

Luxembourg, le 23 novembre 2022

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 2021. (6212NJE)

*Saisine : Ministre de la Sécurité sociale
(25 octobre 2022)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de règlement grand-ducal sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de fixer le facteur de revalorisation applicable aux salaires, traitements et revenus cotisables de l'année 2021, ce nouveau facteur devant entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2023. Il s'agit d'une procédure annuelle, qui vise à faire en sorte que le calcul des pensions reflète l'évolution des salaires réels au fil de la carrière des assurés.

En bref

- Le système de pension luxembourgeois se rapproche année après année d'une situation de déséquilibre et devrait peser à termes de manière insoutenable sur les actifs. C'est ainsi qu'il est dès à présent nécessaire de prendre des mesures de réforme pour assurer la solidité des finances publiques et l'équité intergénérationnelle.
- La Chambre de Commerce recommande de geler le facteur de revalorisation à son niveau actuel de 1,520.

Considérations générales

La fixation du facteur de revalorisation applicable aux salaires, traitements et revenus cotisables de l'année 2021 doit s'effectuer au regard de l'état des lieux de la situation financière à long terme du système de pension luxembourgeois. Le projet de loi de programmation financière pluriannuelle (PLPFP) 2022-2026 estime le surplus de la sécurité sociale à 1,3% du PIB en 2022, soit en forte baisse par rapport à un surplus équivalent à 2,5% en 2000. Il est anticipé une réduction significative de ce surplus dans les années à venir, pour atteindre 0,7% en 2026. L'équilibre des Administrations de sécurité sociale est de plus en plus précaire, cela étant dû en majeure partie au régime des pensions. Selon le bilan technique du régime général d'assurance pension publié par l'IGSS en avril 2022², les dépenses du régime général de pension passerait, dans le scénario de référence de cette projection, de 7,6% du PIB en 2020 à 12,4% du PIB en 2050. Ainsi, la réserve de

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

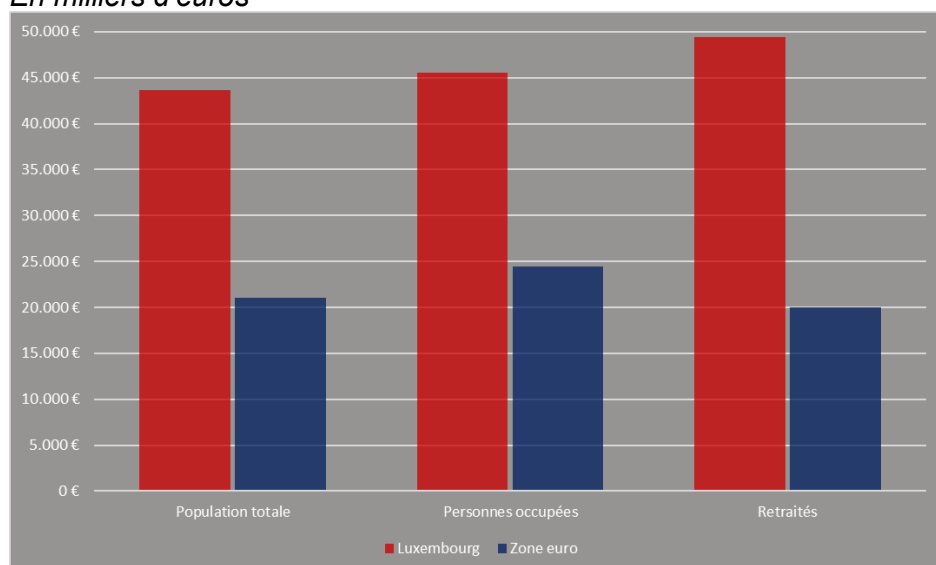
² Voir <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2022/04-avril/26-haagen-pensions/bilan-technique-pensions-2022.pdf>.

compensation du régime général de pension, qui se monte à quelque 36% du PIB au 31 décembre 2021, aura disparu vers 2047 et laissera ensuite la place à un endettement croissant. Le régime général de pension atteindrait un premier déficit dès 2032, déficit qui atteindrait 4% du PIB en 2050.

