

**Objet: Projet de règlement grand-ducal fixant le facteur de revalorisation, prévu à l'article 220 du Code de la sécurité sociale, de l'année 2015. (4742BMU)**

*Saisine : Ministre de la Sécurité Sociale  
(19 octobre 2016)*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

Le projet de règlement sous avis a pour objet de fixer le facteur de revalorisation applicable aux salaires, traitements et revenus cotisables de l'année 2015, ce facteur devant entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>1</sup>. Cette procédure s'effectue annuellement, afin de faire en sorte que le calcul des pensions reflète l'évolution des salaires réels. Ainsi, le présent projet de règlement grand-ducal entend remplacer le règlement grand-ducal du 9 décembre 2015 fixant ledit facteur de revalorisation au titre de l'année 2014.

Dans le présent avis et compte tenu de la situation financière à long terme tendue des systèmes luxembourgeois de pension, **la Chambre de Commerce s'oppose à un facteur de revalorisation porté de 1,433 à 1,446 comme prévu dans le projet de règlement grand-ducal sous revue**, qui aurait pour effet de faire progresser les pensions de 0,9%. **Elle recommande en lieu et place de maintenir ce facteur à 1,433, ou à défaut et en tant que solution « sous-optimale » de le porter à 1,439** (ajustement du facteur réduit de moitié). Ce lissage atténuerait la dérive de nos comptes sociaux et constituerait un modeste pas en direction d'une plus grande équité intergénérationnelle sans véritablement entamer le pouvoir d'achat des pensionnés actuels, quel que soit le niveau de leurs pensions.

***Le principe de l'ajustement du facteur de revalorisation et son application mécanique***

Dans l'exposé des motifs du projet de règlement grand-ducal sous avis, il est indiqué que « conformément à l'article 220 du Code de la sécurité sociale, le calcul des pensions s'effectue au niveau de vie d'une année de base qui est l'année 1984. A cet effet, les salaires, traitements ou revenus intervenant dans le calcul des pensions sont portés au niveau de vie de l'année 1984 en les divisant par des facteurs de revalorisation qui expriment la relation entre le niveau moyen brut des salaires de l'année de base et le niveau moyen brut des salaires de chaque année calendrier ».

La population de référence, formant la base pour calculer le niveau moyen brut des salaires, est constituée de tous les salariés travaillant sur le territoire luxembourgeois y compris les salariés de statut public, à l'exception des 20% et 5% représentant respectivement les salaires les plus bas et les plus hauts. La population de référence a augmenté de 2,9% entre 2014 et 2015. En ce qui concerne la masse salariale de la population de référence et le nombre d'heures de travail, ceux-ci ont progressé de respectivement 3,4% et 2,5% de 2014

<sup>1</sup> Afin de traiter les revenus cotisables perçus tout au long d'une carrière de manière homogène, chaque flux de revenu annuel est divisé par le facteur de revalorisation correspondant, afin de mettre ce flux en base « pouvoir d'achat de 1984 ». Le tout est ensuite additionné et le total est redressé afin de tenir compte de l'augmentation des salaires réels moyens enregistrée depuis 1984. Faute d'un tel traitement, les salaires touchés tout au début de la carrière, soit lorsque le pouvoir d'achat était en principe nettement moins élevé qu'actuellement, seraient fortement sous-pondérés par rapport aux revenus perçus peu de temps avant la pension.

à 2015. L'indicateur est obtenu en divisant la masse salariale de la population de référence par la somme des heures de travail de cette même population (le salaire horaire moyen calculé de la sorte étant ensuite réduit à l'indice 100 de la cote d'application de l'échelle mobile des salaires), permettant ainsi de générer le facteur de revalorisation.

L'indicateur affiche une variation positive de 0,9% entre 2014 et 2015 après un taux également positif de 0,4% entre 2012 et 2013 et de 0,5% entre 2013 et 2014, indiquant ainsi que le salaire horaire moyen réel de la population de référence a connu trois hausses successives. Le facteur de revalorisation reflétant l'évolution des salaires jusqu'en 2014 était par ailleurs égal à 1,433.

Dès lors et sous réserve des remarques qui suivent, il conviendrait d'un point de vue purement mécanique de multiplier ce dernier facteur de 1,433 par le taux de variation de l'indicateur entre 2014 et 2015 (soit +0,9%), obtenant ainsi le facteur de revalorisation applicable à partir de l'entrée en vigueur des dispositions du présent projet de règlement grand-ducal, à savoir le premier janvier 2017. Ce facteur s'élèverait ainsi à 1,446 et tient compte de l'évolution des salaires jusqu'en 2015<sup>2</sup>.

