

A-4329/25-41

Doc. parl. n° 8634



AVIS

du 17 novembre 2025

sur

le projet de loi portant modification: 1^o du Code de la sécurité sociale; 2^o du Code du travail; 3^o de la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois

Par dépêche du 15 octobre 2025, Madame la Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le projet de loi en question vise à mettre en œuvre plusieurs mesures décidées par le gouvernement dans l'objectif « *d'assurer la viabilité financière et sociale du système des pensions* », à savoir:

- le rapprochement de l'âge effectif de départ en pension en direction de l'âge légal, à travers un agencement, à partir du 1^{er} juillet 2026, des conditions de départ en pension anticipée à partir de l'âge de 60 ans de façon à prolonger progressivement la durée des périodes de cotisations obligatoires de huit mois au total (soit 1 mois par année pour les années 2026 et 2027 et 2 mois par année de 2028 à 2030 inclus), tout en maintenant les conditions de départ en pension anticipée à partir de l'âge de 57 ans (pour les agents publics cette mesure s'applique seulement aux personnes en service à partir du 1^{er} janvier 1999);
- l'insertion des périodes dites complémentaires relevant des années d'études de façon flexible au cours de la carrière d'assurance entière de l'assuré à compter du 1^{er} janvier 2026;
- l'introduction, au 1^{er} janvier 2026, d'une retraite progressive pour les salariés sur la base des modalités en vigueur dans la fonction publique;
- l'augmentation de 24,0% à 25,5% du taux de cotisation de l'assurance pension à partir du 1^{er} janvier 2026.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics souligne dès à présent qu'elle ne saurait donner son consentement général à la réforme projetée, ceci pour toutes les raisons qui suivent.

Quant à la forme

De prime abord, la Chambre dénonce avec ardeur la façon de procéder du gouvernement pour procéder à une réforme des retraites et pensions. En effet, le modèle social luxembourgeois a atteint un nouveau point bas depuis le 3 septembre 2025, où les négociations entre les partenaires sociaux sur la réforme des retraites et pensions, le travail dominical et les horaires d'ouverture des commerces ont été terminées prématurément par le gouvernement, sans qu'un accord ait pu être trouvé.

Suite à l'échec des négociations du fait de l'action unilatérale du gouvernement, c'est ce dernier qui a décidé tout seul de mettre une réforme sur le chemin des instances sans consensus entre partenaires sociaux, réforme qui n'a pas du tout fait l'objet de discussions dans le cadre des élections législatives du 8 octobre 2023 et pour laquelle le gouvernement n'a pas de mandat des électeurs, ce que le Vice-Premier ministre a confirmé lors de la conférence de presse suivant les négociations du 3 septembre 2025.

La façon de procéder du gouvernement n'est pas en phase avec les principes du dialogue social et d'un État démocratique, contrairement à ce qu'il continue d'affirmer sans cesse. Si la Chambre est d'accord que « *le dialogue n'implique pas nécessairement une codécision sur chaque point* » (cf. déclaration du Premier ministre sur l'état de la nation du 13 mai 2025), elle relève que le fait d'organiser un simulacre de consultations publiques et de discussions entre partenaires sociaux pendant des mois en vue d'une éventuelle réforme des retraites et pensions pour ensuite imposer les mesures de base prévues dès le départ par le gouvernement est pour le moins un affront. Cette façon de faire s'apparente à une politique coercitive, inacceptable face au modèle social luxembourgeois.

En janvier 2024, la ministre de la Sécurité sociale avait déjà annoncé toute seule des pistes de réforme défavorables et restreint dès le départ des moyens d'action potentiels de réforme dans le cadre de plusieurs interviews avec la presse.

