

N° 8634³
CHAMBRE DES DÉPUTÉS

P R O J E T D E L O I

portant modification :

- 1° du Code de la sécurité sociale ;**
- 2° du Code du travail ;**
- 3° 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**

* * *

**AVIS COMMUN DE LA CHAMBRE DE COMMERCE
ET DE LA CHAMBRE DES MÉTIERS**

(27.11.2025)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a tout d'abord pour objet de modifier le Code de la sécurité sociale en prévoyant :

- la flexibilisation des périodes dites complémentaires relevant des années d'études pour le calcul du stage requis pour la pension de vieillesse (**article 1^{er}**) ;
- l'augmentation progressive de la durée des périodes de cotisations obligatoires (480 mois) de 8 mois supplémentaires d'ici 2030 pour bénéficier d'une pension anticipée (**articles 2 et 10¹**) ;
- l'augmentation du taux de cotisation pour la pension de 24% à 25,5% (**article 3**) pour la période 2026-2032 (**article 4**).

Le Projet modifie par ailleurs le Code du travail en y introduisant un régime de « pension progressive » sur base des modalités en vigueur dans la fonction publique (**article 5**).

Il est prévu que la future loi entre en vigueur à compter du **1^{er} janvier 2026, à l'exception des dispositions des articles 2 à 4 dont l'entrée en vigueur est retardée au 1^{er} juillet 2026 (article 11).**

Au regard de l'importance du projet de loi sous avis et de ses répercussions sur les entreprises luxembourgeoises, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers jugent utile et nécessaire de prendre position à travers un avis commun.

En bref

Si la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers comprennent et partagent les préoccupations liées à la soutenabilité du régime de pension, qui sous-tendent le Projet sous avis, elles identifient un grand nombre de difficultés les conduisant à s'opposer audit projet.

S'agissant des modifications opérées dans le Code de la Sécurité sociale, les deux chambres professionnelles estiment que la prolongation progressive de la durée des périodes de cotisations obligatoires de 8 mois sur un horizon de quatre ans représente un ajustement marginal, dont l'effet financier restera modeste et insuffisant pour garantir l'équilibre du régime à moyen terme.

Pour le surplus, les deux chambres professionnelles ne peuvent pas souscrire à une hausse du taux de cotisation qui renchérirait immédiatement le coût du travail, aggravant la perte de compétitivité des entreprises luxembourgeoises sans apporter de réponse structurelle et durable au déséquilibre du système de pension.

1 L'article 10 du Projet étant une disposition transitoire.

Elles se posent en outre la question du maintien des périodes de formation pour le calcul du stage et donc *a fortiori* ne sont pas favorables à une quelconque flexibilisation des règles en la matière.

Quant aux modifications opérées dans le Code du travail et visant à introduire un régime de pension progressive, les deux chambres professionnelles s'opposent à sa mise en place aux motifs que ce dispositif est intrinsèquement lié à la sécurité sociale (spécialement la branche pension) et non au droit du travail, qu'aucune plus-value n'est démontrée par rapport aux autres dispositifs existants notamment, et qu'il aboutirait à en transférer la charge administrative et financière (même temporaire) sur les employeurs. Elles soulignent à titre subsidiaire que l'analyse des modalités pratiques du régime de pension progressive suscite en outre de nombreuses questions, sources d'insécurité juridique.

Au contraire, les deux chambres professionnelles considèrent que les obligations de l'employeur devraient tout au plus se limiter à adapter le contrat de travail du salarié bénéficiaire en concluant un avenant et de payer le salaire correspondant. En tout état de cause, elles s'interrogent quant à une possible discrimination entre certains salariés, et au-delà avec les travailleurs indépendants qui rempliraient pourtant les mêmes conditions.

Après consultation de leurs ressortissants, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'opposent au projet de loi sous avis, tout en réaffirmant la nécessité d'une réforme du système des pensions qui tienne compte de leurs remarques.

*

A titre liminaire, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers déplorent le délai très court endéans lequel elles sont contraintes de rendre leur avis, compte tenu de la date de saisine et l'entrée en vigueur des futures dispositions prévue dans la loi, soulignant que l'importance du sujet pour les entreprises et les finances publiques auraient mériter qu'elles disposent de plus de temps pour affiner leur analyse.

*

TABLE DES MATIÈRES

	<i>page</i>
CONTEXTE	3
A. Rappels sur la réforme de 2012	3
B. Rappels concernant le contexte démographique, économique, budgétaire et social d'une réforme des pensions	4
1. Les tendances démographiques : un vieillissement rapide et durable de la population active et retraitée	4
2. Les déséquilibres financiers : un régime en excédent temporaire, mais structurellement non durable	5
3. Les hypothèses économiques : dépendance à la croissance de l'emploi et incertitudes sur la productivité	5
4. Les disparités sociales et intergénérationnelles	5
C. Rappels sur le processus de consultations politiques et sociales	6
CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES	7
Remarques préliminaires	7
A. Modification du Code de la sécurité sociale	8
1. Quant à la flexibilisation des périodes complémentaires relevant des années d'études pour le calcul du stage requis pour la pension de vieillesse (article 1 ^{er})	8
2. Quant à la prolongation progressive de la durée des périodes de cotisations obligatoires (article 2)	8

3. Quant à l'augmentation du taux de cotisation pour la pension de 24% à 25,5% (article 3) pour la période 2026-2032 (article 4)	9
4. Quant au manque de vision structurelle	10
5. Quant au maintien de l'allocation de fin d'année, par dérogation exceptionnelle à la réforme de 2012	12
B. Modification du Code du travail	12
1. Ajout d'un nouveau dispositif sans plus-value réellement démontrée	12
2. Un dispositif qui aboutit à de possibles discriminations	14
3. Une charge administrative inacceptable pour les employeurs	14
a. Avance de trésorerie	14
b. Incertitudes quant aux modalités de calcul de l'indemnité mensuelle de pension progressive et risques d'erreurs ou de contentieux	15
c. Insécurité juridique quant au déroulement de la procédure	15
d. Atteinte à la confidentialité des données du salarié bénéficiaire de la pension progressive	16
4. Confusion dans le chef des salariés	16
5. Un nouveau dispositif à prendre en charge par la CNAP	16

*

CONTEXTE

A. Rappels sur la réforme de 2012

La loi du 21 décembre 2012² a rééquilibré la formule de calcul des pensions : baisse graduelle du taux de majoration proportionnelle (lié aux revenus de carrière) de 1,85% à 1,60% par année pour les nouvelles pensions, recalibrage des majorations forfaitaires (liées à la durée de carrière) et montée en puissance jusqu'en 2052. L'esprit de la réforme était de freiner la hausse du taux de remplacement moyen sans toucher à l'âge légal (65 ans), tout en incitant à l'allongement des carrières.

La réforme a ancré :

- la refixation décennale du taux de cotisation global sur des périodes de couverture de dix ans ;
- l'exigence d'une réserve minimale du Fonds de compensation supérieur ou égal à 1,5 fois le montant des prestations annuelles, et ;
- un « modérateur de réajustement » qui conditionne la revalorisation des pensions à l'évolution des salaires réels par rapport à la prime de répartition pure (PRP), avec possibilité de modification lorsque la PRP dépasse le taux de cotisation. L'allocation de fin d'année reste due tant que le taux global ne dépasse pas 24%.

