

Commission de la Santé et de la Sécurité sociale

Procès-verbal de la réunion du 16 octobre 2024

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion du 18 septembre 2024 et de la réunion jointe du 16 septembre 2024
2. Nomination d'un Président
3. Réserves de la Caisse nationale d'assurance pension (suite à une demande de mise à l'ordre du jour de la sensibilité politique déi gréng du 12 juillet 2024)

Projections démographiques et financières du régime général d'assurance pension de juillet 2024 de l'Inspection générale de la sécurité sociale et avis du Conseil économique et social du 17 juillet 2024 intitulé « Régime général d'assurance pension » (suite à des demandes de convocation du groupe politique LSAP et de la sensibilité politique déi Lénk du 18 juillet 2024)

- Échange de vues

4. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt remplaçant M. Gusty Graas, M. André Bauler remplaçant M. Gilles Baum, M. Marc Baum, Mme Djuna Bernard, M. Dan Biancalana, M. Jeff Boonen, M. Mars Di Bartolomeo, Mme Carole Hartmann, Mme Françoise Kemp, Mme Paulette Lenert remplaçant M. Georges Engel, M. Ricardo Marques, M. Gérard Schockmel, Mme Alexandra Schoos, M. Marc Spautz, M. Charel Weiler remplaçant Mme Diane Adehm

Mme Martine Deprez, Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale

Mme Sonja Trierweiler, Mme Laura Valli, du Ministère de la Santé et de la Sécurité sociale

M. Thomas Dominique, Directeur de l'Inspection générale de la sécurité sociale (Ministère de la Santé et de la Sécurité sociale)

M. Kevin Everard, de l'Inspection générale de la sécurité sociale (Ministère de la Santé et de la Sécurité sociale)

M. Alain Reuter, Président de la Caisse nationale d'assurance pension (CNAP)

Mme Patricia Pommerell, Mme Nathalie Cailteux, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Diane Adehm, M. Gilles Baum, M. Georges Engel, M. Gusty Graas
M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : M. Gérard Schockmel, Vice-Président de la Commission
M. Marc Spautz, Président de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal de la réunion du 18 septembre 2024 et de la réunion jointe du 16 septembre 2024¹**

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont approuvés à l'unanimité des membres présents.

2. **Nomination d'un Président**

Après une brève introduction de Monsieur Gérard Schockmel (du groupe politique DP), Vice-Président de la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale, Monsieur Marc Spautz (du groupe politique CSV) est nommé Président de la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale à l'unanimité des membres présents. Monsieur Spautz succède à Monsieur Max Hengel qui est décédé le 17 août 2024.

Monsieur le Président de la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale remercie Monsieur Schockmel d'avoir assuré l'intérim pendant deux mois et souhaite la bienvenue à Monsieur Ricardo Marques (*du groupe politique CSV*) en tant que nouveau membre de la commission parlementaire.

3. **Réserves de la Caisse nationale d'assurance pension (suite à une demande de mise à l'ordre du jour de la sensibilité politique déi gréng du 12 juillet 2024)**

Projections démographiques et financières du régime général d'assurance pension de juillet 2024 de l'Inspection générale de la sécurité sociale et avis du Conseil économique et social du 17 juillet 2024 intitulé « Régime général d'assurance pension » (suite à des demandes de convocation du groupe politique LSAP et de la sensibilité politique déi Lénk du 18 juillet 2024)

- Échange de vues

Monsieur le Président de la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale attire l'attention sur la demande de mise à l'ordre du jour que la sensibilité politique déi gréng a soumise en date du 12 juillet 2024 afin de mener une discussion sur les réserves de la Caisse nationale d'assurance pension (ci-après « *CNAP* »). De même, il renvoie aux demandes de convocation que le groupe politique LSAP et la sensibilité politique déi Lénk ont soumise le 18 juillet 2024 concernant les projections démographiques et

¹ Il est convenu d'inverser les deux premiers points à l'ordre du jour et de débiter par l'approbation des projets de procès-verbal.

financières du régime général d'assurance pension publiées en juillet 2024 par l'Inspection générale de la sécurité sociale (ci-après « IGSS ») et l'avis du Conseil économique et social (ci-après « CES ») du 17 juillet 2024 intitulé « Régime général d'assurance pension ».

Par la suite, Monsieur le Président passe la parole à Madame Djuna Bernard (*de la sensibilité politique déi gréng*) qui se réfère aux débats autour de la large consultation qui est effectuée par Madame la Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale en vue d'une éventuelle réforme du système de pension. L'oratrice exprime le souhait d'obtenir un maximum d'informations au sujet des réserves de la CNAP dont le rapport annuel 2023 a été publié en juillet dernier, ceci afin de pouvoir mener un débat informé.

Monsieur Marc Baum (*de la sensibilité politique déi Lénk*), de son côté, exprime le souhait de discuter plus particulièrement de l'avis susmentionné du CES qui contient des contributions divergentes du groupe salarial et du groupe patronal. Au vu du manque apparent d'accord entre les partenaires sociaux, il s'interroge sur la position du Gouvernement à cet égard. L'orateur demande également des précisions quant au cadre, aux acteurs visés et aux délais de la large consultation en cours et se demande quand on pourra compter sur les résultats de celle-ci.

Monsieur Mars Di Bartolomeo (*du groupe politique LSAP*) souhaite pouvoir identifier les points de divergence entre le groupe salarial et le groupe patronal du CES et obtenir des informations quant à la position du Gouvernement vis-à-vis de ces positions contraires. Il lui apparaît que le Gouvernement a d'ores et déjà adopté une position sur les questions soulevées dans l'avis du CES, même si cette position semble être devenue moins claire ces dernières semaines face aux réactions que les pistes esquissées ont suscitées de part et d'autre. Sur base des projections démographiques et financières du régime général d'assurance pension de l'IGSS, l'orateur s'interroge également sur la valeur réaliste des perspectives de déséquilibre pour 2027 ou 2028 et se demande si la finalité du débat en cours vise effectivement une réforme du système de pension.

Avant de revenir sur les détails de la procédure de consultation, Madame Martine Deprez, Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale, propose d'écouter d'abord une présentation de la CNAP sur la réserve du régime général de pension, ainsi que des présentations de l'IGSS sur les projections à long terme du régime général d'assurance pension et sur l'avis du CES.

A. Réserve du régime général d'assurance pension

Le Président de la CNAP procède à la présentation de la réserve du régime général d'assurance pension à l'aide du diaporama repris en annexe. Il précise que ladite réserve couvre les réserves de la CNAP, celles du Fonds de compensation commun au régime général de pension (ci-après « FDC ») et celles de la Société d'investissement à capital variable – Fonds d'investissement spécialisé (ci-après « SICAV ») du FDC.

L'orateur apporte les commentaires suivants aux diapositives :

Diapositive 2 – Ausgangslage und Einleitung (1)²

2

Traduction française de la diapositive 2 :

Situation de départ et introduction

- Le FDC est un « fonds tampon » pour la prévoyance vieillesse. La situation financière du fonds de réserve dépend en premier lieu de l'évolution des recettes et des dépenses du système de pension.

Désigné comme « *fonds tampon* » par des consultants suisses, le FDC est un fonds compensatoire pour la pension de vieillesse, destiné à compenser un manque passager de recettes lorsque les dépenses leur sont temporairement plus élevées. En revanche, le FDC ne pourrait pas être utilisé sur le long terme, car il est surtout alimenté par un excédent de recettes par rapport aux dépenses. En effet, ce n'est pas la stratégie d'investissement ou un rendement plus élevé du FDC qui est susceptible de garantir la viabilité du système de pension jusqu'en 2050 ou 2070.

Diapositive 3 – Ausgangslage und Einleitung (2)

Le graphique en haut reflète la stratégie d'investissement menée jusqu'en 2023. La courbe brune au milieu des épaisseurs colorées montre les projections réalisées par l'IGSS en 2022. Il s'agit de la ligne médiane qui se situe par rapport aux intervalles de confiance représentés par les épaisseurs colorées.

Les deux graphiques du bas simulent des projections lorsque, d'une part, les investissements en actions sont moins importants et le rendement est donc plus faible (à gauche) et, d'autre part, les investissements en actions sont plus importants et le rendement est donc plus élevé (à droite), sachant que les actions présentent un plus grand risque de placement. Dans le graphique de droite, il est à constater que le point limite de 1,5 fois le montant des dépenses annuelles est un peu plus éloigné dans le temps, mais la précision du rendement est moins bien définie (cf. une plus grande épaisseur des espaces colorés).

Diapositive 4 – Strategie 2023-2027

Une stratégie d'investissement a été élaborée pour la période 2023-2027 dans laquelle les paramètres suivants ont été ajustés :

- introduction d'un quota stratégique de 2% pour les infrastructures dites « *Clean Energy* » (nouvelle classe d'actifs) ;
- augmentation des actions de 3% et de l'immobilier monde de 1,5% ;
- réduction des obligations de 6,5% ;
- pas de changement au niveau du budget de risque maximal (*Value and Risk* de 20%) ;
- rendement net attendu par an de 4,08% (taux d'inflation de 2% + 2,08%) avec un objectif de rendement de 3,30% (pour faire face à un taux d'inflation de 2% et un surplus de rendement de 1,30%).

Diapositive 5 – Paramètres du régime général à la fin de l'exercice 2023

La performance en 2023 équivaut à un bénéfice de 2,8 milliards d'euros qui compense la perte subie en 2022.

Le rendement net atteint 9,8% et couvre tous les avoirs du FDC et de la CNAP, sachant que les principales fluctuations proviennent essentiellement des marchés financiers,

- Les principaux risques viennent des fluctuations de la population active, notamment une diminution de la croissance de la population active. Le rendement des placements du FDC n'a qu'une influence secondaire sur la situation financière.
- Afin de déterminer la stratégie d'investissement, on procède à une optimisation en tenant compte des projections du flux de trésorerie : le choix de la stratégie d'investissement dépend de la tolérance aux risques et de la mise en œuvre des objectifs de rendement des instances décisionnelles.

même si les revenus générés par le FDC suite à l'ouverture de la Cité de la sécurité sociale (loyers) ont également eu un certain impact.

L'état de la réserve du régime général d'assurance pension a atteint 27,4 milliards d'euros à la date du 31 décembre 2023. Ce montant permet de couvrir 4,25 fois les dépenses annuelles. À noter que ce niveau était plus élevé entre 2013 et 2023.

Le coefficient de charge (nombre de cotisants par rapport au nombre de bénéficiaires) est de 43,3%, soit un besoin de 2,3 personnes actives par bénéficiaire de pension.

La prime de répartition pure, qui représente le rapport entre les dépenses courantes annuelles et la totalité des salaires, traitements et revenus cotisables à la base des recettes annuelles en cotisations du régime général de pension, s'élève à 22,33% en 2023. Elle se situe donc en dessous du taux de cotisation global de 24% (à raison de 8% de cotisations versées par l'employeur, 8% par l'employé et 8% par l'État).

Diapositive 6 – Réserve 2023

Sur le présent graphique qui est repris du rapport annuel 2023 de la CNAP, la barre en bleu clair montre l'état de la réserve en début d'année, la barrée foncée celui en fin d'année et la barre verte montre le niveau des dotations. La barre en bleu turquoise en négatif fait référence, en valeur absolue, au déficit constaté en 2022, mais qui a été compensé en 2023.

Diapositive 7 – Réserve 2023 en multiples des prestations annuelles

Le présent graphique répertorie de façon différente la réserve qui est calculée en fonction des multiples des prestations annuelles. Ceci démontre que le montant absolu n'est pas le seul à devoir être pris en considération dans une analyse. Il est par exemple à noter que la réserve comportait encore un montant estimé à 4,29 fois les dépenses en 2022 malgré le déficit constaté pour cette année, alors que ce multiple est descendu à 4,25 en 2023 malgré un rendement positif.

Diapositive 8 – Coefficient de charge 2023

Le présent graphique montre que le coefficient de charge a augmenté sur les cinq dernières années.

Diapositive 9 – Prime de répartition pure 2023

En ce qui concerne le graphique sur l'évolution de la prime de répartition pure, on note que la masse cotisable n'a pas augmenté comme prévu en 2020 quand le secteur de l'intérim n'a plus recruté en raison de la pandémie Covid-19. On constate toutefois qu'en 2023 le taux dépasse celui de 2020 et que l'on se rapproche doucement, mais sûrement du taux limite de 24%, ce qui devrait conduire à une nouvelle réflexion.

Diapositive 10 – Évolution de la SICAV au 1^{er} semestre 2024

La SICAV du FDC affichait une performance de +1,4 milliard d'euros et un rendement de +5,95% à la date du 30 juin 2024 et un rendement de +9,24% à la date du 30 septembre 2024. La prudence est néanmoins de rigueur, car il est difficile de prévoir ce qui peut encore se passer d'ici la fin de l'année. En effet, durant l'année 2023, le rendement qui était déficitaire avant l'été a remonté la pente en raison de la progression exceptionnelle de la valeur des actions des Sept Magnifiques et notamment de Nvidia.

