

RÉFORME DES PENSIONS 2025 : UNE OCCASION MANQUÉE



Auteur | Claudia Halmes-Coumont

Photos et illustrations | LALUX, Pexels



Un an après le lancement du débat sur la viabilité du système luxembourgeois de retraite, la réforme tant attendue du premier pilier vient d'entrer dans le circuit législatif. Elle fait suite à la réunion du gouvernement, des syndicats et du patronat du 3 septembre 2025, au cours de laquelle les 3 parties ont confronté leurs visions à la lumière des projections actualisées de l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale (IGSS).

Malgré l'ampleur des défis identifiés, les textes présentés répondent à une logique d'ajustement à court terme. Ils repoussent donc à plus tard les décisions structurelles qui s'imposent.

LE SYSTÈME AVANT RÉFORME, PERFORMANT, MAIS DE MOINS EN MOINS SOUTENABLE

Le Luxembourg dispose aujourd'hui d'un des systèmes de retraite les plus généreux d'Europe ou dans le monde. Le taux de remplacement moyen s'élève à environ 75 % du salaire moyen de carrière, contre 40 à 58 % dans les pays voisins. Cette générosité repose sur le premier pilier, financé par répartition à travers un taux de cotisation de 24 % (3 × 8 %) partagé entre salariés, employeurs et État.



Ce modèle a longtemps fonctionné grâce à la croissance exceptionnelle de la population active, qui a permis d'alimenter les cotisations et d'accroître régulièrement la réserve du régime général.

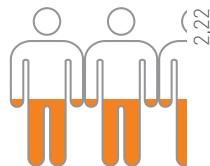
Au 31 décembre 2024, le Fonds de compensation affichait une réserve record de plus de 30 milliards d'euros, soit environ 4,5 fois le montant annuel des prestations.

Cette réserve continue donc d'augmenter en valeur absolue, mais le point d'équilibre se déplace rapidement : selon la dernière estimation de l'IGSS, c'est déjà à partir de 2026 et à régime inchangé, que les cotisations encaissées ne suffiront plus à couvrir les pensions versées. Selon le scénario central, les réserves seraient entièrement épuisées à l'horizon 2044 même avec une hypothèse de croissance moyenne de l'économie de 1,8%.

Ainsi le scenario central prévoit les coefficients de charge suivants :

2024

2,22 cotisants financent 1 pensionné



La cotisation de chacun devra financer 45 % d'un pensionné



Année	2024	2030	2040	2050	2060	2070	Croissance
Population active	504 000	553 000	605 000	644 000	658 000	659 000	0,6 %
Nombre de pensions	225 000	286 000	391 000	507 000	642 000	755 000	2,7 %
Coefficient de charge	45 %	52 %	65 %	79 %	98 %	115 %	-

UNE RÉFORME PARTIELLE ET POLITIQUEMENT PRUDENTE

La réforme 2025 répond à une logique d'ajustement à court terme. En voici les principales mesures :

1. Augmentation du taux de cotisation

La principale mesure est l'augmentation du taux de cotisation de 24 % à 25,5 %, soit 8,5 % pour chaque partie prenante (salarié, employeur et État).



Impact sur le budget de la CNAP

Pour l'année 2026, les recettes supplémentaires pour la CNAP peuvent être estimées à 146 millions d'euros de l'État, 146 millions d'euros des salariés et 146 millions d'euros des employeurs.

Pour les 6 prochaines années, l'estimation des cotisations supplémentaires de chacune des 3 parties se monte à 1,202 milliards d'euros.

Années critiques	2026	2044
Cotisations < Pensions		
Réserve épuisée		

Année	Cotisations supplémentaires à charge de l'Etat	Cotisations supplémentaires à charge des salariés	Cotisations supplémentaires à charge des employeurs
2026	146	146	146
2027	188	188	188
2028	201	201	201
2029	211	211	211
2030	222	222	222
2031	234	234	234
Total	1 202	1 202	1 202

en millions €



Année	Cotisations supplémentaires de l'Etat	Perte de recette fiscale pour l'Etat	Coût total pour l'Etat
2026	146	88	234
2027	188	112	300
2028	201	120	321
2029	211	126	337
2030	222	134	356
2031	234	140	374
Total	1 202	720	1 922

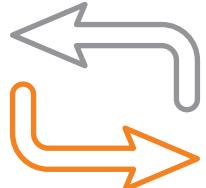
en millions €

Impact sur le budget de l'Etat



Ce qui est une recette pour la CNAP est en partie une charge pour l'Etat. Il doit financer en direct son tiers de cotisations supplémentaires et comme les salariés et les employeurs peuvent déduire leurs cotisations comme dépenses fiscalement déductibles, l'Etat perdra en recettes fiscales.

