



Dossier consolidé

Date de création : 03-12-2025

Projet de loi 8634

Projet de loi 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

Date de dépôt : 10-10-2025

Date de l'avis du Conseil d'État : 02-12-2025

Auteur(s) : Madame Martine Deprez, Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
10-10-2025	Déposé	20251010_Depot	<u>3</u>
18-11-2025	Avis de chambre(s) professionnelle(s) : Chambre des Fonctionnaires et Employés publics	20251118_Avis	<u>40</u>
20-11-2025	Avis de chambre(s) professionnelle(s) : Chambre des Salariés	20251120_Avis	<u>54</u>
01-12-2025	Avis commun de chambre(s) professionnelle(s) : Chambre de Commerce, Chambre des Métiers	20251201_Avis	<u>78</u>
02-12-2025	Avis du Conseil d'État	20251202_Avis_2	<u>100</u>

20251010_Depot



Le Premier ministre,

Vu les articles 76 et 95, alinéa 1^{er}, de la Constitution ;

Vu l'article 10 du Règlement interne du Gouvernement ;

Vu l'article 58, paragraphe 1^{er}, du Règlement de la Chambre des Députés ;

Vu l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État ;

Considérant la décision du Gouvernement en conseil du 10 octobre 2025 approuvant sur proposition de la Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale le projet de loi ci-après ;

Arrête :

Art. 1^{er}. *La Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale est autorisée à déposer au nom du Gouvernement à la Chambre des Députés le projet de loi 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 et à demander l'avis y relatif au Conseil d'État.*

Art. 2. *La Ministre déléguée auprès du Premier ministre, chargée des Relations avec le Parlement est chargée, pour le compte du Premier ministre et de la Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale, de l'exécution du présent arrêté.*

Luxembourg, le 10 octobre 2025

Le Premier ministre

Luc Frieden

La Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale

Martine Deprez



Exposé des motifs

L'accord de coalition 2023-2028 constate que « Le dernier bilan technique du régime d'assurance pension du 26 avril 2022 a fait ressortir que le taux de cotisation actuel de 24 % (3 x 8 %) sera insuffisant pour payer le volume des pensions annuelles à partir de l'année 2027. Une large consultation sera organisée avec la société civile sur la viabilité à long terme de notre système des retraites, ceci afin de trouver un consensus à ce sujet. L'assurance obligatoire restera le pilier central du système de pension. »

En juillet 2024 le rapport de l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) sur des projections démographiques et financières du régime général d'assurance pension visant à évaluer la soutenabilité à moyen et long terme du régime général d'assurance pension au Luxembourg souligne les défis financiers à long terme du régime général d'assurance pension au Luxembourg, notamment en raison du vieillissement de la population et de la croissance des dépenses de pension. A préciser que ce rapport constitue une mise à jour du bilan technique du régime général d'assurance pension du 26 avril 2022 de l'IGSS.

Aussi en juillet 2024, l'avis du Conseil économique et social (CES) sur le régime général d'assurance pension souligne la nécessité d'une réforme ambitieuse pour garantir la pérennité du régime général d'assurance pension, en équilibrant les besoins financiers et sociaux. Les avis séparés des partenaires sociaux divergent sur les moyens d'y parvenir, mais il est clair que des actions sont nécessaires pour assurer la viabilité à long terme du système.

En avril 2025, le rapport « Études économiques de l'OCDE : Luxembourg 2025 » de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) appuie les défis en matière de viabilité du système des pensions. Il constate que le Luxembourg est confronté à une augmentation des coûts liés aux retraites en raison du départ à la retraite d'une importante cohorte de travailleurs, y compris des travailleurs frontaliers, qui sont entrés sur le marché du travail à partir de la fin des années 1980. D'ici 2070, le nombre de retraités devrait plus que tripler, augmentant ainsi sensiblement le coefficient de charge (nombre de pensions par cotisant actif) ce qui rendra le système actuel non viable, malgré les importantes réserves financières accumulées au cours des dernières décennies. L'OCDE conclut qu'afin de garantir le système de retraite pour les générations futures tout en préservant la compétitivité et en favorisant l'équité intergénérationnelle, une réforme globale du système de retraite est nécessaire, combinant une augmentation des cotisations, un relèvement de l'âge effectif de départ à la retraite et une réduction progressive de la générosité des prestations.

Début juillet 2025, le rapport final de l'initiative "Schwäzt mat!" du Ministère de la Santé et de la Sécurité sociale présente les résultats d'un vaste processus de consultation citoyenne et d'expertise, mené entre octobre 2024 et juillet 2025, visant à réfléchir collectivement à l'avenir du système de retraite. Les résultats mettent en évidence la nécessité d'une approche équilibrée qui assure la durabilité financière, l'équité sociale et l'adaptabilité aux réalités modernes de la vie.



Plusieurs orientations favorisées par les participants de la large consultation en ligne ont été intégrées dans le présent projet de loi :

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

Suivant les dernières projections de l'IGSS de juillet 2025, mises à jour afin d'intégrer les dernières évolutions macroéconomiques publiées par l'Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg (STATEC) dans la note de conjoncture 1-25 du 25 juin 2025, les dépenses annuelles de la Caisse nationale d'assurance pension dépassent les recettes de cotisations dès 2026. La réserve du Fonds de compensation tomberait sous le seuil légal de 1,5 fois les prestations annuelles en 2038 et serait complètement épuisée en 2044.

En continuation des consultations au sujet du système des pensions, lors des échanges des 9 et 14 juillet ainsi que du 3 septembre 2025 entre le Gouvernement et les partenaires sociaux, le projet de loi sous rubrique a pour objet :

- de rapprocher l'âge effectif de départ en pension de vieillesse anticipée en direction de l'âge légal en prolongeant progressivement la durée des périodes de cotisation de huit mois au total à l'horizon 2030,
- une prise en compte plus flexible des années d'études tout au long de la carrière professionnelle,
- d'introduire une pension progressive sur base des modalités en vigueur dans la fonction publique,
- d'augmenter le taux de cotisation de 24,0 % à 25,5 % dès 2026, avec dérogation exceptionnelle à la réforme du système des pensions de 2012 en maintenant l'allocation de fin d'année pour des raisons de protection sociale.

La réforme du système des pensions de 2012 a principalement ciblé les bénéficiaires de pension qui contribuent depuis lors à l'équilibre financier du système des pensions par le rééquilibrage entre les majorations proportionnelles (composante de la pension liée aux revenus accumulés au cours de la carrière d'assurance) et majorations forfaitaires (composante de la pension liée à la durée de la carrière d'assurance) jusqu'en 2052.

Malgré les mesures prises dans le cadre de la réforme du système des pensions de 2012 et les incitations visant à encourager les assurés à travailler plus longtemps, il s'avère que l'effet sur l'âge effectif du départ en retraite n'a été que très limité¹.

¹ [Cahier statistique no 20 - Les départs en retraite de 2011 à 2023 - Inspection générale de la sécurité sociale - Le gouvernement luxembourgeois](#)



En effet, le constat est que le Luxembourg constitue, parmi les États membres de l'Union européenne, celui dans lequel l'âge effectif de départ à la retraite est le plus bas².

Afin d'assurer la viabilité financière et sociale du système des pensions, il apparaît nécessaire d'instaurer un équilibre pérenne entre la durée de la vie professionnelle et celle du bénéfice des prestations de pension. À cet effet une augmentation modérée et progressive de la durée des périodes d'assurance obligatoire à cotisations effectives et d'assurance continuée ou facultative de huit mois au total à l'horizon 2030 sera introduite. Il convient de noter que l'âge légal de départ en retraite à 65 ans est préservé.

Aussi la prolongation de la carrière professionnelle vise uniquement la pension de vieillesse anticipée à partir de l'âge de 60 ans, tout en maintenant les conditions de départ en pension anticipée à partir de l'âge de 57 ans avec 40 années de périodes d'assurance obligatoire à cotisations effectives et tout en excluant les régimes actuels de la préretraite des salariés postés et de nuit et de la préretraite-ajustement.

Bien qu'une prolongation de la carrière professionnelle vise à soutenir la pérennité du système des pensions³, la mesure ne peut être juste que si elle tient compte des réalités du monde du travail et une approche différenciée permet dès lors de mieux prendre en compte ces réalités. L'exclusion des bénéficiaires de la préretraite de travail posté ou de nuit de la mesure prolongeant la vie active se justifie par la reconnaissance des effets avérés sur la santé, la sécurité et la vie sociale de ce type de travail. Aussi la considération de la situation spécifique des travailleurs âgés en préretraite-ajustement, cessant leur activité professionnelle avant l'âge légal de la retraite dans le cadre d'une restructuration d'entreprise, d'une fermeture, ou de mutations technologiques afin de prévenir le licenciement, doit impérativement être considérée à ce sujet en vue d'éviter une situation de précarité des personnes concernées.

Afin de mieux adapter le système des pensions aux réalités contemporaines des parcours de vie et de formation, une flexibilisation de la prise en compte des périodes d'études et de formation professionnelle, non indemnisées au titre d'un apprentissage, au cours de la carrière d'assurance pension entière à hauteur de maximum 9 années sera introduite.

Pour répondre aux réalités de la vie active et afin d'inciter les assurés à prolonger leur carrière professionnelle, même partiellement, la possibilité d'une pension progressive, à l'instar de la retraite progressive régie par la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois, est introduite. Ainsi, sous réserve d'un accord préalable conclu avec l'employeur sous la forme d'un avenant au contrat de travail, le salarié en droit de départ en pension de vieillesse anticipée pourra poursuivre l'exercice de son activité professionnelle auprès de son employeur à temps partiel, tout en bénéficiant d'une indemnité de pension progressive.

Etant donné que, suivant les dernières projections de l'IGSS, l'équilibre financier du régime général d'assurance pension n'est pas assuré, que le régime est sur le point de devenir déficitaire et que la prime

² [2024 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States \(2022-2070\) - European Commission](#)

³ [Aperçu no 29 - Prolongation de la carrière professionnelle dans le contexte du régime général d'assurance pension - Inspection générale de la sécurité sociale - Le gouvernement luxembourgeois](#)



de répartition pure (rapport entre les dépenses courantes annuelles et les revenus cotisables) va dépasser le taux de cotisation global actuel de 24% en 2026, le taux de cotisation sera augmenté à 25,5 % à partir de 2026 et ceci pour le restant de la période de couverture actuelle allant jusqu'en 2032. Cette mesure est proposée pour des raisons d'équité, afin d'impliquer les trois parties prenantes dès maintenant dans les efforts visant à garantir le financement du système des pensions.

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

L'augmentation du taux de cotisation global dès 2026 de 24,0% à 25,5%, associée à des mesures complémentaires relatives à une prolongation de la carrière professionnelle, permettront d'équilibrer la situation financière du régime général d'assurance pension jusqu'au terme de la période de couverture 2033-2042, tout en repoussant le constat d'une réserve épuisée à l'horizon 2050.



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

Nous Guillaume, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Le Conseil d'État entendu ;

Vu l'adoption par la Chambre des Députés ;

Vu la décision de la Chambre des Députés du ... et celle du Conseil d'État du ... portant qu'il n'y a pas lieu à second vote ;

Avons ordonné et ordonnons :

Chapitre 1^{er} – Modification du Code de la sécurité sociale

Art. 1^{er}. L'article 172 du Code de la sécurité sociale est modifié comme suit :

1^o À l'alinéa 1^{er}, les termes « le stage requis pour la pension de vieillesse prévue à l'article 184 et » sont remplacés par les termes « la durée des quatre cent quatre-vingts mois visée à l'article 184, alinéa 1^{er} et pour le stage requis » ;

2^o L'alinéa 1^{er}, point 2, du même Code est remplacé comme suit :

« 2) au maximum neuf années de périodes d'études ou de formation professionnelle, non indemnisées au titre d'un apprentissage, pour autant que ces périodes se situent après la dix-huitième année d'âge accomplie ; ».

