

YOU'LL
NEVER
WORK
ALONE.



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG

N° 2 OCTOBRE 2026



PROPOSITION DE LOI

RELATIVE AU
**RELÈVEMENT DU NIVEAU
DE LA PENSION MINIMUM**

1. Exposé des motifs

1. Avant toute chose, la Chambre des salariés du Luxembourg (CSL) tient à préciser que la présente proposition de loi se limite au livre III du Code de la sécurité sociale (CSS) et vise le régime général de pensions. Afin de garantir la cohérence entre les différents systèmes de pension, il sera toutefois indispensable d'effectuer, en outre, les modifications correspondantes dans les lois modifiées du 3 août 1998 et du 25 mars 2015 instituant, respectivement, des régimes de pension spéciaux et 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.

2. À ce jour, les assurés qui justifient d'une carrière d'assurance de 40 ans ont droit à une pension minimum correspondant à 90 % du montant de référence fixé par le CSS – ce qui équivaut à une pension minimum brute mensuelle de 2 436,04 à l'indice 992,24 actuel. Si l'assuré n'a pas accompli le stage de 40 ans, mais justifie d'au moins 20 années d'assurance, la pension minimum se réduit d'un quarantième pour chaque année manquante.

3. Or, il appert que la pension minimum, y compris pour une carrière complète d'au moins 40 ans reste largement insuffisante, tant au vu de l'évolution du taux de risque de pauvreté des personnes âgées que de la comparaison de cette pension minimum avec le budget de référence déterminé par le STATEC. Une hausse de la pension minimum serait d'ailleurs particulièrement bénéfique aux femmes – celles-ci étant plus dépendantes de la pension minimum – et aux salariés à faible revenu dont une partie de la rémunération nette – à savoir les crédits d'impôts – échappe à l'assiette cotisable.

3bis. Au vu de ces considérations – explicitées dans les pages qui suivent –, la présente proposition de loi prévoit de porter la pension minimale de 90 % du montant de référence fixé par le CSS à 100 % de ce même montant, ce qui correspond à une revalorisation de 11,1 % de la pension minimale brute. Pour une carrière complète ainsi qu'à l'indice actuel et au facteur de revalorisation applicable aux pensions accordées en 2026, cette hausse fixerait la pension minimale à 2 706,71 par mois. Au facteur de revalorisation applicable aux pensions accordées en 2027, la pension minimum s'élèverait à 2 749,81 euros.

4. Le relèvement de la pension minimum représenterait un investissement financier limité qui pourrait aisément être pris en charge par la CNAP ou par une dotation du budget de l'État. Estimé à un montant légèrement supérieur à 30 millions d'euros par an, le coût de la revalorisation correspondrait à une hausse d'à peine 0,4 % des dépenses de pensions – avec comme contrepartie une amélioration concrète et substantielle de la situation sociale des ménages qui en dépendent.

5. Par ailleurs, une hausse de la pension minimum figure parmi les rares mesures ayant recueilli un consensus, tant dans la consultation publique qu'au sein des groupes d'experts réunis à l'occasion des travaux relatifs à la réforme des pensions de 2025. Elle apparaît, dès lors, comme une mesure susceptible de bénéficier d'un soutien large auprès des parties prenantes concernées.

1.1. Le budget de référence

6. L'inadéquation du niveau de la pension minimale se confirme lorsqu'elle est comparée avec le budget de référence – qui correspond au budget minimal nécessaire pour qu'un retraité puisse mener une vie décente.

6bis. Selon le STATEC, ce budget de référence s'élevait à 2 724 euros par mois au cours du premier semestre 2026. Or, ce montant – dont un retraité aurait besoin en termes nets – dépasse le niveau de la pension brute pour une carrière complète de manière sensible. En effet, afin que le montant brut de la pension minimum atteigne ce budget de référence, il lui faudrait une hausse de 11,8 %, respectivement de quelque 290 euros. Pour un contribuable en classe d'impôt 1a – soit la classe d'impôts à laquelle appartiennent les non-mariés âgés d'au moins 64 ans au début d'une année – la pension minimum nette est même 12,0 % inférieure au budget de référence.

6ter. Il s'avère donc qu'une carrière d'assurance de 40 ans ou plus n'est, à ce stade, pas un garant pour une vie décente en retraite, soulignant que la revendication d'une hausse de la pension minimum est loin d'être infondée.