Malgré ces garde-fous, les évaluations de l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) montrent une augmentation progressive de la prime de répartition pure sur une longue période : les incitations à travailler plus longtemps ont eu un impact limité sur l'âge effectif moyen de départ³.

² Loi du 21 décembre 2012 portant réforme de l'assurance pension

³ Bilan technique du régime général d'assurance pension (IGSS, 2022)

B. Rappels concernant le contexte démographique, économique, budgétaire et social d'une réforme des pensions

L'évolution structurelle du régime général d'assurance pension s'inscrit dans un environnement démographique et économique en mutation rapide, qui met en lumière la nécessité d'adapter le cadre juridique existant afin d'en garantir la viabilité financière et l'équité intergénérationnelle à long terme.

1. Les tendances démographiques : un vieillissement rapide et durable de la population active et retraitée

Selon les projections démographiques publiées par l'IGSS dans le cadre du bilan technique du 26 avril 2022 et actualisées en juin 2025, le Grand-Duché de Luxembourg connaîtra, d'ici 2070, un vieillissement marqué de sa population et un accroissement considérable du nombre de bénéficiaires de pension.

Le nombre total de pensions liquidées dans le cadre du régime général passerait de 195.000 en 2020 à environ 755.000 en 2070, soit près d'un quadruplement en 50 ans. Cette évolution est imputable à la fois à la structure d'âge des assurés résidents ainsi qu'au départ à la retraite d'une génération nombreuse entrée sur le marché du travail à partir de la fin des années 1980.

Tableau 1 : Mise à jour du scénario de base intégrant les données relatives aux dernières évolutions macroéconomiques projetées par le STATEC

Année	2024	2030	2040	2050	2060	2070	Cr.
Population active	504.000	553.000	605.000	644.000	658.000	659.000	0,6%
Nombre de pensions	225.000	286.000	391.000	507.000	642.000	755.000	2,7%
Coefficient de charge	45%	52%	65%	79%	98%	115%	
Recettes*	9,2%	8,9%	9,2%	9,3%	9,3%	9,4%	1,8%
Dépenses*	8,2%	9,4%	11,1%	12,8%	15,8%	18,6%	3,6%
Prime répartition pure	23%	27%	31%	35%	43%	50%	
Dotation/Prélèvement Réserve*	3,9%	0,0%	-2,2%				
Indicateur				Années critiques			
Prime répartition pure > 24				2026			
Réserve < 1,5				2038			
Réserve épuisée				2044			
Période de couverture				Taux d'équilibre		Gap financier**	
2033-2042				26,8%		1,0%	
2043-2052				33,9%		3,8%	
2053-2062				41,1%		6,6%	
2063-2070				47,9%		9,3%	

* en % du PIB

** ressources financières annuelles supplémentaires nécessaires au maintien du taux de 24% (en % du PIB)

Source : avis budgétaire de la Chambre de Commerce (2025)

Dans le scénario de base de l'IGSS, actualisé en 2024, la part des travailleurs frontaliers dans la population active du régime général passerait de 46% en 2020 à 58% en 2070, tandis que la population active résidente progresserait faiblement, de 250.000 à 265.000 personnes. Cette évolution se traduira par une part accrue des pensions liquidées à des non-résidents, laquelle atteindrait 55% en 2070 (contre 49% en 2020), générant une part importante de transferts de revenus vers l'extérieur et une moindre contribution à la consommation domestique.

Le coefficient de charge – rapport entre le nombre de pensions payées et le nombre d'assurés actifs – évoluerait de manière quasi exponentielle : de 45% en 2024 à 115% en 2070, signifiant qu'à terme chaque actif financerait quasiment un pensionné. Cette trajectoire, déjà observée dans les rapports du

groupe de travail européen Ageing Working Group (AWG), met en évidence une tendance structurellement défavorable à la soutenabilité du système de répartition.

2. Les déséquilibres financiers : un régime en excédent temporaire, mais structurellement non durable

Le régime général repose sur le principe de répartition avec réserve de compensation, financé par un taux de cotisation global de 24%, réparti entre l'État (8%), l'employeur (8%) et le salarié (8%). Ce taux est fixé pour chaque période de couverture décennale afin de garantir l'équilibre sur la durée.

Selon les projections de l'IGSS (bilan technique 2022, actualisé en 2025), la prime de répartition pure – rapport entre les dépenses courantes de pensions et les recettes courantes de cotisations – atteindrait et dépasserait le seuil de 24% dès 2026, entraînant un déficit structurel du régime.

Hors réserve, le système deviendrait opérationnellement déficitaire à partir de 2026. En incluant les produits financiers du Fonds de compensation, le solde global resterait positif jusqu'en 2032, avant de devenir négatif. La réserve tomberait sous le seuil légal de 1,5 fois le montant des prestations annuelles en 2038 et serait épuisée en 2044, selon les scénarios de productivité et d'emploi.

Ces projections, établies sur la base d'une législation constante, sont considérées comme prudentes par les organismes internationaux (Commission européenne, FMI, OCDE), qui convergent dans leur diagnostic : le régime général luxembourgeois, malgré ses excédents actuels, est financièrement non soutenable à moyen et long terme.

3. Les hypothèses économiques : dépendance à la croissance de l'emploi et incertitudes sur la productivité

Le modèle luxembourgeois de financement des pensions est intimement lié à la croissance de l'emploi et à la dynamique des salaires. Or, le scénario macroéconomique de l'IGSS (fondé sur EUROPOP 2019 et les hypothèses de l'AWG) suppose une croissance annuelle moyenne de 0,7% de l'emploi national et de 1,1% de la productivité du travail entre 2020 et 2070⁴. Ces hypothèses apparaissent optimistes au regard des tendances observées depuis deux décennies : le Conseil national de la productivité a en effet souligné la quasi-stagnation de la productivité depuis le début des années 2000.

Le maintien de la soutenabilité financière du régime impliquerait donc, à croissance égale, une poursuite de la progression de l'emploi salarié au rythme élevé des dernières années, notamment dans les secteurs à haute valeur ajoutée. La contribution patronale à l'avis du CES sur la soutenabilité à long terme du système de pension publié le 17 juillet 2024 souligne que cette trajectoire n'est ni acquise, ni garantie, car elle dépend de facteurs exogènes (évolution du contexte européen et mondial, attractivité économique, logement, mobilité, infrastructures, etc.)⁵.

Une moindre croissance de l'emploi ou de la productivité aurait un impact défavorable sur la masse cotisable, aggravant le déficit du régime.