Art. 2. L'article 184 du même Code est modifié comme suit :

1^o L'alinéa 1^{er} est complété comme suit :

« La durée de quatre cent quatre-vingts mois au titre des articles 171 à 174 est à augmenter par des mois entiers au titre des articles 171, 173 et 173bis dont le nombre est fixé au tableau ci-dessous en



fonction de l'année au cours de laquelle cette durée est atteinte. Ces mois doivent se situer après la date à laquelle cette durée est atteinte. Toutefois, cette durée n'est pas à augmenter en cas d'une ouverture du droit à la pension suite à une période d'indemnisation en préretraite des salariés postés et des salariés de nuit ou en préretraite-ajustement.

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

» ;

2° L'alinéa 2 est complété par une phrase nouvelle, libellée comme suit :

« Dans ce cas, l'alinéa 1^{er} n'est pas applicable. ».

Art. 3. À l'article 219bis, alinéa 1^{er}, du même Code, le chiffre « 24 » est remplacé par le chiffre « 25,5 ».

Art. 4. L'article 238, du même Code, est complété par un alinéa 6 nouveau, libellé comme suit :

« Par dérogation à l'alinéa 2 et à l'alinéa 5, le taux de cotisation global est fixé à vingt-cinq pour cent et demi pour la période allant de 2026-2032. ».

Chapitre 2 – Modification du Code du travail

Art. 5. À la suite de l'article L. 584-7 du Code du travail, il est inséré un chapitre IVbis nouveau, comprenant les articles L. 584-8 à L. 584-10 nouveaux, libellé comme suit :

«

Chapitre IVbis. – Pension progressive

Art. L. 584-8. (1) Le salarié qui remplit les conditions d'ouverture du droit à une 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.

(2) Afin de se voir accorder une réduction de son temps de travail en vue d'une pension progressive, le salarié doit avoir occupé son poste de travail comportant une durée de travail d'au moins soixante-quinze pour cent d'un poste à temps plein au moins trois années avant la demande de réduction du temps de travail en vue d'une pension progressive.



Afin de se voir accorder une réduction de son temps de travail en vue d'une pension progressive, le salarié doit notifier sa demande à son employeur, soit par lettre recommandée à la poste, soit par remise en mains propres à l'employeur ou à son représentant, soit par courrier électronique, le tout avec accusé de réception, au moins quatre mois avant le début souhaité de ce changement.

Le salarié joint à sa première demande 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.

(3) Le taux de réduction du temps de travail doit être fixé d'un commun accord, par avenant au contrat de travail. Cette réduction doit être égale à vingt-cinq pour cent au moins de la durée de travail du contrat de travail initial et la durée de travail résiduelle ne peut être inférieure à seize heures de travail par semaine.

Dans le même avenant, les parties modifient d'un commun accord les conditions et modalités d'exécution du contrat de travail afin de les adapter à la durée de travail résultant de la réduction.

Toute réduction du temps de travail doit intervenir au premier jour du mois.

(4) Pour être admis à la pension progressive, et pour toute réduction du temps de travail ultérieure, le salarié transmet l'avenant prévu au paragraphe 3, 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 avenu.

(5) Le salarié admis à la pension progressive a droit à une indemnité mensuelle versée par son employeur ensemble avec le versement de salaire.

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 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.

(6) 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.

L'employeur communique à la caisse de pension compétente ses coordonnées bancaires au plus tard le premier jour du mois précédent l'application de la réduction visée au paragraphe 3.



(7) Dans le cas d'un salarié ayant 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, le versement direct de l'indemnité de pension progressive par la caisse de pension compétente est de droit.

L'employeur doit informer, dans un délai de trois jours, la caisse de pension compétente de la cessation du contrat de travail. Le salarié communique dans le même délai à la caisse de pension compétente ses coordonnées bancaires.

(8) La caisse de pension compétente peut, sur demande de l'employeur, consentir au versement direct de l'indemnité de pension progressive au salarié.

L'employeur doit informer le salarié du consentement de la caisse de pension compétente, dans un délai de trois jours à partir de sa réception. Le salarié communique dans le même délai à la caisse de pension compétente ses coordonnées bancaires.

(9) En matière de sécurité sociale et d'impôt, l'indemnité de pension progressive est assimilée à une pension de vieillesse anticipée.

Art. L. 584-9. (1) En matière d'heures supplémentaires, les dispositions relatives au travail à temps partiel sont applicables.

(2) La délégation du personnel, s'il en existe, est informée par l'employeur de toute demande d'admission à la pension progressive.

(3) En cas de modification de la situation de l'employeur par succession, vente, fusion, transformation de fonds ou mise en société, les obligations résultant pour l'employeur des dispositions du présent chapitre subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise transférée dans la mesure où elles se trouvent en cours au jour de la modification.

Art. L. 584-10. Les droits à l'indemnité de pension progressive cessent de plein droit :

1. à partir du jour où les conditions d'ouverture du droit à une pension de vieillesse à partir de l'âge de soixante-cinq ans sont remplies ;
2. à partir du jour où le salarié a droit, sur sa demande, à une pension de vieillesse anticipée ou à une pension d'invalidité ;
3. à partir du jour du décès du salarié ;
4. à partir du jour où le salarié exerce ou reprend une activité dépassant le temps de travail fixé par le dernier avenant au contrat de travail conformément au paragraphe 3 de l'article L. 584-8 ;
5. à partir du jour où le salarié exerce ou reprend une autre activité lui rapportant un revenu qui, sur une année civile, dépasse par mois la moitié du salaire social minimum applicable au salarié concerné. ».



Chapitre 3 – Modification 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

Art. 6. L'article 4 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, est modifié comme suit :

1° À l'alinéa 1^{er}, les termes « le stage requis pour la pension de vieillesse prévue à l'article 12 alinéa 1 et » sont remplacés par les termes « la durée des quatre cent quatre-vingts mois visée à l'article 12, alinéa 1^{er} et pour le stage requis » ;

2° L'alinéa 1^{er}, point 2, 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, est remplacé comme suit :

« 2. au maximum neuf années de périodes d'études ou de formation professionnelle, non indemnisées au titre d'un apprentissage, pour autant que ces périodes se situent après la dix-huitième année d'âge accomplie ; ».

Art. 7. L'article 12 de la même loi est modifié comme suit :

1° L'alinéa 1^{er} est complété comme suit :

« La durée de quatre cent quatre-vingts mois au titre des articles 3 à 6 est à augmenter par des mois entiers au titre des articles 3, 5 et 5bis dont le nombre est fixé au tableau ci-dessous en fonction de l'année au cours de laquelle cette durée est atteinte. Ces mois doivent se situer après la date à laquelle cette durée est atteinte. Toutefois, cette durée n'est pas à augmenter en cas d'une ouverture du droit à la pension suite à une période d'indemnisation en préretraite.

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

» ;

2° L'alinéa 2 est complété par une phrase nouvelle, libellée comme suit :

« Dans ce cas, l'alinéa 1^{er} n'est pas applicable. ».

Art. 8. À l'article 42bis, alinéa 1^{er}, de la même loi, les termes « et demi » sont insérés à la suite des termes « huit pour cent ».



Art. 9. À l'article 61, alinéa 1^{er}, de la même loi, les termes « huit pour cent » sont remplacés par les termes « un tiers du taux de cotisation global visé à l'article 238 du Code de la sécurité sociale ».

Chapitre 4 – Disposition transitoire

Art. 10. La durée visée à l'article 2, point 1^o, n'est pas à augmenter pour les bénéficiaires d'une indemnité de préretraite progressive au 30 juin 2026.

Chapitre 5 - Entrée en vigueur

Art. 11. La présente loi produit ses effets au 1^{er} janvier 2026, à l'exception des articles 2, points 1^o et 2^o, et 7, points 1^o et 2^o, qui entrent en vigueur le 1^{er} juillet 2026.



Commentaire des articles

Article 1^{er}, point 1^o

La disposition a pour objet de fixer la limite à parfaire sur base des périodes énumérées sous les points 1 à 9 à 480 mois d'assurance au titre des articles 171 à 174.

Article 1^{er}, point 2^o

La disposition introduit une flexibilisation de la prise en compte des périodes d'études et de formation professionnelle, non indemnisées au titre d'un apprentissage, dans le cadre de la carrière d'assurance pension à hauteur de maximum 9 années.

La disposition vise à mieux adapter le système des pensions aux réalités contemporaines des parcours de vie et de formation. En effet, de plus en plus de personnes suivent des parcours éducatifs atypiques, avec des interruptions, des reprises d'études à l'âge adulte, ou des formations professionnelles variées. La flexibilisation permet 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.

Article 2, point 1^o

La disposition vise à rapprocher l'âge effectif de départ en pension de vieillesse anticipée en direction de l'âge légal. Ainsi, dès 2026, les conditions de l'ouverture du droit à la pension anticipée à partir de l'âge de 60 ans seront agencées de façon à augmenter progressivement jusqu'en 2030 la durée de 480 mois d'assurance au titre des articles 171 à 174 de huit mois de cotisations au titre des articles 171, 173 et 173bis, tout en maintenant les conditions de départ en pension anticipée à partir de l'âge de 57 ans sur base d'une durée de 480 mois de périodes de cotisations effectives au titre de l'article 171 et tout en écartant de la mesure les assurés bénéficiant des régimes de la préretraite des salariés postés et des salariés de nuit ou de préretraite-ajustement.

Plus précisément la durée de 480 mois d'assurance au titre des articles 171 à 174 sera augmentée, si celle-ci est atteinte en 2026, d'un mois de cotisations au terme des articles 171, 173 et 173bis à la fin de la carrière d'assurance en vue d'une ouverture du droit à la pension anticipée, de deux mois si cette durée est atteinte en 2027, de quatre mois si cette durée est atteinte en 2028, de six mois si cette durée est atteinte en 2029 et de huit mois si cette durée est atteinte en 2030 ou après. En toutes circonstances l'assuré devra toujours disposer d'au moins de 120 mois de cotisations au sens des articles 171, 173, 173bis et 174.



Article 2, point 2°

La disposition assure que tout assuré peut partir en pension de vieillesse anticipée sur base de 480 mois de cotisations effectives au sens de l'article 171, et ceci à partir de l'âge de 57 ans et indépendamment de son âge de départ.

Article 3

La disposition adapte le taux de référence de 24,0% à 25,5% en vue d'un maintien de l'allocation de fin d'année sur base de l'augmentation du taux de cotisation globale à 25,5% visée à l'article 4.

Article 4

Par dérogation à la procédure prévue au Code de la sécurité sociale, la disposition fixe le taux de cotisation globale du régime d'assurance pension à 25,5% pour la période allant de 2026-2032.

Article 5

La disposition introduit, à l'instar de la retraite progressive régie par la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois, une nouvelle indemnité de pension progressive, destinée aux salariés qui remplissent les conditions pour bénéficier d'une pension de vieillesse anticipée. Cette mesure permet aux salariés de réduire leur temps de travail tout en recevant une indemnité compensatoire.

En vue de se voir accorder la pension progressive, le salarié doit occuper un poste à au moins 75% d'un temps plein depuis au moins trois années et il doit être éligible à une pension de vieillesse anticipée. Le salarié doit demander une réduction de son temps de travail à son employeur au moins quatre mois avant la date souhaitée de début de la réduction. La demande doit être accompagnée d'un certificat de la caisse de pension confirmant l'ouverture du droit à la pension anticipée à la date du début de la pension progressive souhaitée.

L'employeur dispose d'un mois pour répondre à la demande, en tenant compte de ses besoins et de ceux du salarié. Si la demande est acceptée, un avenant au contrat de travail est signé, fixant les nouvelles conditions de travail, y inclus le taux de la réduction, le nombre d'heures de travail qui sont à préster et la date de l'application de la réduction. La réduction du temps de travail doit être d'au moins 25% par rapport au temps de travail initial et la réduction du temps de travail doit commencer le premier jour du mois retenu pour l'application de la réduction. Des réductions successives sont possibles, dans le respect d'une limite inférieure absolue de 16 heures de travail par semaine et assurant ainsi, le cas échéant, l'ouverture au droit à l'indemnité de chômage.