Diapositives 11 à 13 – Annexes

Les présents graphiques montrent l'évolution de la réserve depuis 1980 sous diverses perspectives. Bien que la réserve ait connu une montée continue depuis 1980, il faut être conscient du fait que dès le moment où l'on puisera dans la réserve, celle-ci diminuera très vite.

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les points suivants :

Sur la stratégie d'investissement

Sachant que les actions donnent de meilleurs rendements à long terme que les obligations, Monsieur Gérard Schockmel se demande s'il est prévu d'adapter le rapport actions/obligations lorsqu'il faudra puiser dans la réserve.

Le Président de la CNAP réplique qu'il est prévu de gérer le portefeuille d'actions et d'obligations avec flexibilité afin de pouvoir maintenir le cap et conserver la stratégie d'investissement à long terme.

En réponse à une question afférente de Monsieur Jeff Boonen (*du groupe politique CSV*), le Président de la CNAP explique que l'objectif de la stratégie d'investissement est d'atteindre un rendement d'au moins 3,30% et que la valeur attendue du rendement net s'élève à 4,08%. En 2023, le rendement effectif a atteint 9,8%. En effet, le rendement monte ou descend selon les années. À la fin de l'année 2023, le rendement effectif de la SICAV du FDC s'est élevé à 4,83%.

Pour corroborer la compréhension de Monsieur Marc Baum concernant le rendement moyen du FDC, le Président de la CNAP confirme que ce dernier a effectivement atteint un rendement effectif de 4,83% durant les vingt dernières années. L'objectif du FDC est toujours d'obtenir un rendement supérieur à l'inflation, en l'occurrence 3,30%. Le FDC est content d'avoir atteint un rendement effectif de 4,83% de la SICAV, mais rester toujours au-dessus du taux de 4,08% (rendement net attendu) est difficile à prévoir.

Monsieur Marc Baum s'interroge encore sur la répartition des investissements immobiliers de 5% (Real Estate Luxembourg), incluant les surfaces de bureaux et les logements, ainsi que sur le montant utilisé pour l'investissement dans le logement au Luxembourg.

Le Président de la CNAP précise que les investissements immobiliers du FDC concernent des bâtiments qui lui appartiennent (par exemple la Cité de la sécurité sociale), mais qu'il ne s'agit pas d'investissements sur les marchés financiers. L'orateur indique par ailleurs que la CNAP est le deuxième actionnaire auprès de la Société nationale des habitations à bon marché bien qu'aucun rendement ne soit possible dans ce cas. Le FDC entend également investir dans deux projets immobiliers d'envergure qui incluent la construction de logements abordables, à savoir « *Nei Hollerich* » et l'« *Axe central – Nordstad* ». L'orateur souligne encore que les ressources internes du FDC dédiées à l'immobilier sont assez limitées et que le FDC n'est actuellement pas en mesure de gérer des projets immobiliers plus ambitieux. Il conclut ce point en précisant que les chiffres de la clef de répartition sont disponibles dans le rapport annuel 2023 du FDC.

Madame Djuna Bernard, quant à elle, s'interroge sur la conformité de la stratégie d'investissement du FDC avec les critères ESG (critères environnementaux, sociaux et de gouvernance) et l'Accord de Paris sur les changements climatiques.

Le Président de la CNAP précise dans sa réponse qu'une étude a été lancée en 2024 sur base des avoirs dont la CNAP disposait à la date du 31 janvier afin d'évaluer la conformité des investissements par rapport aux critères ESG et à l'Accord de Paris qui vise à limiter le réchauffement climatique à 2°C maximum d'ici la fin du XXI^e siècle. Cette évaluation, qui ira au-delà du *Sustainable Investor Factsheet* annuel, sera actualisée tous les trois ans. Elle sera présentée au conseil d'administration du FDC en novembre et devrait être publiée sur le site Internet du FDC en décembre 2024.

Sur les frais annexes de la CNAP

Madame Djuna Bernard souhaite encore avoir des éclaircissements concernant la prise en charge des frais annexes ou frais administratifs de la CNAP et se demande pourquoi ces frais sont financés par le biais des cotisations sociales.

Le Président de la CNAP répond que la CNAP et le FDC font partie des Institutions de sécurité sociale (ci-après « ISS ») qui sont financées par les cotisations de façon tripartite. En effet, la structure tripartite des ISS s'applique également à leur gestion et à leurs conseils d'administration respectifs. L'orateur juge opportun de maintenir le système existant et donne à considérer que le financement des frais administratifs par le budget de l'État, tel que suggéré par certaines parties prenantes, risque de remettre en cause l'architecture même du système de sécurité sociale.

Sur ce sujet, Monsieur Mars Di Bartolomeo fait remarquer que les frais administratifs des ISS passaient autrefois par le budget de l'État et qu'un revirement a eu lieu dans le cadre du débat sur le financement du forfait d'éducation (« *Mammerent* ») lorsqu'il était question de financer le coût de ce forfait par le régime général d'assurance pension. L'orateur rappelle qu'il avait été finalement décidé que les frais administratifs seront à charge des ISS dans la mesure où ces frais correspondent effectivement au modèle de financement tripartite, et ce contrairement au forfait d'éducation qui ne repose pas sur des cotisations. L'orateur souligne qu'il pourrait en principe accepter un changement au niveau du mode de financement des frais administratifs des ISS, à condition toutefois que la question du financement du forfait d'éducation ne soit pas remise sur la table.

Monsieur Marc Baum estime qu'en tant que fonctionnaires ou employés de l'État dont le supérieur hiérarchique est le ministre, les membres du personnel de la CNAP devraient être rémunérés par le budget de l'État.

Le Président de la CNAP précise dans sa réponse que ce n'est pas le ministre ni le Grand-Duc, mais le conseil d'administration, de composition tripartite, qui est le supérieur hiérarchique du personnel de la CNAP. En effet, la majorité des membres du personnel de la CNAP sont des fonctionnaires publics assimilés aux fonctionnaires de l'État (à l'exception des universitaires recrutés avant l'année 2009).

Sur les projections concernant la réserve

Monsieur Marc Baum remarque que les projections de 2022 montraient que le seuil légal de 1,5 fois le montant des prestations annuelles serait dépassé en 2037 et que la réserve serait épuisée en 2042. Les projections de 2024 divergent du fait que le seuil légal est atteint en 2041 et que la réserve est épuisée en 2047. L'orateur en conclut qu'en deux ans les prévisions se sont considérablement allongées.

À cette constatation, le Président de la CNAP réplique que les graphiques présentés se basent sur les chiffres contenus dans le bilan technique du régime général d'assurance pension de l'IGSS de 2022 et partent de l'hypothèse que la réserve sera épuisée en

2042. Il souligne néanmoins que le modèle de la CNAP est simplifié et vise à mettre en place une stratégie d'investissement permettant de retirer le capital investi en temps voulu.

Afin de répondre à une demande d'éclaircissements de Madame Carole Hartmann (du groupe politique DP), le Président de la CNAP explique que si la prime de répartition pure venait à dépasser le taux de cotisation de 24%, cela signifierait que les dépenses de la CNAP seraient annuellement plus élevées que les recettes. Se poserait alors sérieusement la question de la réduction des dépenses et de la pertinence du taux de cotisation actuel, de l'abrogation de l'allocation de fin d'année et des autres mesures prévues par la réforme de 2012³ pour pouvoir couvrir les frais de pension dans les dix années à partir de 2033. Le cas échéant, une intervention plus drastique pourrait même s'avérer nécessaire. À partir du moment où les dépenses de la CNAP seront plus élevées que les recettes, il faudra puiser dans les réserves du FDC. Alors qu'il a toujours été possible jusqu'à présent d'effectuer une dotation à la réserve, il faudra puiser dans la réserve à partir de 2027 ou 2028, ne serait-ce que pour financer le fonds de roulement propre à la CNAP.

Monsieur Mars Di Bartolomeo estime à titre personnel que le FDC est géré de façon exemplaire, et ce malgré les critiques qui sont régulièrement exprimées à son égard. Il demande encore des précisions sur les chiffres actuels de la réserve et fait remarquer que l'hypothèse d'une réserve à zéro est irréaliste étant donné que la réserve doit être supérieure à 1,5 fois le montant des prestations annuelles. Au cas où cette condition ne pourrait plus être remplie, il faudrait procéder à un relèvement des cotisations. L'orateur souligne qu'un autre point de réflexion à considérer serait la mise en place d'un fonds de compensation dans le cadre des régimes spéciaux, ce qui pourrait également rassurer les cotisants relevant de ces régimes.

Quant aux chiffres de la réserve sur lesquels s'enquiert Monsieur Di Bartolomeo, le Président de la CNAP rappelle que la SICAV représente 88% de la valeur de la réserve du régime général d'assurance pension. Il précise que la réserve s'élève à 25,3 milliards d'euros au premier semestre 2024 et à plus de 26 milliards d'euros à la fin du troisième trimestre 2024, avec un rendement de 9,24%. L'orateur estime que la réserve globale du régime général pourrait s'élever à la fin de l'année à environ 29,5 milliards d'euros, tout en insistant sur le fait que ces chiffres sont très incertains parce que l'année n'est pas encore terminée.

Monsieur André Bauler (du groupe politique DP) félicite à son tour la CNAP de la bonne gestion du FDC qui a fait l'objet de critiques par le passé. À la demande d'éclaircissements de l'orateur au sujet des trois graphiques de la diapositive 3, le Président de la CNAP précise que la ligne brune au milieu des épaisseurs colorées est la ligne médiane qui donne le solde de la réserve. Cette ligne atteint la valeur zéro à partir de 2041 ou 2042. La ligne rouge en pointillé représente l'obligation légale d'avoir 1,5 fois le montant des dépenses annuelles en réserve. La ligne mauve retrace l'évolution des dépenses et la ligne verte celle des recettes provenant des cotisations.

³ Loi du 21 décembre 2012 portant réforme de l'assurance pension et modifiant :

1. le Code de la sécurité sociale ;
2. la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de fer luxembourgeois ;
3. la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat ;
4. la loi modifiée du 7 août 1912 concernant la création d'une caisse de prévoyance pour les fonctionnaires et employés des communes et établissements publics ;
5. le Code du travail

Monsieur Marc Baum se réfère encore à la programmation financière pluriannuelle 2024-2028 qui fixe le solde de financement de la Sécurité sociale pour 2024 à +937 millions d'euros, alors que ce montant était estimé à +861 millions d'euros dans la programmation financière pluriannuelle 2023-2027. L'orateur constate que le solde a donc été sous-estimé de 10% et demande des précisions à cet égard.

Madame la Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale répond que les tableaux relatifs au projet de budget de l'État pour l'année 2025 ont été réalisés en coopération avec l'IGSS et propose de donner la parole aux représentants de l'IGSS pour la suite de la présentation.

*

B. Projections à long terme du régime général d'assurance pension (Cahier Statistique 18)

Un représentant de l'IGSS, qui travaille au Service Études & analyses, présente les projections à long terme du régime général d'assurance pension à l'aide du diaporama repris en annexe.

L'orateur précise d'emblée que sa présentation portera sur l'actualisation des projections à longue échéance du régime général d'assurance pension, effectuée dans le cadre des discussions menées au sein du CES et publiée en juillet 2024 en tant que « *Cahier Statistique 18* ». Il apporte les commentaires suivants aux diapositives :

Diapositive 4 – Aperçu du régime général

Le premier pilier au Luxembourg se compose essentiellement de deux sortes de régimes de pension, à savoir le régime général concernant le secteur privé et les régimes spéciaux qui couvrent le secteur public.

Le régime général est un système par répartition incluant la formation d'une réserve et qui est financé par des cotisations (partagées entre l'employeur, l'employé et l'État) dont le taux est fixé sur une période de couverture de dix ans (actuellement de 2023-2032) conformément à une disposition légale. Cette disposition prévoit que la réserve doit être égale ou supérieure au seuil légal annuel de 1,5 par rapport aux dépenses annuelles. Actuellement, ce seuil est supérieur au seuil légal (4,3 en 2023).

Les trois types de pensions sont la pension de vieillesse, la pension d'invalidité et la pension de survie pour le conjoint ou le partenaire et les enfants.

Diapositive 5 – Aperçu du régime général

Dans le régime général, il existe trois options concernant la pension de vieillesse :

- à l'âge de 65 ans à condition d'avoir cotisé au moins pendant dix ans ;
- à l'âge de 60 ans (pension de vieillesse anticipée), à condition d'avoir une carrière de 40 ans couvrant au moins une période de cotisation de dix ans et pouvant inclure des périodes complémentaires (périodes d'études et de formation professionnelle, périodes d'éducation...);
- à l'âge de 57 ans (pension de vieillesse anticipée), à condition d'avoir une période de cotisation de 40 ans (qui n'inclut pas les périodes complémentaires).