Dans ce contexte, et alors qu'il faut anticiper dès à présent le déséquilibre futur afin d'éviter que des mesures drastiques ne s'imposent, la Chambre de Commerce préconise de ne pas augmenter le facteur de revalorisation de 1,520 à 1,553 comme prévu dans le Projet, hausse qui aurait pour effet de faire progresser les pensions de 2,2%³. **Elle recommande, de fait, un gel du facteur de revalorisation à 1,520 et le lancement d'une nouvelle réforme du régime de pension, celle de 2012 se relevant très insuffisante dans son ampleur face au défi que représente l'envolée du coût du régime de pension pour les finances publiques.** La période d'incertitude sur le plan économique, fruit de la succession des crises, pourrait se prolonger, ce qui rendrait d'autant plus urgent des mesures de rééquilibrage entre recettes et dépenses de pension. La hausse du facteur de revalorisation est une décision à contre-courant de la nécessaire prudence dans cette période d'incertitude économique.

Un tel gel du facteur serait un signal envoyé en faveur d'une plus grande équité entre les générations dans le partage de la richesse, ainsi qu'entre les actifs et les pensionnés, ceci sans véritablement entamer le pouvoir d'achat des pensionnés actuels, quel que soit le niveau de leurs pensions. En effet, les statistiques sur le revenu médian selon l'activité témoignent d'une répartition de revenus entre les personnes en emploi et les retraités en faveur des pensionnés.

Graphique 1 : Revenu médian équivalent par activité la plus fréquente pour l'année 2021
En milliers d'euros



Source : Eurostat.

Selon les données d'Eurostat, alors que le revenu médian des retraités est 18,4% inférieur à celui des personnes en emploi dans la Zone euro, le revenu médian des pensionnés est 8,5% supérieur à celui des personnes occupées au Luxembourg. Au-delà de son iniquité, une telle répartition en faveur des pensionnés n'est pas soutenable sur le long terme. Ainsi, la Chambre de Commerce s'oppose à toute mesure qui va dans le sens d'un plus grand transfert de revenus entre les actifs et les retraités.

³ Avec certes un décalage dans le temps de l'ordre de quatre années pour les nouvelles pensions attribuées.

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

L'article 220 du Code de la sécurité sociale indique que « *les salaires, traitements ou revenus au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie sont portés au niveau de vie d'une année de base servant de référence pour le calcul des pensions. A cet effet ils sont divisés par des facteurs de revalorisation exprimant 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* » et que « *l'année de base servant de référence pour le calcul des pensions est l'année 1984.* »

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 respectivement de 6,2% et 3,3% de 2020 à 2021. 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. Il affiche une variation positive de 2,2% entre 2020 et 2021. Le salaire horaire moyen de la population de référence n'a fait qu'augmenter depuis 2014, avec une hausse de 0,8% entre 2014 et 2015, de 0,4% entre 2015 et 2016, de 0,8% entre 2016 et 2017, de 1,5% entre 2017 et 2018, de 1,3% entre 2018 et 2019 et de 1,1% entre 2019 et 2020.

Le facteur de revalorisation reflétant l'évolution des salaires atteignait 1,520 en 2020. D'un point de vue purement mécanique, et sous réserve de ce qui suit, il conviendrait de multiplier ce dernier facteur de 1,520 par le taux de variation de l'indicateur entre 2020 et 2021 (soit +2,2%), obtenant ainsi le facteur de revalorisation applicable à partir du 1^{er} janvier 2023. Ce facteur s'élèverait alors à 1,553, tenant compte de l'évolution des salaires jusqu'en 2021. Le facteur de revalorisation de l'année 2021 reste applicable aux salaires se rapportant aux années postérieures à 2021 tant que le facteur de revalorisation de l'année 2022 n'est pas disponible. La Chambre de Commerce prend note des modes de calcul décrits dans le Projet, qui lui semblent arithmétiquement corrects. Cependant, la soutenabilité à long terme du système de pension luxembourgeois et le nécessaire rééquilibrage du partage de la richesse entre générations incitent la Chambre de Commerce à préconiser un gel du facteur de revalorisation à 1,520.