Le salarié doit transmettre à la caisse de pension l'avenant au contrat de travail au plus tard deux mois précédant la réduction qui vérifie les conditions d'éligibilité et qui communique sa réponse au plus tard un mois avant la réduction prévue. Au cas où la demande n'est pas éligible, l'avenant est à considérer comme nul et non avenu.



En pension progressive, une indemnité mensuelle est versée, ensemble avec le salaire, par l'employeur au salarié, calculée en sur base du montant de la pension auquel le salarié aurait eu droit et en y appliquant le taux de réduction retenu. La caisse de pension rembourse intégralement l'employeur, y compris les charges sociales patronales.

En cas de licenciement ou de cessation du contrat, la caisse de pension verse directement l'indemnité au salarié. Ce versement direct peut aussi être accordé si l'employeur en fait la demande à la caisse de pension.

L'indemnité de pension progressive est considérée comme une prestation de sécurité sociale au regard de la sécurité sociale et de la fiscalité. Les règles du travail à temps partiel s'appliquent pour les heures supplémentaires. La délégation du personnel, si elle existe, doit être informée de toute demande de pension progressive.

Le droit à l'indemnité cesse automatiquement dans plusieurs cas : lorsque le salarié atteint l'âge légal de la retraite de 65 ans, demande une pension anticipée ou d'invalidité, décède, dépasse le temps de travail convenu, ou exerce une autre activité générant un revenu supérieur à la moitié du salaire social minimum.

A préciser que la procédure relative à la demande et à l'octroi de la pension progressive est inspirée de la procédure de l'admission à la préretraite progressive aux termes du Code du travail, bien que la détermination du montant de l'indemnité de pension progressive soit alignée au cadre applicable à la retraite progressive aux termes de la loi modifiée du 3 août 1998 précitée.

Article 6, point 1°

La disposition a pour objet de fixer la limite à parfaire sur base des périodes énumérées sous les points 1 à 7 à 480 mois d'assurance au titre des articles 3 à 6.

Article 6, point 2°

La disposition introduit la flexibilisation de la prise en compte des périodes d'études et de formation professionnelle non indemnisées à l'instar de la disposition prévue au Code de la sécurité sociale.

Article 7, point 1°

La disposition vise à rapprocher l'âge effectif de départ en pension de vieillesse anticipée en direction de l'âge légal à l'instar de la disposition prévue au Code de la sécurité sociale. A noter que la disposition exclut à ce sujet l'application de l'augmentation du seuil en cas de préretraite du fonctionnaire ayant presté au moins vingt années de travail posté dans le cadre d'un mode d'organisation du travail fonctionnant par équipes successives aux termes du projet de loi portant modification : 1° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 2° 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 ; 3° de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ; 4° de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État ; 5° de la loi modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les



fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois ; et 6° de la loi modifiée du 1er août 2018 portant fixation des conditions et modalités d'un compte épargne-temps dans la Fonction publique.

Article 7, point 2°

La disposition assure que tout assuré peut partir en pension de vieillesse anticipée sur base de 480 mois de périodes effectives d'assurance obligatoire.

Article 8

La disposition adapte le taux de de référence à de 8,0% à 8,5% en vue d'un maintien de l'allocation de fin d'année sur base.

Article 9

La disposition aligne le taux de la retenue pour pension sur les éléments de rémunération à considérer dans le calcul de la retenue au tiers du taux de cotisation global du régime général d'assurance pension applicable.

Article 10

Le paragraphe 4 de l'article L. 584-2 du Code du travail dispose que la durée d'indemnisation en préretraite progressive ne peut pas dépasser trois années entières se situant entre le premier jour du mois suivant son cinquante-septième anniversaire et l'âge de soixante-trois ans accomplis et que toutefois, la durée d'indemnisation en préretraite progressive peut s'étendre jusqu'à l'âge de soixante-cinq ans accomplis pour les salariés qui n'ont pas droit à une pension de vieillesse anticipée. Dès lors il y lieu d'exclure du champ d'application de l'augmentation de la durée de 480 mois au titre des articles 171 à 174 du Code de la sécurité sociale les bénéficiaires en préretraite progressive à la mise en vigueur des dispositions y relatives, et ceci en vue d'assurer une ouverture du droit à la pension de vieillesse anticipée pour les bénéficiaires pour lesquels ce droit serait ouvert après trois années du début de la retraite progressive et qui seront, lors du départ en pension anticipée, âgés de moins de soixante-trois ans accomplis.

Article 11

Il est prévu que les dispositions du projet de loi entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2026, à l'exception des articles 2, points 1° et 2°, et 7, points 1° et 2°, qui entrent en vigueur le 1^{er} juillet 2026. En effet, du fait d'un délai administratif de 6 mois entre une demande de la pension et une éventuelle ouverture du droit à la pension, l'application des dispositions relatives à l'augmentation du seuil de 480 mois de périodes d'assurance est différée de 6 mois en vue d'assurer un traitement des demandes du 2^{ème} semestre de l'année 2025 selon les conditions d'ouverture du droit à la pension applicables au moment de la demande.



Texte coordonné par extraits

Texte coordonné des articles 172, 184, 219bis et 238 du Code de la sécurité sociale

Livre III – Assurance pension

Chapitre Ier. - Étendue de l'assurance

Assurance obligatoire

[...]

Art. 172. Sont prises en compte en outre comme périodes, mais uniquement aux fins de parfaire ~~le stage requis pour la pension de vieillesse prévue à l'article 184 et la durée des quatre cent quatre-vingts mois visée à l'article 184, alinéa 1^{er} et pour le stage requis~~ pour la pension minimum, ainsi qu'aux fins de l'acquisition des majorations forfaitaires dans les pensions, les périodes ci-après pour autant qu'elles ne soient pas autrement couvertes par un régime de pension luxembourgeois ou étranger, à savoir :

- 1) les périodes pendant lesquelles une pension d'invalidité accordée en vertu du présent livre ou en vertu de la législation antérieurement en vigueur régissant la même matière, a été versée ;
- 2) ~~les au maximum neuf années de~~ périodes d'études ou de formation professionnelle, non indemnisées au titre d'un apprentissage, pour autant que ces périodes se situent ~~entre après~~ la dix-huitième année d'âge accomplie ~~et la vingt-septième année d'âge accomplie~~ ;
- 3) la période correspondant au délai d'inscription imposé au jeune demandeur d'emploi avant l'ouverture du droit à l'indemnité de chômage complet ;
- 4) les périodes pendant lesquelles l'un des parents a élevé au Luxembourg un ou plusieurs enfants âgés de moins de six ans accomplis ; ces périodes ne peuvent être inférieures à huit ans pour la naissance de deux enfants, ni être inférieures à dix ans pour la naissance de trois enfants; l'âge prévisé est porté à dix-huit ans si l'enfant est atteint d'une infirmité physique ou mentale, sauf si l'éducation et l'entretien de l'enfant ont été confiés à une institution spécialisée. Le ministre ayant dans ses attributions la Sécurité sociale peut dispenser de la condition que l'enfant soit élevé au Luxembourg ;
- 5) les périodes d'assurance correspondant à une activité professionnelle exercée pour le propre compte et dispensées de cotisations avant le 1^{er} janvier 1993 ;
- 6) jusqu'à concurrence de quinze années les périodes d'activité professionnelle au Luxembourg se situant avant la création des anciens régimes de pension contributifs ou dispensées de l'assurance



obligatoire en vertu des dispositions légales applicables à ces régimes pour autant que ces périodes ne donnent pas autrement lieu à prestations ;

7) les périodes à partir du 1^{er} janvier 1990 pendant lesquelles une personne a assuré des soins au bénéficiaire d'une allocation de soins prévue par la loi du 22 mai 1989, d'une allocation spéciale pour personnes gravement handicapées au titre de la loi modifiée du 16 avril 1979, d'une majoration de la rente accident pour impotence ou d'une majoration de complément du revenu minimum garanti prévu par l'article 3, alinéa 4 de la loi modifiée du 26 juillet 1986 ;

8) les périodes d'activité professionnelle soumises à assurance au titre de la législation du pays d'origine dans le chef des personnes ayant bénéficié avant l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise du statut de réfugié politique au sens de l'article 1^{er} de la convention signée à Genève le 28 juillet 1951 et pour autant qu'elles soient exclues du bénéfice de prestations par tout régime international ou étranger ;

9) les périodes précédant celles au titre de l'article 171, alinéa 1^{er}, sous 17 du Code de la sécurité sociale, pendant lesquelles le salarié handicapé au sens de l'article 1^{er} de la loi du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées n'a pas pu être occupé, pour des raisons indépendantes de sa volonté, dans un atelier protégé ainsi que les périodes se situant avant l'entrée en vigueur de cette loi au cours desquelles l'intéressé était, après l'âge de 18 ans par suite d'infirmités physiques ou intellectuelles, hors d'état de gagner sa vie.

Les conditions et modalités relatives à la mise en compte des périodes prévues au présent article peuvent être précisées par règlement grand-ducal.

[...]

Chapitre II. – Objet de l'assurance

Pensions

[...]

Art. 184. A droit à une pension de vieillesse anticipée à partir de l'âge de soixante ans, l'assuré qui justifie de quatre cent quatre-vingts mois au moins au titre des articles 171 à 174, dont cent vingt au moins au titre des articles 171, 173, 173bis et 174. La durée de quatre cent quatre-vingts mois au titre des articles 171 à 174 est à augmenter par des mois entiers au titre des articles 171, 173 et 173bis dont le nombre est fixé au tableau ci-dessous en fonction de l'année au cours de laquelle cette durée est atteinte. Ces mois doivent se situer après la date à laquelle cette durée est atteinte. Toutefois, cette durée n'est pas à augmenter en cas d'une ouverture du droit à la pension suite à une période d'indemnisation en préretraite des salariés postés et des salariés de nuit ou en préretraite-ajustement.

année	nombre de mois entiers
2026	1
2027	2
2028	4



2029	6
2030	8
après 2030	8

A droit à une pension de vieillesse anticipée à partir de l'âge de cinquante-sept ans l'assuré qui justifie de quatre cent quatre-vingts mois d'assurance au titre de l'article 171. **Dans ce cas, l'alinéa 1^{er} n'est pas applicable.**

Le bénéficiaire d'une pension de vieillesse anticipée peut exercer, même avant l'âge de soixante-cinq ans, une activité salariée insignifiante. Est considérée comme activité insignifiante, toute activité continue ou temporaire rapportant un revenu au Luxembourg ou à l'étranger qui, réparti sur une année civile, ne dépasse pas par mois un tiers du salaire social minimum.

Si l'activité salariée dépasse les limites prévues à l'alinéa qui précède, les dispositions de réduction prévues à l'article 226 sont applicables. Lorsque la rémunération dépasse le plafond y prévu, la pension est refusée ou retirée.

Tant que l'assuré exerce avant l'âge de soixante-cinq ans une activité non salariée au Luxembourg ou à l'étranger autre que celle dispensée de l'assurance en vertu de l'article 180, alinéa 2, la pension de vieillesse anticipée est refusée ou retirée.

[...]

Art. 219bis. Une allocation de fin d'année est allouée aux personnes qui ont droit à une pension au 1^{er} décembre, à condition que le taux de cotisation global visé à l'article 238 ne dépasse pas ~~24~~**25,5** pour cent.

