N° 4 JUILLET 2025

CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG

NOTE

RELATIVE AU

PLAN NATIONAL DE PRÉVENTION DE LA PAUVRETÉ

Contribution de la Chambre des salariés à l'élaboration du plan national de prévention de la pauvreté

Bien que le Luxembourg soit l'un des pays les plus riches d'Europe, la pauvreté et l'exclusion sociale y restent des réalités préoccupantes.

En trente ans, le taux de risque de pauvreté est passé de 12% à 18,1%, soit une croissance de 6,1 points de pourcentage. Derrière ces chiffres, une réalité : aujourd'hui près de 120.000 personnes se trouvent dans des situations de vulnérabilité.

En 2024, près d'un cinquième de la population vivait sous le seuil de risque de pauvreté, et les inégalités de revenus persistaient malgré un niveau de vie moyen élevé.

Les enfants sont particulièrement touchés, avec près d'un sur quatre en situation de précarité, tandis que les familles monoparentales, les personnes âgées, les jeunes isolés et les travailleurs à bas salaire constituent également des groupes vulnérables.

Force est de constater que les transferts sociaux, bien qu'essentiels, ne suffisent plus à enrayer durablement le cercle vicieux de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Leur efficacité dans la réduction des inégalités s'est progressivement émoussée au fil des décennies.

Ainsi, malgré l'existence de dispositifs tels que le Revenu d'inclusion sociale (REVIS), une frange significative de la population continue de faire face à des difficultés structurelles. Ces dernières sont aggravées par des facteurs comme le coût croissant du logement, la précarisation de l'emploi, ou encore le phénomène de non-recours aux droits, qui prive les plus vulnérables des aides auxquelles ils pourraient prétendre.

Ce constat invite à repenser les politiques sociales, en les articulant davantage autour de l'inclusion, de l'accompagnement personnalisé et de la lutte contre les inégalités d'accès aux droits.

Dans cet ordre d'idée, la question de l'accès universel aux soins de santé est indissociable de la lutte contre la pauvreté. Bien que cette ambition figure dans l'accord de coalition du gouvernement actuel, force est de constater que sa mise en œuvre tarde. Il est pourtant urgent de donner à la Couverture Universelle des Soins de Santé (CUSS) les moyens de répondre pleinement à ses objectifs.

Pour cela, la CUSS doit s'intégrer dans une approche globale de lutte contre la pauvreté. Cela implique non seulement un renforcement de l'accompagnement social, mais aussi une amélioration concrète de l'accès au logement, à l'emploi, à la santé mentale et à l'information. Surtout, cela requiert une volonté politique forte pour s'attaquer aux inégalités structurelles qui alimentent l'exclusion. Car garantir un véritable accès aux soins ne peut se faire sans agir en profondeur sur les causes sociales de la précarité.

Cette situation globale souligne la nécessité de mettre en place un plan cohérent, ciblé et ambitieux pour répondre aux causes structurelles de la pauvreté, renforcer l'inclusion sociale et garantir à chacun une vie digne au Luxembourg.

Face à cette réalité sociale, il est impératif de mettre en place un plan national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, à la fois préventif et curatif. Ce plan devra reposer sur des objectifs réalistes, des échéances clairement définies, et des mesures concrètes, conçues pour répondre aux causes profondes des inégalités comme à leurs manifestations les plus urgentes.

L'élaboration du plan devra se faire en concertation étroite avec la société civile, en particulier les organisations syndicales, les associations actives sur le terrain et les personnes concernées par la précarité. Une telle approche participative est indispensable pour concevoir des réponses adaptées aux réalités vécues, et pour favoriser une appropriation collective des solutions. Un investissement budgétaire à la hauteur des ambitions du plan devra être consenti, non pas comme une dépense, mais comme un choix stratégique pour renforcer la cohésion sociale et prévenir les coûts futurs liés à l'exclusion.

Avant la mise en œuvre de chaque mesure, une étude d'impact rigoureuse devra être conduite afin d'évaluer sa pertinence, sa portée et ses effets attendus, tant sur les publics cibles que sur le tissu

socio-économique. De même, une évaluation ex post devra être systématiquement prévue pour mesurer l'efficacité des actions engagées, ajuster les dispositifs si nécessaire, et garantir une amélioration continue des politiques publiques en la matière.

En ce qui concerne la précarité énergétique et les risques pour la cohésion sociale liés à la transition écologique, la CSL renvoie à sa note commune avec l'OGBL, le LCGB et le Mouvement écologique relative au plan social climat. Les réflexions de cette note devraient faire partie intégrante du plan d'action sous rubrique.

Forte de ces prérogatives, la CSL estime que ce plan devrait inclure au minimum les sujets suivants :

1. Les prestations familiales

Si la Chambre des salariés (CSL) salue la réintroduction de l'indexation automatique des allocations familiales à partir du 1er octobre 2021, elle déplore toutefois que cette mesure ne s'applique qu'à l'allocation de base et aux majorations d'âge.