4. Les disparités sociales et intergénérationnelles

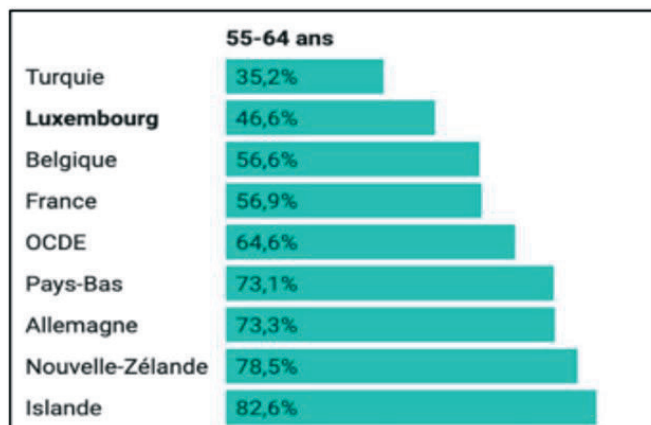
Le système luxembourgeois se distingue au sein de l'Union européenne par une générosité exceptionnelle des prestations de retraite. Le taux de remplacement net moyen (rapport entre la première pension et le dernier salaire) s'élève à environ 75% pour un salaire moyen et 69% pour un salaire double du salaire moyen, contre respectivement 51% et 42% en moyenne dans les pays de l'OCDE.

Cette générosité, combinée à un âge effectif de départ en retraite parmi les plus bas d'Europe – environ 60 ans pour la pension anticipée et 64 ans pour la pension normale – conduit à des carrières contributives plus courtes et à une durée moyenne de versement des pensions plus longue. Elle a aussi pour effet de réduire le taux d'activité des 55–64 ans, le plus faible de l'OCDE après la Turquie, entraînant une perte de savoir-faire et une tension accrue sur le marché du travail.

⁴ Les régimes de pension publics luxembourgeois dans le cadre du tableau supplémentaire 29 des comptes nationaux (IGSS, mars 2022)

⁵ [https://ces.Avis CES « Régime général d'assurance pension » \(17 juillet 2024\).lu/content/dam/ces/fr/avis/protection-sociale/regime-general-assurance-pension.pdf](https://ces.Avis CES « Régime général d'assurance pension » (17 juillet 2024).lu/content/dam/ces/fr/avis/protection-sociale/regime-general-assurance-pension.pdf)

Graphique 1 : taux d'activité des 55-64 ans dans l'OCDE



Source : OCDE

Sur le plan social, le Luxembourg est désormais le seul pays de l'Union européenne où le revenu médian des pensionnés dépasse celui des actifs. En 2021, le revenu médian des retraités résidents était supérieur de 8,5% à celui des personnes en emploi, alors qu'il lui était inférieur de 18,4% en moyenne dans la Zone euro⁶).

Ce déséquilibre intergénérationnel, accentué par la flambée des coûts du logement, contribue à une redistribution implicite au détriment des jeunes actifs, dont la charge contributive augmente tandis que le pouvoir d'achat est érodé par des dépenses incompressibles.

C. Rappels sur le processus de consultations politiques et sociales

L'accord de coalition 2023-2028 acte le fait que, selon le bilan technique de IGSS du 26 avril 2022, le taux de cotisation actuel de 24% sera insuffisant, à partir de l'année 2027, pour couvrir le volume annuel des pensions. Il prévoyait une large consultation sociale et confirmait l'assurance obligatoire comme pilier central du système des régimes de pension⁷.

La restitution finale, en juillet 2025, de l'initiative « Schwätz mat ! » présente les résultats d'une vaste consultation de citoyens et d'experts, menée sous l'égide du Ministère de la Santé et de la Sécurité sociale entre octobre 2024 et juillet 2025⁸. Les résultats mettent en évidence les orientations favorisées par les participants :

- maintien de l'âge légal de départ à la retraite à 65 ans ;
- possibilité de partir progressivement à la retraite, grâce à des modèles plus souples ;
- prise en compte plus flexible des périodes complémentaires relevant des années d'études tout au long de la carrière professionnelle ;
- préférence pour une augmentation des cotisations, plutôt que pour une réduction du montant des pensions.

A la suite de la présentation de ces résultats, le Gouvernement a mis en œuvre une séquence de tables-rondes avec les partenaires sociaux à l'été 2025. En septembre dernier, à l'issue de ces réunions de travail, le Gouvernement a présenté ses conclusions et, face à l'absence de consensus, les éléments-clés du paquet de réformes du système des pensions⁹ :

- maintien de l'âge légal de départ en pension à 65 ans ;
- prolongation progressive de la durée des périodes de cotisations obligatoires ;

6 https://ec.Eurostat/Revenu_moyen_et_médian_par_activité_la_plus_fréquente.eu/eurostat/databrowser/product/page/ILC_DI05?utm_source=chatgpt.com

7 Accord de coalition 2023-2028

8 Résumé des conclusions clés de la consultation publique „Schwätz mat !“ (Ministère de la Santé et de la Sécurité sociale, juillet 2025)

9 Conclusions du Gouvernement à l'issue des réunions avec les partenaires sociaux (3 septembre 2025)

- augmentation du taux de cotisation de 24% à 25,5% ;
- maintien du modérateur de réajustement selon les modalités mises en place par la réforme de 2012 ;
- maintien de l'allocation de fin d'année, par dérogation exceptionnelle à la réforme de 2012 ;
- insertion des périodes dites complémentaires relevant des années d'études de façon flexible au cours de la carrière d'assurance entière de l'assuré ;
- introduction d'une aide sociale pour les personnes touchant une pension de vieillesse ou de survie et vivant dans une communauté domestique à revenus modestes ;
- augmentation de la déduction fiscale annuelle des versements réalisés dans le cadre de la prévoyance-vieillesse de 3.200 euros à 4.500 euros ;
- élaboration d'un abattement fiscal pour les assurés ayant rempli les conditions pour le bénéfice d'une pension de vieillesse anticipée, mais qui continuent volontairement leur activité professionnelle jusqu'à l'âge de départ en pension légale (soit 65 ans) ;
- introduction d'une retraite progressive sur base des modalités en vigueur dans la fonction publique ;
- gel du régime actuel de la préretraite travail posté, ainsi que celui de la préretraite ajustement ;
- réexamen du régime des pensions en 2030.

Le Projet sous avis concrétise une partie de ces annonces, en introduisant :

- la flexibilisation des périodes dites complémentaires relevant des années d'études pour le calcul du stage requis pour la pension de vieillesse (article 1^{er}) ;
- l'augmentation progressive de la durée des périodes de cotisations obligatoires (480 mois) de 8 mois supplémentaires d'ici 2030 pour bénéficier d'une pension anticipée (article 2) ;
- l'augmentation du taux de cotisation pour la pension de 24% à 25,5% (article 3) pour la période 2026-2030 (article 4) ;
- la modification du Code du travail en y introduisant un régime de « pension progressive » sur base des modalités en vigueur dans la fonction publique (article 5).

Finalement, les deux chambres professionnelles renvoient à leurs avis sur le projet de loi n°8640¹⁰ qui prévoit :

- l'introduction d'un abattement de maintien dans la vie professionnelle pour les contribuables qui continueraient d'exercer leur activité professionnelle alors qu'ils rempliraient les critères pour prétendre à une pension de vieillesse ;
- l'augmentation du plafond de déductibilité fiscale en matière de contrats de prévoyance-vieillesse de 3.200 euros à 4.500 euros¹¹.

Les projets de loi n°8634 et 8640, qui font chacun l'objet d'un avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, sont donc à considérer en parallèle.

*

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Remarques préliminaires

Les considérations générales suivent la numérotation des articles du Projet sous avis, sans préjuger d'une éventuelle hiérarchisation de leur importance aux yeux de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers.

