



AVIS

Avis IV/49/2025

18 novembre 2025

Réforme des pensions

relatif au

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 lettre du 15 octobre 2025, Madame Martine Deprez, ministre de la Santé et de la Sécurité sociale, a soumis à l'avis de la Chambre des salariés (CSL) le projet de loi 8634 concernant la réforme des pensions et modifiant le Code de la sécurité sociale, le Code du travail ainsi que 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 des CFL.

Contenu du projet de loi sous avis

1. Le projet de loi soumis pour avis a pour objet de transposer certaines des conclusions arrêtées par le Gouvernement dans le cadre des discussions relatives à la réforme du régime de pension menées au sein des *Sozialronnen*.

1bis. Parmi ces conclusions, le projet de loi vise plus particulièrement à mettre en œuvre les dispositions suivantes :

- la hausse du taux global de cotisation ;
- la prolongation obligatoire de la carrière d'assurance requise pour l'accès à la pension de vieillesse anticipée lorsque celle-ci fait preuve de moins de quarante années de périodes d'assurance obligatoires ;
- la reconnaissance plus flexible des périodes d'études ;
- l'introduction d'un dispositif de pension progressive.

1ter. Les mesures de nature fiscale décidées dans le cadre de la réforme des pensions ne sont pas incluses dans le présent projet de loi. Elles font l'objet d'un projet de loi distinct, dont l'avis est annexé au présent avis.

1quater. La mesure d'aide sociale envisagée en faveur des retraités disposant de ressources financières limitées n'a, à ce jour, fait l'objet d'aucun projet de loi.

Introduction et commentaires sur la forme de la réforme

2. La CSL déplore fortement la manière dont ont été organisées l'ensemble des discussions relatives à la réforme des pensions.

3. Avant même l'ouverture officielle des discussions sur la réforme, des prises de position publiques, claires, partiales et déterminées ont été formulées par Madame la Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale, sans qu'aucun échange préalable n'ait eu lieu avec les partenaires sociaux, pourtant coresponsables, dans le cadre tripartite, de la gestion du régime général d'assurance pension au sein de la Caisse nationale d'assurance pension (CNAP).

3bis. Ces déclarations étaient d'autant plus problématiques qu'elles ont été formulées immédiatement après la nomination du nouveau Gouvernement – et donc à la suite d'élections législatives au cours desquelles la question des pensions n'avait nullement été placée à l'ordre du jour.

3ter. En effet, à l'exception de quelques déclarations générales de la politique politique, ni les programmes ni les discours des candidats élus n'ont laissé entrevoir une volonté claire de procéder à une réforme d'ampleur du système de pension.

4. L'organisation même du processus de consultation officielle, à savoir la consultation *schwäzt mat!*, s'est déroulée sans concertation préalable avec les partenaires sociaux.

4bis. Ceux-ci ont été tenus à l'écart lors de la première phase du processus, réduite à une plateforme en ligne où tout citoyen pouvait s'exprimer dans une limite de 500 caractères – une approche que la CSL considère inadaptée et contre-productive. Il est évident qu'un tel concept ne permet en aucune manière de traiter sérieusement d'un système de pension d'une telle complexité, construit pendant plus d'un siècle. Une telle méthode semble davantage destinée à diluer et fragmenter les positions des assurés qu'à permettre un débat structuré et argumenté tel que peuvent le mener les organisations syndicales représentatives.

4ter. Le résultat même de cette première phase fait d'ailleurs preuve de l'échec de cet outil. Celui-ci, censé toucher l'ensemble des résidents et frontaliers, n'a recueilli qu'un peu plus de 2 000 contributions au total. Qui plus est, **près de 40 % d'entre elles soutenaient expressis verbis la position commune de l'OGBL et du LCGB – sans compter celles exprimant des revendications similaires sans mentionner les syndicats.**

5. Lors de la seconde phase du processus, les partenaires sociaux ont été traités comme de simples parties prenantes, au même titre que n'importe quelle autre organisation de la société civile. **Si la CSL ne conteste pas la participation de la société civile à de tels échanges, elle rappelle néanmoins avec véhémence que le système luxembourgeois repose sur la cogestion tripartite, où les syndicats représentatifs et les organisations patronales constituent les partenaires sociaux de premier plan.**

5bis. Si bien que la position des partenaires peut être enrichie et complétée, elle ne saurait être diluée par une participation aussi large qu'elle n'affaiblirait la légitimité et la cohérence décisionnelle.

6. Dans le même esprit, la CSL critique vivement la méthode appliquée lors des réunions des groupes d'experts, où chaque intervenant ne disposait que de deux minutes de parole par sujet. Une telle organisation relègue *de facto* l'expertise des partenaires sociaux au second plan et ne saurait être qualifiée de véritable travail d'experts digne de ce nom.

7. À la fin de la procédure de consultation, il s'est d'ailleurs manifesté que les propositions formulées par le Gouvernement à l'issue de cette consultation n'ont nullement été inspirées par les résultats de celle-ci.

7bis. Dans son discours sur l'État de la Nation, le Premier ministre a en effet annoncé que le Gouvernement entendait agir sur un seul levier : celui de l'âge de départ à la retraite.

7ter. Cette orientation est d'autant plus incompréhensible qu'elle ne correspondait à aucune revendication exprimée, ni par les partenaires sociaux, ni par la majorité des participants à la consultation publique, lesquels rejetaient massivement toute mesure d'allongement de la carrière d'assurance, bien davantage qu'une éventuelle réduction des prestations ou une hausse des cotisations.

7quater. C'est donc précisément la seule mesure dont personne ne voulait qui, enfin, est celle reprise par le Gouvernement.

8. Il est évident que les échanges préalables n'ont eu aucun impact réel sur la position gouvernementale en matière de réforme des pensions.

8bis. L'indifférence du Gouvernement à l'égard des propositions formulées, y compris celles issues des réunions d'experts, remet profondément en cause l'utilité de l'ensemble du processus. Non seulement ce dernier a engendré des coûts importants, mais il a en outre mobilisé inutilement le temps et les ressources de toutes les parties impliquées –

pour, au final, un résultat nul : les contributions n'ont eu aucun impact ; le processus n'était qu'une farce.

8ter. L'exposé des motifs du projet de loi illustre bien l'indifférence avec laquelle le Gouvernement semble avoir traité les contributions issues du processus de consultation : seules les pistes qui confortent sa propre orientation ont été retenues, tandis que d'autres propositions majeures – telle que la revalorisation de la pension minimum, pourtant largement soutenue par les participants au processus – ont été purement ignorées.

9. Ce n'est qu'à la suite de la mobilisation exceptionnelle du 28 juin rassemblant 25 000 personnes pour manifester, entre autres, contre cette proposition de réforme, que le Gouvernement a partiellement infléchi sa position.

9bis. Même si le Gouvernement soutient dans l'exposé des motifs que la convocation des *Sozialronnen* s'inscrit dans la continuité du processus consultatif, force est de constater que celle-ci est intervenue dans la foulée en raison de la pression de la mobilisation. Selon, le Gouvernement les *Sozialronnen* entre partenaires sociaux devraient engager une négociation sur un pied d'égalité entre Gouvernement, syndicats représentatifs et employeurs.

9ter. Toutefois, **la CSL constate qu'il ne s'est pas agi de véritables négociations, mais plutôt d'un simple échange de vues, clos unilatéralement par le Gouvernement, sans réelle volonté de rechercher un compromis ni de parvenir à un accord tripartite.**

10. **Dans ce contexte, et indépendamment du fond du projet de loi sous avis, la CSL exprime sa profonde déception quant à la forme et à la conduite de l'ensemble du processus. Un modèle décisionnel qui a fait ses preuves pendant des décennies – celui de la tripartite – a été, de fait, bafoué.**

Explications, commentaires et critiques sur le fond du projet de loi

a) Les périodes d'études (ad article 1^{er} et article 6)

11. Le premier changement proposé par le projet de loi sous avis correspond à une reconnaissance plus flexible des périodes d'études effectuées après l'âge de 18 ans.

11bis. Selon la législation actuelle, les périodes d'études ou de formation non indemnisées sont prises en compte au titre de périodes d'assurance complémentaires pour autant qu'elles soient effectuées entre la 18^e année d'âge accomplie et la 27^e année d'âge accomplie de l'assuré.

11ter. Le projet de loi sous avis propose de maintenir un plafond total de neuf années pouvant être reconnues au titre de périodes complémentaires, mais supprime la condition selon laquelle ces années devaient se situer dans une tranche d'âge précise.

11quater. Ainsi, dès l'entrée en vigueur de cette modification - prévue pour le 1^{er} janvier 2026 -, un assuré ayant poursuivi ses études au-delà de la 27^e année, ou ayant commencé ses études ultérieurement, pourra faire reconnaître ces périodes au titre de l'assurance pension.