Durant la déclaration sur l'état de la nation du 13 mai 2025 et au cours de diverses interventions subséquentes, le Premier ministre a présenté à plusieurs reprises les propositions du gouvernement en relation avec la réforme des retraites et pensions comme s'il s'agissait d'ores et déjà de décisions définitives et acquises: « *nous allons augmenter progressivement les années cotisables* », « *la carrière nécessaire pour ouvrir le droit à une pension sera allongée progressivement de trois mois par an sur plusieurs années* », « *nous introduisons également la possibilité d'une retraite progressive* », « *nous assurerons le financement du système* », « *mir wäerten d'Cotisatiounsjoren eropfueren* », « *d'Regierung huet décidéiert ...* », « *d'Regierung iwwerhëlt ...* », etc.

De telles affirmations sont plus qu'étonnantes et contraires au fonctionnement d'un État démocratique.

Les arguments selon lesquels le gouvernement aurait dû « *assumer sa responsabilité* » et les mesures adoptées seraient nécessaires pour garantir la résistance du pays face aux défis à venir ne tiennent pas la route en l'occurrence. Le dialogue social selon le modèle luxembourgeois ne signifie pas « *écouter pour ensuite faire comme on veut* », mais il implique une véritable négociation entre partenaires sociaux, aboutissant à des solutions trouvées ensemble, de manière consensuelle. La formation de compromis est le garant de la paix sociale dans un État démocratique.

La façon de procéder du gouvernement est d'ailleurs contraire à son propre accord de coalition, qui prévoit en effet l'organisation d'une large consultation avec la société

civile « *sur la viabilité à long terme de notre système des retraites, ceci afin de trouver un consensus à ce sujet* ».

Le gouvernement estime par ailleurs que la tripartite ne serait pas l'instrument approprié pour discuter et trouver une solution en matière de retraites et de pensions, alors qu'il affirme à l'inverse et en même temps que le Luxembourg est confronté entre autres à une crise du logement, une crise sociale (face à l'augmentation de la pauvreté) et une crise économique.

Le 4 octobre 2024, la ministre de la Sécurité sociale avait lancé la consultation publique « *Schwätz mat!* » sur une éventuelle réforme des retraites. Dès le début, il y avait un manque de transparence en la matière, entre autres sur la question de savoir si les régimes spéciaux de la fonction publique devraient ou ne devraient pas faire directement l'objet des discussions de réforme, où le gouvernement a adopté une position équivoque.

D'après l'exposé des motifs joint au projet de loi sous avis, les résultats du « *vaste processus de consultation citoyenne et d'expertise* » mettraient en évidence la nécessité d'une réforme par « *une approche équilibrée qui assure la durabilité financière, l'équité sociale et l'adaptabilité aux réalités modernes de la vie* », et « *plusieurs orientations favorisées par les participants de la large consultation en ligne [auraient] été intégrées dans le présent projet de loi* ». Le gouvernement continue par ailleurs sans cesse d'affirmer que la consultation publique aurait été un plein succès.

En même temps, les résultats publiés concernant par exemple la première phase de consultation (octobre à décembre 2024) montrent toutefois clairement que seulement un peu plus de 2.000 personnes ont réellement participé à celle-ci, ce qui ne constitue donc aucunement un nombre vaste. Dans ce cadre, uniquement 20% des participants se sont prononcés pour une réforme d'envergure du système des retraites, 25% pour une adaptation du système sans toucher à la structure de base, 30% pour une adaptation ponctuelle du système et 25% se sont prononcés contre une réforme quelconque. Au total, le Ministère de la Sécurité sociale estime que plus de 9.000 citoyens et experts auraient apporté leurs idées ou auraient été consultés en amont de l'élaboration des textes de réforme sur toute la période de consultation de huit mois (d'octobre 2024 à mai 2025). Mis à part que l'on peut s'interroger sur la représentativité de ce nombre face à l'entièvre population, il se pose la question de savoir quelle est la plus-value d'une telle consultation si l'intention n'était jamais celle de la suivre.