À plusieurs reprises, la CSL a réclamé une adaptation complète de l'ensemble des prestations familiales au coût de la vie, conformément aux engagements pris dans l'accord de coalition du gouvernement. Cette revendication fait également écho à l'accord signé avec les syndicats en 2014, qui prévoyait une indexation généralisée, sans qu'aucune compensation financière n'ait, depuis lors, été versée aux familles pour combler la perte de pouvoir d'achat cumulée.

Parallèlement, les gouvernements successifs ont fortement investi dans les prestations en nature, notamment à travers le dispositif des chèques-service accueil. Bien que cette orientation soit saluée par la CSL, celle-ci rappelle qu'il est essentiel de développer à la fois les prestations en espèces et celles en nature, sans établir de hiérarchie entre les deux.

En effet, les prestations en nature sont avant tout destinées aux enfants en bas âge – le chèque-service étant réservé aux enfants de moins de 12 ans – ce qui exclut une partie importante des familles des mécanismes de soutien renforcé. Pour la CSL, une politique familiale équitable et efficace doit s'appuyer sur une approche équilibrée, combinant soutien direct et services accessibles, afin de répondre aux besoins de toutes les familles, quel que soit l'âge des enfants.

Quelques propositions concrètes : pour une politique familiale plus juste et cohérente :

- **Indexation complète de toutes les prestations familiales**

  Étendre l'indexation automatique à l'ensemble des prestations familiales, au-delà de l'allocation de base et des majorations d'âge, afin de respecter les engagements gouvernementaux et de préserver durablement le pouvoir d'achat des familles.

- **Augmentation structurelle des allocations familiales (pour la perte de pouvoir d'achat subie depuis 2014)**

- **Rééquilibrage entre prestations en espèces et en nature**

  Mettre en œuvre un rééquilibrage progressif entre les aides directes et les services en nature, en assurant que les deux piliers soient accessibles et renforcés conjointement. Cela implique notamment de renforcer les allocations pour les familles ayant des enfants de plus de 12 ans, souvent exclues du bénéfice des dispositifs actuels.

- **Suivi budgétaire et évaluation d'impact**

  Chaque mesure devrait être accompagnée d'un chiffrage budgétaire précis, d'une évaluation d'impact préalable, et d'un dispositif d'évaluation ex post, afin de garantir transparence, efficacité et adaptation aux réalités. Analyse socio-économique des bénéficiaires des CSA

- **Créer une allocation ciblée en faveur des monoparentaux**

  Le phénomène du risque de pauvreté accu pour les familles monoparentales est bien connu au Luxembourg et persiste depuis de nombreuses années. Ces ménages monoparentaux sont nettement plus vulnérables du fait notamment de revenus du travail insuffisants, une surcharge des coûts de logement et des charges familiales non mutualisées. Malgré certaines mesures fiscales (comme le crédit d'impôt monoparental) et sociales (allocations familiales, chèques-service accueil), les dispositifs actuels ne suffisent pas à compenser la réalité

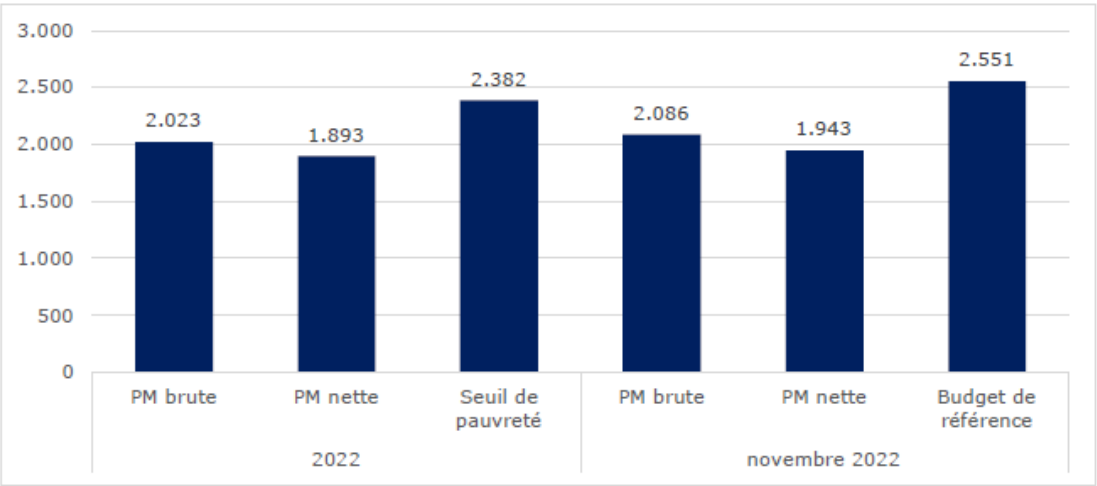
économique vécue. Dans cette perspective, il serait utile de réfléchir à la création d'une allocation supplémentaire ciblée spécifiquement sur les ménages monoparentaux, à l'instar de ce qui est mis en place en Belgique avec le supplément social pour familles monoparentales, intégré au système d'allocations familiales.

2. Les pensions

Au vu de la hausse du taux de risque de pauvreté des retraités – qui a plus que doublé au cours de la dernière décennie –, une baisse des pensions, supplémentaire à celle déjà actée par la réforme de 2012, est inacceptable.