Le facteur de revalorisation de l'année 2015 reste applicable aux salaires se rapportant aux années postérieures à 2015 tant que le facteur de revalorisation de l'année 2016 n'est pas disponible.

### ***La pertinence économique et en termes d'équité intergénérationnelle d'une adaptation des pensions aux salaires réels***

A rebours de toute adaptation purement mécanique de l'adaptation des pensions aux salaires réels<sup>3</sup>, la Chambre de Commerce tient à souligner une fois encore les difficultés de financement à long terme des systèmes luxembourgeois de pension. Ces difficultés sont mises en exergue par les projections à long terme effectuées notamment, au niveau européen, par le Groupe de travail sur le vieillissement du Comité de politique économique en 2015. Selon ce groupe de travail, les dépenses totales de pension passeront de 9,4% du PIB en 2013 à près de 11% en 2020 et 2025, 12,4% en 2035 puis à 13,4% en 2060 – le dérapage étant donc assez précoce, comme l'indique le graphique suivant. Ces projections sont pourtant flattées par des hypothèses démographiques assez volontaristes, qui postulent notamment que le Luxembourg comptera plus de 1 million de résidents à partir de 2045 environ.

Les difficultés de financement sont au demeurant déjà perceptibles actuellement. La prime de répartition pure (PRP), qui est le rapport entre d'une part les dépenses courantes annuelles du régime général de pension et d'autre part la totalité des salaires, traitements et revenus cotisables, reflète la santé intrinsèque de nos systèmes de pension (la PRP fait abstraction des revenus du patrimoine du Fonds de compensation commun au régime général de pension, qui masquent les problèmes budgétaires sous-jacents). Or la PRP enregistre une dérive systématique à la hausse. Si la prime de répartition pure est actuellement toujours inférieure au seuil de cotisation « cumulé » de 24%<sup>4</sup>, elle a enregistré une progression

---

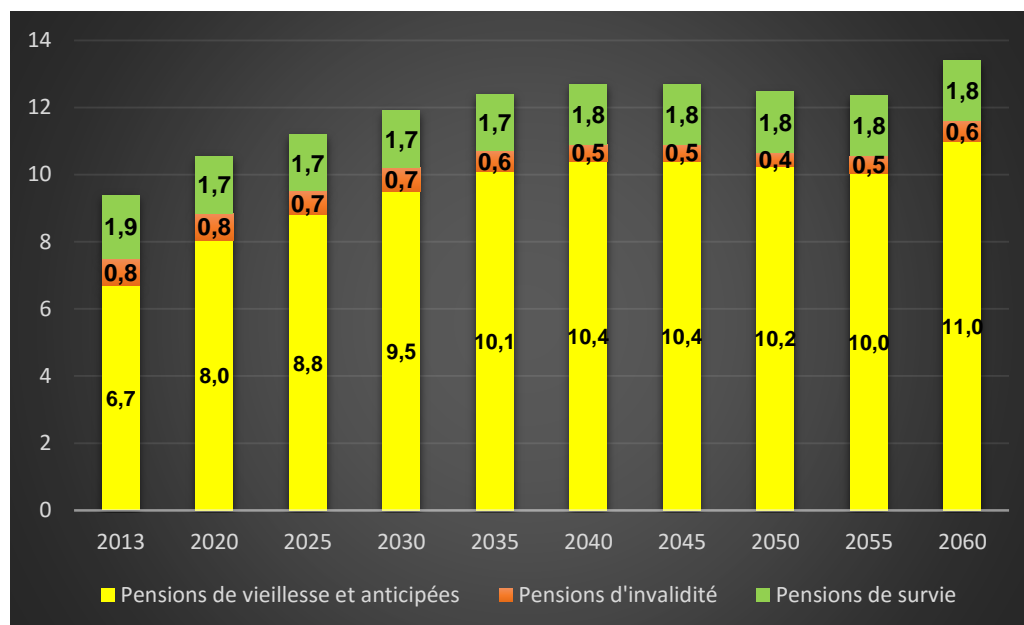
<sup>2</sup> 1,433 x 1,009=1,446.

<sup>3</sup> La loi du 21 décembre 2012 portant réforme de l'assurance pension a introduit une différenciation entre la « revalorisation » des pensions qui est effectuée lors du calcul initial de la pension, c'est-à-dire au moment de l'octroi de cette dernière, et le « réajustement » qui s'effectue pour ajuster les pensions en cours à l'évolution des salaires. Les deux aspects sont cependant directement liés, dans la mesure où ils dépendent tous deux de l'évolution des salaires réels. En conséquence, la Chambre de Commerce se permet de traiter dans le cadre du présent avis portant sur la fixation du facteur de revalorisation cette question essentielle qu'est le réajustement des pensions aux salaires réels (chacun constituant une face d'une même pièce).