11quinquies. Le mode de prise en compte des périodes d'études ou de formation au titre de d'assurance pension ne changera pas : elles sont prises en compte pour parfaire le stage requis pour partir en pension de vieillesse anticipée à partir de l'âge 60 ans, ainsi que pour le calcul des éléments forfaitaires de la pension, à savoir la pension minimum, les majorations forfaitaires et l'allocation de fin d'année.

12. L'article 6 du projet de loi sous avis étend, *mutatis mutandis*, ce changement également pour les assurés des régimes spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois.

13. La CSL salue cette mesure, qu'elle considère comme une réelle amélioration pour les assurés et qu'elle revendique depuis de nombreuses années. Dans un contexte où la formation continue est indispensable pour s'adapter aux évolutions professionnelles, et dans une volonté de promouvoir l'apprentissage tout au long de la vie, il est essentiel de valoriser ces périodes en les intégrant pour l'ouverture des droits à pension. Toutefois, la CSL regrette que, du fait de la prolongation contrainte de la carrière professionnelle (voir point b), cet avantage se trouve en partie dilué : l'année supplémentaire éventuellement prise en compte au titre de période d'études est, *de facto*, absorbée par les mois de prolongation de carrière désormais requis.

b) La prolongation contrainte de la carrière professionnelle (*ad article 2 et 7*)

14. Le second changement proposé par le projet de loi sous avis, et prévu à son article 2, concerne la prolongation obligatoire de la période d'assurance requise pour pouvoir prétendre à une pension de vieillesse anticipée dans les cas où la carrière d'assurance ne comprend pas quarante années de périodes obligatoires.

15. L'article 7 du projet de loi sous avis étend, *mutatis mutandis*, ce changement également pour les assurés des régimes spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois – mais pas pour ceux du régime spécial transitoire.

16. À ce jour, deux conditions distinctes permettent l'accès à une pension de vieillesse anticipée.

17. D'une part, un assuré justifiant de 480 mois (soit 40 années) de périodes d'assurance obligatoire — couvrant notamment les périodes d'activité professionnelle, de chômage indemnisé, d'indemnités pécuniaires de maladie ou de maternité, de congé parental ou encore de « baby-years » — peut bénéficier d'une pension anticipée dès l'âge de 57 ans. **Cette condition reste inchangée et n'est pas visée par le projet de loi sous avis.**

17bis. **La CSL salue que le départ en pension anticipée après quarante années de périodes obligatoires demeure possible. En effet, cette disposition préserve une part importante des assurés exerçant des professions physiquement exigeantes, qui ont souvent commencé à travailler avant 20 ans et remplissent ainsi la condition des quarante années de périodes obligatoires avant 60 ans.** Ces assurés sont de la sorte épargnés d'une prolongation imposée de leur durée d'activité.

18. D'autre part, un assuré ne justifiant pas de 480 mois de périodes d'assurance obligatoire, mais totalisant 480 mois de périodes d'assurance toutes catégories confondues (incluant les périodes volontaires, d'études ou d'éducation d'un enfant par exemple), peut actuellement prétendre à une pension anticipée dès 60 ans. C'est à cette condition que le projet de loi sous avis propose d'apporter des modifications – **avec une application de cette modification à partir du 1^{er} juillet 2026.**

18bis. Concrètement, le projet de loi prévoit qu'une fois la condition actuelle de 480 mois atteinte, l'assuré devra prolonger sa carrière de plusieurs mois supplémentaires d'assurance contributive, la durée de cette prolongation dépendant de l'année à laquelle la condition serait remplie.

18ter. Ainsi, un assuré qui pourrait, à législation actuelle, partir en pension anticipée à partir de l'âge de 60 ans du fait d'une carrière d'assurance de 40 années – sans justifier de 40 années de périodes

obligatoires – devra prolonger sa carrière d'assurance contributive, c'est-à-dire, soit ses périodes obligatoires, soit ses périodes volontaires, de :

- 1 mois s'il remplit la condition actuelle de départ à partir du 1^{er} juillet 2026
- 2 mois s'il remplit la condition actuelle de départ à partir de 2027
- 4 mois s'il remplit la condition actuelle de départ à partir de 2028
- 6 mois s'il remplit la condition actuelle de départ à partir de 2029
- 8 mois s'il remplit la condition actuelle de départ à partir de 2030

18quater. À titre d'exemple, un assuré qui, selon la législation actuelle, pourrait partir en pension anticipée en octobre 2027, devra, s'il ne totalise pas quarante années de périodes obligatoires, prolonger sa carrière contributive de deux mois et ne pourra donc faire valoir son droit qu'à partir de décembre 2027.

18quinquies. Le projet de loi précise clairement que l'année où le droit de partir en pension est ouvert sert de référence pour l'attribution des mois supplémentaires. Il est ainsi clair qu'un assuré qui pourrait partir en pension en décembre 2027 et qui se voit rajouter 2 mois supplémentaires ne devra pas préster encore 2 mois supplémentaires (donc quatre au total) parce que son départ en pension a été décalé en février 2028.

19. La CSL critique fermement cette mesure de prolongation imposée de la durée d'assurance requise pour l'accès à la pension de vieillesse anticipée.

19bis. Si la CSL salue que les assurés ayant accompli quarante années de périodes obligatoires soient exclus de cette mesure, **elle dénonce avec force le caractère indifférencié de ce mécanisme, qui risque de générer de multiples problèmes sociaux et sociétaux, pour un rendement financier dérisoire au regard de son impact.**

20. Toute prolongation de la carrière d'assurance pour les assurés doit, au vu de notre Chambre, se faire sur une base volontaire, à travers des mesures incitatives permettant aux assurés de choisir librement de prolonger leur activité professionnelle au-delà du minimum requis.

20bis. Des pistes telles que des plans de gestion de l'âge, ou des améliorations ciblées des conditions de travail pour les travailleurs âgés, devraient être envisagées avant de penser à toute prolongation forcée. Ces mesures permettraient, d'une part, de rendre le travail soutenable au-delà de 60 ans et, d'autre part, d'encourager une prolongation volontaire plutôt que contrainte.

20ter. De telles approches contribueraient également à responsabiliser les employeurs, en les incitant à créer des conditions favorables au maintien en emploi des travailleurs âgés ou au recrutement de chômeurs plus expérimentés qui sont souvent en difficulté de trouver un emploi. Il est essentiel que la responsabilité d'une carrière prolongée ne repose pas exclusivement sur les assurés – comme cela serait le cas en posant des contraintes uniquement au niveau de l'assuré.

21. Une prolongation obligatoire de la carrière professionnelle est d'ailleurs socialement injuste. Appliquée de manière uniforme, elle ignore la pénibilité du travail et la dégradation de l'état de santé avec l'âge, ainsi que l'accroissement des risques psychosociaux, à l'origine d'une part significative des pensions d'invalidité (40 % en 2024).

22. Il convient de noter aussi que contraindre les assurés à prolonger leur carrière d'assurance contributive de plusieurs mois n'entraîne pas nécessairement une prolongation effective de la période de travail équivalente.

22bis. La CSL souligne le risque d'aggravation du phénomène dit de « *salle d'attente* », où des assurés proches de la retraite, mais incapables à travailler (pleinement), demeurent dans d'autres dispositifs de la sécurité sociale ou du droit du travail jusqu'à atteindre les nouvelles conditions d'accès à la pension anticipée.

22ter. Ainsi, il convient de rappeler que le taux d'absence pour cause de maladie est significativement plus élevé chez les travailleurs âgés. Imposer une prolongation de carrière à ces assurés, souvent en moins bonne santé, accroîtra mécaniquement les arrêts maladie : au lieu de percevoir une pension, ils percevront des indemnités pécuniaires de maladie, déplaçant simplement la « charge » d'un organisme de sécurité sociale à un autre.

22quater. Par ailleurs, une proportion notable (18,8 %) des pensions d'invalidité est octroyée après 60 ans et les recours au reclassement professionnel – fût-il interne ou externe – est substantiellement plus fréquent parmi les salariés âgés. La contrainte d'une carrière plus longue risque donc d'accroître le recours au reclassement professionnel ou aux pensions d'invalidité, provoquant à nouveau un transfert de coûts entre dispositifs sociaux.

22quinquies. Il faut également rappeler que le chômage de longue durée touche particulièrement les travailleurs âgés, qui rencontrent souvent des difficultés à se réinsérer sur le marché du travail. Leur imposer une prolongation de carrière ne ferait qu'allonger la durée d'indemnisation chômage, sans bénéfice réel pour le système – même si au seul niveau de la CNAP une réduction des dépenses pourrait être notée.

22sexies. De telles dynamiques entraînent des effets ambigus : les éventuelles économies de la CNAP seraient absorbées par une hausse des dépenses dans d'autres branches de la sécurité sociale. À titre purement comparatif, et sans pouvoir en déduire l'effet qui pourra être mesuré au Luxembourg, il convient de citer un rapport de la Cour des comptes en France, selon lequel, 20 % des économies générées par le relèvement de l'âge de la retraite sont neutralisées par des dépenses accrues dans les prestations sociales ou le chômage.

