

# Le système de retraite

## Présentation et état des lieux de l'assurance vieillesse au Luxembourg

Fabio Spirinelli

Photo : Anastasia Shuraeva, <https://www.pexels.com/photo/banco-amor-sentado-parque-8795094/>

## Résumé

- Le système de retraite au Luxembourg, à l'instar de ceux d'autres pays, est organisé selon trois piliers. Le **premier pilier** désigne l'assurance pension de la sécurité sociale publique. Le **deuxième pilier** est régi par la législation sur les régimes complémentaires de pension, mis en place par les employeurs pour leurs salariés. Le **troisième pilier** concerne la prévoyance-vieillesse individuelle.
  - Au sein du premier pilier, il faut distinguer plusieurs régimes : le régime général et les régimes du secteur public. Le terme « pension » désigne la pension de vieillesse, la pension d'invalidité et la pension de survie. La présente note se limite à la pension de vieillesse.
- ### Le régime général
- Le **régime général** concerne le secteur privé (tous les salariés et indépendants sans exception), ainsi que les employés de statut privé du secteur public.
  - Le **financement du régime général** est assuré selon le principe de **répartition** par les cotisations des actifs, de leurs employeurs, ainsi que des contributions de l'Etat.
  - Le **taux de cotisation global s'élève à 24%**, dont un tiers à charge de l'Etat. Dans le cas d'une activité salariale, un tiers est à charge du salarié, et un tiers à charge de l'employeur. Dans le cas d'une activité indépendante, deux tiers sont à charge de l'assuré
  - Ce taux est fixé pour une période de couverture de 10 ans, sur base de projections de l'Inspection générale de la sécurité sociale, et doit permettre le maintien d'une réserve d'au moins 1,5 fois le montant des prestations annuelles. En 2023, la réserve s'élevait à 4,25 fois les prestations annuelles.
  - **L'âge légal de départ à la retraite est fixé à 65 ans.** L'accès à une pension de vieillesse anticipée

à partir de 57 ans ou de 60 ans est possible sous certaines conditions.

- Les montants des pensions du régime général se composent de **majorations forfaitaires**, qui dépendent de la durée de la carrière d'assurance d'une personne (périodes effectives et complémentaires), et de **majorations proportionnelles**, qui dépendent principalement de la masse salariale accumulée au cours de la carrière.
- **Une allocation de fin d'année a été** introduite en 2002. Son calcul dépend de la durée de la carrière d'assurance (périodes effectives et complémentaires) et son application est liée à la situation financière du régime général.
- La législation définit également les pensions minima (au 1<sup>er</sup> janvier 2025, pour une carrière de 40 ans : 2.293,55 euros) et maxima (au 1<sup>er</sup> janvier 2025 : 10.618,30 euros).
- **Les pensions sont adaptées au coût de la vie (chaque fois qu'une tranche indiciaire vient à échéance). De plus, les pensions sont réajustées** (adaptées au niveau de vie), **si la situation financière du régime le permet.**
- **En 2023, le régime général comptait 156.401 bénéficiaires.** La pension de vieillesse moyenne s'élevait à 2.643,95 euros. **L'âge moyen de départ à la retraite était de 61,4 ans.** En ce qui concerne le flux des pensions de vieillesse, **50,8% étaient transférées à des bénéficiaires résidant à l'étranger.**

#### Les régimes du secteur public

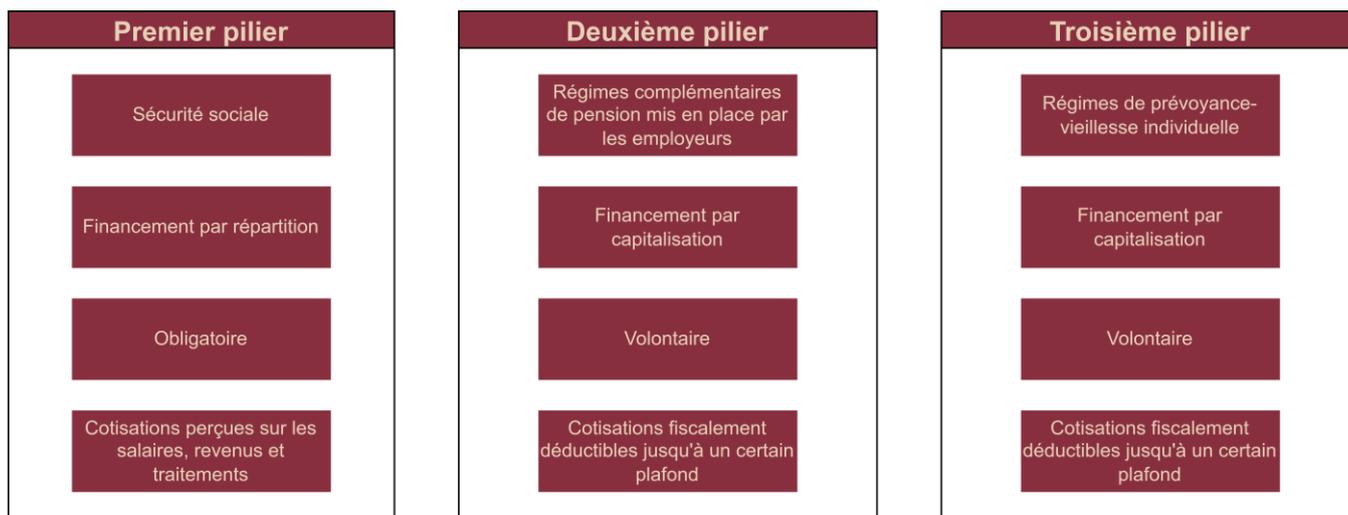
- A côté du régime général, il existe **les régimes statutaires du secteur public**. Les principaux, et régis par la même législation, sont ceux de la Fonction publique, des communes et de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois (SNCF), chacun ayant son organe de gestion des pensions. Il n'existe pas de taux de cotisation global, mais **un prélèvement de 8% est perçu sur les traitements des agents publics.**
- Chaque régime statutaire comprend un régime spécial et un régime spécial transitoire.
- Les **régimes spéciaux** (quel que soit le régime statutaire) sont alignés sur le régime général, avec quelques différences, comme le financement du régime ou l'absence de pensions maxima. Ils concernent tout agent entré en service après le 31 décembre 1998.
- Les **régimes spéciaux transitoires** (de tous les régimes statutaires) concernent tout agent entré

en service avant le 1<sup>er</sup> janvier 1999. Ils diffèrent des régimes spéciaux notamment par la détermination du montant de la pension, qui est calculé comme fraction du dernier traitement, en fonction de la situation individuelle du bénéficiaire. La limite d'âge est fixée à 65 ans avec dix années de service ; une pension de vieillesse anticipée à 57 ans ou une retraite progressive est possible. Des dispositions spéciales en ce qui concerne l'âge de départ à la retraite s'appliquent aux militaires de carrière et membres du cadre policier.

- Il existe encore des régimes statutaires de taille limitée dans le secteur public, à savoir ceux de la Banque centrale du Luxembourg et des institutions de la sécurité sociale, ainsi que les régimes des fonctionnaires des organisations internationales.
- **En 2023, on dénombrait 16.145 pensions de vieillesse (Etat, communes, SNCF et institutions de la sécurité sociale).** La Fonction publique (l'Etat) est le régime statutaire le plus important, avec 11.417 pensions personnelles (pensions de vieillesse et d'invalidité) au 1<sup>er</sup> janvier 2024.

#### Les deuxième et troisième piliers

- Les deuxième et troisième piliers sont de systèmes complémentaires volontaires dont le financement est assuré par capitalisation. Les cotisations sont utilisées pour constituer une épargne individuelle. Les cotisations sont fiscalement déductibles jusqu'à un certain plafond.
- Le **deuxième pilier, c'est-à-dire les régimes de pension complémentaires** (RCP) offerts par les employeurs, est légalement encadré depuis 1999. L'IGSS a recensé 2.053 plans actifs au 31 décembre 2022. La part des employeurs proposant un RCP actif et/ou fermé s'élevait à 6,20%.
- En ce qui concerne **le troisième pilier, c'est-à-dire les régimes de prévoyance-vieillesse individuelle**, les données disponibles sont très parcimonieuses. Selon les dernières informations disponibles, 73.000 ménages cotisaient à un régime de prévoyance vieillesse individuelle en 2022.
- Bien que la requête à la Cellule scientifique porte également sur **les deuxième et troisième piliers**, ainsi que sur leurs avantages et désavantages, **force est de constater que la littérature sur le sujet est quasi inexistante.** Ces piliers offrent des avantages fiscaux, mais demeurent relativement moins répandus.



**Figure 1 : Structure simplifiée des trois piliers du système des pensions au Luxembourg.**

Les documents de recherche, établis par les membres de la Cellule scientifique de la Chambre des Députés, ainsi que par des experts externes sollicités par la Chambre des Députés, relèvent de la seule responsabilité de la Chambre des Députés. Toutes les données à caractère personnel ou professionnel sont collectées et traitées conformément aux dispositions du Règlement n° 2016/679 du 27 avril 2016 (RGPD). Les informations contenues dans ces documents sont estimées exactes et ont été obtenues à partir de sources considérées fiables. Le caractère exhaustif des données et informations ne pourra être exigé. L'utilisation d'extraits n'est autorisée que si la source est indiquée.

Pour citer le présent document : Fabio Spirinelli, « Le système de retraite », Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 3 mars 2025.

**Auteur :** Dr Fabio Spirinelli – Cellule scientifique de la Chambre des Députés du Luxembourg

**Relecteurs :** Dr Julie Kaprielian, Cellule scientifique ; Dr Estelle Mennicken, Cellule scientifique ; Dr Marc Schiltz, Cellule scientifique

La note a également été relue en externe par plusieurs experts en matière de pensions auprès de deux organismes de l'Etat.

**Requérant :** Groupe politique socialiste  
Luxembourg, 3 mars 2025.

# Sommaire

<b>1 – Introduction .....</b>	<b>5</b>
<b>2 – Le premier pilier : les régimes de pension légaux .....</b>	<b>6</b>
2.1 – Le régime général	9
2.1.1 – L'ouverture du droit à la pension	9
2.1.2 – Le calcul du montant de la pension de vieillesse (articles 214 à 223)	11
2.1.3 – Le réajustement des pensions (article 225bis)	16
2.1.4 – Le financement du régime général et la réserve (articles 238 à 249)	17
2.1.5 – Coordination des systèmes de pension nationaux	18
2.1.6 – Le régime général en chiffres	19
2.2 – Les régimes statutaires du secteur public (Etat, communes, SNCFL)	23
2.2.1 – Points communs entre le régime spécial et le régime spécial transitoire	25
2.2.2 – La coordination des régimes légaux	25
2.2.3 – Le régime spécial	26
2.2.4 – Le régime spécial transitoire	27
2.2.5 – Les régimes du secteur public en chiffres	29
2.3 – Les autres régimes statutaires du secteur public	32
2.3.1 – Les institutions de sécurité sociale	32
2.3.2 – La Banque centrale du Luxembourg	32
<b>3 – Les deuxième et troisième piliers .....</b>	<b>34</b>
<b>4 – Bibliographie sélective .....</b>	<b>37</b>
<b>5 – Annexe .....</b>	<b>38</b>
5.1 – Abréviations	38
5.2 – Liste des textes législatifs cités	39
5.3 – Tableau des facteurs de revalorisation	41
5.4 – Taux des majorations forfaitaires	42
5.5 – Taux des majorations proportionnelles	43
5.6 – Formules appliquées dans le régime spécial transitoire pour le calcul des pensions	44
5.7 – Glossaire	46

# 1 – Introduction

Le 15 octobre 2024, le groupe parlementaire socialiste a saisi la Cellule scientifique d'une demande de recherche sur le fonctionnement du système de retraite au Luxembourg. Cette requête, approuvée par la Conférence des Présidents en réunion du 17 octobre, a la teneur suivante :

*La publication de rapports et d'avis sur le système de retraite au Luxembourg, mais aussi la question de son avenir, ont récemment suscité de nombreuses réactions. En outre, le gouvernement a annoncé un débat sur une réforme des pensions. Dans ce contexte, il est demandé à la Cellule scientifique de répondre aux questions suivantes, sous réserve de la disponibilité des informations et des données :*

*1. Quel est le fonctionnement actuel du système de retraite au Luxembourg ?*

*2.a. Quels sont les régimes d'assurance pension existants au sein du "premier pilier" (public et privé) ?*

*2.b. Est-ce possible de déterminer l'importance de chaque régime et si oui, quelle est la part de chaque régime ?*

*2.c. En quoi est-ce que le fonctionnement de ces régimes se différencie-t-il (cotisations, plafonds, etc.) ?*

*2.d. Existe-t-il des catégories professionnelles qui sont exemptes des cotisations sociales, voire financées par l'Etat ?*

*3. Quant aux deuxième (régime complémentaire des entreprises) et troisième (assurances individuelles) piliers, existe-t-il des données y relatives permettant de mesurer leur importance ?*

*4. Quelles sont les différences marquantes entre les trois piliers ?*

La note se penche donc sur une présentation du fonctionnement du système de retraite au Luxembourg, et ne s'intéresse pas à une analyse de son évolution future, tel qu'établie notamment par l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) dans ses rapports techniques. En raison de la structure de la note, nous ne répondons pas aux questions posées ci-dessus dans un ordre strict, même si nous nous intéressons d'abord aux régimes de pension légaux avant de passer aux deuxième et troisième piliers. Nous nous limitons à l'assurance vieillesse et à la pension de vieillesse, qui n'est qu'un volet de l'assurance pension, bien que le plus important, à côté de la pension

d'invalidité et de la pension de survie. Pour les besoins de la présente note et afin de faciliter la lecture, nous utiliserons le terme « pension » pour désigner uniquement la pension de vieillesse, sauf mention contraire.

Force est de constater que la recherche académique au Luxembourg ne s'est guère penchée sur le fonctionnement actuel des pensions. Dans nos recherches, nous n'avons pas pu trouver des études de chercheurs qui se focalisent sur le sujet, tout au plus à des aspects connexes en sciences sociales, tels que les inégalités ou les conditions de vie des retraités. Il existe aussi des recherches sur l'évolution future des pensions, mais elles n'entrent pas dans le périmètre de la présente note.

Afin de combler ces lacunes, nous avons recouru à des publications et statistiques d'entités et d'administrations publiques, dont la Chambre des salariés (CSL), l'IGSS, ou le Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'Etat (CGPO). A cela s'ajoutent des rapports d'activité de certains organismes mentionnés dans la présente note.

Compte tenu de la technicité du sujet, nous avons intégré de nombreux encadrés afin d'expliquer ou de résumer, en des termes plus accessibles, certains aspects et notions liés à la pension de vieillesse abordés dans le texte. En complément, nous avons enrichi le document de plusieurs graphiques, notamment pour illustrer plus clairement les étapes du calcul du montant de la pension. Enfin, en annexe, les lecteurs trouveront un glossaire, sans prétention d'exhaustivité ni ambition de couvrir toute la complexité du sujet.

Lors de la consultation des publications d'entités qui émettent des avis et des opinions, et ne sont donc pas neutres (au sens large), nous nous sommes limités aux explications purement factuelles du fonctionnement du système des pensions. En outre, nous avons eu plusieurs entrevues avec des experts et des organismes compétents : l'IGSS, le CGPO et le ministère de la Fonction publique, et le Dr. Philippe Liégeois (LISER). Nous avons également contacté la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois (SNCF) et la Caisse de prévoyance de fonctionnaires et employés communaux (CPFEC) par courriel. Nous tenons à remercier tous ces entités et experts pour leur disponibilité et leur aide. Au cours des échanges, nos interlocuteurs nous ont fourni des renseignements précieux qui nous ont permis d'enrichir notre recherche et de clarifier certaines difficultés et incertitudes concernant le système des pensions. Nous souhaitons également remercier les relecteurs externes pour leurs corrections et commentaires.

## 2 – Le premier pilier : les régimes de pension légaux

Au Luxembourg, le premier pilier du système de retraite est constitué par l'assurance pension, composante de la sécurité sociale. Les régimes légaux de la pension de vieillesse sont les suivants :

- Le **régime général**, le plus important, couvrant tous les salariés et employés de statut privé et les indépendants ;
- Les **régimes statutaires du secteur public** régis par la même législation, à savoir :
  - Celui des employés et des fonctionnaires de l'Etat, géré par le Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'Etat (CGPO),
  - Celui des employés et des fonctionnaires communaux, géré par la Caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux (CPFEC),
  - Celui des employés des Chemins de Fer luxembourgeois, géré par la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois (SNCFL) ;
- Les autres régimes statutaires de taille réduite du secteur public :
  - Les régimes des agents des institutions de la sécurité sociale, gérés par les institutions elles-mêmes en ce qui concerne les pensions du régime spécial transitoire ;
  - Le régime des agents de la Banque centrale du Luxembourg (BCL).

Au sein des régimes statutaires, il y a lieu de distinguer entre les **régimes spéciaux** applicables aux agents publics<sup>1</sup> entrés en service ou en fonction après le 31 décembre 1998, et les **régimes spéciaux transitoires** applicables aux agents en service ou en fonction avant le 1<sup>er</sup> janvier 1999<sup>2</sup>. Le régime spécial est aligné sur le régime général, hormis quelques exceptions qui seront élucidées dans la partie correspondante.

Les **fonctionnaires des organismes internationaux officiels** basés au Luxembourg relèvent des régimes propres à ces institutions.

Le système des pensions du secteur privé (le régime général) est régi par le [Code de la Sécurité sociale, ci-après CSS \(livre III\)](#), et les lois qui constituent sa base, notamment [celle du 21 décembre 2012 portant réforme de l'assurance pension](#).

Les régimes statutaires du secteur public sont régis par plusieurs lois relatives aux régimes spéciaux. En raison de leur importance pour leur fonctionnement aujourd'hui, citons notamment :

- 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](#)<sup>3</sup>;
- La [loi du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois](#) (abrogeant la [loi du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat](#)).

Pour une liste des textes légaux cités dans la présente note, nous renvoyons à l'annexe 5.2.

En résumé, il existe les régimes suivants :

- Le régime général pour le secteur privé ;
- Les régimes statutaires du secteur public régis par la même législation (Etat, communes, SNCFL) comprenant les régimes spéciaux et régimes spéciaux transitoires ;
- Les régimes statutaires particuliers (BCL et des institutions de sécurité sociale) ;
- Les régimes des fonctionnaires des organismes internationaux soumis à leur propres statuts (qui ne seront pas traités dans la présente note).

<sup>1</sup> Sauf indication contraire et pour faciliter la lecture, nous utilisons « agents publics » comme terme générique pour désigner tous les fonctionnaires et employés de l'Etat, les fonctionnaires et employés communaux et des établissements publics, et les agents et employés privés de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois.

<sup>2</sup> Pour les régimes de pension spéciaux, voir : [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](#).

<sup>3</sup> Version consolidée applicable au 15 septembre 2018 : <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1998/08/03/n10/consolide/20180915>.

