



AVIS

Avis IV/47/2025

18 novembre 2025

Projet de budget de l'État pour l'exercice 2026

Budget pluriannuel 2026-2029

Budget de l'État – règlements d'exécution

relatif aux

Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2026 et modifiant :

- 1° le Code de la sécurité sociale ;
- 2° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
- 3° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;
- 4° la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État ;
- 5° la loi du 19 décembre 2003 portant réactivation du fonds d'équipement militaire ;
- 6° la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ;
- 7° la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;
- 8° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;
- 9° la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques ;
- 10° la loi modifiée du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement » ;
- 11° la loi modifiée relative à la gestion, à l'accès, à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et à la régulation du marché ferroviaire ;
- 12° la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable

Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2026-2029

Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 17 décembre 2010 fixant les taux applicables en matière de droits d'accise autonomes sur les produits énergétiques

Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 23 décembre 2013 portant fixation du droit d'accise autonome et dispositions diverses sur les tabacs manufacturés

TABLE DES MATIERES

Partie 1 : Situation économique et marché de l'emploi.....8

1. Situation économique	8
1.1. Approche par les dépenses.....	10
1.2. Approche par les revenus.....	16
1.3. Approche par la production	17
1.4. Une évolution des prix de l'énergie à surveiller	20
2. Marché de l'emploi.....	23
2.1. Prévisions et priorités politiques concernant l'emploi	23
2.2. Vue d'ensemble	24
2.3. Emploi et activité	25
2.4. Neet.....	30
2.5. Demande et offre d'emploi	31
2.6. Faillites	38
2.7. Conclusions.....	39

Partie 2 : Finances publiques.....41

1. Les soldes publics	41
1.1 Les soldes budgétaires selon le système européen des comptes (SEC)	41
1.2. Comparaison européenne des soldes budgétaires.....	43
1.3. Le solde budgétaire selon la comptabilité d'État	44
2. La dette publique	45
2.1 Comparaison européenne des de la dette publique affichée	45
2.2. La dette nette.....	46
2.3. La charge de la dette.....	47
2.4. Les souscripteurs de la dette luxembourgeoise	49
3. Les recettes de l'État	49
4. Les dépenses de l'État	52
4.1. La répartition des dépenses de l'État	52
4.2. La présentation des transferts sociaux	55
4.3. Comparaison européenne des dépenses publiques	56
5. La sécurité sociale	58
5.1. Impact de la hausse du taux de cotisation à l'assurance pension.....	58
5.2. L'assurance maladie-maternité	60
5.3. La Mutualité des Employeurs	60
6. Le PIB Bien-être	62

Partie 3 : Les investissements publics64

1. Les investissements publics selon les règles de la comptabilité nationale	64
1.1. Des investissements publics relativement élevés qui ne viennent que partiellement combler le manque d'investissements privés.....	65
1.2. Les investissements publics nets.....	67
1.3. La ventilation des investissements par domaine thématique	68

1.4. Le déficit de l'administration centrale s'explique par l'ampleur des investissements directs et indirects	70
2. Les investissements publics selon la loi budgétaire	71
2.1. Les investissements en infrastructures de santé.....	73
2.2. Les investissements relatifs à la mobilité.....	74
Partie 4 : Le logement	79
1. La crise du logement au Luxembourg : un état des lieux	79
1.1. Les dynamiques récentes sur le marché de l'immobilier résidentiel.....	79
1.2. Le déséquilibre persistant entre production de logements et croissance démographique.....	82
1.3. La hausse continue du taux d'effort des propriétaires (avec emprunt) et locataires	83
2. Comment sortir de la crise ?	85
3. Evolution du budget du ministère du Logement.....	85
3.1 Les dépenses totales	85
3.2. Les dépenses en capital	86
3.3. Les dépenses courantes.....	87
4. Le Fonds spécial pour le logement abordable	89
4.1 L'évolution de la dotation annuelle	89
4.2. Annonces publiques irréalistes et trompeuses	90
4.3. L'évolution des dépenses ajustées du Fonds	91
Partie 5 : La transition verte.....	93
1. Les progrès insuffisants en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre	93
1.1. Les retards accumulés dans la décarbonation du secteur résidentiel	94
1.2. Focus sur la situation particulière des locataires.....	96
2. Le budget du ministère de l'Environnement, du climat et de la biodiversité	97
3. Le Fonds climat et énergie.....	98
4. Remarques supplémentaires.....	101
4.1. Une compensation sociale de la taxe carbone inférieure aux annonces politiques	101
4.2. Renforcer et faciliter l'accès aux aides à l'assainissement énergétique pour les ménages à revenus modestes.....	102
Partie 6 : Les dépenses de défense.....	103
1. Les nouveaux engagements budgétaires dans le domaine de la défense	103
2. L'accélération notable des crédits alloués à la défense.....	103
2.1. L'évolution du budget de la Direction de la Défense	103
2.2. L'évolution du budget de la Défense nationale	104
2.3. Le total des crédits alloués à la défense	105
3. Le Fonds d'équipement militaire (FEM).....	106
3.1. L'évolution pluriannuelle des dépenses totales du FEM	106
3.2. Le programme de dépenses du FEM	106
4. La position de la Chambre des salariés face à cette forte augmentation des crédits alloués à la défense	107
4.1. Comparaison entre les crédits alloués à la défense et ceux alloués au domaine du logement	107
4.2. Prioriser des champs d'action différents pour minimiser les risques de conflits futurs.....	109
Partie 7 : Famille, inclusion et cohésion sociale.....	111

1. Mesures annoncées dans le projet de budget 2026.....	111
1.1. Brève description	111
2. Etat de l'exclusion sociale et de la pauvreté monétaire au Luxembourg	114
2.1. Risque de pauvreté monétaire	114
3. Urgence de l'élaboration d'un plan d'action de lutte contre la pauvreté	119
3.1. Les prestations familiales	120
3.2. Les pensions	120
3.3. Le salaire social minimum	121
3.4. L'accueil gérontologique.....	122
3.5. Les ménages monoparentaux	122
3.6. Soutien aux jeunes et étudiants dans le besoin.....	122
Partie 8 : Des éléments de politique fiscale	124
1. Modification de la LIR par la loi budgétaire.....	124
1.1. Objet du projet.....	124
1.2. Commentaires de la CSL.....	124
2. Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 17 décembre 2010 fixant les taux applicables en matière de droits d'accise autonomes sur les produits énergétiques.....	124
2.1. Objet du projet.....	124
2.2. Commentaires de la CSL.....	125
3. Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 23 décembre 2013 portant fixation du droit d'accise autonome et dispositions diverses sur les tabacs manufacturés	125
3.1. Objet du projet.....	125
3.2. Commentaires de la CSL.....	126
4. Modification de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau	126
4.1. Objet du projet.....	126
4.2. Commentaires de la CSL.....	127
5. À la recherche d'un meilleur équilibre fiscal	129
Résumé	131
1. Situation économique	131
2. Marché de l'emploi.....	132
3. Finances publiques	133
3.1. Solde budgétaire et dette publique.....	133
3.2. Recettes publiques	133
3.3. Dépenses publiques	134
3.4. PIBien-être	134
4. Investissements	135
5. Défense	135
6. Logement.....	136
7. Ecologie	137
8. Famille, inclusion et cohésion sociale	138
8.1. Des ambitions sociales réaffirmées mais sous-dotées	139
8.2. Des indicateurs sociaux alarmants	139

