

Résumé - Avis de la CSL sur le budget de l'État 2026

1. Situation économique

L'économie luxembourgeoise, à l'instar de la zone euro et de l'Union européenne, traverse une période de quasi-stagnation. Sur la période 2019-2024, la croissance réelle annuelle moyenne n'a atteint que 1,1%, soit un niveau identique à la moyenne européenne. Parmi les pays voisins, seule la Belgique affiche une dynamique légèrement plus favorable (+1,6%), tandis que l'Allemagne stagne, confirmant son statut d'« enfant malade » de l'Union européenne.

L'analyse du PIB nominal révèle cependant une dynamique nettement plus forte au Luxembourg, de +6,7% par an durant la période 2019-2024, dépassant largement celle des pays voisins. Cette progression alimente directement les recettes fiscales de l'État, étroitement corrélées à l'évolution du PIB nominal. Toutefois, les projections des différentes institutions nationales et internationales indiquent que ni la croissance réelle ni la croissance nominale ne retrouveront à l'horizon 2026-2029 leurs niveaux historiques observés entre 1995 et 2019.

L'analyse du PIB par l'approche des dépenses montre que la croissance nominale depuis 2019 repose sur trois composantes principales :

- les exportations nettes (35,2% de la croissance du PIB nominal),
- la consommation des ménages (29,4%),
- la consommation publique (23,9%).

À l'inverse, la formation brute de capital fixe (FBCF), qui mesure l'investissement, n'a contribué qu'à 8,4% de la hausse du PIB nominal et son poids dans l'économie baisse (de 18% à 15% du PIB nominal entre 2021 et 2024).

Cette faible évolution des investissements provient exclusivement du secteur des entreprises, dont la FBCF a légèrement diminué en nominal en 2024 par rapport à 2019 et ceci malgré des taux d'inflation historiquement élevés. À l'inverse, l'investissement de l'administration publique (+1,3 milliard d'euros) et des ménages (+496 millions d'euros) expliquent 92% de la progression totale de la FBCF.

L'analyse du PIB réel par l'approche des dépenses confirme le rôle crucial du pouvoir d'achat et de la demande intérieure. La croissance réelle cumulée de 5,7% observée entre 2019 et 2024 repose quasi exclusivement sur la consommation des ménages et la consommation publique. À titre illustratif :

- sans la progression de la consommation des ménages (+16,5% en volume), la croissance réelle n'aurait atteint que 0,6% ;
- si le montant de la FBCF n'avait pas reculé, mais avait au moins stagné, la croissance réelle aurait été de 7,9% ;
- si le montant de la FBCF avait progressé au même rythme que la consommation des ménages, la croissance réelle aurait atteint 10,9%, soit un niveau bien plus proche des dynamiques historiques.

L'approche par les revenus confirme que la rémunération des salariés et l'excédent brut d'exploitation et revenu mixte (EBERM) ont progressé dans des proportions comparables (+38% pour les salaires, +42% pour l'EBERM). Pourtant, cette progression de l'EBERM ne s'est pas traduite en une progression des investissements productifs des entreprises, montrant que la faiblesse de l'investissement ne s'explique pas par une insuffisance de leurs capacités de financement.

L'approche par la production souligne la dépendance structurelle du Luxembourg au secteur financier, dont la part dans la valeur ajoutée brute (réelle et nominale) atteint 27% en 2024. Elle révèle aussi l'importance des révisions statistiques pour les secteurs de services, et donc la nécessité d'interpréter avec prudence les évolutions en termes réels, notamment en raison des limites méthodologiques liées aux déflateurs.

Enfin, la crise inflationniste a particulièrement touché les ménages à faibles revenus. Entre 2020 et 2025, les prix de l'électricité ont augmenté de 43% et ceux du gaz de 76%, affectant

disproportionnellement les ménages à faibles revenus, qui consacrent une part nettement plus élevée de leur budget aux dépenses énergétiques.

2. Marché de l'emploi

Le marché de l'emploi luxembourgeois peine globalement à se redresser. Les années 2024 et 2025 ont été marquées par un ralentissement de la création d'emplois et une hausse du chômage, rompant avec la dynamique positive observée avant mais aussi juste après la crise sanitaire. Cependant, les prévisions pour les années à venir laissent entrevoir une amélioration progressive, avec une reprise de l'emploi et une légère baisse de la demande d'emploi.

Les dernières données montrent que 75 % des résidents âgés entre 20 et 64 ans ont un emploi, un chiffre légèrement inférieur à la moyenne européenne. En hausse depuis 2022, le chômage touche particulièrement les personnes peu qualifiées et les plus de 45 ans. L'évolution récente indique également une progression significative des demandeurs d'emploi diplômés du supérieur et des demandeurs d'emploi plus âgés.

Les secteurs porteurs d'emploi incluent l'administration publique, la santé et l'action sociale, tandis que la construction et l'information-communication connaissent un recul. L'année 2024 aura aussi observé une augmentation de la précarité de l'emploi avec des contrats à durée déterminée de plus en plus fréquents, et des CDI en retrait.

Au Luxembourg, le taux de jeunes NEET (ni en emploi, ni en études, ni en formation) s'élève à 9 %, une proportion proche de la moyenne européenne. Contrairement à ses voisins, le Luxembourg enregistre une tendance à la hausse de ce phénomène, et ce malgré une progression des jeunes demandeurs d'emploi moins marquée que celle observée chez les plus âgés.