En tenant compte de ces 2 effets, la charge totale des finances publiques pour les 6 prochaines années peut s'estimer à 1,922 milliards d'euros.



2. Neutralisation des mesures prises en 2012 qui auraient été salutaires

La réforme 2025 revient ensuite sur 2 dispositions introduites en 2012, avec pour effet de détériorer de nouveau la viabilité financière par rapport aux hypothèses IGSS des simulations avant réforme 2025, rapprochant de nouveau les années critiques et l'épuisement des réserves

2.1. Report du frein de l'ajustement

Il faut savoir qu'en plus de l'indexation, les pensions en cours de paiement sont augmentées tous les ans du taux d'ajustement. L'ajustement représente la croissance que les actifs génèrent et que les pensionnés se voient attribuer également. En moyenne, par an, les pensions sont augmentées de 2% par l'indexation et en plus de 1% par l'ajustement.

En 2012, un mécanisme avait été introduit pour réduire l'ajustement des pensions lorsque les cotisations d'une année ne couvriront plus les pensions pour la même

année. Ce mécanisme est neutralisé pour les 6 prochaines années du fait que les cotisations seront augmentées avec la réforme de 2025. Cette modification retarde l'entrée en vigueur du correctif et prolonge artificiellement une trajectoire de revalorisation coûteuse.

Ce report a des conséquences à deux niveaux : une fois au niveau du régime général du secteur privé mais également au niveau des régimes spéciaux des fonctionnaires.

Impact du report du frein de l'ajustement

Pensions légales du régime général



Impact sur le budget de la CNAP

En partant de pensions annuelles pour un montant de 7,4 milliards d'euros du secteur privé, l'impact de ce report génère des **dépenses supplémentaires de 1,541 milliards d'euros** pour la CNAP durant les 6 prochaines années. Pour faire cette estimation, nous avons pris la même hypothèse que les simulations du scénario central de l'IGSS avant la réforme, à savoir d'ajuster les pensions uniquement de 0,25% au lieu de 1% par an à partir de l'année où les cotisations ne suffiront plus. Et puis chaque année, nous regardons la différence des dépenses,

Année	Pensions annuelles estimées avec un ajustement de 0,25 %	Pensions annuelles estimées avec un ajustement de 1 %	Impact du report du frein d'ajustement jusqu'en 2031
2025	7 362	7 362	
2026	7 835	7 894	59
2027	8 338	8 464	125
2028	8 874	9 075	201
2029	9 445	9 730	286
2030	10 052	10 433	382
2031	10 697	11 187	489
Total			1 541

en millions €

Pour être complet, il faut également dire qu'au-delà de 2031, cette différence de **489 millions d'euros** restera une **charge annuelle du futur** puisqu'on ne reprendra pas des ajustements qu'on a attribués dans le passé.



Pensions légales du secteur public

Année	Pensions annuelles estimées avec un ajustement de 0,25 %	Pensions annuelles estimées avec un ajustement de 1 %	Impact du report du frein d'ajustement jusqu'en 2031
2025	1 347	1 347	
2026	1 407	1 418	11
2027	1 471	1 493	22
2028	1 565	1 601	35
2029	1 666	1 716	50
2030	1 773	1 840	67
2031	1 887	1 973	86
Total			271

en millions €

Impact sur le budget de l'Etat

En partant de pensions annuelles pour un montant de 1,4 milliards d'euros du secteur public l'impact de ce report génère des **dépenses supplémentaires de 271 millions d'euros** pour l'Etat durant les 6 prochaines années.

Et de nouveau pour être complet, il faut également dire qu'au-delà de 2031, cette différence de **86 millions d'euros** restera une **charge annuelle du futur** puisqu'on ne reprendra pas des ajustements qu'on a attribués dans le passé.

2.2. Maintien de l'allocation de fin d'année :

Le mécanisme automatique d'assainissement prévu par la réforme de 2012 prévoyait la suppression automatique de l'allocation de fin d'année dès que le taux de cotisation dépassait 24%. Au lieu de laisser ce mécanisme inchangé et produire ses effets, le projet de loi de 2025 reporte ce seuil à 25,5 %, donc annule l'application dès 2026.

Ce choix politique affaiblit le garde-fous instauré par la réforme de 2012.

Sans le changement de cet article de la loi par la réforme de 2025, cette mesure d'assainissement aurait pu éviter des **dépenses de la CNAP d'un montant de 1 milliard d'euros** au terme des 6 prochaines années.