Diapositive 6 – Aperçu du régime général

La formule de calcul de la pension se compose essentiellement de deux parties, à savoir la partie des revenus cotisables tout au long de la carrière, avec un taux fixe pour les majorations proportionnelles, et la partie qui dépend de la longueur de la carrière (majorations forfaitaires + allocation de fin d'année) avec un taux fixe sur le montant de référence en fonction du nombre d'années de carrière (périodes de cotisation et périodes complémentaires). Ces deux composants donnent le montant total de la pension qui doit toutefois se situer au-dessus du seuil minimal dans le régime général. Dans le cas contraire et à condition que le temps de carrière ait atteint au moins 20 ans, un complément est versé pour une pension minimale.

Les paramètres du calcul ont été altérés après la réforme de 2012. Est prévue une période de transition de 40 années durant laquelle le pourcentage des majorations forfaitaires augmentera alors que celui des majorations proportionnelles diminuera. L'allocation de fin d'année ne sera plus due si le taux de cotisation global dépasse 24%.

Le calcul initial du montant de la pension prend également en compte l'adaptation à l'indice du coût de la vie et le mécanisme de revalorisation qui prévoit une certaine adaptation aux salaires réels. Les pensions en cours de paiement sont également adaptées à l'indice du coût de la vie et à l'évolution des salaires réels par le biais d'un mécanisme semi-automatique qui limite le réajustement des retraites existantes par le biais d'un modérateur si la prime de répartition pure dépasse les 24%. Une telle modération du réajustement implique que la hausse réelle du salaire horaire moyen de la population de référence n'est transmise aux bénéficiaires qu'au maximum pour la moitié.

Diapositive 8 – Hypothèses

Afin de réaliser des projections démographiques et financières du régime général, l'IGSS est tenue de se baser sur plusieurs hypothèses, parmi lesquelles des hypothèses démographiques d'EUROSTAT et des hypothèses macroéconomiques de la Commission européenne. Le scénario de base prend également en compte l'hypothèse d'une politique constante, à savoir sans modifications du Code de la sécurité sociale, mais incluant toutefois les adaptations futures (prévues par la législation actuelle) des paramètres du calcul de la pension.

Le graphique montre les projections basées sur ces hypothèses sur une période allant de 2022 à 2070. La croissance économique (courbe rouge) se compose de deux paramètres, celui de la croissance de l'emploi (courbe bleue) et celui de la croissance de la productivité (courbe verte).

La productivité commence à -0,5% en 2022 et augmente jusqu'en 2040 pour atteindre environ +1,5% avant de diminuer par la suite. L'emploi, de son côté, commence assez haut pour descendre rapidement jusque 0% en 2070. Dans l'ensemble, la croissance économique réelle, ajustée à l'inflation, est de 1,8%.

Diapositive 9 – Résultats (Scénario de base) – Projections démographiques du régime général

Les résultats démographiques du scénario de base du régime général montrent que la population active augmente de 0,8% entre 2022 et 2070 contre une augmentation plus importante du nombre de pensions, soit 2,7%. Il faut noter que la croissance de la population active frontalière est plus importante que celle des résidents. À noter aussi que le stock des pensions est assez rigide par rapport aux hypothèses choisies. En

effet, les hypothèses macroéconomiques ne se manifestent que progressivement et après quelques décades de projection au niveau des bénéficiaires de pension.

Diapositive 10 – Résultats (Scénario de base) – Projections financières du régime général

Les résultats financiers du scénario de base, indiqués en pourcentage du produit intérieur brut (ci-après « PIB »), montrent une constance dans les recettes en cotisations par rapport au PIB, sous réserve que le taux de cotisation global reste à 24% pendant toute la projection. De ce fait, les recettes en cotisations s'adaptent au PIB, avec une croissance réelle de 1,8% par an.

Les dépenses pour pensions, quant à elles, augmentent avec un taux de croissance réelle de 3,5% par an, ceci malgré l'adaptation des paramètres de la formule de calcul de la pension et malgré le mécanisme semi-automatique de réajustement (le scénario de base applique un modérateur de 0,25). Les dépenses pour pensions augmentent donc malgré l'effet atténuant de ce modérateur de réajustement hypothétique.

Diapositive 11 – Résultats (Scénario de base) – Principaux indicateurs

Le présent graphique présente l'évolution du solde et du niveau de la réserve en pourcentage du PIB à l'horizon 2070.

Dans le scénario de base, la réserve descend rapidement à partir d'un certain moment. La prime de répartition pure dépasse le seuil des 24% en 2028, ce qui déclenche le mécanisme semi-automatique de réajustement. En 2041, la réserve tombe sous le seuil légal de 1,5 fois le montant des prestations annuelles. En 2047, la réserve est épuisée.

S'ensuit un échange de vues duquel on pourra retenir ce qui suit :

Monsieur Marc Baum demande des explications sur les chiffres des projections. À sa question concernant le taux de la prime de répartition pure de 24% qui est dépassé alors même que les recettes augmentent par rapport aux dépenses, le représentant de l'IGSS répond que la prime de répartition pure représente le rapport entre les dépenses courantes annuelles et la totalité des revenus cotisables à la base des recettes annuelles en cotisations du régime général d'assurance pension. Dans ce cas-ci, les dépenses concernées s'appliquent uniquement aux pensions.

Par ailleurs, Monsieur Marc Baum questionne les résultats divergents des projections du STATEC (bilan de l'année 2022) qui montrent par exemple un taux de 11,1% de dépenses pour pensions en 2060, alors que les projections présentées prévoient un taux de 13,4% et sont donc à considérer comme plus catastrophistes.

En guise de réponse, le représentant de l'IGSS explique que l'IGSS a actualisé les projections et y a ajouté des scénarios alternatifs basés sur des hypothèses macroéconomiques élaborées par le STATEC au printemps 2024 qui permettent de quantifier l'impact de la modification de certaines hypothèses sur la situation financière du régime général. Pour ce faire, l'orateur se réfère aux quatre scénarios présentés sur les diapositives 13 à 15 qui n'ont pas été commentées précédemment. Dans ces scénarios, le taux de croissance réelle du PIB varie entre 1,0% et 2,1% selon le cas.

Monsieur Marc Baum s'interroge encore sur le taux de rendement du FDC qui se situe entre 1,7% et 4,0% dans l'hypothèse du scénario de base de l'IGSS (diapositive 11). Il

renvoie à la présentation de la CNAP selon laquelle l'objectif de rendement s'élève à 3,30%, alors que la valeur attendue du rendement net est de 4,08% et que le rendement effectif de la SICAV s'est élevé à 4,83% durant les vingt dernières années.

Le représentant de l'IGSS confirme que le scénario de base table sur une progression du taux de rendement de la réserve de 1,7% en 2022 à 4,0% en 2070, sachant que la progression la plus forte est prévue dans les années 2020 et que ce scénario se base sur les hypothèses développées au niveau de l'Union européenne. L'orateur précise encore que le taux de rendement calculé par l'IGSS n'est pas identique au taux de rendement réalisé auquel s'est référé le président de la CNAP. À ce propos, l'orateur se réfère à la diapositive 13 qui présente deux variantes de scénarios concernant le taux de rendement (1% de rendement en plus et 1% de rendement en moins) avec comme conséquences des variations dans les années où la réserve s'épuise. Se référant à cette même diapositive, il ajoute que l'IGSS a également envisagé deux scénarios supplémentaires dans l'hypothèse d'un modérateur de réajustement à 0 et d'un modérateur de réajustement à 0,5.

En réponse à une question afférente de Monsieur Gérard Schockmel, le représentant de l'IGSS affirme que la réforme de 2012 était basée sur l'hypothèse d'un taux de croissance économique de 3% du PIB, qui se composait d'un taux de croissance de l'emploi de 1,5% et d'un taux de croissance de la productivité de 1,5%.

Monsieur Mars Di Bartolomeo fait remarquer qu'il y a eu une confusion entre la croissance économique et celle de l'emploi et que l'hypothèse principale s'était focalisée sur la croissance de l'emploi, estimée à 1,5%. Or il s'est avéré que, jusqu'en 2023, l'emploi s'est développé beaucoup plus rapidement que l'hypothèse sur laquelle tablait la réforme de 2012, ce qui a donc validé cette hypothèse et donné tort à ceux qui la considéraient comme étant irréaliste.

Monsieur le Président de la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale rappelle à cet égard que le taux de croissance économique sur lequel tablait la réforme issue du Rentendesch⁴ s'élevait à 4%.

Monsieur Marc Baum tient à souligner dans ce contexte que le seuil légal de 1,5 fois le montant des prestations annuelles serait atteint en 2026 dans l'hypothèse sur laquelle tablait la réforme de 2012, alors que l'hypothèse pessimiste d'aujourd'hui prévoit que ce seuil ne sera atteint qu'en 2041.

En réponse à une question afférente de Monsieur Mars Di Bartolomeo, le représentant de l'IGSS fait savoir que la croissance de l'emploi dont question dans la présentation concerne l'emploi total et non pas uniquement l'emploi salarié.

En réaction à cette information, Monsieur Mars Di Bartolomeo fait remarquer que l'emploi total couvre également les assurés relevant des régimes spéciaux et estime qu'il faudrait se limiter dans ce contexte à la croissance de l'emploi salarié. Selon l'orateur, il existe en effet de grandes différences entre l'emploi salarié et les autres formes d'emploi. Le secteur de l'intérim est par exemple en chute libre depuis plus d'un an et l'évolution de la proportion de l'emploi salarié par rapport à l'emploi total a récemment baissé. L'orateur suggère par ailleurs d'orienter la réflexion en cours sur la meilleure façon d'inciter les individus à travailler plus longtemps plutôt que de les y

⁴ Loi du 28 juin 2002

1. adaptant le régime général et les régimes spéciaux de pension ;
2. portant création d'un forfait d'éducation ;
3. modifiant la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti

contraindre et d'inclure dans les perspectives une évaluation des mesures qui existent déjà à cet égard.

Madame Djuna Bernard souhaite savoir s'il existe une ventilation des prestations par catégories de bénéficiaires, combien de personnes inaptes d'exercer leur emploi bénéficient d'une préretraite, quel est l'impact des cotisations prélevées sur les heures supplémentaires et comment est défini le seuil de la pension minimale.

En ce qui concerne la question concernant les heures supplémentaires prestées, le Président de l'IGSS précise qu'il s'agit dans ce contexte d'heures supplémentaires qui ont été déclarées au Centre commun de la sécurité sociale. Cela étant, les représentants de l'IGSS devraient effectuer une recherche afin de pouvoir fournir les chiffres exacts aux Députés.

Le représentant de l'IGSS indique que l'éligibilité pour la pension minimale dépend de la carrière de l'assuré qui doit justifier d'un stage minimum de 20 ans de périodes d'assurance. Aucune pension de vieillesse ne peut être inférieure à 90% du montant de référence lorsque l'assuré a accompli un stage de 40 années (périodes d'assurance obligatoire, assurance continuée, assurance facultative ou périodes d'achat rétroactif, périodes complémentaires). Si l'assuré n'a pas accompli le stage de 40 ans, mais justifie de 20 ans d'assurance au moins, la pension minimum se réduit d'un quarantième pour chaque année manquante.

*

C. Avis du CES concernant le régime général d'assurance pension

Par la suite, le Directeur de l'IGSS, qui est également vice-président du CES et président du groupe de travail ayant élaboré l'avis du CES concernant le régime général d'assurance pension, présente ledit avis à l'aide du diaporama repris en annexe et apporte les commentaires suivants aux diapositives :

Diapositive 1

L'orateur rappelle que le CES a été mandaté par le Gouvernement précédent pour émettre un avis « *en vue d'analyser, discuter et proposer des pistes envisageables à l'avenir pour garantir la pérennité financière du régime général d'assurance pension à long terme* ».

Diapositive 2 – Avis séparés du groupe salarial du CES et du groupe patronal du CES

Il s'agit de deux avis séparés avec, d'une part, la contribution du groupe salarial du CES et, d'autre part, la contribution du groupe patronal du CES. Il existe en effet une différence fondamentale au sujet de l'horizon de projection entre le groupe salarial et le groupe patronal. Le groupe salarial préconise ainsi un horizon de projection à moyen terme sur dix ans, alors que le groupe patronal se prononce en faveur d'un horizon de projection à long terme afin d'assurer une meilleure prévisibilité.

Diapositive 4 – Avis du groupe salarial du CES

Un premier point constaté, et partagé également par le groupe patronal, est le maintien du système par répartition, considéré de part et d'autre comme le plus satisfaisant.