Le fait que le gouvernement continue sans gêne de défendre arbitrairement la nécessité d'une réforme immédiate des retraites est confirmé à travers d'autres affirmations figurant à l'exposé des motifs. Ainsi, il y est notamment énoncé que, « *en juillet 2024, l'avis du Conseil économique et social (CES) sur le régime général d'assurance pension souligne la nécessité d'une réforme ambitieuse pour garantir la pérennité du régime général d'assurance pension, en équilibrant les besoins financiers et sociaux* », et que, même si « *les avis séparés des partenaires sociaux divergent sur les moyens*

d'y parvenir, (...) il est clair que des actions sont nécessaires pour assurer la viabilité à long terme du système ».

Ces affirmations sont sorties du contexte pour justifier la réforme, surtout face à la contribution salariale dudit avis du 17 juillet 2024. Dans cette contribution, on peut en effet lire entre autres ce qui suit:

- « *En ce qui concerne la situation financière actuelle du régime général d'assurance pension, le groupe salarial est d'avis qu'elle est incontestablement saine. Depuis des décennies, le régime général récolte des recettes qui dépassent largement les dépenses du système. »*
- « *Au vu de ces réserves colossales et en connaissance des incertitudes intrinsèquement liées aux projections à très long terme qui prédisent des problèmes financiers, il est, d'après le groupe salarial, inconcevable de mettre en avant des dégradations quelconques du système de pension – d'autant plus que la précarité des retraités risque d'augmenter davantage dans le futur en raison des dégradations substantielles apportées par la réforme de 2012. »*
- « *Quand il est question de la situation financière du système de pension luxembourgeois, il est quasiment universellement reconnu que la situation financière actuelle du système est très positive; le Bilan technique de 2022 parle d'une situation financière 'plutôt confortable'. »*
- « *Malgré le catastrophisme prôné par certains, le groupe salarial tient à souligner que le Code de la sécurité sociale prévoit aujourd'hui déjà deux dispositions très ambitieuses garantissant un degré de prévoyance et de stabilité financière au système de pension. »*
- « *Remarquons qu'il existe une autre source de revenus fiscaux potentiellement importants que l'Etat pourrait se procurer pour financer le système de pension, celle de la taxation des fortunes et du patrimoine. En effet, plutôt que d'imposer les seuls revenus, une imposition du patrimoine permettrait de mieux équilibrer le coût du vieillissement et elle serait moins dépendante d'une croissance économique quelconque. »*
- « *Les réserves actuelles du système de pension, s'élevant à plusieurs dizaines de milliards d'euros, sont suffisantes pour couvrir plus de quatre ans de dépenses annuelles sans nouvelles cotisations – soulignant que la situation actuelle n'est absolument pas urgente. Les déséquilibres financiers prévus pour 2027 peuvent aisément être compensés par ces réserves dans un premier temps. »*
- « *Notre groupe s'oppose donc à la promotion accrue des 2e et 3e piliers de l'assurance pension au détriment du premier pilier. Plutôt que de privatiser une part du système public en abaissant le plafond cotisable, nous demandons un renforcement du premier pilier par une hausse de la pension minimum et la possibilité d'une pension complémentaire publique. Engager la gigantesque réserve pour financer des déficits ne peut absolument pas être un tabou. »*

Si les représentants salariaux ont effectivement formulé des propositions pour effectuer des réformes (y compris le cas échéant une hausse des cotisations sur la base du

principe de la solidarité), celles-ci devraient être destinées à entreprendre des adaptations au régime de pension lorsque cela s'avérera vraiment nécessaire. Il n'est nullement question de procéder dans l'immédiat à une telle refonte, sauf qu'il y est précisé que les dégradations considérables du système général d'assurance pension introduites par la réforme des retraites de 2012 devraient être renversées.

De l'avis de la Chambre, il est évident que les plans de réforme du système des retraites étaient préparés dès le départ, même avant la consultation publique lancée en octobre 2024, et qu'au moins les grandes lignes des textes y relatifs ont été préparés en amont de la réunion entre les partenaires sociaux du 3 septembre 2025.

Il est d'ailleurs révélateur que les députés de la majorité parlementaire et certains membres du gouvernement n'étaient même pas informés des plans de réforme annoncés par le Premier ministre lors de la déclaration sur l'état de la nation du 13 mai 2025.