Pour les bénéficiaires d'une pension de vieillesse, d'invalidité, de conjoint ou de partenaire au sens de l'article 2 de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats survivant l'allocation équivaut à 1,67 euro pour chaque année d'assurance accomplie ou commencée, au titre des articles 171 à 174 sans que le nombre d'années mises en compte ne puisse dépasser celui de quarante. Ce montant correspond au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948 et à l'année de base prévue à l'article 220. Il est adapté au coût de la vie ainsi que revalorisé en vertu de l'article 225 et réajusté en vertu de l'article 225bis.

Pour les bénéficiaires d'une pension d'orphelin, l'allocation correspond à un tiers de l'allocation déterminée conformément à l'alinéa qui précède. Elle est de deux tiers pour les orphelins de père et de mère.

L'allocation est répartie, le cas échéant, entre deux ou plusieurs conjoints survivants, conjoints divorcés ou partenaires au sens de l'article 2 de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats survivants conformément à l'article 198, alinéa 4.

L'allocation est également allouée aux bénéficiaires visés à l'article 198, alinéa 1^{er}.



Si la pension n'est pas versée au bénéficiaire pour l'année civile entière, ladite allocation se réduit à un douzième pour chaque mois de calendrier entier, les journées du mois commencé étant comptées uniformément pour un trentième du mois. Le conjoint survivant ou le partenaire au sens de l'article 2 de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats ayant vécu en communauté domestique avec le bénéficiaire d'une pension de vieillesse ou d'invalidité a droit à la totalité de l'allocation pour la période de l'année civile s'étendant jusqu'à la fin du mois du décès.

Le montant de l'allocation n'est pas pris en compte pour l'application des dispositions des articles 226 à 229, mais il est réduit dans la même mesure que la pension par l'effet de ces dispositions.

Par dérogation à l'article 141 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, la retenue d'impôt est déterminée d'après le barème de retenue mensuelle.

[...]

Chapitre III. - Voies et moyens

Système de financement

Art. 238. Pour faire face aux charges qui incombent au régime général de pension, la Caisse nationale d'assurance pension applique le système de la répartition des charges par périodes de couverture de dix ans avec constitution d'une réserve de compensation qui doit être supérieure à 1,5 fois le montant des prestations annuelles. En dehors des revenus de placement et d'autres ressources diverses, les charges du régime général de pension sont couvertes par des cotisations.

Un taux de cotisation global est fixé pour chaque période de couverture sur base d'un bilan technique et de prévisions actuarielles établi par l'Inspection générale de la sécurité sociale.

Au milieu de chaque période de couverture, l'Inspection générale de la sécurité sociale procède à une actualisation de son bilan technique et de prévisions actuarielles.

Si ce bilan actualisé montre que le taux de cotisation global fixé initialement ne permet pas de respecter les conditions de l'alinéa 1^{er}, le taux de cotisation global est refixé par loi spéciale pour une nouvelle période de couverture de dix ans.

Pour la période de couverture allant de 2023-2032, le taux de cotisation global est fixé à vingt-quatre pour cent.

Par dérogation à l'alinéa 2 et à l'alinéa 5, le taux de cotisation global est fixé à vingt-cinq pour cent et demi pour la période allant de 2026-2032.

[...]



Code du travail

Texte coordonné des articles L. 584-8 à L. 584-10 nouveaux

[...]

Chapitre IVbis. – Pension progressive

Art. L. 584-8.

(1) Le salarié qui remplit les conditions d'ouverture du droit à une 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.

(2) Afin de se voir accorder une réduction de son temps de travail en vue d'une pension progressive, le salarié doit avoir occupé son poste de travail comportant une durée de travail d'au moins soixante-quinze pour cent d'un poste à temps plein au moins trois années avant la demande de réduction du temps de travail en vue d'une pension progressive.

Afin de se voir accorder une réduction de son temps de travail en vue d'une pension progressive, le salarié doit notifier sa demande à son employeur, soit par lettre recommandée à la poste, soit par remise en mains propres à l'employeur ou à son représentant, soit par courrier électronique, le tout avec accusé de réception, au moins quatre mois avant le début souhaité de ce changement.

Le salarié joint à sa première demande 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.

(3) Le taux de réduction du temps de travail doit être fixé d'un commun accord, par avenant au contrat de travail. Cette réduction doit être égale à vingt-cinq pour cent au moins de la durée de travail du contrat de travail initial et la durée de travail résiduelle ne peut être inférieure à seize heures de travail par semaine.

Dans le même avenant, les parties modifient d'un commun accord les conditions et modalités d'exécution du contrat de travail afin de les adapter à la durée de travail résultant de la réduction.

Toute réduction du temps de travail doit intervenir au premier jour du mois.

(4) Pour être admis à la pension progressive, et pour toute réduction du temps de travail ultérieure, le salarié transmet l'avenant prévu au paragraphe 3, 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 avenu.

(5) Le salarié admis à la pension progressive a droit à une indemnité mensuelle versée par son employeur ensemble avec le versement de salaire.

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 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.

(6) 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.

L'employeur communique à la caisse de pension compétente ses coordonnées bancaires au plus tard le premier jour du mois précédent l'application de la réduction visée au paragraphe 3.

(7) Dans le cas d'un salarié ayant 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, le versement direct de l'indemnité de pension progressive par la caisse de pension compétente est de droit.

L'employeur doit informer, dans un délai de trois jours, la caisse de pension compétente de la cessation du contrat de travail. Le salarié communique dans le même délai à la caisse de pension compétente ses coordonnées bancaires.

(8) La caisse de pension compétente peut, sur demande de l'employeur, consentir au versement direct de l'indemnité de pension progressive au salarié.

L'employeur doit informer le salarié du consentement de la caisse de pension compétente, dans un délai de trois jours à partir de sa réception. Le salarié communique dans le même délai à la caisse de pension compétente ses coordonnées bancaires.

(9) En matière de sécurité sociale et d'impôt, l'indemnité de pension progressive est assimilée à une pension de vieillesse anticipée.

Art. L. 584-9.

(1) En matière d'heures supplémentaires, les dispositions relatives au travail à temps partiel sont applicables.

(2) La délégation du personnel, s'il en existe, est informée par l'employeur de toute demande d'admission à la pension progressive.



(3) En cas de modification de la situation de l'employeur par succession, vente, fusion, transformation de fonds ou mise en société, les obligations résultant pour l'employeur des dispositions du présent chapitre subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise transférée dans la mesure où elles se trouvent en cours au jour de la modification.

Art. L. 584-10.

Les droits à l'indemnité de pension progressive cessent de plein droit :

1. **à partir du jour où les conditions d'ouverture du droit à une pension de vieillesse à partir de l'âge de soixante-cinq ans sont remplies ;**
2. **à partir du jour où le salarié a droit, sur sa demande, à une pension de vieillesse anticipée ou à une pension d'invalidité ;**
3. **à partir du jour du décès du salarié ;**
4. **à partir du jour où le salarié exerce ou reprend une activité dépassant le temps de travail fixé par le dernier avenant au contrat de travail conformément au paragraphe 3 de l'article L. 584-8 ;**
5. **à partir du jour où le salarié exerce ou reprend une autre activité lui rapportant un revenu qui, sur une année civile, dépasse par mois la moitié du salaire social minimum applicable au salarié concerné.**



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

Texte coordonné des articles 4, 12, 42bis et 61

Chapitre I – Champ d'application personnel

Art. 4. Sont prises en compte en outre comme périodes, mais uniquement aux fins de parfaire ~~le stage requis pour la pension de vieillesse prévue à l'article 12 alinéa 1 et la durée des quatre cent quatre-vingts mois visée à l'article 12, alinéa 1^{er} et pour le stage requis~~ pour la pension minimum, ainsi qu'aux fins de l'acquisition des majorations forfaitaires dans les pensions, les périodes ci-après pour autant qu'elles ne soient prises en compte par un régime de pension luxembourgeois ou étranger, à savoir :

1. les périodes pendant lesquelles une pension d'invalidité a été versée conformément aux dispositions de la présente loi ;
2. ~~les au maximum neuf années de~~ périodes d'études ou de formation professionnelle, non indemnisées au titre d'un apprentissage, pour autant que ces périodes se situent ~~entre après~~ la dix-huitième année d'âge accomplie ~~et la vingt-septième année d'âge accomplie~~ ;
3. la période correspondant au délai d'inscription imposé au jeune demandeur d'emploi avant l'ouverture du droit à l'indemnité de chômage complet ;
4. les périodes pendant lesquelles l'un des parents a élevé au Luxembourg un ou plusieurs enfants âgés de moins de six ans accomplis ; ces périodes ne peuvent être inférieures à huit ans pour la naissance de deux enfants, ni être inférieures à dix ans pour la naissance de trois enfants ; l'âge prévisé est porté à dix-huit ans si l'enfant est atteint d'une infirmité physique ou mentale, sauf si l'éducation et l'entretien de l'enfant ont été confiés à une institution spécialisée. L'Administration du personnel de l'État peut dispenser de la condition que l'enfant soit élevé au Luxembourg ;
5. les périodes d'activité professionnelle soumises à assurance au titre de la législation du pays d'origine dans le chef des personnes ayant bénéficié avant l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise du statut de réfugié politique au sens de l'article 1^{er} de la convention signée à Genève le 28 juillet 1951 et pour autant qu'elles soient exclues du bénéfice de prestations par tout régime international ou étranger ;
6. les périodes à partir du 1^{er} janvier 1990 pendant lesquelles une personne a assuré des soins au bénéficiaire d'une allocation de soins prévue par la loi du 22 mai 1989 portant création d'une allocation de soins et organisant le placement dans une maison de soins, d'une allocation spéciale pour personnes gravement handicapées au titre de la loi modifiée du 16 avril 1979 portant création d'une allocation spéciale pour personnes gravement handicapées, d'une majoration de rente d'accident pour



impoté attribuée avant l'introduction de l'assurance dépendance ou d'une majoration de complément du revenu minimum garanti attribuée avant la mise en vigueur de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti;

7. les périodes précédant celles au titre de l'article 171, alinéa 1, sous 17 du Code de la sécurité sociale, pendant lesquelles le salarié handicapé au sens de l'article 1^{er} de la loi du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées n'a pas pu être occupé, pour des raisons indépendantes de sa volonté, dans un atelier protégé ainsi que les périodes se situant avant l'entrée en vigueur de cette loi au cours desquelles l'intéressé était, après l'âge de 18 ans par suite d'infirmités physiques ou intellectuelles, hors d'état de gagner sa vie.

Les conditions et modalités relatives à la mise en compte des périodes prévues au présent article peuvent être précisées par règlement grand-ducal.

[...]

Chapitre II – Objet de l'assurance

Pensions de vieillesse

[...]

Art. 12. A droit à une pension de vieillesse anticipée à partir de l'âge de soixante ans, le fonctionnaire qui justifie de quatre cent quatre-vingt mois au moins au titre des articles 3 à 6, dont cent vingt au moins au titre des articles 3, 5, 5bis et 6. **La durée de quatre cent quatre-vingts mois au titre des articles 3 à 6 est à augmenter par des mois entiers au titre des articles 3, 5 et 5bis dont le nombre est fixé au tableau ci-dessous en fonction de l'année au cours de laquelle cette durée est atteinte. Ces mois doivent se situer après la date à laquelle cette durée est atteinte. Toutefois, cette durée n'est pas à augmenter en cas d'une ouverture du droit à la pension suite à une période d'indemnisation en préretraite.**

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

A droit à une pension de vieillesse anticipée à partir de l'âge de cinquante-sept ans, le fonctionnaire qui justifie de quatre cent quatre-vingts mois d'assurance au titre de l'article 3. **Dans ce cas, l'alinéa 1^{er} n'est pas applicable.**

Le bénéficiaire d'une pension de vieillesse anticipée peut exercer, même avant l'âge de soixante-cinq ans, une activité salariée insignifiante. Est considérée comme activité insignifiante, toute activité continue ou



temporaire rapportant un revenu au Luxembourg ou à l'étranger qui ne dépasse pas par mois un tiers du salaire social minimum.