Pensions légales du régime général

Année	Impact du maintien de l'allocation de fin d'année
2026	144
2027	153
2028	164
2029	175
2030	186
2031	199
Total	1 021

en millions €

Année	nombre de mois entiers
2026	1
2027	2
2028	4
2029	6
2030	8
après 2030	8

3. Autres adaptations ponctuelles de la réforme 2025

À ces mesures, s'ajoute une série d'adaptations ponctuelles :

3.1. Réforme de la retraite anticipée

La possibilité de partir à la retraite anticipée à 57 ans pour les personnes totalisant 40 années de **cotisation** demeure inchangée.

Pour les autres assurés remplissant 40 années de **carrière**, l'âge de départ à 60 ans sera progressivement relevé de quelques mois de **cotisations** chaque année (cfr tableau).

Cette mesure conserve l'esprit du régime actuel tout en cherchant à allonger légèrement la durée de cotisation effective sans remettre en cause les droits acquis.

3.2. Abattement fiscal de maintien dans la vie professionnelle

Un abattement mensuel de 750 € (soit 9 000 € par an) est accordé aux assurés qui remplissent déjà les conditions d'une pension anticipée mais choisissent de poursuivre leur activité professionnelle, au plus tard jusqu'à l'âge légal de la retraite de 65 ans.

Le projet de loi estime le coût annuel au niveau du budget de l'Etat de cette mesure à environ 11 millions d'euros par an, sur la base d'environ 4 000 bénéficiaires potentiels et d'un taux d'imposition moyen de 30 %.



Au niveau du budget de l'Etat, la **charge pour l'Etat sur 6 ans pourra s'élever à 66 millions d'euros.**

Les économies que la CNAP pourra réaliser en prolongeant la carrière avec les deux dernières mesures (mois de cotisations supplémentaires et abattement fiscal) sont estimées, **sur les 6 prochaines années, à environ 0,984 milliard d'euros.**

Pensions légales du régime général

Année	Impact prolongation carrière
2026	37
2027	80
2028	128
2029	182
2030	244
2031	313
Total	984

en millions €

3.3. Retraite progressive à temps partiel

La réforme introduit la possibilité, pour les salariés remplissant les conditions d'une pension anticipée, de réduire leur temps de travail d'au minimum 25 % tout en percevant une pension partielle compensatoire au plus tard jusque 65 ans.

Durant les 3 années qui précèdent la demande, le demandeur doit avoir travaillé au moins à 75%.

Le dispositif nécessite l'accord de l'employeur et reste limité à un temps de travail minimal de 16 heures par semaine.

La caisse de pension rembourse à l'employeur la part correspondante de l'indemnité et des charges patronales.

Ce mécanisme vise à favoriser une transition souple vers la retraite sans coût immédiat important pour les finances publiques.

3.4. Extension de la prise en compte des années d'études et de formation

Désormais, jusqu'à neuf années de périodes assimilées (y compris après 27 ans) peuvent être validées dans la carrière d'assurance.

Cette disposition améliore la couverture des parcours académiques longs, mais contribue à accroître les droits futurs sans recettes correspondantes.



3.5. Housse du plafond de déductibilité du 3^e pilier (article 111bis LIR)

Le plafond passe de 3 200 € à 4 500 € par an et par contribuable.

Le **coût budgétaire** dans le projet de loi est estimé à **25 millions d'euros par an**, sur la base d'une augmentation de 83 millions d'euros des primes annuelles, ce qui correspondrait à 40 000 nouveaux contrats à 2 000 € de prime annuelle.

Cette estimation semble toutefois largement optimiste, non seulement au regard du nombre actuel de souscriptions et du potentiel de croissance réel du marché de l'épargne-pension individuelle, mais aussi parce qu'elle n'intègre pas le fait que le capital est imposé au terme au demi-taux global.

En d'autres termes, le coût net pour l'Etat est probablement surestimé.

ESTIMATION DE L'IMPACT DE LA RÉFORME 2025

L'IGSS a estimé l'effet de toutes ces mesures sur la viabilité du système de pension à long terme (cfr fiche financière du projet de loi).

Impact sur le coefficient de charge et les années critiques

de l'augmentation du taux de cotisation, du report du frein de l'ajustement du maintien de l'allocation de fin d'année et de la prolongation des périodes obligatoires de cotisation :



Année	2024	2030	2040	2050	2060	2070	Croissance
Population active	504 000	563 000	621 000	664 000	680 000	680 000	0,7 %
Nombre de pensions	225 000	278 000	381 000	493 000	622 000	732 000	2,6 %
Coefficient de charge	45 %	49 %	61 %	74 %	91 %	108 %	-



Au niveau de la CNAP, nous avons donc retardé l'épuisement des réserves de 4 ans.