De tels agissements maladroits suscitent évidemment des réactions au sein de la population. Dans le sondage du 7 mai 2025 sur les retraites, mené par l'institut ILRES, 56% des personnes interrogées ont été opposées à l'augmentation des années de cotisation. Ce taux est passé à 60% dans l'enquête ILRES du 30 juin 2025. Cette enquête met aussi en évidence une forte augmentation de l'insatisfaction du public concernant l'action du gouvernement actuellement en place. De plus, le sondage publié le 7 octobre 2025, qui confirme cette insatisfaction, montre que 63% des personnes sondées condamnent la façon de procéder du gouvernement, sans un accord entre les partenaires sociaux, pour effectuer une réforme des retraites.

Quant au fond

À l'exposé des motifs du projet de loi sous avis, plusieurs arguments sont énoncés pour justifier dans l'immédiat une réforme du système de pension, alors qu'à l'inverse il y est précisé plusieurs fois que des défis financiers se poseraient uniquement à long terme. Ces arguments sont les mêmes que le gouvernement avance dès l'annonce de sa volonté de procéder à la réforme.

Ainsi, il est d'abord relevé que le dernier bilan technique du régime d'assurance pension de l'Inspection générale de la sécurité sociale (datant du 26 avril 2022) ferait ressortir que le taux de cotisation actuel de 24% (3x8%) serait insuffisant pour payer le volume des pensions annuelles à compter de l'année 2027. Selon le même bilan, les réserves pour les pensions seraient épuisées en 2045.

Ensuite, la mise à jour du rapport de 2022, publiée en juillet 2024 par l'IGSS et portant sur les projections démographiques et financières du régime général d'assurance pension visant à évaluer la soutenabilité à moyen et long terme du régime général d'assurance pension au Luxembourg, soulignerait les défis financiers à long terme du régime, notamment en raison du vieillissement de la population et de la croissance des dépenses de pension.

L'exposé des motifs précise en outre que, « suivant les dernières projections de l'IGSS de juillet 2025, (...) les dépenses annuelles de la Caisse nationale d'assurance pension dépassent les recettes de cotisations dès 2026 » et que « la réserve du Fonds de compensation tomberait sous le seuil légal de 1,5 fois les prestations annuelles en 2038 et serait complètement épuisée en 2044 ».

Le gouvernement se base par ailleurs sur le rapport « *Études économiques de l'OCDE: Luxembourg 2025* » de l'Organisation de coopération et de développement économiques du mois d'avril 2025, qui appuierait les défis en matière de viabilité du système des pensions.

Tout comme la représentation salariale au Conseil économique et social, la Chambre estime que la situation financière du régime de pension est actuellement solide. Une argumentation basée sur des hypothèses purement théoriques quant à l'évolution à long terme du financement du régime de pension ne saurait justifier une réforme non réfléchie.

Il ne sert à rien d'élaborer des théories prophétiques à long terme, voire à très long terme (2070 et au-delà), sur la viabilité du système de pension et de peindre le diable sur la muraille. Les hypothèses de problèmes en matière de pensions qui ont à maintes reprises été annoncées dans le passé n'ont encore jamais correspondu à la réalité. La fameuse « *Rentemauer* » a toujours été mentionnée à cet égard. En 1997, le Premier ministre Jean-Claude Juncker avait déjà énoncé que la « *Rentemauer* » serait atteinte avec certitude en 2015. Aujourd'hui, dix années plus tard, ce scénario ne s'est toujours pas réalisé. Les projections ont été révisées à maintes reprises, notamment en 2006 et en 2015, où il avait été calculé que la « *Rentemauer* » devait être atteinte respectivement en 2034, voire en 2041, et en 2054. Dans le cadre des discussions menées le 16 octobre 2024 à la Commission de la Sécurité sociale de la Chambre des députés, les trois dates suivantes ont encore été présentées: en 2028 un mécanisme de correction semi-automatique réduirait l'indexation des pensions en cours de paiement, en 2041 le seuil légal quant à la réserve de compensation serait dépassé et en 2048 la réserve pour les retraites devrait être épuisée.