Concernant les personnes âgées entre 55 et 64 ans, leur taux d'emploi progresse, mais leur maintien en activité reste fragile, surtout pour les moins qualifiés. Le reclassement professionnel, qui maintient en activité les travailleurs ne pouvant plus exercer leur dernier poste, concerne 10% des demandeurs d'emploi, en particulier des personnes plus âgées non diplômées du supérieur, celui-ci a augmenté significativement entre 2023 et 2025. De plus, le statut de salariés handicapés concerne 7% de la demande d'emploi et se caractérise par un niveau de diplôme équivalent ou inférieur au secondaire supérieur.

Le taux de vacance, c'est-à-dire les emplois vacants en proportion des emplois occupés et vacants, reste faible (1,5%) mais est en légère amélioration en 2025 ce qui pourrait laisser entrevoir les prémices d'une reprise du marché de l'emploi.

Enfin, les pertes d'emplois consécutives à des faillites ont été les plus significatives dans la construction, les activités de services administratifs et de soutien (essentiellement dû à la faillite d'une seule société), l'Horeca et le commerce. Le total des pertes d'emplois s'élève à 2 310 postes sur les 3 premiers trimestres 2025 (contre 2 298 en 2024)

Le marché de l'emploi, dont la reprise tarde à se concrétiser, envoie des signaux contrastés : certains secteurs et profils parviennent à se maintenir, voire à prospérer, tandis que d'autres subissent d'importants reculs.

La proposition de budget 2026 se distingue par une hausse significative des dépenses dans deux domaines clés : le reclassement professionnel et la formation.

L'augmentation des dépenses dédiées au reclassement professionnel constitue la progression la plus forte parmi les dépenses du Fonds pour l'emploi, encore faut-il offrir des perspectives concrètes et un travail décent aux travailleurs ne pouvant plus exercer leur dernier emploi en tenant compte de leur âge, de leur capacité de travail réduite, pouvant elle-même résulter d'un travail pénible durant de nombreuses années, et de la disposition des entreprises à les engager.

S'agissant de la formation, la CSL salue la volonté de relever les défis liés à l'adaptation des compétences et au renforcement de la formation. Elle souligne cependant l'importance d'un accès large à la formation, afin que salariés et demandeurs d'emploi, quel que soit leur niveau de qualification ou leur âge, puissent monter en compétences (upskilling) ou se reconverter (reskilling). Si le gouvernement entend répondre aux pénuries de main-d'œuvre, la CSL rappelle que les difficultés de recrutement des entreprises peuvent aussi découler de conditions de travail peu attractives (salaire, horaires, pénibilité, etc.).

L'amélioration de la qualité du travail constitue donc un levier essentiel pour pallier le manque d'attractivité de certains métiers, mais aussi pour prévenir une fin de carrière dans des dispositifs de protection sociale comme le chômage, le reclassement ou l'invalidité.

L'enjeu est donc double : améliorer les conditions et le bien-être au travail des salariés, tout en veillant à ce que la reprise économique profite à tous.

3. Finances publiques

La situation des finances publiques du Grand-Duché demeure globalement stable et maîtrisée.

3.1. Solde budgétaire et dette publique

Si le déficit des administrations publiques est projeté à la hausse, il reste largement en deçà de la limite des 3 % du PIB fixée par les critères de Maastricht. En outre, la présence même d'un déficit public est entièrement attribuable aux investissements de l'État central, de sorte que, selon les projections, **la règle d'or** — selon laquelle les dépenses courantes doivent être couvertes par les recettes courantes — **reste respectée à tout moment. La situation déficitaire actuelle ne saurait donc constituer un argument alarmiste ni justifier des coupes sociales !**

La maîtrise des équilibres budgétaires explique également que le taux d'endettement public reste à un niveau très bas : après une légère hausse à 27,0 % du PIB entre 2024 et 2026, il devrait se stabiliser jusqu'en 2029. Par ailleurs, si l'on compare le niveau d'endettement aux actifs financiers de l'État, il apparaît que **le Luxembourg n'est pas un pays endetté, mais bien un pays disposant d'un actif net positif – faisant partie du cercle restreint des pays qui, hypothétiquement, pourraient rembourser la totalité de leur dette tout en conservant un patrimoine financier excédentaire.**

Une comparaison européenne illustre d'ailleurs à quel point la situation budgétaire luxembourgeoise demeure solide, tant en matière de déficit que de dette publique.

Selon les projections, le déficit luxembourgeois en 2026 serait parmi les plus faibles de l'Union européenne – seuls quatre États membres afficheraient un solde plus favorable. **Alors que la moyenne européenne dépasse les 3 % (3,4 % pour la zone euro et 3,5 % pour l'Union européenne), et que les pays limitrophes se trouvent en situation d'irrégularité par rapport aux critères de Maastricht (-3,4 % pour l'Allemagne, -5,5 % pour la Belgique et -5,8 % pour la France), le Luxembourg afficherait un déficit quasi négligeable de seulement 0,4 %.**

En matière de dette publique, le Luxembourg deviendrait en 2026 même le pays de l'Union européenne au taux d'endettement le plus faible – une première.

Dans ce contexte, la note de crédit AAA des principales agences de notation a été à nouveau confirmée, Morningstar DBRS soulignant même une marge de manœuvre budgétaire « très importante » du pays pour faire face à des chocs éventuels. Aucune perte d'attractivité financière ne peut donc être constatée ; au contraire, la position relative du Luxembourg s'améliore.

3.2. Recettes publiques

L'analyse des recettes révèle que les impôts indirects, souvent plus dégressifs, devraient progresser plus rapidement que les impôts directs – une évolution qui mérite une attention particulière qui ne peut pas perdurer aux yeux de notre chambre.

Les impôts sur les traitements et salaires augmenteraient certes en raison de la croissance de l'emploi, mais principalement du fait du non-ajustement du barème fiscal à l'inflation, alors même que de nouvelles tranches indiciaires devraient être déclenchées en 2025 et probablement en 2026. Notre Chambre rappelle que toute non-adaptation du tarif à l'inflation constitue une hausse de l'impôt réel pour les ménages à la suite d'une période d'inflation.