23. Au-delà de ces effets de transfert, le rendement financier même de la mesure est extrêmement limité, compte tenu du fonctionnement du système luxembourgeois de pension.

23bis. En effet, il convient de noter qu'un départ différé ne réduit pas seulement la durée de versement des pensions, mais qu'il augmente également le niveau des droits acquis, ceux-ci dépendant de la masse de tous les salaires touchés au cours de la durée d'assurance pension.

23ter. À titre d'illustration, le dixième avis du Comité de suivi des retraites (CSR) en France a montré que le relèvement de l'âge de départ à la retraite, s'il réduit mécaniquement le nombre d'années de versement des pensions, entraîne à moyen et long terme une hausse des dépenses plus importante du fait de montants moyens de pension plus élevés. Autrement dit, l'effet budgétaire attendu d'un tel relèvement peut s'avérer contraire à l'objectif affiché de maîtrise des dépenses.

23quater. Notre Chambre déplore vivement le manque de transparence de la fiche financière du projet de loi. Plutôt que de présenter l'impact global de toutes les mesures confondues – prolongation de la carrière, hausse du taux de cotisation, pension progressive et abattement fiscal – il aurait été pertinent de disposer d'un tableau détaillant clairement l'effet de chaque mesure. L'examen du

tableau fourni soulève d'autres interrogations, car il est difficile de discerner précisément les conséquences individuelles de chacune des dispositions incluses dans la réforme.

23quinquies. Selon les estimations présentées dans le cadre des *Sozialronnen*, une prolongation progressive de la durée d'assurance de huit mois sur cinq ans pour tous les assurés – y compris ceux qui sont exemptés par la présente proposition de réforme – permettrait de réduire la hausse du taux global de cotisation requis à l'horizon de 2070 de 0,7 point de pourcentage (soit 0,23 point par partie) par rapport à un scénario sans relèvement. Or, sachant que le relèvement ne devrait, finalement, et heureusement, pas toucher l'ensemble des assurés, le rapport financier de la mesure réel est encore moindre.

23sexies. Il convient en outre de relever que les projections financières avancées pour évaluer le rendement de cette mesure reposent sur des hypothèses discutables. Elles partent notamment du principe que le maintien en emploi des travailleurs âgés ne remplace pas (intégralement) le recrutement des jeunes et que la croissance globale de l'emploi serait plus élevée grâce à la prolongation des carrières. Or, **si l'on supposait au contraire que le maintien des salariés âgés retarde l'embauche des jeunes, et que la croissance de l'emploi demeure identique quelle que soit la durée des carrières - la seule différence résidant dans la répartition de l'emploi entre générations -, le rendement financier de la mesure serait considérablement inférieur à celui estimé.**

23septies. **Notre Chambre estime que cette mesure de prolongation contrainte de la période d'assurance pour l'accès à la pension anticipée est problématique à plusieurs égards : elle soulève des enjeux majeurs d'acceptabilité sociale, comporte des effets pervers sur les plans social et économique, et ne génère qu'un rendement financier marginal, en partie neutralisé par des coûts supplémentaires dans d'autres branches de la sécurité sociale. La CSL ne peut qu'appeler au Gouvernement de renoncer à cette décision inutile sur le plan de la pérennisation des finances de la CNAP.**

24. Qui plus est, la réforme risque de créer une confusion pour certains assurés concernant la date d'ouverture de leur droit à la pension anticipée. En effet, la date d'ouverture du droit à la pension anticipée communiquée par la CNAP dans le cadre de la demande d'estimation, peut différer de celle applicable avec l'entrée en vigueur de la réforme. Les assurés pourraient ainsi être induits en erreur, pensant que la date initiale fait foi, alors qu'elle devient en réalité caduque du fait des modifications législatives.

24bis. L'insécurité juridique ainsi créée peut mener à ce que la CNAP ne soit plus disposée à fournir des estimations de pension aux assurés, service actuellement accessible dès l'âge de 55 ans, laissant ces derniers dans l'incertitude quant à leurs droits et à la date de départ possible en pension anticipée.

25. À titre subsidiaire, notre Chambre demande qu'une période transitoire soit instaurée afin que les pensions anticipées déjà demandées et accordées sur la base de la législation actuelle avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi puissent être maintenues aux conditions et à la date initialement fixées. En effet, il nous semble difficilement concevable qu'un assuré se voie rétroactivement refuser ou reporter un droit à la pension qui lui a déjà été reconnu par décision présidentielle de la CNAP.

25bis. **Bien que l'entrée en vigueur de cette mesure au 1^{er} juillet 2026 s'explique par la volonté d'éviter qu'une décision déjà prise par la CNAP doive être remise en cause rétroactivement, force est de constater que cette période transitoire de six mois peut, pour bon nombre d'assurés, être insuffisante au vu des délais de délivrance de formulaires P5000.**

25ter. **Il convient également de souligner que certaines demandes de pension déposées au cours du premier semestre 2026, avec une demande d'admission avant le 1^{er} juillet,**

risquent, en raison des délais relativement longs de traitement, d'être décidées seulement après cette date – moment auquel les règles d'admission à la pension anticipée auront changé. Dans ce contexte, il est essentiel de doter la CNAP des moyens nécessaires pour traiter ces demandes dans des délais raisonnables, permettant ainsi, le cas échéant, aux assurés de partir à la retraite avant le 1^{er} juillet 2026, avant l'entrée en vigueur des nouvelles modalités.

26. La CSL se demande si la prolongation imposée de la durée de cotisation – qui génère une concurrence accrue entre salariés et ainsi une pression accrue sur les salaires – ne relèverait pas davantage d'une logique de compétitivité que d'un véritable souci de pérenniser le système de pension légal.

26bis. Dans l'exposé des motifs la réforme est d'ailleurs aussi justifiée par l'objectif idéologique d'instaurer un nouvel « équilibre pérenne entre la durée de vie professionnelle et celle du bénéfice des prestations de pension » alors qu'on peut se demander quel « équilibre pérenne » le Gouvernement vise.

c) L'impact sur les préretraites de cette mesure (ad article 2 et 10)

27. Toujours selon l'article 2 du projet de loi sous avis, la prolongation contrainte de la carrière d'assurance contributive ne s'applique pas aux assurés ayant droit à une pension anticipée à la suite d'une période en préretraite des salariés postés et des salariés de nuit ou en préretraite-ajustement.

27bis. L'ouverture du droit à la préretraite des salariés postés et des salariés de nuit, ainsi qu'à la préretraite-ajustement, n'est donc pas affectée par cette nouvelle condition relative à la prolongation de la carrière d'assurance pour le départ en pension anticipée.

27ter. En revanche, le moment de l'ouverture du droit à la préretraite progressive se trouve directement impacté par la réforme. En effet, la législation prévoit qu'un salarié ne peut être admis à la préretraite progressive que s'il remplit les conditions pour bénéficier d'une pension de vieillesse ou d'une pension de vieillesse anticipée au plus tard à la fin de la période d'indemnisation, soit dans un délai maximal de trois ans après le début de la préretraite. Ainsi, un salarié qui ne justifie pas de 40 années de périodes d'assurance obligatoire, mais totalise 40 années d'assurance au sens large à partir de l'âge de 60 ans — par exemple en juin 2030 — peut actuellement bénéficier de la préretraite progressive dès juin 2027. Or, une fois le projet de loi adopté, il ne pourra y accéder qu'en février 2028, dans la mesure où il ne remplira la condition pour la pension anticipée qu'en février 2031 — sauf s'il a entre-temps atteint les 40 années de périodes obligatoires.

27quater. Il est à noter que, vraisemblablement en raison de préretraites déjà accordées pour le début de l'année prochaine, d'après l'article 10 du projet de loi sous avis, la prolongation de la carrière contributive requise pour l'ouverture du droit à la pension anticipée ne s'appliquera pas aux assurés bénéficiant d'une indemnité au titre de la préretraite progressive avant le 1^{er} juillet 2026.

27quinquies. Il en résulte une différence considérable entre les différents types de préretraites : alors que les bénéficiaires de la préretraite des salariés postés et des salariés de nuit ainsi que de la préretraite-ajustement sont entièrement exemptés de cette nouvelle condition de stage, les bénéficiaires d'une préretraite progressive¹ seront, quant à eux, directement concernés par la réforme, pour autant qu'ils auront été admis à cette préretraite après le 30 juin 2026.

28. Cette distinction selon le type de préretraite pourrait engendrer des difficultés procédurales, dans la mesure où la CNAP ne dispose pas toujours, au moment de la demande d'admission à la pension anticipée, de l'information sur la nature de la préretraite

¹ A noter que la préretraite progressive est un droit pour le salarié si elle a été négociée dans le cadre d'une convention collective.

dont bénéficie le salarié – risquant ainsi de prolonger davantage les délais de traitement de la demande.

