



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

27 novembre 2014

AVIS II/39/2014

relatif au projet de règlement grand-ducal fixant le facteur de revalorisation, prévu à l'article 220 du Code de la sécurité sociale, de l'année 2013.

relatif au 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 2013.

..... AVIS

Par lettres du 10 novembre 2014 [références 80axc9046 et 80axc9662], M. Romain Schneider, ministre de la Sécurité sociale, a soumis les deux projets de règlement grand-ducal sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés (CSL).

1. L'objet des projets

1. Le premier projet de règlement grand-ducal a pour objet de fixer le facteur de revalorisation applicable aux salaires, traitements ou revenus cotisables de l'année 2013. Ce dernier est fixé à 1,426. Cela représente une hausse de 0,42% par rapport au facteur de revalorisation de 2012 qui s'élevait à 1,420.

2. Le second projet de règlement grand-ducal a pour objet de fixer la prime de répartition pure, prévue à l'article 225bis, alinéa 6, du code de la sécurité sociale, pour l'année 2013. Celle-ci s'élève à 21,56.

Les deux projets sont examinés conjointement car ils concernent tant la question de la revalorisation que celle du réajustement des pensions, et donc le niveau du montant perçu par les pensionnés.

2. Les facteurs de revalorisation et de réajustement

2.1. La revalorisation au moment du calcul de la pension

3. Pour mémoire, le facteur de revalorisation est utilisé lors du départ à la retraite d'un assuré. En 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 1984 et le niveau moyen brut des salaires de chaque année de calendrier. Ce facteur est également utilisé pour actualiser les salaires inscrits dans la carrière en valeur année de base 1984 au niveau des salaires de l'économie au moment du calcul de la pension.

4. Il est important de rappeler que la loi de réforme des pensions, du 21 décembre 2012, a remplacé par un facteur de revalorisation le coefficient d'ajustement qui remplissait le même rôle. La différence réside dans le fait que les salaires, traitements et revenus seront désormais divisés par les facteurs de revalorisation, afin de les porter au niveau de l'année de base 1984, alors qu'auparavant ils ont été multipliés par les coefficients d'ajustement.

2.2. Le réajustement annuel des pensions au cours de la retraite

5. Pour rappel, la réforme des pensions, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2013, a introduit un mécanisme limitant l'ajustement des pensions à l'évolution réelle des salaires si la prime de répartition pure de l'avant-dernière année précédant celle de la révision dépasse le taux de cotisation global (actuellement 24%). Dans ce cas, 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 pour les années à partir de l'année précédant la révision.

6. La prime de répartition pure représente le rapport entre les dépenses courantes annuelles et la totalité des salaires, traitements et revenus cotisables à la base des recettes annuelles en cotisations du régime général de pension¹. Le projet de règlement grand-ducal a ainsi pour objet de fixer la prime de répartition

¹ La notion de prime de répartition pure représente donc le taux de cotisation nécessaire au financement des dépenses annuelles en l'absence de réserves.

pure pour l'année 2013. Cette prime, qui représente donc le rapport entre dépenses courantes et base cotisable, s'élève à 21,56.

7. Le taux de cotisation global n'est donc pas dépassé et il n'y a pas lieu de procéder à la révision du modérateur de réajustement pour l'exercice 2015, qui reste ainsi fixé à 1.

8. Cependant, le législateur, dans la loi budgétaire du 20 décembre 2013, a décidé de fixer, par dérogation à l'article 225bis du code de la sécurité sociale, le modérateur de réajustement applicable pour les exercices 2014 et 2015 à 0.

9. Comme l'évolution des salaires entre 2011 et 2012 était légèrement régressive, -0,28%, en corollaire le facteur de revalorisation tombant de 1,424 à 1,420, et comme les prévisions de l'évolution des salaires entre 2012 et 2013, récemment confirmées, tablaient sur une progression de +0,42%, avec un facteur de revalorisation qui atteint 1,426, les réajustements consécutifs vers le bas en 2014 et vers le haut en 2015 ont été neutralisés, afin de garantir, selon le gouvernement, «une stabilité dans les pensions sans fluctuations minimales et inutiles»².

3. La dégradation du mécanisme de revalorisation

10. La loi de réforme des pensions, du 21 décembre 2012, a donc introduit une différenciation entre, d'une part, le mécanisme de revalorisation des salaires, à savoir l'actualisation des salaires inscrits dans la carrière en valeur année de base 1984 au niveau des salaires de l'économie au moment du calcul de la pension et, d'autre part, le mécanisme de réajustement qui consiste à ajuster annuellement, pour les retraites en cours de paiement, le niveau des pensions à l'évolution des salaires.

