

Luxembourg, le 30 novembre 2020

Objet : Projet de règlement grand-ducal¹ fixant le facteur de revalorisation, prévu à l'article 220 du Code de la sécurité sociale, de l'année 2019. (5675NJE)

*Saisine : Ministre de la Sécurité sociale
(20 novembre 2020)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de règlement grand-ducal sous avis (ci-après le « projet de règlement grand-ducal ») a pour objet de fixer le facteur de revalorisation applicable aux salaires, traitements et revenus cotisables de l'année 2019. Ce nouveau facteur devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2021. 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.

En bref

- La hausse proposée du facteur de revalorisation doit être resituée dans le contexte de la crise socio-économique inédite qui provoque d'importants déséquilibres sur le plan des finances publiques et d'un système de pensions qui n'est pas soutenable à long terme et qui risque de ce fait de créer une iniquité intergénérationnelle.
- Ainsi, la Chambre de Commerce recommande de geler le facteur de revalorisation à son niveau actuel de 1,484.

Considérations générales

La situation financière à long terme du système luxembourgeois de pension se tend d'année en année et son équilibre futur repose sur des projections de croissance économique difficilement atteignables. La crise économique actuelle tend à accélérer fortement la nécessité de prendre des décisions qui remettraient le système de pensions sur une voie garantissant sa durabilité. C'est ainsi que la Chambre de Commerce s'oppose à la hausse du facteur de revalorisation de 1,484 à 1,503 prévue dans le projet de règlement grand-ducal, qui aurait pour effet de faire progresser les pensions de 1,3%². La Chambre de Commerce recommande de geler le facteur à 1,484 en cette année de crise, où l'effort de solidarité doit se répartir équitablement entre toutes les générations. Ce gel du facteur atténuerait la dérive des comptes sociaux et soulagerait des finances publiques qui vont être mises à mal tant que l'activité économique n'aura pas retrouvé ses niveaux d'avant crise. La hausse du facteur de revalorisation est une décision à contre-courant de la nécessaire prudence dans cette période d'incertitude économique.

¹ [Lien vers le projet de règlement grand-ducal sur le site de la Chambre de Commerce](#)

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

Par ailleurs, le gel du facteur de revalorisation 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. Du fait de la générosité du système de pension luxembourgeois, les personnes de 65 ans et plus sont la catégorie de population la plus préservée de la pauvreté parmi les personnes résidant au Luxembourg avec un taux de risque de pauvreté de 9,3% en 2019 selon le STATEC, contre 18,9% pour les personnes de moins de 65 ans. Ces chiffres concernent exclusivement le revenu, le fort taux de ménages propriétaires, ayant en outre le plus souvent remboursé leur crédit immobilier, parmi les personnes en pension augmente de fait leur pouvoir d'achat par rapport aux autres catégories d'âge des résidents. Par ailleurs, le Luxembourg est le 3^{ème} pays européen avec le plus faible taux de risque de pauvreté pour la population de 65 ans et plus, et est seulement 22^{ème} pour le taux de risque de pauvreté des personnes de moins de 65 ans. Cette différence très significative illustre la générosité du système de pension luxembourgeois et les spécificités de son modèle social intergénérationnel en comparaison des autres Etats membres.

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

Il est précisé au sein de l'exposé des motifs du projet de règlement grand-ducal 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 6,5% et 3,6% de 2018 à 2019. 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 1,3% entre 2018 et 2019, après un taux également positif de 0,4% entre 2012 et 2013, de 0,5% entre 2013 et 2014, de 0,8% entre 2014 et 2015, de 0,4% entre 2015 et 2016, de 0,8% entre 2016 et 2017 et de 1,5% entre 2017 et 2018. Ainsi, le salaire horaire moyen réel de la population de référence n'a fait qu'augmenter depuis 2012. Le facteur de revalorisation reflétant l'évolution des salaires jusqu'en 2018 était par ailleurs égal à 1,484. D'un point de vue purement mécanique, et sous réserve de ce qui suit, il conviendrait de multiplier ce dernier facteur de 1,484 par le taux de variation de l'indicateur entre 2018 et 2019 (soit +1,3%), obtenant ainsi le facteur de revalorisation applicable à partir du 1^{er} janvier 2021. Ce facteur s'élèverait ainsi à 1,503 et tient compte de l'évolution des salaires jusqu'en 2019³. Le facteur de revalorisation de l'année 2019 reste applicable aux salaires se rapportant aux années postérieures à 2019 tant que le facteur de revalorisation de l'année 2020 n'est pas disponible.