Bien au contraire, étant donné que la pension minimum est considérablement inférieure 1) au seuil de risque de pauvreté et 2) au budget de référence pour une personne âgée, une hausse structurelle et conséquente de la pension minimum est absolument nécessaire. Bien que certains affirment que ceux avec une pension minimum peuvent avoir d'autres revenus leur permettant de sortir de la précarité, force est de constater que les données indiquent que le risque de pauvreté est plus que deux fois plus élevé pour les bénéficiaires d'une pension minimum que pour ceux avec une pension plus élevée. La nécessité d'une hausse est donc indéniable – elle pourrait se faire en partie par le biais d'un crédit d'impôt pension minimum.

Comparaison du niveau de la pension minimum avec d'autres références minimales



Données : EUROSTAT, STATEC ; Graphique et calculs : CSL faits sur base de la classe d'impôt 1)

Il s'ajoute que, pour éviter un décrochage des pensionnés par rapport aux actifs, il est d'une importance capitale de préserver le réajustement intégral des pensions. La modération du réajustement des pensions conduit, mathématiquement et logiquement à une hausse de l'écart entre actifs et pensionnés et ainsi à une hausse du risque de pauvreté des retraités et à un déclassement de cette population.

À ce titre il convient de mentionner que le taux de pauvreté des retraités serait aujourd'hui au moins 3 points de pourcentage plus élevé si les pensionnés n'avaient pas profité du réajustement au cours des dernières décennies. Le mécanisme selon lequel les pensions ne seront plus réajustées intégralement dès que les recettes en cotisations ne pourront plus couvrir l'ensemble des dépenses pour pensions doit donc être aboli si la volonté est celle d'éviter une hausse encore plus prononcée de la pauvreté.

La pérennisation de l'allocation de fin d'année est un autre élément primordial. En effet, l'allocation de fin d'année étant un montant forfaitaire, son abolition pèsera de manière significativement plus lourde sur les petites pensions – elle correspond à 3,6% de la pension minimum annuelle, mais seulement à 0,8% de la pension maximale par exemple. L'allocation de fin d'année doit être pérennisée, soit en l'intégrant dans les majorations forfaitaires, soit en abolissant sa dépendance avec le taux de cotisation global – autrement sa perte risque d'augmenter l'écart entre pensions.

3. Le salaire social minimum et les travailleurs pauvres

Le Luxembourg se distingue parmi les pays membres de l'Union européenne par un taux alarmant de travailleurs pauvres, atteignant 13,4 % en 2024. Cela signifie qu'environ un salarié sur sept vit sous le seuil de risque de pauvreté, un chiffre bien supérieur à la moyenne européenne (8,2 %). Cette situation est d'autant plus préoccupante que, depuis 2012, seuls le Luxembourg et la Roumanie enregistrent annuellement des taux supérieurs à 10 %.

Même les travailleurs à plein temps ne sont pas épargnés par ce phénomène, avec un taux de risque de pauvreté (12,2 % en 2024) presque deux fois plus élevé que la moyenne européenne (6,9 %) pour les travailleurs à temps plein. Plus d'un tiers des personnes avec un niveau d'éducation équivalant tout au plus au premier cycle de l'enseignement secondaire se situent également en-dessous du seuil de risque de pauvreté (35,5 %) et 18,8 % pour les personnes ayant atteint un niveau d'éducation du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, devançant l'Espagne de plus de 4 pp. Cette réalité remet en question l'efficacité du système social luxembourgeois, pourtant conçu pour s'articuler autour de l'emploi en faisant du travail un levier garantissant à chacun une existence digne et un sentiment d'appartenance à la société.

Face à cette situation, des mesures sont proposées pour améliorer les conditions de vie des travailleurs, notamment la revalorisation du salaire social minimum, l'exonération d'impôt sur le revenu jusqu'à hauteur du salaire social minimum qualifié, et l'allègement de la fiscalité des revenus modestes. Il est également impératif de mettre en place un cadre légal clair et protecteur pour les travailleurs des plateformes numériques, afin de garantir leurs droits sociaux, leur sécurité et une reconnaissance équitable de leur statut professionnel.

De manière générale, il convient de limiter le recours à l'utilisation de contrats précaires à instar du contrat à durée déterminée et du travail intérimaire.

Ces mesures visent à améliorer le quotidien des travailleurs mais aussi à préserver la cohésion sociale et à rendre le Luxembourg attractif pour les travailleurs essentiels mais mal rémunérés dans des secteurs clés comme le commerce, la restauration, la construction, et les services à la personne.