29. La CSL souligne également que la détérioration prévue pour les salariés admis à la préretraite progressive constitue, *de facto*, une dégradation des conditions de travail pour un certain nombre de salariés bénéficiant d'une convention collective prévoyant le droit au départ en préretraite progressive. En effet, lorsque la préretraite progressive est un droit garanti par les conventions collectives, le fait que l'ouverture de ce droit soit différée par la réforme équivaut à une détérioration de ces dispositions de la convention collective.

d) La hausse du taux de cotisation (*ad article 4 et 9*)

30. Dans son article 4, le projet de loi sous avis prévoit une hausse du taux de cotisation global, passant d'actuellement 24 % à 25,5 % en 2026.

31. L'article 9 du projet de loi sous avis étend, *mutatis mutandis*, ce changement également pour les assurés des régimes spéciaux et spéciaux transitoires pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois.

31bis. Étant donné que la loi prévoit que le taux de cotisation est fixé pour l'ensemble d'une période de couverture, et que la période en cours s'étend de 2023 à 2032, le nouveau taux, pour être applicable dès le 1^{er} janvier 2026, est introduit « par dérogation » à ce principe dans le projet de loi.

31ter. Comme le taux de cotisation global est supporté de manière tripartite par les salariés, les employeurs et l'État, la part respective de chacun progresserait de 8 % actuellement à 8,5 % à partir du 1^{er} janvier 2026.

32. Notre Chambre salue la volonté de renforcer les ressources financières du système de pension à travers cette hausse du taux de cotisation.

32bis. Il est en effet essentiel de garantir que le système de pension dispose des moyens financiers nécessaires pour remplir ses fonctions dans un contexte marqué à la fois par un vieillissement démographique généralisé et par une augmentation continue du nombre de retraités – conséquence directe du dynamisme économique des dernières décennies. Dans ces conditions, il est évident que les dépenses de pension progresseront au cours des prochaines années ; plutôt que de chercher à les réduire à tout prix, il convient de générer des recettes supplémentaires.

32ter. En effet, il est évident que, lorsque davantage de personnes dépendent d'un système, celui-ci doit être alimenté par des ressources accrues. Refuser cette logique reviendrait à vouloir répartir un même niveau de richesse entre un nombre toujours croissant de bénéficiaires, entraînant mécaniquement un appauvrissement des assurés.

32quater. Notamment dans un contexte de progression continue du taux de risque de pauvreté des retraités – celui-ci ayant plus que doublé au cours de la dernière décennie – un appauvrissement supplémentaire ne serait d'ailleurs guère viable.

33. L'avantage d'une hausse du taux de cotisation est d'ailleurs indéniable au vu de son effet financier. La CNAP bénéficierait, d'une année à l'autre, d'une augmentation de ses recettes d'environ 500 millions d'euros grâce à cette mesure, soit l'équivalent de 0,6 % du PIB.

33bis. À elle seule, cette évolution permettrait de repousser de trois à quatre ans les dates des événements critiques du système, à savoir le dépassement de la prime de répartition pure, le passage de la réserve sous son seuil légal, ou l'épuisement de la réserve.

33ter. Cet effet positif se reflète également dans le solde global de la sécurité sociale : selon le projet de budget, l'excédent passerait d'environ +0,7 % du PIB en 2025 à +1,1 % du PIB en 2026.

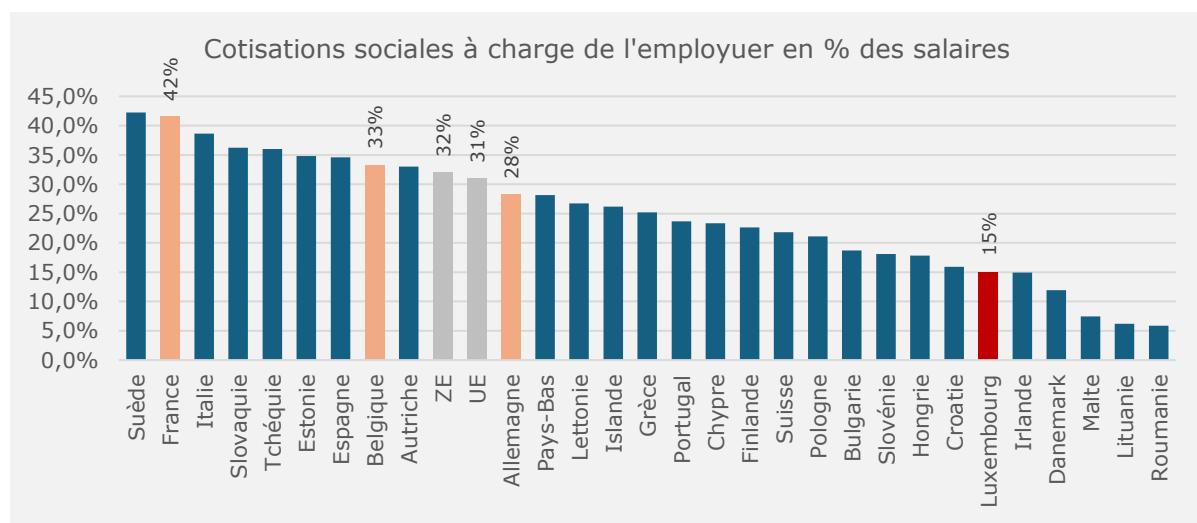
34. Une hausse du taux de cotisation présente également l'avantage de répartir équitablement le coût d'un défi sociétal — le vieillissement démographique et les conséquences de la forte croissance de l'emploi — entre le plus grand nombre d'acteurs, à savoir entre tous les salariés, les employeurs et l'État — et donc les contribuables.

34bis. Ce partage tripartite de la charge garantit que celle-ci reste supportable pour chacun, sans faire peser le poids du financement sur un seul acteur.

34ter. Il est d'ailleurs intéressant de relever qu'une hausse de 0,5 point de pourcentage du taux de cotisation par partie produit un même effet financier pour la CNAP qu'une baisse supplémentaire de 4,5 % de toutes les pensions — actuelles et futures. Une telle réduction, qui viendrait s'ajouter aux pertes de pouvoir d'achat déjà subies par les retraités et actées pour les futurs retraités du fait de la réforme des pensions de 2012 (baisse moyenne de 12 à 15 %), serait bien plus difficilement acceptable qu'une légère diminution du revenu net disponible due à une cotisation augmentée de 0,5 point de pourcentage par partie.

35. Par ailleurs, la hausse du taux de cotisation ne saurait raisonnablement être présentée comme une menace majeure pour la compétitivité du Luxembourg au motif d'une progression des charges salariales.

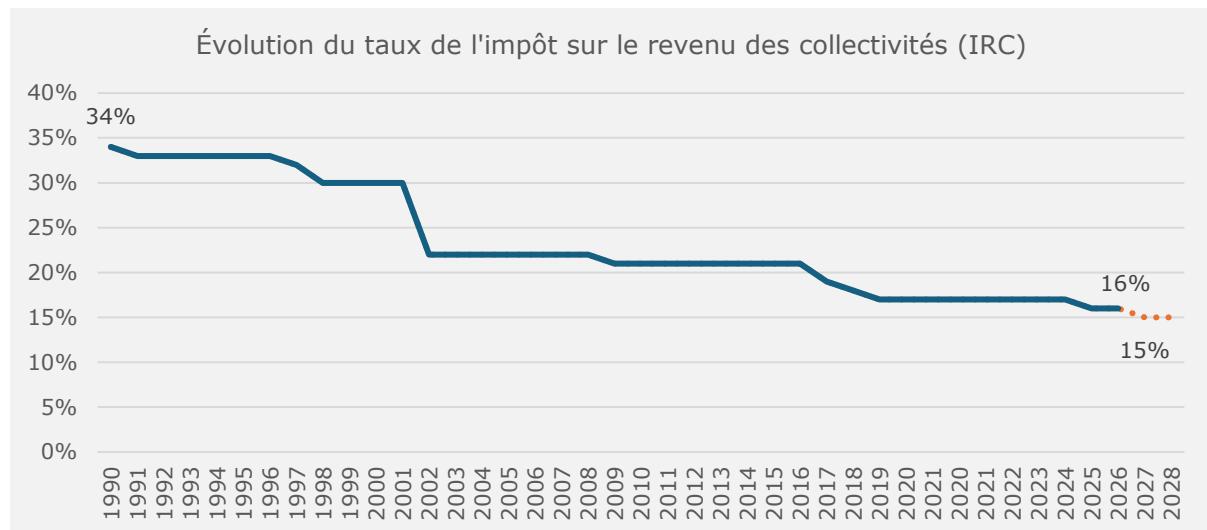
35bis. En effet, le taux de cotisation à charge des entreprises demeure parmi les plus faibles de l'Union européenne. Même après la réforme, seuls cinq pays afficheraient un taux de cotisation à charge des entreprises inférieur à celui en vigueur au Luxembourg.



Données : EUROSTAT ; graphique : CSL.