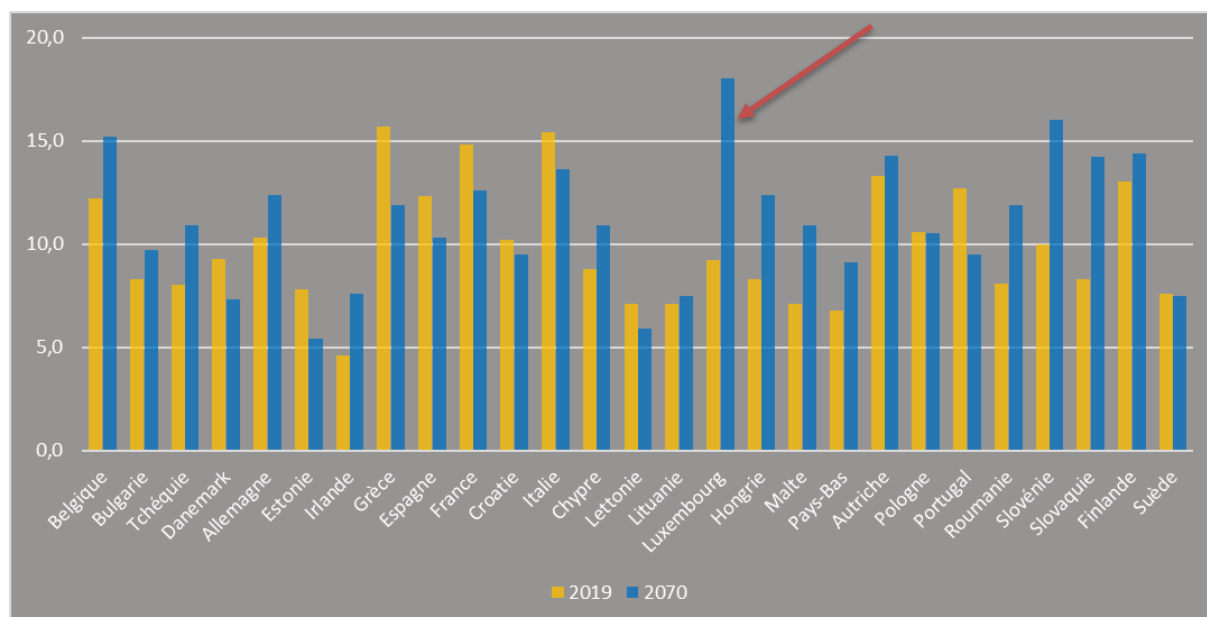
En outre, la Chambre de Commerce estime que le choix de l'évolution du salaire horaire moyen comme référence pour l'évolution du facteur de revalorisation n'est pas exempt de défauts. Par exemple, dans le cas d'une augmentation du temps partiel des salariés, cet indicateur aurait tendance à valoriser 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, renforçant par la même les déséquilibres déjà évoqués. La Chambre de Commerce souhaiterait que ce point soit pris en compte au sein de la nécessaire réforme du régime des pensions.

Concernant 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 venir du système luxembourgeois de pension amènent à une nécessaire prudence. Les projections à long terme effectuées par le Groupe de travail sur le vieillissement du Comité de politique économique dans son rapport datant de mai 2021 sont inquiétantes pour le système de pension luxembourgeois.

Graphique 2 : Prestations de pension

En pourcentage du PIB



Source : Commission européenne, The 2021 Ageing Report, mai 2021.

Le choc que représente un doublement de la charge des pensions en rapport avec le PIB, tendance unique dans l'Union européenne, affaiblirait considérablement la solidité des finances publiques et pourrait pénaliser fortement la compétitivité et la prospérité économique et sociale dans le cas d'une dérive des cotisations sociales, ceci dans le contexte actuel de pénurie de main-d'œuvre et de coût du travail élevé en comparaison européenne. Rien ne serait aujourd'hui mis en œuvre pour éviter le « mur des pensions » à venir dans les décennies futures. De fait, les derniers présidents du Conseil National d'assurance pension (CNAP) ont tous souligné la nécessité de préserver le système de pension face à un déséquilibre non soutenable entre le niveau des pensions et celui des cotisations. 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 1,520.