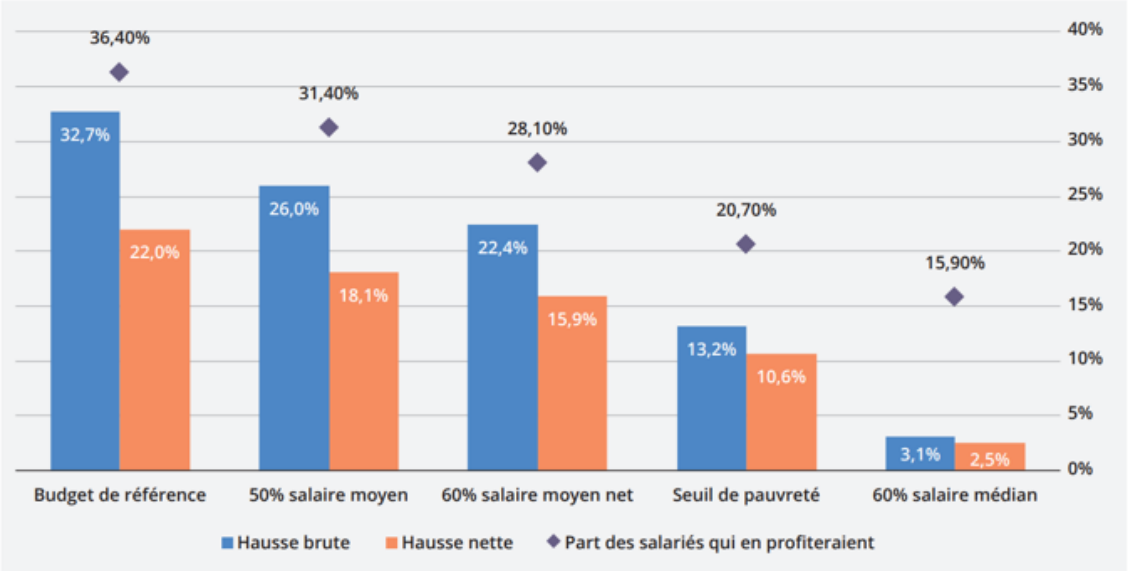
Au vu de la très forte hausse du taux de risque de pauvreté des salariés, une hausse structurelle du SSM s'impose.

Le SSM est considérablement inférieur 1) au seuil de risque de pauvreté et 2) au budget de référence de sorte qu'une activité professionnelle à temps plein n'est pas protectrice contre la pauvreté et n'est pas un garant pour mener une vie décente.

Par ailleurs, le niveau du SSM n'atteint aucune référence proposée par la directive européenne sur les salaires minimaux adéquats, et son niveau n'est donc guère « adéquat » au vu de cette directive. Une hausse s'impose donc afin de transposer de manière conforme cette directive.

La CSL renvoie à sa récente publication sur le salaire minimum dans laquelle elle a analysé de combien le salaire minimum devrait être augmenté si l'objectif était celui d'atteindre les différentes références reprises dans la directive. Selon la référence cible choisie et pour les données de mars 2022, le salaire minimum devrait être augmenté entre 3,1% et 32,7% en termes bruts, ce qui équivaut à une hausse entre 2,5% et 22,0% en termes nets (voir graphique ci-dessous) – sachant que quelques indicateurs se rapportent à des comparaisons en brut et d'autres en net.

Impact sur le salaire minimum des revalorisations proposées dans la directive européenne relative aux salaires minimaux adéquats



Données : IGSS, Statec ; graphique et calculs : CSL.

4. L'accueil gérontologique

La comparaison entre les montants des pensions de vieillesse et les prix pratiqués dans les institutions d'hébergement pour personnes âgées met en évidence un écart préoccupant, en particulier pour les pensionnés disposant de revenus modestes. Cette situation touche de manière disproportionnée les femmes, qui perçoivent souvent des pensions inférieures à celles des hommes et se retrouvent plus fréquemment en situation de dépendance. Lorsqu'une femme âgée ne peut plus vivre seule, elle est souvent contrainte de se reposer sur sa famille ou d'intégrer une structure d'accueil, sans en avoir toujours les moyens financiers.

Consciente de cet enjeu, la Chambre des salariés (CSL) revendique une augmentation structurelle de la pension minimale, estimant qu'une pension « normale » devrait suffire à garantir une vie décente en institution. Si le complément accueil gérontologique (GERO) constitue un dispositif de soutien ciblé, il reste insuffisant dans sa forme actuelle. La CSL se réjouit de la concrétisation de la réforme annoncée dans ce domaine, avec la mise en place du Complément pour personnes âgées (COMPA) qui s'appliquera dès le 1er janvier 2026. Cette avancée constitue indéniablement une amélioration pour les futurs bénéficiaires. Toutefois, la Chambre des salariés tient à souligner que des ajustements restent nécessaires. Elle insiste en particulier sur l'importance d'adapter les barèmes à la réalité économique de 2024, afin de garantir aux personnes concernées un reste à vivre digne et conforme aux exigences d'une vie décente

La problématique ne saurait être résolue sans une réflexion plus large sur les tarifs pratiqués par les institutions d'hébergement. Selon la CSL, une politique de régulation tarifaire permettrait non seulement d'alléger la pression sur les aides publiques, mais surtout de rendre le COMPA plus efficace et plus équitable, tout en améliorant les conditions de vie des personnes âgées à faibles revenus.