	Régime général	Régimes spéciaux	Régimes spéciaux transitoires
<b>Personnes concernées</b>	Salariés privés, indépendants, employés de statut privé du secteur public	Agents du secteur public (Etat, communes, SNCFL) entrés en service après le 31 décembre 1998	Agents du secteur public (Etat, communes, SNCFL) entrés en service avant le 1er janvier 1999
<b>Âge de retraite légal (ou limite d'âge pour les régimes spéciaux transitoires)</b>	65 ans	65 ans	65 ans (55 ans pour certains groupes)
<b>Durée de carrière d'assurance minimum</b>	10 années	10 années	10 années
<b>Autres âges de départ en pension</b>	Retraite anticipée à partir de 57 ou 60 ans sous certaines conditions (selon durée de la carrière d'assurance et selon types de périodes d'assurance)	Retraite anticipée à partir de 57 ou 60 ans sous certaines conditions (selon durée de la carrière d'assurance et selon types de périodes d'assurance)	A partir de 57 (retraite anticipée) ou 60 ans sous certaines conditions
<b>Cotisation</b>	Taux de cotisation global de 24%, dont un tiers (8%) à charge de l'Etat. Dans le cas d'une activité salariale, un tiers est à charge du salarié, et un tiers à charge de l'employeur. Dans le cas d'une activité indépendante, deux tiers sont à charge de l'assuré	Retenue de 8% sur le traitement de l'agent	Retenue de 8% sur le traitement de l'agent
<b>Financement</b>	Système de répartition, réserve gérée par le Fonds de compensation	Système de répartition ; budget de l'Etat (Fonds de pension) ; CPFEC pour les communes	Système de répartition ; budget de l'Etat (Fonds de pension) ; CPFEC pour les communes
<b>Calcul du montant de la pension</b>	Majorations forfaitaires et majorations proportionnelles	Majorations forfaitaires et majorations proportionnelles	Ratio du dernier traitement
<b>Plafond cotisable</b>	Cinq fois le salaire social minimum	Pas de plafond cotisable	Pas de plafond cotisable
<b>Pension minimum</b>	90% du montant de référence (au 1er janvier 2025 : 2,293,55 euros)	90% du montant de référence (au 1er janvier 2025 : 2,293,55 euros)	Notion pas applicable en raison des particularités du calcul du montant de la pension
<b>Pension maximum</b>	Cinq sixièmes du quintuple du montant de référence (au 1er janvier 2025 : 10.618,30 euros)	Pas de pension maximum	Notion pas applicable, mais en théorie 5/6ièmes du dernier traitement
<b>Allocation de fin d'année</b>	Oui	Oui	Oui
<b>Organe de gestion des pensions</b>	CNAP	CGPO, SNCFL, CPFEC	CGPO, SNCFL, CPFEC, institutions de sécurité sociale

**Figure 2 : Tableau de comparaison des régimes de pension légaux (premier pilier), y exclus le régime statutaire de la BCL.**

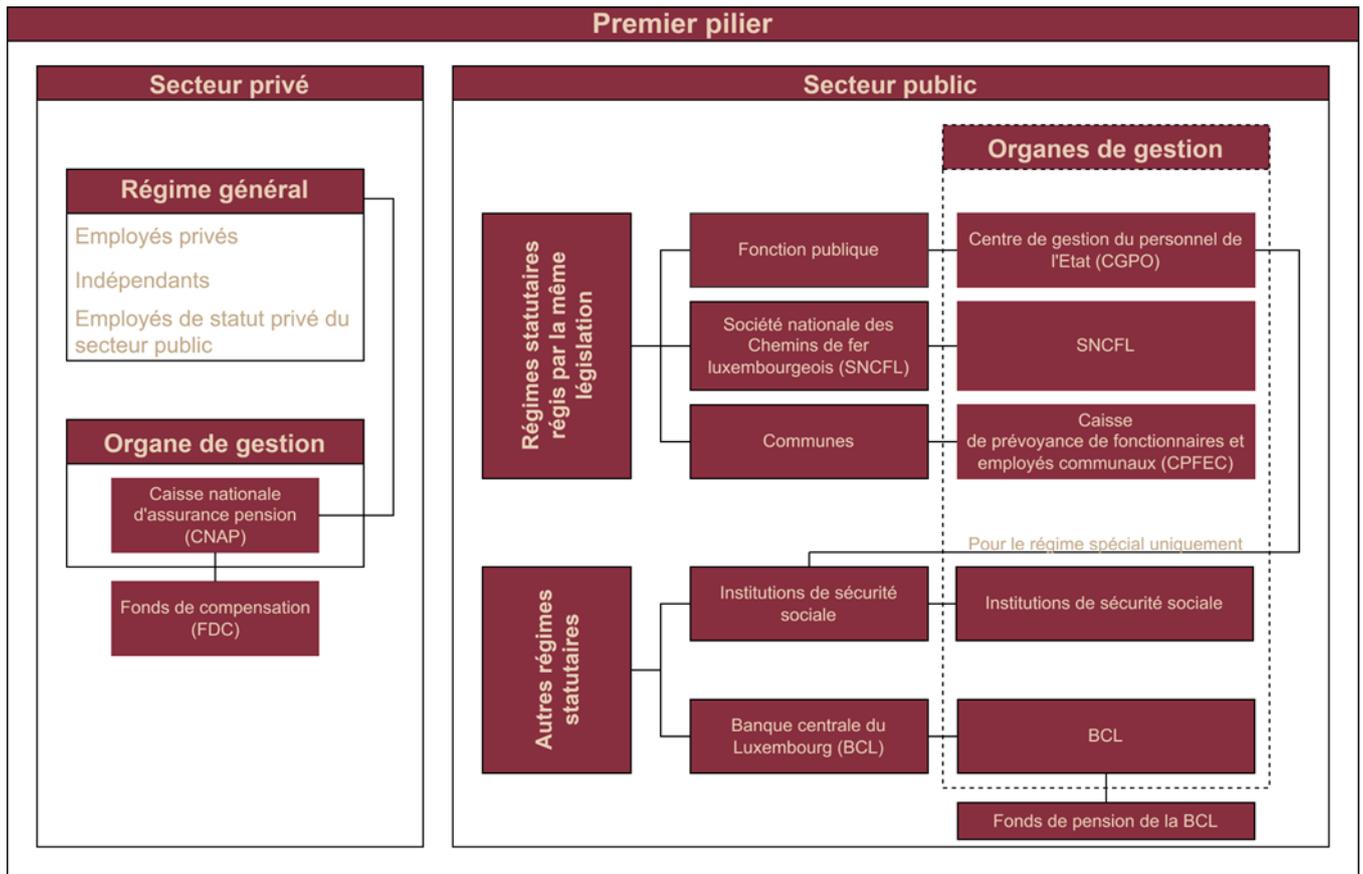


Figure 3 : Structure du premier pilier au Luxembourg.

## 2.1 – Le régime général<sup>4</sup>

Le régime général concerne les salariés du secteur privé, les employés de statut privé du secteur public et les indépendants.

Au Luxembourg, toute personne exerçant une activité professionnelle salariée ou non salariée (activité agricole ou libérale), est obligatoirement assurée ([article 170](#)). Il n'existe que quelques exceptions spécifiques, par exemple lorsqu'une personne exerce une activité professionnelle occasionnelle et non habituelle, pour une durée déterminée à l'avance qui ne doit pas dépasser trois mois par année de calendrier ([article 179](#)).

En raison de leur activité statutaire, les personnes suivantes ne sont donc pas couvertes par l'assurance pension telle que prévue et réglée par le Code de la Sécurité sociale ([art. 178](#) du CSS), mais soumises à un régime du secteur public :

- Les fonctionnaires, employés et agents de l'Etat, des communes, des chemins de fer et des organismes internationaux officiels ;
- Les agents de la Banque centrale du Luxembourg (concernés par [l'article 14 de la loi du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire de la Banque centrale du Luxembourg](#)) ;
- Les personnes agissant au nom et pour le compte de l'Etat, des communes, des branches professionnelles ou des entités légales au sein des organes décisionnels d'une entité économique de droit public ou de droit privé ou de toute instance légale du dialogue social

### 2.1.1 – L'ouverture du droit à la pension

La détermination de l'ouverture du droit à la pension repose sur deux critères interdépendants : l'âge et la durée de la carrière d'assurance composée de périodes d'assurance.

Le système de pension au Luxembourg distingue plusieurs types de périodes d'assurances qui peuvent entrer dans le calcul de la carrière d'assurance :

- Les **périodes d'assurance effectives**, composées :

- De périodes d'assurance obligatoire ([article 171](#)), notamment les périodes d'activité professionnelle salariée et indépendante, et les périodes pendant lesquelles un revenu de remplacement est versé (maladie, maternité, chômage, préretraite, congé parental) ;
- De périodes d'assurance volontaire, qui comprend l'assurance continuée ([article 173](#)), l'assurance facultative ([article 173bis](#)), et l'achat rétroactif de périodes ([article 174](#)) ;

Le terme « périodes effectives » désigne ainsi les périodes pour lesquelles des cotisations sont effectivement versées.

Les **périodes complémentaires**, non cotisables et considérées pour la détermination de l'ouverture du droit à la pension (l'âge de départ en pension) ; en d'autres termes, pour « parfaire le stage requis pour la pension de vieillesse » ([article 172](#)). Elles sont également considérées dans le calcul des majorations forfaitaires (voir 2.1.2.2). Les périodes complémentaires se composent, entre autres :

- De périodes pendant lesquelles l'assuré a touché une pension d'invalidité du régime général ;
- De périodes reconnues comme périodes d'études ou de formation professionnelle, non indemnisées entre l'âge de 18 et 27 ans ;
- De la période de carence imposée au jeune demandeur d'emploi avant l'ouverture du droit à l'indemnité de chômage complet ;
- De périodes d'éducation au Luxembourg d'un ou plusieurs enfants âgés de moins de 6 ans. Le total de ces périodes ne peut être inférieur à respectivement 8 ans pour deux enfants et 10 ans pour trois enfants, si les naissances ne sont pas à plus de deux années d'écart. Pour les enfants atteints d'une infirmité physique ou mentale, l'âge est porté à 18 ans.

Les périodes complémentaires sont des périodes pendant lesquelles l'assuré n'a pas cotisé, mais qui sont incluses dans le calcul de la durée de la carrière d'assurance.

En cas de superposition de deux ou plusieurs types de périodes d'assurance pendant un même intervalle

<sup>4</sup> Sauf indication contraire, les articles mentionnés en parenthèses dans la partie 2.1 se réfèrent toujours au Code de la Sécurité sociale (CSS).

de temps, celles-ci ne s'additionnent pas, c'est-à-dire que la période d'assurance n'est comptée qu'une seule fois.

**Toutes les périodes d'assurance sont comptées par mois de calendrier**, mais un mois d'une carrière d'assurance ne correspond pas nécessairement à un mois « réel ». En effet, cela dépend du nombre d'heures travaillées au cours d'un mois calendaire. Selon le droit de la sécurité sociale, « compte pour un mois entier, la fraction du mois représentant au moins, soit 64 heures de travail lorsqu'il s'agit de périodes d'activité professionnelle exercée pour autrui, soit 10 jours civils dans les autres cas [comme les indépendants, note de l'auteur]. »<sup>5</sup> Les fractions de mois inférieurs à ces seuils sont reportés aux mois suivants.<sup>6</sup>

La législation prévoit plusieurs **âges de départ en pension** en fonction de la carrière d'assurance. Le départ peut se faire :

- À l'âge de 65 ans, pourvu que l'assuré ait une carrière d'assurance d'au moins 120 mois (10 ans) de périodes d'assurance effectives ([article 183](#)) ;
- À partir de l'âge de 60 ans (pension de vieillesse anticipée), si l'assuré a accumulé au moins 480 mois de périodes d'assurance, dont au moins 120 mois de périodes d'assurance effectives ([article 184](#)) ;
- À partir de l'âge de 57 ans (pension de vieillesse anticipée), si l'assuré justifie d'une carrière de 480 mois de périodes d'assurance obligatoires ([article 184](#)).

L'âge de départ en pension légal est fixé à 65 ans et une carrière d'assurance d'au moins dix ans et requise pour l'ouverture du droit à la pension. Le régime général prévoit aussi la possibilité d'une pension de vieillesse anticipée à partir de 57 et à partir de 60 ans, sous certaines con-

ditions plus strictes en ce qui concerne la durée de la carrière d'assurance.

Les bénéficiaires d'une pension de vieillesse anticipée, donc âgés de moins de 65 ans, ont le droit d'exercer une activité professionnelle qualifiée « insinifiante », c'est-à-dire rapportant un revenu qui ne dépasse pas 1/3 du salaire social minimum ([article 184](#)). En cas de cumul avec une activité salariée qui dépasse ce seuil, la pension de vieillesse est réduite dans la mesure où la somme de la pension et du salaire touché dépasse un plafond correspondant à la moyenne des 5 revenus annuels les plus élevés. À partir de l'âge de 65 ans, la pension de vieillesse peut être combinée à une activité professionnelle sans restriction.

Dans les cas où une personne ne remplit pas les conditions d'éligibilité pour une pension à partir de 65 ans, elle a droit à un remboursement des cotisations de pension effectivement versées ([article 213](#)) ou peut continuer à travailler jusqu'à ce qu'elle remplisse les conditions d'octroi d'une pension.

**La pension de vieillesse anticipée n'est en aucun cas à confondre avec la préretraite**, qui, elle aussi, peut être accordée à 57 ans. La préretraite est une mesure de prévention de chômage et ne peut pas dépasser une période de 3 ans. Les années de préretraite sont prises en compte dans le calcul de la carrière d'assurance en tant que périodes obligatoires étant donné que des cotisations sont versées.

Les **années-bébé (« baby-years »)** sont comptabilisées comme périodes d'assurance obligatoire, sous condition que l'intéressé justifie une période d'assurance obligatoire d'au moins 12 mois sur une période de 36 mois précédant la naissance ou l'adoption de l'enfant âgé de moins de 4 ans<sup>7</sup>. La prise en compte des années-bébé se fait uniquement sur demande.

<sup>5</sup> Inspection générale de la sécurité sociale, Droit de la sécurité sociale. Luxembourg : IGSS, 2024, p. 215 ; Chambre des salariés, Le régime général d'assurance pension. Luxembourg : CSL, 2023, p. 24 ; voir aussi les explications sur le site de la CNAP : <https://cnap.public.lu/fr/carriere-assurance/carriere-assurance-luxembourg/carriere-assurance.html>, dernier accès : 10 janvier 2025.

<sup>6</sup> Si un employé privé n'a travaillé que 30 heures en janvier, et 50 heures le mois suivant, ces deux mois sont comptabilisés comme un seul mois de période d'assurance, car le seuil de 64 heures n'a été atteint qu'en février. Ce seuil est aussi un plafond, car même si, en février, la personne a dépassé les 64 heures (même à la suite d'un report), le compteur est remis à zéro en mars. Dans le cas de figure où cette même personne aurait travaillé 30 heures en janvier, 70 heures en février et 50 heures en mars, le solde de janvier est reporté vers mars, comme en février la personne a atteint le seuil sans report nécessaire. Ce principe vaut aussi pour les cas où le total des heures de trois mois ou plus n'atteint pas le seuil. Le report est répété jusqu'au premier mois où, compte tenu de ce rapport, le nombre d'heures cumulées de toutes les fractions de mois reportées atteint le seuil des 64 heures.

<sup>7</sup> Chambre des salariés, Le régime général d'assurance pension. Luxembourg : CSL, 2023, p. 19. Pour les années-bébé est calculé une moyenne mensuelle des revenus cotisables servant de base à la période d'assurance obligatoire au cours des 12 mois précédant le mois de l'accouchement ou de l'adoption. La différence entre cette moyenne et l'éventuel revenu cotisable effectif est ajoutée comme « revenu fictif » à la somme des revenus cotisables pour le calcul des majorations proportionnelles (cf. ci-après). Par mois et par enfant ce « revenu fictif » ajouté ne peut être inférieur à un montant correspondant à environ 1,5 fois le SSM (art. 221 alinéa 3), ceci indépendamment du revenu cotisable effectif.

L'octroi des années-bébés n'est pas limité aux parents qui arrêtent leur activité professionnelle. En cas de superposition des années-bébés avec d'autres périodes obligatoires (emploi à plein temps, emploi en temps partiel, etc.), elles ne conduisent pas à des périodes d'assurance obligatoires supplémentaires. La période peut être soit de 24 mois, soit de 48 mois si la personne requérante a au moins deux autres enfants ou si « l'enfant souffre d'une diminution permanente de sa capacité physique ou mentale d'au moins 50 % par rapport à un enfant normal du même âge »<sup>8</sup>.

## 2.1.2 – Le calcul du montant de la pension de vieillesse (articles 214 à 223)

Le calcul du montant de la pension de vieillesse dépend de nombreux facteurs et doit respecter des principes fixés par la loi. Ainsi, le montant de la pension dépend de l'indice en vigueur et du niveau de vie au moment du départ en pension, de la durée de la carrière d'assurance, et de la masse salariale cotisable réalisée au cours de la carrière d'assurance. Si certains paramètres sont liés à la situation personnelle de l'assuré (p.ex. l'âge), d'autres facteurs sont définis par le législateur et peuvent donc potentiellement servir de leviers dans une réforme.

La formule de pension est constituée de deux composantes : les majorations forfaitaires (en fonction de la durée de la carrière d'assurance) et les majorations proportionnelles (en fonction de la carrière d'assurance et des revenus cotisables réalisés au cours de celle-ci) (article 214). Il faut noter que la réforme de l'assurance pension de 2012 a modifié le calcul de ces deux composantes.

### 2.1.2.1 – Bases de calcul

Le calcul du montant de la pension s'appuie sur les bases de calcul définies par la loi. La réduction des revenus cotisables à l'indice 100 et au niveau de vie de l'année de base (1984) assure une comparabilité des revenus annuels d'une personne au cours de la carrière.

Tout au long de sa carrière d'assurance, un actif perçoit des revenus soumis à cotisation (revenus cotisables). Comme c'est toujours le cas lorsque des revenus réalisés à des moments historiques différents sont comparés ou additionnés, il convient de tenir compte de la correction du niveau de l'inflation. Ainsi, tous les calculs sont systématiquement effectués sur des montants qui ont été ramenés au nombre indice (n.i.) 100 du coût de la vie.

De plus, pour le calcul des pensions, il est également tenu compte de **l'évolution générale du niveau moyen des salaires au cours du temps**, aussi appelé « niveau de vie » (différent du « coût de la vie »). Le principe mis en œuvre est que les montants des pensions de vieillesse devraient évoluer de la même manière que le niveau moyen des salaires. Cette évolution est représentée par le **facteur de revalorisation**. Le facteur de revalorisation pour une année donnée exprime le niveau moyen brut des salaires de cette année par rapport au niveau moyen brut des salaires d'une année de référence (année de base) qui a été fixée comme étant l'année 1984.

Pour déterminer le montant de la pension et ses composantes, la législation a donc fixé et défini les bases de calcul suivantes :

- Pour le niveau de vie (la moyenne des salaires, traitements et revenus), l'année de base (ou de référence) est 1984 (article 220)<sup>9</sup> ;
- Le montant de référence s'élève à 2.085 euros pour l'année 1984, au nombre indice 100 du coût de la vie au 1er janvier 1948 (article 222).

Montant de référence  
(base 1984, n.i. 100)

=

2.085 euros

Pour déterminer les majorations, les revenus cotisables de chaque année de la carrière d'assurance sont portés au niveau de vie en 1984 grâce aux facteurs de revalorisation définis par la loi de 2012<sup>10</sup>, et adaptés au n.i. 100 du coût de la vie au 1er janvier 1948 par rapport à l'indice moyen en vigueur à l'année de départ. Cette double opération permet une comparabilité des revenus cotisables de chaque année de la carrière d'assurance.

Les étapes pour calculer le revenu réduit au n.i. 100 et porté à la base 1984 d'une année quelconque de

<sup>8</sup> Chambre des salariés, Le régime général d'assurance pension. Luxembourg : CSL, 2023, p. 19.

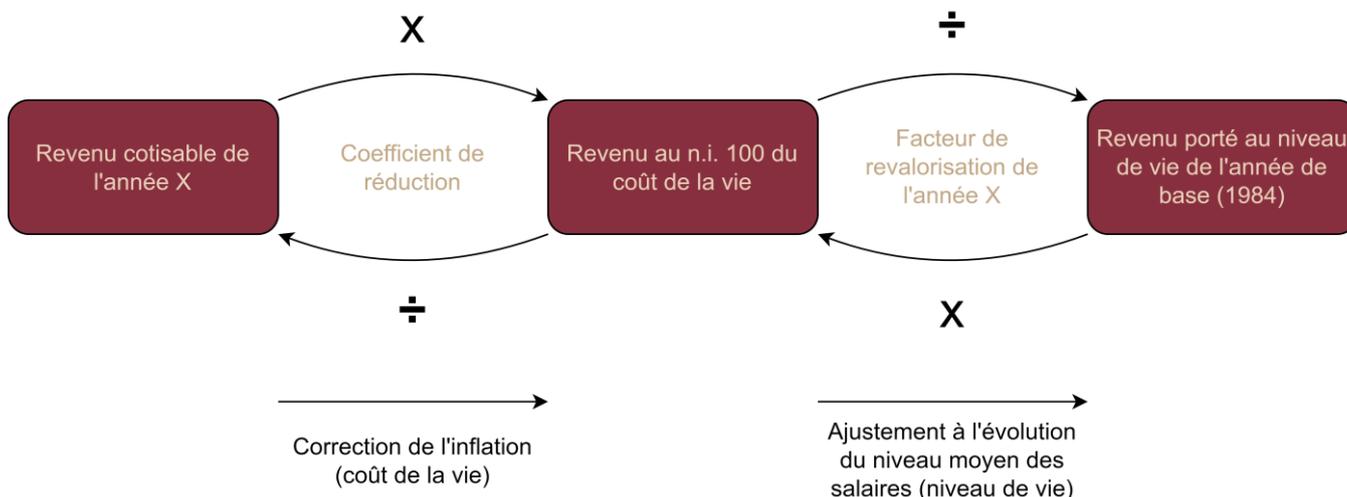
<sup>9</sup> L'exposé des motifs du projet de loi de la réforme de 2012 ne donne aucune explication quant au choix de l'année 1984. Or, la réforme précédant celle de 2012 avait précisément eu lieu en 1984, par la loi du 23 mai 1984 portant réforme du système de financement des régimes de pension contributifs.

<sup>10</sup> Selon l'article 220 du CSS, le facteur de revalorisation exprime « la relation entre le niveau moyen brut des salaires de chaque année de calendrier et le niveau moyen brut des salaires de l'année de base ». En d'autres termes, il tient compte de l'évolution des salaires et traitements entre l'année de base 1984 et l'année de départ à la retraite.

la carrière d'assurance (année X) sont les suivantes<sup>11</sup> :

- Calculer le **coefficient de réduction** en divisant 100 par l'indice moyen de l'année X ;
- Multiplier le revenu cotisable de l'année X avec le coefficient de réduction ;

- Diviser le résultat obtenu à l'étape précédente, qui est le revenu exprimé au nombre indice 100 du coût de la vie, par le **facteur de revalorisation** pour obtenir le revenu réduit au n.i. 100 et porté à la base 1984.



**Figure 4 : Schéma de calcul du revenu réduit à l'indice 100 et porté à la base 1984 à partir du revenu cotisable d'une année X (et vice-versa).**

La somme de tous les revenus réduits au n.i. 100 et portés au niveau de vie de l'année 1984 sert de revenu total de base de la carrière d'assurance, auquel il faut ajouter le revenu « fictif » calculé pour les années-bébé, si applicable. Le montant ainsi obtenu sert à calculer les majorations proportionnelles.

Pour consulter le tableau des facteurs de revalorisation de 1950 à 2023, nous renvoyons à l'annexe 5.3. Les facteurs de revalorisation indiquent la variation du niveau de vie entre l'année de base (1984) et l'année du facteur de revalorisation et sont fixés par règlement grand-ducal<sup>12</sup>.

Il importe de faire une distinction entre le calcul de la pension au moment du départ à la retraite avec la revalorisation, traité dans la présente partie, et l'évolution des pensions au cours de la retraite avec le réajustement, traitée dans la partie suivante.

### 2.1.2.2 – Majorations forfaitaires (article 214)

Le calcul des majorations forfaitaires repose sur un taux fixe du montant de référence. Ce dernier a été

défini par la réforme de 2012 pour chaque année, avec une augmentation progressive jusqu'en 2052.

Or, les majorations forfaitaires s'acquiescent par quarantième par année, accomplie ou commencée, sans jamais dépasser un total de 40 années. En d'autres termes, le taux fixé par la loi pour une année de début de pension spécifique correspond à une carrière d'assurance de 40 ans et diminue d'un quarantième pour chaque année manquante. Pour les années de carrière d'assurance sont prises en compte les périodes d'assurance obligatoire, continuée, facultative, d'achat rétroactif, et complémentaires.

Pour consulter les taux des majorations forfaitaires en vigueur, nous renvoyons à l'annexe 5.4.