8.3. Les revendications prioritaires de la CSL	139
9. Fiscalité	140
Conclusion	141

SOMMAIRE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 : Taux de croissance annuel moyen du PIB réel (2019-2024).....	8
Graphique 2 : Taux de croissance annuel moyen du PIB nominal (2019-2024).....	9
Graphique 3 : Taux de croissance annuel	9
Graphique 4 : Évolution de la part dans le PIB nominal et en millions d'euros courants – Approche dépenses.....	11
Graphique 5 : Évolution des investissements par agrégat en % de la FBCF et en millions d'euros courants.....	12
Graphique 6 : Évolution des différents agrégats du PIB nominal – Approche dépenses (base 100 = 2019)	13
Graphique 7 : Évolution des différents agrégats du PIB réel – Approche dépenses (base 100 = 2019)	14
Graphique 8 : Évolution de la part dans le PIB réel et en millions d'euros constants – Approche dépenses ..	15
Graphique 9 : Évolution de la part dans le PIB réel et en millions d'euros constants – Approche revenus ...	16
Graphique 10 : Évolution des différents agrégats du PIB nominal – Approche revenus (base 100 = 2019) ...	17
Graphique 11 : VAB nominale en % de l'ensemble de l'économie et en millions d'euros courants	18
Graphique 12 : Évolution de la VAB nominale (base 100 = 2019)	18
Graphique 13 : VAB réelle en % de l'ensemble de l'économie et en millions d'euros constants.....	19
Graphique 14 : Évolution de la VAB réelle (base 100 = 2019)	20
Graphique 15 : Part dans le total des dépenses des ménages (par quintile ; 2023)	21
Graphique 16 : Part dans le total des dépenses des ménages (par quintile ; 2020)	21
Graphique 17 : Différence des dépenses entre 2020 et 2023 (en euros)	22
Graphique 18 : Population résidente selon le statut professionnel, Q1 2019-Q2 2025	25
Graphique 19 : Emploi intérieur corrigé des variations saisonnières et des effets de calendrier, Q3 2015-Q2 2025.....	25
Graphique 20 : Emploi intérieur par secteur d'activité, Q3 2015-Q2 2025	26
Graphique 21 : Création nette d'emplois annuelle par secteur d'activité, janvier 2009-janvier 2025	27
Graphique 22 : Création nette d'emplois par secteur d'activité et type de contrat, janvier 2024-janvier 2025	28
Graphique 23 : Recrutements CDD par secteur et durée de contrat, janvier 2024-janvier 2025	28
Graphique 24 : Population résidente active et en emploi par catégorie d'âge, Q1 2019-Q2 2025 (% de la population totale)	29
Graphique 25 : Population résidente en emploi par niveau d'éducation atteint, Q2 2019-Q2 2025 (% de la population totale de chaque catégorie).....	30
Graphique 26 : Résidents entre 15 et 29 ni en études, ni en emploi, ni en formation, Q2 2019-Q2 2025, Luxembourg, Belgique, Allemagne, France et Union européenne (% de la population totale entre 15 et 29 ans).....	31
Graphique 27 : Taux de chômage mensuel 2017-2025	31
Graphique 28 : Demandeurs d'emploi résidents ADEM par catégorie d'âge et niveau d'études, moyenne mensuelle janvier-septembre 2021-2025.....	32
Graphique 29 : Demandeurs d'emploi résidents ADEM par âge, moyenne mensuelle janvier-septembre 2021-2025, en valeur absolue et variation (%).....	32

Graphique 30 :	Demandeurs d'emploi ADEM par catégorie d'âge, niveau d'études et statut spécifique, moyenne mensuelle janvier-septembre 2025	33
Graphique 31 :	Demandeurs d'emploi ADEM en capacité de travail réduite (reclassement externe) par type d'indemnisation et résidence, moyenne mensuelle janvier-septembre 2021-2025 ..	34
Graphique 32 :	Évolution des pensions d'invalidité Vs emploi, 2011-2023 (2011 = base 100)	35
Graphique 33 :	Prévisions budgétaires 2024-2029 Fonds de l'emploi : Graphique et tableau détaillé (tableau des dépenses > 10 M€)	36
Graphique 34 :	Taux de vacance d'emploi, Q1 2021-Q2 2025.....	37
Graphique 35 :	Nombre mensuel moyen (janvier-septembre) de postes déclarés à l'ADEM, 2011-2025	38
Graphique 36 :	Suppressions d'emploi Demandeurs d'emploi ADEM avec statut spécifique par statut, 2006-2025.....	39
Graphique 37 :	Évolution des soldes budgétaires selon le SEC	41
Graphique 38 :	Évolution du solde structurel selon le SEC, en % du PIB	43
Graphique 39 :	Solde des administrations publiques en % du PIB, 2025-2026.....	44
Graphique 40 :	Évolutions du solde budgétaire selon la comptabilité d'État	45
Graphique 41 :	Taux d'endettement en % du PIB, 2025-2026	46
Graphique 42 :	Position nette financière des administrations publiques, 2024.....	46
Graphique 43 :	Position nette financière de l'administration centrale, 2024	47
Graphique 44 :	Dépenses liées à la dette vs. Revenus du patrimoine de L'État central (en millions d'euros) .	48
Graphique 45 :	Encours de dette et taux d'intérêts y relatifs en fonction de l'année d'échéance	48
Graphique 46 :	Encours de dette et taux d'intérêts y relatifs en fonction de l'année d'échéance.....	49
Graphique 47 :	Répartition des autres transferts courants (ATC), 2026-2029	53
Graphique 48 :	Répartition des investissements directs et indirects, 2026-2029	54
Graphique 49 :	Répartition des dépenses de l'administration centrale, 2026-2029	55
Graphique 50 :	Dépenses des administrations publiques en % du PIB, 2024	57
Graphique 51 :	Évolution du solde de la sécurité sociale, en millions d'euros	59
Graphique 52 :	Évolution du solde de la sécurité sociale, en millions d'euros	59
Graphique 53 :	Participation de l'État au financement de la MDE.....	61
Graphique 54 :	Participation de l'État dans les recettes courantes de la MDE	61
Graphique 55 :	Formation de capital (investissements directs) et transferts en capital (investissements indirects) de l'administration centrale ; en milliards d'euros.....	64
Graphique 56 :	Investissements publics et privés par secteur institutionnel en pourcentage du PIB ; Luxembourg.....	65
Graphique 57 :	Comparaison entre les niveaux d'investissements publics et privés en pourcentage du PIB 65	
Graphique 58 :	Dépenses intérieures en recherche et développement en pourcentage du PIB : évolution (à gauche) et répartition par secteur de performance (à droite).....	66
Graphique 59 :	Variation entre 2012 et 2022 du taux d'investissement brut et de la part des profits bruts des sociétés non-financières	67
Graphique 60 :	Investissements nets des administrations publiques en pourcentage du PIB.....	67
Graphique 61 :	Investissements bruts (Ib) en pourcentage du PIB et part d'investissements nets (%n) dans les investissements bruts des administrations publiques	68
Graphique 62 :	Ventilation des investissements publics par domaine thématique	69
Graphique 63 :	Comparaison entre la ventilation des investissements publics par domaine thématique dans les projets de budget pluriannuel 2025-2028 et 2026-2029.....	69
Graphique 64 :	Répartition en pourcentage du montant total des investissements publics par domaine thématique dans les projets de budget pluriannuel 2025-2028 et 2026-2029	70