Quelques propositions concrètes : pour garantir une vieillesse digne :

- **Revalorisation structurelle de la pension minimale**

  Augmenter le montant plancher des pensions de vieillesse afin de couvrir le coût moyen d'un hébergement en institution, tout en assurant un reste à vivre suffisant pour couvrir les dépenses personnelles courantes.

- **Amélioration du système annoncé du Complément pour personnes âgées**

  Mise à jour immédiate des barèmes sur base des prix pratiqués en 2024.

  Introduction d'un mécanisme de revalorisation automatique, indexé à l'évolution des coûts réels des structures.

- **Encadrement et transparence des tarifs d'institutions**

  Élaborer une grille tarifaire nationale de référence, avec un plafond progressif ou modulable selon le type d'établissement et les prestations proposées, afin d'éviter des abus tarifaires et garantir un minimum de transparence pour les familles.

- **Renforcement du soutien aux aidants familiaux**

  Lorsque la prise en charge à domicile est privilégiée, des compensations financières et du soutien logistique (congés, services, formations) devraient être prévus pour les proches aidants, afin d'éviter leur appauvrissement ou leur épuisement.

Offrir un accueil gérontologique de qualité, c'est reconnaître la dignité et la richesse de nos aînés. Il ne s'agit pas seulement de soins, mais d'un accompagnement humain, respectueux et adapté aux besoins de chacun. Dans une société qui vieillit, investir dans des structures bienveillantes et professionnelles est un impératif éthique et social. Garantir ce cadre, c'est faire le choix de la solidarité intergénérationnelle et du respect des parcours de vie.

5. Soutien aux jeunes et étudiants dans le besoin

L'étude sur le non-recours aux aides sociales, menée par le LISER et financée par la Chambre des Salariés, a mis en évidence une catégorie particulièrement vulnérable et souvent négligée : les jeunes, et plus spécifiquement les étudiants.

Malgré des dispositifs d'aide à l'enseignement supérieur (AideFi), les jeunes en difficulté ne bénéficient ni d'un véritable filet social, ni d'un accès équitable aux aides publiques. Ils sont, pour la plupart exclus de l'accès aux épiceries sociales (contrairement à d'autres groupes en situation de précarité), inéligibles au REVIS s'ils ont moins de 25 ans, exclus de la prime énergie et de l'allocation de vie chère lorsqu'ils perçoivent une aide pour études supérieures et tributaires de ressources parentales, même lorsque les liens familiaux sont rompus ou instables.

Les étudiants peuvent, sous conditions, recevoir un complément social à la bourse de base, mais le cumul avec d'autres formes d'aides sociales est interdit. Or le montant global demeure très insuffisant pour faire face au coût élevé de la vie au Luxembourg, en particulier les frais de logement et de subsistance. Le recours au prêt étudiant aggrave leur endettement sans offrir de véritable solution structurelle.

Quelques propositions concrètes : pour garantir une vie décente aux jeunes générations :
Une **réflexion globale** sur les conditions de vie et les besoins spécifiques des jeunes en situation de précarité s'impose. Cela passe notamment par :

- Une **évaluation approfondie** de la situation réelle des étudiants (logement, revenus, santé mentale, isolement, rupture familiale…).
- L'**élargissement des critères d'accès** à certaines aides sociales (épiceries, REVIS, prime énergie) pour les jeunes réellement autonomes.
- La **création de dispositifs de soutien ciblés**, par exemple une **allocation de vie autonome pour jeunes sans soutien parental**, à l'instar du "CROUS autonomie" en France ou de l'aide sociale belge (via CPAS).
- La possibilité de **cumuler des aides**, en reconnaissant la réalité économique et sociale spécifique à cette tranche d'âge.

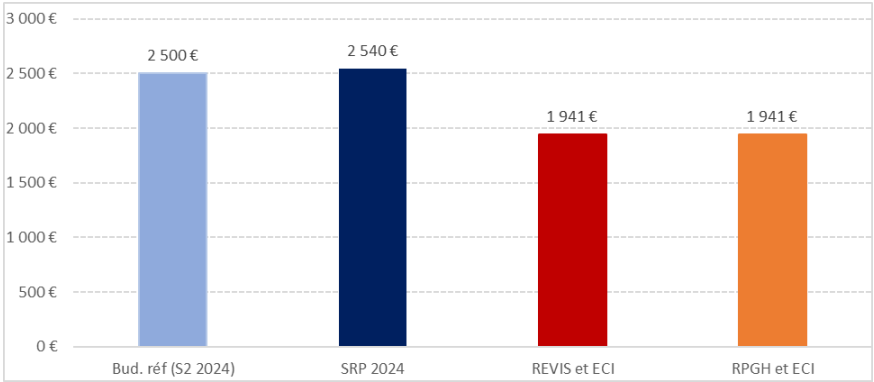
Aider ces jeunes, c'est bien plus qu'un acte de solidarité : c'est un investissement stratégique dans le capital humain de demain. Une jeunesse mieux soutenue, moins angoissée par la précarité, peut se consacrer pleinement à ses études, s'insérer plus solidement dans le monde du travail, et contribuer activement à la prospérité économique et sociale du pays.