11. Au Luxembourg, le calcul des pensions se fait à une année de base qui est l'année 1984. Pour ce faire, les salaires touchés par un assuré chaque année sont divisés par l'indice moyen de l'année et par le facteur de revalorisation de l'année correspondante. Le facteur de revalorisation représente en fait l'évolution du salaire horaire moyen réel entre l'année 1984 et l'année en question. Sous la législation en vigueur avant 2013, ces facteurs s'appelaient coefficients d'ajustement et on multipliait les salaires courants par le coefficient d'ajustement. Le facteur de revalorisation (FR) n'est rien d'autre que l'inverse du coefficient d'ajustement (CA). Donc: $FR = 1/CA$.

12. Une fois la pension calculée à l'année de base 1984, elle est adaptée à l'année courante moyennant l'indice courant³ et le facteur de revalorisation.

13. Cependant, alors que les salaires de l'année 2014 sont ramenés à l'année de base en les divisant par le facteur de revalorisation le plus actuel (qui est en fait celui de 2012, à savoir 1,420), la pension à l'année de base 1984 touchée par un assuré qui part à la retraite en 2014 est multipliée par le facteur de revalorisation de l'année 2010 (fixé par la loi à 1,418).

14. En effet, les pensions dont le début du droit se situe après le 31 décembre 2013 sont multipliées par le facteur de revalorisation de la quatrième année précédant le début du droit à la pension.

² À noter que la méthode utilisée pour effectuer cette neutralisation constitue un détournement de la finalité du modérateur, introduit pour d'autres raisons, bien que, techniquement, cet artifice permette d'atteindre le résultat souhaité par le gouvernement.

³ L'indexation fonctionne comme pour les salaires.

15. Il existe donc un décalage de deux ans en défaveur du bénéficiaire d'une pension.

Lors de sa séance du 27 avril 2012, le Conseil de gouvernement a décidé que le premier ajustement à payer sous le nouveau régime de pension ne prendrait pas en considération l'évolution des salaires des années 2010 et 2011 et que cette évolution doit être neutralisée pour l'avenir.

16. Le projet de loi initial de réforme des pensions avait prévu que les pensions dont le début du droit se situerait avant le 1^{er} janvier 2013 seraient multipliées par le facteur de revalorisation de l'année 2011. Tandis que les pensions dont le début du droit se situerait après le 31 décembre 2012 seraient multipliées par le facteur de revalorisation de l'avant-dernière année précédant le début du droit à la pension.

17. La pension valeur 1984 d'un assuré qui quitte la vie active en 2014 serait donc multipliée par le facteur de revalorisation de 2012.

18. Or, dans sa version amendée par la commission parlementaire, le projet de loi spécifiait désormais que les pensions dont le début du droit se situe avant 1^{er} janvier 2013 seraient multipliées par un facteur de revalorisation fixé à 1,405, qui correspond en fait au facteur de 2009.

19. Dans son avis du 9 novembre 2012, la CSL avait souligné le fait que le premier ajustement à payer sous le nouveau régime de pension ne prendrait effectivement pas en considération l'évolution des salaires des années 2010 et 2011. En conséquence, notre Chambre s'était prononcée avec vigueur pour l'application de l'ajustement des pensions au 1^{er} janvier 2013. Elle avait argué que l'annulation de l'ajustement en 2013 et la fixation du facteur de revalorisation à 1,405 pour les pensions échues avant le 1^{er} janvier 2013 introduisaient une discontinuité dans le calcul des pensions. Le montant nominal d'une pension minimum attribuée avant le 1^{er} janvier 2013 serait inférieur au montant nominal d'une pension attribuée après le 1^{er} janvier 2013.

20. Or, dans la version finale de la loi votée le 21 décembre 2012, sur laquelle la CSL n'a pas été consultée, cette inégalité de traitement a été résolue, non pas par un nivellement par le haut, mais par un nivellement par le bas. En effet, la loi entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013 stipule au final que les pensions dont le début du droit se situe avant le 1^{er} janvier 2014 sont multipliées par le facteur de revalorisation fixé à 1,405 (correspondant au facteur de 2009), et que, les pensions dont le début du droit se situe après le 31 décembre 2013 sont dorénavant multipliées par le facteur de revalorisation de la quatrième année précédant le début du droit à la pension (et non plus de l'avant-dernière année). Concrètement, pour le calcul de la pension d'un assuré qui quitte la vie active en 2014, on applique le facteur de revalorisation de 2010 (et non plus de 2012).