La Chambre de Commerce prend note des modes de calculs décrits dans le projet de règlement grand-ducal, qui lui semblent arithmétiquement corrects. Toutefois, les considérations économiques, sociales et la conjoncture actuelle incitent à recommander un gel du facteur de revalorisation à 1,484. La Chambre de Commerce souhaite, en outre, mettre en évidence les défauts du choix de l'évolution du salaire horaire moyen comme référence pour l'évolution du facteur de

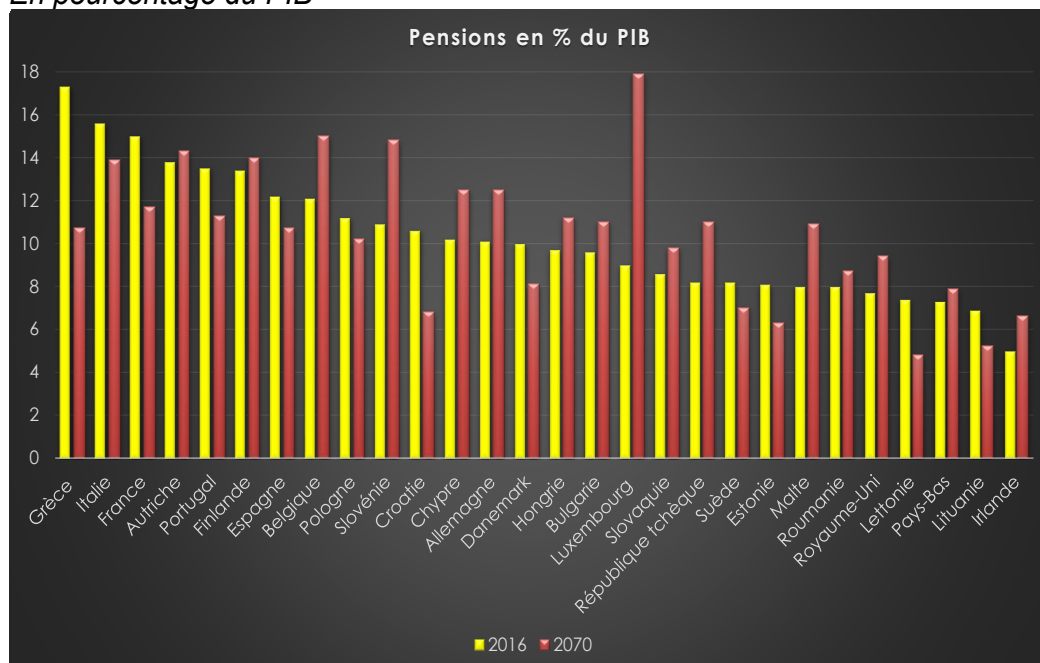
³ 1,484 x 1,013 = 1,503.

revalorisation. En effet, dans le cas d'une augmentation du temps partiel des salariés, cet indicateur aurait tendance à valoriser davantage les pensions annuelles que l'augmentation réelle des salaires annuels de la population active, ce qui pourrait aboutir à des différences significatives d'évolution du niveau de vie entre les pensionnés et la population active.

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 des pensions aux salaires réels⁴, les difficultés de financement à long terme du système luxembourgeois de pension amènent à une nécessaire prudence. 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 rapport datant de mai 2018 ainsi que dans celui plus récent datant de novembre 2020. Selon le scénario de référence de mai 2018, les dépenses totales de pension passeraient de 9% du PIB en 2016 à 18% en 2070, soit le niveau le plus élevé de l'Union européenne. Ces projections sont pourtant potentiellement minorées par des hypothèses démographiques optimistes, qui postulent notamment que le Luxembourg comptera près de 1 million de résidents vers 2060. Ces hypothèses démographiques volontaristes ont d'ailleurs été réfutées par le rapport de 2020, qui anticipe une population de « seulement » 0,8 million d'habitants en 2070 et une croissance annuelle moyenne du PIB moindre. La situation à long terme du système de pension luxembourgeois est ainsi préoccupante.

