



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG



AVIS

Avis III/38/2024

23 octobre 2024

Facteur de revalorisation des pensions

Prime de répartition pure

relatif aux

Projet de règlement grand-ducal fixant le facteur de revalorisation de l'année 2023

Projet de règlement grand-ducal fixant la prime de répartition pure pour l'année 2023

Par lettres du 3 octobre, Madame Martine Deprez, ministre de la Santé et de la Sécurité sociale, a soumis deux projets de règlement grand-ducal à l'avis de la Chambre des salariés du Luxembourg (CSL). Le premier définit le facteur de revalorisation de l'année 2023, l'autre la prime de répartition pure pour la même année 2023.

1. Le contenu des projets de règlements grand-ducaux

1. Un des projets de règlement grand-ducaux sous avis fixe le niveau du facteur de revalorisation applicable aux revenus cotisables de l'année 2023. Pour cette année 2023, le facteur de revalorisation s'établit désormais à 1,595 – en hausse de 1,6% par rapport au facteur de 2022.

1bis. Sachant que le facteur de revalorisation équivaut au facteur qui raccorde le niveau de revenus réels d'une année au niveau de revenus réels de l'année de base 1984, le facteur de 1,595 établi pour l'année 2023 indique que le revenu cotisable réel horaire moyen est 59,5% supérieur en 2023 qu'en 1984, et 1,6% supérieur qu'en 2022.

2. L'autre projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet de fixer la prime de répartition pure de l'année 2023. La prime de répartition pure correspond au ratio entre les dépenses courantes annuelles de la Caisse nationale d'assurance pension (CNAP) et la somme des revenus cotisables du régime général d'assurance pension. Selon le projet de règlement grand-ducal sous avis, cette prime de répartition pure s'élève à 22,33% en 2023.

3. Notre Chambre est d'avis que les deux projets grand-ducaux sont à analyser conjointement puisque le réajustement annuel des pensions dépend à la fois du facteur de revalorisation et de la prime de répartition pure.

3bis. En effet, depuis la réforme des pensions de 2012, le réajustement intégral des pensions – dont le niveau dépend de l'évolution du facteur de revalorisation – est conditionné au fait que la prime de répartition pure ne dépasse pas le taux de cotisation global qui s'élève actuellement à 24%.

3ter. Au vu d'une prime de répartition pure inférieure au taux de cotisation global, il n'existe pas de nécessité (légale) de modérer le réajustement des pensions qui pourra donc se faire de manière intégrale. Dès lors, toutes les pensions actuelles (de vieillesse, de survie ou d'invalidité) seront augmentées au 1^{er} janvier 2025 de la même ampleur que l'évolution du facteur de revalorisation – c'est-à-dire de 1,6%.

2. Commentaires de la CSL

4. La Chambre des salariés approuve les projets sous rubrique.

5. Toutefois, notre Chambre profite du présent avis pour formuler certains commentaires, certaines réserves et certaines revendications intrinsèquement liés 1) au facteur de revalorisation, 2) à la prime de répartition pure et 3) au réajustement des pensions.

6. La CSL constate que, depuis la réforme des pensions de 2012, les pensions nouvellement attribuées sont calculées sur base du facteur de revalorisation de la quatrième année qui précède le départ à la pension. Avant la réforme des pensions de 2012 c'était toujours le dernier facteur de revalorisation connu – de fait celui de deux ans précédant le départ à la retraite – sur base duquel la pension nouvellement attribuée était calculée. De fait, la réforme des pensions de 2012 a donc, à travers de ce seul changement technique, provoqué que les pensions perdent deux années de revalorisation.

6bis. Concrètement, les assurés qui partent en pension en 2024 verront leur pension être calculée au facteur de revalorisation de 2020 alors que sans la réforme de 2012, la pension aurait été calculée au niveau du facteur de revalorisation de 2022. En raison de la seule perte de cette revalorisation, et sans même considérer les autres effets réducteurs de pension de la réforme de 2012, les pensions de ceux qui partent en retraite en 2024 seront 3,3% inférieures à leur niveau sans réforme.

6ter. Il est important de souligner que cette perte sera subie par les pensionnés pendant l'ensemble des années en pensions et qu'elle implique une perte considérable. Ainsi, un individu auquel est attribué une pension de, disons, 4 000 euros en 2024 aurait, sans la perte de revalorisation, eu une pension de 4 132 euros. Extrapolé sur une durée de pension de 25 ans, et sans considérer les effets de l'indexation et du réajustement des pensions, ce retraité finit par perdre 40 000 euros en prestations.

6quater. De même, en raison de la perte de revalorisation, la pension minimum en 2024 s'élève à 2 244,82 euros au lieu de 2 318,66 euros. C'est-à-dire que même le pensionné ne touchant que la pension minimum en 2024 subit une perte de plus de 22 150 euros au cours de sa retraite de 25 ans.

6quinquies. Afin de mettre fin à cette baisse cachée du niveau des pensions, qui, en plus, selon l'évolution du facteur de revalorisation, est plus importante pour certaines années que pour d'autres, la CSL revendique à ce que les pensions soient calculées sur base du dernier facteur de revalorisation connu, comme cela fût le cas avant 2013.