Graphique 65 :	Évolution des avoirs au 31 décembre de l'année des fonds spéciaux de l'État	72
Graphique 66 :	Évolution des recettes des fonds spéciaux de l'État ; Source : projets de budget pluriannuel et comptes généraux	72
Graphique 67 :	Evolution des dépenses ajustées des fonds spéciaux de l'État.....	73
Graphique 68 :	Dépenses non ajustées du fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	73
Graphique 69 :	Répartition des dépenses non ajustées du fonds pour le financement des infrastructures hospitalières selon la structure hospitalière concernée	74
Graphique 70 :	Évolution des dépenses ajustées du fonds des routes	75
Graphique 71 :	Evolution des dépenses ajustées (lignes pleines) et non ajustées (lignes en pointillé) du fonds des routes	75
Graphique 72 :	Évolution des dépenses non ajustées du fonds du rail	77
Graphique 73 :	Détail des dépenses non ajustées du fonds du rail	77
Graphique 74 :	Répartition des dépenses non ajustées du fonds du rail	78
Graphique 75 :	L'évolution des principaux taux d'intérêt moyens appliqués par les établissements de crédit du Luxembourg sur les crédits immobiliers accordés aux ménages (nouveaux contrats, en %, 2019-2025).....	79
Graphique 76 :	L'évolution du volume des crédits immobiliers accordés par les établissements de crédit du Luxembourg aux ménages (nouveaux contrats, en millions d'euros par mois, 2019-2025)	80
Graphique 77 :	Indices hédoniques des prix des logements (en valeurs réelles, T1 2010 - T1 2025)	81
Graphique 78 :	Nombre de ventes d'appartements existants (à gauche), d'appartements en construction (VEFA, à droite) et volumes financiers correspondants (2010 – T2 2025).....	82
Graphique 79 :	Ménages et logements depuis 1970	83
Graphique 80 :	Taux d'effort des ménages locataires du marché privé (2016-2023)	84
Graphique 81 :	Taux d'effort des ménages locataires du marché privé (2016-2023) selon leur niveau de vie 84	
Graphique 82 :	Dépenses totales du ministère du Logement (2025-2029, en milliers d'euros).....	86
Graphique 83 :	Évolution des dépenses en capital du Ministère du Logement (Total de la section 44.00, en milliers d'euros)	87
Graphique 84 :	Évolution des dépenses courantes du ministère du Logement (Total de la section 14.00)	88
Graphique 85 :	L'évolution des dépenses pour aides individuelles au logement (2025-2029, en milliers d'euros)	89
Graphique 86 :	La dotation annuelle du Fonds spécial pour le logement abordable (en milliers d'euros).....	90
Graphique 87 :	Dépenses annoncées contre dépenses réalisées du Fonds spécial pour le logement abordable pour les exercices 2022-2024 (en milliers d'euros).....	91
Graphique 88 :	Évolution des dépenses ajustées du Fonds (comparaison entre les pluriannuels, en milliers d'euros)	92
Graphique 89 :	Les projections en matière de réduction des émissions de GES (en %, projets de budget 2025 + 2026).	93
Graphique 90 :	Bilan provisoire de l'année 2024 des émissions des secteurs visés à l'article 5 de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat (en milliers de tonnes équivalent CO2)	95
Graphique 91 :	Les dépenses en capital du ministère de l'Environnement, du climat et de la biodiversité (Total département 39, en milliers d'euros).....	97
Graphique 92 :	L'alimentation du Fonds climat et énergie (2024-2029, en milliers d'euros).....	98
Graphique 93 :	Recettes, dépenses et dépenses ajustées du Fonds climat et énergie (en milliers d'euros, 2024-2025)	99
Graphique 94 :	Le programme des dépenses du Fonds climat et énergie (en milliers d'euros, 2024-2029). 100	
Graphique 95 :	Mesures internationales financées par le Fonds climat et énergie (2024-2029)	100

Graphique 96 :	L'évolution des dépenses de la Direction de la Défense (2025-2029, en milliers d'euros) ...	104
Graphique 97 :	L'évolution du budget de la Défense nationale (2025-2029, en milliers d'euros).....	105
Graphique 98 :	L'évolution des dépenses totales de la Direction de la Défense et de la Défense nationale (2025-2029, en milliers d'euros)	105
Graphique 99 :	L'évolution pluriannuelle des dépenses du Fonds d'équipement militaire (2025-2029, en millions d'euros)	106
Graphique 100 :	Programme de dépenses du FEM (2024-2029, en milliers d'euros).....	107
Graphique 101 :	Évolution des dépenses totales logement vs défense (2025-2029, en milliers d'euros)	108
Graphique 102 :	Évolution des dépenses ajustées du Fonds spécial pour le logement abordable et du Fonds d'équipement militaire (2025-2029, en milliers d'euros).....	109
Graphique 103 :	Répartition des dépenses courantes selon les sections.....	112
Graphique 104 :	Répartition de la variation des dépenses courantes par section budgétaire	113
Graphique 105 :	Évolution du taux de risque de pauvreté par pays (%)	115
Graphique 106 :	Évolution du taux de risque de pauvreté des enfants et des jeunes adultes (%)	116
Graphique 107 :	Taux de risque de pauvreté selon le type de ménage (%)	117
Graphique 108 :	Taux de risque de pauvreté des ménages avec enfants dépendants (%) – 2024	117
Graphique 109 :	Taux de risque de pauvreté selon le statut d'occupation – 16 à 64 ans (%).....	118
Graphique 110 :	Taux de risque de pauvreté des personnes occupées (%) – Zone EURO 2024	119
Graphique 111 :	Comparaison du niveau de la pension minimum avec d'autres références minimales	120
Graphique 112 :	Impact sur le salaire minimum des revalorisations proposées dans la directive européenne relative aux salaires minimaux adéquats	121
Graphique 113 :	Accises sur les tabacs.....	126

SOMMAIRE DES TABLEAUX

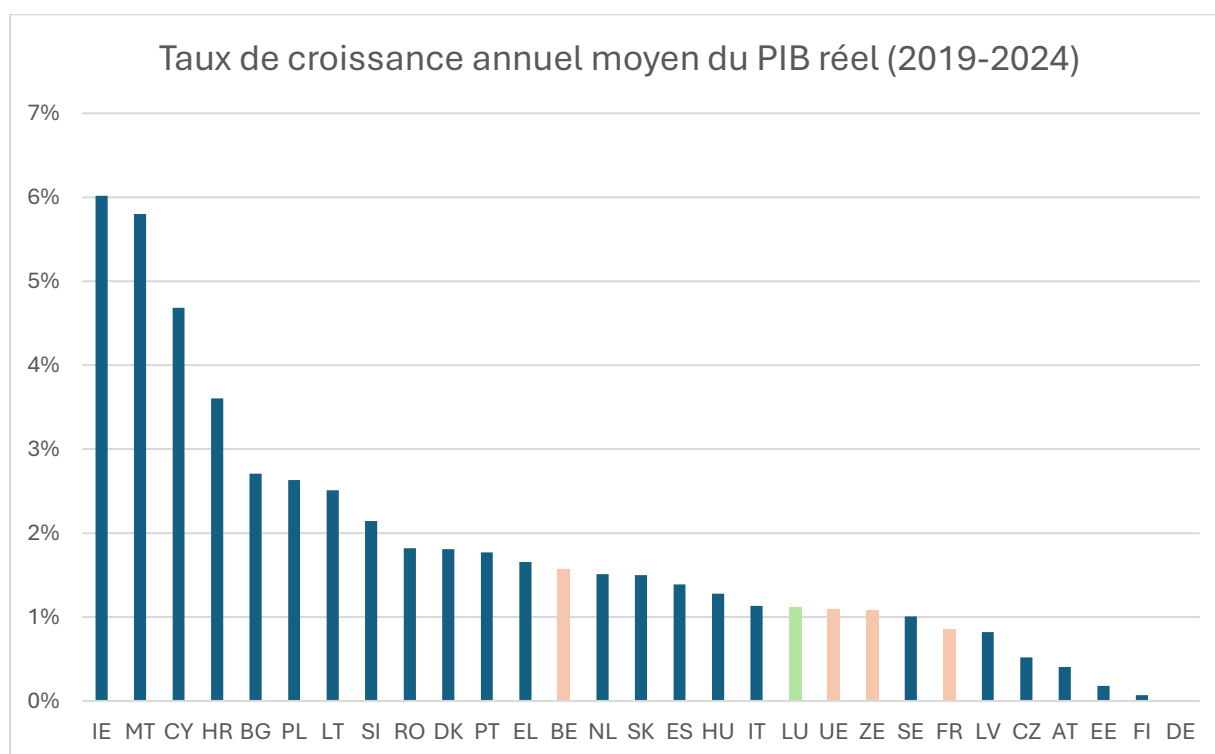
Tableau 1 :	Taux de croissance réelle par année en moyenne.....	16
Tableau 2 :	Prévisions concernant l'emploi.....	23
Tableau 3 :	Recettes budgétaires (en millions d'euros).....	51
Tableau 4 :	Prévisions d'investissements de l'administration centrale	64
Tableau 5 :	Passage des dépenses de l'Etat selon la loi budgétaire aux dépenses selon le SEC	70
Tableau 6 :	Solde de l'administration centrale avec et sans les mouvements nets des fonds spéciaux (dotations – dépenses).....	71
Tableau 7 :	Solde de l'administration centrale avec et sans les investissements directs et indirects de l'administration centrale	71
Tableau 8 :	Dépenses réalisées et prévisionnelles du fonds des routes	75
Tableau 9 :	Evolution des dépenses du Fonds du rail et du Fonds des routes	76
Tableau 10 :	Taux de risque de pauvreté selon le genre (%).....	115
Tableau 11 :	Taux de risque de pauvreté selon l'âge (%) - 2024	116
Tableau 12 :	Taux de risque de pauvreté des personnes en emploi – 16 à 64 ans (%)	118
Tableau 13 :	Taxe de prélèvement et taxe de rejet	128
Tableau 14 :	Consommation annuelle de 200 m ³	129
Tableau 15 :	Consommation annuelle de 400 m ³	129
Tableau 16 :	Consommation annuelle de 100 m ³	129
Tableau 17 :	Rapport entre la RTS et l'IRC.....	129