Si l'activité salariée au sens de l'article 171 du Code de la sécurité sociale dépasse les limites prévues à l'alinéa qui précède, les dispositions de réduction prévues à l'article 49 sont applicables. Lorsque la rémunération dépasse le plafond y prévu, la pension est refusée ou retirée.

Tant que le fonctionnaire exerce avant l'âge de soixante-cinq ans une activité non salariée au Luxembourg ou à l'étranger autre que celle dispensée de l'assurance en vertu de l'article 180, alinéa 2 du Code de la sécurité sociale, la pension de vieillesse anticipée est refusée ou retirée.

La pension réduite ou retirée en application des deux alinéas qui précèdent est rétablie lorsque le bénéficiaire de pension a accompli l'âge de soixante-cinq ans.

[...]

Art. 42bis. Une allocation de fin d'année est allouée aux personnes qui ont droit à une pension au 1^{er} décembre, à condition que le taux visé à l'article 61, alinéa 1^{er} ne dépasse pas huit pour cent **et demi**.

Pour les bénéficiaires d'une pension de vieillesse, d'invalidité, d'une pension partielle, de conjoint ou de partenaire l'allocation équivaut à 1,67 euro pour chaque année d'assurance accomplie ou commencée, au titre des articles 3 à 6 sans que le nombre d'années mises en compte ne puisse dépasser celui de quarante. Ce montant correspond au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948 et à l'année de base prévue à l'article 45. Il est adapté au coût de la vie ainsi que revalorisé en vertu de l'article 48 et réajusté en vertu de l'article 48bis.

Pour les bénéficiaires d'une pension d'orphelin, l'allocation correspond à un tiers de l'allocation déterminée conformément à l'alinéa qui précède. Elle est de deux tiers pour les orphelins de père et de mère.

L'allocation est répartie, le cas échéant, entre deux ou plusieurs conjoints survivants, conjoints divorcés ou partenaires au sens de l'article 2 de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats survivants conformément à l'article 20, alinéa 4.

L'allocation est également allouée aux bénéficiaires visés à l'article 21, alinéa 1^{er}.

Si la pension n'est pas versée au bénéficiaire pour l'année civile entière, ladite allocation se réduit à un douzième pour chaque mois de calendrier entier, les journées du mois commencé étant comptées uniformément pour un trentième du mois. Le conjoint survivant ou le partenaire au sens de l'article 2 de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats survivant ayant vécu en communauté domestique avec le bénéficiaire d'une pension de vieillesse ou d'invalidité a droit à la totalité de l'allocation pour la période de l'année civile s'étendant jusqu'à la fin du mois du décès. Pour l'application des dispositions du présent alinéa, la période du trimestre de faveur échu conformément à l'article 66 à la suite d'un décès en activité de service est à considérer comme période de bénéfice d'une pension.



Le montant de l'allocation n'est pas pris en compte pour l'application des dispositions des articles 49 à 52, mais il est réduit dans la même mesure que la pension par l'effet de ces dispositions.

[...]

Définition du taux de la retenue

Art. 61. Les éléments de rémunération ci-avant définis, l'indemnité forfaitaire échue pendant le congé parental, le double des rémunérations mises en compte au titre des articles 5, 5bis et 6 ainsi que celles mises en compte au titre de l'article 45bis de la présente loi font l'objet d'une retenue pour pension dont le taux est fixé à ~~huit pour cent~~ **un tiers du taux de cotisation global visé à l'article 238 du Code de la sécurité sociale.**

Sauf la retenue opérée au titre des articles 5 à 6 de la présente loi et sur les éléments de rémunération définis à l'article précédent, la charge en incombe à l'État.

L'adaptation de ce taux se fait parallèlement à celle de la partie des cotisations à charge des assurés au titre des articles 239 et 240 du Code de la sécurité sociale. Les retenues pour pension opérées sur les éléments de rémunération sont directement affectées au fonds de pension.



Fiche financière

La présente fiche présente les projections à long terme du régime général d'assurance pension. Les projections démographiques et financières du régime général d'assurance pension sont réalisées avec une version adaptée de l'outil générique de modélisation de pensions développé par l'Organisation internationale du travail. Afin de tenir compte des particularités de la structure des régimes de pension luxembourgeois et de la situation caractéristique du marché du travail avec sa grande proportion de frontaliers, des dimensions supplémentaires sont considérées. La population active et les bénéficiaires de pension sont non seulement regroupés par âge et sexe mais également par pays de résidence (résidents et frontaliers/non-résidents) et secteur économique.

Scénario de base

Le scénario de base reprend l'approche définie par le groupe de travail sur le vieillissement (Ageing Working Group – AWG) du Conseil de l'Union européenne et contient des estimations concernant l'évolution des recettes et des dépenses du régime général d'assurance pension pour des scénarios déterminés. L'année de base de la simulation est 2024, alors que l'horizon des projections est l'an 2070. Le scénario de base se caractérise par une croissance moyenne de l'économie de 1,8% sur la période de projection. Le scénario de base est documenté dans le Cahier statistique numéro 18 de juillet 2024 de l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS)¹. En outre l'IGSS a procédé à une mise à jour du scénario de base afin d'intégrer les dernières évolutions macroéconomiques Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg (STATEC) issues de la note de conjoncture 1-25 du 25 juin 2025.

Le tableau qui suit résume la mise à jour du scénario de base intégrant les données relatives aux dernières évolutions macroéconomiques projetées par le STATEC.

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			

¹ [Cahier statistique no 18 - Projections démographiques et financières du régime général d'assurance pension - Inspection générale de la sécurité sociale - Le gouvernement luxembourgeois](#)



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)

Selon les projections la population active sera de 659.000 assurés en 2070, le régime général d'assurance pension aurait 755.000 pensions à supporter et le coefficient de charge serait de 115%.

Les projections du scénario de base actualisé dans le cadre de la présente fiche confirment la situation financière du régime général pension telle que reportée dans le bilan technique du régime général d'assurance pension de février 2022 de l'IGSS², bien que le ralentissement de l'économie au cours des années récentes fasse avancer l'échéance des dates clés.

Les projections financières indiquent que la prime de répartition pure dépassera le taux de cotisation global actuel de 24% en 2026 et que sous l'hypothèse d'une croissance annuelle moyenne de la population assurée de 0,6% retenue dans le scénario de base, le niveau de la réserve de compensation sera inférieure à 1,5 fois le montant des prestations annuelles en 2038 et que cette réserve sera épuisée dès 2044, tout en rappelant que le scénario de base suppose une application d'un taux de cotisation de 24,0% sur toute la période de projection couplée au maintien de l'allocation de fin d'année en application de la législation actuelle, et un modérateur de réajustement de 0,25 à partir de l'année 2029, également en application de la législation actuelle. A l'horizon 2070 la prime de répartition pure sera de l'ordre de 50%.

Augmentation du taux de cotisation et maintien de l'allocation de fin d'année avec prolongation des périodes obligatoires

Le tableau qui suit résume l'impact financier de l'augmentation du taux de cotisation global de 24,0% à 25,5% à partir de 2026 avec un maintien de l'allocation de fin d'année du fait que la prime de répartition pure ne dépasse pas le seuil de 25,5% associée à un prolongement progressif de la durée des périodes de cotisations effectives de huit mois au total à l'horizon 2030, tout en maintenant les conditions de départ en pension anticipée à partir de l'âge de 57 ans et tout en excluant le régime actuel de la préretraite travail posté et de la préretraite ajustement. En outre sont considérées dans ces projections les prolongations volontaires de carrière susceptibles d'être engendrées par des incitatifs fiscaux et le futur mécanisme de

² [Bilan technique du régime général d'assurance pension - 2022 - Inspection générale de la sécurité sociale - Le gouvernement luxembourgeois](#)



pension progressive visant à inciter la prolongation de la carrière professionnelle en cas d'une ouverture du droit à la pension anticipée.

Tableau 2 : Augmentation du taux de cotisation et maintien de l'allocation de fin d'année avec prolongation des périodes obligatoires

Année	2024	2030	2040	2050	2060	2070	Cr.
Population active	504.000	563.000	621.000	664.000	680.000	680.000	0,7%
Nombre de pensions	225.000	278.000	381.000	493.000	622.000	732.000	2,6%
Coefficient de charge	45%	49%	61%	74%	91%	108%	
Recettes*	9,2%	9,5%	9,7%	9,8%	9,8%	9,9%	2,0%
Dépenses*	8,2%	9,2%	11,0%	12,7%	15,6%	18,4%	3,7%
Prime répartition pure	23%	26%	31%	35%	43%	50%	
Dotation/Prélèvement	3,9%	0,8%	-1,2%				
Réserve*							
Indicateur				Années critiques			
Prime répartition pure > 25,5				2029			
Réserve < 1,5				2042			
Réserve épuisée				2048			
Période de couverture				Taux d'équilibre	Gap financier**		
2033-2042				25,5%	0,0%		
2043-2052				34,0%	3,3%		
2053-2062				40,9%	5,9%		
2063-2070				47,8%	8,6%		

* en % du PIB

** ressources financières annuelles supplémentaires nécessaires au maintien du taux de 25,5% (en % du PIB)

L'impact financier à charge du budget de l'État résultant d'une augmentation du taux de cotisation de 24,0% à 25,5% est de l'ordre de 0,2% du Produit intérieur brut (PIB). L'augmentation du taux de cotisation ensemble avec une prolongation des périodes obligatoires permettra le maintien de la prime de répartition pure sous le taux de cotisation global jusqu'en 2029 et provoquera une refixation du modérateur de réajustement en 2032, tout en maintenant l'allocation de fin d'année en application de la législation actuelle. La date à laquelle la réserve de compensation passera en dessous de 1,5 fois les dépenses annuelles et la date de l'épuisement de la réserve seront retardées de 4 années par rapport au scénario de base. A l'horizon 2070, le coefficient de charge sera réduit de 115% à 108% en comparaison avec le scénario de base avec une population active de 680.000 assurés (659.000 pour le scénario de base) et 732.000 pensions à supporter (755.000 pour le scénario de base).



CHECK DE DURABILITÉ - NOHALTEGKEETSHECK



La présente page interactive nécessite au minimum la version 8.1.3 d'Adobe Acrobat® Reader®. La dernière version d'Adobe Acrobat Reader pour tous systèmes (Windows®, Mac, etc.) est téléchargeable gratuitement sur le site de Adobe Systems Incorporated.

Ministre responsable :	Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale
Projet de loi ou amendement :	Projet de loi 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

Le check de durabilité est un outil d'évaluation des actes législatifs par rapport à leur impact sur le développement durable. Son objectif est de donner l'occasion d'introduire des aspects relatifs au développement durable à un stade préparatoire des projets de loi. Tout en faisant avancer ce thème transversal qu'est le développement durable, il permet aussi d'assurer une plus grande cohérence politique et une meilleure qualité des textes législatifs.

1. Est-ce que le projet de loi sous rubrique a un impact sur le champ d'action (1-10) du 3^{ème} Plan national pour un développement durable (PNDD) ?
2. En cas de réponse négative, expliquez-en succinctement les raisons.
3. En cas de réponse positive sous 1., quels seront les effets positifs et/ou négatifs éventuels de cet impact ?
4. Quelles catégories de personnes seront touchées par cet impact ?
5. Quelles mesures sont envisagées afin de pouvoir atténuer les effets négatifs et comment pourront être renforcés les aspects positifs de cet impact ?

Afin de faciliter cet exercice, l'instrument du contrôle de la durabilité est accompagné par des points d'orientation – **auxquels il n'est pas besoin de réagir ou répondre mais qui servent uniquement d'orientation** –, ainsi que par une documentation sur les dix champs d'actions précités.

1. Assurer une inclusion sociale et une éducation pour tous.

Points d'orientation Oui Non
Documentation

Le projet de loi actuel pourrait entraîner une réduction du pouvoir d'achat des consommateurs, en raison de la hausse des cotisations liées à l'assurance pension.