Année d'attribution de la pension	Perte de revalorisation subie
2014	0.1%
2015	0.1%
2016	0.9%
2017	1.4%
2018	1.2%
2019	1.1%
2020	2.3%
2021	2.8%
2022	2.4%
2023	3.3%
2024	3.3%
2025	2.7%

7. Quant au calcul de la prime de répartition pure, la CSL demande à ce que celui-ci se fasse sur la seule base des dépenses de pensions et non sur base de l'ensemble des dépenses de la CNAP. Actuellement, la prime de répartition pure inclut dans son numérateur l'ensemble des dépenses courantes de la CNAP, y compris des coûts annexes comme les transferts vers le Fonds pour l'emploi pour financer partiellement la préretraite ou l'indemnité professionnelle d'attente, ainsi que les frais de fonctionnement de la CNAP (frais de personnel, etc.). Pour la CSL, les cotisations de pension doivent être exclusivement dédiées à leur objectif principal : le financement des pensions. Les frais annexes de la CNAP devraient, selon la CSL, être pris en charge par le budget de l'État.

7bis. Les chiffres du décompte de la CNAP révèlent qu'environ 6% des dépenses courantes de la CNAP, actuellement financées par les recettes en cotisations, ne servent pas au paiement des pensions.

7ter. En définissant la prime de répartition pure comme ratio entre dépenses de pensions et la somme des revenus cotisables du régime général d'assurance pension, la prime de répartition pure

de l'année 2023 ne s'élèverait qu'à 21,0% - contre 22,33% fixé par le projet de règlement grand-ducal sous avis.

7quater. Selon les estimations de la CSL et sur base des projections faites par l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), une redéfinition de la prime de répartition pure telle que proposée ci-dessus, permettrait de décaler d'environ six années le moment du dépassement du taux de cotisation par la prime de répartition pure.

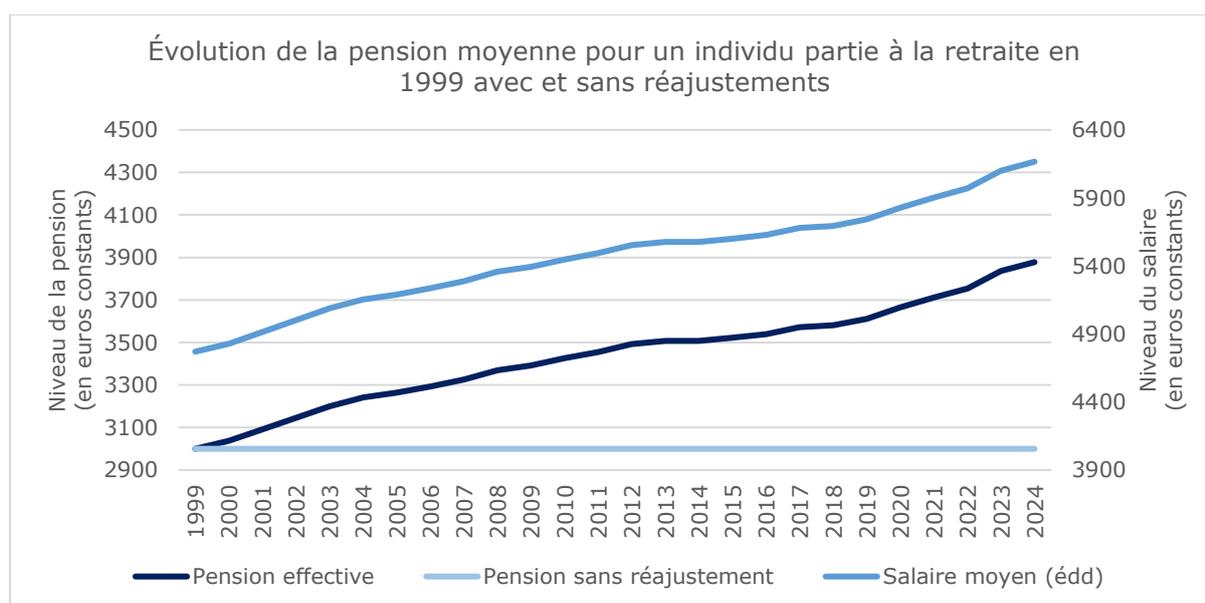
8. Quant au réajustement annuel des pensions, la CSL tient à rappeler sa revendication, formulée à travers une proposition de loi, d'un changement légal au niveau du Code de la sécurité sociale, afin de garantir la non-application d'éventuels réajustements à la baisse des pensions en vertu d'une hypothétique diminution du facteur de revalorisation¹.

9. Notre Chambre continue aussi à s'opposer au mécanisme introduit par la réforme de 2012 selon lequel un dépassement du taux de cotisation global par la prime de répartition pure implique que le réajustement annuel des pensions est modéré et appliqué qu'au plus pour moitié.