En réponse aux commentaires relatifs à l'horizon de projection de la réforme de 2012 qui ont été faits suite à la présentation précédente, l'orateur précise qu'il s'agissait bel et bien d'une réforme à long terme, en l'occurrence jusqu'en 2070, et non pas d'une réforme visant l'horizon 2026. Il souligne à cet égard que la réforme a eu un impact de 5% du PIB à long terme. La réforme de 2012 a par ailleurs prévu de fixer le modérateur de réajustement à 0 et de relever le taux de cotisation à 30%, et ce même dans l'hypothèse d'un taux de croissance de l'emploi et de la productivité de 1,5% respectivement.

Le groupe salarial estime que cette réforme n'aurait pas dû avoir lieu en raison de l'horizon de projection considéré comme étant trop long.

Diapositive 5 – Avis du groupe salarial du CES

Le groupe salarial constate une quadruple dégradation au niveau des pensions suite à la réforme de 2012 :

- une baisse progressive du taux de remplacement⁵ ;
- la baisse du modérateur de réajustement lorsque certains paramètres sont franchis ;
- l'abolition de l'allocation de fin d'année en cas de relèvement du taux de cotisation ;
- un décalage supplémentaire de la revalorisation des pensions. Jusqu'à la réforme de 2012, les pensions calculées étaient revalorisées au niveau de vie de l'année la plus récente pour laquelle un facteur de revalorisation était connu – de fait il s'agissait de la deuxième année précédant l'attribution de la pension. Or, depuis la réforme de 2012, la revalorisation ne se fait plus que jusqu'à la quatrième année qui précède l'attribution de la pension. En outre, le Gouvernement avait décidé de ne pas procéder à l'ajustement des pensions en 2013.

Le constat concerne aussi un risque de précarité croissante chez les retraités, une carrière d'assurance pension complète n'étant suffisante ni pour mener une vie décente, ni pour se protéger de la pauvreté.

Diapositive 6 – Avis du groupe salarial du CES

Le groupe salarial estime que des propositions de financement alternatif pour les recettes doivent être prises en considération pour assurer la pérennisation du système. Selon un constat général du groupe salarial, tous les chiffres de la CNAP et de l'IGSS se basent sur différents scénarios où l'élément inconnu reste toujours l'évolution économique dans le moteur des recettes.

Le Directeur de l'IGSS précise que l'emploi (assiette cotisable) et la productivité (croissance des salaires) sont les forces motrices pour générer des recettes. En fonction des diverses hypothèses présentées, ce point déclencheur entre en considération plus ou moins tardivement. L'évolution de l'économie était plus favorable que prévue par la réforme de 2012, de sorte que les points déclencheurs par cette réforme ont été retardés. Cela ne signifie pas pour autant que les prévisions au niveau des dépenses n'étaient pas pertinentes.

Le groupe salarial insiste aussi pour ne pas utiliser de faux « *bons arguments* », par exemple l'argument de la dette implicite dans un système par répartition.

⁵ Le taux de remplacement peut être défini comme étant le ratio entre le montant de la pension brute et le montant du salaire ayant été utilisé pour calculer le niveau de la pension.

Diapositive 8 – Avis du groupe patronal du CES

En accord avec le groupe salarial, le groupe patronal est d'avis que le système de pension luxembourgeois est un bon système, également bien situé à l'échelle internationale.

Néanmoins, pour le groupe patronal, il est essentiel de privilégier des projections à long terme, au-delà de dix ans.

Diapositive 9 – Avis du groupe patronal du CES

Le groupe patronal souligne que les pensionnés résidents encourent moins de risques de pauvreté que les personnes actives.

Contrairement à l'avis du groupe salarial, le groupe patronal est d'avis que les projections de l'IGSS sont très optimistes dans les prévisions des recettes basées sur la croissance économique.

Diapositive 10 – Avis du groupe patronal du CES

Comme proposition pour pérenniser le régime général d'assurance pension, le groupe patronal estime qu'il ne faut pas toucher au taux de cotisation, mais plutôt se focaliser sur le volet des prestations et de la formule du calcul de la pension.

Diapositive 11

L'avis a été adopté à l'unanimité, ce qui démontre malgré tout un bon dialogue entre les partenaires sociaux.

S'ensuit un échange de vues duquel on pourra retenir ce qui suit :

Monsieur Marc Baum note que le groupe patronal avance un argument incorrect (entretemps rejeté par d'autres instances) selon lequel les pensions au Luxembourg seraient plus élevées que les salaires. En effet, selon l'orateur, le calcul du groupe patronal se base incorrectement sur l'ensemble des pensions (à savoir également celles provenant du secteur public) et inclut les revenus du capital des pensionnés.

Monsieur Mars Di Bartolomeo constate que le relèvement du taux de cotisation est considéré comme quasi inconcevable par le groupe patronal. Il évoque le fait que le taux de cotisation global du régime général d'assurance pension est constant depuis des décennies et que, dans le même temps, les cotisations patronales de l'assurance accident ont baissé drastiquement. À cet égard, l'orateur renvoie à la réforme de l'assurance accident de 2010 dans le cadre de laquelle le taux de cotisation pour les entreprises à haut risque est tombé de 10% à 1%⁶, alors que le taux de cotisation se situe aujourd'hui entre 0,595% et 1,050% en fonction du facteur bonus-malus.

⁶ Cf. la loi du 17 décembre 2010 portant introduction d'un taux de cotisation unique dans l'assurance accident et modifiant : 1. le Code de la sécurité sociale ; 2. la loi modifiée du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural.

Par la suite, Monsieur le Président de la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale donne la parole à Madame la Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale qui dit avoir noté les interrogations qui ont été soulevées durant la réunion. Elle confirme qu'un processus de large consultation avec la société civile est en cours pour évaluer la viabilité à long terme du système de pension. L'objectif est de déterminer dans les faits la situation actuelle et, le cas échéant, d'esquisser d'éventuelles pistes d'adaptation.

Lors d'une conférence de presse en date du 4 octobre 2024, Madame la Ministre a présenté le processus de consultation et lancé le nouveau site Internet pensioun.schwätzmat.lu qui permet à chacun de se documenter sur les réunions de consultation et de donner son avis dans le cadre du processus en cours. La liste des parties prenantes à consulter a été communiquée aux Députés en réponse à plusieurs questions parlementaires et a été publiée à l'issue de la conférence de presse susmentionnée. Les premiers partenaires rencontrés étaient la Confédération syndicale indépendante du Luxembourg (OGBL) et la Confédération luxembourgeoise des syndicats chrétiens (LCGB) qui ont souhaité venir ensemble et qui étaient accompagnés du directeur de la Chambre des salariés du Luxembourg. Le même jour a eu lieu une entrevue avec l'Union des entreprises luxembourgeoises. Dans ces deux entrevues, Madame la Ministre a fait le point de la situation et a mis en évidence l'importance du processus de consultation.

L'oratrice précise que le nombre de pensions devrait plus que doubler dans les 30 prochaines années dans le scénario de base, avec une population active de presque 500 000 personnes et un nombre de pensions d'environ 200 000 en 2022. Il s'agira surtout de pensions complètes, alors que les pensions en cours de paiement couvrent souvent des carrières partielles. En effet, de nombreux jeunes frontaliers sont venus travailler au Grand-Duché de Luxembourg à la fin des années 1980 et au début des années 1990 et partiront à la retraite dans les prochaines années, après avoir effectué toute leur carrière dans le pays. Dès lors, la prime de répartition pure dépassera sans doute les 24% en 2028. En ce qui concerne l'évolution du marché de l'emploi jusqu'en 2050, il faut faire des hypothèses. Afin de pouvoir faire face au doublement du nombre de pensions, il s'avérera nécessaire de remplacer chaque pensionné par un nouvel assuré et d'augmenter en même temps la croissance de l'emploi étant donné qu'il faut au moins deux assurés pour supporter une pension. Tous ces faits ont été exposés durant les entrevues susmentionnées dont les comptes rendus sont publiés sur le site Internet pensioun.schwätzmat.lu.

Madame la Ministre précise que la plupart des autres parties prenantes ont été invitées parce qu'elles avaient déjà publié des avis en relation avec la croissance économique. Conformément au discours sur l'état de la nation 2024, il est par ailleurs jugé essentiel d'impliquer les jeunes dans les consultations. Un autre volet a été abordé avec les représentants des agriculteurs qui connaissent des problèmes spécifiques. Les consultations avec l'Association des cercles d'étudiants luxembourgeois ainsi qu'avec la Confédération générale de la fonction publique et la Fédération générale de la fonction communale n'ont pas encore eu lieu.

À propos du secteur public, l'oratrice signale que depuis l'entrée en vigueur de la loi du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois, il existe une grande similitude entre le régime général d'assurance pension et les régimes spéciaux, sauf en ce qui concerne le plafond cotisable. À l'époque, il avait été question de créer un fonds spécifique alimenté par les 3 x 8% de cotisations prélevées dans la Fonction publique, mais cette idée n'a pas été reprise par les décideurs de l'époque. Madame la Ministre renvoie dans ce contexte à la Caisse de

prévoyance des fonctionnaires et employés communaux dont la situation déficitaire est suivie de près dans le cadre de groupes de travail dédiés.

Partant de la discussion menée aujourd'hui, Madame la Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale demande aux Députés présents s'ils souhaitent changer le mode de financement actuel des frais annexes de la CNAP.

Monsieur Marc Baum répond par l'affirmative, précisant que cinq propositions ont été présentées par sa sensibilité politique à l'occasion d'une conférence de presse le 17 septembre 2024 afin de favoriser la viabilité du système des retraites. L'une de ces propositions concerne la prise en charge des frais annexes de la CNAP soit par le budget de l'État, soit par le Fonds pour l'emploi.

Madame Djuna Bernard précise qu'elle n'a pas encore de mandat pour s'exprimer clairement à ce sujet, même si sa sensibilité politique est en train de mener des réflexions allant dans la même direction.

Monsieur Mars Di Bartolomeo se réfère aux discussions menées par le passé au sujet du financement d'éléments étrangers au modèle de financement tripartite par le biais du régime général d'assurance pension⁷. Dans ce contexte, il souhaite connaître les intentions du Gouvernement concernant le financement des frais d'administration de la CNAP par le budget de l'État, donnant à considérer qu'il faudrait alors appliquer le même système à l'ensemble des ISS.

Madame la Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale rappelle dans sa réponse que la phase de consultation est toujours en cours et qu'elle est en train d'identifier des éléments qui pourraient faire l'objet d'un paquet final.

Monsieur Mars Di Bartolomeo invite encore Madame la Ministre à partager avec la Chambre des Députés les propositions que le public peut soumettre sur le site pensioun.schwätzmat.lu moyennant l'envoi d'un commentaire pouvant compter au maximum 500 caractères.

Madame la Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale réplique que les contributions reçues seront rendues accessibles au grand public. Contrairement aux commentaires présentant des propositions concrètes, tout commentaire injurieux et diffamatoire sera filtré.

Madame la Ministre ajoute qu'après la synthèse de toutes les propositions émises durant la phase de consultation débutera une phase de collaboration avec des groupes d'experts. Le résultat des travaux de ces groupes d'experts sera présenté au cours d'un événement qui devrait se dérouler avant l'été prochain. Par ailleurs, l'oratrice informe l'assistance que l'IGSS procédera en 2027 à une actualisation de son bilan technique pour vérifier si le taux de cotisation actuel sera suffisant pour couvrir les cinq années restantes de la période de couverture. Dans le cas contraire, il serait nécessaire de mettre en place les mécanismes prévus dans la législation actuelle.

Madame Djuna Bernard reprend la parole pour exprimer le souhait que les membres de la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale puissent donner leur avis sur l'ensemble des points concernés et non pas seulement sur la question des frais annexes de la CNAP.

⁷ Cf. les propos antérieurs de l'orateur sur le forfait d'éducation (« *Mammerent* »).

Madame la Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale précise qu'elle souhaitait juste avoir un premier avis sur cette question. Elle confirme qu'une fois les avis synthétisés et les propositions d'experts sur la table, la Chambre des Députés sera invitée à apporter sa contribution.

Monsieur Marc Baum fait remarquer que la question des frais annexes est peu conflictuelle dans la mesure où elle est partagée par le groupe salarial et le groupe patronal du CES. Ceci dit, l'orateur se dit disposé à présenter les cinq propositions de la sensibilité politique déi Lénk qui sont basées sur les chiffres fournis par le Gouvernement.

Monsieur le Président de la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale conclut que la commission parlementaire aura l'occasion de se pencher à nouveau sur les questions abordées au cours de la présente réunion. En effet, la Chambre des Députés restera associée au processus de consultation lancé par le Gouvernement et Madame la Ministre se tiendra prête à faire régulièrement rapport sur l'évolution de ce processus.