<sup>4</sup> Ce seuil de 24% correspond au taux de cotisation actuel (8% pour les employeurs, 8% pour les assurés et 8% pour l'Etat). Une PRP excédant 24% signifie que les cotisations (y compris celles de l'Etat) ne permettent plus de couvrir les prestations de

continue ces dernières années. Ainsi, alors que la PRP fixée pour l'année 2013 était égale à 21,83%, elle s'est établie à 21,83% pour l'année 2014, tandis qu'un projet de règlement grand-ducal récemment soumis pour avis<sup>5</sup> a pour objet de fixer la prime de répartition pure pour l'année 2015 à 21,94%.

**Graphique : Dépenses de pension (variation du ratio de dépense, en points de PIB)**



Source : Groupe de travail sur le vieillissement du Comité de politique économique ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2015/pdf/ee3\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee3_en.pdf)).

Même en cas de poursuite à court et moyen terme de la progression soutenue de la population résidente et de l'emploi, la Chambre de Commerce craint que la PRP continue à augmenter significativement au cours des années à venir, une telle évolution pouvant par exemple s'expliquer par la résorption progressive et inévitable de l'écart entre, d'une part, la proportion des cotisations de pension alimentée par les travailleurs frontaliers et, d'autre part, la proportion des prestations de pension octroyée aux non résidents.

Le projet de loi n°7051 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016-2020 (ci-après « PLPFP ») confirme d'ailleurs ces craintes. Il est en effet indiqué à la page 22 de l'exposé introductif du PLPFP que les dépenses d'assurance pension devraient en moyenne augmenter de 6,3% l'an de 2016 à 2020. Or sur la même période, la progression des cotisations sociales (c'est-à-dire des principales recettes) devrait s'établir, selon le projet de loi pluriannuel précité, à 5,1% l'an en moyenne. La juxtaposition de ces deux chiffres laisse augurer une prime de répartition pure de l'ordre de 23,2% en 2020 – se rapprochant donc dangereusement du seuil des 24%. La poursuite de cet « effet ciseau » au-delà de 2020 (avec des rythmes respectifs de 6,3 et 5,1% se maintenant par hypothèse après 2020) induirait un dépassement de ce seuil de 24% dès 2023. Ces extrapolations ne peuvent

pension. Il convient par ailleurs de noter que le niveau actuel de la PPR est artificiellement favorisé par le phénomène frontalier et par les revenus du patrimoine qui en découlent. Les non résidents alimentent en effet davantage le dénominateur de ce ratio (soit les cotisations) que son numérateur (soit les prestations).

<sup>5</sup> Projet de règlement grand-ducal fixant la prime de répartition pure, prévue à l'article 225bis, alinéa 6 du Code de la sécurité sociale, pour l'année 2015 (soumis pour avis à la Chambre de Commerce le 19 octobre 2016) et avisé en parallèle.

manquer d'interpeller, car elles montrent que la fragilité intrinsèque du régime général de pension pourrait avoir des répercussions concrètes plus tôt que communément admis.

Dans ces conditions, la Chambre de Commerce considère que le facteur de revalorisation des pensions devrait être refixé selon l'une des deux modalités suivantes et ce conformément aux recommandations formulées par la Chambre de Commerce et par la Chambre des Métiers dans leur avis commun du 6 avril 2012 au sujet du projet de loi n°6387 portant réforme de l'assurance pension :

- soit geler le facteur à son niveau actuel de 1,433 – calculé sur les traitements et revenus cotisables de l'année 2014 et d'application en 2016 ou ultérieurement.
- soit prévoir une diminution de 50% de l'ajustement des pensions à l'évolution des salaires réels. En d'autres termes, se grefferait sur le facteur de revalorisation de 1,433 une augmentation, au titre des données de 2015, de 0,45% (soit +0,9% multiplié par un modérateur de 0,5). Le nouveau facteur de revalorisation, d'application à partir de 2017, s'établirait dans ce cas de figure à  $1,433 \times 1,0045 = 1,439$ , au lieu de 1,446 comme proposé dans le projet de règlement grand-ducal sous revue.

