

Luxembourg, le 8 novembre 2023

**Objet : Projet de règlement grand-ducal¹ fixant le facteur de revalorisation de l'année 2022.
(6543CCH)**

*Saisine : Ministre de la Sécurité sociale
(27 octobre 2023)*

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 2022, ce nouveau facteur devant entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2024. 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 terme 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 1,553.
- 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.

Considérations générales

Concernant le 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*

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

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 de 20 à 65 ans affiliés à titre obligatoire auprès de la Caisse nationale d'assurance pension, y compris les salariés de statut public. Elle a augmenté de 3,6% en entre 2021 et 2022.

S'agissant des revenus pris en compte, les 20% des salaires les plus bas, ainsi que les 5% des salaires les plus élevés sont éliminés. La masse salariale et le nombre d'heures de travail de la population de référence ont progressé respectivement de 8,6% et 3,6% de 2021 à 2022.

Un 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). Cet indicateur accuse une progression de 1,1% entre 2021 et 2022. Le facteur de revalorisation qui reflétait l'évolution des salaires jusqu'en 2021, était égal à 1,553. Dès lors, le facteur de revalorisation applicable aux salaires postérieurs au 1^{er} janvier 2022 s'obtient en multipliant le facteur de revalorisation applicable aux salaires de 2021 par le taux de variation de l'indicateur entre 2021 et 2022, soit $1,553 \times 1,011 = 1,570$.

La Chambre de Commerce prend note des modes de calcul décrits dans le Projet, mais estime cependant qu'un gel du facteur de revalorisation à 1,553 est à mettre en œuvre en raison de la non-soutenabilité à long terme du système de pension luxembourgeois et le nécessaire rééquilibrage du partage de la richesse entre générations.

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

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 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 1,553 à 1,570 comme prévu dans le Projet, hausse qui aurait pour effet de faire progresser les pensions de 1,1%³. **Elle recommande, de fait, un gel du facteur de revalorisation à 1,553 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.

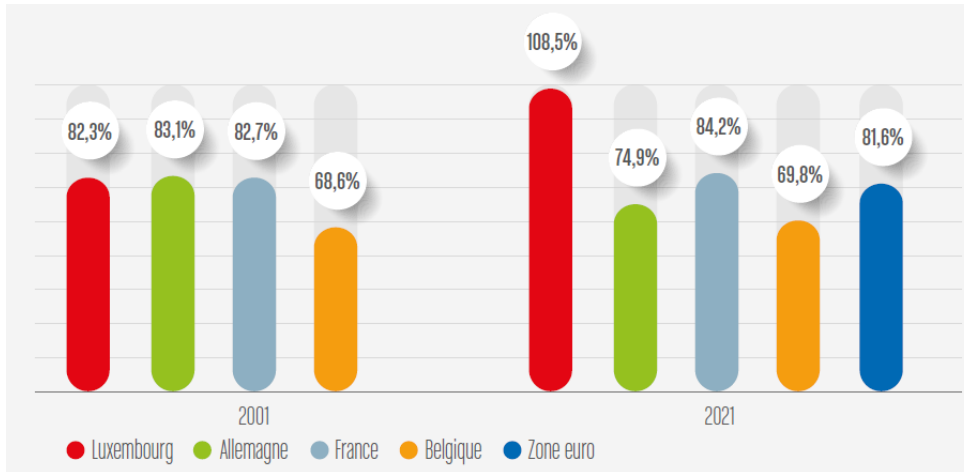
Un tel gel du facteur serait un signal envoyé en faveur d'une plus grande équité entre les générations dans le partage de la richesse, ainsi qu'entre les actifs et les pensionnés, ceci sans véritablement entamer le pouvoir d'achat des pensionnés actuels, quel que soit le niveau de leurs

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

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

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 des pensionnés par rapport au revenu médian des personnes résidentes en emploi, en 2001 et 2021



Source : Eurostat ; calculs et graphique de la Chambre de Commerce

Selon les données d'Eurostat, alors que le revenu médian des retraités en 2021 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.

* * *

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.