35ter. De plus, la part patronale et salariale du taux de cotisation pour l'assurance pension est restée inchangée depuis 1976 — soit depuis un demi-siècle —, ce qui invalide tout argument prétendant une « hausse continue » des charges patronales. Il s'ajoute même que, pendant ce demi-siècle de stagnation du taux de cotisation, les impôts à charge des entreprises n'ont cessé de baisser. L'impôt sur le revenu des collectivités est ainsi passé

de 34 % en 1990 à 16 % en 2025, avec une nouvelle réduction à 15 % annoncée pour 2027.



Données : EUROSTAT ; graphique : CSL.

35quater. Il convient d'ailleurs de rappeler que le concept même de la compétitivité est un concept à apprécier relativement aux autres pays. Or, comme l'a récemment souligné l'OCDE, au vu des défis démographiques et de vieillissement, nombreux sont les pays qui augmentent progressivement leur taux de cotisation ou leur assiette cotisable. Dans ce contexte, l'on ne peut dire que la position compétitive du Luxembourg se détériore.

36. Bien que la CSL accueille favorablement la hausse du taux de cotisation, elle continue à plaider pour la mise en place de sources de financement alternatives pour compléter le financement du système de pension.

36bis. Une première piste pourrait être le déplafonnement de l'assiette cotisable. Une telle mesure renforcerait les recettes du régime général d'environ 700 millions d'euros, tout en ne concernant qu'une minorité — environ 5 % — des assurés aux revenus les plus élevés. Au-delà de son rendement financier, un tel ajustement contribuerait à rétablir une plus grande équité contributive, puisque, dans le système actuel, les salariés les mieux rémunérés sont paradoxalement ceux dont la part de revenu effectivement soumise à cotisation reste inférieure au taux normal de 8 %.

36ter. Un financement alternatif permettrait non seulement d'alléger le coût du travail et de limiter la ponction sur le salaire net des assurés, mais aussi de rendre le système de pension moins dépendant de l'évolution de la croissance de l'emploi et ainsi de la conjoncture économique.

36quater. Notamment dans un contexte marqué par l'automatisation croissante et la montée en puissance de l'intelligence artificielle, susceptibles de remplacer une partie des emplois humains au sein d'entreprises pourtant très productives, la recherche d'un financement alternatif devient d'autant plus urgente.

36quinquies. Le financement alternatif peut prendre des formes multiples à travers la fiscalité, qui ne sont pas nécessairement difficiles à mettre en œuvre. Il pourrait s'inspirer de mécanismes existants, à l'instar de l'impôt de solidarité ou de la contribution pour l'assurance dépendance, pour créer des sources de recettes supplémentaires pour le système de pension en prenant en compte tout type de revenu — et pas seulement les salaires. Alternativement, des prélèvements sur la fortune ou les successions — tout en

prévoyant des abattements de patrimoine à hauteur de 1 à 2 millions d'euros -, peuvent également être envisagés afin de pérenniser le système de pension à très long terme. Ces orientations permettraient d'offrir un moyen complémentaire de renforcer les ressources du système, sans peser davantage sur le facteur travail.

37. Enfin, de manière générale, la CSL salue le renforcement du financement du système à travers la hausse du taux de cotisation — bien que le système de pension reste actuellement excédentaire et dispose de réserves considérables —, tout en soulignant que la hausse décidée ne suffira pas à elle seule de garantir la pérennité du régime à moyen et long terme.

37bis. Aux yeux de notre Chambre, il semble logique et évident de recourir, au-delà au financement supplémentaire, à la réserve de compensation du régime général pour faire face à une augmentation des dépenses de pensions. En effet, celle-ci atteigne désormais plus de 30 milliards d'euros — soit plus qu'un budget de l'Etat — et a été constituée, et continue d'être alimentée, justement afin d'être utilisée pour servir les dépenses du système.

37ter. La CSL ne s'oppose pas à l'idée de prévoir des dispositions supplémentaires pour renforcer les recettes du système, que ce soit par des mécanismes de financement alternatif ou par un plan d'augmentations plus marquées du taux de cotisation global.

37quater. Notre Chambre rappelle aussi que les dépenses non-opposables à la CNAP — telles que celles liées à l'indemnité de préretraite, à l'indemnité (professionnelle) d'attente ou encore aux frais de fonctionnement de la CNAP par exemple — restent toujours à charge du régime général d'assurance pension alors qu'elles devraient logiquement être à charge du budget de l'Etat. Étant donné que cette revendication est soutenue conjointement par les représentants des assurés-salariés et des employeurs au sein du Conseil d'administration de la CNAP, la CSL déplore que le Gouvernement ait catégoriquement refusé d'engager la moindre discussion à ce sujet — alors même qu'elle pourrait contribuer à la pérennité financière du système.

e) L'allocation de fin d'année (*ad article 3 et 8*)

38. L'article 3 du projet de loi sous avis modifie l'article du Code de la Sécurité sociale qui conditionne le versement de l'allocation de fin d'année à un taux de cotisation ne dépassant pas 24 %, de sorte que le paiement de cette allocation pourra continuer tant que le taux de cotisation ne dépasse pas le nouveau taux de 25,5 %.

39. Depuis la réforme des pensions de 2012, le versement de l'allocation de fin d'année était effectivement conditionné au maintien du taux de cotisation en dessous de 24 %, de sorte que tout relèvement du taux de cotisation entraînait, toutes choses égales par ailleurs, la suspension de cette allocation.

39bis. Avec l'adaptation introduite par le projet de loi, l'allocation de fin d'année continue d'être due malgré la hausse du taux de cotisation à 25,5 %.

40. L'article 8 du projet de loi sous avis étend, *mutatis mutandis*, ce changement également pour les assurés des régimes spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois.

41. La CSL salue cette modification, qui permet de préserver l'allocation de fin d'année, tout en estimant que le texte n'est pas assez ambitieux. La modification apportée ne

constitue qu'une adaptation exceptionnelle et ponctuelle du texte alors que l'allocation de fin d'année reste en péril pour toute hausse future du taux de cotisation.

41bis. Notre Chambre considère que la condition liant l'attribution de l'allocation à un seuil de cotisation devrait être entièrement supprimée, de sorte que, comme avant la réforme de 2012, l'allocation de fin d'année constitue un droit effectif des retraités. Pour pérenniser l'allocation de fin d'année – même si elle ne conservait plus ce nom – notre Chambre propose de l'intégrer dans les majorations forfaitaires mensuelles des pensionnés (cf. proposition de loi de la Chambre des salariés du 29 mars 2021).

41ter. La pérennisation de cette allocation est, au regard de notre Chambre, d'une importance capitale, car elle constitue un élément forfaitaire du système de pension. Sa suspension ou sa disparition entraînerait une baisse proportionnellement considérablement plus importante pour les retraités percevant une pension faible que pour ceux disposant d'une pension plus élevée.

41quater. Ainsi, pour un retraité percevant la pension minimale, l'allocation de fin d'année représente 3,6 % de la pension annuelle. Pour un retraité avec la pension moyenne, ce pourcentage s'élève à 2,0 %, tandis que pour une pension maximale, l'allocation correspond à 0,8 % de la pension annuelle.

42. À titre subsidiaire, il convient de relever que le calcul de l'allocation de fin d'année, de même que celui des majorations forfaitaires et de la pension minimum, demeure fondé sur une durée de 40 années d'assurance, alors même que la durée de stage requise pour l'ouverture du droit à la pension de vieillesse est désormais progressivement portée au-delà de 40 années. La CSL souligne qu'une modification de ce calcul représenterait une détérioration substantielle du système.

f) La pension progressive (*ad article 5*)

43. L'article 5 du projet de loi sous avis introduit de nouvelles dispositions dans le Code du travail en vue d'instaurer une pension progressive.

44. Ce dispositif permet à un assuré de poursuivre une activité professionnelle à temps partiel tout en percevant une partie de sa pension de vieillesse anticipée, sous certaines conditions.

44bis. Cette mesure s'ajoutera aux règles existantes en matière de cumul entre pension et revenu d'une activité professionnelle.

45. Si la revendication d'une retraite progressive figure depuis longtemps parmi les priorités de notre Chambre, il est regrettable de constater que le dispositif introduit par le présent projet de loi manque d'ambition et s'écarte de son objectif fondamental : celui de consacrer un véritable droit supplémentaire pour le salarié.

45bis. En raison de la multitude de conditions et de restrictions qui l'encadrent, la pension progressive ne s'apparente pas à un véritable droit à une pension partielle. Le dispositif, tel qu'il est conçu, relève davantage d'une construction administrative lourde et complexe que d'un outil pratique et accessible aux assurés.

45ter. Ainsi, tant sur la forme que sur le fond, la mesure proposée reste insatisfaisante.

46. S'agissant de la forme d'abord, notre Chambre déplore plusieurs choix légitiques et conceptuels qui affaiblissent la portée du dispositif.

46bis. Notre Chambre s'interroge sur la pertinence d'inscrire la pension progressive au sein du titre III relatif aux préretraites, alors même que sa finalité et son fonctionnement diffèrent fondamentalement de ces dispositifs. La CSL estime qu'il serait plus approprié de créer une véritable pension progressive régie par le Code de la sécurité sociale, alors même que le projet de loi sous avis ne prévoit, paradoxalement, point de mentionner la pension progressive dans celui-ci.

