



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG



AVIS

Avis III/83/2020

1^{er} décembre 2020

Facteur de revalorisation des pensions

Prime de répartition pure

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 2019

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 2019

Par lettres du 16 novembre 2020, M. Romain Schneider, ministre de la Sécurité sociale, a soumis deux projets de règlement grand-ducal à l'avis de la Chambre des salariés du Luxembourg (CSL). L'un fixe le facteur de revalorisation de l'année 2019, l'autre fixe la prime de répartition pure pour l'année 2019.

1. L'objet des projets

1. Le premier projet de règlement grand-ducal a donc pour objet de fixer le facteur de revalorisation applicable aux salaires, traitements ou revenus cotisables de l'année 2019. Ce dernier est fixé à 1,503. Cela représente une hausse de 1,28 % par rapport au facteur de revalorisation de 2018 qui s'élevait à 1,484.

2. Le second projet de règlement grand-ducal a, lui, pour objet de fixer la prime de répartition pure, prévue à l'article 225*bis*, alinéa 6, du code de la sécurité sociale, pour l'année 2019. Celle-ci s'élève à 21,58 % pour l'année 2019 alors qu'elle était de 21,80 % l'année précédente.

3. 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. L'ajustement des pensions avant la réforme des pensions du 1^{er} janvier 2013

4. Les pensions calculées pour l'année de base 1984 au nombre indice 100 de l'indice pondéré du coût de la vie étaient ajustées par un facteur d'ajustement. Ce facteur devait être refixé chaque fois par loi spéciale et il s'appliquait tant aux pensions échues qu'aux pensions à échoir.

5. Tous les deux ans, le gouvernement examinait s'il y avait lieu de procéder ou non à la révision du facteur d'ajustement par la voie législative, compte tenu des ressources et de l'évolution du niveau moyen des salaires et traitements.

6. La détermination du facteur d'ajustement s'effectuait sur base du niveau des salaires de l'avant-dernière année précédant celle de la révision du facteur d'ajustement et du niveau des salaires et traitements de l'année de base.

7. Ce mécanisme est le même que celui qui est utilisé pour l'adaptation du salaire social minimum (SSM).

L'ajustement normal de 2005

8. Il est prévu par la loi du 21 décembre 2004 qui a porté l'ajustement des pensions et rentes au niveau de l'année 2003. Le facteur est fixé à 1,327, ce qui correspond à une augmentation de 2 %.

L'ajustement modulé de 2007

9. L'avis du Comité de coordination tripartite du 28 avril 2006 prévoit que l'ajustement des rentes et pensions, prévu pour le 1^{er} janvier 2007, est reporté et échelonné. Les rentes et pensions sont relevées de 1 % à partir du 1^{er} juillet 2007, puis de 1 % à partir du 1^{er} juillet 2008. La loi du 22 décembre 2006 a fixé le facteur d'ajustement à 1,340 à partir du 1^{er} juillet 2007 et à 1,352 à partir du 1^{er} juillet 2008.

L'ajustement normal de 2009

10. La loi du 19 décembre 2008 a fixé le facteur d'ajustement à 1,379 à partir du 1^{er} janvier 2009, ce qui correspond à une augmentation de 2 %.

L'ajustement modulé de 2011

11. La loi du 17 décembre 2010 a porté l'ajustement des pensions et rentes au niveau de l'année 2009. Une nouvelle fois, l'ajustement a été coupé en deux : le facteur d'ajustement a été fixé à 1,392 à partir du 1^{er} janvier 2011 et à 1,405 à partir du 1^{er} janvier 2012.

2.2. L'ajustement des pensions suite à la réforme des pensions du 1^{er} janvier 2013

12. La loi du 21 décembre 2012 portant réforme de l'assurance pension a introduit une différenciation entre, d'une part, la « revalorisation » des pensions qui est utilisée dans le contexte de l'inscription des salaires et des revenus dans la carrière avec la valeur de l'année 1984 ainsi que lors du calcul initial de la pension au moment de son octroi et, d'autre part, le « réajustement » qui est utilisé pour ajuster les pensions en cours à l'évolution des salaires.

L'adaptation aux salaires des pensions à échoir

13. En ce qui concerne le calcul des pensions à échoir, le texte de loi entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013 (le projet de loi ne prévoyait pas cette dégradation) dispose 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, l'on applique le facteur de revalorisation de 2010 (et non plus de 2012).