Les majorations forfaitaires sont calculées sur base d'un taux fixe du montant de référence et de la durée de la carrière d'assurance. Le taux est fixé par le législateur en fonction de l'année du départ en pension. En raison de la hausse progressive de ce jusqu'en 2052, le poids relatif des majorations forfaitaires augmente progres-

<sup>11</sup> Voir : <https://cnap.public.lu/fr/pensions/pension-vieillesse-65/pension-vieillesse-651.html>, dernier accès : 25 novembre 2024.

<sup>12</sup> Pour plus d'explications, voir p.ex. l'exposé des motifs du projet de règlement grand-ducal fixant le facteur de revalorisation de l'année 2023 : <https://legilux.public.lu/filestore/eli/dl/pr/2024/209/doc/dexpmot/1/fr/pdf/eli-dl-pr-2024-209-doc-dexpmot-1-fr-pdf.pdf>, dernier accès : 26 novembre 2024.

sivement dans la détermination des montants des futures pensions.

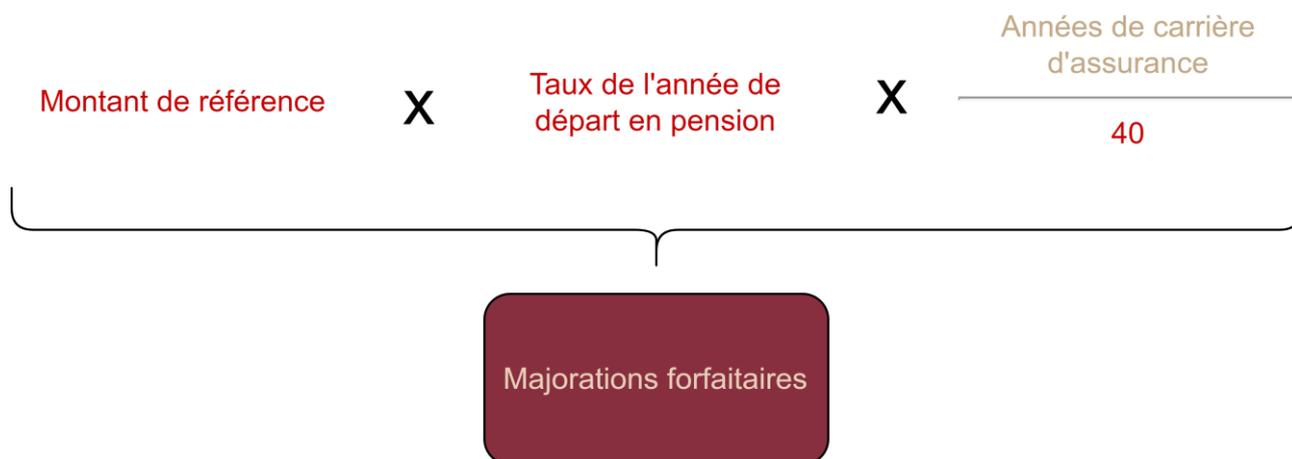


Figure 5 : Schéma de calcul des majorations forfaitaires. En rouge : paramètres définis par le législateur.

L'IGSS publie dans ses paramètres sociaux le montant des majorations forfaitaires en vigueur pour une carrière d'assurance de 40 ans. Afin de les calculer, il est nécessaire d'ajuster le montant de référence de 2.085 euros au niveau de vie de l'année de départ à la retraite et de l'adapter à l'indice en vigueur.

Ainsi, pour calculer les majorations forfaitaires pour les nouvelles pensions au 1<sup>er</sup> janvier 2025, il faut multiplier le montant de référence par le facteur de revalorisation de 2021 (quatrième année précédant l'année de départ à la retraite), en l'occurrence 1,553, et par l'indice en vigueur au moment du départ à la retraite divisé par 100, c'est-à-dire 9,4443 au 1<sup>er</sup> janvier 2025. Ensuite, le montant de référence annuel ajusté (30.580,691 euros) est multiplié par le taux des majorations forfaitaires fixé par la loi pour l'année de départ à la retraite, donc 0,24963. Le produit est divisé par 12 pour obtenir le montant mensuel des **majorations forfaitaires** en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2025, à savoir 636,15 euros.

### 2.1.2.3 – Majorations proportionnelles (article 214)

Les **majorations proportionnelles** dépendent autant de la durée de la carrière et de l'âge d'ouverture du droit à la pension que du total des revenus cotisables accumulés tout au long de la carrière d'assurance. Leur calcul s'avère plus complexe, car il y a trois éléments qui entrent en jeu, tous déterminés en fonction de l'année de départ à la retraite et définis par la loi :

- Un **taux de majoration**, qui diminue progressivement de 0,0185 (ou 1,850%) en 2013 à 0,016 (ou 1,6 %) à partir de 2052 ;
- Un **seuil**, qui passe de 93 en 2013 à 100 à partir de 2052 ; il s'agit ici du principe de **l'échelonnement des majorations proportionnelles**, devant inciter les assurés à rester plus longtemps dans la vie active ;
- Un **taux d'augmentation (du taux de majoration)**, qui passe de 0,010 % avant 2013 à 0,025 % à partir de 2052.

Pour consulter les différents taux en vigueur, nous renvoyons à l'annexe 5.5.

Les majorations proportionnelles sont la partie « individualisée » du montant de la pension, dépendant autant de la durée de la carrière et de l'âge d'ouverture du droit à la pension que du total des revenus cotisables accumulés tout au long de la carrière d'assurance.

Les majorations proportionnelles s'obtiennent en multipliant le taux de majoration majoré avec la somme des revenus cotisables.

Par **somme de revenus cotisables**, on entend ici la somme des revenus annuels (voir 2.1.2.1), c'est-à-dire, en des termes plus techniques, les revenus « ré-

duits au nombre indice 100 du coût de la vie [...] et portés au niveau de vie de l'année de base (1984) »<sup>13</sup>.

Le **taux de majoration majoré (plafonné à 2,05%)** repose sur le taux de majoration tel que mentionné ci-dessus, mais augmenté en tenant compte du seuil et du taux d'augmentation. Afin de l'obtenir, il faut suivre les étapes suivantes :

1. Additionner l'âge de début de pension et le nombre d'années de cotisation (uniquement les périodes d'assurance obligatoire) ;
2. Déterminer la différence entre le résultat de cette addition et le seuil de l'année de départ à la retraite, pourvu que le seuil soit inférieur à la somme obtenue à la première étape ;

3. Multiplier la différence de l'étape précédente par le taux d'augmentation de l'année de début de pension ;

4. Le produit obtenu à l'étape 3 est additionné au taux de majoration pour obtenir le taux de majoration majoré.

Au cas où la valeur du seuil serait égale ou supérieure à la somme de l'âge et des années de cotisation, aucune modification n'est apportée au taux de majoration (il n'est donc pas majoré).

Ce mécanisme de majoration du taux, introduit lors de la dernière réforme du système de retraite en 2012, devrait inciter les bénéficiaires à retarder l'âge de départ, respectivement à compléter leur carrière d'assurance.

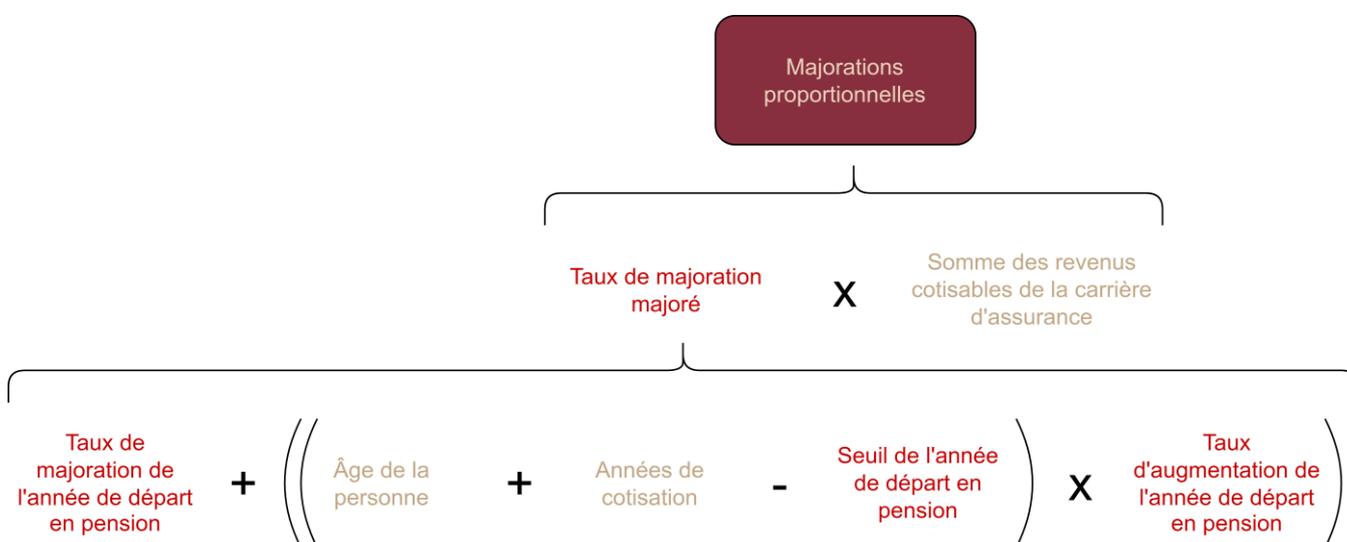


Figure 6 : Schéma de calcul des majorations proportionnelles. En rouge : paramètres définis par le législateur.

#### 2.1.2.4 – Calcul final du montant au moment de l'ouverture du droit à la pension

Une fois que les étapes décrites ci-dessus ont été suivies, le montant de la pension mensuelle au moment du départ à la retraite peut être calculé. A cet effet, il faut opérer les calculs suivants<sup>14</sup> :

1. Additionner les majorations. Le montant ainsi obtenu est exprimé en base 1984 et au nombre indice 100 ;
2. Adaptation au coût de la vie : Multiplier la somme avec l'indice de l'échelle mobile des salaires en vi-

gueur au moment du début de la pension divisé par 100 (9,4443 au 1<sup>er</sup> janvier 2025), suivant la disposition de l'article 224 du CSS ;

3. Adaptation au niveau de vie : Multiplier le produit avec le facteur de revalorisation de la quatrième année précédant l'année de départ à la retraite, suivant l'article 225 du CSS (en 2025, ce serait le facteur de 2021) ;

4. Diviser le produit par 12 pour obtenir la pension mensuelle.

<sup>13</sup> Inspection générale de la sécurité sociale, Droit de la sécurité sociale. Luxembourg : IGSS, 2024, p. 218.

<sup>14</sup> Notons que les étapes 2 et 3 peuvent aussi être inversées.

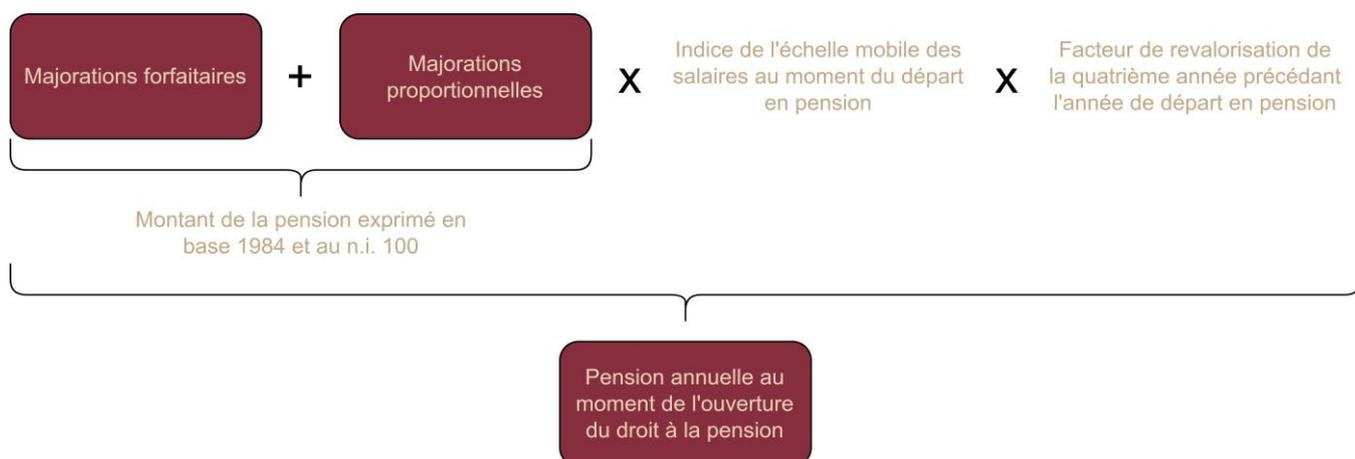


Figure 7 : Schéma de calcul du montant final de la pension (annuelle).

### 2.1.2.5 – L'allocation de fin d'année ([article 219bis](#))

Une allocation de fin d'année est accordée aux personnes qui ont droit à une pension au 1<sup>er</sup> décembre de l'année en cours. Son calcul dépend de la durée de la carrière d'assurance et son maintien est lié à la situation financière du régime.

Allocation de fin d'année en 2025, pour une carrière de 40 ans

=

81,65 euros par mois

L'allocation de fin d'année a été introduite par [la loi du 28 juin 2002](#)<sup>15</sup>. Le montant, dont bénéficie une personne lorsqu'elle a droit à une pension au 1<sup>er</sup> décembre d'une année, dépend des facteurs suivants :

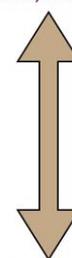
- La durée de la carrière d'assurance (périodes effectives et complémentaires) ;
- La situation financière du régime général (le taux de cotisation global ne doit pas dépasser 24%).

L'allocation équivaut à 1,67 euros pour chaque année d'assurance accomplie ou commencée, au nombre indice 100 du coût de la vie au 1<sup>er</sup> janvier 1948 et pour l'année de base 1984. **Au nombre indice actuel (944,43), l'allocation pour l'année 2025 (versée en décembre) correspondra à 81,65 euros par mois pour une carrière de 40 ans.**

### 2.1.2.6 – Pensions minima et maxima ([article 223](#))

Une pension de vieillesse ne peut être inférieure à 90% du montant de référence au nombre indice 100 du coût de la vie au 1<sup>er</sup> janvier 1948, au cas où l'assuré justifie une carrière de 40 ans (périodes effectives et complémentaires), ce qui correspond à 1.876,50 euros, soit 156,375 euros par mois.

Pension maximum (carrière de 40 ans) : 10.618,30 euros



Pension minimum (carrière de 40 ans) : 2.293,55 euros

Au 1<sup>er</sup> janvier 2025, la pension minimum s'élève ainsi à 2.293,55 euros (pour une carrière de 40 ans). A titre de comparaison, le salaire social minimum non-qualifié pour une tâche à 100% s'élève à 2.637,79 euros par mois au 1<sup>er</sup> janvier 2025.

Si la personne assurée ne justifie pas de 40 années d'assurance, la pension minimale à laquelle elle a droit est réduite d'un quarantième par année manquante et ceci jusqu'à concurrence du seuil d'éligibilité de 20 années.

Aucune pension ne peut être supérieure à cinq sixièmes du quintuple du montant de référence. Au 1<sup>er</sup>

<sup>15</sup> 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.

janvier 2025, le plafond mensuel d'une nouvelle pension s'élève à 10.618,30 euros<sup>16</sup>.

### 2.1.2.7 – Retenues

Les pensions de vieillesse sont soumises à des déductions, sous forme de cotisations d'assurance maladie, de contribution à l'assurance dépendance, et d'impôts (en fonction de la classe d'impôt).

### 2.1.3 – Le réajustement des pensions (article 225bis)

En cours de paiement, outre leur adaptation au coût de la vie par le mécanisme de l'échelle mobile des salaires, les pensions sont ajustées au niveau de vie, c'est-à-dire à l'évolution réelle des salaires. L'amplitude de leur adaptation au niveau de vie dépend de la situation financière du régime général.

Les pensions en cours sont adaptées au coût de la vie suivant la méthode applicable aux salaires (indexation).

La législation prévoit également le réajustement des pensions en cours de paiement, donc leur adaptation au niveau de vie, selon un mécanisme introduit par la réforme de 2012, et cela chaque année au 1<sup>er</sup> janvier. Ainsi, **les pensions en cours sont adaptées à l'évolution réelle des salaires en les multipliant avec le facteur de réajustement (pour le calcul, voir la figure 8).**

**L'amplitude de l'application du réajustement est déterminée par la situation financière du régime.**

Le gouvernement examine chaque année si le réajustement des pensions peut être appliqué de manière intégrale, ou s'il ne peut être appliqué que partiellement ou doit être entièrement neutralisé. Le gouvernement influence ce réajustement à travers le **modérateur de réajustement** en examinant la prime de répartition pure de l'avant-dernière année.

La **prime de répartition pure** « 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 », donc de la Caisse nationale d'assurance pension (CNAP)<sup>17</sup>. Une prime de répartition pure inférieure au taux de cotisation global (24%) indique un excédent des recettes en cotisations par rapport aux dépenses courantes. Si la prime de répartition pure augmente, cet excédent se réduit. Au moment où les recettes en cotisations annuelles ne suffisent plus pour financer les dépenses courantes de la CNAP, la prime de répartition pure dépassera le seuil de 24%. La prime de répartition pure de l'année 2023 s'élève à 22,33%<sup>18</sup>.

Chaque année, lors de ce que l'on appelle révision annuelle du réajustement, le gouvernement examine si la prime de répartition pure de l'avant-dernière année dépasse le taux de cotisation global, actuellement fixé à 24%. Si tel est le cas, **il soumet à la Chambre des Députés un rapport accompagné, le cas échéant, d'un projet de loi portant refixation du modérateur de réajustement.** Le modérateur peut être fixé à 1 ou à une valeur comprise entre 0 et 0,5<sup>19</sup>. La réforme de 2012 a fixé le modérateur à 1, les pensions sont donc entièrement réajustées au niveau de vie.

<sup>16</sup> Voir les paramètres sociaux de l'IGSS valables au 1<sup>er</sup> janvier 2025 : <https://igss.gouvernement.lu/fr/publications/parametres-sociaux/202501.html>, dernier accès : 10 janvier 2025.

<sup>17</sup> Inspection générale de la sécurité sociale, Droit de la sécurité sociale. Luxembourg : IGSS, 2024, p. 220 (note en bas de page n° 721).

<sup>18</sup> Inspection générale de la sécurité sociale, Evolution de la prime de répartition pure (2013-2023), <https://igss.gouvernement.lu/fr/statistiques/assurance-pension/serie-statistique.html>, dernier accès : 13 février 2025. Voir aussi : [Règlement grand-ducal du 13 décembre 2024 fixant la prime de répartition pure pour l'année 2023](#) (Mémorial A n° 524).

<sup>19</sup> Inspection générale de la sécurité sociale, Droit de la sécurité sociale. Luxembourg : IGSS, 2024, p. 220.

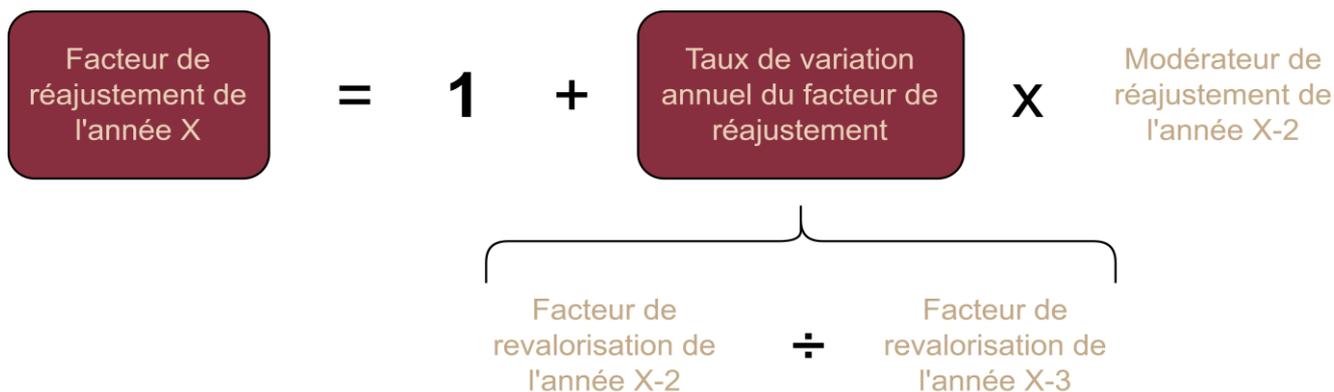


Figure 8 : Schéma de calcul du facteur de réajustement qui a pour but d'ajuster les pensions en cours de paiement au niveau de vie.

### 2.1.4 – Le financement du régime général et la réserve (articles 238 à 249)

Le régime général d'assurance pension est un régime de répartition, partant du principe que les cotisations actuelles financent les pensions courantes. Le **taux de cotisation global en vigueur est 24% de l'assiette cotisable**, dont un tiers (8%) est à la charge de l'Etat ([article 239](#)). La charge pour les deux tiers restants dépend de la situation du cotisable ([article 240](#)). Dans le cas le plus courant, c'est-à-dire une activité salariale rémunérée, un tiers est à la charge de l'employé, et un tiers est à la charge de l'employeur. Dans le cas d'une activité professionnelle indépendante, l'assuré doit cotiser deux tiers, donc 16%.

Le taux de cotisation global s'élève actuellement à 24% de l'assiette cotisable, dont un tiers (8%) est à charge de l'Etat. Dans le cas d'une activité salariée, un tiers est à charge du salarié, et un tiers à charge de l'employeur. Dans le cas d'une activité indépendante, deux tiers sont à charge de l'assuré.

Le taux de cotisation global est fixé pour chaque période de couverture de 10 ans. Il doit permettre, pendant 10 ans, le dépassement par la réserve de compensation du seuil légal de 1,5 fois le montant des prestations annuelles. L'analyse de la situation financière du régime et les projections actuarielles sont assurées par l'IGSS. Celle-ci établit avant le début d'une nouvelle période de couverture un bilan technique qui sert de base à la fixation du taux de cotisation pour les 10 ans suivants. Au milieu de chaque période de cou-

verture, elle procède à une actualisation de son bilan technique et des projections. Si le taux de cotisation global ne permet plus à la réserve de dépasser le seuil légal, un nouveau taux de cotisation global est fixé par une loi spéciale pour une nouvelle période de couverture de 10 ans. Le taux de cotisation global actuel est resté inchangé depuis 1985<sup>20</sup>. Le dernier bilan technique du régime général date de 2022<sup>21</sup>.