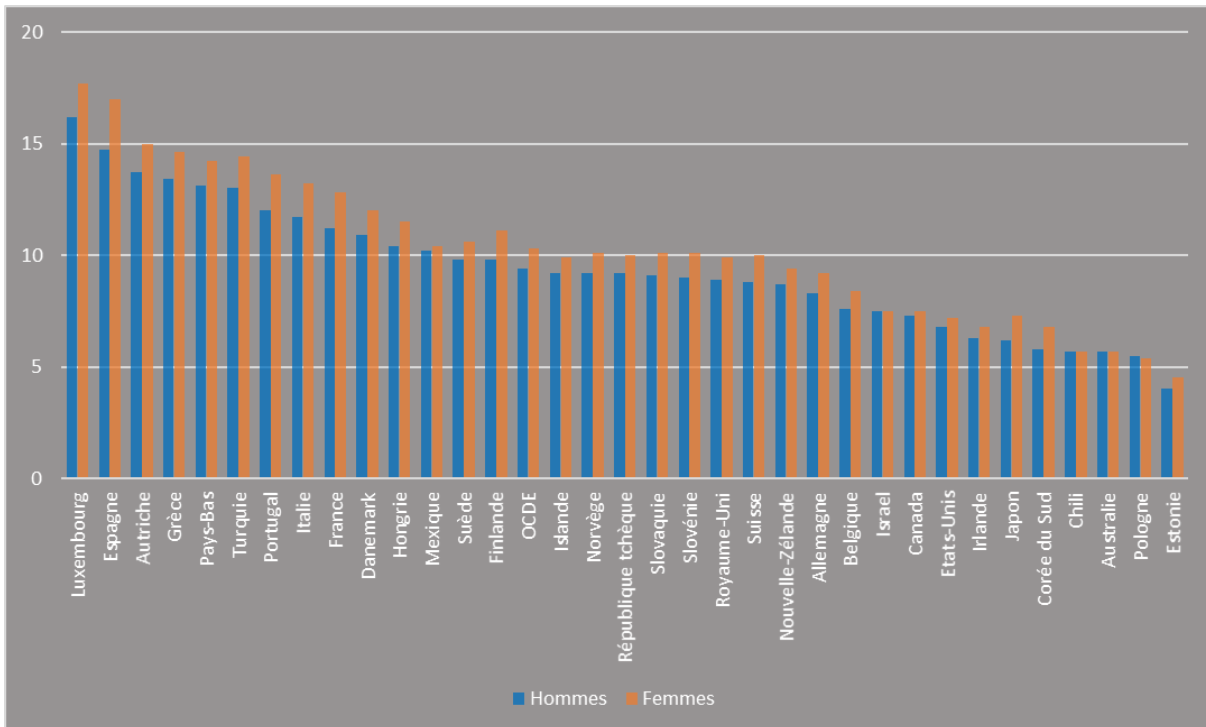
Le Luxembourg se caractérise par des prestations de pension et une durée moyenne de la retraite particulièrement importantes en comparaison internationale. Le montant cumulé des pensions pour un pensionné type est extrêmement élevé, même en termes actualisés, le Grand-Duché figurant au tout premier rang parmi les pays de l'OCDE. En effet, le Luxembourg a le taux le plus grand s'agissant du *Gross Pension Wealth* ou « patrimoine de pension » qui correspond au

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 les 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).

nombre d'années de revenus individuels annuels bruts que pourra espérer en moyenne obtenir un pensionné. Le niveau 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 3 : « Patrimoine de pension » (valeur actualisée des flux de pension pour un pensionné type) pour l'année 2020

Multiples du revenu moyen



Source : OCDE, Gross pension wealth (indicateur), 2022.

Ceci confirme encore la nécessité d'un gel du facteur de revalorisation, alors que s'approche la fin de l'équilibre budgétaire du système de pensions et que les pensionnés luxembourgeois disposent, en moyenne, du revenu en proportion de celui des actifs le plus élevé au monde. Si un tel lissage n'est pas mis en œuvre dès à présent, 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.

* * *

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.