14. Ce décalage de deux années est maintenant une perte structurelle qui est ancrée dans la législation de l'assurance pension.

Le réajustement des pensions en cours de paiement

15. Pour les pensions échues, le nouvel article 225bis du code de la sécurité sociale prévoit le mécanisme d'ajustement, appelé maintenant « réajustement » :

« Les pensions calculées conformément à l'article 225 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.

Le facteur de réajustement représente pour une année de calendrier la somme de l'unité et du 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.

Ce modérateur de réajustement est fixé à 1 à partir de l'année 2012.

Tous les ans, le gouvernement examine s'il y a lieu de procéder ou non à la révision du modérateur de réajustement par la voie législative. Si la prime de répartition pure de l'avant-dernière année précédant celle de la révision dépasse le taux de cotisation global visé à l'article 238, 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.

Toutefois, le modérateur de réajustement peut de nouveau être augmenté à une valeur ne dépassant pas 1 pour les années à partir de l'année précédant la révision, si le taux de cotisation global visé à l'article 238 pour l'avant-dernière année précédant celle de la révision dépasse la prime de répartition pure.

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 pension. Un règlement grand-ducal fixe annuellement la prime de répartition pure de l'année précédente ».

16. Il découle de ces nouvelles dispositions les réajustements suivants.

Pas de réajustement en 2013

17. En raison de la teneur de l'article 225*bis* (« au plus tôt à partir de l'année 2014 »), il n'y a pas eu de réajustement des pensions en 2013.

Pas d'ajustement en 2014, ni en 2015

18. À la fin de l'année 2013, l'on s'est aperçu de l'évolution négative du facteur de revalorisation pour l'année 2012, qui se serait traduit par une diminution des pensions en 2014.

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

20. 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 tablaient sur une progression de +0,42 %, avec un facteur de revalorisation qui devait atteindre 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 ».

21. La loi du 20 décembre 2013 a prévu en conséquence ceci :

« Art. 30. Mesures en matière d'assurance pension : refixation du modérateur de réajustement à 0 pour les années 2012 et 2013.

Par dérogation à l'article 225*bis*, alinéas 3 et 4, du code de la sécurité sociale, le modérateur de réajustement visé à l'article 225*bis*, alinéa 3, est fixé à 0 pour les années 2012 et 2013 ».

22. Cette modulation technique signifie qu'il n'y a pas de réajustement des pensions ni en 2014, ni en 2015.

23. À noter que la méthode qui a été 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.

Un réajustement normal entre 2016 et 2020

24. Au 1^{er} janvier 2016, les pensions ont augmenté de 0,49 % en raison de la progression du facteur de revalorisation de 1,426 en 2013 à 1,433 en 2014.

25. Les pensions ont augmenté de 0,91 % le 1^{er} janvier 2017, en raison de la progression du facteur de revalorisation de 1,433 en 2014 à 1,446 en 2015.

26. Le 1^{er} janvier 2018, les pensions ont augmenté de 0,28 % en raison de la progression du facteur de revalorisation de 1,446 en 2015 à 1,450 en 2016.

27. Puis, les pensions ont augmenté de 0,83 % le 1^{er} janvier 2019, étant donné la progression du facteur de revalorisation de 1,450 en 2016 à 1,462 en 2017.

28. Enfin, le 1^{er} janvier 2020, les pensions ont augmenté de 1,50 % suite à la progression du facteur de revalorisation de 1,462 en 2017 à 1,484 en 2018.

29. Si, dans son avis du 6 décembre 2013, la CSL avait salué l'annulation du réajustement des pensions au 1^{er} janvier 2014, elle avait toutefois exigé un réajustement intégral et régulier des pensions au 1^{er} janvier 2015, sur base de l'évolution réelle des salaires en 2013.

30. En effet, ce réajustement intégral aurait été 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. En tenant compte des montants du SSM, notre Chambre souligne qu'il existera, le 1^{er} janvier 2021, une différence de 2,70 points de pourcentage en défaveur des pensions en termes d'adaptation des montants depuis 2006, par rapport au SSM (1,67 point de pourcentage en ne tenant pas compte de l'augmentation structurelle de 0,9% du SSM au 1^{er} janvier 2019) qui bénéficie d'une application normale de l'ajustement, comme cela est exposé ci-dessous pour le cas d'une personne seule.

