

Luxembourg, le 6 décembre 2021

**Objet : Projet de règlement grand-ducal<sup>1</sup> fixant le facteur de revalorisation, prévu à l'article 220 du Code de la sécurité sociale, de l'année 2020. (5938NJE)**

*Saisine : Ministre de la Sécurité sociale  
(18 novembre 2021)*

## **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 2020. Ce nouveau facteur devrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022. Cette procédure s'effectue annuellement, afin de faire en sorte que le calcul des pensions reflète l'évolution des salaires réels au fil de la carrière des assurés.

### **En bref**

- La non-soutenabilité à long terme du régime de pensions luxembourgeois amène à prendre dès à présent des mesures de réformes, seule voie pour maintenir l'équité entre les générations et la solidité des finances publiques.
- La Chambre de Commerce recommande ainsi de geler le facteur de revalorisation à son niveau actuel de 1,503.

### **Considérations générales**

Chaque année, la fixation du facteur de revalorisation applicable aux salaires, traitements et revenus cotisables de l'année 2020 est l'occasion de faire un état des lieux de la situation financière à long terme du système luxembourgeois de pension. En 2021, comme l'explique l'avis de la Chambre de Commerce sur le budget de l'Etat<sup>2</sup>, le surplus de la sécurité sociale, estimé à 1,2% en

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

<sup>2</sup> [Lien vers l'avis de la Chambre de Commerce sur le budget de l'Etat : en quête de stabilité dans un environnement tourmenté](#)

2022 par le projet de loi de programmation financière pluriannuelle (PLPFP) 2021-2025 et qui provient du régime général des pensions, n'est qu'un atout apparent qui cache une fragilité importante sur le long terme en raison du vieillissement de la population et de la relative générosité du régime général de pension luxembourgeois. Ce surplus tend ainsi à fondre, ce qu'illustre les projections du PLPFP qui anticipent un excédent de seulement 0,9% en 2025, soit le solde de la sécurité sociale le plus défavorable sur l'horizon 1995-2020 (au cours duquel les statistiques ont été compilées conformément au système européen standardisé SEC 2010). A plus long terme, cette dynamique ne ferait que s'accroître, le surplus devenant déficit, ceci alors que les calculs de la Chambre de Commerce effectués à partir des travaux du Groupe de travail européen sur le vieillissement démographique<sup>3</sup> aboutissent à la conclusion, qu'à politique inchangée, les régimes de pension seraient susceptibles d'accuser un déficit de l'ordre de 1% du PIB en 2030 et de 4,5% du PIB en 2050.

Dans ce contexte, et alors qu'il faut agir aujourd'hui pour contrer cette dynamique avant que des mesures drastiques ne s'imposent, la Chambre de Commerce préconise de ne pas augmenter le facteur de revalorisation de 1,503 à 1,520, comme prévu dans le Projet de règlement grand-ducal, hausse qui aurait pour effet de faire progresser les pensions de 1,1%<sup>4</sup>. Elle recommande ainsi de geler le facteur à 1,503 et d'entamer, à court terme, des réflexions pour une réforme du régime de pension. Ceci est d'autant plus vrai que la période est encore à l'incertitude sur le plan économique alors que la crise sanitaire du Covid-19 se prolonge au fil des vagues de contamination. Ce gel soulagerait, par ailleurs, des finances publiques qui vont être mises à mal en raison des soubresauts conjoncturels. 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 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. 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 7,3% en 2020 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. Au niveau de l'Union européenne, le taux de risque de pauvreté des personnes de plus (17,3%) et de moins de 65 ans (17,0%) est quasiment équivalent. Ces statistiques illustrent bien les spécificités du modèle social intergénérationnel luxembourgeois en comparaison des autres Etats membres, au détriment des actifs.

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

L'article 220 du Code de la sécurité sociale stipule 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

<sup>3</sup> Voir "The 2021 Ageing Report – Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)", European Economy, Institutional paper 148, mai 2021, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip148\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip148_en.pdf)

<sup>4</sup> Avec certes un décalage dans le temps de l'ordre de quatre années pour les nouvelles pensions attribuées.