Nous pouvons distinguer deux mécanismes de surveillance de l'équilibre financier du régime général :

- Le premier est la révision annuelle du réajustement par le gouvernement, qui peut engendrer une modulation, voire une suppression, du réajustement des pensions au niveau de vie en cas de déséquilibre financier du régime ;
- Le deuxième est la surveillance à long terme de l'évolution financière du régime par l'IGSS et la fixation d'un taux de cotisation qui doit permettre, pour chaque période de couverture de 10 ans, le maintien ou la constitution d'un certain volume de la réserve de compensation.

Le **minimum cotisable mensuel** (c'est-à-dire le revenu mensuel qui sert de base au calcul de la cotisation) est constitué par le salaire social minimum, en cas d'emploi à temps plein. Le **maximum cotisable** correspond à 5 fois le salaire social minimum d'une personne non qualifiée travaillant à temps plein et âgé de 18 ans au moins. La tranche de revenu qui dé-

<sup>20</sup> Inspection générale de la sécurité sociale, Droit de la sécurité sociale, p. 125.

<sup>21</sup> Inspection générale de la sécurité sociale, Bilan technique du régime général d'assurance pension, [https://igss.gouvernement.lu/fr/publications/bilans\\_pension/2022.html](https://igss.gouvernement.lu/fr/publications/bilans_pension/2022.html), dernier accès : 28 novembre 2024. Luxembourg : IGSS, 2022.

pas ce maximum n'est pas soumise à une cotisation.

La CNAP, en tant qu'organe de gestion des pensions du régime général, utilise les cotisations pour couvrir les dépenses courantes. Elle peut aussi garder un fonds de roulement. Le surplus est transféré au Fonds de compensation qui gère la réserve de compensation.

**Les recettes en cotisations sont transférées chaque mois par le Centre commun de la sécurité sociale (CCSS) à la Caisse nationale d'assurance pension (CNAP).** La CNAP réserve pour elle un montant qui permet de couvrir les dépenses courantes et de maintenir, en plus, un fonds de roulement jusqu'à concurrence de 20% des prestations de l'année précédente. Le surplus est transféré au Fonds de compensation (FDC) pour alimenter la **réserve de compensation (article 246)**. Le Fonds de compensation a été créé par la loi du 6 mai 2004 sur l'administration du patrimoine du régime général de pension.

**La CNAP a le droit de faire des placements**, mais ils doivent se limiter à des placements à moyen terme en euros (article 248). **La réserve de compensation** gérée par le FDC doit aussi respecter un certain nombre de principes (comme la diversification des risques). Au 31 décembre 2023, la réserve s'élevait à 26,25 milliards d'euros, dont 43,63% représentaient des placements en actions, et 40,93% des placements en obligations<sup>22</sup>. Le revenu net (après soustraction des frais de fonctionnement) était de 2,32 milliards d'euros en 2023, comparé à une moins-value de 3,15 milliards d'euros en 2022.

Si, en 2021, la réserve de compensation a dépassé pour la première fois la barre des cinq multiples de prestations annuelles, ce niveau relatif a baissé après pour tomber à **4,25 fois les prestations annuelles en 2023**, comparable à celui en 2014, mais encore sensiblement au-dessus du seuil légal. **En chiffres absolus, la réserve de compensation a connu une hausse continue depuis 1980**, à l'exception d'une stagnation de 2017 à 2018 et d'une baisse en 2022. Le résultat négatif de 2022 par rapport à l'année précédente s'inscrit dans un contexte difficile décrit par le

rapport annuel du FDC de 2022<sup>23</sup>. En 2023, selon le rapport du FDC, « [I]es marchés financiers ont connu une excellente année, malgré un environnement économique difficile marqué par la persistance de l'inflation et la hausse des taux d'intérêt »<sup>24</sup>.

### 2.1.5 – Coordination des systèmes de pension nationaux

Il existe au niveau international et particulièrement au niveau de l'Union européenne une coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale, répondant à une série de principes et régie soit par le droit européen<sup>25</sup> (pour les pays de l'UE, l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse) et par des conventions bilatérales que le Luxembourg a conclues avec des pays hors-UE<sup>26</sup>.

Si un résident du Luxembourg (citoyen UE ou non) a accompli une carrière dans plusieurs pays de l'UE, toutes les périodes d'assurance sont totalisées pour déterminer le moment de l'ouverture du droit à la pension, selon les conditions d'âge de départ à la retraite prévues par la législation luxembourgeoise (donc du pays de résidence).

En ce qui concerne la pension de vieillesse, la personne qui a travaillé dans plusieurs Etats membres de l'UE a droit à autant de pensions partielles que d'Etats dans lesquels elle a travaillé. Chaque Etat doit procéder à un calcul comparatif de la pension :

- un calcul de la pension qui tient compte uniquement des périodes d'assurances dans le pays de résidence ;
- un calcul d'une pension proportionnelle (au prorata de la durée des périodes d'assurances réalisées au Luxembourg) sur base d'un montant théorique obtenu si l'assuré avait accompli toute ses périodes d'assurance au Luxembourg.

Le montant le plus élevé des deux calculs est retenu<sup>27</sup>.

<sup>22</sup> Fonds de compensation commun au régime général de pension, Rapport annuel 2023, <https://fdc.public.lu/dam-assets/publications/rapport-annuel-2023.pdf>, dernier accès : 28 novembre 2024. Luxembourg : Fonds de compensation, p. 17.

<sup>23</sup> Fonds de compensation commun au régime général de pension, Rapport annuel 2023, <https://fdc.public.lu/dam-assets/publications/rapport-annuel-2023.pdf>, dernier accès : 28 novembre 2024. Luxembourg : Fonds de compensation, p. 29.

<sup>24</sup> Fonds de compensation commun au régime général de pension, Rapport annuel 2023, <https://fdc.public.lu/dam-assets/publications/rapport-annuel-2023.pdf>, dernier accès : 28 novembre 2024. Luxembourg : Fonds de compensation, p. 20.

<sup>25</sup> Pour plus d'informations, voir : [https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/moving-working-europe/eu-social-security-coordination/what-are-your-rights/pensions\\_fr](https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/moving-working-europe/eu-social-security-coordination/what-are-your-rights/pensions_fr), dernier accès : 5 février 2025.

<sup>26</sup> Pour plus d'informations, voir : <https://cnap.public.lu/fr/carriere-assurance/carriere-assurance-etranger/conventions-internationales.html> (dernier accès : 5 février 2025).

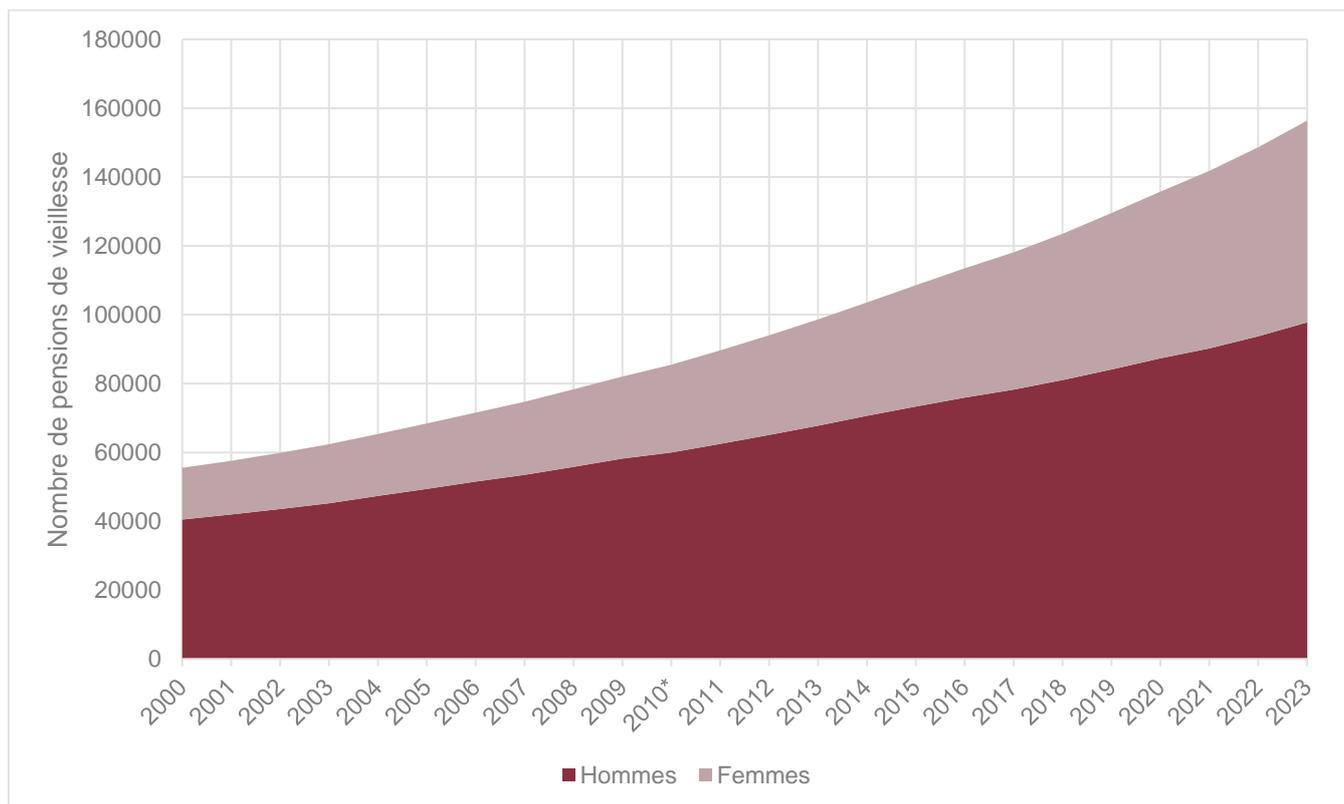
<sup>27</sup> Pour plus d'informations et pour les références légales, voir : <https://cnap.public.lu/fr/carriere-assurance/carriere-assurance-etranger/union-europeenne.html> (dernier accès : 5 février 2025).

## 2.1.6 – Le régime général en chiffres<sup>28</sup>

Cette partie présente des chiffres du régime général, avec une attention particulière aux pensions de vieillesse et aux pensions de vieillesse anticipées<sup>29</sup>.

**En 2023, le régime général comptait 156.401 bénéficiaires de pensions de vieillesse**, dont 97.780 hommes et 58.621 femmes<sup>30</sup>. Depuis 2010<sup>31</sup>, le chiffre total de tous les types de pensions a connu une aug-

mentation continue, avec un taux de variation qui se situait entre 2,94% (2017) et 4,00% (2023)<sup>32</sup>. Si nous considérons la variation annuelle des pensions de vieillesse isolément, elle est plus marquée, affichant depuis 2010 un minimum de 4,09% (2017) et un maximum de 5,24% (2023). La part des femmes parmi les bénéficiaires, bien qu'inférieure à celle des hommes, a progressé depuis 2010, passant de 29,85% en 2010 à 37,48% en 2023.



**Figure 9 : Evolution du nombre de pensions de vieillesse et de vieillesse anticipée de 2000 à 2023. \*A partir de 2010, le nombre des pensions inclut les allocations trimestrielles et exclut les préretraites remboursées par la caisse de pension. Source : IGSS, Evolution du nombre de pensions par catégorie de pension (1979-2023).**

Les statistiques de l'IGSS distinguent **les pensions non-migratoires (carrières entièrement accomplies au Luxembourg<sup>33</sup>) des pensions migratoires**

**(carrières luxembourgeoises et étrangères)**. En ce qui concerne les pensions de vieillesse, le régime général comptait 61.961 bénéficiaires avec une carrière

<sup>28</sup> Outre les statistiques citées dans la présente section, voir aussi : Inspection générale de la sécurité sociale, Rapport général sur la sécurité sociale au Grand-Duché de Luxembourg, <https://igss.gouvernement.lu/fr/publications/rg/2024.html>, dernier accès : 17 février 2025. Luxembourg : IGSS, 2024.

<sup>29</sup> Pour faciliter la lecture, et sauf mention contraire, nous utiliserons dans cette section « pensions de vieillesse » pour nous référer aussi bien aux pensions à partir de 65 ans qu'aux pensions de vieillesse anticipées à partir de 57 et 60 ans.

<sup>30</sup> Inspection générale de la sécurité sociale, Evolution du nombre de pensions par catégorie de pension (1979-2023), <https://igss.gouvernement.lu/fr/statistiques/assurance-pension/serie-statistique.html>, dernier accès : 10 février 2025. Notons que le total des pensions était de 220.137 en 2023, ce qui inclut les pensions de vieillesse et de vieillesse anticipées, d'invalidité et de survie.

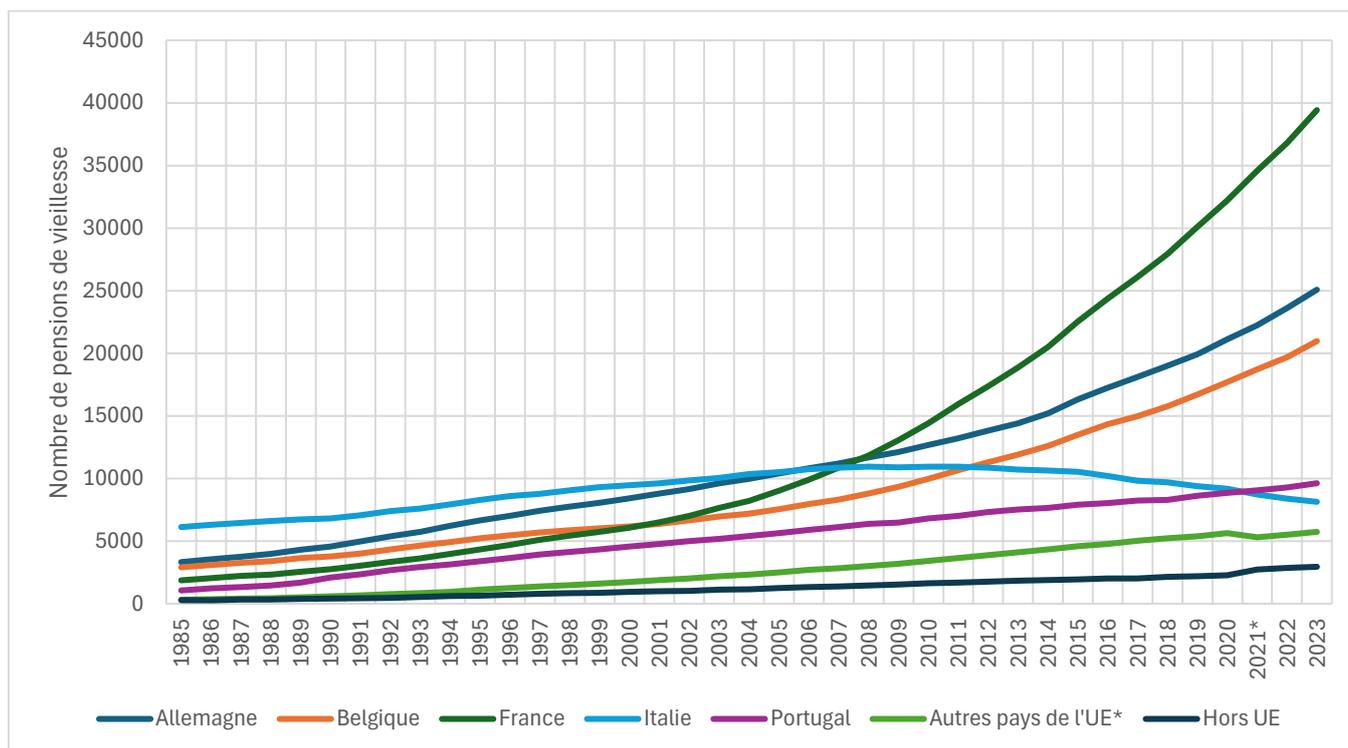
<sup>31</sup> Dans les statistiques fournies par l'IGSS, il y a une rupture de série des données en 2010. A partir de 2010, le nombre des pensions inclut les allocations trimestrielles et exclut les préretraites remboursées par la caisse de pension.

<sup>32</sup> Inspection générale de la sécurité sociale, Evolution du nombre de pensions par catégorie de pension (1979-2023), <https://igss.gouvernement.lu/fr/statistiques/assurance-pension/serie-statistique.html>, dernier accès : 10 février 2025.

<sup>33</sup> Définition selon l'IGSS : « bénéficiaires n'ayant pas fait valoir des périodes auprès de régimes de pension étrangers » (Inspection générale de la sécurité sociale, Evolution du nombre des pensions non-migratoires et des pensions migratoires par catégorie de pension (2010-2023), <https://igss.gouvernement.lu/fr/statistiques/assurance-pension/serie-statistique.html>, dernier accès : 10 février 2025.

entièrement luxembourgeoise (39,6%), contre 94.440 bénéficiaires avec une carrière migratoire (60,4%) en 2023. Ce taux en faveur des pensions migratoires a d'ailleurs constamment augmenté depuis 2010 (première année pour laquelle les chiffres sont disponibles). Si le taux parmi les femmes est plus ou moins équilibré (50,5% de carrières luxembourgeoises en 2023), la répartition parmi les hommes est plus prononcée (32,6% de carrières luxembourgeoises contre 67,4% de carrières migratoires en 2023)<sup>34</sup>.

Du côté de la **distribution des pensions de vieillesse**, nous constatons un équilibre entre les pensions « résidents » (bénéficiaires résidant au Luxembourg) et les pensions transférées à l'étranger : 77.008 (49,2%) contre 79.393 (50,8%) en 2023<sup>35</sup>, mais avec une progression continue des pensions de vieillesse transférées à l'étranger. Parmi les femmes, les bénéficiaires résidant à l'étranger sont nettement moins nombreuses, représentant 40% en 2023 (soit 23.457 pensions), mais ce taux connaît également une progression en faveur des pensions transférées à l'étranger<sup>36</sup>.



**Figure 10 : Flux des pensions de vieillesse par pays de destination. \*A partir de 2021, sans le Royaume-Uni. Source : IGSS, Evolution du nombre de pensions transférées à l'étranger (1985-2023).**

Un examen de toutes les pensions (vieillesse, survie et invalidité) transférées à l'étranger révèle que la France est le pays destinataire le plus important depuis 2008, avec 39.427 pensions qui y étaient transférées en 2023. Les autres pays ont également connu une croissance constante, à l'exception de l'Italie<sup>37</sup>. Le montant total des prestations transférées à l'étranger s'élevait à 2,02 milliards d'euros en 2023, ou 31,7%

de l'ensemble des prestations (6,4 milliards d'euros, tous les types de pension confondus). Ce montant est en hausse depuis 2000, première année pour laquelle les chiffres sont disponibles<sup>38</sup>. Le montant moyen des pensions de vieillesse s'élevait à 2.643,95 euros en 2023, mais avec une différence nette entre hommes et femmes. Tandis que les premiers touchaient une pension de vieillesse moyenne de 2.933,06 euros, les

<sup>34</sup> Inspection générale de la sécurité sociale, Evolution du nombre des pensions non-migratoires et des pensions migratoires par catégorie de pension (2010-2023), <https://igss.gouvernement.lu/fr/statistiques/assurance-pension/serie-statistique.html>, dernier accès : 10 février 2025.

<sup>35</sup> Inspection générale de la sécurité sociale, Répartition du nombre de pensions par pays de résidence, <https://igss.gouvernement.lu/fr/statistiques/assurance-pension/serie-statistique.html>, dernier accès : 10 février 2025.

<sup>36</sup> Inspection générale de la sécurité sociale, Evolution du nombre des pensions "résidents" et des pensions transférées par catégorie de pension (2010-2023), <https://igss.gouvernement.lu/fr/statistiques/assurance-pension/serie-statistique.html>, dernier accès : 10 février 2025.

<sup>37</sup> Inspection générale de la sécurité sociale, Evolution du nombre de pensions transférées à l'étranger (1985-2023), <https://igss.gouvernement.lu/fr/statistiques/assurance-pension/serie-statistique.html>, dernier accès : 10 février 2025.

<sup>38</sup> Inspection générale de la sécurité sociale, Evolution du montant des prestations transférées à l'étranger (2000-2023), <https://igss.gouvernement.lu/fr/statistiques/assurance-pension/serie-statistique.html>, dernier accès : 10 février 2025.

dernières bénéficiaient de 2.161,71 euros en moyenne<sup>39</sup>. Si nous examinons uniquement les pensions de vieillesse non-migratoires, la moyenne était de 3.968,42 euros (hommes : 4.949,43 euros, femmes : 2.896,10 euros)<sup>40</sup>, alors que celle des pensions de vieillesse migratoires n'était que de 1.614,5 euros<sup>41</sup>. La moyenne des pensions de vieillesse de tous les bénéficiaires résidant au Luxembourg, carrières non-migratoires et migratoires confondues, équivalait à 3.673,75 euros en 2023 (hommes : 4.462,33 euros, femmes : 2.735,37 euros)<sup>42</sup>.

En 2023, il y a eu 10.338 nouvelles pensions de vieillesse. Dans la même année, 4.910 pensions person-

nelles ont été supprimées pour cause de décès<sup>43</sup>. Aussi bien les nouvelles pensions que le solde net des flux de pension ont connu une progression ces dernières décennies, avec quelques exceptions. La dernière fois que le solde net était négatif (plus de suppressions que de nouvelles pensions) était en 2001<sup>44</sup>.

L'âge moyen du bénéficiaire au moment de l'attribution de la pension de vieillesse et de vieillesse anticipée était de 61,4 ans en 2023. Cette moyenne ne variait légèrement au cours des décennies, se situant entre 61,3 ans et 62,5 ans, même si la barre de 62 ans n'a pas été dépassée après 2003<sup>45</sup>.