Les deux chambres professionnelles ne commentent pas le Chapitre 3 qui a trait à la modification de la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires

¹⁰ Projet de loi n°8640 portant modification :

1° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;

2° de la loi du 23 décembre 2005 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2006 ;

3° de la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques

¹¹ Projet de loi n°8640

de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de fer luxembourgeois.

A. Modification du Code de la sécurité sociale

1. *Quant à la flexibilisation des périodes complémentaires relevant des années d'études pour le calcul du stage requis pour la pension de vieillesse (article 1^{er})*

L'article 1^{er} point 2^o du Projet sous avis (modifiant l'article 172 du Code de la sécurité sociale (CSS)) vise à flexibiliser 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, afin (selon le commentaire des articles) « *de mieux adapter le système des pensions aux réalités contemporaines des parcours de vie et de formation* ». En effet, la suppression de la limite d'âge supérieur de 27 ans (actuellement prévue) permettrait de « *prendre en compte ces années d'étude ou de formation professionnelle, même si elles ne s'inscrivent pas dans un schéma classique ou limité à une tranche d'âge, tout en encourageant les actifs à se former tout au long de leur vie, ce qui est essentiel dans un monde du travail en constante évolution* ».

Tout en étant conscientes que la formation continue est un levier important pour réduire l'écart entre les compétences des salariés et les besoins réels des entreprises, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers souhaitent néanmoins attirer l'attention du Gouvernement sur le fait que ces périodes supplémentaires ont un impact significatif sur la carrière d'assurance et génèrent aujourd'hui des coûts systémiques. Assouplir la prise en compte des périodes d'études (et donc valoriser encore davantage des périodes non cotisées) va à l'encontre de l'objectif-phare de la réforme visant à garantir la soutenabilité du régime d'assurance pension.

D'ailleurs, l'OCDE¹² dénonce à cet égard une politique régressive, en ce qu'elle bénéficie presque exclusivement ceux qui ont de toute façon une espérance de vie plus longue et qui sont relativement en meilleure santé.

Les deux chambres professionnelles considèrent par ailleurs que cette mesure risque d'avoir un impact organisationnel au sein des entreprises. Dès lors que les cotisants sont amenés à pouvoir considérer les périodes de formation continue comme moyen de valoriser leurs droits de pension, il y a un risque d'abus plus important que la formation continue soit prise en otage par des considérations de pension plutôt que de formation à proprement parler. Les deux chambres professionnelles considèrent également qu'un impact indirect du Projet sous avis pourrait être une dévalorisation furtive de la formation « sur le tas » en entreprise qui ne pourra pas bénéficier de la politique plus flexible mise en avant par le Projet sous avis.

Les deux chambres professionnelles se posent donc, à l'inverse, la question du maintien des périodes de formation pour le calcul du stage. Si l'Etat entend maintenir ces avantages (visant par exemple à assurer un minimum de continuité dans le temps des prestations), il devrait assurer leur paiement non dans le cadre du régime général de pension, qui répond avant tout à une logique assurantielle, mais via son propre budget¹³.

2. *Quant à la prolongation progressive de la durée des périodes de cotisations obligatoires (article 2)*

Malgré la réforme des pensions de 2012, les mesures incitant les assurés à travailler plus longtemps n'ont que très faiblement repoussé l'âge réel de départ à la retraite. Le Gouvernement reconnaît cette réalité et propose dès lors d'introduire une adaptation progressive de la durée des périodes d'assurance nécessaires pour accéder à la pension de vieillesse anticipée. À cet effet, l'article 2 du Projet sous avis (modifiant l'article 184 CSS) prévoit que la durée d'assurance requise sera allongée de huit mois d'ici 2030, afin de rapprocher graduellement l'âge effectif de départ à la retraite de l'âge légal fixé à 65 ans. Il ressort de ce même article 2 que les bénéficiaires des régimes spécifiques de préretraite – travailleurs

¹² OCDE, Études économiques de l'OCDE : Luxembourg 2025 Études économiques de l'OCDE : Luxembourg 2025 (FR)

¹³ Afin de ne pas grever durablement ce dernier, une telle intervention directe de l'Etat pourrait d'ailleurs se limiter à une période de transition de 5 à 10 années par exemple, durant laquelle les faveurs précitées seraient graduellement annulées.

postés, de nuit ou en préretraite-ajustement – sont quant à eux exclus de cette mesure, afin de tenir compte des contraintes particulières liées à la santé et aux restructurations d'entreprises. L'âge légal lui-même n'est pas modifié.

Plus précisément la durée (d'actuellement 480 mois) afin d'atteindre la fin de la carrière d'assurance en vue d'une ouverture du droit à la pension anticipée sera augmentée, d'un mois de cotisations si celle-ci est atteinte après le 1^{er} juillet 2026, de deux mois si cette durée est atteinte après le 1^{er} janvier 2027, de quatre mois si cette durée est atteinte après le 1^{er} janvier 2028, de six mois si cette durée est atteinte après le 1^{er} janvier 2029 et de huit mois si cette durée est atteinte après le 1^{er} janvier 2030.

Tableau 2 : augmentation du nombre de mois de cotisations en vue d'une ouverture du droit à la pension anticipée

<i>année</i>	<i>nombre de mois entiers</i>
2026	1
2027	2
2028	4
2029	6
2030	8
après 2030	8

En effet, le Projet sous avis prévoit une période transitoire de 6 mois du fait d'un délai administratif entre une demande de pension et une éventuelle ouverture du droit à la pension. Ainsi, l'application des dispositions relatives à l'augmentation du seuil de périodes d'assurance est différée de 6 mois, à savoir au 1^{er} juillet 2026 en vue d'assurer un traitement des demandes du 2^e semestre 2025 selon les conditions d'ouverture du droit à la pension applicables au moment de la demande.

Si la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers saluent la volonté du Gouvernement de renforcer la soutenabilité du système des pensions et d'introduire une meilleure corrélation entre la durée de la vie professionnelle et celle du bénéfice des prestations, elles estiment toutefois que la mesure proposée demeure trop limitée au regard de l'âge effectif de départ en retraite et des déséquilibres structurels annoncés. En effet, avec 60,5 ans, l'âge effectif de départ en retraite au Luxembourg est tout simplement le plus faible de tous les pays de l'OCDE. Une prolongation de huit mois sur un horizon de quatre ans représente un ajustement marginal, dont l'effet financier restera modeste et insuffisant pour garantir l'équilibre du régime à moyen terme.

3. Quant à l'augmentation du taux de cotisation pour la pension de 24% à 25,5% (article 3) pour la période 2026-2032 (article 4)

Selon les dernières projections établies par l'IGSS, le régime général d'assurance pension connaîtrait prochainement un déséquilibre financier : les dépenses annuelles du système devraient dépasser les recettes issues des cotisations. Le ratio entre les dépenses et les revenus cotisables (« prime de répartition pure ») atteindrait un niveau supérieur au taux de cotisation actuel de 24 % dès 2026.

Pour éviter un déficit, le Projet sous avis prévoit donc une hausse du taux global de cotisation à **25,5 % à partir de 2026**, et ce jusqu'en 2032. La hausse est répartie de manière équitable sur les 3 parties prenantes, à savoir les salariés, les employeurs et l'État. Le Gouvernement justifie cette mesure pour des raisons « d'équité », considérant qu'il est nécessaire de faire contribuer l'ensemble des parties prenantes dès à présent à l'effort de financement du système des pensions.