46ter. La CSL critique également que le projet de loi n'instaure pas une « pension de vieillesse anticipée partielle » versée parallèlement au salaire, mais une *indemnité de pension progressive*. Cette appellation, qui fait davantage référence à une indemnité de préretraite ou de chômage qu'à un droit à pension, détourne le dispositif de son esprit initial. Pour répondre à son objectif, cette prestation devrait relever du régime de sécurité sociale et constituer une pension partielle à part entière.

46quater. Par son inscription dans le titre des préretraites et par la qualification de la prestation en tant qu'indemnité, le projet de loi traduit une approche qui assimile la pension progressive à une mesure de gestion de l'emploi des seniors, plutôt qu'à un véritable mécanisme de transition vers la retraite tel qu'imaginé par notre Chambre.

46quinquies. Dans la mesure où la pension progressive relève d'une mesure de gestion de l'emploi des seniors, il ne saurait incomber à la CNAP d'en assurer le financement, dès lors qu'une telle mesure ne lui est pas opposable. Si la volonté du législateur est véritablement d'en faire une prestation relevant du régime général, il est alors indispensable qu'il s'agisse d'un droit effectif à une pension partielle inscrit dans le Code de la sécurité sociale.

47. Pour avoir droit à une pension progressive, le salarié doit d'abord se voir accorder une réduction de son temps de travail.

47bis. La pension progressive ne constitue donc pas un droit du salarié, mais dépend de l'accord de l'employeur pour la réduction du temps de travail.

47ter. La CSL estime que, notamment dans les entreprises d'une certaine taille dont l'organisation le permettrait aisément, la pension progressive devrait être un droit effectif du salarié.

47quater. En l'absence d'une reconnaissance explicite de la pension progressive comme un droit du salarié, son admission – ou son refus – demeure à la discrétion de l'employeur. Si le projet prévoit une simple information de la délégation du personnel, il ne confère à celle-ci aucun droit de codécision. Dès lors, le pouvoir décisionnel unilatéral de l'employeur reste intact, ce qui va à l'encontre de l'objectif du libre choix du salarié prôné par notre Chambre.

48. Le bénéfice de la pension progressive est en outre subordonné à la condition que le salarié ait occupé, pendant au moins trois ans avant l'admission, un poste correspondant à au moins 75 % d'une tâche complète (soit 30 heures par semaine).

48bis. Notre Chambre regrette que la pension progressive soit liée à l'ancienneté auprès d'un même employeur et au temps de travail antérieur, alors qu'il devrait s'agir d'un droit attaché à la personne du salarié et transférable d'une entreprise à l'autre. Une telle condition lie inutilement le salarié à son employeur en fin de carrière. Dans une optique

d'incitation à retarder l'entrée en pension anticipée, cette exigence ne se justifie pas, d'autant plus que l'employeur peut de toute façon refuser la réduction du temps de travail et, partant, l'admission à la pension progressive.

48ter. Ainsi, même en cas d'accord entre le salarié et l'employeur sur une réduction du temps de travail, la mise en œuvre du dispositif peut se trouver bloquée par cette condition, sans raison objective liée à la soutenabilité financière du régime de pension.

48quater. Qui plus est, la condition imposant une occupation d'au moins 75 % avant l'admission à la pension progressive apparaît particulièrement restrictive. Elle risque d'exclure de facto un grand nombre de salariés, notamment les femmes, plus fréquemment occupées à temps partiel, lesquelles se verraien ainsi privées de l'accès à ce dispositif.

49. Le taux de réduction du temps de travail doit être fixer d'un commun accord entre le salarié et l'employeur, sans pouvoir être inférieur à 25 %, ni aboutir à un temps de travail inférieur à 16 heures par semaine (40 % d'une tâche complète).

49bis. Notre Chambre peine à comprendre la finalité d'une telle limitation. Si un salarié et son employeur s'accordent sur une réduction plus faible, la CNAP pourrait en toute logique ajuster la part de pension progressive de manière proportionnelle, sans conséquence défavorable pour le régime.

50. Pour être admis à la pension progressive, le salarié doit introduire une demande auprès de son employeur au moins quatre mois avant la date souhaitée de réduction du temps de travail, accompagnée d'un certificat attestant la date d'ouverture de son droit à la pension anticipée. L'employeur dispose d'un délai d'un mois pour répondre.

50bis. Le salarié doit transmettre à la CNAP l'avenant conclu avec l'employeur au plus tard deux mois avant la réduction effective du temps de travail. La CNAP doit informer les parties de sa décision d'admission à la pension progressive au plus tard un mois avant cette date.

50ter. En cas de refus d'admission par la CNAP, l'avenant prévoyant la réduction du temps de travail est considéré comme nul et non avenu.

50quater. Vu la charge de travail supplémentaire, notre Chambre souligne la nécessité de doter la CNAP des moyens nécessaires pour traiter ces demandes dans les délais légaux.

51. Le salarié admis à la pension progressive perçoit, outre son salaire réduit au prorata des heures prestées, une indemnité de pension progressive. Celle-ci correspond au produit de la pension anticipée acquise (augmentée de l'allocation de fin d'année mensualisée) par le taux de réduction du temps de travail convenu avec l'employeur.

51bis. À titre d'exemple, un salarié percevant un salaire mensuel de 5 000 euros et ayant droit à une pension anticipée de 3 000 euros (allocation de fin d'année mensualisée incluse) qui réduit son temps de travail de 50 %, touchera un salaire de 2 500 euros et une pension progressive de 1 500 euros.

51ter. Vu la stipulation dans l'article y relatif, le montant de l'indemnité de pension progressive est indépendant de la tâche occupée pendant la pension anticipée, mais bien de la réduction de son temps de travail antérieur.

51quater. Ainsi, un salarié qui travaillait déjà à temps partiel avant l'admission à la pension progressive, disons à 75 % à titre d'exemple, et qui veut réduire son activité professionnelle à une tâche de 50 % - et donc consentir une réduction de 1/3 de son temps de travail, touchera uniquement un tiers de sa pension acquise jusqu'à ce moment – alors même qu'il n'occupe qu'une tâche de 50 % qui permet au salarié ayant travaillé à temps plein avant l'admission en pension anticipée de profiter de 50 % de la pension anticipée acquise.

51quinquies. Afin d'éviter cette inégalité de traitement des salariés à temps partiel, même si la tâche à temps partiel n'intervient qu'en fin de période professionnelle, notre Chambre propose à amender le texte proposé afin que le salarié admis en pension progressive puisse bénéficier d'une pension progressive correspondant au pourcentage de la tâche non travaillée.

51sexies. L'alinéa 2 du paragraphe 5 du nouvel article L.584-8 du Code de travail pourrait être formulé comme suit : « *L'indemnité correspond au produit de la multiplication des montants de la pension de vieillesse anticipée ainsi que de l'allocation de fin d'année qui seraient normalement dues à compter du début de la pension progressive et du taux de réduction du temps de travail comparativement à une tâche complète.* »

52. L'indemnité de pension progressive, ainsi que les cotisations sociales et les impôts y afférents, sont versés par l'employeur au salarié, l'employeur étant remboursé mensuellement par la CNAP.

52bis. Par dérogation, la CNAP peut, sur demande de l'employeur, consentir au versement direct de cette indemnité au salarié. **Notre Chambre demande à ce que soit précisé, sur base de quels critères la CNAP pourrait accepter (ou refuser) une telle demande patronale**

53. En matière de sécurité sociale et de fiscalité, le projet assimile l'indemnité de pension progressive à une pension de vieillesse anticipée.

53bis. Fiscalement, cette assimilation entraîne l'attribution d'une deuxième fiche d'impôt, tandis qu'en matière de sécurité sociale, elle implique l'application de cotisations pour l'assurance maladie en nature (2,8 %) et l'assurance dépendance (1,4 %).

54. Notre Chambre demande que soit précisé si un salarié en pension progressive peut bénéficier de l'abattement pour maintien dans la vie professionnelle.

54bis. Si l'assimilation à une pension anticipée semble exclure ce bénéfice, la pension progressive n'est toutefois pas expressément mentionnée, dans le projet de loi relatif à cet abattement, comme dispositif auquel le contribuable doit renoncer pour pouvoir en bénéficier.

54ter. Compte tenu du fait que la pension progressive s'accompagne d'une activité professionnelle continue et qu'elle ne constitue qu'un recours partiel au droit à pension, notre Chambre estime que cet abattement devrait également s'appliquer. Vu que le projet relatif à cet abattement ne prévoit pas de proratisation en fonction des heures travaillées, celui-ci devrait être dû intégralement.

54quater. Des clarifications, voire une adaptation du texte légal, devraient être apportées en ce sens.

55. Le projet de loi prévoit aussi que, lorsque le salarié en pension progressive fait l'objet d'un licenciement collectif, d'un licenciement pour des motifs non inhérents à sa personne ou d'une cessation de plein droit de son contrat de travail, le versement de l'indemnité de pension progressive est réalisé directement par la CNAP.

