

**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 2017.**

**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 2017. (5201BMU)**

*Saisine : Ministre de la Sécurité sociale  
(23 octobre 2018)*

### AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le premier projet de règlement sous avis a pour objet de fixer le facteur de revalorisation applicable aux salaires, traitements et revenus cotisables de l'année 2017, ce facteur devant entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019<sup>1</sup>. Cette procédure s'effectue annuellement, afin de faire en sorte que le calcul des pensions reflète l'évolution des salaires réels au fil des carrières des assurés.

Le deuxième projet de règlement grand-ducal sous avis, de nature technique, a pour objet de fixer la prime de répartition pure pour l'année 2017. La prime de répartition pure est le rapport entre les dépenses courantes annuelles du régime général de pension (c'est-à-dire hors agents publics et régimes spéciaux), d'une part, et la totalité des salaires, traitements et revenus cotisables à la base des recettes annuelles en cotisations de ce régime, d'autre part. Une prime de répartition pure inférieure au taux de cotisation global actuel de 24% signifie que le régime général de pension enregistre un excédent des recettes en cotisations sur les dépenses courantes. Si un tel cas de figure s'était manifesté, il aurait en principe donné lieu en 2019 à une révision du modérateur de réajustement qui régit l'adaptation des pensions à l'évolution des salaires réels.

#### **Considérations générales concernant le facteur de revalorisation**

Compte tenu de la situation financière à long terme tendue du système luxembourgeois de pension, **la Chambre de Commerce s'oppose à un facteur de revalorisation porté de 1,45 à 1,462 comme prévu dans le projet de règlement grand-ducal sous avis**, qui aurait pour effet de faire progresser les pensions de 0,8%<sup>2</sup>. **Elle recommande en lieu et place de maintenir ce facteur à 1,45**. 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

---

<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. Le facteur de réajustement sert aussi à adapter les pensions échues à l'évolution du niveau de vie.

<sup>2</sup> Avec certes un décalage dans le temps de l'ordre de quatre années pour les nouvelles pensions attribuées.

des personnes de 65 ans et plus au Luxembourg s'établirait selon l'OCDE à 3%<sup>3</sup>, 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 masse salariale et le nombre d'heures de travail de la population de référence ont progressé de respectivement 7% et 3,5% de 2016 à 2017. 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 0,8% entre 2016 et 2017, après un taux également positif de 0,4% entre 2012 et 2013, de 0,5% entre 2013 et 2014, de 0,9% entre 2014 et 2015 et de 0,3% entre 2015 et 2016, indiquant ainsi que le salaire horaire moyen réel de la population de référence a connu cinq hausses successives. Le facteur de revalorisation reflétant l'évolution des salaires jusqu'en 2016 était par ailleurs égal à 1,45.

Dès lors et sous réserve des remarques qui suivent, il conviendrait, d'un point de vue purement mécanique, de multiplier ce dernier facteur de 1,45 par le taux de variation de l'indicateur entre 2016 et 2017 (soit +0,8%), 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 1<sup>er</sup> janvier 2019. Ce facteur s'élèverait ainsi à 1,462 et tient compte de l'évolution des salaires jusqu'en 2017<sup>4</sup>.

Le facteur de revalorisation de l'année 2017 reste applicable aux salaires se rapportant aux années postérieures à 2017 tant que le facteur de revalorisation de l'année 2018 n'est pas disponible.

La Chambre de Commerce prend note des modes de calculs décrits dans le projet de règlement grand-ducal sous avis, qui lui semblent arithmétiquement corrects. Elle souhaite néanmoins attirer l'attention *infra* sur diverses considérations économiques et intergénérationnelles qui l'incitent à recommander un gel à 1,45 du facteur de revalorisation.

---

<sup>3</sup> Taux calculé par rapport à 50% (et non 60%) du revenu médian.