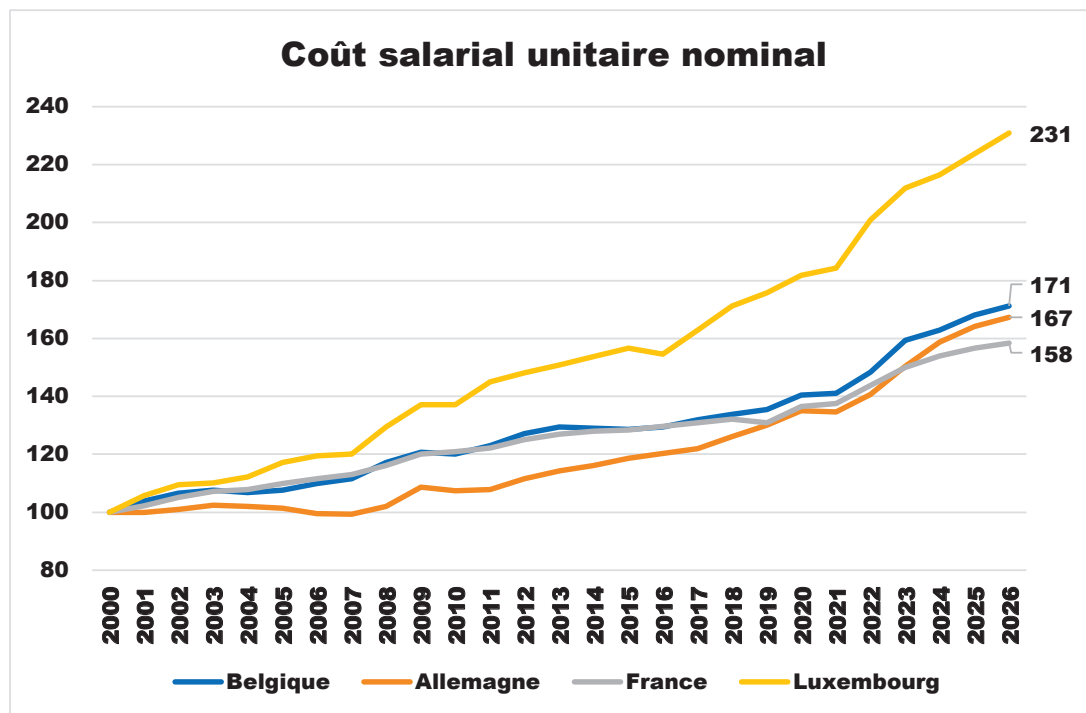
Les Chambres professionnelles comprennent les préoccupations liées à la soutenabilité du régime de pension, mais ne peuvent souscrire à une hausse du taux de cotisation telle que prévue dans le Projet sous avis, et ce en raison de l'impact direct sur la compétitivité des entreprises.

L'augmentation de 1,5 point du taux de cotisation représente un renchérissement immédiat du coût du travail, dans un contexte déjà marqué par une hausse des coûts et une forte pression sur les salaires.

Pour de nombreuses PME, cette hausse se traduirait par une réduction des marges, voire par une atteinte à la viabilité économique de certaines activités.

En effet, le Luxembourg fait face, depuis plusieurs années, à une dégradation de la compétitivité-coûts de ses entreprises dont le principal facteur est la progression rapide du coût du travail. Celui-ci a augmenté beaucoup plus rapidement que la productivité, et surtout plus fortement que dans les pays voisins, accentuant ainsi le désavantage compétitif du pays.

Graphique 2 : Évolution du coût salarial unitaire nominal entre 2000 et 2026



Source : AMECO

Le coût salarial unitaire (CSU) correspond au coût salarial par unité de valeur ajoutée produite. Il est calculé en divisant le gain moyen d'un salarié par la productivité moyenne en volume.

Ce paramètre est souvent utilisé pour mesurer la compétitivité d'un pays ou d'un secteur. Ainsi, un gain moyen élevé n'est pas un obstacle à la compétitivité si le CSU reste compétitif grâce à une évolution favorable de la productivité.

Au Luxembourg, le CSU a augmenté de 131% depuis 2000. Cette baisse de la compétitivité est due à une productivité stagnante et des gains moyens qui augmentent de façon très dynamique.

Le CSU de nos pays voisins n'augmente qu'entre 58% (France) et 71% (Belgique) pendant la même période.

Cette situation pèse particulièrement sur les entreprises exposées à la concurrence internationale ou grand-régionale, notamment dans les secteurs manufacturiers et de services à haute intensité de main-d'œuvre.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers soulignent que ce désavantage compétitif devrait encore s'accroître à la suite du relèvement de 0,5% des cotisations sociales versées par l'employeur.

4. Quant au manque de vision structurelle

Les Chambres professionnelles estiment que la solution proposée se limite à un ajustement paramétrique à court terme, sans aborder les réformes structurelles nécessaires à la pérennité du système.

Selon les projections figurant dans les documents budgétaires, ces mesures contribueraient à ralentir la dégradation financière du régime. Elles permettraient de maintenir la prime de répartition pure en deçà du taux global de cotisation jusqu'en 2029, con tre 2026 dans le scénario initial. Par ailleurs, 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 complet, seraient repoussées de quatre ans, pour atteindre respectivement 2042 et 2048.

Tableau 3 : Trajectoire de l'assurance pension

Avant la réforme

<i>Indicateur</i>	<i>Années critiques</i>
Prime répartition pure > 24	2026
Réserve < 1,5	2038
Réserve épuisée	2044

Avec la réforme

<i>Indicateur</i>	<i>Années critiques</i>
Prime répartition pure > 24	2029
Réserve < 1,5	2042
Réserve épuisée	2048

Source : Projet de loi n°8634.

Au regard du fait que l'Etat prend en charge un tiers des cotisations au régime de pension, le relèvement du taux de cotisation de 24% à 25,5% entraînerait un impact budgétaire estimé à environ 0,3% du PIB en 2026. Cette année-là, les contributions de l'Administration centrale à l'assurance pension s'élèveraient à près de 3 milliards d'euros, soit une augmentation de plus de 10% par rapport à l'exercice précédent. Pour la période 2027-2029, une croissance moyenne annuelle des dépenses de l'ordre de 5,1% est anticipée.

Tableau 4 : Évolution des contributions de l'État à l'assurance pension

En euros et %

	<i>2025 budget</i>	<i>2026</i>	<i>2027</i>	<i>2028</i>	<i>2029</i>
Section 17.16 – Assurance pension contributive					
42.000 Participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension : cotisations. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	2 708 068	2 984 560	3 142 268	3 296 782	3 462 483
<i>Variation</i>		<i>10,2%</i>	<i>5,3%</i>	<i>4,9%</i>	<i>5,0%</i>

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2025-2029 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

D'après le projet de loi de programmation financière pluriannuelle (PLPFP) 2025-2029, les dépenses totales de l'assurance pension augmenteraient en moyenne de 7,6% par an sur cette période, soit un rythme supérieur à celui des recettes, dont la croissance annuelle moyenne est estimée à 6,7%. Ce déséquilibre structurel s'explique par un effet ciseau défavorable, résultant du ralentissement du marché du travail conjugué à l'accélération des départs à la retraite : entre 2025 et 2029, le nombre de pensionnés progresserait en moyenne de +4,5% par an, tandis que l'emploi ne croîtrait que de +1,7% sur la même période.