Concernant l'argument de la croissance des dépenses, la Chambre fait remarquer que les réserves du Fonds de compensation ont augmenté de 2,96 milliards d'euros en 2024, le total de la réserve globale du régime général d'assurance pension ayant atteint 30,67 milliards d'euros au 31 décembre 2024, ce qui correspond à 4,39 fois le montant des prestations annuelles.

Le taux de réserve du Fonds de compensation dans le PIB (33% en 2024) dépasse d'ailleurs le ratio dette publique/PIB (26,3% en 2024).

Dans le projet de loi n° 8601 sur la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029, il est énoncé, sur la base du rapport de l'IGSS de juillet 2025, que les dépenses de l'assurance pension devrait croître à un rythme supérieur à celui des recettes, de sorte que les cotisations annuelles ne suffiraient plus à couvrir les dépenses

dès 2026 déjà. Il s'agit encore d'une hypothèse. Si ce cas devait se produire, le Luxembourg dispose toujours d'une réserve, qui est justement destinée à couvrir les dépenses.

Il y a lieu de rappeler ici que les autres pays européens et les pays voisins du Luxembourg ne disposent même pas de réserves similaires, voire de réserves du tout, destinées au paiement des pensions.

En ce qui concerne l'argument du vieillissement de la population pour justifier une réforme des retraites, la Chambre signale que, au Luxembourg, la catégorie d'âge des personnes ayant 65 ans ou plus correspond à seulement 15% de la population (chiffres de l'année 2024), ce qui est le taux le plus bas en Europe¹.

Un autre argument qui est avancé par le gouvernement pour justifier la réforme en cause est l'espérance de vie de la population². Or, là encore, il y a bien une différence entre l'espérance de vie, qui est un facteur théorique, et l'âge réel de décès. Les chiffres afférents le démontrent avec évidence. Ainsi, l'espérance de vie est de 85,3 ans pour les femmes et de 81,2 ans pour les hommes, mais l'âge de décès moyen est de 81,2 ans pour les femmes et de 75 ans pour les hommes³. Même si l'espérance de vie est constamment à la hausse, l'impact de l'âge réel de décès sur le régime des retraites reste à prouver. Il s'agit d'un argument théorique parmi d'autres.

La Chambre met par ailleurs en garde contre la prise en compte des opinions émises par certaines organisations internationales, comme l'OCDE, sur la nécessité d'une réforme des retraites. Ces organisations ne connaissent pas, et ne tiennent dès lors pas compte, des spécificités de l'économie et du système de sécurité sociale du Grand-Duché. L'environnement de travail et le marché de l'emploi au Luxembourg ne sont pas comparables à la situation dans d'autres pays. Le Luxembourg dispose en effet d'un très fort secteur de prestation de services et d'un nombre élevé de travailleurs frontaliers (ce qui a pour conséquence que presque la moitié des retraites est versée à l'étranger).

Le fait que la réforme en question est fondée sur des hypothèses purement théoriques, ce qui est particulièrement risqué et fortement contestable, est d'ailleurs confirmé par les affirmations contradictoires y relatives. Ainsi, l'exposé des motifs joint au projet de loi sous avis énonce par exemple que les mesures proposées « permettront d'équilibrer la situation financière du régime général d'assurance pension jusqu'au terme de la période de couverture 2033-2042, tout en repoussant le constat d'une réserve épuisée à l'horizon 2050 », alors qu'il est mentionné au projet de loi n° 8600 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2026 que « ces mesures permettent de ralentir la trajectoire de dégradation du régime », de sorte que « la date à laquelle la réserve de compensation passerait sous le seuil de 1,5 fois les dépenses annuelles, ainsi que celle de son épuisement, seraient repoussées de quatre

¹ Eurostat, « Population structure and ageing », février 2025, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_structure_and_ageing

² <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2025/presentation-esperance-vie-taux-activite.html>

³ <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2025/stn16-population-2025.html>

années – respectivement à 2042 et 2048 – (...) offrant ainsi des marges de manœuvre supplémentaires ».