21. La manœuvre qui s'est opérée autour du facteur de revalorisation, réalisée en catimini, a pour effet de détériorer, encore davantage, la perte subie par les retraités lors du calcul de leur pension.

Calcul d'une pension au 1^{er} janvier selon l'année de départ à la retraite, sous l'ancienne et la nouvelle législations

Année de début	Facteur de revalorisation	Ancienne législation «avant-dernière année»	Nouvelle Législation «quatrième année précédant»	Perte
2009	1,405			
2010	1,418			
2011	1,424			
2012	1,420			
2013		30 000,00 €	29 599,72 €	-1,33%
2014		30 000,00 €	29 957,75 €	-0,14%

Explication: pour 2013 et 2014, on considère le cas d'un individu qui aurait obtenu une pension de 30.000 € sous l'ancienne législation et on calcule quelle est sa pension sous la nouvelle. Dans la colonne «nouvelle législation», a donc été appliqué pour l'année en cours, le facteur de revalorisation de la 4^e année précédant l'année en cours, au lieu de la 2^e année. En conséquence, avec la nouvelle législation, un assuré qui part à la retraite en 2013 a eu droit à une pension annuelle de 29.599,72 € (30.000 €/1,424 * 1,405), au lieu de 30.000€ sous l'ancienne législation, soit environ 400 € de moins.

22. La perte induite par la nouvelle législation intervient dès le début du paiement de la pension. Elle est définitive et ne sera jamais compensée par les réajustements futurs.

23. Par ailleurs, vu que le facteur de revalorisation pour l'année 2012 est fixé à 1,420 (ce qui représente une baisse de 0,28% par rapport au facteur de revalorisation de 2011 qui s'élevait à 1,424), il faudrait recommander aux personnes ayant droit à une pension de vieillesse à partir de l'année 2015 de prendre leur retraite à ce moment-là (ou d'attendre 2017) et de ne pas la prendre en 2016 puisque dans ce cas de figure, leur pension serait de 0,28% inférieure (car on appliquera le facteur de revalorisation de 2012).

24. En effet, vu que le facteur de revalorisation de 2011 (applicable pour les départs à la retraite en 2015) dépasse celui de 2012 (applicable aux départs à la retraite en 2016), il est plus intéressant de prendre, dans la mesure du possible, sa pension avant la fin de l'année 2015. Au vu de ce décalage, il se peut qu'une pension demandée postérieurement à une autre (et toutes choses égales par ailleurs, notamment même durée d'assurance et même montant au niveau des salaires déclarés) soit inférieure à cette dernière.

4. Pour une juste application du réajustement

25. En matière de réajustement des pensions sous l'empire de l'ancienne législation, le même facteur (le facteur d'ajustement) servait à ajuster, à la fois, les pensions en cours de paiement et les nouvelles. Or, la dernière loi de réforme a introduit une différenciation entre les deux ajustements; cela pour éviter, selon les arguments du gouvernement de l'époque, que les pensions des retraités ne soient réduites en cas d'une modulation de l'ajustement.

26. Concrètement, les pensions en cours de paiement sont dorénavant multipliées par le produit des différents facteurs de réajustement déterminés par année de calendrier et ce à partir de l'année postérieure au début du droit à la pension, mais au plus tôt à partir de l'année 2014.

27. Pour une année de calendrier, on obtient le facteur de réajustement en ajoutant à 1 le produit de la multiplication du taux de variation annuel du facteur de revalorisation, entre l'avant-dernière année et l'année précédant celle-ci, par le modérateur de réajustement applicable pour l'avant-dernière année.

28. Ce modérateur de réajustement est fixé à 1 à partir de l'année 2012. Mais il est au maximum égal à 0,5 si la prime de répartition pure de l'avant-dernière année précédant celle de la révision dépasse le taux de cotisation global.

29. Comme décrit plus haut, le législateur, dans la loi budgétaire du 20 décembre 2013, a décidé de fixer le modérateur de réajustement applicable pour les exercices 2014 et 2015 à 0. Cela a pour conséquence que les pensions ne vont pas être réajustées au 1^{er} janvier 2015.