Il apparaît ainsi que, si les réformes annoncées permettent de différer de quelques années l'apparition des déficits, elles ne répondent ni à l'urgence de la situation, ni à la nécessité d'assurer la soutenabilité à long terme des finances publiques.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers réaffirment en conséquence leur appel à une réforme structurelle, garantissant un système de pension durable et respectueux du principe d'équité intergénérationnelle. Elles soulignent enfin que le maintien du modèle social luxembourgeois repose

avant tout sur la vitalité et la compétitivité de l'économie nationale, seules à même d'en assurer le financement pérenne.

5. Quant au maintien de l'allocation de fin d'année, par dérogation exceptionnelle à la réforme de 2012

L'article 8 du Projet sous avis prévoit, « par dérogation exceptionnelle à la réforme du système des pensions de 2012 », le maintien ponctuel de l'allocation de fin d'année pour les pensionnés, tout en précisant qu'aucune augmentation supplémentaire du taux de cotisation au-delà du nouveau seuil de 25,5 % n'est envisagée.

Cette disposition, bien que présentée comme une mesure d'équité à l'égard des retraités actuels, traduit en réalité une approche déséquilibrée du financement du système.

En effet, les véritables perdants de cette réforme sont les cotisants actifs, c'est-à-dire les salariés et les employeurs, qui verront leur contribution augmenter sans perspective d'amélioration corrélative de leurs droits futurs.

Pour les salariés, cette hausse se traduira mécaniquement par une baisse du salaire net par rapport au salaire brut, réduisant leur pouvoir d'achat et leur motivation à contribuer à un système perçu comme de moins en moins avantageux.

Pour les entreprises, cette mesure renchérit encore le coût du travail et compromet la compétitivité, notamment dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre.

Le maintien de l'allocation de fin d'année pour les pensionnés, sans contrepartie structurelle, ne favorise ni l'équité intergénérationnelle, ni la stabilité du système, et affaiblit la confiance des cotisants dans la soutenabilité du régime public de pension.

B. Modification du Code du travail

L'article 5 du Projet sous avis introduit dans le Code du travail un « chapitre IV^{bis} – Pension progressive » (articles L. 584-8 à L. 584-10 nouveaux).

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers comprennent que l'objectif principal de l'introduction d'un mécanisme de pension progressive est d'éviter les départs complets en pension de vieillesse anticipée en permettant aux salariés, avec l'accord de leur employeur, de réduire progressivement leur temps de travail tout en percevant déjà une fraction de leur pension.

Si les deux chambres professionnelles considèrent, sur le principe, que l'objectif de la mesure est louable, l'analyse comparée de cette « pension progressive » avec les dispositifs existants (« pension anticipée » avec possible cumul avec des revenus accessoires et « préretraite progressive ») et la mise en œuvre concrète de cette pension progressive, soulèvent de nombreuses interrogations développées ci-dessous.

1. Ajout d'un nouveau dispositif sans plus-value réellement démontrée

A titre liminaire, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers rappellent que la législation prévoit déjà aujourd'hui plusieurs dispositifs qui permettent aux salariés de garder une activité salariale tout en bénéficiant, tout au moins en partie, de leurs droits de pension.

Il s'agit plus spécifiquement du régime de la pension anticipée, dispositif issu du droit de la sécurité sociale, qui permet, sous certaines conditions strictes, le cumul avec certains revenus accessoires, ainsi que du dispositif de la pré-retraite progressive, instrument de droit du travail important dans la prévention du chômage des seniors.

En effet, sur base des articles 184 et 226 du Code de la Sécurité sociale, un salarié peut déjà aujourd'hui cumuler, dès l'âge de 60 ans (voire 57 ans) et s'il justifie de 480 mois d'assurance au moins au titre des périodes d'assurance effectives et complémentaires, dont au moins 120 mois au titre de l'assurance effective, sa pension anticipée avec des revenus dits « accessoires » sous réserve de certaines règles d'anti-cumul qui prévoient des seuils pour les revenus accessoires pouvant impacter la hauteur de la pension de vieillesse :

- si les revenus annuels du pensionné sont inférieurs à un tiers du montant du salaire social minimum, le pensionné peut bénéficier de la totalité de sa pension de vieillesse anticipée ;

- si, cependant, les revenus annuels du pensionné dépassent le tiers du salaire social minimum, tout en restant en-dessous de la moyenne des cinq revenus annuels cotisables les plus élevés de la carrière d'assurance du pensionné, sa pension de vieillesse anticipée peut être réduite de manière proportionnelle ;
- finalement, si les revenus annuels dépassent la moyenne des cinq revenus annuels cotisables les plus élevés, la pension de vieillesse anticipée peut être suspendue ou retirée.

En ce qui concerne le dispositif de la préretraite progressive, encadré par les articles L. 584-1 à L. 584-3 du Code du travail, il permet à un salarié en fin de carrière professionnelle de réduire progressivement son temps de travail, tout en favorisant l'embauche d'un autre salarié (souvent plus jeune en début de carrière professionnelle et inscrit comme demandeur d'emploi à l'ADEM) pour occuper le poste partiellement libéré. Conformément à l'article L. 584-2 du Code du travail, le salarié peut bénéficier de la préretraite progressive sous les conditions suivantes :

- être âgé d'au moins 57 ans et avoir au moins 25 ans d'assurance obligatoire au régime luxembourgeois (continue ou non) ;
- avoir été occupé pendant 5 ans à un poste égal à au moins 75% d'un temps plein ;
- avoir été employé dans une entreprise « éligible » (par le biais d'une convention collective ou d'une convention spéciale avec le Ministère du Travail) ;
- accepter une réduction du temps de travail entre 40% et 60% d'un temps plein ;
- répondre aux critères d'ouverture du droit soit à une pension de vieillesse, soit à une pension de vieillesse anticipée au plus tard 3 ans après le départ en préretraite (sans dépasser l'âge limite de 65 ans).

L'admission à la préretraite progressive est un droit acquis pour les salariés couverts par une convention collective qui prévoit l'application de la préretraite progressive. Pour les autres salariés, l'accord de l'employeur est requis.

Ce rappel met en évidence que les dispositions légales actuelles du Code de la Sécurité sociale permettent d'ores et déjà de cumuler, sous certaines conditions, un revenu professionnel avec le bénéfice d'une pension de vieillesse anticipée. Quant à la préretraite progressive, bien qu'elle soit *in fine* une mesure sociale qui offre à l'employeur la possibilité de permettre à un salarié de réduire progressivement son degré d'occupation, elle permet tout de même une réduction du temps de travail du salarié en fin de carrière, avec une allocation compensatoire, facilitant ainsi la transition de ce dernier vers la retraite tout en maintenant activité partielle.

Au regard de ces dispositifs existants, les deux chambres professionnelles se posent donc la question de l'articulation de la pension progressive projetée tant au niveau de la sécurité sociale qu'au niveau du droit du travail.