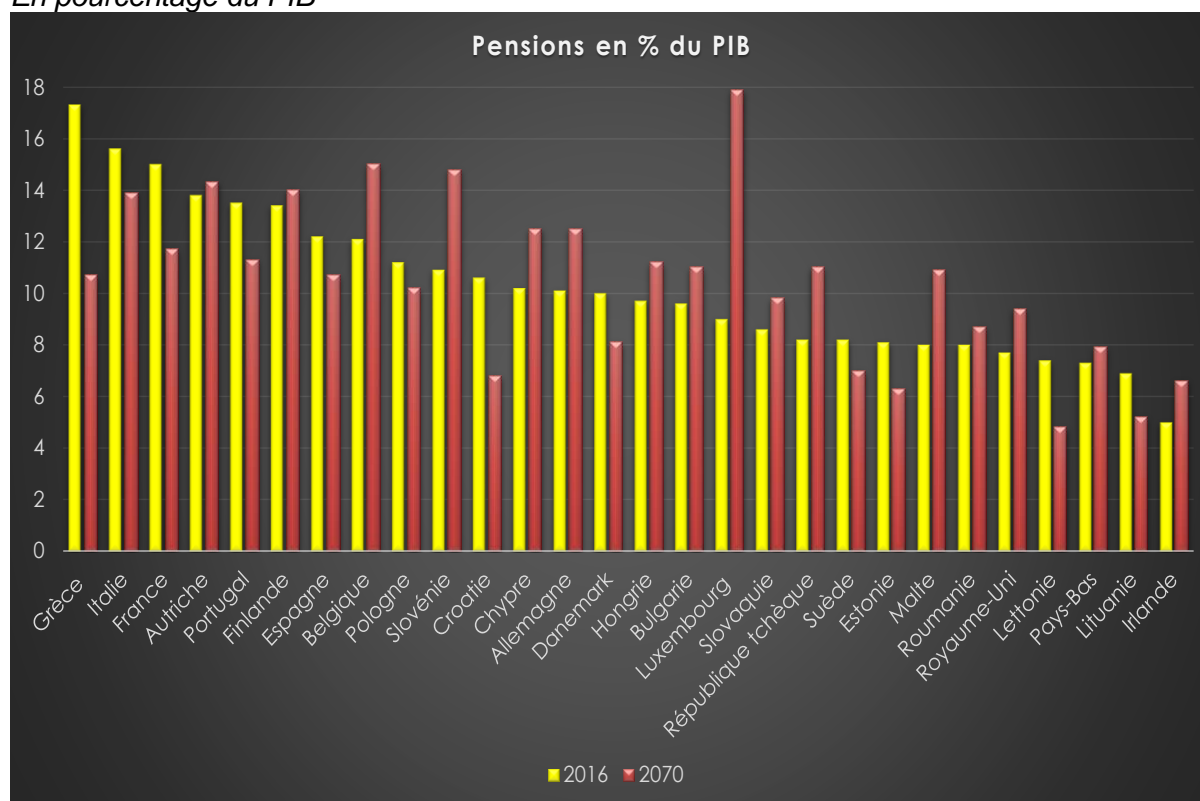
<sup>4</sup>  $1,45 \times 1,008 = 1,462$ .

## 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 réels<sup>5</sup>, la Chambre de Commerce tient à souligner une fois encore les difficultés de financement à long terme du système 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 dans son récent rapport datant de mai 2018. Selon le scénario de référence de ce groupe de travail, les dépenses totales de pension passeraient de 9% du PIB en 2016 à 18% en 2070. Ces projections sont pourtant flattées par des hypothèses démographiques assez volontaristes, qui postulent notamment que le Luxembourg comptera près de 1 million de résidents vers 2060.

### Graphique 1 : Prestations totales de pensions

En pourcentage du PIB



Source : Rapport de mai 2018 du Groupe de travail européen sur le vieillissement démographique.

Dans ces conditions, la Chambre de Commerce considère que le facteur de revalorisation des pensions devrait être gelé à son niveau actuel de 1,45. Le Luxembourg ne peut en effet se permettre d'assister à la dégradation de ses comptes sociaux, ou encore à