---

<sup>39</sup> Inspection générale de la sécurité sociale, Montant moyen des pensions par catégorie de pension (2001-2023), <https://igss.gouvernement.lu/fr/statistiques/assurance-pension/serie-statistique.html>, dernier accès : 10 février 2025.

<sup>40</sup> Inspection générale de la sécurité sociale, Montant moyen des pensions non-migratoires (carrières luxembourgeoises) par catégorie de pension (2010-2023), <https://igss.gouvernement.lu/fr/statistiques/assurance-pension/serie-statistique.html>, dernier accès : 10 février 2025.

<sup>41</sup> Inspection générale de la sécurité sociale, Rapport général sur la sécurité sociale au Grand-Duché de Luxembourg, <https://igss.gouvernement.lu/fr/publications/rq/2024.html>, dernier accès : 17 février 2025. Luxembourg : IGSS, 2024.

<sup>42</sup> Inspection générale de la sécurité sociale, Montant moyen des pensions "résidents" par catégorie de pension (2010-2023), <https://igss.gouvernement.lu/fr/statistiques/assurance-pension/serie-statistique.html>, dernier accès : 10 février 2025.

<sup>43</sup> Inspection générale de la sécurité sociale, Mouvement des pensions personnelles - régime général, <https://igss.gouvernement.lu/fr/statistiques/assurance-pension/serie-statistique.html>, dernier accès : 10 février 2025. Comme les statistiques incluent les pensions de vieillesse et d'invalidité (c'est-à-dire les pensions personnelles), nous ne pouvons pas exclure qu'un nombre très réduit de pensions d'invalidité ait été supprimé pour cause de décès. Les statistiques n'indiquent pas le nombre exact de pensions de vieillesse supprimées pour cause de décès.

<sup>44</sup> Pour une analyse détaillée des départs en retraite entre 2011 et 2023, voir aussi : Inspection générale de la sécurité sociale, Les départs en retraite de 2011 à 2023 (Cahier statistique n° 20), <https://igss.gouvernement.lu/fr/publications/aperçus-et-cahiers/cahiers-statistiques/202411no20.html>, dernier accès : 17 février 2025. Luxembourg : IGSS, 2024.

<sup>45</sup> Inspection générale de la sécurité sociale, Age moyen du bénéficiaire au moment de l'attribution de la pension, <https://igss.gouvernement.lu/fr/statistiques/assurance-pension/serie-statistique.html>, dernier accès : 10 février 2025.

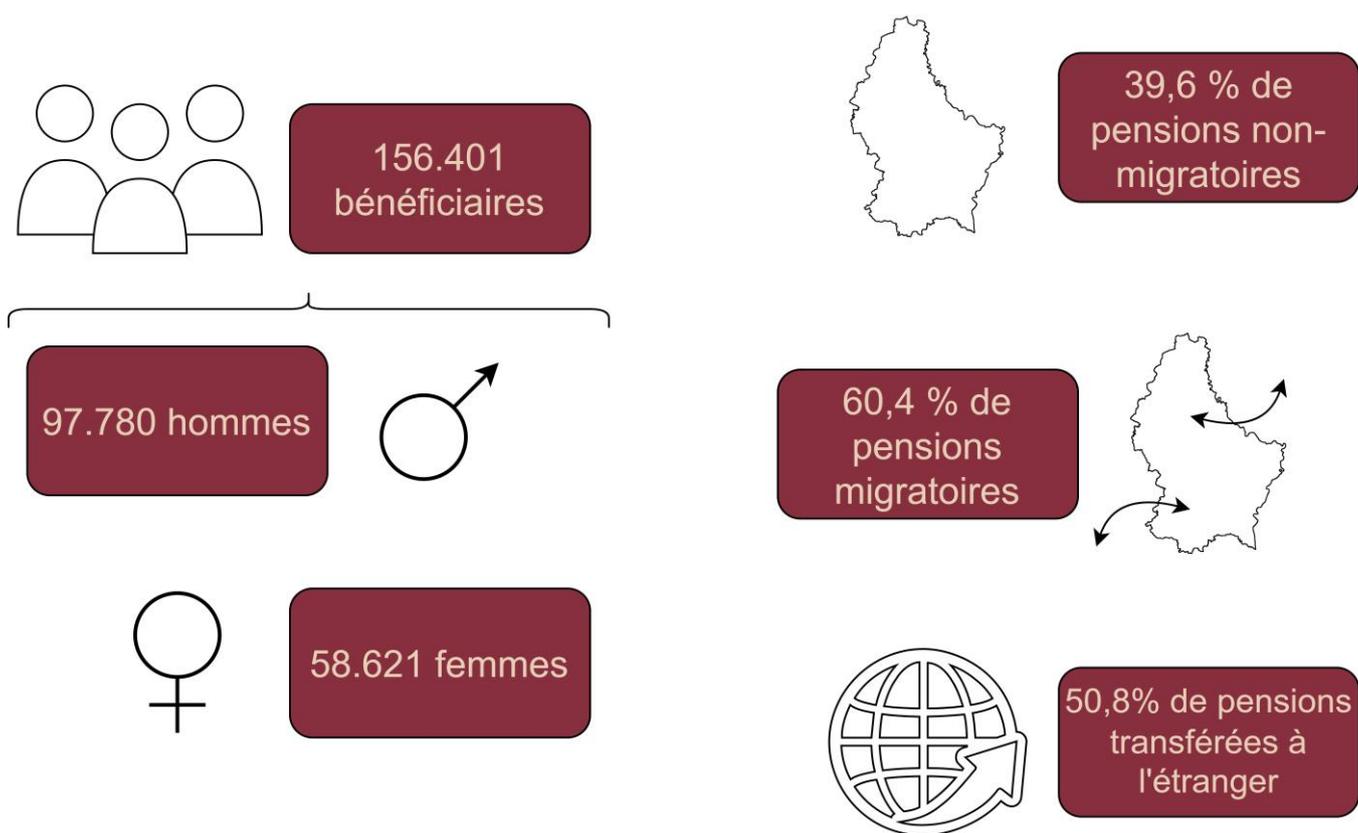


Figure 11 : Quelques chiffres du régime général en 2023. Source des statistiques : IGSS.

## 2.2 – Les régimes statutaires du secteur public (Etat, communes, SNCFL)<sup>46</sup>

Il existe trois régimes statutaires régis par la même législation, à savoir la Fonction publique, les communes et la Société nationale des Chemins de fer luxembourgeois (SNCFL). Chaque régime statutaire dispose de son organe de gestion des pensions (voir 2.2.1). Au sein de chaque régime, il y a **un régime spécial et un régime spécial transitoire**<sup>47</sup>.

Pour des raisons de contextualisation, il importe de préciser que le régime spécial a été instauré par 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, et cela pour chacun des trois régimes statutaires. En revanche, le régime spécial transitoire a été codifié par une loi différente, mais aussi du 3 août 1998<sup>48</sup>, spécifiquement pour la Fonction publique. La loi du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'Etat et des com-

munes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois a changé cette situation de trois régimes spéciaux transitoires parallèles en unifiant le régime spécial transitoire. **Notons que les salariés de l'Etat ne sont pas concernés par les lois citées ci-dessus et cotisent au régime général.**

Déterminer si un agent public est bénéficiaire du régime spécial ou du régime spécial transitoire dépend de sa carrière dans le service public. Une personne bénéficie du régime spécial transitoire si elle a déjà travaillé pour le secteur public avant le 1<sup>er</sup> janvier 1999 (occupation contractuelle), peu importe la durée, et si elle fait partie du cercle de bénéficiaires visé par la législation sur les régimes statutaires au moment du départ en pension.

<sup>46</sup> En raison du manque de littérature sur les régimes de pension du secteur public, nous avons eu recours aux informations disponibles notamment sur le portail de la Fonction publique et aux informations fournies dans nos échanges avec le CGPO.

<sup>47</sup> La législation emploie le pluriel lorsqu'elle se réfère aux régimes spéciaux et au régimes spéciaux transitoires de tous les régimes statutaires, dans la logique que chaque régime statutaire dispose de son régime spécial et de son régime spécial transitoire (malgré le fonctionnement identique). Dans la présente section, nous nous permettons d'écrire « régime spécial » et « régime spécial transitoire » au singulier, comme il n'y a aucune différence d'un régime spécial à l'autre, ou d'un régime spécial transitoire à l'autre.

<sup>48</sup> Loi du 3 août 1998 portant modification

1. de la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat;
2. de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat;
3. de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant la valeur numérique des traitements des fonctionnaires de l'Etat ainsi que des modalités de mise en vigueur de la loi du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat;
4. de la loi du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix (OMP) dans le cadre d'organisations internationales;
5. de la loi du 27 août 1977 concernant le statut des fonctionnaires entrés au service d'Institutions internationales;
6. de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat;
7. de la loi du 8 janvier 1996 modifiant et complétant
  - a) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat;
  - b) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant la valeur numérique des traitements des fonctionnaires de l'Etat ainsi que des modalités de mise en vigueur de la loi du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat;
  - c) la loi du 29 juillet 1988 portant modification et nouvelle coordination de la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat;
  - d) la loi du 23 décembre 1994 concernant la budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1995.

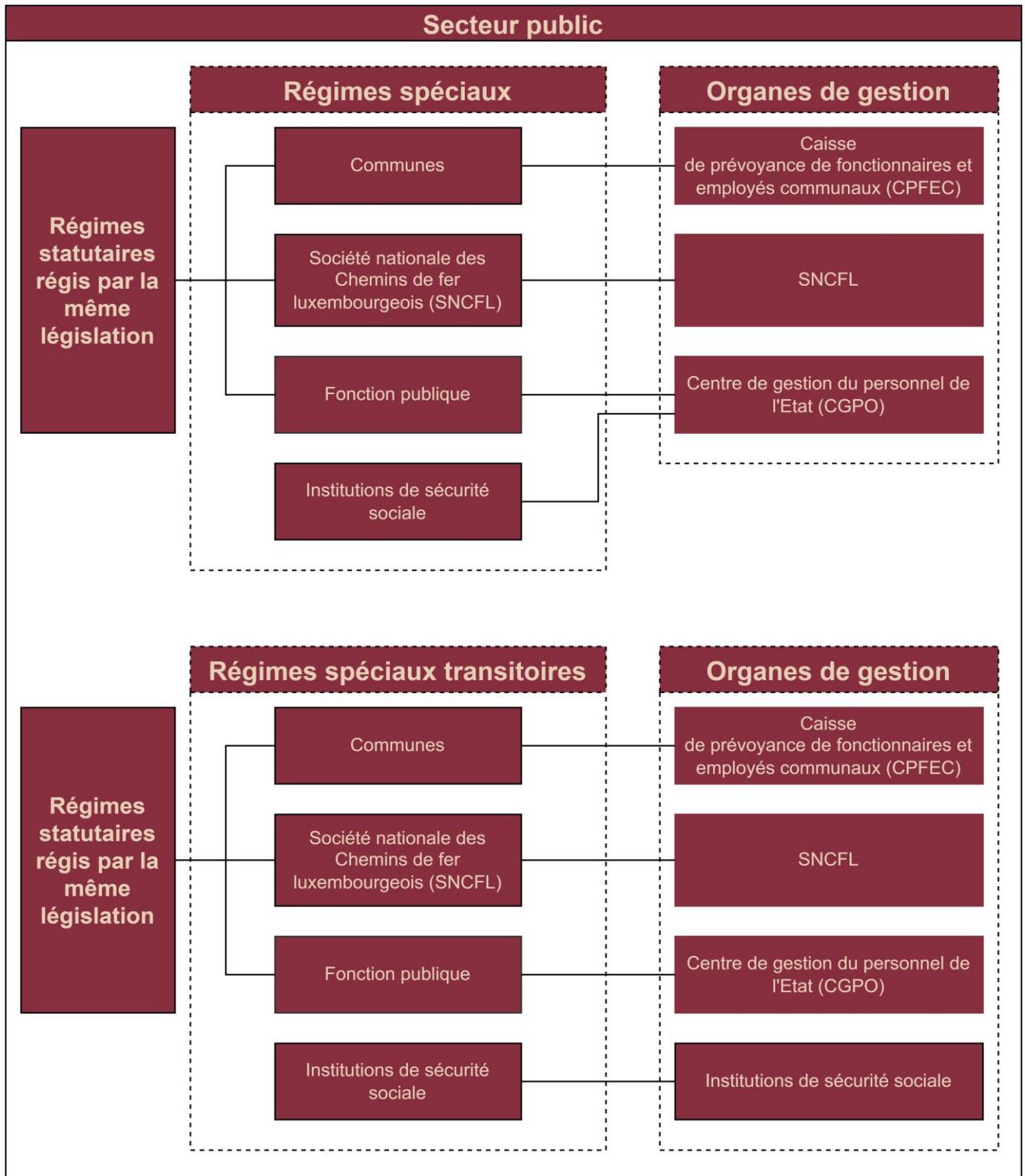


Figure 12 : Structure simplifiée des régimes spéciaux et régimes spéciaux transitoires du secteur public (y exclu la BCL).

## 2.2.1 – Points communs entre le régime spécial et le régime spécial transitoire

Le régime spécial et le régime spécial transitoire partagent une série de caractéristiques, dont notamment :

- Le **cercle des bénéficiaires** (au sein de chaque régime statutaire) :
  - Pour le [Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'Etat](#) (CGPO) : les fonctionnaires de l'Etat, les membres du Gouvernement, les membres de la Chambre des Députés et du Conseil d'Etat, les employés de l'Etat admis au régime de pension des fonctionnaires de l'Etat<sup>49</sup> ;
  - Pour la [Caisse de Prévoyance des Fonctionnaires et Employés communaux](#) (CPFEC) : les fonctionnaires et employés communaux, d'établissements publics placés sous la surveillance d'une commune, et de syndicats de communes ;
  - Les agents sous le statut de la SNCFL ;
  - Les survivants des ayants-droits (dont le conjoint divorcé, le conjoint survivant, l'orphelin).
- La **base cotisable** utilisée pour calculer la pension, englobant le traitement de base, l'allocation de famille, la majoration d'échelon, les différentes primes légalement pensionnables, les suppléments de traitement<sup>50</sup> ;
- Le **paiement des pensions** chaque mois par anticipation<sup>51</sup> ;
- Le **financement des pensions** par un prélèvement sur le traitement de l'agent de 8%. Les CFL cotisent en plus 8% comme patron<sup>52</sup> ;
- Le **même système d'adaptation à l'inflation** (Index) ;
- Le **même système d'adaptation des pensions au niveau des salaires de la population active**, qui se fait au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année<sup>53</sup>.

S'il existe dans le régime général un Fonds de compensation qui gère la réserve de compensation, le ré-

gime statutaire de la **Fonction publique dispose d'un Fonds de pension** auquel les retenues de ses assurés sont transférées. Le Fonds de pension de l'Etat a été créé par la loi du 3 août 1998 ([article 62](#)), et est alimenté par les retenues du régime spécial et du régime transitoire de la Fonction publique. Or, le Fonds de pension n'est pas une entité juridique (comme le Fonds de compensation) et n'opère pas de placements. Il s'agit d'une ligne budgétaire de la catégorie de « Fonds spécial » tel que définie dans la législation sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat. Dans le budget de l'Etat pour 2025, l'alimentation du Fonds de pension représente le poste le plus important des dépenses courantes du ministère de la Fonction publique, avec 949.126.280 euros. Une dotation du budget de l'Etat est prévue par la loi pour garantir l'équilibre entre les recettes et les dépenses. En effet, les cotisations ne suffisent pas pour couvrir les pensions.

En ce qui concerne les deux autres organismes de pension, la CPFEC gère son propre fonds, tandis que la situation de la SNCFL est plus particulière dans le sens qu'elle verse les cotisations à l'Etat et que ces cotisations sont retransférées à la SNCFL par le biais d'une ligne budgétaire dans le budget de l'Etat<sup>54</sup>.

## 2.2.2 – La coordination des régimes légaux

Avant de passer à la présentation des régimes spéciaux, il importe d'évoquer la [loi du 28 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes légaux de pension](#) (et [telle que modifiée par la suite](#)). En effet, il se peut que des assurés aient des carrières accomplies sous différents régimes, p.ex. sous le régime général et le régime spécial transitoire. Ces cas sont justement réglés par la loi citée ci-dessus, en ce qui concerne l'ouverture du droit à la pension, le calcul des pensions ou le cumul des prestations. La loi s'applique d'ailleurs aussi au régime de la Banque centrale du Luxembourg (voir 2.3.2).

Ainsi, si une personne est soumise au régime spécial transitoire, mais quitte un régime statutaire sans avoir droit à une pension, les périodes qui auraient été prises en compte pour le calcul de la pension sous le

<sup>49</sup> Voir : <https://fonction-publique.public.lu/fr/carriere/fin-carriere/pension/generalitesrelativesdeuxregimes.html>, dernier accès : 28 novembre 2024. Pour la question des employés d'Etat, cela se fait en vertu « de l'article 8 prévu respectivement par la loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'Etat et par la loi du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'Etat » (art. 1<sup>er</sup> de la [loi du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois](#)).

<sup>50</sup> Pour la fonction publique, voir : <https://fonction-publique.public.lu/fr/carriere/fin-carriere/pension/generalitesrelativesdeuxregimes.html> 28/11/2024. Les éléments cités ici sont les mêmes pour tous les régimes statutaires. A des fins de comparaison, voir les articles 4, 80 et 85 de la [loi du 3 août 1998](#).

<sup>51</sup> Voir : <https://fonction-publique.public.lu/fr/carriere/fin-carriere/pension/generalitesrelativesdeuxregimes.html>, dernier accès : 28 novembre 2024.

<sup>52</sup> Selon l'article 8 de la [loi du 28 mars 1997](#) : « Les CFL cotisent à la charge des retraites et pensions de leurs agents à raison de 16 % de leur masse salariale retenue pour le calcul des pensions, déduction faite des prélèvements à charge de ces agents au taux prévu par la loi du 8 janvier 1996 [...] ».

<sup>53</sup> Voir : <https://fonction-publique.public.lu/fr/carriere/fin-carriere/pension.html>, dernier accès : 28 novembre 2024.

<sup>54</sup> Dans le budget de l'Etat de 2025, cette dotation s'élève à 208.119.834 euros (ligne budgétaire intitulée « Compensation des charges de la S.N. des C.F.L. relatives aux pensions du personnel » du Ministère de la Mobilité et des Travaux publics).

régime spécial transitoire sont reprises par la CNAP, auprès de laquelle elle est donc assurée rétroactivement sous le régime général (articles 4 et 5 de la loi de 2000). L'organisme compétent du régime spécial transitoire procède aussi à un transfert des cotisations pour les périodes en question à la CNAP.

Si une personne a accompli une carrière aussi bien sous le régime général que sous un régime spécial, l'organisme compétent pour le calcul de la pension et la détermination du droit à la pension est le dernier organisme auquel la personne a été affiliée avant de partir en retraite. C'est cet organisme qui calcule la pension et applique les dispositions de sa propre législation, en tenant compte des périodes accomplies auprès des différents régimes (régime général et/ou un régime spécial auprès d'un autre organisme), sous condition que les périodes ne se superposent pas. La règle du plafond cotisable du régime général ne s'applique pas aux périodes sous le régime spécial. La charge de la pension est répartie sur les organismes des différents régimes auxquels la personne a cotisé, et en fonction de la durée de cotisation (article 19).

### 2.2.3 – Le régime spécial

Le régime spécial s'applique aux fonctionnaires et employés de l'Etat et des communes et aux agents de la SNCFL entrés en service ou en fonction après le 31 décembre 1998.

Passons brièvement en revue l'historique du régime spécial. Celui-ci a été créé par la [loi du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois](#). En fait, cette loi a défini un régime spécial pour chacun des trois régimes statutaires. Or, les trois régimes spéciaux ainsi créés étaient quasi identiques. Le régime spécial concerne tous les agents publics qui entrent en service après le 31 décembre 1998 dans n'importe lequel des trois régimes statutaires.

La particularité principale du régime spécial par rapport au régime spécial transitoire réside dans son **alignement sur le régime général**. Ainsi, le régime spécial **ne se distingue pas des moda-**

#### ités de calcul de la pension de vieillesse du régime général.

Soulevons les points communs des deux régimes :

- les types de périodes d'assurance ;
- les âges de retraite et de retraite anticipée ;
- les bases de calcul ;
- les majorations avec les mêmes taux et facteurs en vigueur ;
- les mécanismes de revalorisation et de réajustement<sup>55</sup> ;
- l'allocation de fin d'année.

Or, il existe aussi des **différences par rapport au régime général** :

- Si le régime spécial connaît la même pension minimum ([article 46 de la loi modifiée du 3 août 1998](#)) que le régime général, **il ne définit aucune pension maximum** ;
- En vertu de [l'article 13bis de la loi modifiée du 3 août 1998](#), le régime spécial prévoit la retraite progressive. Un tel dispositif n'existe pas dans le régime général. Selon les dispositions de la loi modifiée de 1998<sup>56</sup>, un fonctionnaire peut réduire son service et bénéficier d'une pension partielle, pour une durée de 3 ans maximum avant de partir définitivement en retraite. Afin de pouvoir bénéficier de ce dispositif, il doit avoir travaillé à temps plein pour au moins trois années avant le début de la retraite progressive et remplir les conditions de stage (nombre d'années d'assurance) pour la pension de vieillesse (au cas où il serait maintenu en service au-delà de ses 65 ans) ou de vieillesse anticipée ;
- Il n'existe pas de plafond cotisable ;
- Le taux de retenue de 8% est le même que le taux de cotisation de chaque partie dans le régime général (Etat, assurés et employeurs), mais un taux de retenue global de 24% comme dans le régime général n'existe pas. Notons aussi que l'on ne parle pas de « cotisation » dans le régime spécial. Cependant, le taux de retenue est aligné à celui du régime général dans la mesure où la loi de 1998 prévoit explicitement son adaptation à celui que les assurés du régime général seraient ame-

<sup>55</sup> Voir les articles 3 à 8, 11 à 12, 37 et 43. Nous nous référons ici à la version consolidée applicable au 15 septembre 2018 de la [loi du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois](#). Au moment de la rédaction de la présente note, la loi n'a pas connu de modifications depuis 2018.