PARTIE 1 : SITUATION ECONOMIQUE ET MARCHE DE L'EMPLOI

1. Situation économique

En analysant l'évolution de la croissance durant les cinq dernières années, il faut constater que l'économie luxembourgeoise se trouve dans la même situation de quasi-stagnation que l'ensemble de l'Union européenne et de la zone euro. En moyenne annuelle et en termes réels, le Luxembourg, l'Union européenne et la zone euro affichent une croissance médiocre de 1,1% durant la période 2019-2024. Durant cette période de crises consécutives, la France a connu une croissance annuelle moyenne de seulement 0,8%, tandis que l'Allemagne est devenue l'enfant malade de l'Union européenne, avec une économie stagnante depuis 2019. La Belgique est le seul pays parmi nos voisins qui réussit à se classer devant nous avec un taux de croissance annuel moyen de 1,6%. La faible croissance n'est donc pas une particularité luxembourgeoise, mais un problème européen.

Graphique 1 : Taux de croissance annuel moyen du PIB réel (2019-2024)



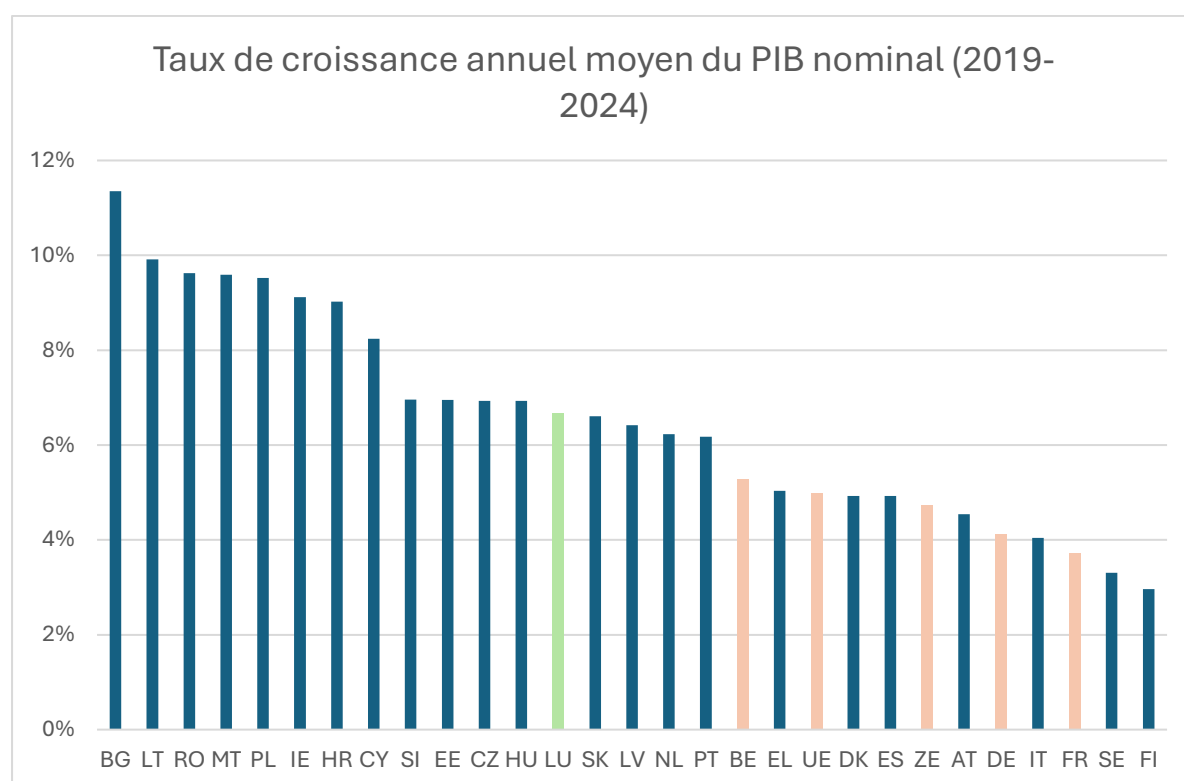
Données : Eurostat ; Calculs : CSL

La Chambre des salariés tient à souligner qu'une analyse de la croissance économique en termes réels uniquement, risquerait de révéler des problèmes méthodologiques importants pour une économie spécialisée dans les services.¹

À cet effet, il convient de compléter l'analyse du PIB réel par une analyse du PIB nominal. En nominal, c'est-à-dire en euros courants, le Luxembourg affiche un taux de croissance annuel moyen clairement supérieur à ceux de ses pays voisins, de l'Union européenne et de la zone euro.

¹ Pour plus d'informations, la CSL renvoie le lecteur à son Econews n°1 de février 2024 : « À propos de l'évolution de la productivité : thermomètre défaillant ou problème réel ? » ([econews-1-2024.pdf](#)).

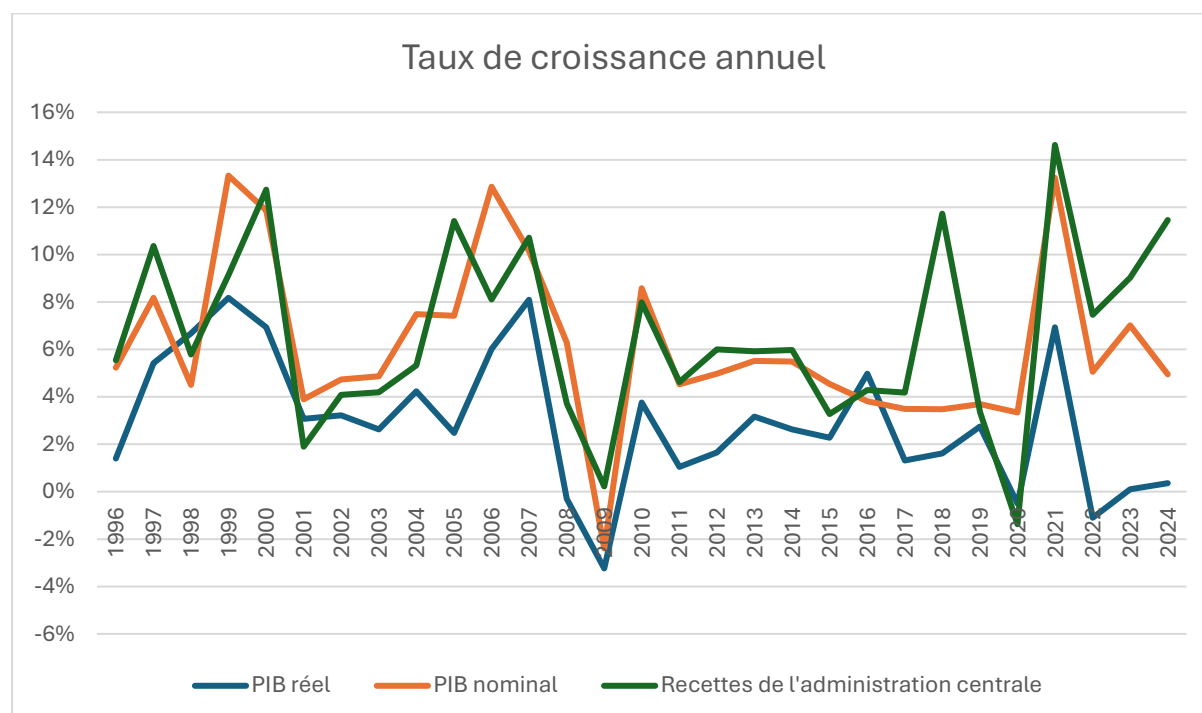
Graphique 2 : Taux de croissance annuel moyen du PIB nominal (2019-2024)



Données : Eurostat ; Calculs : CSL

Cette croissance nominale de 6,7% en moyenne par an soutient évidemment les recettes fiscales de l'État. Comme il peut être observé sur le graphique suivant, le taux de croissance annuel des recettes de l'administration centrale est étroitement lié à celui du PIB nominal.