	Adaptations des pensions	Adaptations du SSM
2006	0%	0%
*2007	1%	1,90%
*2008	1%	0%
2009	2%	2%
2010	0%	0%
2011	0,94%	1,90%
2012	0,93%	0%
2013	0%	1,50%
2014	0%	0%
2015	0%	0,10%
2016	0,49%	0%
2017	0,91%	1,40%
2018	0,28%	0%
2019	0,83%	1,10%
** (2019)	0,00%	0,90%
2020	1,50%	0,00%
prévisions 2021	1,28%	2,80%
Total cumulé	11,73%	14,43%

*en juillet

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

Tableau CSL

3. La prime de répartition pure

31. Comme cela a été évoqué plus haut, la réforme des pensions, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013, a introduit un mécanisme limitant le réajustement 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. La notion de prime de répartition pure représente en fait le taux de cotisation nécessaire au financement des dépenses annuelles en l'absence de réserves.

32. Le projet de règlement grand-ducal soumis pour avis a ainsi pour objet de fixer la prime de répartition pure pour l'année 2019 : cette prime s'élève à 21,58 % (contre 21,80 % pour l'année 2018). 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 2019, qui reste ainsi fixé à 1.

33. Notre Chambre rappelle toutefois ses critiques formulées dans son avis du 14 mars 2012. Elle ne peut en effet accepter qu'un automatisme soit instauré pour la modulation du réajustement, alors qu'aucune disposition dans la législation ne prévoit une possible augmentation du taux de cotisation. En outre, le taux de cotisation n'a pas été adapté à la baisse lorsqu'il a excédé la prime de répartition pure, ce qui a permis de constituer une solide réserve qui peut être utilisée pour contribuer aux réajustements futurs. Or, le mécanisme de modération ne tient aucunement compte du niveau de réserve.

34. Un changement de la législation pourrait d'ailleurs envisager que la prime de répartition pure ne dépende plus uniquement de la base cotisable et des recettes en cotisations, mais repose sur l'ensemble des recettes de la caisse de pension, en ce compris les recettes financières et le rendement du Fonds de compensation.

35. En parallèle, il semble pertinent pour notre chambre salariale d'insérer une nouvelle disposition, à introduire dans le code de la sécurité sociale, afin que d'éventuels réajustements à la baisse des pensions ne puissent pas se produire, en vertu d'une hypothétique diminution du salaire horaire moyen représentatif de la population de référence. Pour rappel, par le passé, les assurés ont subi un manque à gagner induit par la modulation du mécanisme d'ajustement des pensions, alors que la santé financière du régime général est bonne.

4. En conclusion

36. La CSL salue la fixation, par règlement grand-ducal, du facteur de revalorisation et de la prime de répartition pure pour l'année 2019. Toutefois, elle ne peut, une nouvelle fois, que dénoncer et demander réparation des dégradations qui ont été opérées au niveau du calcul des pensions.

37. En particulier, en ce qui concerne la revalorisation des pensions, notre Chambre réitère sa revendication pour que le décalage supplémentaire de deux ans, introduit par la réforme, soit annulé. Elle demande également que les pensions soient calculées à l'année courante et que le principe de l'année de base 1984 soit abandonné, car peu transparent et très compliqué pour l'assuré.

38. En outre, la CSL rappelle son opposition à l'automatisme de la modulation du réajustement des pensions et ajoute qu'elle plaide, en parallèle, pour que le principe du

réajustement des pensions ne puisse se faire qu'à la hausse, et non à la baisse. La bonne santé financière actuelle du régime général ainsi que les pertes pécuniaires infligées historiquement aux pensionnés légitiment cette requête.

39. En effet, la CSL déplore que sa demande formulée dans son avis du 27 novembre 2014, à savoir un réajustement des pensions de +0,42 % le 1^{er} janvier 2015, n'ait pas été rencontrée. Elle estime, comme elle l'a déjà souligné dans son avis du 17 novembre 2015, que les pertes passées subies par les pensionnés auraient justifié amplement, même si cela ne les compense pas complètement, la refixation du modérateur à 1 pour l'année 2013. D'ailleurs, la situation financière confortable de l'assurance pension autorise un tel réajustement : la prime de répartition pure étant bien inférieure au taux de cotisation global ; elle est même en baisse pour l'année 2019 par rapport à la précédente.

40. Notre Chambre avait également proposé une voie moyenne en suggérant 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, comme cela a été décrit plus haut. Mais même cette solution de compromis n'a pas été retenue par le gouvernement.

41. 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 avait demandé 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.

Luxembourg, le 1^{er} décembre 2020

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.