1.2. Le risque de pauvreté

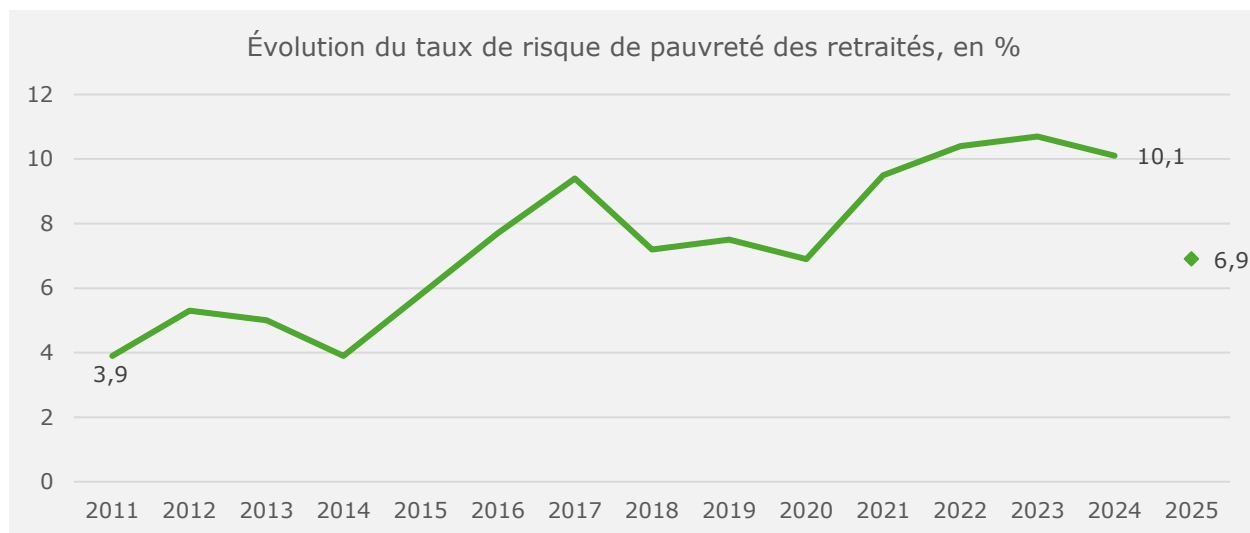
7. Le seuil de risque de pauvreté est lui également structurellement supérieur à la pension minimum – tant brute que nette.

7bis. Le dernier seuil de risque de pauvreté connu, basé sur les revenus de 2024, était 11,5 % supérieur à la pension minimum brute de cette année-là. Du fait que le seuil de risque de pauvreté est déterminé en termes nets disponibles, une comparaison avec la pension minimum nette est davantage pertinente et cette dernière souligne même davantage que le niveau de la pension minimum est paupérisant. En 2024, la pension minimum nette en classe d'impôts 1a était 12,2 % inférieure au seuil de risque de pauvreté.

7ter. Une carrière d'assurance de 40 ans ou plus n'est donc pas seulement pas un garant pour une vie décente en retraite, mais elle ne garantit pas non plus contre le risque de pauvreté en pension.

7quater. L'effet paupérisant de la pension minimum s'aperçoit au niveau individuel, mais il est aussi confirmé au niveau du ménage : selon la réponse à la question parlementaire n° 1382, les ménages dans lesquels un des membres touche une pension minimum connaissent un taux de risque de pauvreté deux fois plus important que l'ensemble des ménages arbitrant un pensionnaire.

7quinquies. L'évolution à moyen terme du taux de risque de pauvreté des retraités constitue un signal d'alarme supplémentaire, mettant en exergue un niveau de pension paupérisant pour une part croissante de retraités. Certes, cette évolution n'est pas parfaitement linéaire, mais la tendance est sans équivoque : entre 2011 et 2024 – dernière année avant une rupture de série majeure ne permettant plus de comparer les taux de risque de pauvreté d'avant 2024 à ceux d'après 2024 – le taux de risque de pauvreté des retraités a plus que doublé, passant de moins de 4 % à plus de 10 %¹.