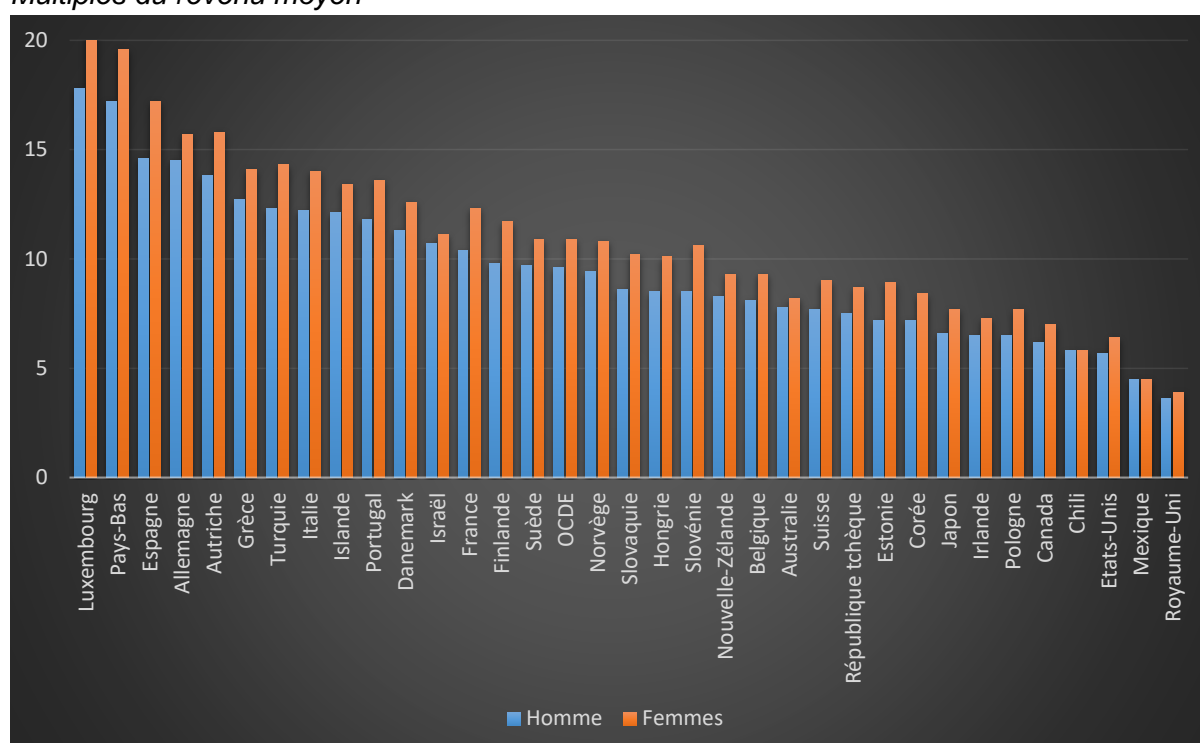
<sup>5</sup> La loi du 21 décembre 2012 portant réforme de l'assurance pension a introduit une différenciation entre la « revalorisation » des pensions qui est effectuée lors du calcul initial de la pension, c'est-à-dire au moment de l'octroi de cette dernière, et le « réajustement » qui s'effectue pour 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).

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, le Grand-Duché 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.

### 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'équivaudrait nullement à une diminution du pouvoir d'achat des pensionnés, puisque leurs prestations seront selon toute vraisemblance indexées aux prix vers la fin de 2019. 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 corrélative pour le bien-être des futurs retraités.

### **Considérations générales concernant la prime de répartition pure**

Pour rappel, la prime de répartition pure est le rapport entre les dépenses courantes annuelles du régime général de pension (c'est-à-dire hors agents publics et régimes spéciaux), d'une part, et la totalité des salaires, traitements et revenus cotisables à la base des recettes annuelles en cotisations de ce régime, d'autre part. Une prime de répartition pure inférieure au taux de cotisation global actuel de 24% signifie que le régime général de pension enregistre un excédent des recettes en cotisations sur les dépenses courantes. Il s'agit là d'un excellent indicateur de la santé financière intrinsèque du régime de pension, cet indicateur n'étant pas affecté par des facteurs volatils tels que le rendement de la réserve.

Conformément à l'article 225bis, alinéa 4 du Code de la sécurité sociale, le Gouvernement examine tous les ans s'il y a lieu de procéder ou non à la révision du modérateur de réajustement<sup>6</sup> par voie législative. Ainsi, si la prime de répartition pure de l'avant-dernière année précédant celle de la révision dépasse le taux de cotisation global du régime général de pension visé à l'article 238 du Code de la sécurité sociale - à savoir 24% à l'heure actuelle - 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 à partir de l'année précédant la révision. Une telle refixation du modérateur de réajustement aurait pour effet une transmission non intégrale de l'évolution du niveau de vie, qui est mesurée par l'évolution des salaires réels, au stock de pensions en cours.

D'après les informations communiquées par les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis, issues du compte consolidé de l'exercice 2017 du régime général de pension, les recettes en cotisations se chiffrent pour 2017 à 4.878.913.807,92 EUR. A ce montant correspond, compte tenu du taux de cotisation global de 24% (groupant les cotisations des employeurs, des assurés et de l'Etat central), un montant de 20.328.807.533,00 EUR de salaires, traitements et revenus cotisables (soit 4.878.913.807,92 EUR divisé par 24%). Les dépenses courantes du régime général de pension, quant à elles, se sont élevées à 4.489.901.322,31 EUR au titre de l'année 2017.

Il en résulte que la prime de répartition pure, qui représente le rapport entre les dépenses courantes et la base cotisable, s'élève à 22,09% pour l'exercice 2017 (4.489.901.322,31 EUR divisé par 20.328.807.533,00 EUR), ce qui est inférieur au taux de cotisation global de 24%. Ainsi, à cette aune et d'un point de vue purement mathématique, il n'y aurait pas lieu pour l'exercice 2019 de fixer le modérateur de réajustement à une valeur inférieure ou égale à 0,5.

La Chambre de Commerce note cependant que si la prime de répartition pure demeure inférieure au seuil de 24%, elle a enregistré une sensible progression par rapport à la prime de répartition pure fixée pour l'année 2013, soit 21,56%. La prime de répartition pure a par conséquent augmenté de 0,53 point de pourcentage en l'espace de quatre exercices – ce qui équivaut à plus d'un cinquième de l'écart qui prévalait en 2013 entre cette prime et le seuil des 24%.