Concernant la fiscalité des entreprises, le projet de budget intègre pour la première fois une estimation du rendement du Pilier 2, c'est-à-dire de l'impôt minimal international de 15 %, évalué à 80 millions d'euros pour 2026 et les années suivantes – une estimation peu transparente et insuffisamment documentée pour laquelle notre Chambre revendique plus de détails.

Les accises sur le tabac constituent quant à eux désormais une source de financement structurelle s'approchant de devenir incontournable pour le budget de l'État. Après une hausse de 18,8 % en 2025, les recettes d'accises sur le tabac progresseraient encore de 7,3 % en 2026, dans un contexte de hausse des accises et des ventes, dépassant ainsi 1,5 milliard d'euros. Le rôle structurel de cette source de financement pour le budget de l'État devient évident : les accises sur le tabac représentent dorénavant 5,6 % des recettes de l'État et lui rapportent plus que la taxe d'abonnement. Cette dynamique constitue toutefois un pari risqué du fait qu'il s'agit d'une source de financement incertaine et non-soutenable – d'autant plus que des plans de directives au niveau européen peuvent avoir un impact important sur l'attractivité luxembourgeoise en matière de prix du tabac.

3.3. Dépenses publiques

Du côté des dépenses, le Gouvernement continue à souligner que près de la moitié (46 %) des dépenses de l'État correspondraient à des transferts sociaux – faisant croire à un budget très social.

Or, une analyse plus fine montre que cette part est loin de bénéficier exclusivement aux ménages. Ces « transferts » englobent en effet des transferts aux entreprises (par exemple via les subsides ou la Mutualité des Employeurs), des transferts à l'Union européenne, des transferts aux associations ou encore des contributions à la coopération internationale et/ou humanitaire.

En ne retenant que les transferts directs (par exemple prestations sociales) ou indirects (par exemple contributions à l'assurance maladie-maternité et au régime général d'assurance pension) au profit des ménages, leur part n'atteint guère 34,5 % des dépenses de l'État central – faisant preuve d'un budget bien moins social que l'on pourrait le croire selon la présentation du Gouvernement.

En ce qui concerne la sécurité sociale, son solde reste largement excédentaire. Dans un contexte de hausse du taux de cotisation (de 24 % à 25,5 %) et de hausse de la dotation annuelle de l'État (de 20 à 59 millions d'euros), cet excédent devrait même s'accroître en 2026, démontrant la forte sensibilité du régime général d'assurance pension à toute variation, même minime, du taux de cotisation.

S'agissant de la Mutualité des Employeurs (MDE), la tendance selon laquelle l'État prend en charge une part croissante des dépenses se confirme. En 2026, environ 36 % des dépenses de la MDE seraient financées par le budget de l'État, donc par la collectivité et non plus par les employeurs. Notre Chambre déplore cette évolution, qu'elle considère comme un subventionnement indirect des entreprises et comme un outil de politique patronale : il y a une socialisation d'un coût qui est censé être à charge des employeurs.

3.4. PIBien-être

Le projet de budget sous avis introduit une section consacrée à l'intégration du « PIBien-être » dans la procédure budgétaire dans laquelle les auteurs estiment qu'environ 14,9 % des dépenses effectuées par l'État auraient un effet positif sur six indicateurs de bien-être retenus. Notre Chambre salue expressément la volonté du Gouvernement d'intégrer cette dimension dans le processus budgétaire, même si elle formule des réserves quant aux choix des indicateurs sélectionnés et à la transparence des dépenses retenues comme ayant un impact positif.

4. Investissements

Si la Chambre des salariés salue la volonté de maintenir les investissements publics à un niveau élevé, elle note que les prévisions d'investissement à moyen terme ne sont *in fine* que rarement atteintes.

L'Etat luxembourgeois investit plus que ses voisins européens en pourcentage du PIB, mais cette plus grande proportion d'investissements publics ne vient que très partiellement combler la faiblesse de l'investissement privé, notamment en matière de recherche et développement.

Concernant la part des investissements nets dans les investissements publics, le Grand-Duché affiche une part deux fois plus importante que la moyenne de la zone euro, mais cette avance tend à se réduire au fur et à mesure que le Luxembourg y consacre une moindre proportion de ses investissements et que les autres pays rattrapent leur retard en la matière.

Si l'on retranche les dépenses d'investissement direct et indirect de l'administration centrale, celle-ci afficherait annuellement des soldes excédentaires de l'ordre de 3 milliards d'euros sur la période 2026-2029.

Les dépenses dédiées aux infrastructures hospitalières devraient tripler d'ici à 2029 par rapport aux montants engagés en 2025 mais force est de constater que pour 2024 et 2025, les investissements réalisés restent nettement en deçà des annonces faites lors des projets de budget précédents.

Si la CSL se réjouit de la poursuite des investissements dans le réseau routier, elle constate cependant que les montants budgétisés sont nettement inférieurs à ceux prévus par le passé et que les 2,6 milliards d'euros d'investissements dans le réseau routier annoncés pour 2026 à 2029 lors de la présentation à la Chambre des députés sont une nette surestimation des dépenses en la matière retenues dans la loi de programmation financière pluriannuelle pour 2026-2029 qui ne comptabilise que 1,6 milliards d'euros d'investissements cumulés dans le réseau routier.

Les infrastructures ferroviaires devraient bénéficier d'enveloppes budgétaires en expansion par le biais du fonds du rail et ainsi déployer près d'un milliard d'euros en 2029. Toutefois, seuls 40% des montants budgétisés seront consacrés à des nouveaux investissements, tandis que 40% environ seront consacrés à la gestion de l'infrastructure.