<sup>56</sup> Le dispositif de la retraite progressive a été insérée dans la loi modifiée de 1998 par la [loi du 25 mars 2015](#), à ne pas confondre avec celle instituant le régime de pension spécial transitoire.

nés à cotiser si celui-ci était un jour modifié (article 61 de la loi modifiée du 3 août 1998).

## 2.2.4 – Le régime spécial transitoire

Le régime spécial transitoire s'applique aux fonctionnaires et employés de l'Etat et des communes et aux agents de la SNCFL entrés en service ou en fonction avant le 1er janvier 1999. S'il est actuellement plus important que le régime spécial, il est voué à disparaître à l'avenir.

Le régime spécial transitoire a été créé par une [loi votée le 3 août 1998](#), mais cette loi n'est pas à confondre avec celle des régimes spéciaux de la même date. Par la suite, c'est la [loi du 28 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes légaux de pension](#) qui a défini les régimes existants à ce moment : à côté du régime général, les régimes spéciaux de 1998, et les régimes transitoires (un par régime statutaire, chaque fois régi par une loi différente). D'ailleurs, cette loi (modifiée par la suite) règle les cas où des personnes passent d'un régime du secteur public au régime général et vice-versa au cours de la carrière.

La situation de trois régimes transitoires parallèles a pris fin en 2015, par la [loi du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois](#). Les anciens textes de loi continuent, cependant, de sortir leurs effets aux pensions déjà en cours au moment de l'abrogation.

Le régime spécial transitoire est applicable à tous les agents des trois régimes statutaires qui :

- sont entrés en service avant le 1<sup>er</sup> janvier 1999,
- sont partis en retraite avant le 1<sup>er</sup> janvier 1999, ou
- sont entrés en service après le 31 décembre 1998 mais ayant déjà été dans la fonction d'ouvrier, d'employé ou de fonctionnaire (stagiaire) d'Etat à un moment donné avant le 1<sup>er</sup> janvier 1999.

En effet, il suffit d'avoir eu un contrat de travail auprès d'un employeur du secteur public – peu importe sa durée – pour pouvoir profiter du régime spécial transitoire qui est plus avantageux que le régime spécial, même s'il y a eu une interruption par après en raison d'une occupation salariée au sein du secteur privé, par exemple. Cela vaut aussi pour le personnel de

l'Etat qui a travaillé avant la date charnière pour le secteur public dans un autre pays de l'Union européenne et de certains pays hors-UE.

Pour la **détermination des périodes de service**, le régime spécial transitoire distingue entre :

- La durée effective, dont le temps de service en tant que fonctionnaire, membre du Gouvernement, membre de la Chambre des Députés, membre du Parlement européen, volontaire de l'Armée luxembourgeoise et la période du congé parental<sup>57</sup>.
- La durée double, à savoir le service actif volontaire des membres de la Force publique dans les forces des Nations Unies et la participation à des opérations de maintien de la paix.

La **limite d'âge** est fixée à **65 ans** après dix années de service, à moins qu'une dérogation soit prévue. L'agent peut également partir en retraite **à l'âge de 60 ans après 30 années de service, ou à l'âge de 57 ans après quarante années de service dont quinze années de service effectif (y compris les années-bébé)**<sup>58</sup>. La condition d'âge est remplie le jour après l'anniversaire de l'agent. Il existe deux exceptions :

- Les militaires de carrière de l'Armée peuvent partir en retraite à l'âge de 55 ans après dix années de service ;
- Les membres du cadre policier de la Police Grand-Ducale peuvent partir en retraite à l'âge de 55 ans après trente années de service.

Au niveau de la terminologie, si la **pension de vieillesse anticipée** du régime général comprend aussi bien la retraite à partir de 57 ans qu'à partir de 60 ans, la pension de vieillesse anticipée dans le régime spécial transitoire se limite à celle à partir de 57 ans.

Une **retraite progressive** est aussi possible, limitée, comme pour le régime spécial, à trois ans<sup>59</sup>. Contrairement au régime spécial, le régime spécial transitoire permet une préretraite sous certaines conditions, selon [l'article 35 de la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat](#).

Pour le **calcul de la pension de vieillesse et pour le droit à la pension**, sont considérées, entre autres, les périodes suivantes :

- Les périodes de service dans le secteur public ;

<sup>57</sup> Cette liste est non-exhaustive. Pour référence, voir l'article 4 de la [loi du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois](#).

<sup>58</sup> Article 7 I de la loi du 25 mars 2015.

<sup>59</sup> Article 7 II de la loi du 25 mars 2015.

- Les congés parentaux, de maternité ou de maladie ;
- Les années-bébé ;
- Les périodes d'assurance auprès du régime général, en principe uniquement les périodes obligatoires et si celles-ci ne dépassent pas en valeur les périodes de service dans le secteur public<sup>60</sup>.

Les périodes suivantes sont uniquement prises en compte pour la **détermination du droit à la pension de vieillesse** (similaires aux périodes d'assurances complémentaires du régime général) :

- Les périodes d'assurances auprès du régime général outre celles mises en compte pour le calcul de la pension ;
- Les périodes d'éducation d'enfants entre la date de naissance et le sixième anniversaire d'un enfant ;
- Pour le droit à la pension à 60 ans, l'assurance volontaire ;
- Pour le droit à la pension à partir de 57 ans, « les périodes d'absence de service résultant d'un service à temps partiel à durée déterminée » suivant un calcul spécifique pour la mise en compte<sup>61</sup>.

#### 2.2.4.1 – Le calcul des pensions

Tandis que le régime spécial est très aligné sur le régime général du secteur privé en ce qui concerne le calcul des pensions, le régime spécial transitoire est tout à fait différent et repose sur le dernier traitement reçu avant le départ à la retraite comme base de calcul du montant de la pension.

La différence la plus saillante par rapport au régime spécial et au régime général est le calcul des pensions. En effet, on ne calcule ni majorations, ni la masse salariale acquise. **Les pensions du régime spécial transitoire s'expriment en pourcentage du dernier traitement pensionnable.** Le dernier traitement pensionnable est celui que l'agent a touché au moment de la cessation de ses fonctions. Au traitement de base et pour déterminer le montant servant au calcul de la pension, on ajoute l'allocation de fa-

mille, la prime d'astreinte ou des primes pour service de nuit et service de dimanche<sup>62</sup>.

Afin de calculer la pension, il faut multiplier le traitement pensionnable avec ce que l'on appelle le **taux de remplacement effectif**. La législation propose plusieurs formules pour obtenir le taux de remplacement effectif, qui varie en fonction de l'âge de l'agent, de la durée de sa carrière et des années de service accomplies par rapport à une date charnière. Celle-ci est le 1<sup>er</sup> janvier 1999, avec des taux applicables différents pour les périodes acquises avant le 1<sup>er</sup> janvier 1999 de ceux appliqués pour les périodes à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1999.

A l'exception d'une formule, les formules ne sont pas applicables à tout agent. En effet, l'application de l'une ou de l'autre formule dépend du contexte de l'ouverture du droit à la pension. En cas de plusieurs formules applicables en même temps, le taux de remplacement effectif le plus avantageux à l'agent est retenu.

Toutes les formules suivent le même procédé : calculer d'abord le taux de remplacement maximum, ensuite le taux de remplacement effectif, le premier étant nécessaire à la détermination de ce dernier<sup>63</sup>. Il faut noter que les formules ne permettent pas d'atteindre le taux maximal de 83,333% (les 5/6<sup>èmes</sup>), mais cela reste possible grâce à des **périodes de rachat**. Il s'agit de mois ou années de service supplémentaires qui peuvent permettre à l'agent d'atteindre le taux des 5/6<sup>èmes</sup>.

#### 2.2.4.2 – Dispositions spéciales concernant certains groupes de bénéficiaires

Contrairement au régime spécial, le régime spécial transitoire prévoit des dispositions spéciales concernant certains groupes de personnes, surtout en lien avec l'âge de départ à la retraite et les conditions y liées, sans modifier les autres dispositions (notamment le calcul de la pension) :

- Les magistrats ([article 58](#) de la loi de 2015) ;
- Certains fonctionnaires du Corps diplomatique ([article 59](#)) ;
- Les membres du Gouvernement ([article 60](#)), auxquels les dispositions de la loi de 2015 concernant la limite d'âge, la retraite progressive et le service à temps partiel pour raisons de santé ne sont pas applicables. Pour citer un exemple, le membre du

<sup>60</sup> Pour la liste exhaustive, voir : <https://fonction-publique.public.lu/fr/carriere/fin-carriere/pension/specificitesdeuxregimes/specificitesregimespecialtransitoire.html>, dernier accès : 4 décembre 2024.

<sup>61</sup> Voir : <https://fonction-publique.public.lu/fr/carriere/fin-carriere/pension/specificitesdeuxregimes/specificitesregimespecialtransitoire.html>, dernier accès : 4 décembre 2024.

<sup>62</sup> Article 10 de la loi du 25 mars 2015.

<sup>63</sup> Pour les formules telles que définies par la loi modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois, voir l'annexe 5.6.

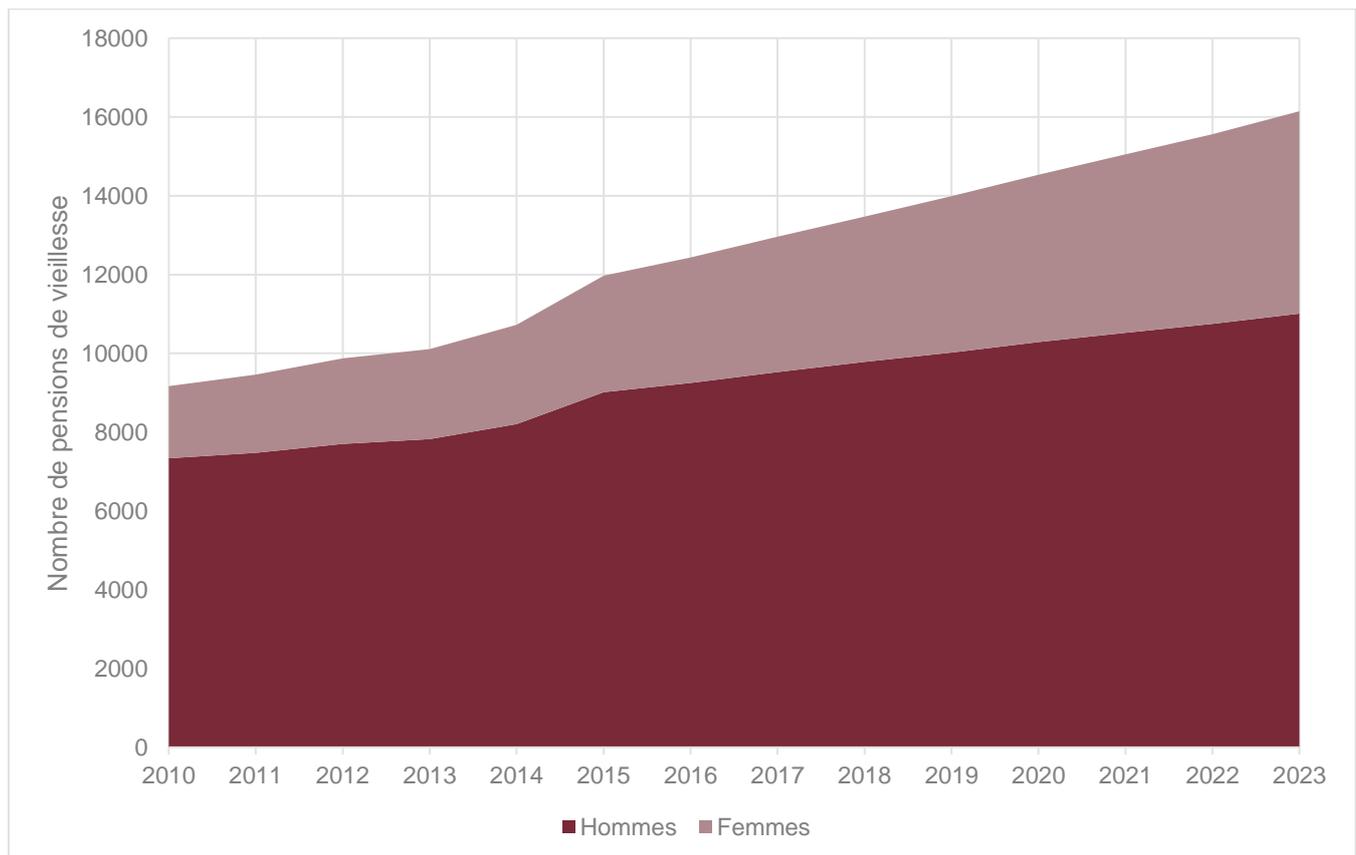
Gouvernement a droit à une pension après cinq années de service dans cette qualité ;

- Les membres de la Chambre des Députés, du Parlement européen et du Conseil d'Etat ([article 61](#)) dont l'activité professionnelle relève du régime général. Les dispositions de la loi de 2015 concernant la limite d'âge, la retraite progressive et le service à temps partiel pour raisons de santé ne sont pas applicables. Les dispositions adaptent les passages en question et prévoient des particularités concernant la computation de la durée de service et le calcul du montant pensionnable (cumul) ;
- Les membres de la Chambre des Députés et du Parlement européen, concernés par [l'article 62](#) ;
- Les militaires de carrière de l'Armée, les membres du cadre policier de la Police et les fonctionnaires de l'Inspection générale de la Police issus du cadre policier ([article 63](#)). Les particularités concernent la limite d'âge et l'âge d'ouverture du droit

à la pension. Pour ce groupe de personnes, la limite d'âge est fixée à 60 ans ; elles peuvent partir en retraite à partir de l'âge de 55 ans après dix années de service ; les officiers et sous-officiers de la Police grand-ducale ont droit à une pension de vieillesse à partir de 55 ans après 30 années de service.

### 2.2.5 – Les régimes du secteur public en chiffres

**Le nombre total des pensions de vieillesse s'élevait à 16.145 en 2023, dont 11.009 hommes et 5.136 femmes<sup>64</sup>.** Ce chiffre a connu une augmentation de 76,08% sur treize ans, comme en 2010 les régimes spéciaux comptaient 9.169 bénéficiaires de pensions de vieillesse. La part des femmes a également augmenté, passant de 19,99% en 2010 à 31,81% en 2023. Sur le graphique ci-dessous (figure 13), la hausse plus marquée de 2014 à 2015 est due à l'inclusion des pensions des institutions de la sécurité sociale.



**Figure 13 : Evolution des pensions de vieillesse de 2010 à 2023. Source : IGSS, Evolution des pensions des régimes spéciaux en cours de paiement (par type de pension).**

<sup>64</sup> IGSS, Evolution des pensions des régimes spéciaux en cours de paiement (par type de pension), 2010-2023, [https://iqss.gouvernement.lu/dam-assets/publications/statistiques/assurance-pension/ap-2/AP\\_2\\_190.xlsx](https://iqss.gouvernement.lu/dam-assets/publications/statistiques/assurance-pension/ap-2/AP_2_190.xlsx), dernier accès : 10 février 2025.

D'après les chiffres plus actuels qui nous ont été fournis, le CGPO comptait 13.944 pensions courantes (vieillesse, invalidité et de survie) au 1<sup>er</sup> janvier 2024, dont 11.417 pensions personnelles (pensions de vieillesse et d'invalidité). Avec 13.127 bénéficiaires (tout type de pension) à la même date, le régime spécial transitoire est de loin le plus important, contre 817 bénéficiaires du régime spécial<sup>65</sup>. En 2023, les dépenses pour les pensions (tout type de pension) du CGPO s'élevaient à 1.208.293.011 euros, dont 96,73% du régime spécial transitoire<sup>66</sup>.

Selon les chiffres fournis par la SNCFL, sa division des pensions comptait fin novembre 2024 2.351 pensions personnelles, comprenant 2.287 pensions du régime transitoire (dont 1.678 pensions de vieillesse) et 63 pensions du régime spécial (dont 21 pensions de vieillesse)<sup>67</sup>. La CPFEC comptait, au 15 janvier 2025, 2.232 pensions de vieillesse du régime transitoire spécial (moyenne brute : 7.545,85 euros) et 216 pensions de vieillesse du régime spécial (moyenne brute : 4.255,79 euros)<sup>68</sup>.

**L'IGSS fournit aussi des chiffres des pensions personnelles (pensions de vieillesse et d'invalidité) par caisse<sup>69</sup>**, reproduits sur la figure 14. Notons que les pensions personnelles du CGPO comprennent celles des institutions de sécurité sociale à partir de 2015. **Les pensions personnelles de l'Etat sont la catégorie la plus importante.** La fonction publique a connu la plus forte croissance entre 2010 et 2023, passant de 6.152 pensions à 12.037. Si l'on exclut l'année 2015 en raison de l'inclusion des institutions de sécurité sociale dans les statistiques, l'année 2014 a connu la croissance la plus importante, avec un taux de 7,87%. Tandis que la hausse annuelle des pensions du CPFEC est plus ou moins continue (2.387 pensions en 2023), la SNCFL affiche une diminution des pensions personnelles depuis 2018. Cela pourrait être le résultat d'une diminution des effectifs à un moment donné dans l'histoire de la société. De manière simplifiée, et si l'on postule une durée de carrière moyenne de 40 ans, cette diminution des effectifs (ou politique d'embauche restreinte) se situerait à l'époque de la crise sidérurgique de la fin des années 1970 et du début des années 1980.

---

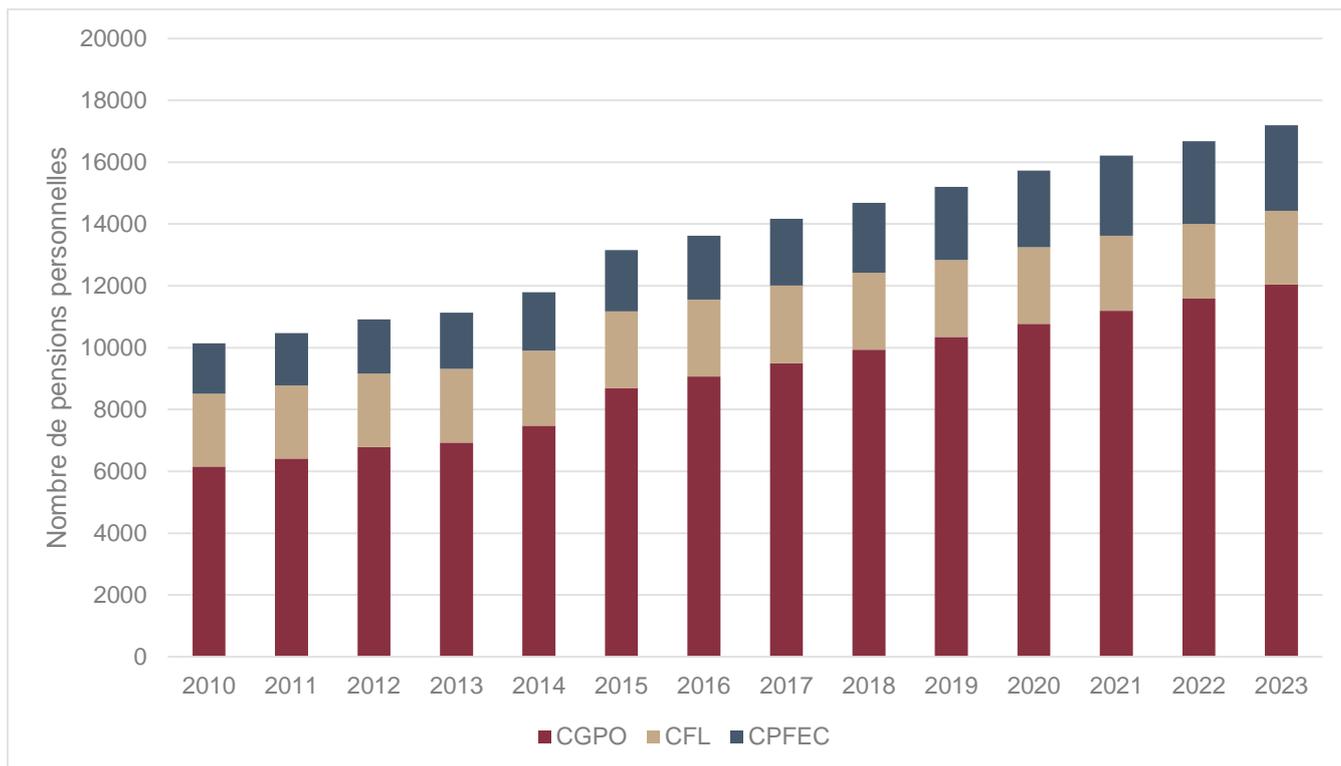
<sup>65</sup> Présentation Powerpoint du CGPO et entrevue du 25 octobre 2024.

<sup>66</sup> Entrevue du 25 octobre 2024 avec le CGPO.

<sup>67</sup> Courriels du 13 décembre 2024 et du 20 décembre 2024 échangés avec la SNCFL.

<sup>68</sup> Chiffres communiqués dans un courriel du 15 janvier 2025 de la CPFEC.

<sup>69</sup> IGSS, Evolution des pensions des régimes spéciaux en cours de paiement (par caisse), 2010-2023, [https://igss.gouvernement.lu/dam-assets/publications/statistiques/assurance-pension/ap-2/AP\\_2\\_190.xlsx](https://igss.gouvernement.lu/dam-assets/publications/statistiques/assurance-pension/ap-2/AP_2_190.xlsx), dernier accès : 10 février 2025.



**Figure 14 : Evolution des pensions personnelles (pension de vieillesse et d'invalidité) par caisse entre 2010 et 2022.**  
 Source : IGSS, *Evolution des pensions des régimes spéciaux en cours de paiement (par caisse)*.

## 2.3 – Les autres régimes statutaires du secteur public

A côté des trois principaux régimes statutaires, le système des pensions luxembourgeois connaît des régimes statutaires particuliers du secteur public dont la taille est très limitée vu le nombre de ressortissants de ces régimes.