2. Assurer les conditions d'une population en bonne santé.

Points d'orientation Oui Non
Documentation

Le présent projet de loi n'aura aucun impact sur les conditions d'une population en bonne santé.

3. Promouvoir une consommation et une production durables.

Points d'orientation Oui Non
Documentation



Le présent projet de loi n'aura aucun impact sur la consommation et la production durable.

4. Diversifier et assurer une économie inclusive et porteuse d'avenir.

Points d'orientation Oui Non
Documentation

Le présent projet de loi n'aura aucun impact sur l'économie.

5. Planifier et coordonner l'utilisation du territoire.

Points d'orientation Oui Non
Documentation

Le présent projet de loi n'aura aucun impact sur l'utilisation du territoire.

6. Assurer une mobilité durable.

Points d'orientation Oui Non
Documentation

Le présent projet de loi n'aura aucun impact sur la mobilité.

7. Arrêter la dégradation de notre environnement et respecter les capacités des ressources naturelles.

Points d'orientation Oui Non
Documentation

Le présent projet de loi n'aura aucun impact sur l'environnement et les ressources naturelles.

8. Protéger le climat, s'adapter au changement climatique et assurer une énergie durable.

Points d'orientation Oui Non
Documentation

Le présent projet de loi n'aura aucun impact sur le climat.

9. Contribuer, sur le plan global, à l'éradication de la pauvreté et à la cohérence des politiques pour le développement durable.

Points d'orientation Oui Non
Documentation

Le présent projet de loi ne contribue pas à l'éradication de la pauvreté et à la cohérence des politiques pour le développement durable.

10. Garantir des finances durables.

Points d'orientation Oui Non
Documentation



Le présent projet de loi n'aura aucun impact sur les finances durables.

Cette partie du formulaire est facultative - Veuillez cocher la case correspondante

En outre, et dans une optique d'enrichir davantage l'analyse apportée par le contrôle de la durabilité, il est proposé de recourir, de manière facultative, à une évaluation de l'impact des mesures sur base d'indicateurs retenus dans le PNDD. Ces indicateurs sont suivis par le STATEC.

Continuer avec l'évaluation ? Oui Non

(1) Dans le tableau, choisissez l'évaluation : **non applicable**, ou de 1 = **pas du tout probable** à 5 = **très possible**



FICHE D'ÉVALUATION D'IMPACT MESURES LÉGISLATIVES, RÉGLEMENTAIRES ET AUTRES

 La présente page interactive nécessite au minimum la version 8.1.3 d'Adobe Acrobat® Reader®. La dernière version d'Adobe Acrobat Reader pour tous systèmes (Windows®, Mac, etc.) est téléchargeable gratuitement sur le site de Adobe Systems Incorporated.

1. Coordonnées du projet

Intitulé du projet :	Projet de loi 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	
Ministre initiateur :	La Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale	
Auteur(s) :	Laura Valli / Thomas Dominique	
Téléphone :	247-85624 / 247-86330	Courriel : laura.valli@ms.etat.lu/thomas.dominique@igss.etat.
Objectif du projet :	Réforme du système des pensions suite aux conclusions retenues par le Gouvernement après les échanges des 9 et 14 juillet ainsi que du 3 septembre 2025 avec les partenaires sociaux.	
Autre(s) Ministère(s) / Organisme(s) / Commune(s) impliqué(e)s :	Ministère des Finances Ministère de la Fonction publique Ministère du Travail	
Date :	02/10/2025	

2. Objectifs à valeur constitutionnelle

Le projet contribue-t-il à la réalisation des objectifs à valeur constitutionnelle ? Oui Non

Dans l'affirmative, veuillez sélectionner les objectifs concernés et veuillez fournir une brève explication dans la case «Remarques» indiquant en quoi cet ou ces objectifs sont réalisés :

- Garantir le droit au travail et veiller à assurer l'exercice de ce droit
- Promouvoir le dialogue social
- Veiller à ce que toute personne puisse vivre dignement et dispose d'un logement approprié
- Garantir la protection de l'environnement humain et naturel en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, ainsi que la sauvegarde de la biodiversité, et satisfaction des besoins des générations présentes et futures
- S'engager à lutter contre le dérèglement climatique et œuvrer en faveur de la neutralité climatique
- Protéger le bien-être des animaux
- Garantir l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel
- Promouvoir la protection du patrimoine culturel
- Promouvoir la liberté de la recherche scientifique dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques



Remarques :

3. Mieux légiférer

1) Chambre(s) professionnelle(s) à saisir / saisi(e)s pour avis¹:

- Chambre des fonctionnaires et employés publics
- Chambre des salariés
- Chambre des métiers
- Chambre de commerce
- Chambre d'agriculture

¹ Veuillez indiquer la/les Chambre(s) professionnelle(s) saisie(s) du projet sous rubrique suite à son approbation par le Conseil de gouvernement.

2) Autre(s) partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) à saisir / saisi(e)s pour avis: Oui Non

Si oui, laquelle / lesquelles :

Remarques / Observations :

**3) En cas de transposition de directives européennes,
le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ?** Oui Non N.a. ²

Si non, pourquoi ?

4) Destinataires du projet :

- Entreprises / Professions libérales : Oui Non
- Citoyens : Oui Non
- Administrations : Oui Non

5) Le principe « Think small first » est-il respecté ?

(c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)

Oui Non N.a. ²

Remarques / Observations :

6) Le projet contribue-t-il à la simplification administrative, notamment en supprimant ou en simplifiant des régimes d'autorisation et de déclaration existants, en réduisant les délais de réponse de l'administration, en réduisant la charge administrative pour les destinataires ou en améliorant la qualité des procédures ou de la règlementation ? Oui Non

Remarques / Observations :



7) **Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel ?** Oui Non N.a. ²

Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?

8) **Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ?** Oui Non N.a. ²

Si oui, lequel ?

Remarques / Observations :

² N.a. : non applicable.

4. Digitalisation et données

9) **Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'État (e-Government ou application back-office) ?** Oui Non

Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ?

10) **Le projet tient-il compte du principe « digital by default » (priorisation de la voie numérique) ?** Oui Non

11) **Le projet crée-t-il une démarche administrative qui nécessite des informations ou des données à caractère personnel sur les administrés ?** Oui Non

Si oui, ces informations ou données à caractère personnel peuvent-elles être obtenues auprès d'une ou plusieurs administrations conformément au principe «Once only» ?

12) **Le projet envisage-t-il la création ou l'adaptation d'une banque de données ?** Oui Non

5. Égalité des chances (à remplir pour les projets de règlements grand-ducaux) ³

13) **Le projet est-il :**

- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
- positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non

Si oui, expliquez de quelle manière :

- neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non

Si oui, expliquez pourquoi :



- négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non

Si oui, expliquez
de quelle manière :

- 14) Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ?** Oui Non N.a. ²

Si oui, expliquez
de quelle manière :

³ Pour les projets de loi, il convient de se référer au point 1 « Assurer une inclusion sociale et une éducation pour tous. » du Nohaltegkeetscheck.

6. Projets nécessitant une notification auprès de la Commission européenne

- 15) Directive « services » : Le projet introduit-il une exigence en matière d'établissement ou de prestation de services transfrontalière ?** Oui Non N.a. ²

Si oui, veuillez contacter le Ministère de l'Economie en suivant les démarches suivantes :

<https://meco.gouvernement.lu/fr/domaines-activites/politique-europeenne/notifications-directive-services.html>

- 16) Directive « règles techniques » : Le projet introduit-il une exigence ou réglementation technique par rapport à un produit ou à un service de la société de l'information (domaine de la technologie et de l'information) ?** Oui Non N.a. ²

Si oui, veuillez contacter l'ILNAS en suivant les démarches suivantes :

<https://portail-qualite.public.lu/content/dam/qualite/publications/normalisation/2017/ilnas-notification-infoflyer-web.pdf>

20251118_Avis

A-4329/25-41

Doc. parl. n° 8634



AVIS

du 17 novembre 2025

sur

le projet de loi 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

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

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

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

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

Quant à la forme

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quant au fond

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quant aux mesures du projet de loi

Augmentation de la durée des périodes d'assurance

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Introduction d'une nouvelle retraite progressive

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

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

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

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

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

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

Augmentation du taux de cotisation de l'assurance pension

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ainsi délibéré en séance plénière le 17 novembre 2025.

Le Directeur,

La Présidente,

G. TRAUFFLER

M. GUIRSCH

20251120_Avis



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 le 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.

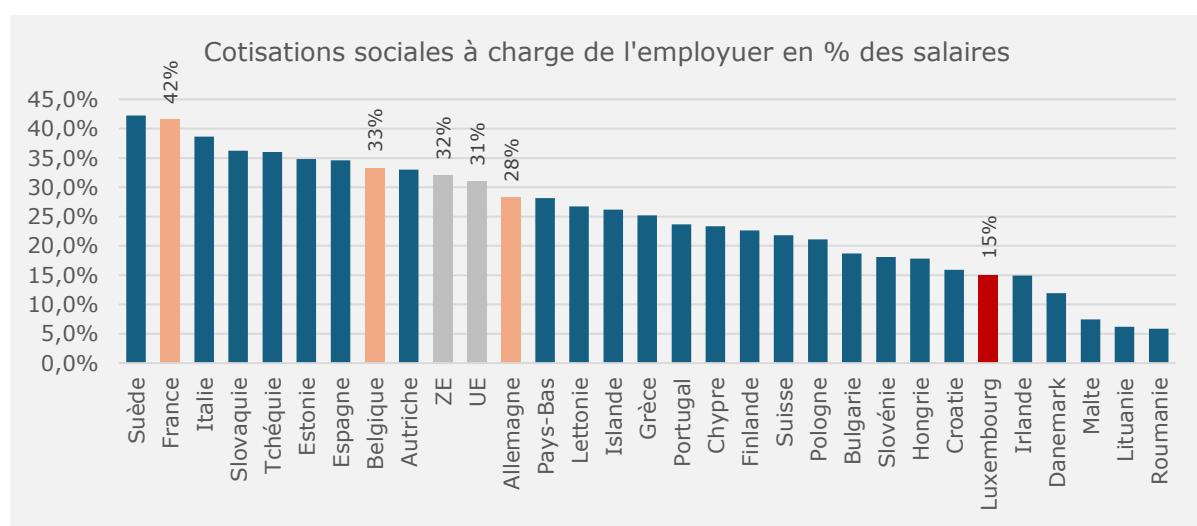
34. Une hausse du taux de cotisation présente également l'avantage de répartir équitablement le coût d'un défi sociétal — le vieillissement démographique et les conséquences de la forte croissance de l'emploi — entre le plus grand nombre d'acteurs, à savoir entre tous les salariés, les employeurs et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

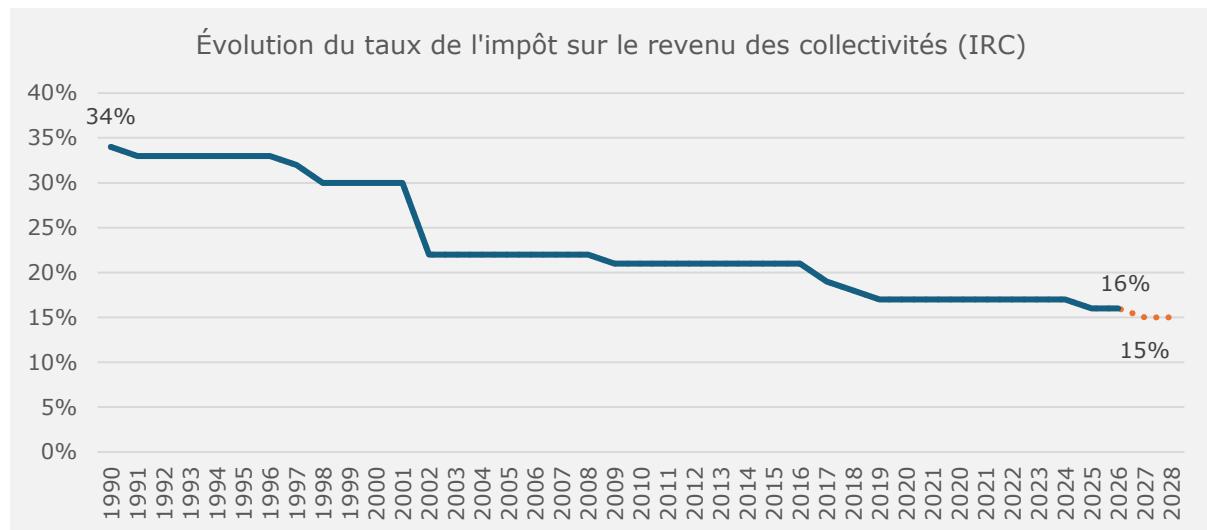
35bis. En effet, le taux de cotisation à charge des entreprises demeure parmi les plus faibles de l'Union européenne. Même après la réforme, seuls cinq pays afficheraient un taux de cotisation à charge des entreprises inférieur à celui en vigueur au Luxembourg.