Le fonds des raccordements ferroviaires internationaux ne projette plus aucune dépense à partir de 2026 alors même que le transport ferroviaire transfrontalier, que ce soit de personnes ou de marchandises, offre une solution viable et efficace afin de désengorger les routes du pays, de réduire les émissions de gaz à effet de serre et de rendre plus rapide et agréable les déplacements du quotidien, notamment domicile-travail, pour de nombreux usagers.

5. Défense

Lors du sommet de l'OTAN de juin 2025 à La Haye, le Luxembourg a pris l'engagement de consacrer, d'ici 2035, 5 % de son RNB à la défense. Parmi ce montant, 3,5 % seront alloués au financement des besoins directement liés à la défense, tandis que 1,5 % seront destinés à des investissements plus larges dans la défense et la sécurité, tels que les infrastructures.

Un tel engagement implique une très forte augmentation du budget de la Défense, marquant le début d'une nouvelle ère budgétaire pour le Luxembourg. Sur la base du RNB estimé pour 2026, cet engagement représenterait déjà environ 2,25 milliards d'euros pour la défense proprement dite et 965 millions d'euros pour les investissements connexes, soit un total de 3,215 milliards d'euros.

En tant qu'objectif intermédiaire, le gouvernement vise à atteindre dès 2026 le seuil de 2 % du RNB pour les dépenses de défense. Cela entraînera une forte hausse des crédits alloués à ce secteur, avec une progression estimée à près d'un demi-milliard d'euros par rapport à 2025, une tendance qui devrait se poursuivre de 2027 à 2029. Cette hausse sera notamment alimentée par l'explosion des dépenses allouées au Fonds d'équipement militaire, dont les crédits passeront de 385 millions d'euros en 2025 à 704 millions d'euros en 2026, soit une augmentation de 83 % en une seule année. Ces dépenses devraient atteindre 922 millions d'euros en 2029, soit une progression de 140 %.

La CSL regrette cette évolution des dépenses militaires. Bien que nous reconnaissons les engagements du Luxembourg au sein de l'OTAN, nous estimons que cet engagement des Etats

membres de l'OTAN est excessif, notamment en comparaison, en ce qui concerne le Luxembourg, avec les dépenses allouées à d'autres domaines stratégiques tout aussi cruciaux pour le pays.

En particulier, si l'on compare ces dépenses à celles prévues pour la lutte contre la crise du logement — que les responsables politiques qualifient sans cesse de priorité absolue — il est évident que les trajectoires budgétaires des deux secteurs sont opposées. Tandis que le budget du Fonds spécial pour le logement abordable stagne sur toute la période, celui du Fonds d'équipement militaire connaît une forte croissance. En 2025, les dépenses militaires et celles consacrées au logement abordable sont quasiment équivalentes (385 millions pour la défense et 368 millions pour le logement). Cependant, alors que les premières augmentent de 150 % d'ici 2029, les crédits pour le logement restent presque inchangés. Le rapport entre les deux postes budgétaires passe ainsi de 1,05 à 2,51, illustrant l'énorme décalage entre ces deux priorités.

Cette évolution met en lumière, d'une part, l'ampleur des dépenses militaires et, d'autre part, l'insuffisance des investissements dans la lutte contre la crise du logement. Or, la crise du logement représente actuellement l'un des principaux défis pour la cohésion sociale au Luxembourg, et la CSL ne peut accepter cette politique budgétaire au niveau du logement.

En règle générale, la CSL souligne que les engagements pris dans le cadre de l'OTAN ne doivent en aucun cas se faire au détriment des autres priorités stratégiques du Luxembourg. En effet, le pays fait face à des défis économiques et sociaux majeurs, notamment la crise du logement et le changement climatique. Or, allouer des milliards à la défense réduit la capacité d'investir dans ces urgences sociales et environnementales. Chaque euro consacré à l'armement est un euro non investi dans la lutte contre la crise du logement ou dans la transition énergétique. La CSL demande donc que les investissements dans ces secteurs cruciaux soient au moins équivalents à ceux alloués à la défense.

Dans cette optique, la CSL estime qu'une politique extérieure efficace devrait se concentrer sur la réduction des risques climatiques et environnementaux. L'indépendance énergétique est un levier majeur de sécurité nationale, et plutôt que de multiplier les investissements militaires, nous appelons à une mobilisation des ressources financières pour renforcer la coopération internationale en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de prévention des catastrophes environnementales et de lutte contre la pauvreté et les inégalités mondiales.

Enfin, de manière générale la CSL exhorte le gouvernement à ne pas négliger, mais au contraire à privilégier dans la mesure du possible la voie diplomatique comme principal outil de prévention et de résolution des conflits entre États, en coopération étroite avec les autres membres de l'Union européenne.

Par ailleurs, les investissements devraient viser également à augmenter l'autonomie stratégique de l'UE en termes énergétiques, médicaux et d'autres biens de première nécessité par rapport à des régimes autocratiques renforçant ainsi l'influence de l'UE dans la médiation au niveau des conflits internationaux.

6. Logement

Les dynamiques récentes du marché de l'immobilier résidentiel risquent d'aggraver le déséquilibre entre la production de logements et la croissance démographique, accentuant ainsi la crise du logement au Luxembourg.

En effet, tant les conditions de financement que la demande d'investissement dans l'immobilier résidentiel restent globalement défavorables. Les taux d'intérêt semblent désormais se stabiliser à un niveau bien supérieur à celui observé durant la décennie précédant la crise inflationniste. Parallèlement, les volumes d'emprunts ont fortement diminué depuis juillet 2025, en raison notamment de la fin des aides fiscales temporaires. Bien qu'on note un léger redressement du marché du neuf par rapport au point bas de la crise immobilière, le nombre de transactions reste inférieur de plus de moitié au niveau moyen observé entre 2017 et 2021.