Graphique 1 : Prestations totales de pensions
En pourcentage du PIB



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

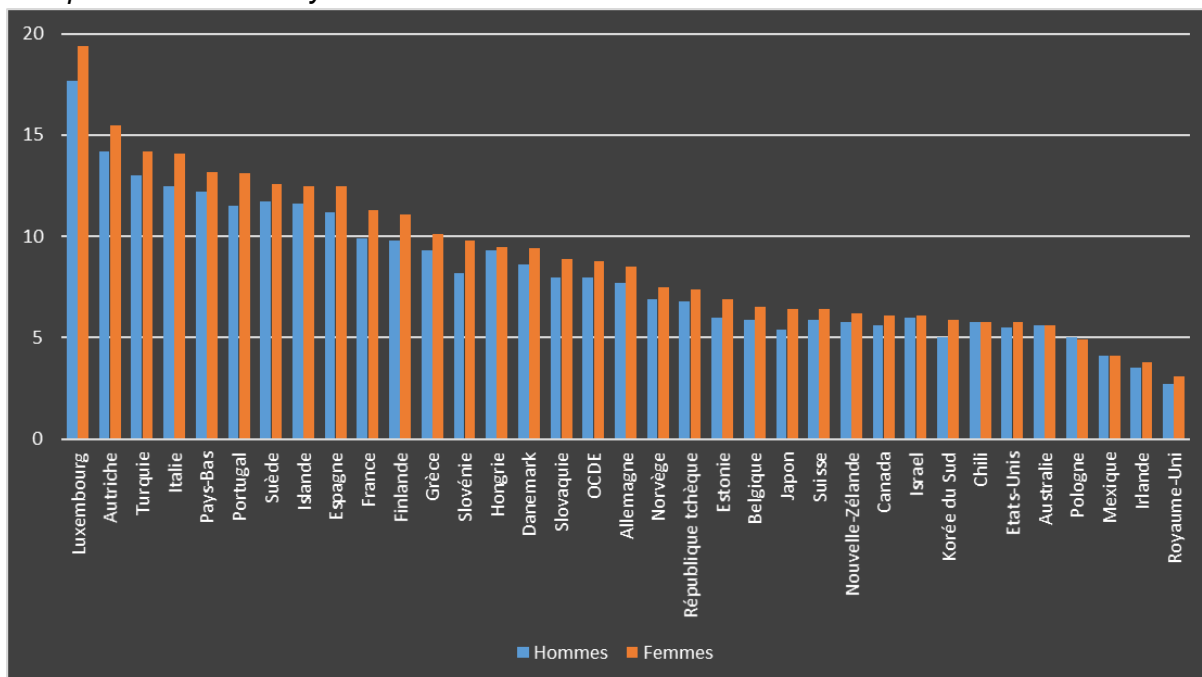
⁴ La loi du 21 décembre 2012 portant réforme de l'assurance pension a introduit une différenciation entre la « revalorisation » des pensions qui est effectuée lors du calcul initial de la pension, c'est-à-dire au moment de l'octroi de cette dernière, et le « réajustement » qui s'effectue pour ajuster 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).

Cette dégradation des comptes sociaux et le choc brutal de compétitivité que constituerait une dérive des cotisations sociales pénaliseraient la prospérité économique et sociale du Luxembourg, notamment l'emploi des personnes peu qualifiées. La période de crise actuelle a pour conséquence d'accélérer fortement la future rencontre avec le « mur des pensions » et de renforcer dramatiquement ses effets néfastes sur la compétitivité. Toutes ces raisons amènent à repenser la hausse envisagée du facteur de revalorisation et à plaider en faveur d'un gel dudit facteur à son niveau actuel de 1,484.

Le Luxembourg se démarque par des prestations de pension et une durée moyenne de la retraite particulièrement élevées en comparaison internationale. Il en résulte 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). En effet, le Luxembourg a le taux le plus élevé s'agissant du *Gross Pension Wealth* ou « patrimoine de pension » qui correspond au nombre d'années de revenus individuels annuels bruts que pourra espérer en moyenne obtenir un pensionné. Le niveau très élevé de ce multiple pour le Luxembourg en comparaison internationale illustre la marge significative qui existe afin de freiner la constante augmentation des prestations de pension, sans devoir remettre en question son système social.

Graphique 2 : « Patrimoine de pension » (valeur actualisée des flux de pension pour un pensionné type) selon l'OCDE

Multiplies du revenu moyen



Source : *Pension at a glance 2019*, OCDE. Graphique établi en fonction des tables de mortalité respectives, sur la base d'un taux d'escompte de 2%.

Le gel du facteur de revalorisation proposé permettrait par ailleurs 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, ce qui est à l'opposé d'un système équitable sur le plan social. Ce gel ne vise 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, par la même, 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 avis que sous la réserve expresse de la prise en compte de ses remarques.

NJE/DJI