4. Divers

Monsieur le Président de la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale informe l'assistance que la prochaine réunion de la commission parlementaire se tiendra le 6 novembre 2024 afin de discuter des propositions d'amendements parlementaires soumises par les groupes politiques LSAP et ADR concernant le projet de loi 8333 modifiant la loi modifiée du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac en vue de la transposition de la directive déléguée (UE) 2022/2100 de la Commission du 29 juin 2022 modifiant la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le retrait de certaines exemptions pour les produits du tabac chauffés.

En outre, l'orateur attire l'attention sur la demande que le groupe politique LSAP a soumise le 11 octobre 2024 afin d'organiser une visite conjointe de la Commission de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble, de l'Accueil, de l'Égalité des genres et de la Diversité et de la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale à l'ABRIGADO. Étant donné que l'ABRIGADO est sous la tutelle du ministère de la Santé et de la Sécurité sociale, il propose que la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale prenne l'initiative d'organiser cette visite conjointe sous réserve de l'accord de la Conférence des Présidents.

Il est convenu de procéder de la sorte. Le secrétariat de la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale fera le nécessaire pour organiser la visite en question.

Procès-verbal approuvé et certifié exact

Commission de la Santé et de la Sécurité
sociale

Réserve du régime général d'assurance pension

16/10/2024

Fonds de compensation

Alain Reuter, Président

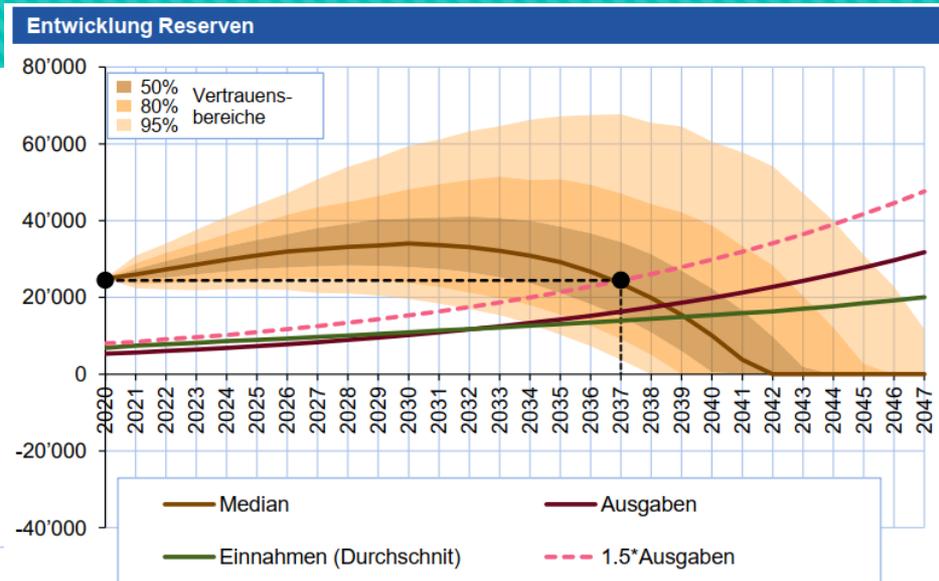


**FONDS DE
COMPENSATION**

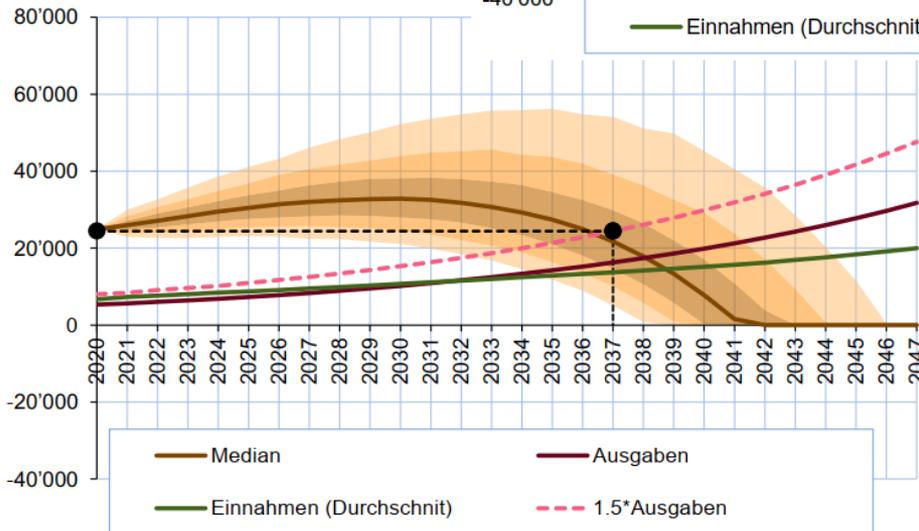
Ausgangslage und Einleitung (1)

- Der FDC ist ein „Pufferfonds“ für die Altersvorsorge. Die finanzielle Lage des Reservefonds ist primär von der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Rentensystems abhängig.
- Die Hauptrisiken stellen dabei Schwankungen der erwerbstätigen Bevölkerung dar, insbesondere eine Abnahme des Wachstums der erwerbstätigen Bevölkerung. Die Anlagerendite des FDC hat nur einen sekundären Einfluss auf die finanzielle Lage.
- Zur Bestimmung der Anlagestrategie wird eine Optimierung unter Berücksichtigung der Cashflow-Projektionen verwendet, wobei die Wahl der Anlagestrategie aufgrund der Risikotoleranz und der Zielrendite-Vorstellungen der Entscheidungsorgane erfolgt.

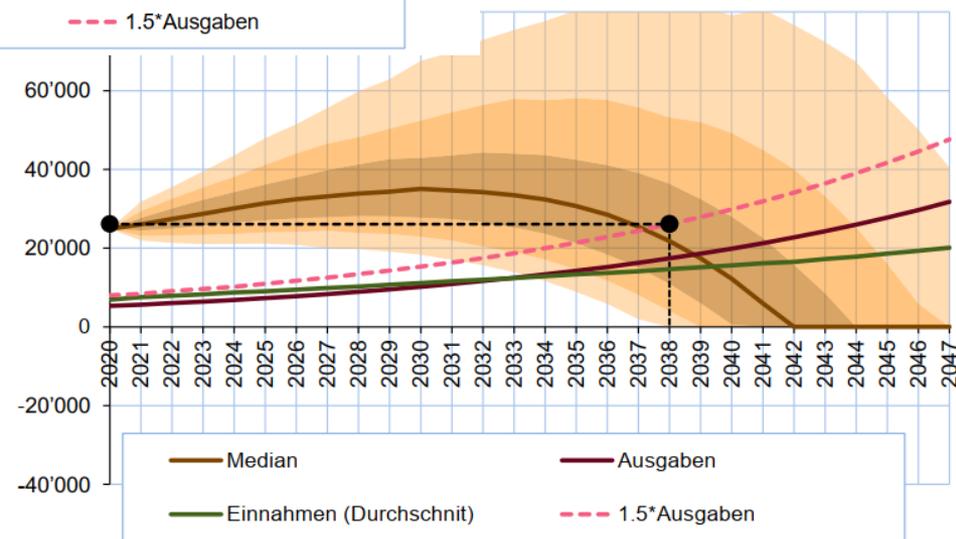
Ausgangslage und Einleitung (2)



-10% Aktien



+10% Aktien



Strategie 2023-2027

Asset class	2018-2022	2023-2027	Change
Cash	1%	1%	
Global Bonds (« hedged »)	23%	19.5%	-3.5%
EUR Bonds	25%	22%	-3%
Emerging Markets Bonds	2.5%	2.5%	
Global Equities	30%	32%	+2%
Emerging Markets Equities	6%	6%	
Global Small Cap Equities	4%	5%	+1%
Clean Energy Infrastructure		2%	+2%
Real Estate Luxembourg	5%	5%	
Global Real Estate	3.5%	5%	+1.5%

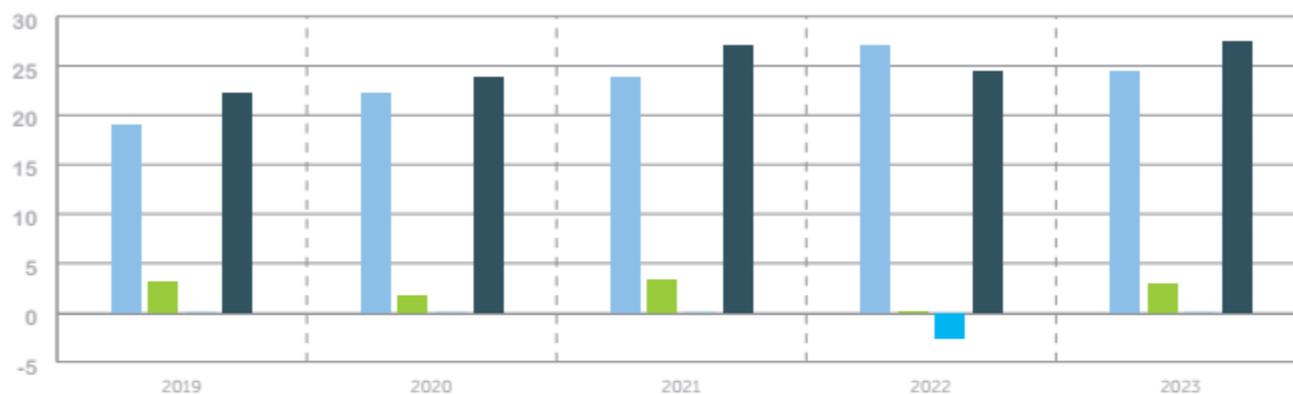
- Einführung einer **Strategiequote** für „Clean Energy“ Infrastruktur von 2%.
- **Erhöhung Aktien** um 3%, **Erhöhung Immobilien Welt** um 1,5%.
- **Reduktion Anleihen** um 6,5%.
- Unverändertes maximales Risikobudget (VaR von 20%).
- Erwartete Nettorendite p.a.: 4,08% bei einer Zielrendite von 3,30%

Paramètres du régime général à la fin de l'exercice 2023

- Performance: **+ 2,8 Mia EUR**
- Rendement: **+ 9,8%**
- Etat de la réserve au 31.12.2023: **27,4 Mia EUR**
- En multiple des prestations annuelles: **4,25**
- Coefficient de charge: **43,3%**:
 - Il faut 2,3 personnes actives par bénéficiaire de pension
- Prime de répartition pure: **22,33% < 24%**

Réserve 2023

Évolution de la réserve du régime général

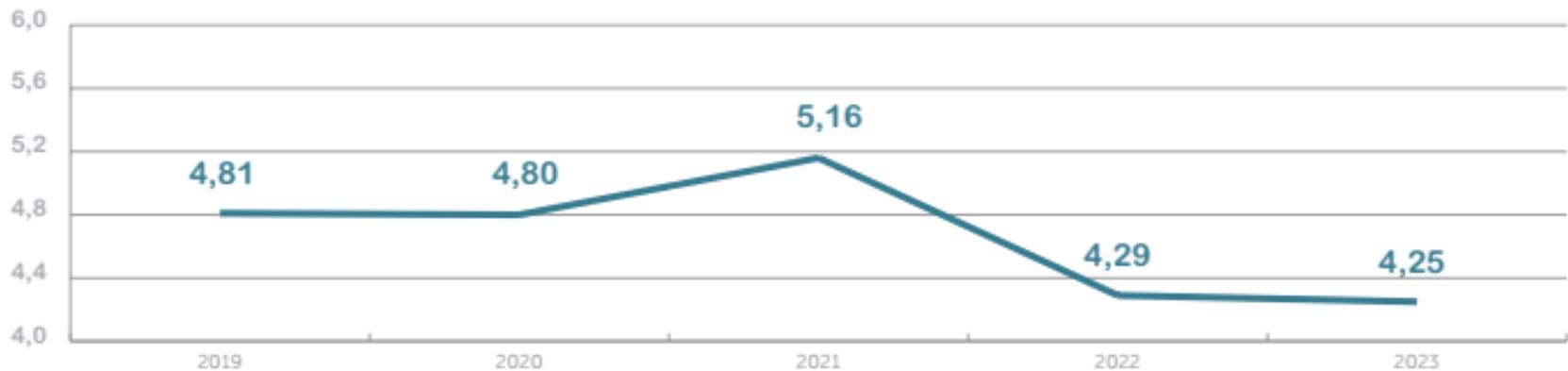


● Réserve au 01.01. ● Dotation de l'année ● Prélèvement sur réserve ● Réserve au 31.12

Réserve au 01.01.	18.969.679.644	22.184.424.528	23.841.345.586	27.078.969.102	24.536.540.019
Dotation de l'année	3.214.744.884	1.656.921.058	3.237.623.516	57.130.328	2.854.630.371
Prélèvement sur réserve	0	0	0	-2.599.559.411	0
Réserve au 31.12.	22.184.424.528	23.841.345.586	27.078.969.102	24.536.540.019	27.391.170.390