Pire encore, les dernières années ont été marquées par une forte et constante hausse du taux d'effort lié au logement (c'est-à-dire la part du revenu d'un ménage consacrée au logement), affectant aussi bien les locataires que les propriétaires emprunteurs.

Face à cette crise qui s'aggrave chaque jour, il est urgent de mettre en place une politique ambitieuse et rapide. Toutefois, nous déplorons que les dépenses à court terme pour le logement restent

globalement insuffisantes et ne reflètent pas l'ampleur de la crise. Bien que des hausses des dépenses totales du ministère du Logement soient projetées pour 2026 et 2027, nous regrettons la faiblesse de ces augmentations et le fait que le cadre pluriannuel prévoit ensuite une stagnation, voire une baisse des dépenses réelles dès 2028.

De plus, nous critiquons vivement le fait que les annonces publiques concernant les investissements à travers le Fonds spécial pour le logement abordable, qui se chiffrent à 2 milliards d'euros sur 4 ans, soient basées sur des prévisions non ajustées. Ces chiffres sont en réalité largement irréalistes et rarement atteints. Après ajustement, seulement 1,345 milliard d'euros sont effectivement prévus pour la période 2026-2029, bien loin des 2 milliards annoncés par le ministre des Finances. Il est également à noter que le Pluriannuel 2023-2027 était beaucoup plus ambitieux, tandis que le Pluriannuel 2025-2029 prévoit même une diminution des dépenses ajustées du Fonds en 2026 par rapport à 2025 (de 368 millions à 341 millions d'euros), avec une trajectoire généralement baissière jusqu'en 2029.

Cette évolution contredit clairement les engagements répétés du gouvernement, qui affirme que la lutte contre la crise du logement est une de ses priorités absolues. Une telle situation est inacceptable et ne correspond en rien à l'ampleur de la crise que traverse actuellement la société luxembourgeoise en matière de droit au logement.

Nous déplorons également qu'aucune nouvelle mesure significative ne soit annoncée dans le projet de budget, alors même que la crise du logement et le déséquilibre entre l'offre et la demande continuent de se détériorer.

Pour lutter efficacement contre cette crise, une série de mesures structurelles et ambitieuses s'impose :

- Introduction d'une forte imposition progressive sur la rétention foncière, afin de lutter contre les phénomènes de spéculation et de réduire la part croissante du prix du foncier dans le coût final des logements.
- Protection des locataires à travers un plafonnement légal des loyers, réalignant leur évolution sur celle du pouvoir d'achat des locataires.
- Multiplication de l'investissement public dans la création de logements abordables, secteur essentiel dans la lutte contre la crise du logement, en recourant si nécessaire à des emprunts.

7. Ecologie

Conformément à la version actualisée du Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC), le Luxembourg doit respecter plusieurs objectifs écologiques, dont une réduction de 55 % de ses émissions de gaz à effet de serre (GES) d'ici 2030 par rapport à 2005.

Cependant, il apparaît que les prévisions macroéconomiques en matière de réduction des émissions de GES, telles qu'elles sont présentées dans le projet de budget 2026, ont été fortement révisées à la baisse. Le Luxembourg semble donc s'éloigner de ses objectifs écologiques.

De plus, d'après le bilan provisoire des émissions de GES pour l'année 2024, il est évident que le Luxembourg prend du retard dans la décarbonation de certains secteurs, notamment dans le secteur des bâtiments résidentiels et tertiaires.

En raison de la hausse durable et significative des prix de l'énergie depuis la fin de l'année 2021, ainsi que de la fiscalité environnementale croissante, notamment l'augmentation de la taxe carbone et l'adhésion future au SEQE II, vivre dans un logement à faible performance énergétique devient un risque financier de plus en plus important, touchant particulièrement les ménages à faibles revenus.

Face à cette menace croissante de précarité énergétique, la décarbonation des logements occupés par les ménages les plus modestes doit être au cœur de toute transition climatique inclusive et équitable. Il est donc impératif de renforcer les dispositifs nationaux existants et d'introduire des mesures ciblées supplémentaires, afin de permettre à l'ensemble de la société de participer pleinement au processus de décarbonation.

À cet égard, nous réitérons les demandes suivantes :

- Analyse systématique et transparente des bénéficiaires des aides « Klimabonus Wunnen » et du « Top-up social » : Le ministère compétent doit réaliser et publier chaque année une analyse détaillée des bénéficiaires de ces aides, en fonction de leurs caractéristiques socio-économiques, notamment leurs revenus. Cela permettrait d'évaluer l'efficacité et l'accessibilité sociale du dispositif.
- Renforcement du volet social du « Klimabonus Wunnen » : Le « Top-up social » doit être renforcé par rapport au volet classique, avec un élargissement du nombre de bénéficiaires éligibles et une augmentation des taux de majoration du Top-up.
- Revalorisation du régime des « prêts climatiques » : Il est essentiel de réintroduire le prêt climatique à taux zéro pour les ménages les plus modestes (notamment ceux bénéficiant du Top-up social) et d'augmenter le plafond du montant subventionnable, afin de prendre en compte la hausse des coûts de construction.
- Mise en place d'un mécanisme de préfinancement : Nous appelons également à l'introduction d'un mécanisme de préfinancement dans les meilleurs délais.