Graphique 3 : Taux de croissance annuel



Données : Comptabilité nationale ; Calculs : CSL

Compte tenu du fait que l'Allemagne est notre premier partenaire commercial et vu la stagnation de l'économie allemande impactant directement la performance économique du Luxembourg, notre Gouvernement doit tout mettre en œuvre pour garantir la demande intérieure et ainsi stimuler la croissance économique. D'autant plus que, selon les projections du STATEC et de diverses institutions internationales, le Luxembourg ne devrait toujours pas atteindre en 2026 un taux de croissance économique correspondant au taux de croissance moyen, que le Grand-Duché a connu depuis 1995 et jusqu'au début des années de crises en 2020. Durant la période 1995-2019, le taux de croissance du PIB réel était en moyenne à 3,3%.

Selon le STATEC, l'OCDE et le FMI, le taux de croissance du PIB réel se situera dans une fourchette allant de 2% (STATEC) à 2,3% (OCDE) en 2026 au Luxembourg. Concernant le taux de croissance du PIB nominal, la fourchette des projections est plus élargie. Selon le STATEC le PIB nominal augmentera de 5,2% en 2026. L'OCDE prévoit une croissance de 4,9%, tandis que le FMI estime la croissance du PIB nominal à seulement 3,6% en 2026. Selon les trois institutions, ce taux sera inférieur à l'évolution durant la période 1995-2019 durant laquelle le PIB nominal a augmenté en moyenne de 6,1% par année.

Au cours de la période 2027-2029, l'évolution du PIB se rapprochera des taux de croissance historiques, sans toutefois les atteindre. D'après les projections à moyen terme du STATEC, le taux de croissance du PIB réel se situera entre 2,3% et 2,4% par année et celui du PIB nominal à 5,6% par année.

En comptabilité nationale, le PIB peut être appréhendé selon trois approches conceptuellement équivalentes mais analytiquement distinctes : l'approche par les dépenses, l'approche par les revenus et l'approche par la production.

1.1. Approche par les dépenses

Selon l'approche des dépenses, le PIB est calculé comme la somme des emplois finaux de la production :

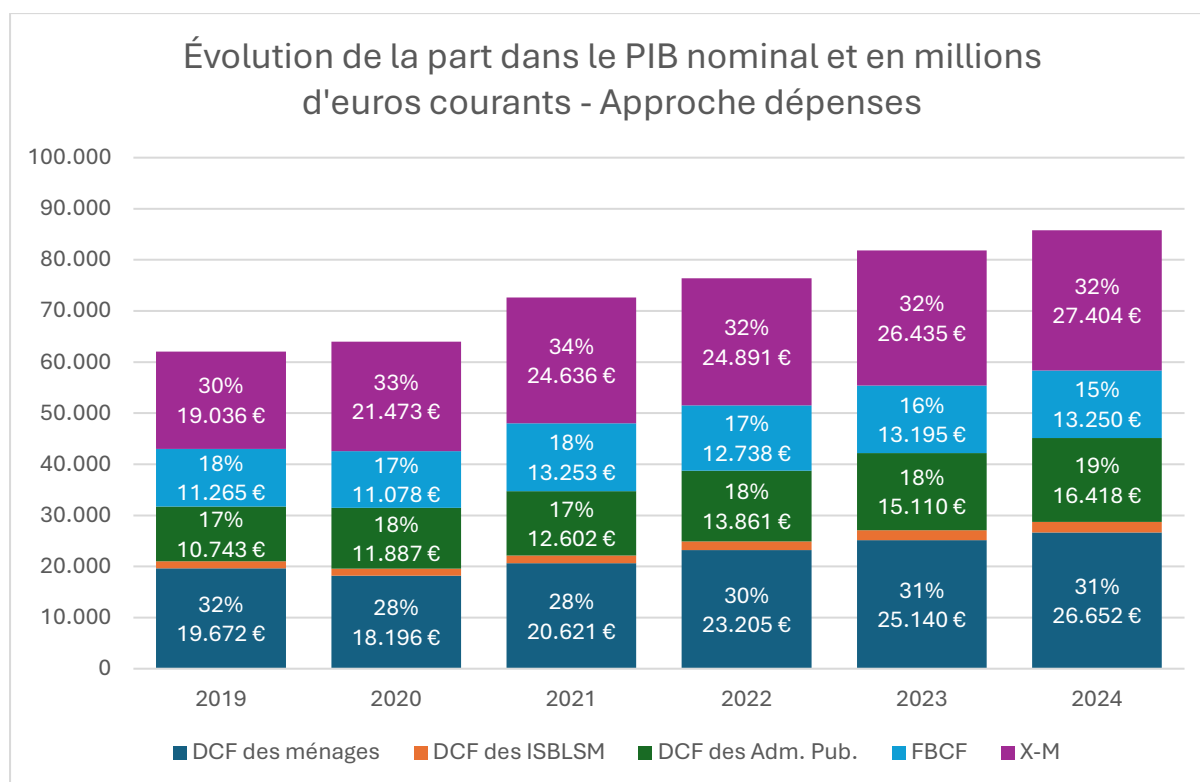
$$PIB = C_m + C_{ISBLSM} + C_{APU} + FBCF + \Delta S + (X-M)$$

où la demande globale est constituée de la consommation finale des ménages, des institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM) et de l'administration publique, de la formation brute de capital fixe (FBCF), des variations de stocks et du solde des exportations nettes.

Cette approche montre d'où provient la demande qui soutient la croissance : consommation intérieure, dépenses publiques, investissement ou exportations.

Le graphique suivant répartit le PIB nominal selon l'approche des dépenses et montre l'évolution des différents agrégats depuis 2019.

Graphique 4 : Évolution de la part dans le PIB nominal et en millions d'euros courants – Approche dépenses



Données : Comptabilité nationale ; Calculs : CSL

Note 1 : Les comptes des variations de stocks et des acquisitions moins cessions d'objets de valeur ont une contribution marginale au PIB luxembourgeois et ne sont pas inclus dans ce graphique.

Note 2 : X-M = exportations nettes

Premier constat : Les exportations nettes et les dépenses de consommation finale (DCF) des ménages sont les deux principaux contributeurs à la création de la richesse économique avec un poids cumulé de 63% du PIB nominal. Si le poids des DCF des ménages a légèrement baissé à 28% durant les années marquées par la crise Covid-19, sa part a augmenté à 31% en 2023 et en 2024. En euros courants, la richesse créée grâce aux dépenses de consommation finale des ménages correspond à plus que 26 milliards d'euros en 2024.² **Compte tenu de son effet positif sur l'économie, une politique économique axée sur la demande mérite d'être pleinement soutenue.**

Deuxième constat : Le poids de la FBCF, c'est-à-dire des investissements des entreprises, de l'administration publique, des ménages et des ISBLSM, est en déclin. Entre 2021 et 2024, son poids dans le PIB nominal est passé de 18% à 15%. En euros courants, son niveau était même légèrement inférieur en 2024 par rapport à 2021, et ceci malgré des taux d'inflation historiquement élevés. À titre comparatif, les DCF des ménages ont augmenté de 6 milliards d'euros durant la même période.

Troisième constat : L'évolution des investissements, qui laisse à désirer, est en partie également compensée par les DCF de l'administration publique. Leur poids dans le PIB nominal a augmenté de 17% en 2021 à 19% en 2024.