### 2.3.1 – Les institutions de sécurité sociale

Les institutions de sécurité sociale sont responsables pour la gestion des pensions de leurs agents uniquement dans le régime spécial transitoire. Pour le régime spécial, le CGPO est l'organe de gestion compétent.

Citons les **institutions de sécurité sociale (ISS)** selon le Code de la Sécurité sociale (articles 48 et 396) sur base de la [loi du 13 mai 2008 introduisant le statut unique](#) :

- Caisse nationale de Santé (CNS) ;
- Caisse de maladie des fonctionnaires et employés publics (CMFEP) ;
- Caisse de maladie des fonctionnaires et employés communaux (CMFEC) ;
- Entraide médicale de la société nationale des chemins de fer luxembourgeois ;
- Mutualité des employeurs ;
- Association d'assurance contre les accidents (AAA) ;
- Caisse nationale d'assurance pension (CNAP) ;
- Fonds de compensation ;
- Caisse nationale des prestations familiales, depuis 2016 Caisse pour l'avenir des enfants ;
- Centre commun de la sécurité sociale (CCSS).

A ces institutions il faut encore ajouter le Fonds national de solidarité, selon [le règlement grand-ducal du 19 décembre 2008 relatif à la comptabilité et aux budgets des institutions de sécurité sociale](#) (article 1<sup>er</sup>). Toutes ces institutions tiennent leur propre comptabilité et doivent supporter leurs propres frais d'administration<sup>70</sup>.

Si les ISS ont une indépendance concernant les frais de personnel, le régime spécial et le régime spécial

transitoire s'appliquent également à leurs ressortissants. Or, les ISS gèrent uniquement les pensions du régime spécial transitoire, alors que les pensions du régime spécial sont gérées par le CGPO.

D'une part, l'article 408 du CSS prévoit que la retenue pour pension, telle que définie par la loi du 3 août 1998 sur les régimes spéciaux, c'est-à-dire 8%, est perçue au bénéfice des institutions. D'autre part, la désignation du CGPO comme organe de gestion compétent pour les pensions des agents des ISS qui relèvent du régime spécial découle de règlements relatifs au statut du personnel des différentes ISS. On pourrait ainsi mentionner comme exemples le [règlement grand-ducal du 24 août 2016 concernant le statut du personnel de la Caisse nationale de santé, de la Caisse de maladie des fonctionnaires et employés publics et de la Caisse de maladie des fonctionnaires et employés communaux](#) (article 7, point 15) et le [règlement grand-ducal du 24 août 2016 concernant le statut du personnel de la Caisse nationale d'assurance pension](#) (article 3, point 15).

L'article 404 du CSS dispose que « le personnel des institutions de sécurité sociale comprend des fonctionnaires assimilés aux fonctionnaires de l'État, des employés assimilés aux employés de l'État ainsi que des salariés assimilés aux salariés de l'État. Le statut du personnel des institutions de sécurité sociale est régi par les dispositions légales et réglementaires applicables aux fonctionnaires de l'État, aux employés de l'État et aux salariés de l'État, sous réserve des modalités particulières concernant notamment la formation, les examens, la nomination, la cessation des fonctions et la mise à la retraite, déterminées par règlement grand-ducal, le Conseil d'État entendu en son avis ». En raison de leurs statuts, les fonctionnaires et employés des ISS sont donc soumis, en principe, aux dispositions des régimes spéciaux de l'assurance pension.

### 2.3.2 – La Banque centrale du Luxembourg

La **Banque centrale du Luxembourg (BCL)**, qui employait 458 personnes au 31 décembre 2023<sup>71</sup>, est soumise à un statut particulier et gère les pensions de ses agents, selon la [loi du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg](#). L'article 14 de cette loi distingue trois catégories de statuts juridiques des agents de la BCL, simi-

<sup>70</sup> Les frais de personnel de l'Entraide médicale de la société nationale des chemins de fer luxembourgeois sont pris en charge par la CNS, suivant l'article 32 du règlement grand-ducal du 19 décembre 2008 relatif à la comptabilité et aux budgets des institutions de sécurité sociale.

<sup>71</sup> Banque centrale du Luxembourg, Rapport annuel 2023, [https://www.bcl.lu/fr/publications/rapports\\_annuels/2023/BCL\\_RAPPORT\\_ANNUEL\\_2023\\_FR.pdf](https://www.bcl.lu/fr/publications/rapports_annuels/2023/BCL_RAPPORT_ANNUEL_2023_FR.pdf), dernier accès : 4 février 2025. Luxembourg : BCL, 2024, p. 103.

lares aux catégories existantes au sein de la Fonction publique, et déterminant les droits légaux à la pension. Selon le site officiel de la BCL, les trois catégories sont les suivantes : les agents assimilés aux fonctionnaires de l'Etat, les agents assimilés aux employés de l'Etat, et les employés privés<sup>72</sup>. L'article 14 de la loi du 23 décembre 1998 instaure un fonds de pension de la BCL, alimenté par les prélèvements que la BCL opère sur les traitements de ses agents et par des verse-

ments de la BCL elle-même. En 2023, le fonds de pension de la BCL affichait un volume de 558.188.777 euros<sup>73</sup>.

Tandis qu'un prélèvement est opéré sur les traitements et salaires des agents (part salariale), la BCL verse la part patronale et prend en charge la part étatique.

---

<sup>72</sup> Voir les informations concernant les statuts des agents de la BCL sur : <https://www.bcl.lu/fr/apropos/carrieres/Statut/index.html>, dernier accès : 9 décembre 2024.

<sup>73</sup> Banque centrale du Luxembourg, Rapport annuel 2023, [https://www.bcl.lu/fr/publications/rapports\\_annuels/2023/BCL\\_RAPPORT\\_ANNUEL\\_2023\\_FR.pdf](https://www.bcl.lu/fr/publications/rapports_annuels/2023/BCL_RAPPORT_ANNUEL_2023_FR.pdf), dernier accès : 4 février 2025. Luxembourg : BCL, 2024, p. 127.

## 3 – Les deuxième et troisième piliers

De manière générale, des études académiques sur les deuxième et troisième piliers de l'assurance vieillesse au Luxembourg sont, à notre connaissance, inexistantes. **Il n'est donc pas possible de présenter leurs avantages et désavantages sur base de données scientifiques ou d'analyses empiriques.** Des études académiques sur les produits de pension individuels et les régimes complémentaires de pension (RCP) dans d'autres pays ont été publiés, mais elles ne se focalisent pas sur des comparaisons avec les régimes de pension public<sup>74</sup>. En outre, une application des données de ces études au Luxembourg s'avère difficile, en raison du fonctionnement des régimes et des cadres législatifs nationaux divergents.

Dans le contexte luxembourgeois, deux caractéristiques distinguent les régimes du premier pilier des deuxième et troisième piliers : **ces deux derniers ne sont pas obligatoires et fonctionnent par capitalisation.**

En ce qui concerne le **deuxième pilier**, c'est-à-dire les régimes complémentaires de pension (RCP) offerts par les employeurs, la loi modifiée du 8 juin 1999 relative aux régimes complémentaires de pension (ci-après loi RCP) lui a conféré pour la première fois un cadre juridique, fixant les modalités et les droits et obligations. Selon les informations qui nous ont été communiquées lors de notre échange avec l'IGSS, il avait déjà existé un cadre fiscal avant, mais la loi de 1999 a transposé des directives européennes et devrait garantir les promesses de pension faites par les employeurs en cas de leur faillite ou si le salarié change d'employeur. Selon l'exposé des motifs du projet de loi sur les régimes complémentaires, l'Administration des contributions directes recensait 404 entreprises du secteur privé offrant un régime de pension complémentaire fin 1995. Un tiers de ces entreprises appartenaient au secteur bancaire.<sup>75</sup> Depuis 2019, la loi RCP prévoit également des régimes complémentaires de pension pour indépendants. Au 31 décembre 2022,

l'IGSS comptait 1.029 indépendants affiliés à un RCP<sup>76</sup>. En 2022 et en 2023, le nombre de ces RCP agréés par l'IGSS (faisant tous appel à un contrat d'assurance de pension complémentaire) s'élevait à 13<sup>77</sup>.

Le deuxième pilier de l'assurance vieillesse est régi par la législation sur les régimes complémentaires de pension, mis en place par les employeurs pour leurs salariés sur base volontaire. Les cotisations sont fiscalement déductibles.

La loi RCP désigne l'IGSS comme autorité compétente (article 29). Celle-ci doit, entre autres, enregistrer les régimes complémentaires, vérifier leur conformité juridique et surveiller leur gestion (article 30). De cette loi découle donc aussi **l'obligation pour les entreprises de notifier l'IGSS de l'existence d'un plan de pension offert aux employés**. Ce plan de pension peut être organisé sous forme de **régime interne**, faisant l'objet d'inscriptions au bilan de la société, ou sous forme de **régime externe** pour lequel existent plusieurs types de véhicules de financement (assurances de groupe ou fonds de pension<sup>78</sup>).

**La loi de 1999 a créé deux types d'institution de retraite professionnelle : la société d'épargne-pension à capital variable (sepcav) et l'association d'épargne-pension (assep).** Tandis que les affiliés d'une sepcav sont des actionnaires qui encaissent le bénéfice du capital au moment de la retraite, les droits des affiliés d'une assep prennent la forme de créances. Les deux types d'investissement sont régis aujourd'hui par la loi du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle (et modifiée par la suite) et soumis au contrôle de la CSSF<sup>79</sup>. Au 31 décembre 2023, la CSSF surveillait 11 fonds de pension (concernant également des entreprises établies dans un autre Etat), dont 9 assep. Les actifs bruts des fonds

<sup>74</sup> Pour fournir quelques exemples : Gyorgy Varga, « Tax Benefits of Open Individual Private Pension Plans » in Latin American Business Review 19, n° 1 (2018), pp. 55-75, <https://doi.org/10.1080/10978526.2018.1450151> ; Hans Blommestein, et al., Evaluating the Design of Private Pension Plans : Costs and Benefits of Risk-Sharing, OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions n° 34. Paris : OECD, 2009.

<sup>75</sup> « Exposé des motifs » in Projet de loi relative aux régimes de pensions complémentaires, 10 septembre 1997, [https://wdocs-pub.chd.lu/docs/archive/24/14/3086612\\_pdf](https://wdocs-pub.chd.lu/docs/archive/24/14/3086612_pdf), dernier accès : 10 janvier 2025, pp. 4-5.

<sup>76</sup> Inspection générale de la sécurité sociale, Les régimes complémentaires de pension, Cahier statistique n° 16, <https://igss.gouvernement.lu/fr/publications/apercus-et-cahiers/cahiers-statistiques/202406.html>, dernier accès : 8 janvier 2025. Luxembourg : IGSS, 2024, p. 26.

<sup>77</sup> Inspection générale de la sécurité sociale, Rapport d'activité IGSS. Exercice 2023, <https://igss.gouvernement.lu/fr/publications/rapport-d-activite-igss/20230.html>, dernier accès : 13 février 2025. Luxembourg : IGSS, p. 39.

<sup>78</sup> Les fonds de pension et les institutions de retraite professionnelle sont définis par la loi du 13 juillet 2005 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle, telle que modifiée par la suite.

<sup>79</sup> Voir aussi : <https://www.cssf.lu/fr/fonds-de-pension/>, dernier accès : 3 janvier 2025. La loi de 2005 a abrogé la loi du 8 juin 1999 créant les fonds de pension sous forme de société d'épargne-pension à capital variable (sepcav) et d'association d'épargne-pension (assep).

de pension ont atteint 1.267 millions euros<sup>80</sup>. Selon l'IGSS, 36 entreprises occupant du personnel au Luxembourg contribuaient à un fonds de pensions sous contrôle de la CSSF en 2023<sup>81</sup>.

Il existe également des fonds de pension soumis au contrôle du Commissariat aux assurances (CAA) ; selon le rapport annuel de la CAA de 2023, il s'agissait de trois fonds de pension qui comptaient 48 entreprises d'affiliation au 31 décembre 2023 avec 8.589 affiliés<sup>82</sup>. Or, comme pour les fonds de pension CSSF, ces chiffres incluent des fonds visant des entreprises étrangères. Selon l'IGSS, 5 entreprises employant du personnel au Luxembourg contribuaient à des fonds contrôlés par la CAA en 2023<sup>83</sup>.

En juin 2024, l'IGSS a publié un cahier statistique sur les régimes complémentaires de pension. L'IGSS distingue trois statuts du plan de pension<sup>84</sup>. L'IGSS catégorise les plans de pension par type de prestation (vieillesse, invalidité, décès et les plans financés par des cotisations personnelles). Pour les plans de type « vieillesse », l'IGSS a recensé 2.053 plans actifs (ouverts aux nouveaux employés), 169 plans fermés (pas ouverts aux nouveaux employés mais continuant à être alimentés) et 429 plans réduits (plus alimentés) au 31 décembre 2022. Le nombre des affiliés actifs s'élevait à 68.933 personnes, sur une population totale de 480.230 salariés<sup>85</sup>. Parmi les 35.346 employeurs enregistrés auprès de la CCSS au 31 décembre 2022, 6,20% offraient un RCP actif et/ou fermé.<sup>86</sup>

En ce qui concerne l'évolution du nombre d'employeurs proposant un régime actif ou fermé, **l'IGSS observe une forte augmentation surtout « durant les premières années suivant la mise en place du**

**cadre légal pour les RCP », un ralentissement depuis 2008 et une stagnation depuis 2014.** Entre 2000 et 2022, « le nombre d'entreprises disposant d'un RCP actif ou fermé s'est multiplié par 5,5 »<sup>87</sup>.

Les chiffres dont l'IGSS dispose pourraient être incomplets, si, malgré la loi, les gestionnaires des régimes complémentaires (des compagnies d'assurance ou consultants) ne communiquent pas les informations nécessaires dans les délais requis à l'IGSS, faute de sanctions prévues<sup>88</sup>.

D'un point de vue fiscal, **il importe de distinguer les cotisations patronales des cotisations personnelles des salariés.** Pour les RCP, une imposition forfaitaire de 20% à charge de l'employeur est perçue sur les cotisations. Or, l'employeur peut aussi déduire ses contributions en tant que dépenses d'exploitation jusqu'à un plafond correspondant à 20% de la rémunération annuelle ordinaire de l'affilié<sup>89</sup>. Les salariés peuvent déduire jusqu'à 1.200 euros de contributions personnelles annuelles au RCP (souvent prélevées sur le salaire) comme dépense spéciale et les prestations qu'ils reçoivent à la retraite ne sont pas imposables<sup>90</sup>. Les indépendants peuvent déduire leurs cotisations à un RCP agréé pour indépendants jusqu'à concurrence de 20% de leur revenu annuel perçu pour leurs activités d'indépendant<sup>91</sup>. Leurs cotisations sont soumises à une imposition forfaitaire de 20%<sup>92</sup> et ils ne peuvent pas bénéficier des avantages fiscaux prévus pour les salariés qui cotisent aux RCP mis en place par leurs employeurs.

En 2023, l'Etat a perçu 94.777.666 euros en impôts retenus sur les contributions des employeurs aux RCP en application de l'article 142 de la L.I.R. (imposition forfaitaire de 20%), par rapport à 75.435.437 euros en

<sup>80</sup> Commission de Surveillance du Secteur Financier, Rapport d'activités 2023, [https://www.cssf.lu/wp-content/uploads/CSSF\\_RA\\_2023\\_FR.pdf](https://www.cssf.lu/wp-content/uploads/CSSF_RA_2023_FR.pdf), dernier accès : 8 janvier 2025. Luxembourg : CSSF, 2024, pp. 78-79.

<sup>81</sup> Inspection générale de la sécurité sociale, Rapport d'activité IGSS. Exercice 2023, <https://iqss.gouvernement.lu/fr/publications/rapport-d-activite-igss/20230.html>, dernier accès : 13 février 2025. Luxembourg : IGSS, p. 39.

<sup>82</sup> Commissariat aux Assurances, Rapport annuel 2023-2024, [https://www.caa.lu/uploads/documents/files/rapport\\_annuel\\_2023.pdf](https://www.caa.lu/uploads/documents/files/rapport_annuel_2023.pdf), dernier accès : 8 janvier 2025. Luxembourg : CAA, 2024, p. 63.

<sup>83</sup> Inspection générale de la sécurité sociale, Rapport d'activité IGSS. Exercice 2023, <https://iqss.gouvernement.lu/fr/publications/rapport-d-activite-igss/20230.html>, dernier accès : 13 février 2025. Luxembourg : IGSS, p. 39.

<sup>84</sup> Le statut actif : le plan est ouvert aux nouveaux employés ; le statut fermé : le plan n'est pas ouvert aux nouveaux employés, mais continue à être alimenté ; le statut réduit : le plan maintient uniquement les droits acquis d'anciens affiliés ou les versements de prestations en cours. Or, les auteurs du cahier statistique soulignent aussi qu'une même entreprise « peut disposer à la fois d'un régime actif, fermé et/ou réduit ». Voir : Inspection générale de la sécurité sociale, Les régimes complémentaires de pension, Cahier statistique n° 16, <https://iqss.gouvernement.lu/fr/publications/apercus-et-cahiers/cahiers-statistiques/202406.html>, dernier accès : 8 janvier 2025. Luxembourg : IGSS, 2024, p. 8.

<sup>85</sup> Inspection générale de la sécurité sociale, Les régimes complémentaires de pension, p. 11-12.

<sup>86</sup> Inspection générale de la sécurité sociale, Les régimes complémentaires de pension, p. 8. Le nombre total des employeurs comprend également « les employeurs du secteur public et les ménages privés, à l'exclusion des personnes affiliées en tant qu'indépendants » (note en bas de page n° 5).

<sup>87</sup> Inspection générale de la sécurité sociale, Les régimes complémentaires de pension, p. 10.

<sup>88</sup> Réunion avec l'IGSS du 8 octobre 2024.

<sup>89</sup> Inspection générale de la sécurité sociale, Les régimes complémentaires de pension, p. 19.

<sup>90</sup> Cette dernière disposition vaut pour tous les régimes, qu'ils soient financés par l'employeur, le salarié ou l'indépendant. Pour le cadre légal relatif à la fiscalité autour des RCP, voir : art. 31 de la loi RCP et art. 24 et 46 n° 10 de la loi concernant l'impôt sur le revenu (L.I.R.) pour la déductibilité dans le chef de l'entreprise ; art. 142 L.I.R. pour l'imposition des contributions patronales ; art. 110 n° 3 pour la déductibilité des cotisations personnelles ; art. 115 n° 17a L.I.R. pour l'exemption des prestations. Pour consulter la version consolidée de la L.I.R., voir : <https://impotsdirects.public.lu/fr/legislation/LIR.html> (dernier accès : 13 février 2025).

<sup>91</sup> Cf. art. 110 n° 3a L.I.R.

<sup>92</sup> Cf. art. 152 titre 3 alinéa 2 L.I.R.

2022<sup>93</sup>. Le montant des impôts retenus sur les contributions versées à un RCP pour indépendants s'élevait à 6.136.033 euros. L'Etat a aussi perçu 2.480.784 euros en taxe rémunératoire<sup>94</sup>. A ces recettes s'ajoute une contribution pour l'assurance dépendance encaissée sur les prestations versées par les RCP. En 2023, le montant de ces contributions s'élevait à 1,5 millions d'euros, facturées par la CCSS<sup>95</sup>.

La situation en termes de statistiques et d'informations sur l'ampleur du **troisième pilier** est encore plus lacunaire. Selon les données fournies par le CAA, l'assurance vie au Luxembourg (y inclus l'assurance-pension, mais y exclus les activités transfrontalières) représentait 2,5% du total des primes encaissées en 2023<sup>96</sup>. Or, ces données n'incluent pas les activités des banques. Selon les chiffres fournis par le ministère de la Santé et de la Sécurité sociale en janvier 2025, 73.000 ménages cotisaient à un régime de prévoyance-vieillesse individuelle en 2022<sup>97</sup>. Selon le ministère des Finances, le déchet fiscal relatif à la déductibilité des versements s'élevait à 80,2 millions d'euros en 2022<sup>98</sup>.

Un groupe qui pourrait être davantage incité à souscrire à une prévoyance-vieillesse individuelle (troisième pilier) sont les salariés qui ont un revenu dépassant le plafond cotisable, se heurtant ainsi à une contrainte du premier pilier, même si les avantages fis-

caux pourraient déjà être intéressants pour les revenus moins élevés. Quant aux PME qui souhaiteraient instaurer un RCP, elles peuvent se heurter à des difficultés à trouver un prestataire si elles n'ont pas une masse critique suffisante de dépenses affectées au produit.

Le troisième pilier concerne la prévoyance-vieillesse individuelle, qui est volontaire et repose, comme le deuxième pilier, sur un financement par capitalisation. Les cotisations sont fiscalement déductibles.

La déduction fiscale annuelle des versements dans le cadre d'un contrat de prévoyance-vieillesse à titre de dépenses spéciales est de 3.200 euros depuis l'année d'imposition 2017. La déduction est calculée individuellement pour les époux qui souscrivent chacun un contrat individuel.

Les deuxième et troisième piliers offrent donc des avantages fiscaux. Or, au-delà de ce simple constat et en l'absence d'analyses scientifiques et impartiales, **la question de leur promotion ou non revêt une nature hautement politique et dépend du contexte historique, social et économique d'un pays**. La structure et l'imbrication des trois piliers peut différer d'un pays à l'autre<sup>99</sup>.

<sup>93</sup> *Chambre des Députés*, Réponse de Monsieur le Ministre des Finances à la question parlementaire n° 625 du 17 avril 2024 de l'honorable Député David Wagner au sujet des régimes de pension privés, 17 mai 2024, <https://www.chd.lu/fr/question/26821> (dernier accès : 13 février 2025).

<sup>94</sup> *Ministère des Finances*, De Budget 2025, volume 1, <https://budget.public.lu/dam-assets/lb/budget2025/links-dokumenter/pb2025-volume-1-web-bookmarks-lr-corr-4.pdf>, dernier accès : 16 janvier 2025, p. 171 et p. 178. Pour plus d'informations sur la taxe rémunératoire, voir : <https://igss.gouvernement.lu/fr/glossaire/taxe-remuneratoire.html>, dernier accès : 16 janvier 2025.