Au niveau du droit de la sécurité sociale, elles relèvent tout d'abord que l'impact du régime de « pension progressive » sur les règles de cumul pension anticipée et revenus accessoires prévues par le Code de la Sécurité sociale (rappelées ci-dessus) n'est pas précisé dans le Projet sous avis, ce qui permettrait d'en conclure que le dispositif actuel de cumul prévu aux articles 184 et 226 du Code de la Sécurité sociale demeure inchangé :

- en d'autres termes, le salarié continuerait alors d'être soumis à ces dispositions limitant le cumul de revenus professionnels avec une pension de vieillesse anticipée ; et
- les avantages et les inconvénients attachés au dispositif actuel de cumul en termes d'impact sur la durabilité du régime de pension, d'une part, et sur le maintien dans la vie active en incitant le salarié à prolonger son activité, d'autre part, subsisteraient en l'état.

Au niveau du droit du travail, les deux chambres professionnelles relèvent que l'employeur et le salarié peuvent d'ores et déjà moduler la durée de travail au début ou au cours de la relation de travail et ainsi prévoir – de commun accord – que le salarié travaillera à temps partiel suivant les articles L. 123-1 et suivant du Code du travail (avec, le cas échéant, l'application des règles anti-cumul qui existent aujourd'hui et qui ont été rappelées ci-dessus) :

- ainsi, lorsque le salarié qui pourrait solliciter une pension anticipée décide de poursuivre son activité professionnelle, les parties modulent de commun accord la durée du travail en fonction des avantages et des inconvénients respectifs (organisation de l'entreprise, niveaux de revenus professionnels et de pension de vieillesse anticipée) ;

- dès lors, les dispositions projetées concernant la « pension progressive », notamment les seuils prévus au niveau de la durée de travail, n'ont *a priori* pas de plus-value réelle quant à la relation de travail à proprement parler.

Aux yeux des deux chambres professionnelles, la pension progressive dont bénéficierait le salarié sous le régime projeté ne semble pas avoir de substance propre à défaut de dispositions spécifiques relatives à l'indemnisation de cette pension progressive. Elle constituerait alors en quelque sorte une « variante conditionnée » de la pension de vieillesse anticipée actuelle, puisque les salariés pouvant accéder au dispositif de la pension progressive sont ceux disposant déjà d'un droit à la retraite anticipée (dès 60 ans).

En tout état de cause, les deux chambres professionnelles déplorent l'absence d'exemples concrets dans le Projet sous avis qui leur auraient permis de mieux appréhender les véritables différences et la plus-value éventuelle du dispositif projeté par rapport aux dispositifs actuels¹⁴. Elles soulignent finalement que le nombre de bénéficiaires éventuellement concernés n'est pas davantage connu, de sorte que ni l'ampleur du dispositif de pension progressive ni son intérêt pour le système des pensions ne sont quantifiables.

2. Un dispositif qui aboutit à de possibles discriminations

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'interrogent par ailleurs quant à une possible discrimination entre :

- les quelques salariés éligibles à une pension anticipée qui remplissent les conditions pour bénéficier d'une pension progressive (travailler au moins 75% d'un temps plein, durant au moins les 3 années précédant la demande de réduction du temps de travail en vue d'une pension progressive) ; et
- les autres salariés éligibles à une pension anticipée qui ne remplissent pas ces conditions (par exemple ceux qui ont une ancienneté de 2 ans, ceux qui travaillent à 70%¹⁵) et qui seraient soumis uniquement au dispositif de cumul pension anticipée et revenus accessoires.

En outre, relevant que le dispositif de pension progressive projeté ne serait pas applicable aux indépendants (ce qui crée de la confusion et un risque d'incohérence), les deux chambres professionnelles soulignent également l'importance de traiter de manière égale les indépendants par rapport aux salariés lorsqu'ils se trouvent dans des situations comparables¹⁶.

3. Une charge administrative inacceptable pour les employeurs

Les deux chambres professionnelles relèvent que le régime de « pension progressive » projeté opère un transfert de charge administrative vers l'employeur à laquelle elles sont fermement opposées, pour les motifs développés ci-dessous.

a. Avance de trésorerie

Suivant l'article L. 584-8, paragraphe (5), alinéa 1^{er} du Code du travail projeté : « Le salarié admis à la pension progressive a droit à une indemnité mensuelle versée par son employeur ensemble avec le salaire ».

¹⁴ Le seul changement opéré au niveau de l'indemnité perçue par le salarié se trouve au niveau de l'abattement prévu dans le projet de loi n°8640. Cet abattement – plafonné à 9.000 EUR par an et 750 EUR par mois – est destiné à motiver le contribuable qui remplit les conditions d'attribution d'une pension personnelle à ne pas exercer son droit y relatif et à rester (partiellement) en activité, avec l'accord de son employeur. Cet abattement est conditionné au niveau de revenus et non au régime de pension progressive. Si l'accès à cet abattement devait être conditionné aux conditions prévues dans le régime de pension progressive envisagé, la question de la création d'un nouveau régime pour mettre en œuvre ce seul abattement se poserait, ainsi que la question d'une potentielle discrimination avec d'autres contribuables dans des situations comparables qui se verraient refuser l'accès à l'abattement à défaut de remplir les conditions du régime de pension progressive.

¹⁵ En effet, suivant l'article L. 123-6 du Code du travail : « *Les salariés occupés à temps partiel bénéficient des droits reconnus aux salariés à temps complet par la loi et les conventions collectives de travail applicables à l'établissement, sous réserve, en ce qui concerne les droits conventionnels, de modalités particulières prévues pour leur exercice par la convention collective de travail applicable* ».

¹⁶ Voir en ce sens la Proposition des deux chambres professionnelles relative à la valorisation du statut de l'indépendant à travers une meilleure protection sociale (publiée en juillet 2021) qui se décline en six mesures en vue d'aligner la protection sociale de l'indépendant sur celle du salarié.

Suivant l'article L. 584-8, paragraphe (6) du Code du travail projeté : « *La caisse de pension compétente rembourse mensuellement à l'employeur l'intégralité des charges résultant pour lui du versement mensuel de l'indemnité de pension progressive calculée conformément au paragraphe 5, y compris la part patronale des charges sociales afférentes.* »

Ainsi, l'employeur serait amené à verser au salarié bénéficiaire de la pension progressive un montant global (salaire et indemnité mensuelle de pension progressive) avant de se faire rembourser ou compenser la part « pensionné », ce qui revient à en faire une « mini-caisse de pension » temporaire, avec les contraintes de liquidité et de suivi administratif et comptable que cela implique, ce à quoi les deux chambres professionnelles s'opposent.