La situation des locataires mérite une attention particulière dans le cadre de la transition énergétique. Face à l'urgence et aux retards accumulés dans la rénovation énergétique du parc locatif, il est crucial d'évaluer les instruments permettant de lutter contre ce problème structurel. Cela inclut l'obligation de performance énergétique pour les logements locatifs, des sanctions en cas de non-conformité, et la participation des bailleurs aux coûts de l'énergie.

Concernant le budget 2026 du ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité, nous saluons l'augmentation considérable des dépenses en capital, notamment celles allouées au Fonds Climat et Énergie, par rapport à 2025. Le Pluriannuel 2025-2029 prévoit une trajectoire bien plus ambitieuse sur l'ensemble de la période, comparativement à son prédécesseur. Notre Chambre se réjouit a priori de cette hausse continue des contributions au Fonds Climat et Énergie, qui constitue le principal mécanisme de financement des programmes d'aides financières de l'État.

Cependant, nous déplorons que les dépenses ajustées totales du Fonds Climat et Énergie stagnent dès 2026. Compte tenu des retards anticipés dans la décarbonation, il apparaît nécessaire d'adopter une politique d'investissement plus ambitieuse à moyen terme.

Bien que l'augmentation substantielle des dépenses pour les mesures nationales jusqu'en 2027, notamment celles visant à promouvoir l'utilisation rationnelle de l'énergie, le recours aux énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, soit à saluer, cette progression nous semble peu réaliste. En effet, aucune nouvelle mesure n'a été introduite à ce jour, et la réforme en cours, actuellement en consultation, pourrait même entraîner une réduction de certaines aides.

Il est également primordial d'éviter que les ménages les plus modestes ne supportent de manière disproportionnée les effets régressifs de la fiscalité environnementale.

Dans ce contexte, nous regrettons que le manque à gagner fiscal résultant du crédit d'impôt CO₂ reste largement inférieur à 50 % du produit de la taxe carbone, contrairement aux annonces du gouvernement. Face à cette situation, et compte tenu de l'importance cruciale de la compensation sociale de la taxation du carbone, nous proposons d'augmenter le montant du crédit d'impôt CO₂ jusqu'à ce que son manque à gagner fiscal atteigne au moins la moitié du produit de la taxe carbone.

En outre, nous soulignons que la non-adaptation des seuils d'éligibilité au crédit d'impôt climat CO₂ à l'inflation, ainsi que la neutralisation artificielle de l'impact de la taxe carbone dans le cadre de l'échelle mobile des salaires, sont inacceptables.

8. Famille, inclusion et cohésion sociale

Le projet de budget 2026 s'inscrit dans la continuité des politiques d'inclusion, de solidarité et de cohésion sociale engagées par le gouvernement. Le ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil affiche l'ambition d'une société plus équitable et accessible à tous.

Cependant, la Chambre des salariés (CSL) constate que ces objectifs, bien qu'affichés, restent largement déclaratifs. Les moyens budgétaires alloués ne permettent pas de répondre aux défis sociaux croissants que connaît le Luxembourg : précarisation d'une partie de la population, hausse du coût de la vie, vulnérabilité des jeunes, des familles et des travailleurs pauvres.

Si les dépenses courantes du ministère augmentent de 63,1 millions d'euros (+2,5%) par rapport à 2025, cette progression marque un ralentissement notable par rapport à l'exercice précédent

(+7,4%). Ce tassement budgétaire traduit une perte de dynamique dans l'effort social, alors que la situation sur le terrain exigerait au contraire une intensification des moyens.

8.1. Des ambitions sociales réaffirmées mais sous-dotées

Le gouvernement maintient plusieurs dispositifs essentiels tels que le REVIS, le RPGH, allocation de vie chère et prime énergie et annonce la création d'un guichet social unique pour simplifier l'accès aux aides. Il entend aussi poursuivre la réforme de l'accueil gérontologique et lancer un plan d'action national contre la pauvreté.

La CSL salue ces intentions mais regrette, à ce jour, l'absence de mesures chiffrées, datées et coordonnées. Le plan de lutte contre la pauvreté, pourtant présenté comme prioritaire, ne figure pas concrètement dans le budget 2026 en termes de dotation.

Les hausses budgétaires observées dans certaines sections, notamment le Fonds national de solidarité (+6,3%), traduisent des ajustements techniques plutôt qu'une véritable stratégie de transformation sociale.

Ainsi, malgré quelques efforts ponctuels, la CSL juge que le budget 2026 ne constitue pas une réponse à la hauteur des besoins, particulièrement à l'appauvrissement des travailleurs.

8.2. Des indicateurs sociaux alarmants

Les données issues de l'enquête EU-SILC 2025 confirment une réalité préoccupante : le taux de risque de pauvreté au Luxembourg reste supérieur à celui de ses voisins européens. Certaines catégories de la population sont particulièrement touchées :

- Jeunes adultes (18-24 ans) : près de 30 % sont menacés de pauvreté, contre 20% il y a dix ans;
- Familles monoparentales : 31,8 % sous le seuil de pauvreté ;
- Familles nombreuses : 38,5 % de taux de risque ;
- Travailleurs pauvres : plus d'un salarié sur sept vit en dessous du seuil de pauvreté, un record au sein de la zone euro.

La féminisation de la pauvreté constitue également une tendance nouvelle et inquiétante. Depuis trois ans, le taux de pauvreté des femmes dépasse celui des hommes, en contradiction avec les objectifs d'égalité entre les sexes.

Ces chiffres traduisent un décalage profond entre la prospérité économique du pays et les conditions de vie réelles d'une partie de la population active. La CSL alerte sur le risque d'un déclassement social durable, en particulier pour les jeunes et les ménages à revenus modestes.