<sup>95</sup> *Inspection générale de la sécurité sociale*, Rapport d'activité IGSS. Exercice 2023, <https://igss.gouvernement.lu/fr/publications/rapport-d-activite-igss/20230.html>, dernier accès : 13 février 2025. Luxembourg : IGSS, p. 40.

<sup>96</sup> *Commissariat aux Assurances*, Rapport annuel 2023-2024, [https://www.caa.lu/uploads/documents/files/rapport\\_annuel\\_2023.pdf](https://www.caa.lu/uploads/documents/files/rapport_annuel_2023.pdf), dernier accès : 8 janvier 2025. Luxembourg : CSSF, 2024.

<sup>97</sup> *Chambre des Députés*, Réponse commune de Madame la Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale et du Ministre des Finances à la question parlementaire n° 1514 du 14 novembre 2024 de l'honorable Député Monsieur Jeff Boonen, 7 janvier 2025, <https://www.chd.lu/fr/question/27869> (dernier accès : 13 février 2025).

<sup>98</sup> *Chambre des Députés*, Réponse de Monsieur le Ministre des Finances à la question parlementaire n° 625 du 17 avril 2024 de l'honorable Député David Wagner au sujet des régimes de pension privés, 17 mai 2024, <https://www.chd.lu/fr/question/26821> (dernier accès : 13 février 2025).

<sup>99</sup> *Pour l'exemple de la Suisse dans une perspective historique*, voir : Matthieu Leimgruber, *Solidarity without the State? Business and the Shaping of the Swiss Welfare State, 1890-2000*. Cambridge : Cambridge University Press, 2009.

## 4 – Bibliographie sélective

- Hans Blommestein, Pascal Janssen, Niels Kortleve and Juan Yermo, *Evaluating the Design of Private Pension Plans : Costs and Benefits of Risk-Sharing*, OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions n° 34. Paris : OECD, 2009.
- Chambre des salariés, *Le régime général d'assurance pension*. Luxembourg : CSL, 2023.
- Commissariat aux Assurances, *Rapport annuel 2023-2024*, [https://www.caa.lu/uploads/documents/files/rapport\\_annuel\\_2023.pdf](https://www.caa.lu/uploads/documents/files/rapport_annuel_2023.pdf), dernier accès : 8 janvier 2025. Luxembourg : CAA, 2024.
- Commission de Surveillance du Secteur Financier, *Rapport d'activités 2023*, [https://www.cssf.lu/wp-content/uploads/CSSF\\_RA\\_2023\\_FR.pdf](https://www.cssf.lu/wp-content/uploads/CSSF_RA_2023_FR.pdf), dernier accès : 8 janvier 2025. Luxembourg : CSSF, 2024.
- Fonds de compensation commun au régime général de pension, *Rapport annuel 2023*, <https://fdc.public.lu/dam-assets/publications/rapport-annuel-2023.pdf>, dernier accès : 28 novembre 2024. Luxembourg : Fonds de compensation, 2024.
- Inspection générale de la sécurité sociale, *Bilan technique du régime général d'assurance pension*, [https://igss.gouvernement.lu/fr/publications/bilans\\_pension/2022.html](https://igss.gouvernement.lu/fr/publications/bilans_pension/2022.html), dernier accès : 28 novembre 2024. Luxembourg : IGSS, 2022.
- Inspection générale de la sécurité sociale, *Les régimes complémentaires de pension*, Cahier statistique n° 16, <https://igss.gouvernement.lu/fr/publications/aperçus-et-cahiers/cahiers-statistiques/202406.html>, dernier accès : 8 janvier 2025. Luxembourg : IGSS, 2024.
- Inspection générale de la sécurité sociale, *Rapport général sur la sécurité sociale au Grand-Duché de Luxembourg*, <https://igss.gouvernement.lu/fr/publications/rg/2024.html>, dernier accès : 17 février 2025. Luxembourg : IGSS, 2024.
- Inspection générale de la sécurité sociale, *Rapport d'activité IGSS. Exercice 2023*, <https://igss.gouvernement.lu/fr/publications/rapport-d-activite-igss/20230.html>, dernier accès : 13 février 2025. Luxembourg : IGSS, 2024.
- Inspection générale de la sécurité sociale, *Droit de la sécurité sociale*. Luxembourg : IGSS, 2024.
- Inspection générale de la sécurité sociale, *Les départs en retraite de 2011 à 2023* (Cahier statistique n° 20), <https://igss.gouvernement.lu/fr/publications/aperçus-et-cahiers/cahiers-statistiques/202411no20.html>, dernier accès : 17 février 2025. Luxembourg : IGSS, 2024.
- Matthieu Leimgruber, *Solidarity without the State ? Business and the Shaping of the Swiss Welfare State, 1890-2000*. Cambridge : Cambridge University Press, 2009.
- Société nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois, *Rapport annuel du groupe CFL*, <https://groupe.cfl.lu/getattachment/b003bd28-30a5-43e4-885f-c5d7933ebe27/cfl-rapport-annuel-2023-web.pdf>, dernier accès : 10 décembre 2024. Luxembourg : SNFCL, 2024.
- Gyorgy Varga, « Tax Benefits of Open Individual Private Pension Plans » in *Latin American Business Review* 19, n° 1 (2018), <https://doi.org/10.1080/10978526.2018.1450151>, p. 55-75.

# 5 – Annexe

## 5.1 – Abréviations

- AAA : Association d'assurance contre les accidents
- BCL : Banque centrale du Luxembourg
- CAA : Commissariat aux assurances
- CCSS : Centre commun de la sécurité sociale
- CES : Conseil économique et social
- CGPO : Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'Etat
- CMFEC : Caisse de maladie des fonctionnaires et employés communaux
- CMFEP : Caisse de maladie des fonctionnaires et employés publics
- CNAP : Caisse nationale d'assurance pension
- CNS : Caisse nationale de Santé
- CPFEC : Caisse de prévoyance de fonctionnaires et employés communaux
- CSL : Chambre des salariés
- CSSF : Commission de surveillance du secteur financier
- IGSS : Inspection générale de la sécurité sociale
- SNCFL : Société nationale des chemins de fer luxembourgeois

## 5.2 – Liste des textes législatifs cités

- Loi du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat
- 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
- Loi du 3 août 1998 portant modification
  - 1. de la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat ;
  - 2. de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ;
  - 3. de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant la valeur numérique des traitements des fonctionnaires de l'Etat ainsi que des modalités de mise en vigueur de la loi du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ;
  - 4. de la loi du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix (OMP) dans le cadre d'organisations internationales ;
  - 5. de la loi du 27 août 1977 concernant le statut des fonctionnaires entrés au service d'Institutions internationales ;
  - 6. de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ;
  - 7. de la loi du 8 janvier 1996 modifiant et complétant
    - a) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ;
    - b) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant la valeur numérique des traitements des fonctionnaires de l'Etat ainsi que des modalités de mise en vigueur de la loi du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ;
    - c) la loi du 29 juillet 1988 portant modification et nouvelle coordination de la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat ;
    - d) la loi du 23 décembre 1994 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1995.
- Loi du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire de la Banque centrale du Luxembourg
- Loi modifiée du 8 juin 1999 relative aux régimes complémentaires de pension
- Loi du 28 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes légaux de pension
- 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
- Loi du 6 mai 2004 sur l'administration du patrimoine du régime général de pension
- Loi du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle
- Loi du 13 juillet 2005 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle
- Loi du 13 mai 2008 introduisant le statut unique
- Règlement grand-ducal du 19 décembre 2008 relatif à la comptabilité et aux budgets des institutions de sécurité sociale
- Loi du 21 décembre 2012 portant réforme de l'assurance pension
- Loi du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois
- Loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat
- Règlement grand-ducal du 24 août 2016 concernant le statut du personnel de la Caisse nationale de santé, de la Caisse de maladie des fonctionnaires et employés publics et de la Caisse de maladie des fonctionnaires et employés communaux

- Règlement grand-ducal du 24 août 2016 concernant le statut du personnel de la Caisse nationale d'assurance pension

### 5.3 – Tableau des facteurs de revalorisation

Année	Facteur de revalorisation
1950	0,370
1951	0,385
1952	0,407
1953	0,400
1954	0,397
1955	0,413
1956	0,439
1957	0,450
1958	0,446
1959	0,461
1960	0,488
1961	0,510
1962	0,521
1963	0,538
1964	0,552
1965	0,581
1966	0,599
1967	0,613
1968	0,654
1969	0,676
1970	0,719
1971	0,746
1972	0,775
1973	0,806
1974	0,901
1975	0,901
1976	0,909
1977	0,926
1978	0,943
1979	0,962
1980	0,971
1981	0,980
1982	1,000
1983	0,990
1984	1,000
1985	1,010
1986	1,033

Année	Facteur de revalorisation
1987	1,044
1988	1,057
1989	1,088
1990	1,103
1991	1,129
1992	1,140
1993	1,164
1994	1,183
1995	1,202
1996	1,211
1997	1,218
1998	1,233
1999	1,255
2000	1,277
2001	1,299
2002	1,316
2003	1,325
2004	1,337
2005	1,350
2006	1,368
2007	1,377
2008	1,391
2009	1,403
2010	1,418
2011	1,424
2012	1,420
2013	1,426
2014	1,433
2015	1,446
2016	1,450
2017	1,462
2018	1,484
2019	1,503
2020	1,520
2021	1,553
2022	1,570
2023 <sup>100</sup>	1,595

<sup>100</sup> Pour l'année 2023, voir le règlement grand-ducal du 13 décembre 2024 : <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rqd/2024/12/13/a523/fo> (dernier accès : 6 janvier 2025).

## 5.4 – Taux des majorations forfaitaires

Année du début du droit à la pension	Taux des majorations forfaitaires (en %)
avant 2013	23,500
2013	23,613
2014	23,725
2015	23,838
2016	23,950
2017	24,063
2018	24,175
2019	24,288
2020	24,400
2021	24,513
2022	24,625
2023	24,738
2024	24,850
2025	24,963
2026	25,075
2027	25,188
2028	25,300
2029	25,413
2030	25,525
2031	25,638
2032	25,750

Année du début du droit à la pension	Taux des majorations forfaitaires (en %)
2033	25,863
2034	25,975
2035	26,088
2036	26,200
2037	26,313
2038	26,425
2039	26,538
2040	26,650
2041	26,763
2042	26,875
2043	26,988
2044	27,100
2045	27,213
2046	27,325
2047	27,438
2048	27,550
2049	27,663
2050	27,775
2051	27,888
2052	28,000
après 2052	28,000

## 5.5 – Taux des majorations proportionnelles

Année du début du droit à la pension	Taux de majoration (en %)	Seuil	Taux d'augmentation (en %)
avant 2013	1,850	93	0,010
2013	1,844	93	0,011
2014	1,838	93	0,011
2015	1,832	93	0,012
2016	1,825	93	0,012
2017	1,819	93	0,012
2018	1,813	94	0,013
2019	1,807	94	0,013
2020	1,800	94	0,013
2021	1,794	94	0,014
2022	1,788	94	0,014
2023	1,782	94	0,015
2024	1,775	95	0,015
2025	1,769	95	0,015
2026	1,763	95	0,016
2027	1,757	95	0,016
2028	1,750	95	0,016
2029	1,744	95	0,017
2030	1,738	96	0,017
2031	1,732	96	0,018
2032	1,725	96	0,018
2033	1,719	96	0,018
2034	1,713	96	0,019
2035	1,707	97	0,019
2036	1,700	97	0,019
2037	1,694	97	0,020
2038	1,688	97	0,020
2039	1,682	97	0,021
2040	1,675	97	0,021
2041	1,669	98	0,021
2042	1,663	98	0,022
2043	1,657	98	0,022
2044	1,650	98	0,022
2045	1,644	98	0,023
2046	1,638	98	0,023
2047	1,632	99	0,024
2048	1,625	99	0,024
2049	1,619	99	0,024
2050	1,613	99	0,025
2051	1,607	99	0,025
2052	1,600	100	0,025
après 2052	1,600	100	0,025

## 5.6 – Formules appliquées dans le régime spécial transitoire pour le calcul des pensions

- **La formule (article 11.I.** de la loi modifiée du 25 mars 2015) **avec deux variations qui s'applique à toute pension**, et par rapport à un temps de service maximal correspondant soit à 480 mois (variante a selon la loi), soit à 483 mois (variante b selon la loi)<sup>101</sup>, les mois excédentaires étant ignorés :
  - Le taux de remplacement maximal individuel correspond à la somme de :
    - 5/6<sup>èmes</sup> par mois de service acquis au 31 décembre 1998 et
    - 72/100<sup>èmes</sup> par mois de service manquant pour arriver à 480 mois.
- Selon la **variante a)** de la loi, pour le cas des 480 mois, le taux de remplacement effectif est la somme :
  - Du taux de remplacement réalisé à la date du 31 décembre 1998, c'est-à-dire 20/60<sup>èmes</sup> augmentés de 1/720<sup>ème</sup> par mois de service au-delà de 120 mois et
  - Du produit de la multiplication du nombre de mois de service réalisés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999, réduit le cas échéant du nombre de mois manquant pour parfaire 120 mois au 31 décembre 1998, par un coefficient qui s'obtient :
    - Soit en calculant 1/360<sup>ème</sup> par mois, si le temps de service est inférieur ou égal à 120 mois au 31 décembre 1998 ;
    - Soit, dans les autres cas, au quotient de la division par le nombre de mois manquant pour parfaire 480 mois de la différence entre le taux de remplacement maximum et le taux de remplacement réalisé à la date du 31 décembre 1998 (voir b), point i.).
- Selon la **variante b)** de la loi, pour le cas des 483 mois, le taux de remplacement effectif est la somme :
  - Du taux de remplacement réalisé à la date du 31 décembre 1998, c'est-à-dire 33/100<sup>èmes</sup> majorés de 2/100<sup>ème</sup> pour chaque année de service à partir de la onzième jusqu'à la vingtième, et de 1,5/100<sup>èmes</sup> pour chaque année au-delà et
  - Du produit de la multiplication du nombre de mois de service réalisés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999, réduit le cas échéant du nombre d'années de service manquantes pour parfaire 120 mois de service au 31 décembre 1998, par un coefficient qui s'obtient :
    - Soit en calculant 1/363<sup>ème</sup> par mois, si le temps de service est inférieur ou égal à 120 mois au 31 décembre 1998 ;
    - Soit, dans les autres cas, au quotient de la division par le nombre de mois manquant pour parfaire 483 mois de la différence entre le taux de remplacement maximum et le taux de remplacement réalisé à la date du 31 décembre 1998 (voir c), point i.).
- Le taux de remplacement effectif le plus favorable parmi les deux variantes est retenu. Il ne peut en aucun cas être inférieur à 72/100<sup>èmes</sup> pour une durée de service totale de 480 mois, respectivement de 483 mois dans le contexte de la deuxième variante.
- **La formule de calcul qui est déterminée par rapport à un temps de service maximal correspondant à 30 années, les années excédentaires étant ignorées (article 11.II.)**. Elle est applicable aux pensions échues sur base de [l'article 7.I.2](#) qui concerne les agents ayant atteint la limite d'âge (65 ans) après dix années de service :
  - Le taux de remplacement maximum individuel correspond à la somme des coefficients déterminés à raison de 1/30<sup>ème</sup> de
    - 50/60<sup>èmes</sup> par année de service acquise à la date du 31 décembre 1998 et
    - 68,5/100<sup>èmes</sup> par année de service manquante pour parfaire 30 années, sans pouvoir être inférieur à 72/100<sup>èmes</sup>.
  - Le taux de remplacement effectif correspond à la somme
    - Du taux de remplacement acquis à la date du 31 décembre 1998 ci-avant déterminé et

<sup>101</sup> L'existence de ces deux variantes, dont l'une ou l'autre peut être plus avantageuse en fonction de la situation individuelle, découle de l'intégration d'une formule spécifique à la CPFEC dans la loi de 2015, pour un « souci politique d'intégration et de généralisation de matières communes ou semblables » selon l'exposé des motifs du Projet de loi instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois (<https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/133/177/113726.pdf>, dernier accès : 6 décembre 2024, p. 45).

- Du taux de remplacement découlant, pour les années se situant après cette date, du produit de la multiplication du nombre de ces années par un coefficient correspondant au quotient de la division par le nombre d'années manquantes pour parfaire 30 années, de la différence entre le taux de remplacement maximum fixé conformément à l'alinéa 2 du présent paragraphe et le taux de remplacement acquis à la date du 31 décembre 1998.
- **La formule de calcul qui est définie par rapport à la somme, qui ne peut dépasser 95 années, du temps de service et de l'âge au moment de la cessation des fonctions :**
  - Sans pouvoir être ni inférieur à  $72/100^{\text{èmes}}$ , ni supérieur à  $50/60^{\text{èmes}}$ , le taux de remplacement effectif correspond à la somme des coefficients déterminés à raison de respectivement  $1/95^{\text{ème}}$  de
    - $50/60^{\text{èmes}}$  par année de service et d'âge acquise à la date du 31 décembre 1998 et
    - $68,5/100^{\text{èmes}}$  par année manquante pour parfaire 95 années.
  - Cette formule est applicable aux cas suivants :
    - Aux pensions de vieillesse (soit après 30 années de service à l'âge de 60 ans, soit après dix années de service à l'âge de 65 ans (limite d'âge) ;
    - A la pension de vieillesse anticipée sous condition que le bénéficiaire peut « se prévaloir d'au moins quarante années de service comptables suivant [l'article 4.I](#) » ([article 11.III.](#)) ;
    - Aux pensions d'invalidité ;
    - A la pension progressive « à condition qu'au moment de la cessation des fonctions, respectivement de l'admission à la retraite progressive ou de la refixation de la pension partielle, la somme de l'âge et du service corresponde à quatre-vingt-quinze années ». ([article 11.III.](#))
  - La loi de 2015 prévoit encore certaines dispositions particulières en rapport avec cette formule. Ainsi, les années de service qui dépassent les quarante ans, mais accomplies avant l'âge de 60 ans de l'agent et avant le 1<sup>er</sup> janvier 1999 sont davantage valorisées, mais jusqu'à concurrence d'une valeur maximale de 9 années. Deux autres dispositions particulières visent les agents qui auraient pu partir en retraite à l'âge de 60 ans mais restent en service et des agents concernés par un maintien de service au-delà de la limite d'âge.

## 5.7 – Glossaire

- Années-bébé (baby-years) : Années assimilées à des périodes d'assurance obligatoire sans qu'une contribution ait été effectivement versée, sous condition que l'intéressé justifie une période d'assurance obligatoire d'au moins 12 mois sur une période de 36 mois précédant la naissance ou l'adoption de l'enfant âgé de moins de 4 ans. La prise en compte des années-bébé se fait uniquement sur demande.
- Carrière migratoire : Carrière incluant de périodes d'assurance auprès d'un régime de pension étranger.
- Facteur de revalorisation : Le facteur de revalorisation exprime le rapport entre le revenu moyen d'une année donnée et celui de l'année de base (ou de référence) 1984. Ce facteur est employé dans le calcul des pensions (régime général et régimes spéciaux), afin de ramener tous les revenus annuels d'un assuré au niveau de vie de 1984. Il s'agit d'assurer une comparabilité des revenus au cours de la carrière.
- Fonds de compensation (FDC) : Organe qui gère la réserve de compensation du régime général.
- Majorations forfaitaires : Partie du montant de la pension déterminée en fonction de la durée de la carrière d'assurance. Son calcul repose sur un taux fixe du montant de référence.
- Majorations proportionnelles : Partie du montant de la pension qui dépend autant de la durée de la carrière et de l'âge d'ouverture du droit à la pension que du total des revenus cotisables accumulés tout au long de la carrière d'assurance.
- Montant de référence : Montant qui sert de base au calcul d'une partie du montant de la pension et des pensions minima et maxima. Il est actuellement fixé à 2.085 euros, exprimé en année de base 1984 et au nombre indice 100.
- Pension : Notion qui se réfère, en principe, à tout type de pension (pension de vieillesse, pension d'invalidité, pension de survie).
- Pension individuelle : Notion qui englobe la pension de vieillesse et la pension d'invalidité.
- Pensions migratoires : Pensions versées à des bénéficiaires avec une carrière d'assurance accomplie (en partie) à l'étranger.
- Pension personnelle : Terme qui regroupe les pensions de vieillesse et les pensions d'invalidité.
- Prime de répartition pure : Dans le régime général, exprime le rapport entre les dépenses courantes annuelles pour les pensions et la totalité des revenus cotisables annuelles à la base des cotisations perçues par la CNAP.
- Réajustement des pensions : Adaptation des pensions courantes à l'évolution des salaires (niveau de vie).
- Régime complémentaire de pension (RCP) : Plan de retraite professionnelle mis en place par un employeur en faveur de ses salariés, représentant le « deuxième pilier » de l'assurance vieillesse au Luxembourg.
- Régime général : Régime de pension du secteur privé régi par le Code de la sécurité social.
- Régime spécial : Régime du secteur public qui s'applique aux fonctionnaires et employés de l'Etat et des communes et aux agents de la SNCFL entrés en fonction après le 31 décembre 1998. Il est très aligné sur le régime général avec quelques exceptions.
- Régime spécial transitoire : Régime du secteur public qui s'applique aux fonctionnaires et employés de l'Etat et des communes et aux agents de la SNCFL entrés en fonction avant le 1er janvier 1999. Le montant de la pension est calculé sur la base du dernier traitement reçu avant le départ en pension.
- Taux de cotisation global : Dans le régime général, le taux de contribution total du salarié, de l'employeur et de l'Etat au financement du système de pension exprimé en pourcentage. Actuellement, ce taux est de 24%.
- Taux de remplacement effectif : Dans le régime spécial transitoire, le taux appliqué pour déterminer le montant de la pension par rapport au dernier traitement.



Chambre  
des Députés  
GRAND-DUCHÉ  
DE LUXEMBOURG

Cellule scientifique