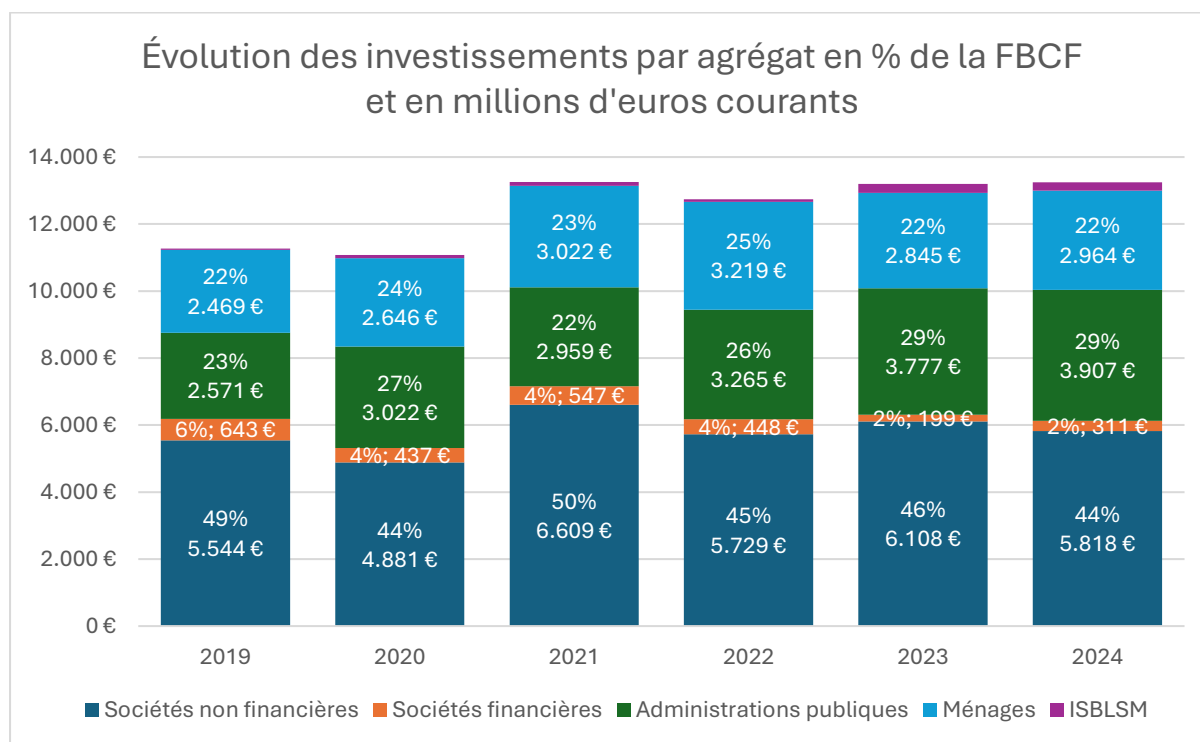
Sur la période 2019-2024, le PIB nominal est passé de 62,4 milliards d'euros à 86,2 milliards d'euros. Cette augmentation de 23,8 milliards d'euros trouve son origine presque entièrement dans les trois agrégats des DCF des ménages, des DCF des administrations publiques et des exportations nettes. Ceux-ci sont responsables de cette hausse considérable du PIB nominale à hauteur de

² Notons dans ce contexte que les dépenses des non-résidents sur le territoire luxembourgeois ne rentrent pas dans le compte des DCF des ménages, mais dans le compte des exportations nettes. Ainsi, les effets positifs d'une politique salariale offensive, mesurés en termes de la part des DCF des ménages dans le PIB nominal, risquent même d'être sous-estimés.

respectivement 29,4%, 23,9% et 35,2%, tandis que le poids de la FBCF dans la hausse du PIB nominal est seulement de 8,4%.

En analysant le compte de la FBCF plus en détail, on peut déterminer quel(s) acteur(s) économique(s) freinent l'évolution des investissements dans l'économie luxembourgeoise.

Graphique 5 : Évolution des investissements par agrégat en % de la FBCF et en millions d'euros courants

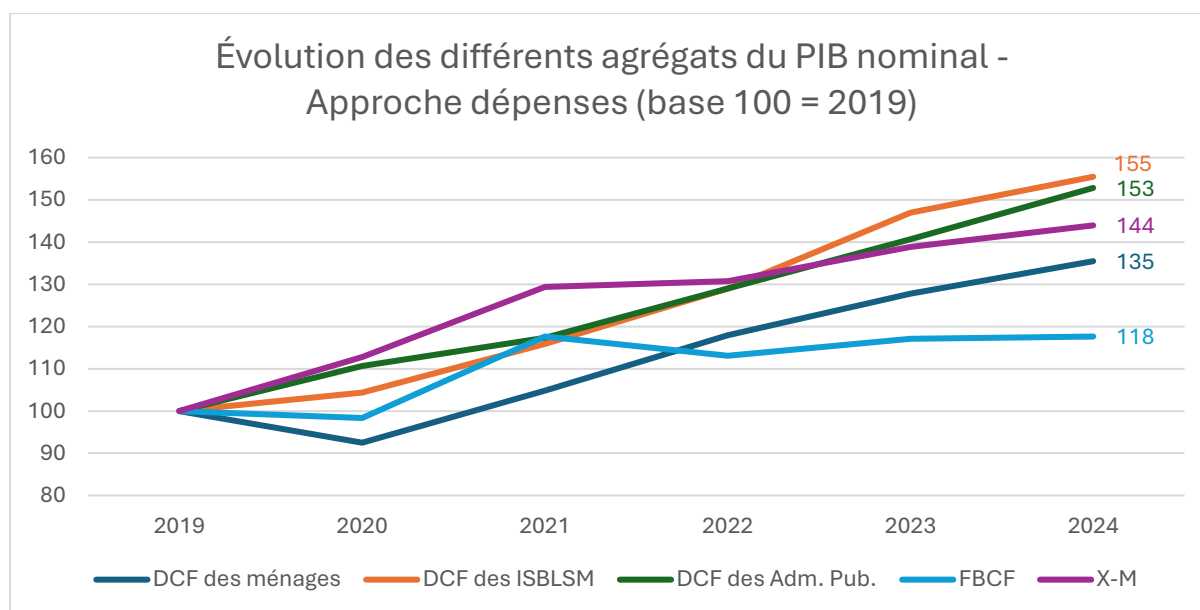


Données : Comptabilité nationale ; Calculs : CSL

Si les entreprises, représentées dans les agrégats des sociétés non financières et des sociétés financières, représentent la plus grande contribution au compte de la FBCF (46% en 2024), leur niveau d'investissement a été légèrement plus faible en 2024 par rapport à 2019 (-59 millions d'euros), malgré l'augmentation générale des prix. La progression de la FBCF de presque 2 milliards d'euros durant la période 2019-2024 a été quasiment entièrement financée par les ménages et par l'État et les communes, qui ont augmenté leur niveau d'investissement de respectivement 496 millions d'euros et 1,3 milliards d'euros. Ainsi, l'administration publique est responsable de 67% de la progression de la FBCF et les ménages de 25%.

En analysant les différents agrégats du PIB nominal selon l'approche des dépenses, force est de constater que tous les acteurs économiques contribuent positivement à l'évolution du PIB nominal, à l'exception des entreprises dont le niveau des investissements a même reculé. Ceci fait que leur poids dans le compte de la FBCF a baissé de 55% en 2019 à 46% en 2024.