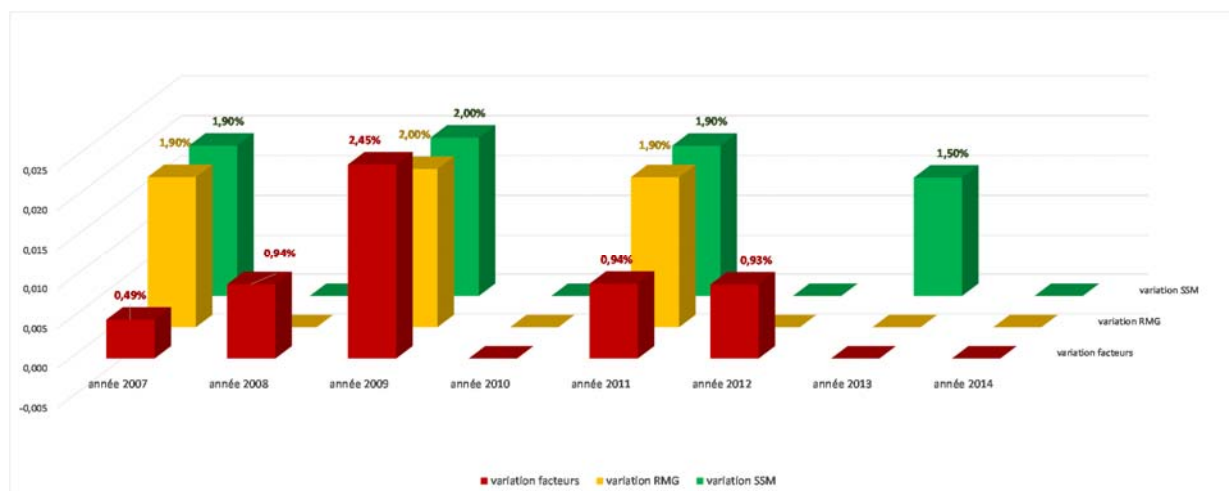
30. Dans son avis I/50/2013 du 6 décembre 2013, si la CSL avait salué l'annulation du réajustement des pensions au 1^{er} janvier 2014, elle avait exigé toutefois un réajustement intégral et régulier des pensions au 1^{er} janvier 2015, sur base de l'évolution réelle des salaires en 2013. Notre Chambre réitère ici sa demande.

31. En effet, ce réajustement intégral est plus que légitime car, par le passé, les retraités ont déjà dû subir un manque à gagner induit par la modulation du mécanisme d'ajustement des pensions. Contrairement à ce qui était normalement prévu, le législateur a différé l'application des nouveaux facteurs d'ajustement: à savoir l'adaptation partielle du facteur d'ajustement le 1^{er} juillet 2007 (1,340) puis de façon intégrale le 1^{er} juillet 2008 (1,352), au lieu d'un ajustement intégral dès le 1^{er} janvier 2007, ainsi que l'adaptation partielle du facteur d'ajustement le 1^{er} janvier 2011 puis de façon intégrale le 1^{er} janvier 2012 (1,352), au lieu d'un ajustement intégral dès le 1^{er} janvier 2011.

32. La comparaison de l'évolution de l'ajustement des pensions avec celle du salaire social minimum (SSM) et celle du revenu minimum garanti (RMG) est riche d'enseignements. En effet, le SSM a bénéficié d'une application normale de l'ajustement, tandis que le RMG n'a pas été ajusté à l'évolution des salaires réels le 1^{er} janvier 2013, alors que les pensions, comme on vient de le voir, ont dû subir plusieurs modulations à partir de 2007 ainsi qu'une absence d'ajustement en 2013; parallèlement le SSM a, lui, bénéficié en 2013 de son ajustement et a donc connu une hausse de 1,5%. Comme évoqué plus haut, la loi votée le 21 décembre 2012 stipule que, désormais, «les pensions calculées conformément à l'article 225 [du code de la sécurité sociale] sont multipliées par le produit des différents facteurs de réajustement déterminés par année de calendrier et ce à partir de l'année postérieure au début du droit à la pension, mais au plus tôt à partir de l'année 2014» [article 225bis actuel du code de la sécurité sociale]. En effet, il n'y a eu aucun réajustement des pensions au cours de l'année 2013. Or, notre Chambre demande que ce réajustement, qui aurait dû normalement avoir lieu, soit réalisé.