55bis. Dans ce cadre, l'employeur est tenu d'informer la CNAP dans un délai de trois jours de la cessation du contrat de travail.

55ter. La procédure ainsi que le délai y relatif semble peu réaliste au vu de notre Chambre. Elle se demande aussi pourquoi l'ADEM ne pourrait pas verser l'indemnité de pension progressive – avec remboursement par la CNAP – ensemble avec les éventuelles indemnités de chômage.

55quater. La CSL s'interroge également sur le traitement des assurés en pension progressive qui seraient licenciés. En effet, pour bénéficier des indemnités chômage, il est généralement requis que le salarié soit disponible pour occuper un nouvel emploi. Or, le projet de loi sous avis lie le bénéficiaire de la pension progressive à son employeur actuel et ne permet pas qu'un autre employeur reprenne ce salarié dans le cadre de ce dispositif, ce qui soulève des questions sur l'accès effectif aux allocations chômage pour ces assurés.

56. Notre Chambre s'interroge par ailleurs sur les effets du passage de la pension progressive à la pension anticipée, notamment quant au calcul de cette dernière.

56bis. La CSL souhaite savoir si, en cas de départ en pension anticipée après une période de pension progressive, les taux applicables en matière de majorations forfaitaires ou proportionnelles, ainsi que les seuils relatifs aux majorations échelonnées, demeurent ceux en vigueur au moment de l'admission à la pension progressive, conformément au mécanisme actuellement prévu pour le recalcul des pensions de vieillesse légales à l'article 192 du Code de la sécurité sociale.

56ter. Notre Chambre souhaite également savoir si les périodes de travail accomplies durant la pension progressive sont intégrées au calcul de la pension anticipée ou si, comme pour le cumul entre pension anticipée et revenu professionnel, les revenus cotisables cumulés après le début de la pension anticipée ne sont prises en compte qu'au moment de la reconduction de la pension anticipée en pension légale.

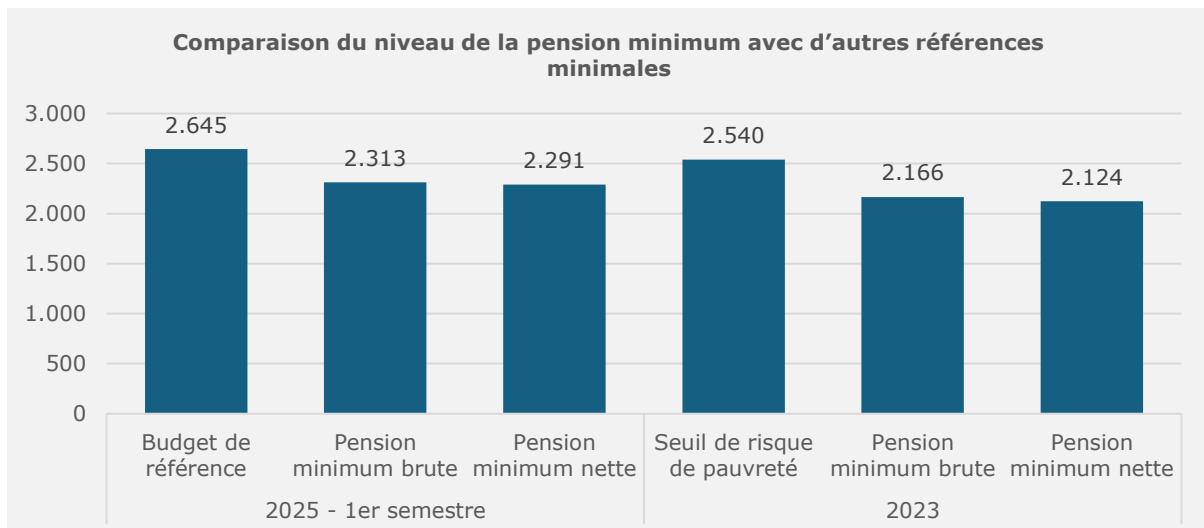
56quater. Au vu de toutes ces incertitudes et observations, notre Chambre revendique qu'une réelle retraite progressive devrait être intégrée dans le Code de la Sécurité sociale.

g) La pension minimale

57. Au vu de son niveau paupérisant, la CSL critique vivement que le projet de loi ne prévoit aucune hausse structurelle et substantielle de la pension minimum.

57bis. En effet, une carrière complète de quarante années d'assurance ou plus donne actuellement droit à une pension minimum brute d'environ 2 350 euros, montant qui demeure sensiblement inférieur, tant au seuil de risque de pauvreté qu'au budget de référence calculé par le STATEC comme niveau de revenu net nécessaire à une vie décence pour une personne de 65 ans en bonne santé.

57ter. Selon les dernières données disponibles, la pension minimum devrait être relevée entre 15,5 % et 19,6 % en net, afin d'atteindre les niveaux minimaux déterminés objectivement.



Données : EUROSTAT ; graphique : CSL.

57quater. Compte tenu du coût budgétaire très limité d'une hausse de la pension minimum – une hausse de 10 % augmentant les dépenses de la CNAP d'à peine 0,4 % –, la CSL s'interroge sur la véhémence avec laquelle le Gouvernement actuel s'oppose à toute revalorisation de cette pension.

57quinquies. Le Gouvernement justifie sa position en avançant qu'une telle hausse ne serait pas une mesure suffisamment ciblée, les bénéficiaires d'une pension minimum pouvant, le cas échéant, disposer d'autres sources de revenus. Or, les données disponibles montrent que, malgré d'éventuels revenus complémentaires – souvent ceux du conjoint – les bénéficiaires d'une pension minimum présentent un risque de pauvreté plus de deux fois supérieur à celui des autres retraités. Cet argument ne résiste donc pas à l'épreuve des faits.

57sexies. Par ailleurs, 79,3 % des bénéficiaires de la pension minimum sont des femmes, et plus d'un quart des femmes en pension en 2023 ont eu besoin d'un complément pour atteindre le minimum. Le refus d'augmenter la pension minimum constitue dès lors une décision manifeste contre une plus grande égalité entre les genres dans le domaine des pensions.

58. Au lieu de consentir à une hausse de la pension minimum, le Gouvernement a annoncé l'introduction d'une aide sociale ciblée destinée aux retraités disposant de revenus faibles.

58bis. Si notre Chambre soutient en principe le recours à des aides sociales, elle considère néanmoins qu'une telle mesure ne répond pas adéquatement à la problématique réelle et que, de prime d'abord, c'est par une hausse de la pension minimum qu'il faudrait réduire la problématique de pauvreté des retraités. Les aides sociales devraient intervenir en aval d'une hausse de la pension minimum, afin d'amortir les situations plus particulières des ménages.

58ter. En effet, il est difficilement acceptable qu'une carrière complète ne suffise pas à garantir une existence décente et qu'un retraité doive s'adresser aux offices sociaux pour obtenir un complément de revenu. Le fait que le Gouvernement exige des salariés une telle démarche – souvent perçue comme profondément stigmatisante par les bénéficiaires potentiels – pour échapper au risque de pauvreté, alors même qu'ils ont accompli une carrière de 40 années de travail, révèle une vision profondément méprisante des travailleurs assidus.

58quater. En outre, la CSL souligne qu'un dispositif d'aide sociale s'accompagne toujours d'un taux de non-recours significatif, ce qui réduit fortement son efficacité par rapport à une revalorisation de la pension minimum qui interviendrait automatiquement pour les pensionnés y éligibles.

58quinquies. Notre Chambre déplore que le Gouvernement ait délibérément choisi de privilégier une aide sociale plutôt qu'une revalorisation de la pension minimum, avec le seul objectif de priver les pensionnés non-résidents – notamment d'anciens travailleurs frontaliers – du bénéfice de cette aide. Ces personnes, qui pourraient légitimement bénéficier d'une hausse de leur pension selon les règles européennes, se trouvent intentionnellement exclues par un tel dispositif d'assistance sociale.

58sexies. Le fait d'écartier délibérément ces bénéficiaires potentiels s'inscrit dans la continuité d'une politique visant à restreindre les droits sociaux des frontaliers, alors même que le Luxembourg demeure largement dépendant de leur contribution au marché du travail. Notre Chambre condamne fermement cette orientation, qui contrevient à une approche de compétitivité fondée sur l'intégration et la reconnaissance équitable de tous les travailleurs.

59. À titre subsidiaire, notre Chambre déplore que, bien que l'aide sociale annoncée ait été présentée comme un élément constitutif de la réforme, elle ne figure pas dans le projet de loi sous avis et qu'aucun texte législatif distinct n'ait, à ce jour, été déposé.

59bis. Même si une telle aide sociale ne saurait constituer une alternative satisfaisante à une hausse de la pension minimum, le Gouvernement avait expressément promis aux partenaires sociaux lors des *Sozialronnen* qu'elle devait être soumise conjointement au projet de réforme des pensions.