Graphique 6 : Évolution des différents agrégats du PIB nominal - Approche dépenses (base 100 = 2019)



Données : Comptabilité nationale ; Calculs : CSL

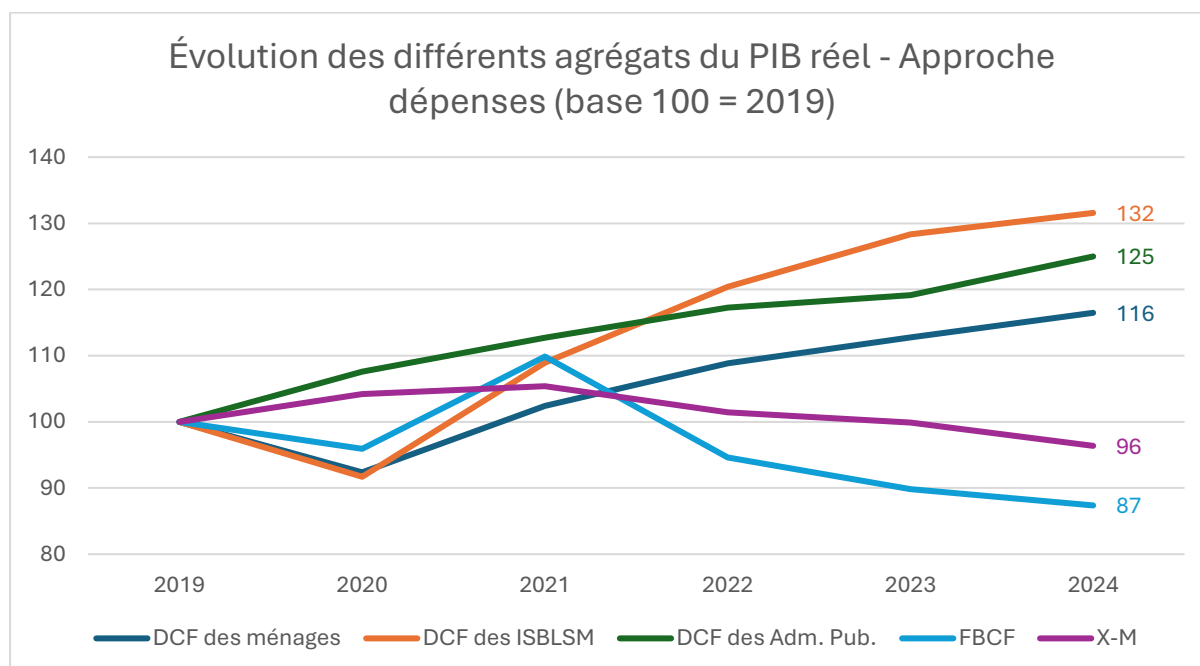
Note 1 : Les comptes des variations de stocks et des acquisitions moins cessions d'objets de valeur ont une contribution marginale au PIB luxembourgeois et ne sont pas inclus dans ce graphique.

Note 2 : X-M = exportations nettes

Si, depuis 2019, les DCF des ménages et de l'État et des communes, ainsi que les exportations nettes montrent une forte augmentation de respectivement +35%, +53% et +44%, la FBCF a seulement augmenté de 18% en euros courants.

En réel ou en euros constants, l'évolution divergente entre d'un côté les DCF des ménages et de l'administration publique et de l'autre côté la FBCF ressort encore plus. Corrigées pour l'inflation, les DCF des ménages ont été le principal moteur de l'activité économique ces dernières années.

Graphique 7 : Évolution des différents agrégats du PIB réel - Approche dépenses (base 100 = 2019)



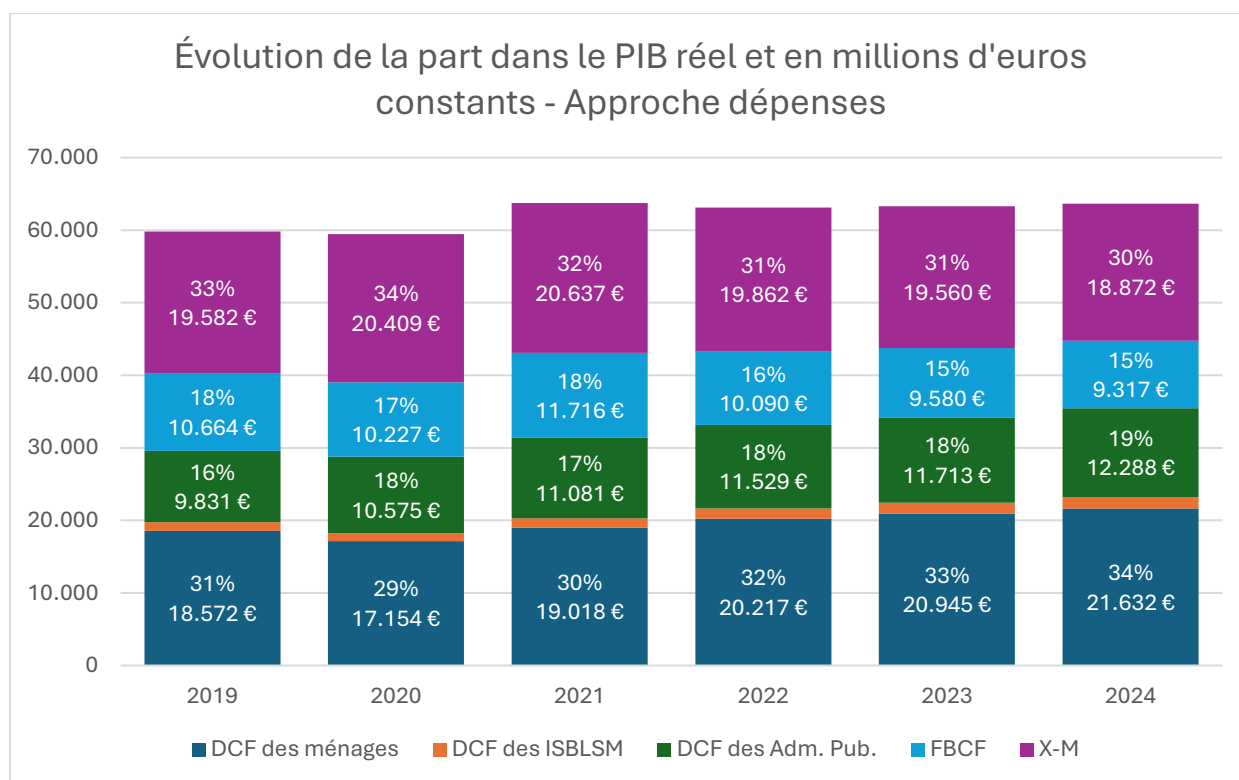
Données : Comptabilité nationale ; Calculs : CSL

Note 1 : Les comptes des variations de stocks et des acquisitions moins cessions d'objets de valeur ont une contribution marginale au PIB luxembourgeois et ne sont pas inclus dans ce graphique.

Note 2 : X-M = exportations nettes

En analysant l'évolution des différents agrégats en euros constants depuis 2019, force est de constater que les investissements ont reculé de 12,6%, tandis que les DCF des ménages et de l'administration publique ont augmenté de 16,5%, respectivement 25%. Les exportations nettes ont reculé légèrement de 3,6%.

Graphique 8 : Évolution de la part dans le PIB réel et en millions d'euros constants – Approche dépenses



Données : Comptabilité nationale ; Calculs : CSL

Note 1 : Les comptes des variations de stocks et des acquisitions moins cessions d'objets de valeur ont une contribution marginale au PIB luxembourgeois et ne sont pas inclus dans ce graphique.

Note 2 : X-M = exportations nettes

En termes réels, les DCF des ménages représentent la part la plus importante (34%) dans le PIB, suivies par les exportations nettes (30%), les DCF de administrations publiques (19%) et la FBCF (15%).

Cette évolution montre à quel point un soutien du pouvoir d'achat est bénéfique pour la croissance économique, en particulier dans un contexte marqué par un recul des investissements et des tensions dans les relations commerciales internationales.

Entre 2019 et 2024, l'économie luxembourgeoise a connu une croissance réelle de 5,7%. Si les DCF réelles des ménages avaient stagné à leur niveau de l'année 2019, alors la croissance économique réelle au Luxembourg aurait été de seulement 0,6%.

En même temps, si la FBCF, dont les principaux contributeurs sont les entreprises, n'avait pas reculé, mais au moins stagné à son niveau de 2019, la croissance économique cumulée sur les 5 dernières années aurait été de 7,9%, au lieu de 5,7%.

Enfin, on peut aussi faire l'analyse en appliquant la progression des DCF des ménages durant la période 2019-2024 au compte de la FBCF pour calculer une croissance économique hypothétique. En appliquant la progression de 16,5% des DCF des ménages depuis 2019 au niveau de la FBCF en 2019, la croissance économique réelle aurait été de 10,9% entre 2019 et 2024. Ainsi, avec un taux de croissance annuel moyen de 2,1% on aurait été plus proche du taux de croissance annuel moyen historique, qui était de 3,3% durant la période 1996-2019.