6. Revalorisation du REVIS et du RPGH

Etant donné l'évolution générale du taux de risque de pauvreté que connait le Luxembourg depuis plus de vingt ans, il est nécessaire d'augmenter l'allocation d'inclusion du REVIS et celle du revenu pour personnes gravement handicapées afin de permettre aux bénéficiaires de vivre décemment.

Le montant du RPGH qui équivaut celui de l'allocation d'inclusion du revenu d'inclusion sociale (REVIS) est égal pour une personne seule à 1 850,71 euros par mois depuis le 1er janvier 2025 (n.i. 944,43).

Comparaison entre les montants du budget de référence (2er semestre 2024), du seuil de risque de pauvreté 2024, du REVIS (ECI inclus) et du RPGH (ECI inclus)



Données : Statec, Ministère de la Sécurité sociale, Graphique et calculs : CSL

Le REVIS et le RPGH constituent les principaux soutiens financiers pour les personnes exclues durablement du marché du travail ou atteintes de handicaps graves. Or, comparés au budget de référence et au seuil de risque de pauvreté, leurs montants apparaissent clairement insuffisants pour assurer une vie décente au Luxembourg.

Par exemple, pour une personne seule :

- Le RPGH/Revis se situe actuellement à 22,5 % en dessous du budget de référence calculé pour un adulte seul.
- Il est aussi 23,6 % inférieur au seuil de risque de pauvreté.
- Même en ajoutant l'équivalent crédit d'impôt (ECI) de 90 €, ces allocations restent en deçà des niveaux nécessaires pour couvrir les besoins fondamentaux.

Pour les bénéficiaires du RPGH, il s'agit souvent de leur unique source de revenu, car ils sont dans l'incapacité d'exercer une activité professionnelle, ou disposent de capacités résiduelles sans possibilité concrète d'insertion. Les maintenir en dessous des seuils de pauvreté revient à les assigner à la précarité de manière structurelle.

Par ailleurs, un écart croissant avec le salaire social minimum (SSM) est observé ; outre leur niveau insuffisant, ces revenus ne suivent pas correctement l'évolution du SSM :

- En janvier 2025, l'écart entre l'évolution du SSM et celle du REVIS/RPGH atteindra 1,91 point de pourcentage, malgré une adaptation du REVIS de 2,6 %.
- L'histoire le montre : en 2013 et 2015, le revenu minimum garanti (RMG) n'a pas été ajusté au rythme des salaires réels.

Ce décrochage persistant contribue à un appauvrissement relatif des ménages bénéficiaires, alors même que le coût de la vie ne cesse d'augmenter.

Recommandation principale pour garantir une vie décente aux allocataires du RPGH/Revis :

- Un **alignement structurel des mécanismes d'adaptation du REVIS et du RPGH sur celui du SSM**, de façon à garantir une indexation équitable et continue.

En 2025, cela impliquerait **une hausse de 1,601 % supplémentaire du REVIS et du RPGH** pour combler l'écart existant et éviter toute rupture d'égalité dans l'évolution des revenus de base.

Garantir un revenu de remplacement réellement protecteur, c'est respecter la dignité des plus fragiles et honorer le principe de solidarité inscrit au cœur du modèle social luxembourgeois.

7. Logement

La lutte contre la crise du logement est un élément-clé de la prévention et la lutte contre la précarité.

La crise du droit au logement figure parmi les préoccupations principales des ménages (les plus vulnérables) et constitue l'un des vecteurs primaires de la pauvreté au Luxembourg. Compte tenu des niveaux particulièrement élevés des prix immobiliers et des loyers sur le marché privé, l'accès à un logement décent devient de plus en plus difficile, voire illusoire, pour une part croissante de la population.

En effet, les coûts liés au logement absorbent une proportion toujours plus importante du revenu disponible des ménages, et les dernières données disponibles témoignent d'une hausse continue du taux d'effort des locataires, en particulier parmi les ménages les moins aisés.[1] Rompre avec cette tendance constitue une condition essentielle pour lutter efficacement contre la pauvreté.

Toutefois, la situation décrite ne cesse de se détériorer et devrait empirer davantage dans les années à venir. Le ralentissement sensible de l'activité dans le secteur de la construction résidentielle, consécutif à la hausse abrupte des taux d'intérêt, accentue le déséquilibre persistant entre l'augmentation de l'offre (production de logements neufs) et la croissance démographique (l'augmentation du nombre de ménages).

Par ailleurs, face à des conditions de financement moins favorables, à une perte de confiance croissante dans le marché immobilier et aux difficultés persistantes dans le secteur de la construction neuve, une part des ménages plus aisés se réoriente vers le marché locatif. Ces évolutions se traduisent d'ores et déjà par une pression accrue sur ce marché, où les ménages à faibles revenus sont soit complètement exclus et incapables de trouver un logement, soit contraints de payer des loyers excessifs, sans rapport avec la qualité du bien.

Par conséquent, le Plan d'action national luxembourgeois pour la prévention et la lutte contre la pauvreté devrait consacrer une part importante à la lutte contre la crise du logement et prévoir plusieurs mesures concrètes pour soulager les ménages vulnérables face à des coûts de logement devenus insoutenables.