9bis. En effet, ce mécanisme implique que, même en présence d'une gigantesque réserve, l'augmentation du facteur de revalorisation et donc du revenu réel dans l'économie ne s'appliquerait plus aux pensions. Dans le cas où les dépenses courantes de la CNAP, incluant plus que les seules pensions, dépasseraient les recettes des cotisations, une augmentation de 1% du facteur de revalorisation ne provoquerait qu'une hausse maximale de 0,5% des pensions, malgré l'éventuelle poursuite de l'accumulation des réserves.

9ter. La CSL met en garde contre ce mécanisme de modération des réajustements qui aura surtout à long terme un impact significatif sur le niveau des pensions des retraités.

9quater. Notons par exemple que, si la pension moyenne d'une personne partie en retraite en 1999 n'avait pas été réajustée tout au long des 25 dernières années, elle aurait aujourd'hui une pension qui serait environ 900 euros inférieure à la pension que cette personne touche effectivement grâce aux réajustements annuels. Au cours de ces 25 années et comparativement à la situation effective avec réajustement annuel intégral, ce retraité moyen aurait cumulé des prestations inférieures de 125 000 euros sans réajustements.



¹ Pour plus de détails, voir la proposition de loi de la CSL du 29 mars 2021 relative à la préservation du niveau de pension.

9quinquies. De même, une personne qui touchait la pension minimum en l’an 2000 aurait aujourd’hui une pension inférieure de 500 euros si sa pension n’avait pas été réajustée annuellement – un niveau très paupérisant, malgré une carrière d’assurance de 40 ans ou plus.

9sexies. De manière plus générale, ne pas réajuster pleinement les pensions en fonction de l’évolution des salaires réels entraîne mécaniquement un élargissement de l’écart de niveau de vie entre les retraités et les actifs au fil des années, ce qui, par ricochet, contribue à une augmentation du taux de risque de pauvreté chez les personnes âgées.

10. Outre ces remarques relatives aux réajustements futurs, la CSL tient à répéter qu’en raison de nombreuses modulations et non-déboursements de réajustements, il existe un retard historique de réajustement à hauteur de 1,6% pour les pensionnés. Ce retard historique de réajustement se traduit par une pension inférieure d’environ 60 euros par mois pour un retraité moyen.

10bis. Du fait d’une revalorisation structurelle du salaire minimum en 2019, la pension minimum a même cumulé un retard de 2,6% par rapport au salaire minimum.

10ter. Dans le même esprit d’analyse il est à critiquer que le niveau déjà structurellement insuffisant et paupérisant du Revis ait pris lui aussi du retard supplémentaire (1,8% depuis 2006) par rapport au salaire minimum.

	Ajustements du		
	des pensions	SSM	du RMG/Revis
2006	0.0%	0.0%	0.0%
juillet 2007	1.0%	1.9%	1.9%
juillet 2008	1.0%	0.0%	0.0%
2009	2.0%	2.0%	2.0%
2010	0.0%	0.0%	0.0%
2011	0.9%	1.9%	1.9%
2012	0.9%	0.0%	0.0%
2013	0.0%	1.5%	0.0%
2014	0.0%	0.0%	0.0%
2015	0.0%	0.1%	0.0%
2016	0.5%	0.0%	0.0%
2017	0.9%	1.4%	1.4%
2018	0.3%	0.0%	0.0%
*2019	0.8%	1.1%	1.2%
(**2019)	0.0%	0.9%	0.9%
2020	1.5%	0.0%	0.0%
2021	1.3%	2.8%	2.8%
2022	1.1%	0.0%	0.0%
2023	2.2%	3.2%	3.2%
Hausse cumulée	15.5%	18.1%	16.3%

Note : Les modulations des ajustements sont illustrés en bleu. À l’exception de la modulation en 2014, sans laquelle les pensions auraient été réduites, les modulations ont contribué à une perte de pouvoir d’achat des retraités.

** passage du RMG au Revis (dans le cas d’un adulte seul, frais du logement inclus)*

*** en juillet, augmentation rétroactive du SSM et du Revis au 1^{er} janvier*

11. Enfin, la CSL note qu'une hausse structurelle, bien au-delà du simple réajustement annuel, de la pension minimum est nécessaire. En effet, toute comparaison entre la pension minimum et d'autres références minimales met à lumière l'insuffisance de la pension minimum.

11bis. Étant considérablement inférieur au seuil de risque de pauvreté et au budget de référence (défini comme étant le budget nécessaire pour mener une vie décente), le niveau de la pension minimum actuel n'est pas un garant pour une vie décente et hors pauvreté pour les personnes âgées – même si celles-ci ont une carrière d'assurance de 40 ans ou plus. En effet, afin d'atteindre ces références minimales, une hausse nette de la pension minimum entre 500 et 600 euros serait nécessaire.

11ter. La nécessité d'une hausse conséquente devient aussi évidente au vu de la progression continue de la pauvreté des personnes âgées qui a plus que doublée en passant de 3,9% en 2011 à 10,7% en 2023.

Luxembourg, le 23 octobre 2024

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.