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 5,4% et 1,7% de 2019 à 2020. 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 1,1% entre 2019 et 2020. Le salaire horaire moyen de la population de référence n'a fait qu'augmenter depuis 2012, avec une hausse 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, de 1,5% entre 2017 et 2018 et de 1,3% entre 2018 et 2019.

Le facteur de revalorisation reflétant l'évolution des salaires atteignait 1,503 en 2019. D'un point de vue purement mécanique, et sous réserve de ce qui suit, il conviendrait de multiplier ce dernier facteur de 1,503 par le taux de variation de l'indicateur entre 2019 et 2020 (soit +1,1%), obtenant ainsi le facteur de revalorisation applicable à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022. Ce facteur s'élèverait alors à 1,520, tenant compte de l'évolution des salaires jusqu'en 2020. Le facteur de revalorisation de l'année 2020 reste applicable aux salaires se rapportant aux années postérieures à 2020 tant que le facteur de revalorisation de l'année 2021 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. 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 1,503.

En outre, le choix de l'évolution du salaire horaire moyen comme référence pour l'évolution du facteur de revalorisation n'est pas exempte 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.

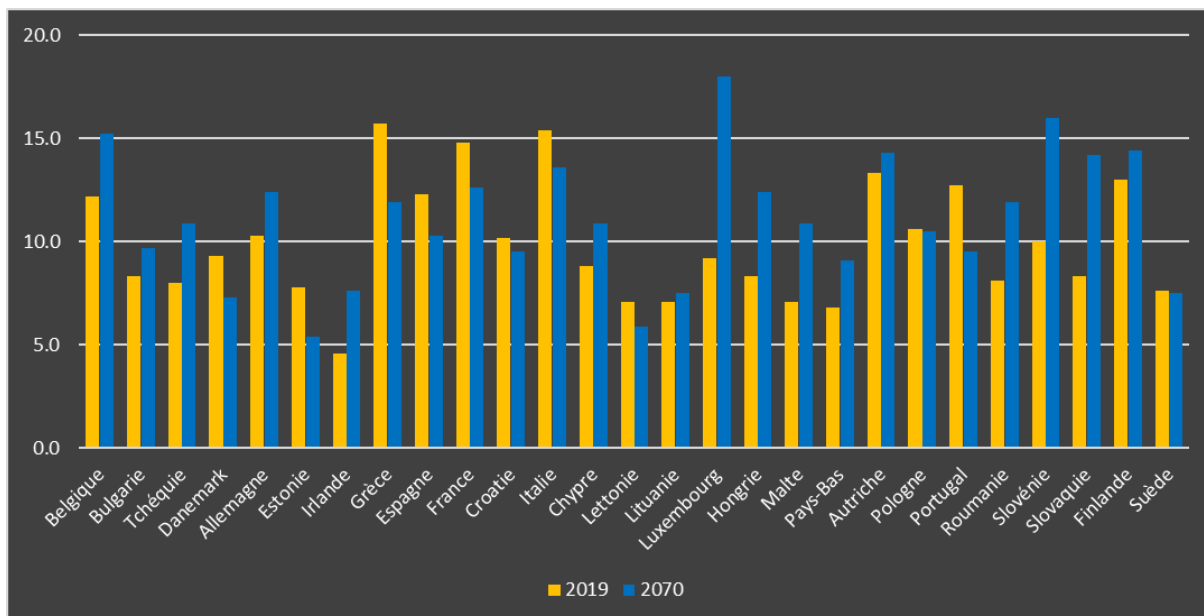
### **Concernant la pertinence d'une nouvelle adaptation des pensions aux salaires réels en termes économiques et d'équité intergénérationnelle**

A rebours de toute adaptation purement mécanique des pensions aux salaires réels<sup>5</sup>, les difficultés de financement à long terme du système luxembourgeois de pension amènent à une nécessaire prudence. 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 2021 sont inquiétantes pour le système de pension luxembourgeois. Selon le scénario de référence de mai 2021, les dépenses totales de pension passeraient de 9% du PIB actuellement à 14% du PIB en 2045 et quelque 18% du PIB en 2070, soit le niveau le plus élevé de l'Union européenne.