Variation de l'ajustement, d'une année par rapport à la précédente

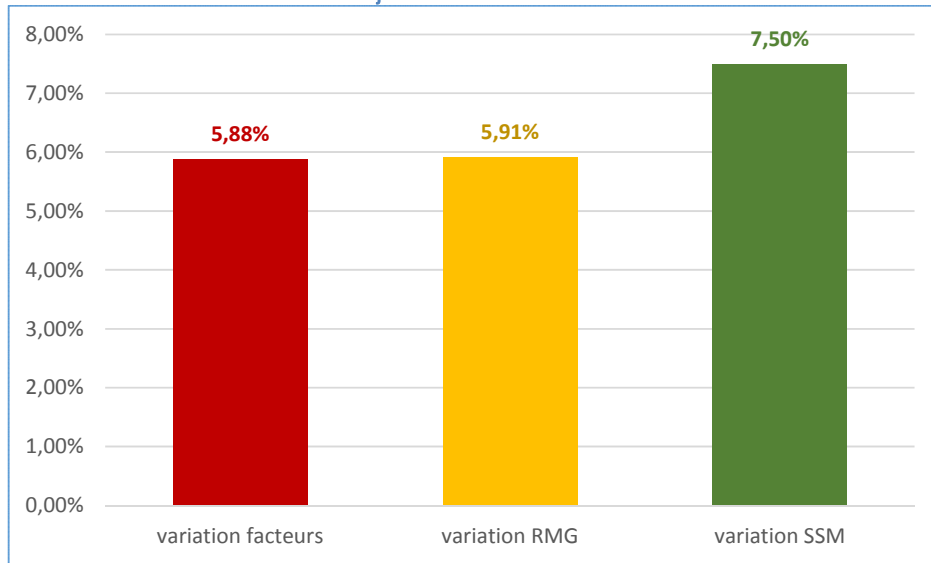
notes	périodes	facteurs de (ré)ajustement	variation facteurs	RMG (indice 100)	variation RMG	SSM (indice 100)	variation SSM
	année 2006	1,327		164,21		230,53	
décalage de l'ajustement des pensions au 1er juillet	année 2007	1,340	0,49%	167,33	1,90%	234,91	1,90%
	année 2008	1,352	0,94%	167,33	0,00%	234,91	0,00%
	année 2009	1,379	2,45%	170,68	2,00%	239,61	2,00%
	année 2010	1,379	0,00%	170,68	0,00%	239,61	0,00%
ajustement des pensions réparti sur deux ans	année 2011	1,392	0,94%	173,92	1,90%	244,16	1,90%
	année 2012	1,405	0,93%	173,92	0,00%	244,16	0,00%
début de la réforme des pensions: nouvelle méthode de calcul	année 2013	pas de réajustement en 2013	0,00%	173,92	0,00%	247,82	1,50%
	année 2014	modérateur fixé à 0	0,00%	173,92	0,00%	247,82	0,00%



NB: Les ajustements s'opèrent tous les deux ans (années impaires). Cependant, la loi de réforme des pensions, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013, prévoit désormais un réajustement chaque année. Or, si initialement, cette même loi a fixé le modérateur du réajustement à 1, une loi du 20 décembre 2013, par dérogation à l'article 225bis du code de la sécurité sociale, a fixé ce modérateur à 0 pour les années 2012 et 2013. Donc, il n'y a pas de réajustement des pensions en 2014 (ni en 2015). Par ailleurs, les variations de l'ajustement tiennent compte du fait que les nouveaux facteurs d'ajustement ne sont entrés en vigueur qu'au début du second semestre (le 1^{er} juillet) lors des années 2007 et 2008. En conséquence, le facteur d'ajustement de 2006 (1,327) est resté en vigueur pendant le premier semestre 2007 et le facteur appliqué depuis le 1^{er} juillet 2007 (1,340) est resté en vigueur durant le premier semestre 2008. En conséquence, les facteurs moyens qui ont été effectivement appliqués pendant les années 2007 et 2008 étaient égaux, respectivement, à 1,3335 et 1,346.

32bis. Toujours en ce qui concerne la variation de l'ajustement, si l'on compare maintenant l'année 2006 avec l'année 2014, on s'aperçoit qu'il y a une différence de 1,62 point de pourcentage en défaveur des pensions par rapport au SSM [5,88% contre 7,50%].

Variation de l'ajustement entre 2006 et 2014



Source: IGSS, FNS, Stateg; tableau et graphiques: CSL

33. Au vu de ce constat et des pertes subies par les pensionnés, par rapport à l'application normale du principe de l'ajustement dans le cas du SSM, la hausse de 0,42% des montants des pensions en 2015 ne serait pas usurpée. Ainsi, par exemple, un retraité touchant une pension annuelle de 40.000 € en 2013, qui n'a pas vu ce montant baisser en 2014, bénéficierait d'un montant annuel de 40.168 € en 2015.