8.3. Les revendications prioritaires de la CSL

Face à ces constats, la CSL appelle le gouvernement à renforcer sa politique sociale autour de six axes fondamentaux :

- Prestations familiales : étendre le mécanisme d'indexation à l'ensemble des prestations et non uniquement à l'allocation de base, rattraper la perte de pouvoir d'achat accumulée depuis 2014 et augmenter de manière structurelle des prestations familiales.
- Pensions : revaloriser la pension minimale aujourd'hui inférieure au seuil de pauvreté, maintenir le réajustement intégral des pensions, pérenniser l'allocation de fin d'année et supprimer le mécanisme conditionnant le réajustement à la seule couverture des cotisations.

- Salaire social minimum (SSM) : relever structurellement le SSM pour qu'il garantisse une vie décente et respecte les critères de la directive européenne sur les salaires minimaux adéquats ; la CSL estime qu'une hausse comprise entre 3 % et 32 % serait nécessaire selon les indicateurs retenus.
- Accueil gérontologique : adapter le barème du complément aux personnes âgées aux réalités économiques actuelles et réguler les prix des institutions d'hébergement afin de préserver un « reste à vivre » décent pour les pensionnés à faibles revenus.
- Soutien aux ménages monoparentaux : mettre en place des aides ciblées et des allègements fiscaux pour compenser la charge accrue que représente la monoparentalité.
- Jeunes et étudiants en situation de précarité : élaborer une politique d'aide globale couvrant logement, autonomie et conditions de vie, élargir l'accès des jeunes aux dispositifs existants (REVIS, prime énergie, épiceries sociales) et créer une allocation d'autonomie pour les jeunes sans soutien parental.

In fine, pour la Chambre des salariés, le projet de budget 2026 concernant la famille, l'inclusion et la cohésion sociale ne répond pas à la gravité de la situation sociale actuelle. Si certaines mesures ponctuelles vont dans la bonne direction, elles ne sauraient se substituer à un plan d'action global, cohérent et financé, visant à lutter durablement contre la pauvreté et à renforcer la justice sociale. L'investissement dans la justice sociale, l'égalité et la dignité des travailleurs n'est pas une dépense, mais une condition essentielle à la cohésion nationale et à la pérennité du modèle luxembourgeois.

9. Fiscalité

Peu de choses concrètes apparaissent au cœur du projet de loi budgétaire concernant la politique fiscale. Certaines des mesures qui auraient pu y être intégrées, car en lien direct avec l'imposition du revenu, ont été délocalisées dans des projets à part (*Defence bond*, *AMVP*, etc.).

Les éléments du présent projet de loi budgétaire se résument à la hausse de certaines taxes sur les tabacs et la consommation d'eau, de même que de la taxe carbone à 45 euros par tonne à partir de 2026.

La CSL salue la hausse compensatoire du crédit d'impôt CO₂ mais s'inquiète de l'avenir de la taxation du carbone et de l'incertitude qui règne eu égard à l'émergence d'un système ETS2 qui affectera directement les ménages. Elle enjoint le gouvernement à prendre une décision et informer les ménages sur les répercussions de celle-ci à partir de 2027 (date d'entrée en vigueur) et en 2030 (fin de la période transitoire).

Notre Chambre s'interroge sur la solidité de la projection des recettes sur les tabacs (5% du total en 2026) sur la période de programmation, alors que la pression européenne ne cesse de monter sur la question du tabagisme. Elle invite les pouvoirs publics à réviser leur stratégie axée sur le tourisme aux tabacs, comme ils l'ont fait précédemment lors de l'introduction de la taxe carbone qui régule le tourisme à la pompe.

Elle complète son avis de quelques remarques complémentaires portant sur les grands principes qu'elle entend voir être mis en place dans les prochaines années en matière de politique fiscale et en lien avec la politique budgétaire générale, notamment pour assurer les capacités publiques à dépenser plus et plus vite, particulièrement pour répondre à tous les défis posés par la polycrise durable à laquelle fait face le Luxembourg.

Il apparaît en effet essentiel de repenser la politique fiscale afin de rétablir un équilibre plus juste entre les différentes sources de financement public. La Chambre des salariés insiste sur la nécessité d'une réforme qui allège la charge pesant sur les salariés, en particulier ceux des classes moyennes, tout en mobilisant davantage les capacités contributives du patrimoine et des revenus du capital. Par ailleurs, l'adaptation régulière des mesures de déduction, des crédits d'impôt et de leurs seuils d'éligibilité est indispensable pour garantir la justice fiscale et préserver le pouvoir d'achat des ménages, notamment dans un contexte d'inflation persistante. Il s'agit ainsi d'assurer que la fiscalité demeure un instrument équitable au service du financement des investissements nécessaires et de la cohésion sociale, sans accroître indûment la pression sur les revenus du travail.

CONCLUSION

Le projet de budget pour l'exercice 2026 fait état d'une politique bien moins rose que la rhétorique qui a accompagné sa présentation. De manière assez surprenante, force est de constater que les intentions affichées par le Gouvernement divergent profondément des réalités chiffrées dans ce projet de budget. Les leviers actionnés par le Gouvernement sont, en effet, loin d'être à la hauteur des défis qui se posent au pays.

La situation économique assez fragile, mais comparativement meilleure au Luxembourg qu'ailleurs, continue d'être encadrée par une politique d'offre – avec, cette fois encore, l'annonce d'une nouvelle réduction de l'impôt sur le revenu des collectivités. Or, une analyse de la réalité économique luxembourgeoise permet d'illustrer à quel point de telles politiques sont inefficaces en termes de croissance économique. Alors bien que les politiques d'offre, soient-elles sous formes de bonification d'investissements, de crédits d'impôts divers ou de baisse de taux d'imposition, aient bien permis d'augmenter les profits des entreprises, elles n'ont pas été accompagnées d'une hausse (équivalente) des investissements par les entreprises.