Données : Eurostat

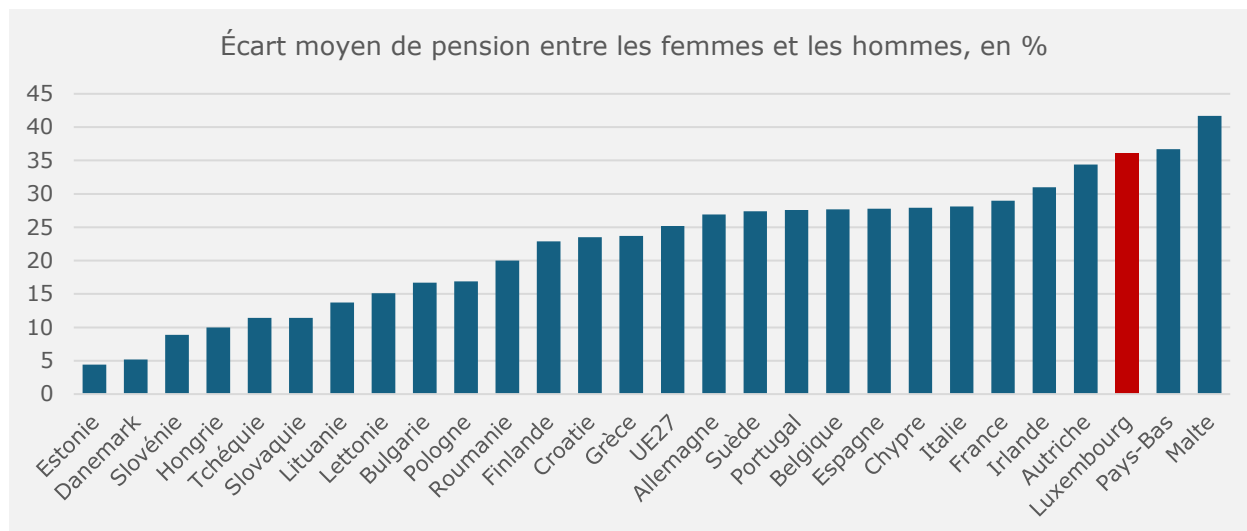
7sexies. Une politique refusant une hausse de la pension minimum revient à accepter la hausse continue du taux de pauvreté des retraités.

¹ Le niveau plus faible du taux de risque de pauvreté observé en 2025 ne saurait être interprété comme une baisse effective du risque de pauvreté. En effet, il résulte d'un changement méthodologique intervenu dans la collecte des données utilisées pour l'établissement de cet indicateur – changement qui a notamment conduit à une baisse du seuil de risque de pauvreté malgré le déclenchement de plusieurs tranches indiciaires entre les deux années de collecte des données. Selon le STATEC, l'écart de plus de 3 points de pourcentage ainsi relevé entre 2024 et 2025 pour l'ensemble de la population serait imputable à ce changement méthodologique à concurrence de plus de 80 %. Il est dès lors raisonnable d'assumer que le changement affecte similairement le taux de risque de pauvreté des retraités. Par conséquent, cette rupture méthodologique ne permet pas de remettre en cause le constat d'une hausse phénoménale du risque de pauvreté parmi les retraités.

1.3. Le « gender pension gap »

8. S'il la comparaison avec d'autres seuils de référence met en évidence la nécessité d'une revalorisation de la pension minimale, une telle mesure constituerait également un levier particulièrement efficace pour réduire le « *gender pension gap* », c'est-à-dire l'écart de niveau de pension entre les femmes et les hommes.

8bis. Selon les dernières données disponibles, parmi les carrières purement luxembourgeoises, la pension moyenne des femmes est 40,8 % inférieure à la pension moyenne des hommes. En comparaison européenne – qui porte sur les seuls résidents et dont les données datent de 2023 –, le Luxembourg est même le 3^e pays connaissant l'écart de pension le plus important.



Données : Eurostat

8ter. Or, cet écart n'est guère étonnant au vu de la répartition des pensions selon le sexe. Tandis que moins de 2,9 % des pensions de vieillesse des hommes avec une carrière purement luxembourgeoise étaient inférieures à 2 000 euros en 2024, ce taux dépasse les 25 % chez les femmes. Environ la moitié des femmes touchent une pension inférieure à 2 500 euros en 2024, ce taux étant de simplement 7,4 % chez les hommes.