Suivant l'article L. 584-8, paragraphe (8) du Code du travail projeté : « *La caisse de pension compétente peut, sur demande de l'employeur, consentir au versement direct de l'indemnité de pension progressive au salarié.* »

La « dérogation » qui est introduite par la disposition ci-dessus n'est pas davantage de nature à satisfaire les deux chambres professionnelles. Le texte reste silencieux sur les critères qui légitimeraient un versement direct par la Caisse nationale d'assurance pension (CNAP), ce qui conduit *in fine* à accorder à la CNAP un pouvoir arbitraire.

b. Incertitudes quant aux modalités de calcul de l'indemnité mensuelle de pension progressive et risques d'erreurs ou de contentieux

Suivant l'article L. 584-8, paragraphe (5), alinéas 2 et 3 du Code du travail projeté : « *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 dues¹⁷ à compter du début de la pension progressive et du taux de réduction [du temps de travail] fixé conformément au paragraphe 3. La caisse de pension compétente informe au plus tard au cinquième jour ouvrable du mois l'employeur du montant de l'indemnité à verser.* »

Suivant l'article L. 584-8, paragraphe (6) du Code du travail projeté : « *La caisse de pension compétente rembourse mensuellement à l'employeur l'intégralité des charges résultant pour lui du versement mensuel de l'indemnité de pension progressive calculée conformément au paragraphe 5, y compris la part patronale des charges sociales afférentes.* »

Il semblerait que le montant de la pension progressive soit déterminé en fonction de la durée du temps de travail antérieure, de la nouvelle durée de travail retenue et de la différence entre les deux, sans aucune certitude, à défaut d'exemples de calculs fournis pour illustrer le dispositif projeté. En tout état de cause, la détermination de ce montant mensuel serait de la responsabilité de la CNAP, qui devrait le communiquer (*a priori* chaque mois) à l'employeur en temps utile. N'y aurait-il pas un risque de remise en cause des montants versés par l'employeur en cas de révision des droits par la CNAP par exemple ?

Suivant l'article L. 584-8, paragraphes (5) et (9) du Code du travail projeté : « *En matière de sécurité sociale et d'impôt, l'indemnité de pension progressive est assimilée à une pension de vieillesse anticipée.* »

En tout état de cause, faire coexister à charge de l'employeur le paiement du revenu professionnel et d'une indemnité mensuelle de pension progressive, impose à ce dernier de tenir une comptabilité précise des parts respectives de ces deux montants, en précisant que l'indemnité mensuelle de pension progressive est par ailleurs soumise à des cotisations sociales (dont la part patronale serait à rembourser par la CNAP) et à l'impôt. Les deux chambres professionnelles s'opposent dès lors à cette charge administrative supplémentaire.

c. Insécurité juridique quant au déroulement de la procédure

Il y a encore lieu de relever un manque de clarté (et donc un risque accru de contentieux) concernant la recevabilité ou le refus des demandes d'admission des salariés à la pension progressive, au vu des délais à observer par toutes les parties (salarié, employeur et CNAP), mais aussi de l'imbrication des décisions que l'employeur et la CNAP seraient amenés à prendre, de sorte qu'il est difficile d'identifier

¹⁷ Sur l'ensemble de l'avis, le surlignage des textes de loi est ajouté par les deux chambres professionnelles.

clairement quelle décision (de l'employeur ou de la CNAP) conditionne l'autre, et devrait donc être sollicitée en premier.

Les paragraphes pertinents de l'article L. 584-8 du Code du travail projetés sont donc reproduits *in extenso* ci-dessous :

- Paragraphe (1) : « Le salarié qui remplit les conditions d'ouverture du droit à la pension de vieillesse anticipée qui occupe un poste de travail comportant une durée de travail d'au moins soixante-quinze pour cent d'un poste à temps plein, et qui se voit accorder une réduction de son temps de travail par son employeur, a droit à une pension progressive. »
- Paragraphe (2) : « Le salarié joint à sa première demande [auprès de l'employeur] un certificat établi par la caisse de pension compétente établissant la date d'ouverture du droit à une pension de vieillesse anticipée. »

« L'employeur examine la demande du salarié et y répond dans un délai d'un mois à compter de la notification de la demande, en tenant compte à la fois de ses propres besoins et de ceux du salarié. »

- Paragraphe (4) : « Pour être admis à la pension progressive, (...) le salarié transmet l'avenant (...), au plus tard deux mois avant l'application prévue de la réduction, à la caisse de pension compétente. Celle-ci informe l'employeur et le salarié, au plus tard un mois avant l'application prévue de la réduction, de l'admission à la pension progressive. »

« En cas de refus d'admission par la caisse de pension compétente ledit avenant est à considérer comme nul et non venu. »

A côté des observations préliminaires faites ci-dessus, le libellé de ces différentes dispositions suscite de nombreuses questions de la part des deux chambres professionnelles, source d'insécurité juridique pour les employeurs :

- le salarié pourrait-il introduire plusieurs demandes successives de réduction du temps de travail ?
- quelle conséquence si l'employeur ne répond pas à la demande du salarié dans le délai d'un mois ?
- pour quels motifs ou dans quels cas la CNAP refuserait-elle l'admission à la pension progressive ?
- une décision de refus de la CNAP peut-elle par elle-même « annuler » un avenant (qui exprime la volonté des parties) ?

d. Atteinte à la confidentialité des données du salarié bénéficiaire de la pension progressive

En recevant de la CNAP le montant de l'indemnité de pension progressive à verser, l'employeur obtiendrait indirectement des informations sur la carrière complète et les droits de pension du salarié, ce qui soulève des questions du point de vue de la confidentialité de ces données, voire de la protection des données personnelles.

4. Confusion dans le chef des salariés

A côté de la complexité financière certaine décrite sous les points a) et b) ci-dessus (pages 18 et 19), le régime de pension progressive projeté sèmerait de la confusion et susciterait des interrogations dans le chef des salariés, qui seraient ainsi amenés à se demander quel serait le dispositif le plus avantageux, le cas échéant, suivant des conditions et plafonds propres à chaque dispositif potentiellement accessible.

5. Un nouveau dispositif à prendre en charge par la CNAP

Finalement, si les deux chambres professionnelles soutiennent dans l'absolu les objectifs de durabilité du régime de pension et de prolongation de la vie active :

- elles rejettent la mise en place d'un dispositif intrinsèquement lié à la sécurité sociale (spécialement la branche pension) qui aboutirait à en transférer la charge administrative et financière – même temporaire – sur les entreprises ; et
- elles considèrent que les obligations de l'employeur, dans le cadre du dispositif de pension progressive projeté, devraient tout au plus se limiter à adapter le contrat de travail du salarié bénéficiaire en concluant un avenant et en payant le salaire correspondant.

Les deux chambres professionnelles donnent à considérer que les seuls salariés pouvant accéder au régime de pension progressive sont ceux disposant déjà d'un droit à la retraite anticipée de sorte que la seule caisse réellement bénéficiaire d'une prolongation de la vie active et d'éventuelles économies corrélatives serait la CNAP.

En tout état de cause, si le dispositif de la pension progressive devait être mis en place en l'état (c'est-à-dire avec un mécanisme d'avance de l'indemnité mensuelle par l'employeur), la CNAP, bien qu'historiquement tournée vers les assurés, aurait le cas échéant un contact direct avec les entreprises.

Cela supposerait alors une adaptation organisationnelle majeure (procédures, guichets, responsabilité des échanges d'informations et *in fine* augmentation en personnel) et donc un impact budgétaire certain (non documenté à ce stage), d'autant plus qu'une sollicitation accrue de ses services tant par les salariés que par les employeurs pour déterminer leurs droits et leurs obligations deviendrait inéluctable.

*

Après consultation de leurs ressortissants, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'opposent au projet de loi sous avis, tout en réaffirmant la nécessité d'une réforme du système des pensions qui tienne compte de leurs remarques.