---

<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 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).

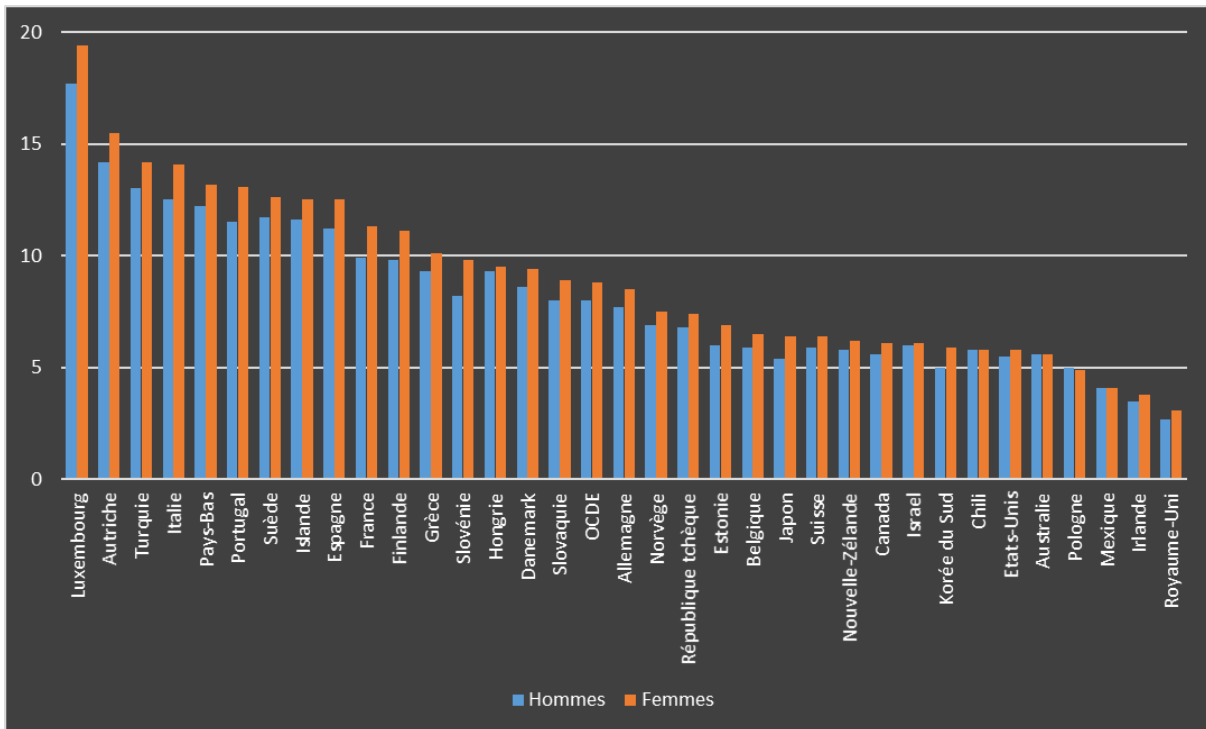
**Graphique 1 : Prestations de pension**  
*En pourcentage du PIB*



Un tel choc, 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 un contexte déjà important 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. 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 1,503.

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. 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. L'édition 2021 du *Pensions at a Glance* de l'OCDE, qui devrait être publié d'ici la fin d'année, est susceptible de renforcer encore l'écart entre le Luxembourg et les autres pays membres de l'OCDE.

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



Ceci confirme encore la nécessité d'un gel du facteur de revalorisation afin d'assurer une meilleure redistribution intergénérationnelle. 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.