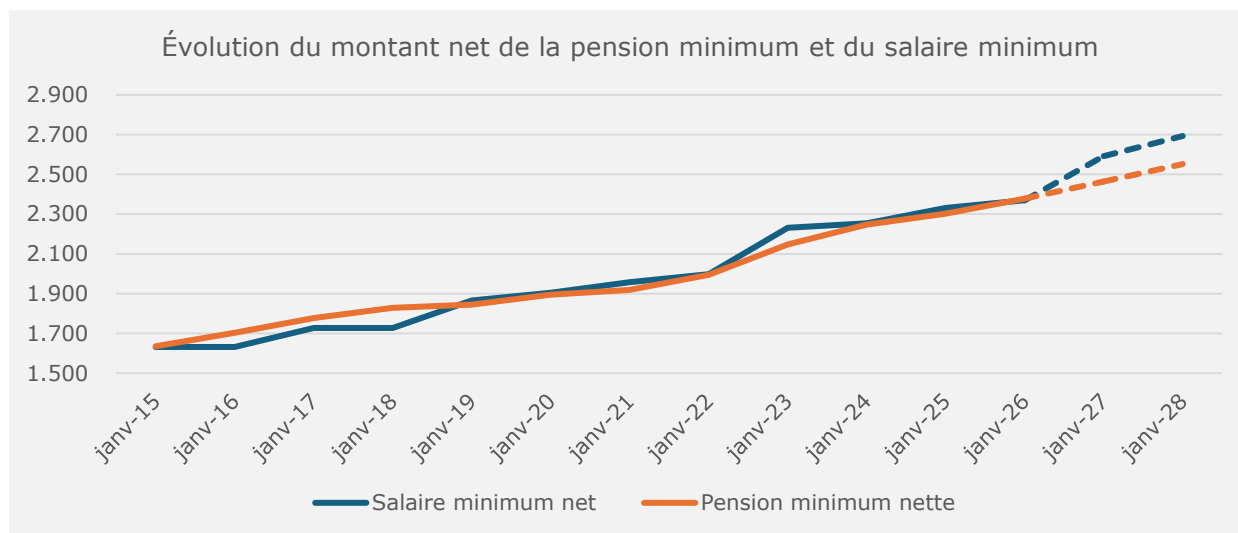
8quater. Sachant que quasiment 80 % des bénéficiaires d'un complément pour pension minimum sont des femmes que plus d'une nouvelle pension sur quatre accordée aux femmes en 2023 incluait un tel complément (contre « seulement » 6,6 % chez les hommes), augmenter la pension minimum revient en premier lieu à augmenter les pensions des femmes. Elle conduit ainsi, par construction, à une réduction de l'écart de pension entre les genres.

1.4. La relation avec le salaire minimum

9. La revalorisation de la pension minimum s'avère également nécessaire au vu de l'évolution du salaire minimum – notamment en ce qui concerne son montant net.

9bis. Si le montant brut des deux montants varie parallèlement en fonction de l'évolution du coût de la vie (index) et des salaires réels (revalorisation, respectivement ajustement bisannuel), l'évolution récente – et plus encore à venir – laisse attendre une progression plus soutenue du salaire minimum net que de la pension minimale. Cela s'explique, d'une part, par la hausse du crédit d'impôt salaire social minimum, qui entraînera une augmentation de 119 euros du salaire minimum net, et, d'autre part, par l'individualisation de l'impôt à partir de 2028, qui met fin au traitement fiscal préférentiel pour les personnes âgées de plus de 64 ans – et est donc plus avantageux pour les salariés que pour les retraités.

9ter. En conséquence, le salaire minimum net dépassera la pension minimale nette de près de 6 % en 2028.



Données : STATEC, ACD ; calculs : CSL

Remarque : le salaire minimum net est calculé pour un salarié en classe d'impôt 1 tandis que la pension minimum est calculée sur base de la classe 1a

9quater. De manière plus générale, la dépendance accrue du salaire minimum à un crédit d'impôt qui lui est spécifiquement lié – et qui, par définition, ne génère aucun droit à pension – souligne que les améliorations de la rémunération des bas salaires ne se traduisent plus automatiquement par des améliorations du niveau de pension. Autrement dit, une part des hausses de revenu pour les salariés au salaire minimum repose sur des instruments fiscaux non pensionnables plutôt que sur des augmentations de salaire brut intégrées dans l'assiette cotisable. Cette évolution met en évidence la nécessité d'introduire des mesures spécifiques de revalorisation de la pension minimale afin de préserver l'adéquation des pensions après une carrière de travail au salaire minimum.

1.5. L'assistance sociale ne peut se substituer à une pension minimale adéquate

10. La mise en place d'une nouvelle prestation d'assistance sociale, dénommée « aide financière pour personnes âgées » (AFPA), est présentée par le Gouvernement comme une alternative à une revalorisation de la pension minimale, mais elle ne saurait se substituer à cette dernière aux yeux de la CSL.