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.

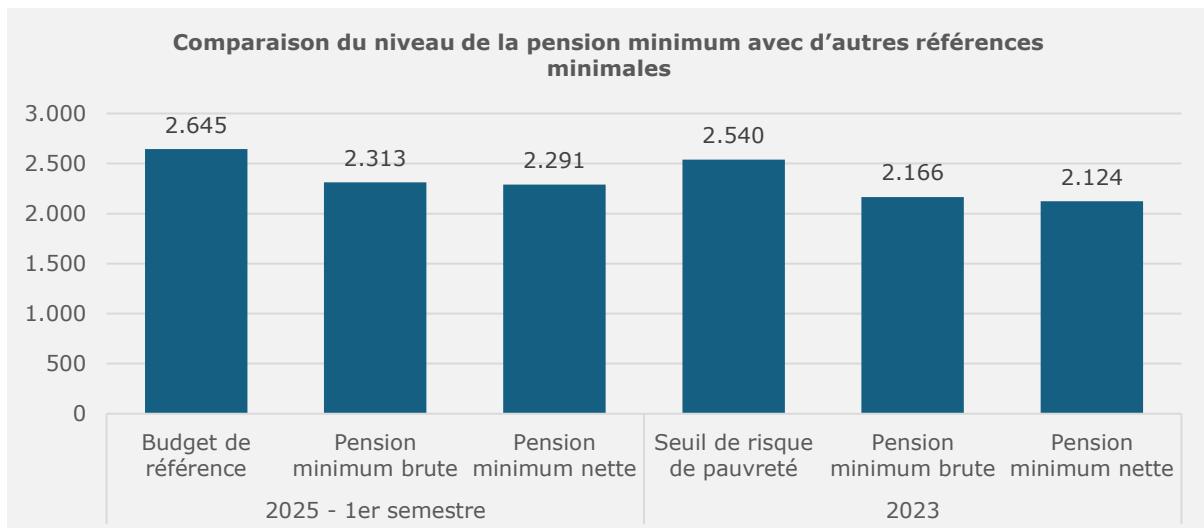
56quater. Au vu de toutes ces incertitudes et observations, notre Chambre revendique qu'une réelle retraite progressive devrait être intégrée dans le Code de la Sécurité sociale.

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.

20251201_Avis

Luxembourg, le 27 novembre 2025

Objet : Projet de loi n°8634¹ 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. (6990DPA/SBE)

*Saisine : Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale
(16 octobre 2025)*

**Avis commun
de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers**

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 10²**) ;
- 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.

¹ [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

² L'article 10 du Projet étant une disposition transitoire.

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.

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 un 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 mérité qu'elles disposent de plus de temps pour affiner leur analyse.

Table des matières

CONTEXTE.....	4
A. Rappels sur la réforme de 2012	4
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	6
4. Les disparités sociales et intergénérationnelles	6
C. Rappels sur le processus de consultations politiques et sociales.....	7
CONSIDERATIONS GENERALES	9
Remarques préliminaires	9
A. Modification du Code de la sécurité sociale.....	9
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}).....	9
2. Quant à la prolongation progressive de la durée des périodes de cotisations obligatoires (article 2).....	10
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)	11
4. Quant au manque de vision structurelle	13
5. Quant au maintien de l'allocation de fin d'année, par dérogation exceptionnelle à la réforme de 2012	14
B. Modification du Code du travail.....	15
1. Ajout d'un nouveau dispositif sans plus-value réellement démontrée	15
2. Un dispositif qui aboutit à de possibles discriminations	17
3. Une charge administrative inacceptable pour les employeurs	18
a. Avance de trésorerie	18
b. Incertitudes quant aux modalités de calcul de l'indemnité mensuelle de pension progressive et risques d'erreurs ou de contentieux	18
c. Insécurité juridique quant au déroulement de la procédure	19
d. Atteinte à la confidentialité des données du salarié bénéficiaire de la pension progressive.....	20
4. Confusion dans le chef des salariés	20
5. Un nouveau dispositif à prendre en charge par la CNAP	20

CONTEXTE

A. Rappels sur la réforme de 2012

La loi du 21 décembre 2012³ 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 départ⁴.

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.

³ [Loi du 21 décembre 2012 portant réforme de l'assurance pension](#)

⁴ [Bilan technique du régime général d'assurance pension \(IGSS, 2022\)](#)

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 2070⁵. 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.)⁶.

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

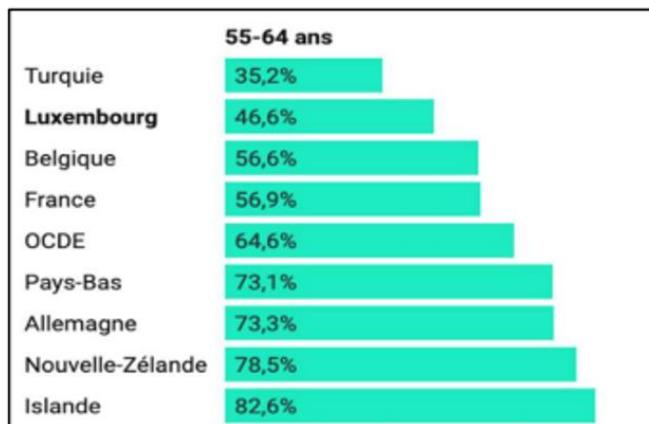
Le système luxembourgeois se distingue au sein de l'Union européenne par une générosité exceptionnelle des prestations de retraite. Le taux de remplacement net moyen (rapport entre la première pension et le dernier salaire) s'élève à environ 75% pour un salaire moyen et 69% pour un salaire double du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

⁵ [Les régimes de pension publics luxembourgeois dans le cadre du tableau supplémentaire 29 des comptes nationaux \(IGSS, mars 2022\)](#)

⁶ [https://ces.avis_CES_«_Régime_général_d'assurance_pension_»_\(17_juillet_2024\).lu/content/dam/ces/fr/avis/protection-sociale/régime-general-assurance-pension.pdf](https://ces.avis_CES_«_Régime_général_d'assurance_pension_»_(17_juillet_2024).lu/content/dam/ces/fr/avis/protection-sociale/régime-general-assurance-pension.pdf)

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.

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 euro⁷).

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 pension⁸.

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 2025⁹. Les résultats mettent en évidence les orientations favorisées par les participants :

- maintien de l'âge légal de départ à la retraite à 65 ans ;

⁷ https://ec.europa.eu/eurostat/revenu_moyen_et_médian_par_activité_la_plus_fréquente.eu/eurostat/databrowser/product/page/ILC_DI05?utm_source=chatgpt.com

⁸ [Accord de coalition 2023-2028](#)

⁹ [Résumé des conclusions clés de la consultation publique "Schwätz mat !" \(Ministère de la Santé et de la Sécurité sociale, juillet 2025\)](#)

- 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 pensions¹⁰ :

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

¹⁰ [Conclusions du Gouvernement à l'issue des réunions avec les partenaires sociaux \(3 septembre 2025\)](#)

Finalement, les deux chambres professionnelles renvoient à leurs avis sur le projet de loi n°8640¹¹ 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 euros¹².

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.

CONSIDERATIONS GENERALES

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 de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société national 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° 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.

¹¹ 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

¹² [Projet de loi n°8640](#)

D'ailleurs, l'OCDE¹³ dénonce à cet égard une politique régressive, en ce qu'elle bénéficie presqu'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'État 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 budget¹⁴.

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 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.

¹³ OCDE, Études économiques de l'OCDE : Luxembourg 2025 [Études économiques de l'OCDE : Luxembourg 2025 \(FR\)](#)

¹⁴ Afin de ne pas grever durablement ce dernier, une telle intervention directe de l'État 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.

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

année	nombre de mois entiers
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.

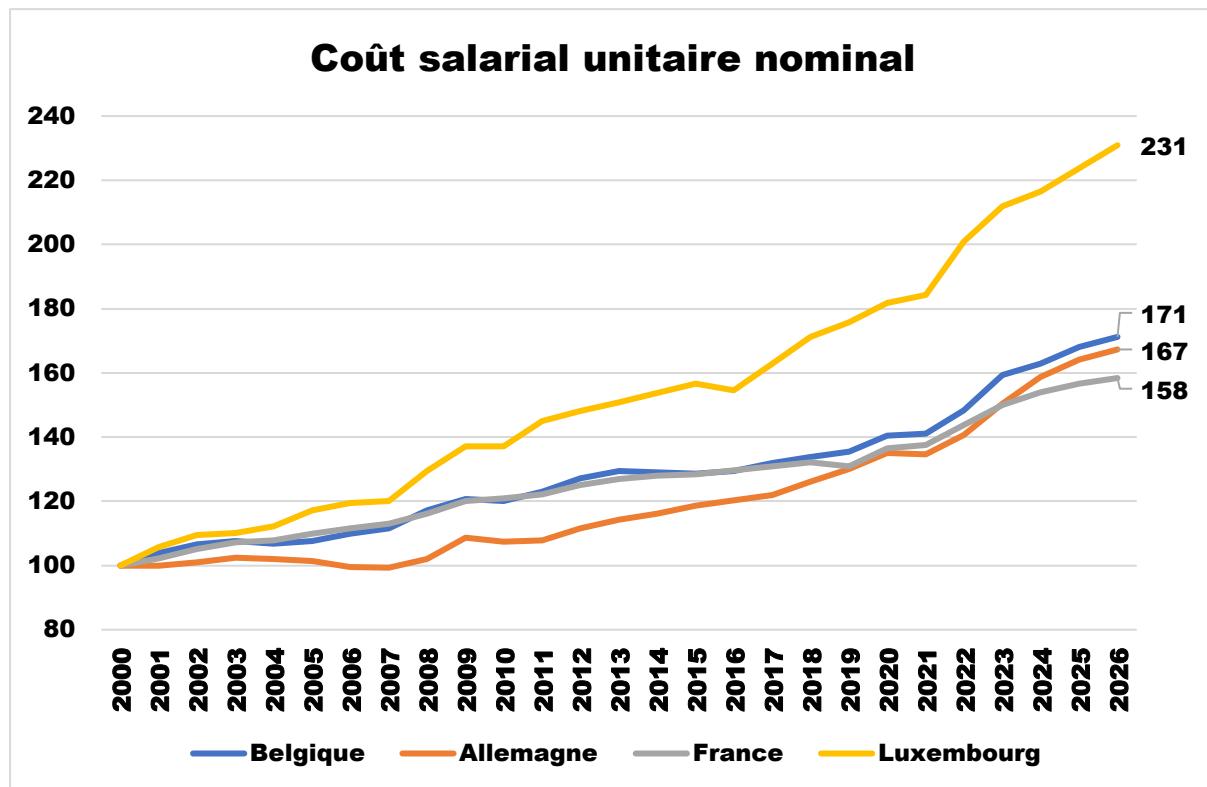
Les Chambres professionnelles comprennent les préoccupations liées à la soutenabilité du régime de pension, mais ne peuvent souscrire à une hausse du taux de cotisation telle que prévue dans le Projet sous avis, et ce en raison de l'impact direct sur la compétitivité des entreprises.

