension doit davantage se diversifier afin d'intégrer d'autres éléments dans le financement afin de garantir un financement résilient aux changements économiques.</p> <p>Des sources de financement alternatives sont donc à développer.</p>	<p>Le financement ne peut être garanti exclusivement par les salariés.</p>
<p>Le régime général dispose d'une réserve supérieure à 27 milliards d'euros.</p>	<p>Tout déficit à court ou moyen terme au niveau du système de pension doit être couvert par les réserves qui ne représentent pas une fin en soi.</p>	<p>Aucune dégradation ou baisse des prestations n'est acceptable en vue</p>



<p>Si aucune recette n'était perçue par la CNAP, les réserves du régime suffiraient pour couvrir les dépenses de pensions pendant plus de quatre ans.</p> <p>La loi dispose que la réserve du régime général doit suffire pour combler les dépenses de pensions pendant 1,5 an sous l'hypothèse de recettes nulles.</p>		<p>d'une réserve faramineuse.</p>
<p>La loi dispose que la réserve du régime général doit suffire pour combler les dépenses de pensions pendant 1,5 an sous l'hypothèse de recettes nulles.</p> <p>Lorsque ce seuil légal de 1,5 est atteint, chaque hausse des dépenses de pensions nécessite une hausse de la réserve de manière à ce que des recettes doivent être trouvées avec la seule fin d'alimenter la réserve.</p> <p>Selon les projections émanant du Bilan technique de 2022, la réserve légale doit représenter 23,4% du PIB en 2070 – soit 80% d'un budget de l'État total bloqués.</p>	<p>Le niveau du seuil de la réserve légale doit être revu à la baisse tout en continuant à garantir que la CNAP continue de disposer des liquidités suffisantes au paiement des pensions.</p>	