10bis. Si notre Chambre soutient en principe l'instauration d'aides sociales destinées à assister les personnes les plus démunies, elle considère que celles-ci ne sauraient se substituer à une revalorisation de la pension minimum (ni d'ailleurs du salaires minimum). La problématique étant liée aux pensions, il semble cohérent que c'est par une hausse de la pension minimum qu'il faudrait réduire la problématique de pauvreté des retraités. Les aides sociales pour leur part devraient intervenir de manière complémentaire, en aval d'une hausse de la pension minimum, afin d'amortir les situations ou besoins plus particuliers des ménages et non constituer l'instrument principal de lutte contre la pauvreté des retraités.

10ter. 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 d'assurance, révèle une vision profondément méprisante des travailleurs assidus.

10quater. En outre, il est à souligner qu'un dispositif d'aide sociale s'accompagne, par nature, 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.

10quinquies. Enfin, il est à déplorer que le choix de remplacer une revalorisation de pension par l'introduction d'un dispositif relevant de l'assistance sociale revient à priver les pensionnés non-résidents – notamment d'anciens travailleurs frontaliers – du bénéfice de cette aide. Ces assurés, 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.

10sexies. Au vu de ces éléments, l'AFPA ne saurait être considérée comme une alternative à une revalorisation de la pension minimum laquelle reste pleinement nécessaire.

2. Texte de la proposition de loi

Art. 1^{er}. A l'article 223, alinéa 1^{er}, du Code du travail, les mots « à quatre-vingt-dix pour cent du » sont remplacés par le mot « au ».

Art. 2. La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2027.

3. Commentaire des articles

3.1. Ad article 1

L'article premier porte le montant de la pension minimale pour une carrière complète au niveau du montant de référence prévu à l'article 222, alors que, jusqu'à présent, la pension minimale est plafonnée à 90 % dudit montant.

À l'indice actuel (992,24) et compte tenu du facteur de revalorisation applicable aux pensions accordées en 2026 (1,57), cette modification se traduit par une hausse de la pension minimale à 2 706,71 euros par mois pour une carrière complète.

3.2. Ad article 2

L'article 2 de la proposition de loi fixe la date de prise d'effet de la revalorisation de la pension minimale au 1^{er} janvier 2027.

4. Texte coordonné du nouvel article 223 du Code de la sécurité sociale

Art. 223. Aucune pension d'invalidité ou de vieillesse ne peut être inférieure ~~à quatre-vingt-dix pour cent du~~ au montant de référence prévu à l'article 222 lorsque l'assuré a couvert au moins un stage de quarante années au titre des articles 171 à 174. Si l'assuré n'a pas accompli le stage prévu mais justifie de vingt années d'assurance au titre des mêmes articles, la pension minimum se réduit d'un quarantième pour chaque année manquante.

En cas d'invalidité sont prises en compte pour parfaire le stage prévu à l'alinéa précédent, le nombre d'années manquantes entre le début du droit à pension et l'âge de soixante-cinq ans accomplis sans que le nombre total d'années, compte tenu des années prévues à l'alinéa précédent, ne puisse dépasser celui de quarante. Lorsque l'invalidité survient après l'âge de vingt-cinq ans, le nombre d'années visé à la phrase précédente n'est pris en compte que dans la proportion de la durée au sens de l'alinéa précédent entre le début de l'année suivant celle où l'assuré a accompli l'âge de vingt-quatre ans et l'échéance du risque par rapport à la durée totale de cette période.

Pour autant que de besoin, un complément est alloué. En cas de décès d'un assuré ou d'un bénéficiaire de pension remplissant les conditions de stage prévues ci-dessus, le complément pour la pension de survie est alloué à raison d'un quart pour l'orphelin. La pension de survie du conjoint ou du partenaire

au sens de l'article 2 de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats est augmentée jusqu'à concurrence de la pension minimum à laquelle avait ou aurait eu droit l'assuré décédé.

Aucune pension personnelle ne peut être supérieure à cinq sixièmes du quintuple du montant de référence prévu à l'article 222. Les facteurs de réversion prévus aux articles 217 et 218 sont applicables.

5. Fiche financière

En l'absence de microdonnées administratives sur le niveau des pensions individuelles ainsi que sur la durée des carrières d'assurance, il n'est pas possible d'établir de manière précise le coût budgétaire que représenterait une hausse de 11,1 % de la pension minimale.

L'estimation réalisée par l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), qui chiffre le coût d'une augmentation de 10 % de la pension minimale à quelque 33 millions d'euros en 2030, fournit toutefois un ordre de grandeur indiquant qu'une réforme de cette ampleur demeure financièrement largement maîtrisable au regard des enjeux sociaux.

Luxembourg, le 7 octobre 2026