Cette refixation ne saurait aux yeux de la Chambre de Commerce attendre le déclenchement du mécanisme prévu à l'article 225bis du Code de la sécurité sociale<sup>6</sup>, car un tel ajustement serait trop tardif (il ne s'effectuerait que lorsque la PRP excéderait le taux de cotisation) ou même inexistant (si le taux de cotisation était relevé dans le futur, à mesure que la PRP augmente)<sup>7</sup>. Or le Luxembourg ne peut se permettre d'assister ni à la dégradation de ses comptes sociaux, ni à ce choc de compétitivité que constituerait une dérive des cotisations sociales. Une telle dérive pénaliserait par ailleurs l'emploi des personnes peu qualifiées, dont la productivité serait à la traîne par rapport à un coût salarial en progression permanente.

En raison de l'importance, en comparaison internationale, tant des prestations de pension que de la durée moyenne de la retraite (comme l'indique le graphique suivant), le Luxembourg dispose d'une marge significative de freinage de l'évolution des prestations en question, sans devoir remettre en question en aucune manière son système social.

---

<sup>6</sup> D'autant plus que cet article ne concerne que l'ajustement des pensions en cours et non le calcul du niveau des pensions lors de leur octroi initial. L'article 225bis du Code de la sécurité sociale tel que modifié par la loi du 21 décembre 2012 portant réforme de l'assurance pension dispose que « Le facteur de réajustement représente pour une année de calendrier la somme de l'unité et du produit de la multiplication du taux de variation annuel du facteur de revalorisation entre l'avant-dernière année et l'année précédant celle-ci par le modérateur de réajustement applicable pour l'avant-dernière année. Ce modérateur de réajustement est fixé à 1 à partir de l'année 2012. Tous les ans, le Gouvernement examine s'il y a lieu de procéder ou non à la révision du modérateur de réajustement par la voie législative. Si la prime de répartition pure de l'avant-dernière année précédant celle de la révision dépasse le taux de cotisation global visé à l'article 238, le Gouvernement soumet à la Chambre des Députés un rapport accompagné, le cas échéant, d'un projet de loi portant refixation du modérateur de réajustement à une valeur inférieure ou égale à 0,5 pour les années à partir de l'année précédant la révision. Toutefois, le modérateur de réajustement peut de nouveau être augmenté à une valeur ne dépassant pas 1 pour les années à partir de l'année précédant la révision, si le taux de cotisation global visé à l'article 238 pour l'avant-dernière année précédant celle de la révision dépasse la prime de répartition pure. »

<sup>7</sup> Cet ajustement serait en outre partiel, puisqu'en vertu de la loi du 21 décembre 2012 le modérateur de réajustement (qui passerait de 1 à « une valeur inférieure ou égale à 0,5 ») ne s'applique qu'à l'évolution d'une pension durant la période de retraite, et non à la fixation du niveau de départ de cette pension.

**Durée de la retraite en 2014**

**Taux de remplacement bruts des salaires par les pensions en 2013**

<i>En années</i>	Hommes	Femmes	<i>En %</i>
Luxembourg	22,6	25,6	Luxembourg 78%
France	22,1	26,5	France 58%
Autriche	20,3	24,7	Danemark 54%
Belgique	20,0	23,7	Moyenne UE 44%
Irlande	18,2	21,1	Autriche 43%
Allemagne	18,1	21,9	Belgique 40%
Pays-Bas	18,1	21,9	Allemagne 39%
Moyenne UE	18,1	22,6	Suède 35%
Suède	17,9	22,1	Irlande 34%
Danemark	16,9	22,0	Pays-Bas 28%

Source : Groupe de travail sur le vieillissement et Commission européenne.

De surcroît, la refixation du facteur de revalorisation recommandée par la Chambre de Commerce permettrait d'assurer une meilleure redistribution intergénérationnelle. En l'absence d'un tel lissage, l'inévitable effort de consolidation des systèmes de pension reposerait quasi exclusivement sur les pensionnés futurs.

Il convient enfin de considérer que le lissage proposé n'équivaut nullement à une diminution du pouvoir d'achat des pensionnés. En premier lieu, leurs prestations seront, selon toute vraisemblance, indexées aux prix dès le début de 2017. En second lieu, sous l'hypothèse alternative d'une demi-neutralisation de l'ajustement, ces mêmes prestations continueraient à progresser en termes réels. Le mécanisme de lissage proposé par la Chambre de Commerce ne vise donc pas à restreindre le pouvoir d'achat des pensionnés, mais simplement à prévenir une augmentation excessive de ce dernier, qui serait lourde de conséquences pour l'équilibre financier des régimes de pension et pour le bien-être des futurs retraités.

\* \* \*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de règlement grand-ducal sous rubrique que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

BMU/DJI