Avant la réforme 2025

Après la réforme 2025

	Années critiques
Cotisations < Pensions	2026
Réserve épuisée	2044

	Années critiques
Cotisations < Pensions	2029
Réserve épuisée	2048



ESTIMATION CONSOLIDÉE DES DÉPENSES ET RECETTES DE LA RÉFORME 2025

Regardons de près quel en serait le résultat consolidé estimé de la CNAP et du budget de l'Etat.

Les budgets de la CNAP et de l'Etat sont toujours présentés séparément.

Comme les deux sont financés par le collectif, un regard consolidé des 6 prochaines années s'avère intéressant

Cumul de 6 années (2026 - 2031)	cnap.lu		LE GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG	
	Dépense	Recette	Dépense	Recette
Augmentation de 0,5% du taux de cotisation de l'Etat		1 202		1 202
Augmentation de 0,5% du taux de cotisation des salariés		1 202		-360
Augmentation de 0,5% du taux de cotisation des employeurs		1 202		-360
Maintien de l'ajustement total	1 541		271	
Maintien de l'allocation de fin d'année	1 021			
Départ en retraite repoussé	-984			
Abattement fiscal si départ effectif > retraite anticipé possible			66	
Résultat de la réforme 2025		2 027		-2 259
			-232	

en millions €

Force est de constater que durant les 6 prochaines années, le supplément des cotisations financé par les salariés et employeurs servira à financer le maintien de l'allocation de fin d'année des pensionnés actuels ainsi que l'accroissement intégral, par l'ajustement, des pensions en cours de paiement.

Qui porte la charge des réformes ?

En 2012, la réforme comportait deux volets

- Changement des paramètres de calcul des pensions futures. En effet, les réductions des pensions futures pouvaient être estimées entre 0% pour ceux qui partaient en pension en 2012 et 15% pour ceux qui partiront en retraite en 2052. Cette charge était donc supportée par les futurs pensionnés, donc les actifs au moment de la réforme.
- Réduction de l'ajustement des pensions et l'abolition de l'allocation de fin d'année une fois que les cotisations ne suffisent plus à payer les pensions. Il s'agissait donc d'une promesse de la contribution future des pensionnés à un assainissement futur du système de pension.

En 2025

- Augmentation des cotisations: supporté par les actifs
- La contribution des pensionnés prévue dans la réforme de 2012 a été reportée d'au moins 6 ans. Donc les pensions continuent à croître plus que s'il n'y avait pas eu de réforme et ils continuent à recevoir l'allocation de fin d'année.
- Report de l'âge de la retraite anticipée : supporté par les futurs pensionnés, donc les actifs.

L'ensemble de ces mesures traduit une volonté d'équilibre social et d'incitation à la prolongation d'activité, mais sans véritable effet structurel sur la soutenabilité du régime. Tout au contraire, en somme, la collectivité va dépenser 232 millions d'euros de plus durant les 6 prochaines années que sans cette réforme de 2025.

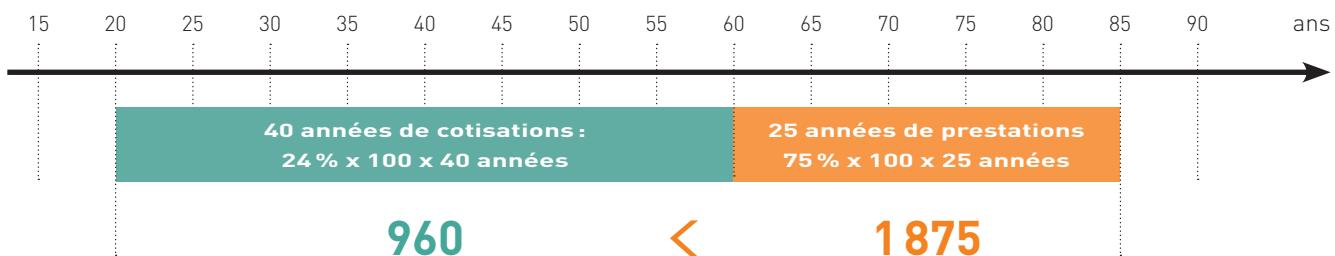
Impact sur le déséquilibre structurel

Le déséquilibre de fond demeure: une carrière moyenne de 40 années de cotisation continue de financer environ 25 années de pension à 75 % du revenu antérieur.