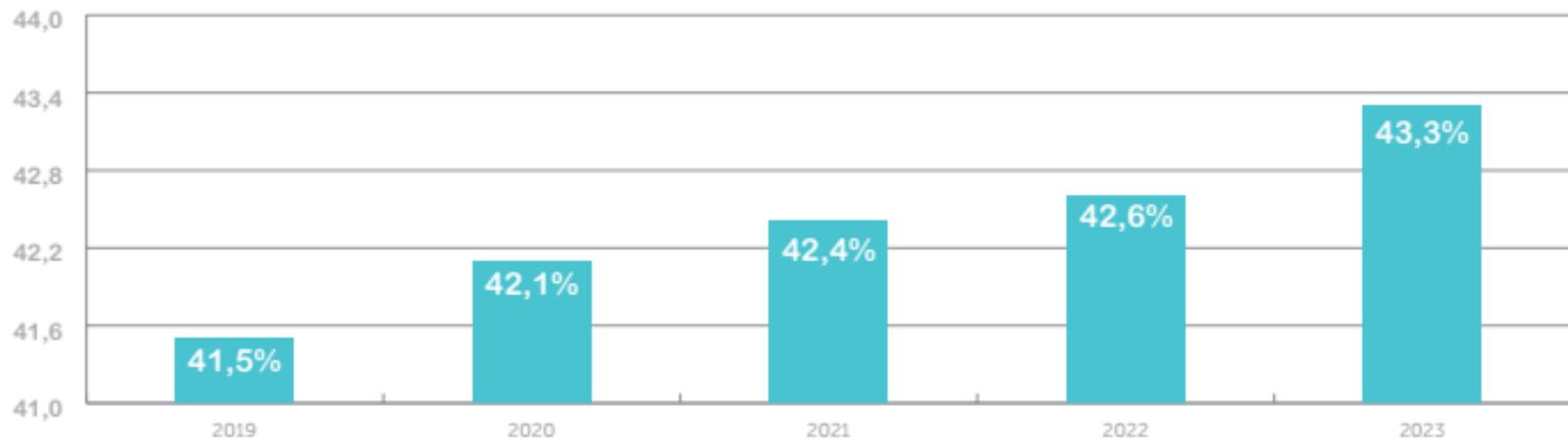
Réserve 2023 en multiples des prestations annuelles

Niveau relatif de la réserve (multiple des prestations annuelles)



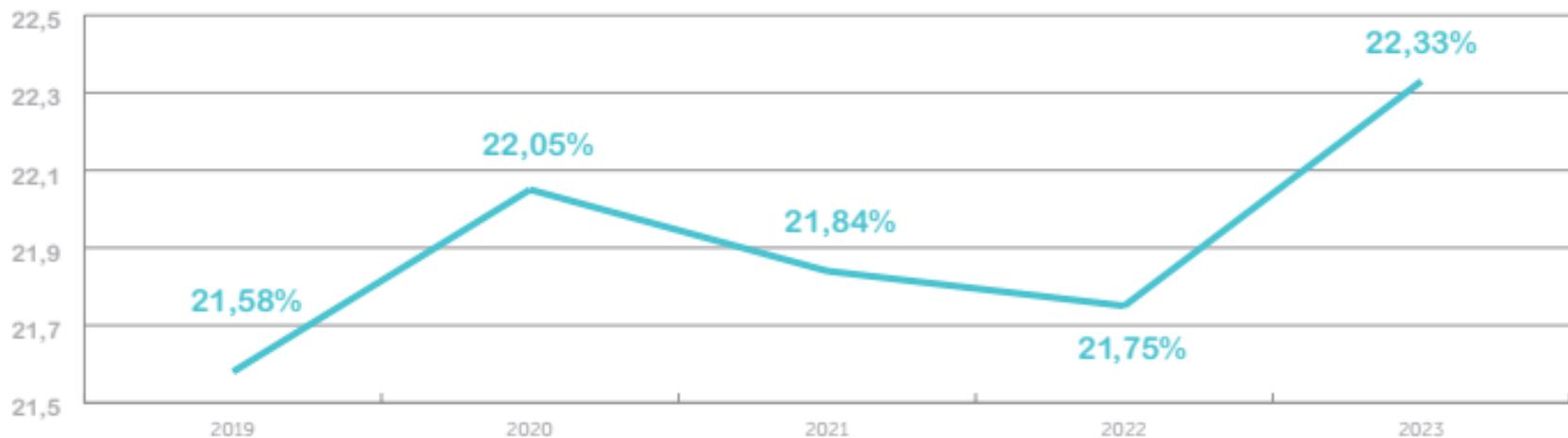
Coefficient de charge 2023

Coefficient de charge



Prime de répartition pure 2023

Prime de répartition pure



Evolution de la SICAV au 1er semestre 2024

La SICAV du FDC représente $\pm 90\%$ de la valeur de la réserve du régime général, investie dans les marchés financiers. En sont donc exclus: le fonds de roulement de la CNAP, le parc immobilier propre, les prêts hypothécaires et les avoirs sur comptes bancaires du FDC.

- Performance: **+ 1,4 Mia EUR**
- Rendement: **+ 5,95%**

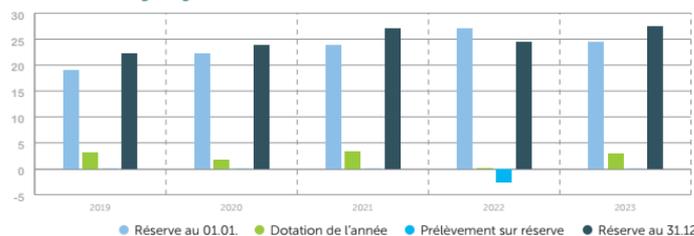
A la fin du 3e trimestre 2024, la performance de la SICAV s'est encore améliorée. En termes „year-to-date“ (YTD), le rendement s'élève à + 9,24%.

Ce rendement YTD n'est pas un garant pour une performance positive en fin d'exercice.

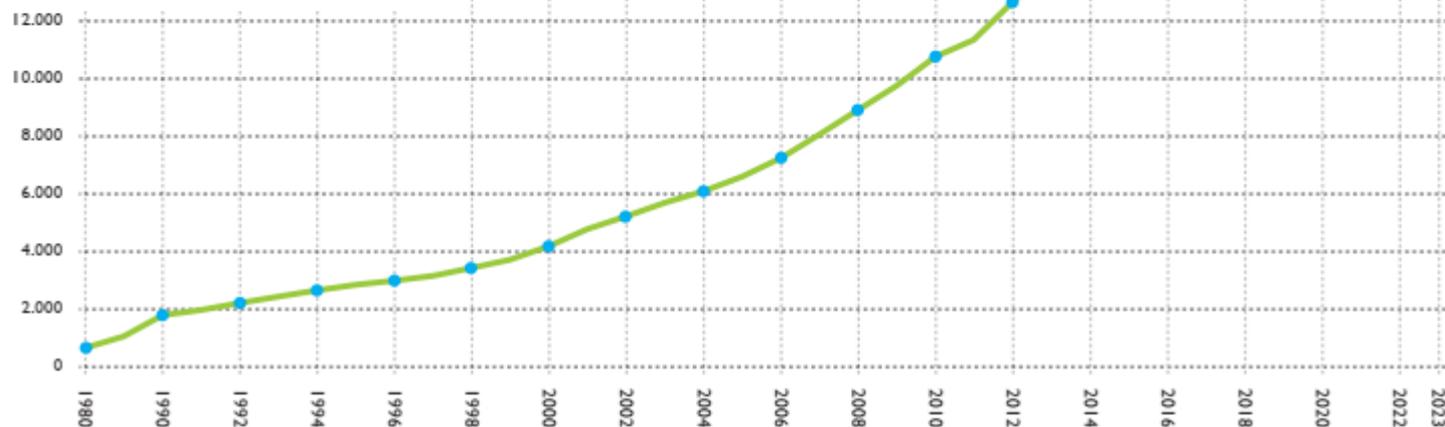
Annexe: Réserve 1980 - 2023

Montant absolu de la réserve de compensation au 31 décembre (en millions d'euros)

Évolution de la réserve du régime général

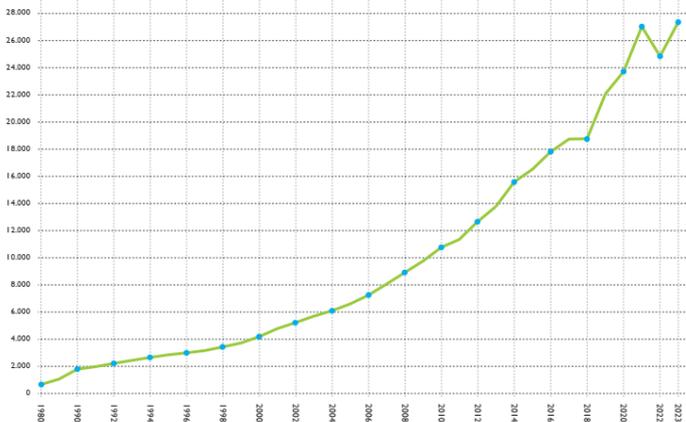


	2019	2020	2021	2022	2023
Réserve au 01.01.	18 969 679 644	22 184 424 528	23 841 345 586	27 078 969 102	24 536 540 019
Dotation de l'année	3 214 744 884	1 656 921 058	3 237 623 516	57 130 328	2 854 630 371
Prélèvement sur réserve	0	0	0	-2 599 559 411	0
Réserve au 31.12.	22 184 424 528	23 841 345 586	27 078 969 102	24 536 540 019	27 391 170 390

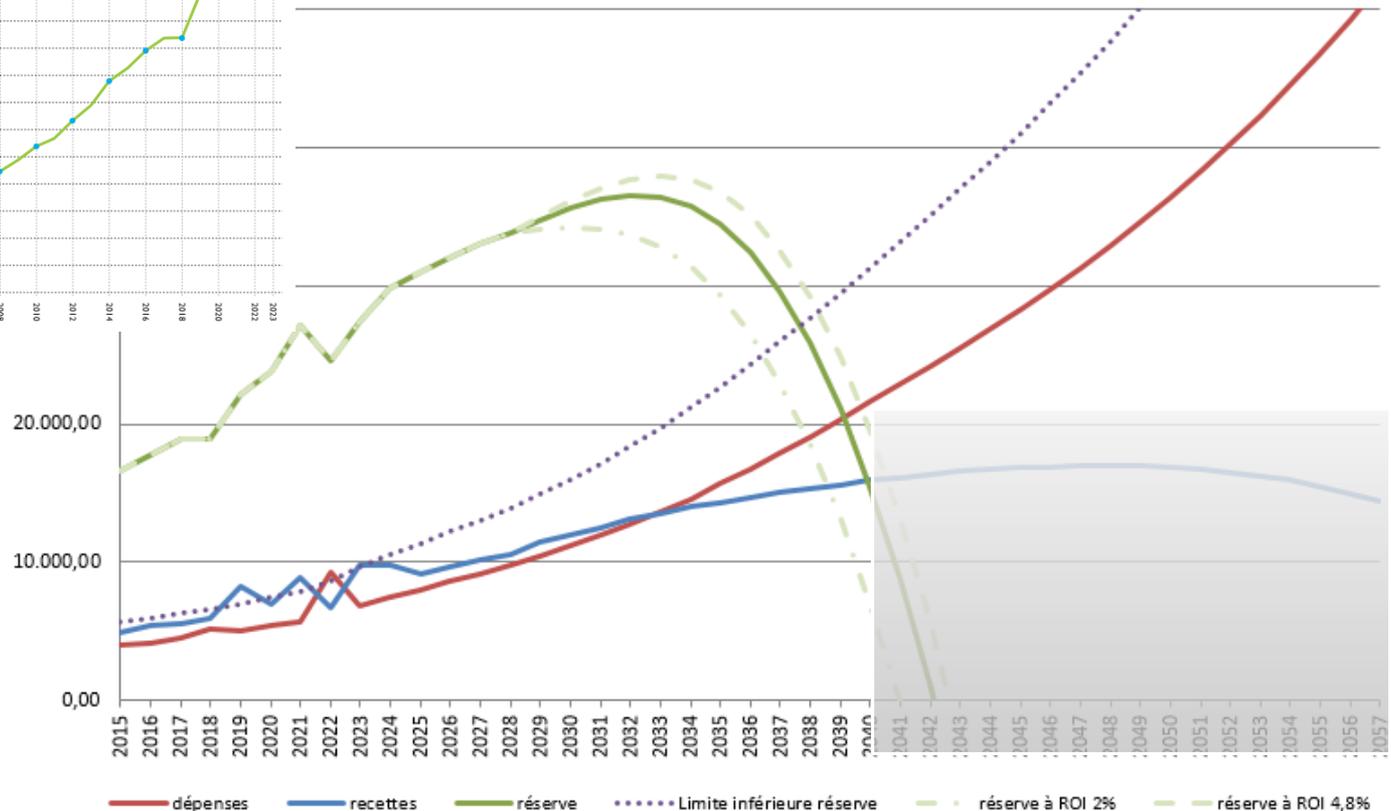


Annexe: Réserve 2015 – 2004?