Sous l'effet notamment d'une résorption progressive et difficilement évitable de l'écart entre, d'une part, la proportion de cotisations de pension alimentée par les travailleurs

---

<sup>6</sup> Pour un pensionné donné, la pension est réévaluée annuellement en fonction de l'évolution des salaires réels (appréhendée avec un décalage de deux ans), sur la base d'un facteur de réajustement. Ce dernier est égal au facteur de revalorisation (reflétant l'évolution précitée des salaires) multiplié par un modérateur de réajustement. En principe, ce dernier modérateur est fixé à 1, mais peut être fixé à une valeur inférieure ou égale à 0,5 si la prime de répartition pure excède le taux de cotisation global, actuellement égal à 24%.

frontaliers et, d'autre part, la proportion des prestations de pension octroyée aux non résidents, cette évolution préoccupante devrait se poursuivre au cours des années à venir.

Le projet de loi n°7201 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021 (PLPFP)<sup>7</sup>, déposé à la Chambre des Députés en octobre 2017, confirme d'ailleurs ces craintes. Il est en effet indiqué à la page 43 de l'exposé introductif du PLPFP que les dépenses d'assurance pension du régime général devraient en moyenne augmenter de 6,2% l'an de 2017 à 2021. Or sur la même période, la progression des cotisations sociales (c'est-à-dire des principales recettes) devrait s'établir, toujours selon le projet de loi pluriannuel précité, à 5,3% l'an en moyenne<sup>8</sup>.

La juxtaposition de ces deux chiffres de 6,2% et 5,3% laisse augurer une prime de répartition pure de l'ordre de 23% en 2021 – se rapprochant donc dangereusement du seuil des 24%. La poursuite de cet « effet ciseau » au-delà de 2021 (avec des rythmes respectifs de 6,2% et 5,3% se maintenant par hypothèse après 2021) induirait un dépassement de ce seuil vers 2026<sup>9</sup>. Ces extrapolations ne peuvent manquer d'interpeller, car elles montrent que la fragilité intrinsèque du régime général de pension pourrait avoir des répercussions concrètes bien plus tôt que communément admis, même en admettant que la création d'emplois reste dynamique.

Au-delà de ces appréciations, la Chambre de Commerce prend acte du caractère formel de la fixation annuelle de la prime de répartition pure et n'entend pas commenter davantage le projet de règlement grand-ducal sous avis.

Elle renvoie à l'avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers du 6 avril 2012 au sujet du projet de loi n°6387 portant réforme de l'assurance pension pour une analyse approfondie et critique du régime général de pension. Cet avis comporte de nombreuses pistes de réflexion afin d'asseoir le régime général de pension sur une base plus solide et pérenne.

Pour rappel, cet avis commun insistait sur la mise en œuvre combinée de cinq pistes de réflexion devant permettre de maintenir un régime d'assurance pension à vocation sociale et soutenable pour les générations futures. Ces cinq pistes sont (i) le maintien de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise ; (ii) le maintien dans l'emploi des salariés âgés ; (iii) la sauvegarde de la cohésion sociale et de la finalité sociale du régime d'assurance pension ; (iv) la détermination des prestations en fonction des ressources financières disponibles ; (v) la nécessité de veiller à ce que toute prestation soit générée par une cotisation.

Dans son avis sur le projet de budget 2018, publié le 21 novembre 2017<sup>10</sup>, la Chambre de Commerce a également proposé l'introduction d'un ajustement graduel des pensions nouvelles à l'évolution de la longévité, afin d'intégrer de façon « douce » et objective une contrainte budgétaire qui paraît incontournable.

---

<sup>7</sup> Projet devenu la loi du 15 décembre 2017 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021.

<sup>8</sup> Voir la page 42 de l'exposé introductif du PLPFP 2017-2021.

<sup>9</sup> Selon le bilan technique du régime général de pension publié par l'IGSS en décembre 2016, la prime de répartition pure excéderait même le seuil des 24% dès 2023.

<sup>10</sup> Voir l'avis de la Chambre de Commerce sur le projet de budget 2018, page 88, encadré « Pensions : pour une prise en compte « douce » de la longévité »,

[http://www.cc.lu/uploads/tx\\_userccavis/4944CCH\\_WMR\\_et\\_4945BMU\\_WMR\\_CC\\_Avis\\_budgetaire.pdf](http://www.cc.lu/uploads/tx_userccavis/4944CCH_WMR_et_4945BMU_WMR_CC_Avis_budgetaire.pdf)

\* \* \*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver les deux projets de règlement grand-ducal sous avis que sous la réserve expresse de la prise en compte de ses remarques.

BMU/DJI