Au contraire, la croissance économique luxembourgeoise est portée principalement par la demande intérieure des ménages et l'investissement public, soulignant à quel point il est important de lancer de véritables politiques de demande anticycliques dans le contexte économique actuel de chômage en hausse et de précarisation des conditions et des contrats de travail.

Si le Gouvernement entend relancer l'activité économique du pays, dynamiser le marché de travail et réduire le chômage, alors combattre la pauvreté, étendre le système (de sécurité) social, assurer une meilleure qualité des emplois et garantir, enfin, des salaires décents constituent désormais les leviers essentiels de politique économique, et non seulement de la politique sociale. En réalité, toute politique empêchant ces améliorations – tels que la chasse aux malades, la libéralisation complète des heures de travail, l'affaiblissement des conventions collectives et ainsi des conditions de travail – nuisent au salarié-consommateur, et, par ricochet à la croissance économique du pays.

En ce qui concerne les finances publiques, celles-ci sont marquées par un endettement d'environ 27,0% du PIB – affichant, pour la première fois, le taux le plus faible d'Europe – et ainsi par une situation plutôt saine ne donnant aucun argument pour une quelconque coupe budgétaire dans le domaine social. Les déficits publics, en hausse au vu des efforts en matière de défense, sont entièrement expliqués par un niveau d'investissement élevé – la « règle d'or » étant respectée sur toute la période d'horizon.

Concernant les efforts en matière d'investissement justement, le projet de budget fait état d'un fossé énorme entre réalités chiffrées et annonces gouvernementales – non seulement, mais de manière particulièrement marquée, pour le domaine du logement. Pourtant déclaré priorité absolue, ce secteur connaîtrait une stagnation quasi-complète des investissements publics au cours des années suivantes – à des niveaux revus à la baisse comparativement aux budgets pluriannuels des dernières années.

Qui plus est, les annonces politiques d'investissements, en se basant sur les dépenses « non-ajustées », surestiment significativement l'effort effectivement porté par l'État – parfois du simple au double. À ce titre, les dépenses annoncées de 2 milliards d'euros du Fonds spécial pour le logement abordable sur la période pluriannuelle de 2026 – 2029 font face à une dépense ajustée de seulement 1,3 milliard – sachant que par le passé, même les dépenses ajustées n'ont pas été atteintes.

Notamment comparée à l'explosion littérale des dépenses militaires, cette évolution – ou plutôt cette stagnation – des investissements pour le logement est complètement insuffisante et fait l'état d'une *Realpolitik* loin des belles annonces du Gouvernement. Comment pourrait-on justifier que l'investissement dans la « priorité absolue » que représente le logement selon les affirmations du Gouvernement soit, en fin de période pluriannuelle, plus que deux fois inférieur à l'investissement militaire ?

Les moyens pour le financement des investissements militaires devraient en effet s'approcher de niveaux très élevés alors même que le besoin d'investissement dans d'autres domaines (logement, santé, lutte contre la pauvreté, écologie, etc.) paraît aussi important que jamais.

En effet, si bien que le plan d'action national pour la prévention et la lutte contre la pauvreté du Gouvernement n'ait pas encore été présenté, force est de constater que, si vraiment cette lutte

contre la pauvreté est prise au sérieux, celui-ci nécessitera d'une enveloppe budgétaire conséquente afin d'être à la hauteur des défis – la précarité étant réelle et le niveau du taux de risque de pauvreté n'étant qu'un signe parmi nombreux de cette réalité. Or, aucun chiffrage de ce plan n'est inclus dans le projet de budget actuel.

La présentation du budget comme reflet d'une politique sociale forte par le Gouvernement mérite d'ailleurs une analyse plus critique de manière plus générale. Celui qui affirme que 46% des dépenses relèvent de transferts sociaux procède en réalité à une agrégation statistique trompeuse ; cet agrégat incluant un ensemble de transferts – subventions aux entreprises, participation à la Mutualité des Employeurs, budget de l'Union européenne, coopération internationale, défense de l'Ukraine – sans rapport direct avec la protection des ménages. Les transferts sociaux au sens strict – prestations directes aux ménages ou participations aux régimes de sécurité sociale – représentent en réalité moins de 36 % des dépenses de l'État central.

De manière générale, même si la situation des finances publiques globale reste maîtrisée, la question se pose quant au financement de tous les efforts, actuels et futurs, qui risquent de peser sur le budget : logement, transition écologique et digitale, lutte contre la pauvreté, viabilité des systèmes de sécurité sociale, individualisation de l'impôt, etc. Afin de maîtriser ces efforts sans compromettre la cohésion sociale dans le pays, le Gouvernement doit s'ouvrir au débat sur une imposition plus juste des grandes fortunes, sur la suppression de certaines niches fiscales profitant aux plus aisés et sur une hausse du taux d'imposition marginal.

En définitive, le budget pour l'année 2026 manque une opportunité importante de revirement politique et reste en-deçà des défis. Plutôt que de capitaliser sur une position budgétaire exceptionnelle pour inverser les trajectoires négatives en matière de pauvreté et d'inégalités, il marginalise les enjeux sociaux et redéploie les investissements dans des priorités militaires, alors même que les dépenses pour le logement restent insuffisantes et ne reflètent pas l'ampleur de la crise. Cette *Realpolitik* budgétaire – déconnectée des promesses affichées du Gouvernement – réclame une correction majeure : une réorientation vers des politiques favorisant le pouvoir d'achat des ménages pour redynamiser l'économie et vers des investissements sociaux critiques. Seule une telle redirection permettra au Luxembourg de relever les défis qui se posent.

Luxembourg, le 18 novembre 2025

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.