Intensifier les efforts en matière de construction de logements publics abordables

Le parc immobilier abordable est actuellement dérisoire — représentant à peine 2 % du parc immobilier total.

Il est donc impératif d'investir massivement dans le logement public abordable. Ce type de logement est non seulement essentiel pour offrir des solutions aux ménages à revenus modestes, mais il devrait également permettre, à terme, d'influencer les dynamiques du marché privé, dès lors que le parc public atteindra une masse critique.

Bien qu'un certain changement de paradigme soit récemment observable, les efforts actuels demeurent insuffisants. Les investissements publics dans ce domaine doivent être nettement renforcés. À cet égard, l'État ne devrait pas hésiter à recourir, si nécessaire, à un emprunt obligataire pour financer cet engagement fondamental en faveur de la cohésion sociale.

[1] Observatoire de l'habitat, « Note 27 : Évolution du taux d'effort des ménages résidents du Luxembourg selon leur mode d'occupation et leur niveau de vie entre 2016 et 2019 » et « Note 40 : Coût du logement : Une comparaison du Luxembourg avec la France, la Belgique et l'Allemagne ».

Pour une réforme ambitieuse de l'impôt foncier

L'impôt foncier actuel est injuste, anachronique et largement inefficace.

Nous appelons dès lors à une réforme ambitieuse, qui ne se limite pas à l'actualisation des valeurs de base utilisées pour le calcul de l'impôt, mais qui intègre également un mécanisme de progressivité. Il s'agirait notamment d'introduire un impôt progressif sur la propriété immobilière, avec des taux majorés pour les multipropriétaires. Cette réforme permettrait de fluidifier le marché tout en réorientant la fiscalité sur les transactions immobilières vers une imposition récurrente de la (multi)propriété immobilière.

Lutter contre la spéculation et la rétention foncière ainsi que les logements non-occupés

La spéculation avec le foncier constructible et la rétention de logements inoccupés constituent des facteurs majeurs de la crise actuelle du logement.

Pour y remédier, nous demandons l'introduction d'impôts nationaux sur les terrains constructibles retenus et les logements durablement inoccupés, avec des taux d'imposition suffisamment ambitieux pour produire un effet dissuasif immédiat et efficace.

Réformer la législation en matière de plafonnement légal des loyers

Le plafonnement actuel des loyers sur le marché privé est dépassé, incohérent et largement contourné.

Une réforme en profondeur s'impose de toute urgence. Nous demandons l'instauration d'un modèle qui réaligne l'évolution des loyers sur le pouvoir d'achat des ménages. Par ailleurs, il convient d'imposer des limites strictes aux loyers pratiqués pour des logements vétustes, insalubres ou à faible performance énergétique.

Enregistrement systématique des baux à usage d'habitation et des loyers pratiqués

Le Luxembourg ne dispose actuellement d'aucun système d'enregistrement systématique des baux à usage d'habitation ni des loyers pratiqués. Pourtant, la mise en place d'un registre national offrirait de nombreux avantages : possibilité de contacter individuellement les locataires, suivi en temps réel de l'évolution des loyers, contrôle des niveaux de loyers, lutte contre la fraude fiscale, etc. Aux yeux de notre Chambre, la création d'un tel registre constitue une condition sine qua non pour lutter efficacement contre les abus sur le marché immobilier privé, lesquels touchent de manière disproportionnée les ménages les plus vulnérables.

Lutter contre le non-recours à la subvention de loyer

Bien que les montants alloués dans le cadre de la subvention de loyer aient été considérablement augmentés récemment, le taux de non-recours à cette aide – pourtant essentielle pour les locataires modestes – reste préoccupant.[2]

Il est donc nécessaire de renforcer les efforts afin d'augmenter le taux de recours, en mobilisant tous les acteurs susceptibles d'être en contact avec les locataires concernés : communes (notamment lors des déclarations de changement de résidence), offices sociaux, etc. L'enregistrement systématique des baux permettrait également d'informer directement et automatiquement les locataires potentiellement éligibles.

[2] Observatoire de l'habitat, « Rapport d'analyse #8 : Etude sur le non-recours à la subvention de loyer au Luxembourg ».

Renforcer les contrôles dans les chambres meublées (« chambres de café »), les locations à baux multiples et les colocations

Les ménages les plus précaires sont souvent contraints de recourir à des types de logement dans lesquels les abus – que ce soit en matière de niveau de loyer,[3] de salubrité, d'hygiène, de sécurité ou d'habitabilité[4] – sont fréquents.

Par ailleurs, les dernières analyses de l'Observatoire de l'habitat mettent en évidence un essor significatif de ce segment du marché : le nombre de chambres mises en location a fortement augmenté, et les loyers y connaissent une croissance bien supérieure à la moyenne nationale.[5]

Or, les locataires concernés se trouvent souvent dans une situation de grande vulnérabilité : absence d'alternatives, méconnaissance de leurs droits, crainte de représailles ou d'un conflit juridique avec le propriétaire, qui se trouve en position de force sur un marché déséquilibré.