La Chambre se demande si les responsables politiques croient eux-mêmes en les hypothèses et arguments qu'ils présentent à la population. Elle avoue qu'il s'agit d'un thème complexe. Mains facteurs peuvent influencer la viabilité du système des retraites, y compris aussi par exemple l'immigration et la fécondité. Mais en tant que décideurs politiques, on ne peut pas simplement procéder à la hussarde à une réforme affectant l'ensemble de la population pour l'avenir, en se basant sur des spéculations et sans informer suffisamment le grand public. Réaliser des réformes nécessaires dans une démocratie implique le soutien et la compréhension de la population. Or, c'est justement sur ce point que le gouvernement échoue.

Quant aux mesures du projet de loi

Augmentation de la durée des périodes d'assurance

Le projet de loi introduit à partir du 1^{er} juillet 2026 une augmentation progressive de la durée des périodes d'assurance obligatoire à cotisations effectives et d'assurance continuée ou facultative de huit mois au total à l'horizon 2030 (soit 1 mois par année pour les années 2026 et 2027 et 2 mois par année de 2028 à 2030 inclus).

D'après l'exposé des motifs, « *il apparaît nécessaire d'instaurer un équilibre pérenne entre la durée de la vie professionnelle et celle du bénéfice des prestations de pension* », « *afin d'assurer la viabilité financière et sociale du système des pensions* ».

La Chambre émet des réserves quant à cette mesure. En effet, l'augmentation de l'âge effectif de départ à la retraite peut avoir des effets contreproductifs et peut ne pas mener à une réduction des dépenses du système de pension, bien au contraire. La Chambre renvoie à ce sujet à la contribution salariale de l'avis du 17 juillet 2024 du Conseil économique et social sur le régime général d'assurance pension: « *en effet, à politique constante, une hausse du nombre d'années d'occupation professionnelle va main dans la main avec une hausse des majorations proportionnelles (échelonnées) et, ainsi, avec une hausse de la pension à laquelle le bénéficiaire sera éligible* »; « *à long terme, une simple hausse de l'âge de départ à la pension risque même de coûter plus qu'un départ en retraite anticipé* », et « *l'augmentation de l'âge de départ à la retraite pourrait entraîner une hausse des dépenses d'autres branches de la sécurité sociale* » (de l'assurance maladie notamment).

Au moins, l'âge légal de départ à la retraite de 65 ans n'est pas touché à l'heure actuelle.

Selon le dossier sous avis, « *la prolongation de la carrière professionnelle vise uniquement la pension de vieillesse anticipée à partir de l'âge de 60 ans, tout en maintenant les conditions de départ en pension anticipée à partir de l'âge de 57 ans avec 40 années de périodes d'assurance obligatoire à cotisations effectives et tout en excluant*

les régimes actuels de la préretraite des salariés postés et de nuit et de la préretraite-ajustement ».

Concernant les agents publics, le texte sous avis introduit la mesure d'augmentation susvisée de la durée des périodes d'assurance à travers une modification de la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois.

L'augmentation du seuil en cas de préretraite est exclue pour les agents ayant presté au moins vingt années de travail posté dans un mode d'organisation de travail fonctionnant par équipes successives.

Le commentaire afférent mentionne uniquement le fonctionnaire. La Chambre signale que la mesure vaut toutefois également pour l'employé tombant sous le régime de pension des fonctionnaires.

Étant donné que la loi modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les agents publics n'est pas modifiée par le texte sous avis, la mesure en question s'applique seulement aux agents publics en service depuis le 1^{er} janvier 1999. Selon les informations à la disposition de la Chambre, cette exception tiendrait compte des négociations menées entre les partenaires sociaux.