Montant absolu de la réserve de compensation au 31 décembre (en millions d'euros)

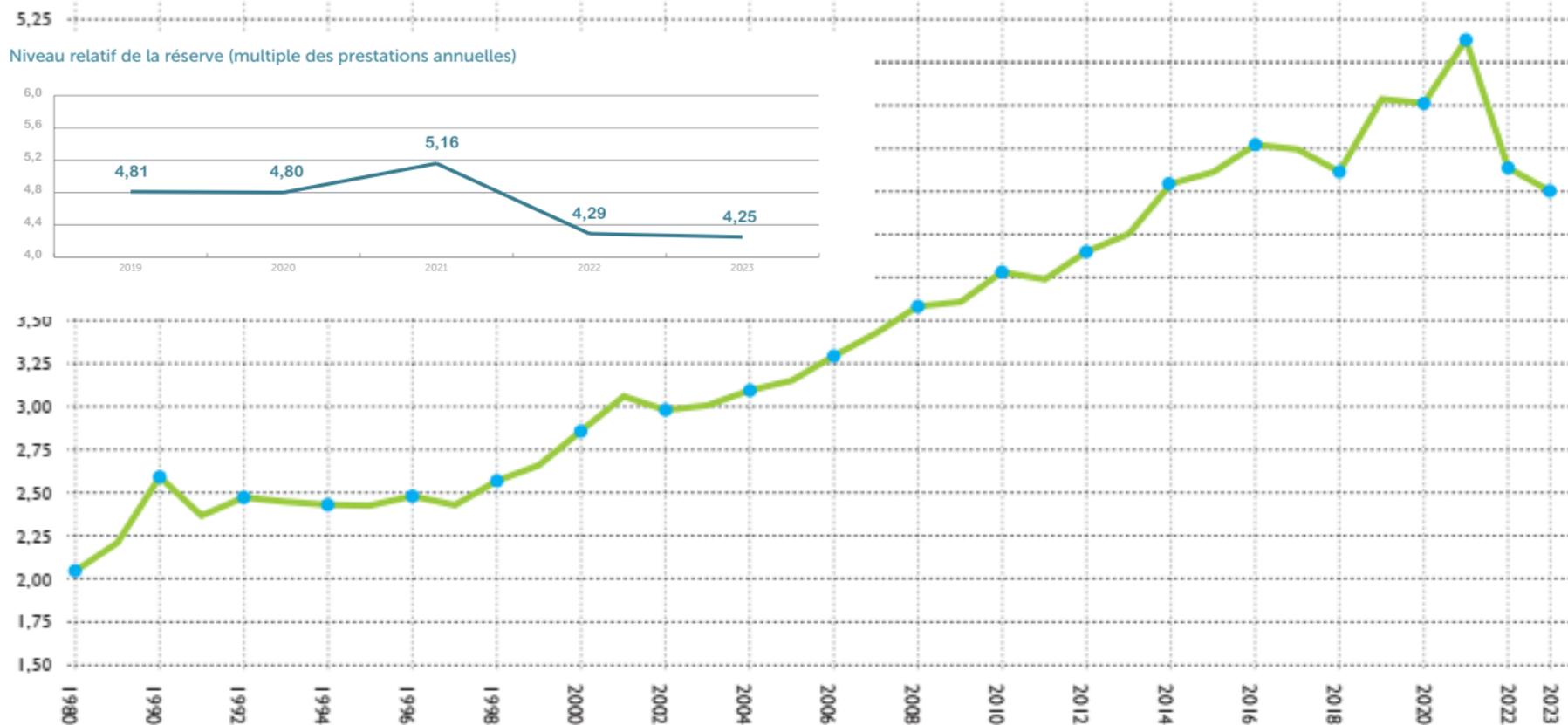


Evolution des dépenses, des recettes et de la réserve Aucune condition finale sur la réserve



Annexe: Niveau relatif de la réserve 1980 - 2023

Niveau relatif de la réserve de compensation au 31 décembre (en multiple des prestations annuelles)





Projections à long terme du régime général d'assurance pension (Cahier Statistique 18)

16 octobre 2024

Kevin Everard



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de la Santé
et de la Sécurité sociale

Inspection générale de la sécurité sociale



Aperçu du régime général

Projections: Hypothèses et résultats



Aperçu du régime général

Projections: Hypothèses et résultats



Régime
général

Secteur privé

Régimes de
pension
publics

Financement

Régimes
spéciaux

Secteur public

Période de couverture: 10 ans (2023-2032)

Cotisations:

24%

8% employeur
8% employé
8% Etat (impôts)

Réserve $\geq 1,5 * \text{dépenses annuelles}$
(Niveau actuel (2023): $4,3 * \text{dépenses annuelles}$)

Types de pensions

Vieillesse

Invalidité

Survie



Régime général

Conditions d'éligibilité (vieillesse)

Pension de vieillesse:

$$\text{AGE} \geq 65$$

$$\text{COT} \geq 10$$

Pension de vieillesse anticipée:

$$\text{AGE} \geq 60$$

$$\text{COT} + \text{CPL} \geq 40$$

$$\text{COT} \geq 10$$

Pension de vieillesse anticipée:

$$\text{AGE} \geq 57$$

$$\text{COT} \geq 40$$

COT Périodes cotisées

CPL Périodes complémentaires



La formule de pension

Revenus cotisables

Majorations
proportion-
nelles



Maj. prop.
échelonnées



Longueur de carrière

Majorations
forfaitaires



Allocation
de fin
d'année

Indexation des pensions

Calcul initial:

Index + Revalorisation (Art. 225)

Pensions en cours de paiement (réforme 2012):

Index + Réajustement (Art. 225bis)
100% salaires réels si **cotisations suffisent**,
0% – 50% salaires réels après



Aperçu du régime général

Projections: Hypothèses et résultats



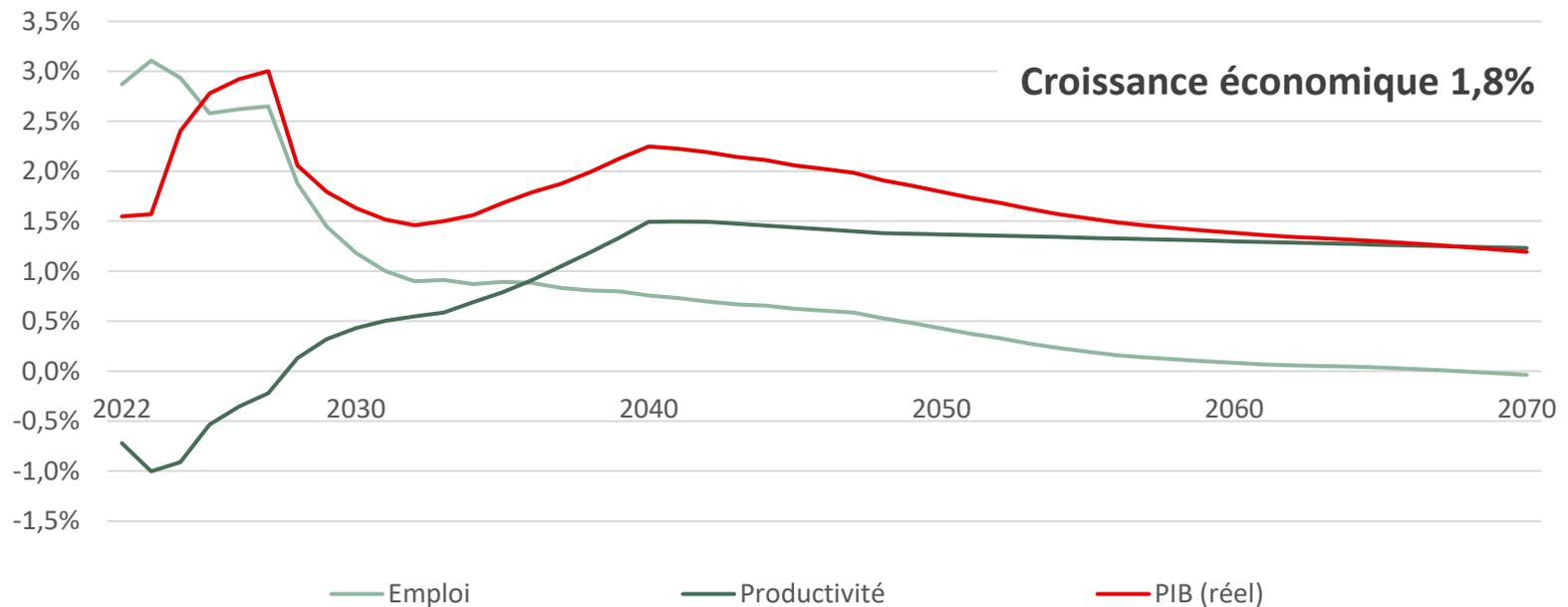
Projections démographiques et financières:

Hypothèses démographiques et macroéconomiques (EUROSTAT, Commission européenne)

Hypothèse d'une politique constante, pas de changements hors législation actuelle

Évolution des **recettes** et **dépenses** du régime général entre **2022** and **2070**

Hypothèses macroéconomiques (scénario de base)



Résultats (Scénario de base)



Projections démographiques du régime général

Population active et nombre de pensions du régime général en milliers de personnes

Croissance plus importante de la population active **frontalière** (1,1% contre 0,5%)

Délai entre vie active et retraite => **Stock des pensions plus rigide** p. r. aux hypothèses

Développement du marché du travail **moins rapide** que le vieillissement

Année	2022	2030	2040	2050	2060	2070	Croissance
Population active	490	590	645	690	705	705	0,8%
Nombre de pensions	205	285	385	500	635	745	2,7%
Coefficient de charge	42%	48%	60%	73%	90%	106%	-

Résultats (Scénario de base)



Projections financières du régime général

Recettes en cotisations et dépenses pour pensions en % du PIB

Législation constante => Taux de cotisation global de 24% pendant toute la projection

Trajectoire des recettes en cotisations suit largement celle du **PIB**

Augmentation des dépenses en % du PIB due au **vieillessement**

Paramètres formule de pension => Effet atténuant sur pensions **nouvelles**

Hypothèse **modérateur de réajustement 0,25** => Effet atténuant sur **stock** des pensions

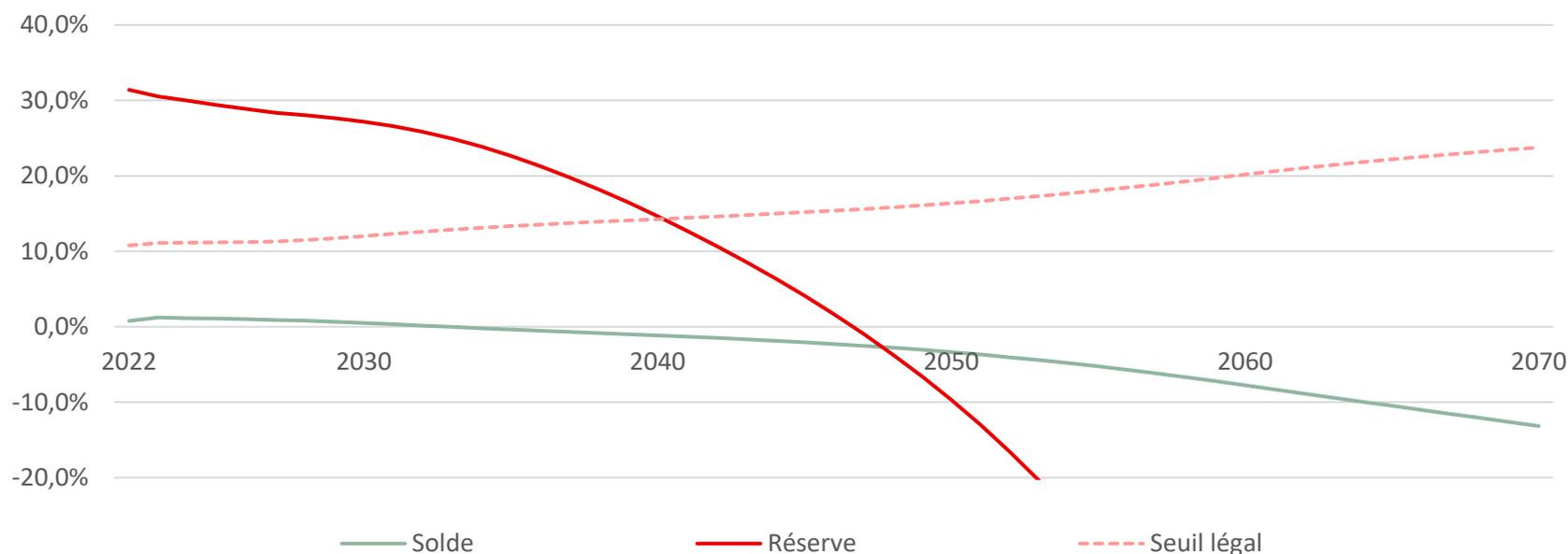
Année	2022	2030	2040	2050	2060	2070	Croissance réelle
Recettes en cotisations	8,6%	8,2%	8,4%	8,5%	8,5%	8,5%	1,8%
Dépenses pour pensions	7,2%	8,0%	9,5%	10,9%	13,4%	15,8%	3,5%
Prime de répartition pure	22%	25%	29%	33%	40%	47%	-



Principaux indicateurs

Evolution du solde et du niveau de la réserve en % du PIB à l'horizon 2070

Hypothèse taux de rendement nominal: De 1,7% en 2022 à 4,0% en 2070



Événement	Prime de répartition pure > 24%	Réserve < 1,5 * prestations annuelles	Réserve épuisée
Année	2028	2041	2047



Merci de votre attention!