Exemple d'une carrière moyenne extrêmement simplifié

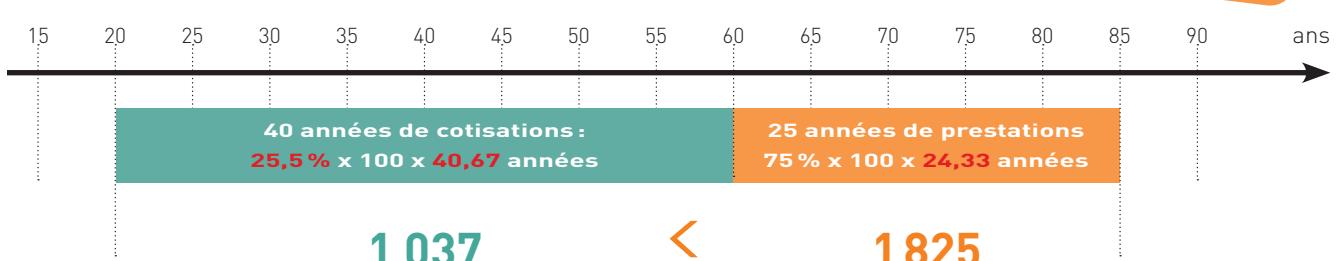
Hypothèse : salaire constant pendant 40 ans = 100

Avant la réforme



Déséquilibre profond entre dépenses et recettes sur toute la vie d'un individu

Après la réforme



Déséquilibre profond entre dépenses et recettes sur toute la vie d'un individu

CONCLUSIONS

Une réforme dictée par la conjoncture politique

Les discussions entre le gouvernement, les syndicats et le patronat de septembre ont montré les divergences profondes entre partenaires sociaux.

L'UEL (Union des Entreprises Luxembourgeoises) s'était appuyée sur des simulations détaillées de l'IGSS, confirmant l'ampleur du déséquilibre à venir. Les syndicats, de leur côté, ont remis en question ces projections, jugées trop pessimistes.

Face à ce blocage, le gouvernement a opté pour un compromis politique : une hausse modérée des cotisations assortie de mesures sociales symboliques, mais sans ajustement significatif de l'âge de départ ni révision de la formule de calcul des pensions.

De surplus, l'ajustement des pensions en cours de paiement ne sera pas réduit et l'allocation de fin d'année restera en place.

Ce choix peut se comprendre dans une logique de consensus social. Il n'en demeure pas moins que la réforme n'aborde pas les leviers essentiels de l'équilibre intergénérationnel.

Les travaux de la Fondation IDEA, publiés en octobre 2025, l'expriment clairement :

« Ce n'est pas parce que le système de pensions est généreux qu'il devrait être ajusté, mais parce que cette générosité est une promesse intenable. »

Un compromis social, mais un recul structurel

En pratique, la réforme 2025 rassure à court terme sans résoudre le déséquilibre de fond.

Elle reporte le frein des ajustements automatiques des pensions, retarde l'abolition de l'allocation de fin d'année, postpose la retraite anticipée et alourdit les charges des trois contributeurs.

Le risque est double

- un affaiblissement de la confiance des jeunes générations, qui doutent de pouvoir bénéficier demain d'un niveau de prestations équitable;
- et un accroissement de la pression sur la compétitivité des entreprises et sur les finances publiques.

La croissance du pays, désormais estimée entre 0,2 % et 1,7 % à long terme par le STATEC, ne permettra pas de compenser ces charges accrues.

Sans révision des paramètres fondamentaux, la trajectoire financière restera insoutenable au-delà de la prochaine décennie.





Préserver l'équilibre entre solidarité et responsabilité

Le Luxembourg reste un modèle de solidarité intergénérationnelle.

Mais cette solidarité ne peut durer que si elle repose sur des mécanismes soutenables.

La réforme 2025, bien qu'elle réponde à une logique d'apaisement social, ne constitue pas une refondation du système.

En suspendant les instruments de régulation introduits en 2012 et en privilégiant des mesures ponctuelles, elle reporte le débat sur l'essentiel : comment garantir un système de pension équitable entre les générations et viable pour les décennies à venir.

Les réformes à venir devront être plus profondes, plus coûteuses et plus douloureuses pour tous, car à moyen terme, on ne peut pas distribuer davantage que ce que les recettes permettent de financer.

GLOSSAIRE

CNAP	Caisse Nationale Assurance de Pension
IGSS	Inspection Générale de la Sécurité Sociale
CNS	Caisse Nationale de Santé