Adaptation de la prise en compte des périodes complémentaires relevant des années d'études

Le projet de loi introduit « *une flexibilisation de la prise en compte des périodes d'études et de formation professionnelle, non indemnisées au titre d'un apprentissage, au cours de la carrière d'assurance pension entière à hauteur de maximum 9 années* » avec effet au 1^{er} janvier 2026.

L'objectif de cette flexibilisation est « *de mieux adapter le système des pensions aux réalités contemporaines des parcours de vie et de formation* », ce qui est effectivement le cas, de sorte que la Chambre ne voit pas d'inconvénient avec celle-ci.

Introduction d'une nouvelle retraite progressive

Le texte sous examen se propose d'introduire à partir du 1^{er} janvier 2026 la possibilité pour les salariés de demander une pension progressive, « *à l'instar de la retraite progressive régie* » par les dispositions applicables dans la fonction publique.

Vu que cette mesure concerne les salariés soumis au régime général de l'assurance pension, qui ne ressortissent pas à la Chambre des fonctionnaires et employés publics, celle-ci s'abstient de se prononcer en détail à ce sujet. Elle estime que la retraite progressive sur une base volontaire peut constituer une mesure favorable.

La Chambre constate néanmoins que le régime introduit pour les salariés est plus favorable que celui qui existe dans la fonction publique!

Ainsi, il est prévu au nouvel article L. 584-8, paragraphe (2), du Code du travail que le projet de loi sous avis se propose d'introduire que, « *afin de se voir accorder une réduction de son temps de travail en vue d'une pension progressive, le salarié doit avoir occupé son poste de travail comportant une durée de travail d'au moins soixantequinze pour cent d'un poste à temps plein au moins trois années avant la demande de réduction du temps de travail en vue d'une pension progressive* », alors que l'article 13bis de la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois dispose que l'agent public doit avoir exercé « *ses fonctions à raison de cent pour cent d'une tâche complète pendant au moins trois années avant le début souhaité de la retraite progressive* ». L'article 7 de la loi modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois comporte une disposition similaire à cette dernière.

Par ailleurs, la réduction du temps de travail des salariés en retraite progressive pourrait se faire, selon le texte projeté, jusqu'à seize heures de travail par semaine, tandis que, pour les agents publics, les dispositions applicables prévoient entre autres que « *le service à temps partiel pendant la retraite progressive ne peut être inférieur à 50 pour cent d'une tâche complète* ».

La Chambre demande de faire bénéficier les agents publics des mêmes conditions plus favorables et de modifier la législation leur applicable en conséquence.

Augmentation du taux de cotisation de l'assurance pension

Le projet de loi prévoit finalement une augmentation de 24,0% à 25,5% du taux de cotisation de l'assurance pension à partir du 1^{er} janvier 2026 afin de rétablir « *l'équilibre financier du régime général d'assurance pension* » et pour éviter que le financement du régime devienne déficitaire.

Au vu des développements qui précèdent quant au fond de la réforme projetée, la Chambre émet des doutes quant à l'argumentation justifiant cette mesure. Du moins, celle-ci est fondée sur le principe de la solidarité et donc l'effort solidaire pour assurer la viabilité du système de pension. Sans la façon arbitraire et malhonnête à agir du gouvernement dans le dossier de réforme en question et sans les arguments dénués de tout sens quant à l'urgence pour entreprendre une telle à la hussarde, la Chambre aurait très éventuellement pu marquer son accord avec cette mesure. Le gouvernement a cependant emprunté une autre voie.

Selon le projet de loi, la hausse du taux de cotisation est limitée dans le temps et seulement applicable durant la période de 2026 à 2032. La disposition légale afférente devra donc forcément être revue avant l'expiration de ce délai.

En vertu du dossier sous avis, « *l'allocation de fin d'année sera ponctuellement maintenue en absence d'augmentation future du taux de cotisation global au-delà du nouveau seuil de 25,5%* », ceci « *par dérogation exceptionnelle à la réforme du système des pensions de 2012, et tout en reconnaissant les efforts réalisés à ce jour par les retraités actuels* ».