Résultats (Scénarios alternatifs)



Modérateur de réajustement et rendement de la réserve

Modérateur de réajustement

Deux variantes: modérateur 0 (scénario R0) et 0,5 (scénario R50)

Scénario	R0	R25 (BASE)	R50
Dépenses pour pensions en % du PIB, année 2070	15,2%	15,8%	16,6%
Réserve < seuil légal	2041	2041	2040
Réserve épuisée	2048	2047	2046

Rendement de la réserve

Deux variantes: scénario -1 pp. et +1 pp.

Scénario	Scénario -1 pp.	BASE	Scénario +1 pp.
Réserve < seuil légal	2039	2041	2043
Réserve épuisée	2046	2047	2049



Projections macro-démographiques STATEC

Scénarios de productivité

Scénario S1: Progrès technique et investissements faibles

Scénario S2: Investissements élevés

Scénario S3: Progrès technique élevé

Scénario S4: Progrès technique et investissements élevés

Hypothèses et résultats

Scénario	Croissance réelle PIB	Dépenses/PIB pensions 2070	Réserve < seuil légal	Réserve épuisée
BASE	1,8%	15,8%	2041	2047
Scénario S1	1,0%	18,1%	2038	2044
Scénario S2	1,3%	16,9%	2039	2044
Scénario S3	1,8%	15,0%	2038	2045
Scénario S4	2,1%	14,1%	2039	2046

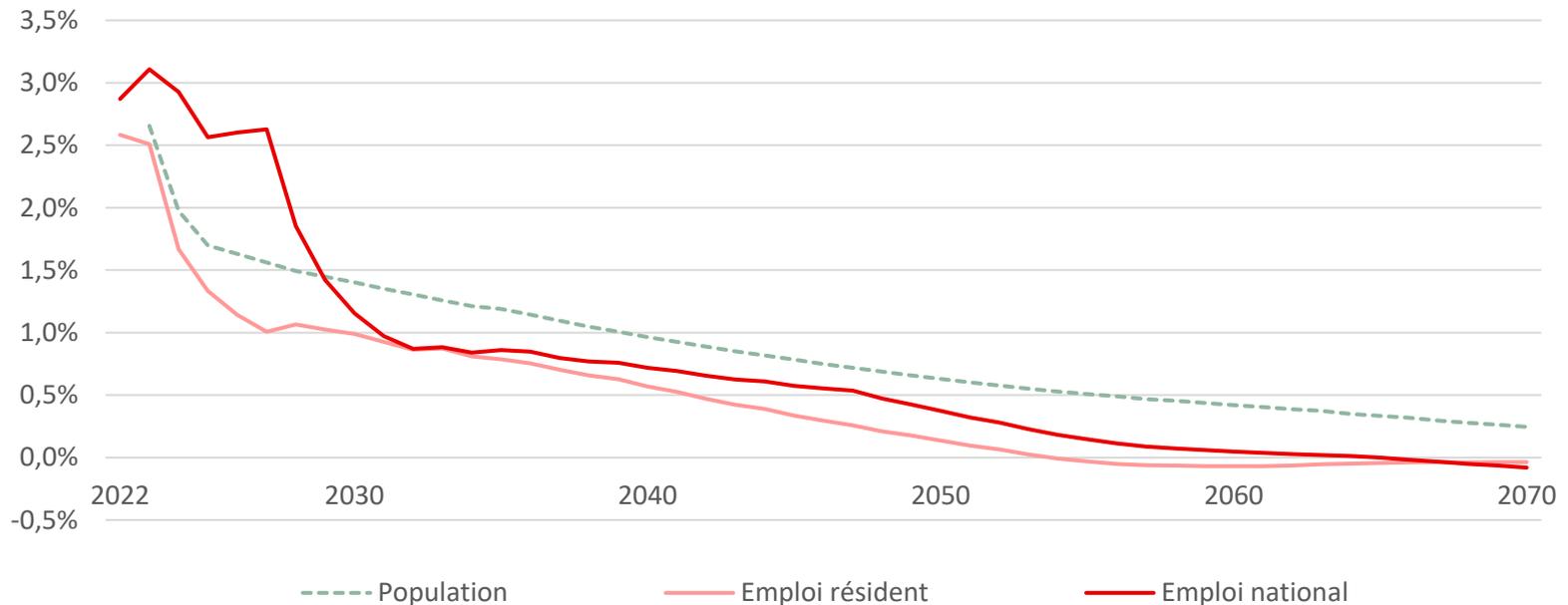


Contexte démographique et macroéconomique

Projections EUROPOP2023 (scénario de base)

Année	2022	2030	2040	2050	2060	2070
Population	645 000	740 000	830 000	900 000	945 000	975 000

Croissance moyenne population et emploi (scénario de base)





CES/AVIS REGIME GENERAL D'ASSURANCE PENSION

CES/AVIS REG GEN ASSUR PENSION

Régime général d'assurance pension

Avis

... en vue d'analyser, discuter et proposer des pistes envisageables à l'avenir pour garantir la pérennité financière du régime général d'assurance pension à très long terme eu égard aux évolutions démographiques et économiques du Luxembourg

Avis séparés du groupe salarial du CES et du groupe patronal du CES

« Cet avis correspond à la prise de position du groupe salarial uniquement. Une prise de position commune avec le camp patronal n'était possible étant donné que des différences fondamentales existent quant à l'interprétation de la situation (financière actuelle) du régime de pension et, plus encore, quant à la période de projection pertinente pour une analyse de la situation financière du régime. »

« Partant, le présent avis constitue l'avis du Groupe patronal du CES. La raison principale de l'échec réside dans l'horizon temporel de l'analyse. Pour le Groupe patronal, l'horizon de la saisine « très long terme » s'interprète comme l'horizon d'analyse pertinent pour les salariés actuels. »

Avis du groupe salarial du CES

Avis du groupe salarial du CES

Le régime solidaire par répartition : irremplaçable par un régime privé par capitalisation

« Le groupe salarial tient à souligner qu'un système de pension solidaire basé sur la répartition est d'importance énorme et que, dans aucun cas, il devrait être envisagé de dégrader ce système, ou même de le remplacer, même partiellement, par un système par capitalisation, voire par un système privé. »

Horizon de projection – attention aux incertitudes liées aux projections

« Le groupe salarial plaide pour la seule concentration sur la période de couverture de 10 ans telle que prévue dans la législation actuelle avec un bilan intermédiaire tous les 5 ans. 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. »

« En effet, les projections de la soutenabilité du système se caractérisent généralement par une incertitude absolue et il est, par conséquent, fort problématique, voire irresponsable de construire des réformes du régime d'assurance pension sur base de projections à très long terme augurant d'une dégradation potentielle de la situation financière du régime, comme cela a été fait en 2012. »

Avis du groupe salarial du CES

La réforme des pensions de 2012 – une dégradation considérable ne pouvant être perdue de vue

« Finalement, du fait de la réforme de 2012, on se trouve confronté à une quadruple dégradation significative du niveau des pensions. »

« Cette réforme de 2012 est déjà allée loin, trop loin, en matière de réduction des prestations du système d'assurance pension. En aucun cas des réformes futures devraient baisser ce niveau davantage ! En effet, chaque nouvelle baisse des prestations se fera remarquer au niveau des nouveaux pensionnés, alors même que les baisses déjà actées sont très importantes. »

Une précarité croissante chez les retraités

« Alors qu'au sein de l'Union européenne le Luxembourg continue à afficher un des taux de risque de pauvreté des retraités les plus faibles, force est de constater que la tendance est haussière. »

« Avec une pension minimum d'une carrière complète de 40 ans (ou plus), une personne vivant seule est donc visiblement incapable de mener une vie décente. »

Avis du groupe salarial du CES

Un financement (alternatif) du régime de pension possible et maîtrisable

« Le système public de pension doit être renforcé et, le cas échéant, il convient de se procurer des ressources supplémentaires. Il est inadmissible que toute piste pour augmenter les recettes est dès le départ exclue de la discussion! »

« Aux yeux du groupe salarial, tout système ne peut être garanti durablement qu'en présence d'un financement adéquat – cela vaut autant pour le système de pension que pour tout autre système ! »

« Au vu de cette très grande fourchette de besoins de financement possibles dans le futur, il devient évident qu'il est impossible de prévoir le besoin de financement effectif auquel le système de pension fera face. Ce résultat renforce d'ailleurs l'argument du groupe salarial que la période de couverture de 10 ans est suffisamment longue et c'est sur base de cette période que le système devrait être analysé. »

Gare aux faux bons arguments

« En réalité les « bons arguments » sont souvent que des sophismes économiques mis en avant qu'avec le but de réduire la portée de l'État-providence. »

Avis du groupe patronal du CES

Avis du groupe patronal du CES

Horizon temporel

« Le Groupe patronal reconnaît que les projections à long terme peuvent faire l'objet de révisions et dépendent des hypothèses qui leur sous-tendent. Pour autant, il demeure primordial d'y faire appel de manière avisée, afin de pouvoir déduire les possibles évolutions futures et le degré de fragilité du modèle de financement, qui peuvent à leur tour alimenter le processus décisionnel portant sur l'objectif de pérennisation d'un système respectant l'équité entre les générations. »

« Partant d'une carrière d'assurance de 40 ans, l'horizon 2070 semble donc pertinent pour un jeune arrivant sur le marché du travail luxembourgeois. »

Le système de pension en comparaison internationale

« Ce que l'on constate, notamment via les données de l'OCDE, c'est que sur tous les points (âge effectif de départ, taux de remplacement et montant de la pension, prise en considération de périodes complémentaires, indexation des pensions à l'inflation, revalorisation des pensions grâce à l'évolution des salaires réels des actifs...), le Luxembourg offre le système de pension le plus généreux de tous les pays de l'OCDE. »

Avis du groupe patronal du CES

Équité intergénérationnelle

« Le Luxembourg est aujourd’hui le seul pays de l’Union européenne dans lequel les résidents à la retraite ont des revenus supérieurs aux résidents qui travaillent. »

Les projections IGSS et la preuve de la non-durabilité du système

« En conclusion, le Groupe patronal considère que les projections (économie, emploi résident, emploi frontalier, productivité) sont très optimistes et tout sauf un acquis, un « don du ciel ». Pour y arriver, le Luxembourg devra s’en donner les moyens et mettre le développement économique et l’attractivité de la main-d’œuvre en tête de l’agenda politique. »

« Comme le montre le graphique synthétique ci-dessus issu du Bilan technique 2022 de l’IGSS, le Groupe patronal ne peut que s’inquiéter de ces chiffres officiels de l’IGSS qui expriment clairement la non-soutenabilité financière du régime général de pension, qui doit à l’évidence être réformé de manière approfondie, et ce dans les meilleurs délais. »

Avis du groupe patronal du CES

Proposition pour pérenniser le régime général d'assurance pension

« Puisque c'est l'évolution attendue des dépenses de pensions qui constitue la source de l'insoutenabilité du système, c'est donc sur le volet des dépenses qu'il faut le réformer. »

« En adoptant une réforme tant ambitieuse que courageuse, le Luxembourg arriverait ainsi à garder la crédibilité du pays vis-à-vis des agences de notation (maintien du AAA) et des nombreuses Institutions internationales (Commission européenne, FMI, OCDE...) qui exhortent le Luxembourg à agir pour réduire les dépenses de pensions. »

« En conséquence, le Groupe patronal est d'avis que la réforme doit veiller à une répartition équitable des charges et des prestations entre les générations actuelles et futures. »

« Approfondir la réforme de 2012 qui va dans la bonne direction, notamment eu égard à son approche sociale. »

Le présent Avis a été adopté à l'unanimité des voix des
membres présents.