34. Or, si cette revendication de notre Chambre se heurtait à un refus catégorique, une **solution alternative** pourrait être envisagée. En effet, il serait possible d'effectuer cette hausse de 0,42%, non pas sur base de la pension effectivement touchée en 2014, mais sur base d'un montant théorique incluant la baisse virtuelle qui aurait pu se produire cette année-là. Dans l'exemple ci-dessus, la hausse de 0,42% pourrait se faire, non pas sur 40.000 €, mais sur le montant de 39.888 € [ce qui correspond à une baisse de 0,28% du montant de 40.000 € qui aurait pu se produire en 2014 si le modérateur n'avait pas été fixé à 0].

35. Au final, la pension réajustée au 1^{er} janvier 2015 équivaldrait à 40.055,53 € (ce qui correspond à une hausse de 0,42% du montant de 39.888 €).

36. En effet, il faut garder à l'esprit que la perte induite par le non-ajustement en 2015 est définitive et ne sera jamais compensée par les réajustements futurs. En effet, de manière hypothétique, si la hausse du facteur de revalorisation devait produire une hausse des pensions en 2016, l'augmentation s'appliquerait sur les 40.055,53 € et non sur les 40.000 €, mais cela serait une voie moyenne par rapport à une hausse prenant pour point de départ le montant de 40.168 € présenté plus haut.

37. C'est pourquoi, la proposition de réaliser un ajustement au 1^{er} janvier 2015 sur la base d'un montant théorique incluant la baisse virtuelle qui aurait pu se produire en 2014 est une solution plus que raisonnable. Bien évidemment, les pensions réellement perçues en 2014, avec le bénéfice d'un modérateur égal à 0, resteraient intactes.

5. En conclusion

38. Dans le passé, la CSL a souvent revendiqué l'abandon de l'année 1984 comme année de base de calcul des pensions, étant donné que ce système est peu transparent et très compliqué pour l'assuré.

39. Il est vrai que, sous l'ancienne législation, ce mode de calcul n'aboutissait pas à des pertes pour l'assuré: on divisait les salaires par les coefficients d'ajustement et on multipliait la pension base 1984 par le facteur d'ajustement, deux indicateurs retraçant l'évolution des salaires réels pour la même période.

40. Or, la loi de réforme du 21 décembre 2012 a introduit un décalage de deux années dans le calcul des pensions. Le facteur de revalorisation le plus actuel est utilisé pour réduire les salaires de l'année courante à la base 1984 (généralement celui de l'avant-dernière année précédant le calcul), alors que le facteur de revalorisation utilisé pour adapter la pension année de base 1984 à l'année courante est celui de la quatrième année précédant le début de la pension.

41. Notre Chambre ne peut pas accepter cette dégradation dans le calcul des pensions. Au niveau de la revalorisation des pensions, la CSL insiste pour que le décalage supplémentaire de deux ans, introduit par la réforme des pensions, soit annulé. Elle demande que les pensions soient calculées à l'année courante et que le principe de l'année de base 1984 soit abandonné.

42. Par ailleurs, la CSL estime que les pertes passées subies par les pensionnés justifient amplement, même si cela ne les compense pas complètement, la refixation du modérateur à 1 pour l'année 2013 et, par conséquent, un réajustement des pensions de +0,42% le 1^{er} janvier 2015. D'ailleurs, la situation financière confortable de l'assurance pension autorise un tel réajustement: la prime de répartition pure étant largement inférieure au taux de cotisation global.

43. En outre, il n'y a eu aucun réajustement des pensions au cours de l'année 2013 qui aurait dû s'élever à 1,5%. Or, notre Chambre demande avec vigueur que le réajustement des pensions, qui n'a pas eu lieu le 1^{er} janvier 2013, soit réalisé et ajouté à l'ajustement de 0,42% dû d'office au 1^{er} janvier 2015.

44. Dans la même logique, la CSL insiste pour que le RMG bénéficie également de l'ajustement à l'évolution des salaires réels, qui n'a pas été réalisé, comme cela aurait dû se faire, le 1^{er} janvier 2013. D'ailleurs, notre Chambre avertit déjà le gouvernement qu'elle ne pourra pas davantage accepter un éventuel non-ajustement du RMG en 2015.

Luxembourg, le 27 novembre 2014

Pour la Chambre des salariés,



Norbert TREMUTH
Directeur



Jean-Claude REDING
Président

L'avis a été adopté à l'unanimité.