La Chambre rappelle dans ce contexte que toutes les détériorations considérables qui ont été apportées au système d'assurance pension par la réforme des retraites de 2012 – notamment par l'instauration d'un mécanisme de limitation du réajustement des retraites existantes à travers un modérateur qui est déclenché lorsque certains paramètres sont franchis, ce qui a pour effet de réduire l'augmentation annuelle de la pension à laquelle auraient droit les retraités – doivent être défaites immédiatement. Elle renvoie à ce sujet à la contribution salariale de l'avis du 17 juillet 2024 du Conseil économique et social sur le régime général d'assurance pension.

Finalement, la Chambre ne peut s'empêcher de poser la question au gouvernement en quoi l'augmentation du taux de cotisation de 24,0% à 25,5% est en phase avec sa devise « *Méi Netto vum Brutto* ». Même s'il s'agit en l'occurrence de la cotisation pour l'assurance pension et non pas d'un impôt, l'augmentation projetée n'est certainement pas en accord avec l'esprit du programme gouvernemental.

Le paquet de réforme du système des pensions adopté par le gouvernement devrait, selon celui-ci, seulement être une première étape en vue d'une refonte plus fondamentale afin de viabiliser le système des retraites. La Chambre met en garde contre le fait de procéder par plusieurs petites réformes qui seraient mises en place peu à peu en introduisant ainsi au fur et à mesure des détériorations cachées (à l'instar de la réforme de 2012), et dont l'ensemble aurait finalement pour conséquence de mettre en cause le système au détriment de la population active et des personnes retraitées.

La Chambre ne saurait marquer son accord avec des mesures remettant en cause ou détériorant le régime des retraites au détriment de la population. Pour le cas où une future refonte du système des retraites deviendrait réellement nécessaire à un moment donné, celle-ci devra impérativement être effectuée de manière consensuelle dans le cadre du dialogue social en impliquant les partenaires sociaux à tous les stades de la procédure et des travaux y relatifs. La Chambre met en garde contre des décisions qui seraient encore prises arbitrairement par le gouvernement tout seul au cas où un consensus ne pourrait pas être trouvé dans le cadre des discussions tripartites.

Dans ce contexte, la Chambre rappelle les conditions dans lesquelles les réformes de pension dans la fonction publique ont été effectuées dans les années 1990. La façon de procéder de l'actuel gouvernement fait réapparaître cette expérience, qui laisse encore un goût amer à ce jour.

Au lieu de se focaliser sur une réforme des retraites inutile et divisant la société, le gouvernement ferait mieux de réaliser enfin d'autres réformes absolument nécessaires et dues depuis longtemps, notamment dans les domaines de la fiscalité et du logement.

En tout cas, le premier pilier du système des retraites, qui est un régime juste, légal et social, ne doit jamais être remis en cause. Les deuxième et troisième piliers ne doivent pas constituer une alternative au système public de financement des retraites. Ces piliers ne constituent pas de garantie pour une assurance vieillesse.

La réforme qui fait l'objet du projet de loi sous avis a été lancée et décidée par le gouvernement sans le mandat des électeurs et sans respecter les principes démocratiques et du dialogue social selon le modèle luxembourgeois. Par ailleurs, les arguments avancés par le gouvernement ne sont pas convaincants pour y procéder à court terme.

Pour le cas où les mesures adoptées par le gouvernement l'auraient été suite à la conclusion d'un accord entre partenaires sociaux, la Chambre aurait le cas échéant pu y donner son aval.

Étant donné que tel n'est toutefois pas le cas, et au vu de la situation problématique susmentionnée quant au respect des principes démocratiques et du dialogue social ainsi que de toutes les considérations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics rejette en bloc le projet de loi lui soumis pour avis, sous la réserve des dispositions dérogatoires favorables aux agents publics.

Ainsi délibéré en séance plénière le 17 novembre 2025.

Le Directeur,

La Présidente,

G. TRAUFFLER

M. GUIRSCH