59ter. Il nous semble d'une importance capitale que, si le Gouvernement entend réellement protéger les retraités contre la pauvreté, cette priorité doit figurer explicitement dans le projet de réforme des pensions. L'absence de tout dispositif concret d'aide sociale apparaît comme un déni de la problématique de pauvreté.

59quater. Une réforme fondée sur le principe « prolongation de carrière d'abord, lutte contre la pauvreté après » constitue un aveu d'échec de toute fibre sociale.

h) La réajustement des pensions

60. Au grand regret de notre Chambre, le projet de loi sous avis ne prévoit pas de pérennisation structurelle du réajustement des pensions, laissant ainsi ce mécanisme en danger pour le futur.

60bis. En effet, selon la législation actuelle telle qu'introduite par la réforme des pensions de 2012, le réajustement des pensions est modéré, c'est-à-dire freiné, dès que la prime de répartition pure – qui représente le rapport entre les dépenses courantes de la CNAP et la masse cotisable – dépasse le taux de cotisation.

60ter. Si bien que la hausse du taux de cotisation repousse ce moment, probablement jusqu'en 2029 selon les projections actuelles, la situation devrait s'inverser par la suite, de sorte que les pensions ne pourront plus être réajustées intégralement à l'évolution des salaires réels dès 2033.

61. Notre Chambre tient à rappeler et à souligner l'importance du réajustement des pensions à l'évolution des salaires réels et continue à plaider pour l'abrogation des dispositions actuelles prévoyant le modérateur de réajustement.

61bis. En effet, le réajustement des pensions est le garant d'une évolution parallèle entre pensions et salaires de sorte à ce que – dès qu'il est en pension, un retraité voit sa pension évoluer d'exactement la même manière que le salaire moyen. Un tel mécanisme permet donc d'éviter un déclassement progressif des retraités par rapport aux salariés.

61ter. La pauvreté étant un phénomène relatif, l'absence de réajustement entraîne mécaniquement et inévitablement une hausse du risque de pauvreté chez les retraités. Selon nos estimations, sans réajustement intégral des pensions au cours des dernières décennies, le taux de risque de pauvreté des pensionnés serait aujourd'hui supérieur de 4 points de pourcentage, soit près de 40 % de plus que le taux actuel – alors même que le taux de risque de pauvreté a déjà plus que doublé au cours de la dernière décennie.

62. Il convient de rappeler dans ce cadre que la réforme des pensions de 2012 produit déjà un effet réducteur d'environ 5 % pour les assurés partant en retraite en 2025 – un effet qui devrait davantage s'accentuer jusqu'en 2052 pour atteindre environ 15 %.

i) Quant aux dispositions fiscales

63. Dans un second projet de loi, le Gouvernement prévoit en outre deux dispositions fiscales, qui s'inscrivent également dans le cadre de la réforme des pensions telle que présentée par le Gouvernement.

63bis. Sans reprendre son avis y relatif – annexé au présent avis –, notre Chambre tient à rappeler qu'il est essentiel de préserver le système de pension légal, le « premier pilier », comme pilier central de l'assurance pension.

63ter. En aucun cas, le relèvement du plafond déductible pour les cotisations à un régime de pension complémentaire ne saurait valablement être considéré comme une mesure de pérennisation du régime général d'assurance pension.

63quater. Si bien que de tels dispositifs peuvent être présentés comme des outils fiscaux visant à promouvoir certaines catégories socio-professionnelles, alléger la fiscalité de certaines personnes ou soutenir le secteur des assurances et des fonds de pension – éléments que notre Chambre ne soutient pas –, ils ne sauraient en aucun cas remplacer une véritable politique en matière d'assurance pension.

63quinquies. Force est de constater que la hausse du montant déductible au titre des contrats de prévoyance-vieillesse n'apporte aucune contribution à la pérennité du régime général d'assurance pension : il n'y a ni impact sur recettes ou ni sur dépenses. Si l'objectif véritable de la réforme était de garantir la viabilité du système de pension, il serait préférable d'allouer directement au régime général les ressources fiscales perdues en faveur du troisième pilier – cela aurait permis de financer une hausse de 10 % de la pension minimum.

Conclusion

64. Au vu de la diversité et de la portée des mesures contenues dans le projet de loi sous avis, la position de la CSL varie selon les dispositions concernées.

65. Notre Chambre salue la hausse du taux de cotisation – une mesure visant à renforcer directement notre système de pension à travers une dotation financière supplémentaire -, même si elle rappelle que des mesures alternatives de financement devraient être considérées pour des financements futurs.

66. Notre Chambre salue aussi la prise en compte des périodes d'études de manière plus flexible. Cette amélioration constitue une adaptation aux nouvelles réalités des parcours de formation.

67. Bien que l'article y relatif n'est pas suffisamment ambitieux, notre Chambre salue que l'allocation de fin d'année soit maintenue pour un taux de cotisation de 25,5 %. Sans cette modification – certes insuffisante à terme – l'allocation de fin d'année serait complètement suspendue du fait de la hausse du taux de cotisation.

68. En ce qui concerne l'introduction de la pension progressive, notre Chambre déplore qu'il s'agisse d'un emballage trompeur – une mesure qui, en apparence, semble répondre à l'idée de retraite progressive revendiquée par la CSL, mais qui en réalité en est dénuée. Le mécanisme ainsi introduit – qui relève davantage de la politique d'emploi senior que de la politique de pensions – se caractérise par une lourdeur administrative démesurée et risque d'être sous-utilisé. De plus, n'étant pas un droit effectif du salarié mais une option soumise à la discréction de l'employeur, cette mesure ne constitue pas une véritable retraite progressive ouvrant droit à une pension partielle et reste donc insuffisante au regard des objectifs de notre Chambre.

69. La hausse contrainte de la carrière d'assurance afin de pouvoir prétendre à une pension est fermement réfutée par notre Chambre. Bien que ceux justifiant d'une carrière de 40 années de périodes obligatoires sont exemptés de la prolongation, notre Chambre considère la hausse comme un précédent dangereux qui risque de marquer un début d'une détérioration importante de notre système de pension.

69bis. La responsabilisation exclusive des seuls assurés, combinée à un rejet quasi général au niveau sociétal et à un rendement financier très limité, voire négligeable, laisse clairement entendre que cette mesure est inefficace pour assurer la pérennité du régime général : le coût sociétal élevé surcompense le rendement financier dérisoire de la mesure.

70. Le manque d'améliorations au niveau de la pension minimum ainsi qu'au niveau du réajustement des pensions – qui ne sont pas de mesures explicites, mais bien des décisions implicites du projet de loi sous avis – est aussi fortement critiquable.

71. Le résultat financier du projet de réforme demeure entièrement incertain. La fiche financière manque de transparence sur l'impact individuel de chacune des mesures prévues, et les projections relatives aux dates critiques sont particulièrement contestables. L'année où la prime de répartition pure devrait dépasser le taux de cotisation – projetée à 2029 dans le présent projet de loi – diffère déjà d'un an par rapport aux informations communiquées aux partenaires sociaux lors des *Sozialrunden* (2030), tandis que les estimations internes de la CNAP suggèrent que ce dépassement pourrait survenir dès 2028.

72. Notre Chambre relève que les modifications proposées par le présent projet de loi risquent de générer une surcharge de travail significative pour la CNAP, qui pourrait se trouver confrontée dès janvier à un afflux de demandes dépassant ses capacités actuelles.

72bis. Cette surcharge concerterait tant les demandes de certificats pour bénéficier de l'abattement de maintien dans la vie professionnelle que les demandes relatives à la pension progressive, ainsi que les situations où les assurés ont déjà reçu une estimation de date de départ en pension, devenue caduque du fait de la réforme.

72ter. Il est d'une importance capitale de doter la CNAP des ressources, financières et humaines, dont elle nécessite afin de pouvoir gérer ses missions, actuelles et nouvelles, de manière fiable et dans des délais raisonnables.

73. Au vu des incertitudes juridiques et techniques soulevées par certains éléments de la réforme – notamment la prolongation contrainte de la carrière professionnelle et ses effets sur les préretraites, ainsi que les conditions d'accès à la pension progressive – notre Chambre estime, qu'au vu de leur mise en œuvre relativement simple, seuls 1) la hausse du taux de cotisation, 2) le maintien de l'allocation de fin d'année et 3) la flexibilisation de la prise en compte des périodes d'études devraient être adoptées avant la fin de l'année. Les autres volets pourraient ensuite être examinés et mis en œuvre ultérieurement, une fois que les autorités compétentes – et notamment la CNAP – disposent du temps nécessaire pour préparer correctement la mise en œuvre de la réforme.

74. Compte tenu de l'ensemble de ces observations, notre Chambre salue la hausse du taux de cotisation, le maintien de l'allocation de fin d'année et la flexibilisation pour la reconnaissance des périodes d'études, mais rejette le reste du projet de loi sous sa forme actuelle.

Luxembourg, le 18 novembre 2025

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.