Il est donc indispensable de prévoir des mesures concrètes de soutien aux locataires : contrôles systématiques du niveau des loyers et de la qualité des chambres, procédures simplifiées de signalement, hausse conséquente des amendes en cas de loyers pratiqués illégalement élevés ou de non-respect des normes en matière de salubrité, d'hygiène, de sécurité ou d'habitabilité, etc.

S'il est vrai que les contrôles relatifs aux critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité relèvent de la compétence du bourgmestre de la commune concernée, les communes devraient être davantage incitées à assumer pleinement cette responsabilité. Cela suppose de leur fournir tous les moyens nécessaires pour assurer des contrôles réguliers, voire de rendre ces contrôles réguliers obligatoires. Il s'agirait notamment d'un soutien financier et humain pour la réalisation des contrôles, mais aussi d'un appui financier plus conséquent pour la construction et le maintien de logements de réserve, nécessaires dans le cadre du relogement des locataires touchés par une fermeture de logement.

En outre, tout contrôle d'une chambre meublée effectué dans le cadre de la loi précitée devrait être systématiquement accompagné d'un contrôle du niveau des loyers pratiqués. En particulier dans les chambres plus anciennes, les loyers demandés dépassent bien souvent le plafond légal. À cet égard, nous tenons à rappeler que, depuis les dernières modifications, l'article 3 de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil stipule expressément que le montant total des loyers payés par les colocataires/locataires dans le cadre d'une colocation ou d'une location à baux multiples ne peut excéder la limite du loyer annuel maximal (5 % du capital investi dans le logement).

Afin de garantir le respect de cette disposition, une réforme s'impose : soit par la professionnalisation des commissions des loyers communales, soit par la création d'une commission des loyers nationale. Ces instances, renforcées dans leurs moyens et compétences, devraient être systématiquement associées à chaque contrôle d'une chambre louée, afin d'assurer une vérification rigoureuse des loyers pratiqués — souvent illégaux — et de mieux protéger les personnes les plus vulnérables de notre société.

Augmenter le nombre de logements de réserve

Les logements de réserve sont indispensables pour accueillir rapidement des locataires confrontés à une situation de détresse extrême, ne permettant aucun délai dans l'attribution d'un logement. Toutefois, le nombre de logements de réserve disponibles reste insuffisant, ce qui a également un impact indirect sur la capacité des communes à effectuer des contrôles des chambres mises en location — faute de solutions de relogement immédiates.

Afin de prévenir le risque de sans-abrisme tout en facilitant le contrôle régulier des chambres louées, le développement de logements abordables en général, et de logements de réserve en particulier, doit être encouragé de manière généralisée sur l'ensemble du territoire luxembourgeois.

---

[3] Loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.
[4] Loi du 20 décembre 2019 relative aux critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation.
[5] Observatoire de l'habitat, « Rapport d'analyse #7 : Les locations de chambres meublées et les loyers demandés dans les annonces immobilières ».

Compte tenu des besoins croissants en logements de réserve, il conviendrait d'envisager l'introduction, dans un délai défini, d'une obligation pour chaque commune de mettre en place un nombre de logements de réserve proportionnel à sa population.

Augmenter le nombre de logements pour étudiants

Les étudiants continuent de faire face à un manque flagrant de logements pour étudiants, ce qui les contraint à recourir au marché locatif privé, où les abus sont fréquents. En raison du déficit structurel de l'offre locative, ils éprouvent souvent de grandes difficultés à se loger, ce qui peut les placer dans une situation de forte vulnérabilité.

Par conséquent, des efforts accrus en matière de construction de logements pour étudiants sont indispensables afin de garantir leur droit à un logement décent et accessible, et de leur permettre ainsi de se concentrer pleinement sur leurs études.

8. Recommandations pour la mise en œuvre du plan de pauvreté

- **Concertation avec la société civile** :
  - Collaboration étroite avec les organisations syndicales, les associations et les personnes concernées par la précarité.
  - Approche participative essentielle pour des solutions adaptées et une appropriation collective.
- **Investissement budgétaire stratégique** :
  - Allocation de ressources financières en tant qu'investissement stratégique.
  - Objectif de renforcer la cohésion sociale et de prévenir les coûts futurs liés à l'exclusion.
- **Études d'impact et évaluations** :
  - Réalisation d'études d'impact rigoureuses avant la mise en œuvre de chaque mesure
  - Évaluation de la pertinence, de la portée et des effets attendus sur les publics cibles et le tissu socio-économique.
  - Évaluation ex post systématique pour mesurer l'efficacité et ajuster les dispositifs si nécessaire.
  - Garantie d'une amélioration continue des politiques publiques.
- **Choix des indicateurs de suivi**
  - Considérer les profils spécifiques plus à risque (p. ex. taux de pauvreté des ménages avec personnes isolées avec enfants, travailleurs pauvres peu qualifiés)
  - Considérer toutes les sources de données pour que la situation soit reflétée de la manière la plus exhaustive possible.

Luxembourg, le 24 juillet 2025