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 : Evolution 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'accentuer 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, contre 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

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

Avec la réforme

Indicateur	Années critiques
Prime répartition pure > 25,5	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 : Evolution des contributions de l'Etat à l'assurance pension

En euros et %

	2025 budget	2026	2027	2028	2029
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
Variation		10,2%	5,3%	4,9%	5,0%

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 IVbis - 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 actuels¹⁵. 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%¹⁶) 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 comparables¹⁷.

¹⁵ 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 verrait refuser l'accès à l'abattement à défaut de remplir les conditions du régime de pension progressive.

¹⁶ 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* ».

¹⁷ 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.

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* ».

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 dues¹⁸ 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

¹⁸ Sur l'ensemble de l'avis, le surlignage des textes de loi est ajouté par les deux chambres professionnelles.

en temps utile. N'y aurait-t-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 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 avenu. »

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 stade), 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.

DPA/SBE/DJI

20251202_Avis_2

CONSEIL D'ÉTAT

N° CE : 62.323

N° dossier parl. : 8634

Projet de loi

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 du Conseil d'État

(2 décembre 2025)

En vertu de l'arrêté du 10 octobre 2025 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Santé et de la Sécurité sociale.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact, un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck » ainsi qu'un texte coordonné des codes et de la loi qu'il s'agit de modifier.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre des salariés ont été communiqués au Conseil d'État en date des 18 et 20 novembre 2025.

L'avis commun de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers a été communiqué au Conseil d'État en date du 1^{er} décembre 2025.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis vise à modifier le Code de la sécurité sociale et 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 afin de faire face aux défis croissants du régime général d'assurance pension au Luxembourg.

La loi en projet tend encore à introduire un nouveau chapitre IVbis dans le livre V, titre VIII, du Code du travail, portant sur la pension progressive.

Les auteurs expliquent que le projet de loi sous avis a pour objet :

- « - de rapprocher l'âge effectif de départ en pension de vieillesse anticipée en direction de l'âge légal en prolongeant progressivement la durée des périodes de cotisation de huit mois au total à l'horizon 2030,
- une prise en compte plus flexible des années d'études tout au long de la carrière professionnelle,

- d'introduire une pension progressive sur base des modalités en vigueur dans la fonction publique,
- d'augmenter le taux de cotisation de 24,0 % à 25,5 % dès 2026, avec dérogation exceptionnelle à la réforme du système des pensions de 2012 en maintenant l'allocation de fin d'année pour des raisons de protection sociale. »

Examen des articles

Articles 1^{er} à 4

Sans observation.

Article 5

L'article sous examen vise à insérer un chapitre IVbis nouveau, comprenant les articles L. 584-8 à L. 584-10, dans le livre V, titre VIII, du Code du travail, qui traite de la pension progressive.

Le Conseil d'État constate que, selon l'article L. 584-8, paragraphe 4, alinéa 2, le refus d'admission par la « caisse de pension compétente » de la demande du salarié à la pension progressive a pour conséquence que l'avenant au contrat de travail est à considérer comme nul et non avenu.

À la lecture du dispositif sous examen, le Conseil d'État note encore que celui-ci ne détermine pas la juridiction compétente pour connaître des recours contre les décisions de refus d'admission à la pension progressive prises par la Caisse nationale d'assurance pension, ci-après « CNAP », dans la mesure où plusieurs juridictions pourraient être susceptibles d'être saisies pour ce type de litige. Le texte créant ainsi une insécurité juridique, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement. S'agissant d'une décision de la CNAP, le Conseil d'État peut d'ores et déjà marquer son accord avec une disposition prévoyant une voie de recours conformément aux dispositions de l'article 256 du Code de la sécurité sociale. À cette fin, le Conseil d'État demande d'insérer à l'article 255 du Code de la sécurité sociale, alinéa 5, les mots « ou le refus d'admission à la pension progressive » après les mots « d'une pension ». Le chapitre 1^{er} du projet de loi sous avis est alors à compléter par un article 5 qui dispose ce qui suit :

« **Art. 5.** À l'article 255, alinéa 5, du même code, les mots « ou le refus d'admission à la pension progressive » sont insérés après les mots « d'une pension ». »

Les articles subséquents sont à renuméroter en conséquence.

Finalement, le Conseil d'État donne à considérer que, dans la mesure où le texte sous examen prévoit que la CNAP se prononce sur l'admission du salarié à la pension progressive uniquement après la signature de l'avenant, le recours du salarié dont la demande de réduction du temps de travail en vue d'une pension progressive a été refusée ne saurait être qualifié d'effectif. En effet, même si le Conseil arbitral de la sécurité sociale devait juger la demande en obtention de la pension progressive fondée, le salarié ne pourrait, dans les faits, profiter de la réduction de son temps de travail, alors que l'avenant deviendra nul et non avenu. Ceci entraînera la conclusion d'un nouvel avenant que l'employeur pourrait refuser. Étant donné que la disposition sous revue

ne permet ainsi pas de voies de recours effectives pour les demandeurs d'une réduction de leur temps de travail en vue d'une pension progressive dont la demande a été refusée, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement, pour contrariété à l'article 47¹ de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et aux principes constitutionnels d'accès au juge et de recours effectif qui découlent du principe fondamental de l'État de droit consacré à l'article 2, alinéa 2², et de l'article 18, paragraphe 1^{er}, de la Constitution. Le Conseil d'État relève que, pour rendre le recours effectif, la solution pourrait consister à prévoir que le certificat mentionné à l'article L. 584-8, paragraphe 2, alinéa 3, établit non seulement la date d'ouverture du droit à la pension de vieillesse anticipée, mais également les conditions d'admission à la pension progressive visées au paragraphe 2, alinéa 1^{er}. Partant, le Conseil d'État peut d'ores et déjà marquer son accord avec une reformulation de l'alinéa 3 précité. Ledit alinéa est à reformuler comme suit :

« Le salarié joint à sa demande un certificat établi par la [...] établissant la date d'ouverture du droit à la pension de vieillesse anticipée ainsi que les conditions d'admission à la pension progressive visées au paragraphe 2, alinéa 1^{er}. »

Articles 6 à 11

Sans observation.

Observations d'ordre légitistique

Observations générales

Dans un souci d'harmonisation rédactionnelle et en s'inspirant de la pratique courante observée en France et en Belgique, il y a lieu de privilégier pour l'insertion, le remplacement ou la suppression de parties de texte l'usage uniforme du mot « mot » par rapport au mot « terme ». Cela permet d'éviter toute ambiguïté sémantique ou technique pouvant résulter de l'emploi du mot « terme », lequel peut renvoyer à une notion plus spécialisée ou conceptuelle.

Lorsqu'il est fait référence au « même Code », le mot « Code » prend une lettre initiale « c » minuscule.

Article 1^{er}

Le Conseil d'État relève qu'il convient d'indiquer avec précision les textes auxquels il est renvoyé. Par ailleurs, il est indiqué de regrouper les modifications qu'il s'agit d'apporter à une même subdivision d'un même article sous un seul article, en reprenant chaque modification sous un numéro « 1^o », « 2^o », « 3^o » ... Ces observations valent également pour l'article 6.

¹ « Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter. Une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice. »

² Arrêts de la Cour constitutionnelle n° 00146 du 19 mars 2021 et n° 00173 du 25 novembre 2022.

Au point 1°, il y a lieu d'insérer une virgule après les mots « l'article 184, alinéa 1^{er} » et de supprimer le mot « pour » avant les mots « le stage requis ». Ces observations valent également pour l'article 6, point 1°.

Au point 2°, phrase liminaire, il convient d'ajouter une parenthèse fermante après le chiffre « 2 », pour écrire « point 2) ». En outre, il y a lieu de supprimer les mots « , du même Code » pour être superfétatoires.

Tenant compte de ce qui précède et des observations générales, l'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 1^{er}.** L'article 172, alinéa 1^{er}, du Code de la sécurité sociale est modifié comme suit :

1° À la phrase liminaire, les mots « [...] » sont remplacés par les mots « [...] » ;

2° Le point 2) est remplacé comme suit :

« 2) [...] ; ». »

Article 2

Au point 1°, à l'article 184, alinéa 1^{er}, quatrième phrase, dans sa teneur proposée, il convient de supprimer le mot « Toutefois, » et d'écrire le mot « cette » avec une lettre initiale « c » majuscule. Cette observation vaut également pour l'article 7, point 1°, à l'article 12, alinéa 1^{er}, quatrième phrase, dans sa teneur proposée.

Au point 2°, phrase liminaire, il est suggéré d'écrire « est complété par une deuxième phrase nouvelle ». Cette observation vaut également pour l'article 7, point 2°, phrase liminaire.

Article 3

Le mot « chiffre » désigne un signe isolé du système de numération (0 à 9), tandis que les valeurs mentionnées à l'article sous examen constituent des nombres. Il y a par conséquent lieu de remplacer le mot « chiffre » par celui de « nombre ».

Article 4

À la phrase liminaire, il faut supprimer les virgules entourant les mots « du même Code ».

En ce qui concerne l'article 238, alinéa 6, dans sa teneur proposée, et étant donné qu'il n'est pas de mise de déroger à des dispositions qui ne sont pas applicables pour le futur, le Conseil d'État donne à considérer qu'il est superfétatoire de déroger à l'alinéa 5 de l'article 238 précité qui vient à échéance le 31 décembre 2025.

Partant, l'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 4.** À l'article 238 du même code, l'alinéa 5 est remplacé comme suit :

« Par dérogation à l'alinéa 2, le taux de cotisation global est fixé à 25,5 pour cent pour la période de couverture allant de 2026-2032. » »

Article 5

À l'article L. 584-8 à insérer, et étant donné que depuis le 1^{er} janvier 2009 il n'existe plus qu'une caisse de pension, le Conseil d'État demande de remplacer les mots « caisse de pension compétente » par les mots « Caisse nationale d'assurance pension ».

À l'article L. 584-8, paragraphe 4, alinéa 1^{er}, première phrase, à insérer, il y a lieu de supprimer la virgule après les mots « paragraphe 3 » et après le mot « réduction ».

À l'article L. 584-8, paragraphe 5, alinéa 1^{er}, à insérer, il est suggéré d'insérer une virgule après les mots « indemnité mensuelle » et il faut supprimer le mot « ensemble » pour être superfétatoire.

À l'article L. 584-10, point 4, à insérer, il faut remplacer les mots « au paragraphe 3 de l'article L. 584-8 » par les mots « à l'article L. 584-8, paragraphe 3 ».

Article 6

À la phrase liminaire, il faut supprimer la virgule avant les mots « est modifié comme suit : »

Au point 2°, il y a lieu de supprimer les mots « , 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, » pour être superfétatoires.

Tenant compte de ce qui précède et des observations figurant à l'endroit de l'article 1^{er}, l'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 6.** L'article 4, alinéa 1^{er}, 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 est modifié comme suit :

« 1° À la phrase liminaire, les mots « [...] » sont remplacés par les mots « [...] » ;

2° Le point 2 est remplacé comme suit :

« 2. [...] ; ». »

Article 11

Dans l'hypothèse où la loi en projet est publiée avant le 1^{er} janvier 2026, il y a lieu de reformuler l'article sous revue comme suit :

« **Art. 11.** La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2026, à l'exception des articles 2, points 1° et 2°, et 7, points 1° et 2°, qui entrent en vigueur le 1^{er} juillet 2026. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 2 décembre 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes