

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 2016. (4960BMU)

*Saisine : Ministre de la Sécurité sociale
(13 novembre 2017)*

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 2016, ce facteur devant entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2018¹. 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 7 décembre 2016 fixant ledit facteur de revalorisation au titre de l'année 2015.

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 1,446 à 1,45 comme prévu dans le projet de règlement grand-ducal sous revue**, qui aurait pour effet de faire progresser l'ensemble des pensions en cours de 0,3%. **Elle recommande en lieu et place de maintenir ce facteur à 1,446**. Ce gel du facteur atténuerait la dérive des 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. Au demeurant, le taux de risque de pauvreté des personnes de 65 ans et plus au Luxembourg s'établirait selon l'OCDE à 3%², contre 12% pour l'ensemble de la zone OCDE et une moyenne de 8% pour les trois pays limitrophes.

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 3,4% entre 2015 et 2016. En ce qui concerne la masse salariale de la population de référence et le

¹ 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.

² Taux calculé par rapport à 50% (et non 60%) du revenu médian.

nombre d'heures de travail, ceux-ci ont progressé de respectivement 3,6% et 3,3% de 2015 à 2016. 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 0,3% entre 2015 et 2016 après un taux également positif de 0,5% entre 2013 et 2014 et de 0,9% entre 2014 et 2015, 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 2015 était par ailleurs égal à 1,446.

Dès lors et sous réserve des remarques qui suivent, il conviendrait, d'un point de vue purement mécanique, de multiplier ce dernier facteur de 1,446 par le taux de variation de l'indicateur entre 2015 et 2016 (soit +0,3%), 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 2018. Ce facteur s'élèverait ainsi à 1,45 et tient compte de l'évolution des salaires jusqu'en 2016³.

Le facteur de revalorisation de l'année 2016 reste applicable aux salaires se rapportant aux années postérieures à 2016 tant que le facteur de revalorisation de l'année 2017 n'est pas disponible.

La pertinence d'une nouvelle adaptation des pensions aux salaires réels en termes économiques et d'équité intergénérationnelle

A rebours de toute adaptation purement mécanique de l'adaptation des pensions aux salaires réels⁴, 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. 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.

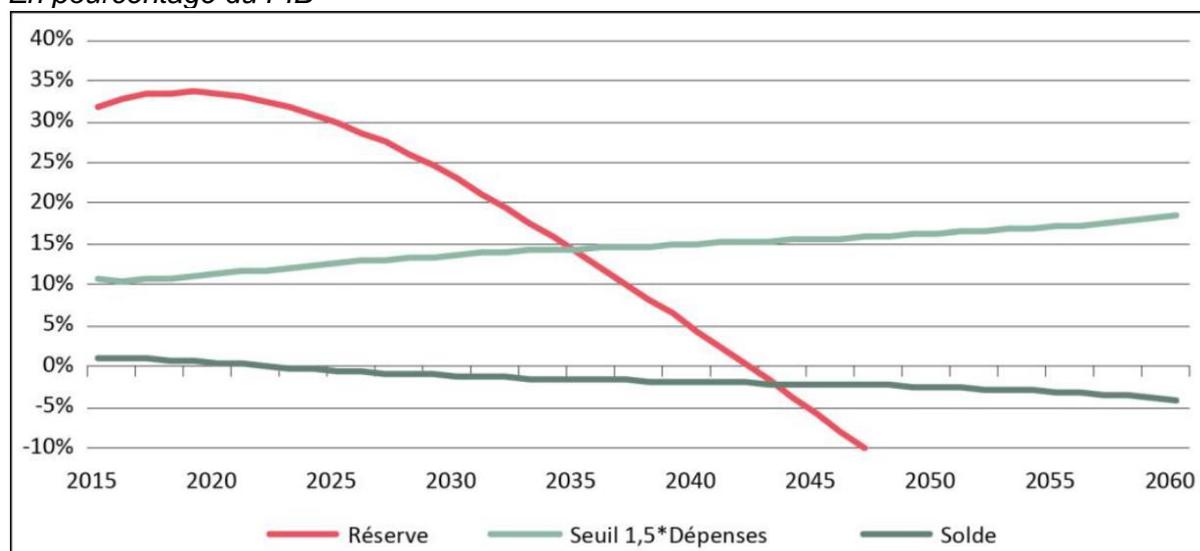
Des projections effectuées par l'IGSS sous des hypothèses largement similaires, appliquées cette fois au seul régime général des pensions (à l'exclusion donc des régimes spéciaux des agents de l'Etat, des communes et des CFL) à l'occasion du bilan technique de décembre 2016, va dans le même sens. Selon le scénario central de l'IGSS, les réserves de pension exprimées en pourcentages du PIB devraient à politique inchangée commencer à fondre vers 2020. Elles auraient disparu peu de temps après 2040, avant de laisser la place à un endettement croissant. Ce dernier se monterait à quelque 46% du PIB en 2060.

³ 1,446 x 1,003=1,450.

⁴ 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).

Graphique 1 : Situation financière du régime général de pension

En pourcentage du PIB



Source : IGSS, Bilan technique du régime général d'assurance pension – 2016.

Dans ces conditions, la Chambre de Commerce considère que le facteur de revalorisation des pensions devrait être gelé à son niveau actuel de 1,446.

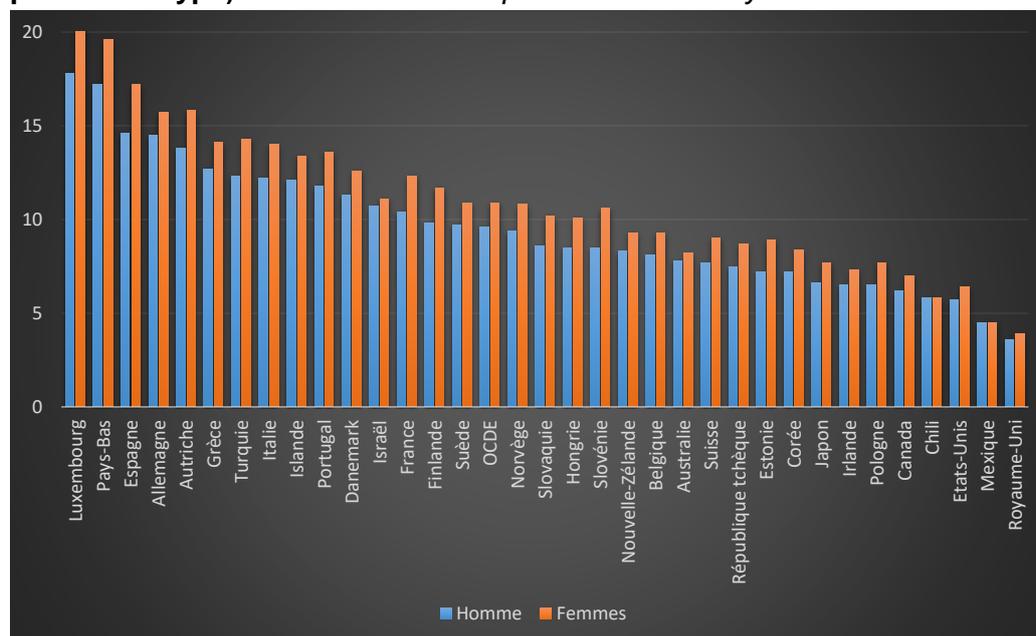
Cette refixation ne saurait aux yeux de la Chambre de Commerce attendre le déclenchement du mécanisme prévu à l'article 225bis du Code de la sécurité sociale⁵, car un tel ajustement serait trop tardif (il ne s'effectuerait que lorsque la PRP excéderait le taux de cotisation) ou même inexistant (si le taux de cotisation était relevé dans le futur, à mesure que la PRP augmente)⁶. Or le Luxembourg ne peut se permettre d'assister à la dégradation de ses comptes sociaux, ou encore à ce choc de compétitivité que constituerait une dérive des cotisations sociales, qui pénaliserait l'emploi des personnes peu qualifiées.

En comparaison internationale, le Luxembourg se signale par des prestations de pension et une durée moyenne de la retraite particulièrement élevées, cette double caractéristique ayant pour résultat un montant cumulé des pensions pour un pensionné type extrêmement élevé même en termes actualisés, figurant au tout premier rang parmi les pays de l'OCDE (voir le graphique ci-joint). On ne pourrait mieux illustrer le fait que le Luxembourg dispose d'une marge significative de freinage de l'évolution des prestations de pension, sans devoir remettre en question en aucune manière son système social.

⁵ 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. »

⁶ 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.

Graphique 2 : « Richesses de pension » (valeur actualisée des flux de pension pour un pensionné type) selon l'OCDE *Multiplés du revenu moyen*



Source : *Pension at a glance 2015*, OCDE. Graphique établi en fonction des tables de mortalité respectives, sur la base d'un taux d'escompte de 2%.

De surcroît, le gel du facteur de revalorisation recommandé 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 gel proposé n'équivaut nullement à une diminution du pouvoir d'achat des pensionnés, puisque leurs prestations seront selon toute vraisemblance indexées aux prix au deuxième trimestre de 2018. Ce gel ne vise donc pas à restreindre le pouvoir d'achat des pensionnés, mais simplement à prévenir une augmentation encore plus substantielle de ce dernier, qui serait lourde de conséquences pour l'équilibre financier des régimes de pension et de manière corrélatrice 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