En comparant la progression historique (1996-2019) avec la récente période de crises, force est de constater que les dépenses des ménages, des ISBLSM et des administrations publiques ont même davantage augmenté récemment. Ces dépenses contracycliques sont évidemment bénéfiques pour notre économie. Avec un recul annuel moyen de 2,7%, la FBCF a été loin d'atteindre sa progression historique de 3,5%.

Tableau 1 : Taux de croissance réelle par année en moyenne

Taux de croissance réelle par année en moyenne	1996-2019	2020-2024
DCF des ménages	2,8%	3,1%
DCF des ISBLSM	4,1%	5,6%
DCF des administrations publiques	3,2%	4,6%
FBCF	3,5%	-2,7%

Données : Comptabilité nationale ; Calculs : CSL

1.2. Approche par les revenus

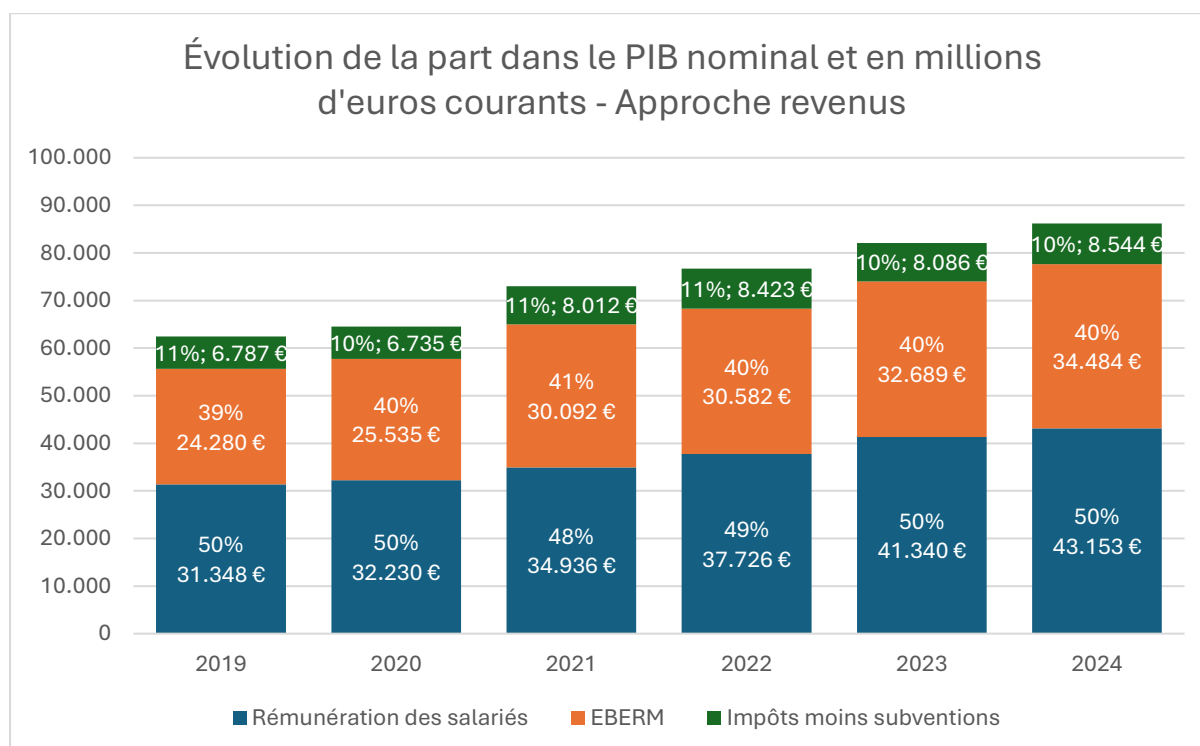
Le PIB peut également être mesuré à partir de la répartition des revenus générés par la production. Les différents agrégats de l'approche par les revenus sont la rémunération des salariés, l'excédent brut d'exploitation des entreprises et les revenus mixtes des travailleurs indépendants (EBERM), ainsi que les impôts nets de subventions sur la production et les importations. Cette approche permet d'évaluer la répartition du revenu entre les facteurs de production, c'est-à-dire entre le travail, le capital et les administrations publiques.

Sur la période 2019-2024, le poids des trois agrégats est resté relativement constant. La rémunération des salariés constitue 50% du PIB nominal, l'EBERM 40% et les impôts nets de subventions sur la production et les importations 10%.

On pourrait bien évidemment supposer que le recul des investissements des entreprises en absolu en 2024 par rapport à 2019 était dû à un recul, ou au moins à une stagnation de l'EBERM. Ceci n'est cependant pas le cas, bien au contraire. Durant cette même période, l'EBERM a progressé de 10,2 milliards d'euros.

Si les montants du PIB nominal revenant aux salariés et aux entreprises ont augmenté similairement, à savoir +11,8 milliards d'euros respectivement +10,2 milliards d'euros durant la période 2019-2024, leurs efforts pour soutenir l'activité économique divergent.

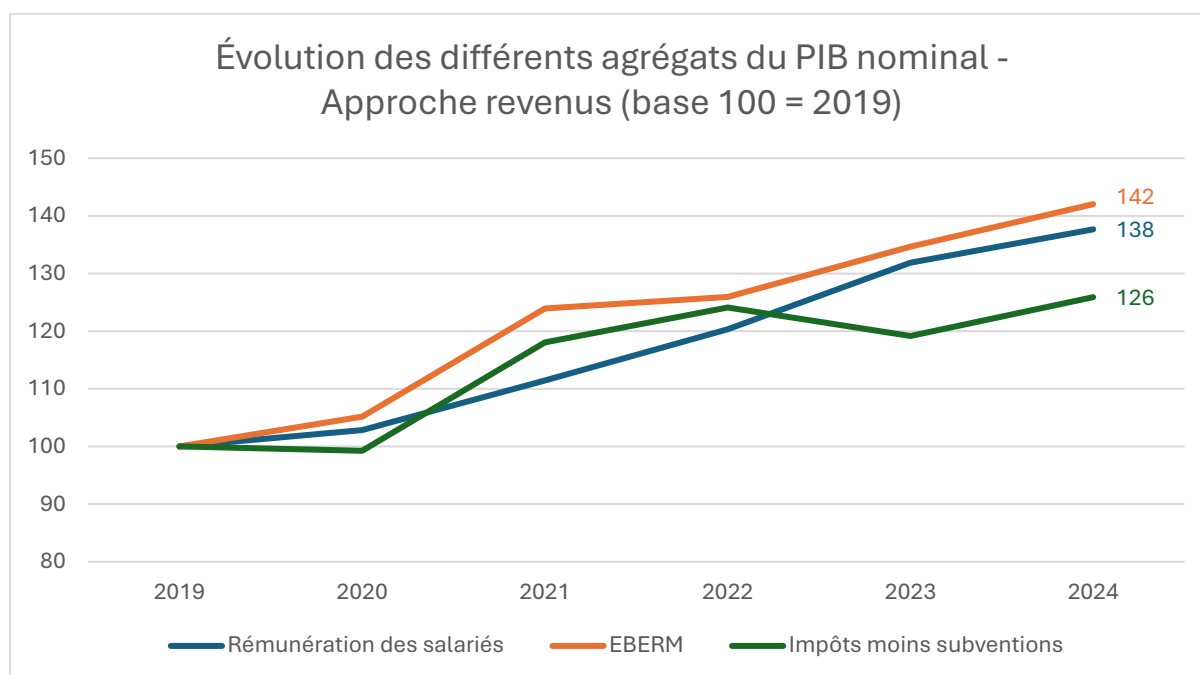
Graphique 9 : Évolution de la part dans le PIB réel et en millions d'euros constants – Approche revenus



Données : Comptabilité nationale ; Calculs : CSL

En indiquant l'évolution en pourcentage depuis 2019, l'EBERM devance même les salaires avec une progression de 42% contre 38% pour les salaires.

Graphique 10 : Évolution des différents agrégats du PIB nominal - Approche revenus (base 100 = 2019)



Données : Comptabilité nationale ; Calculs : CSL

1.3. Approche par la production

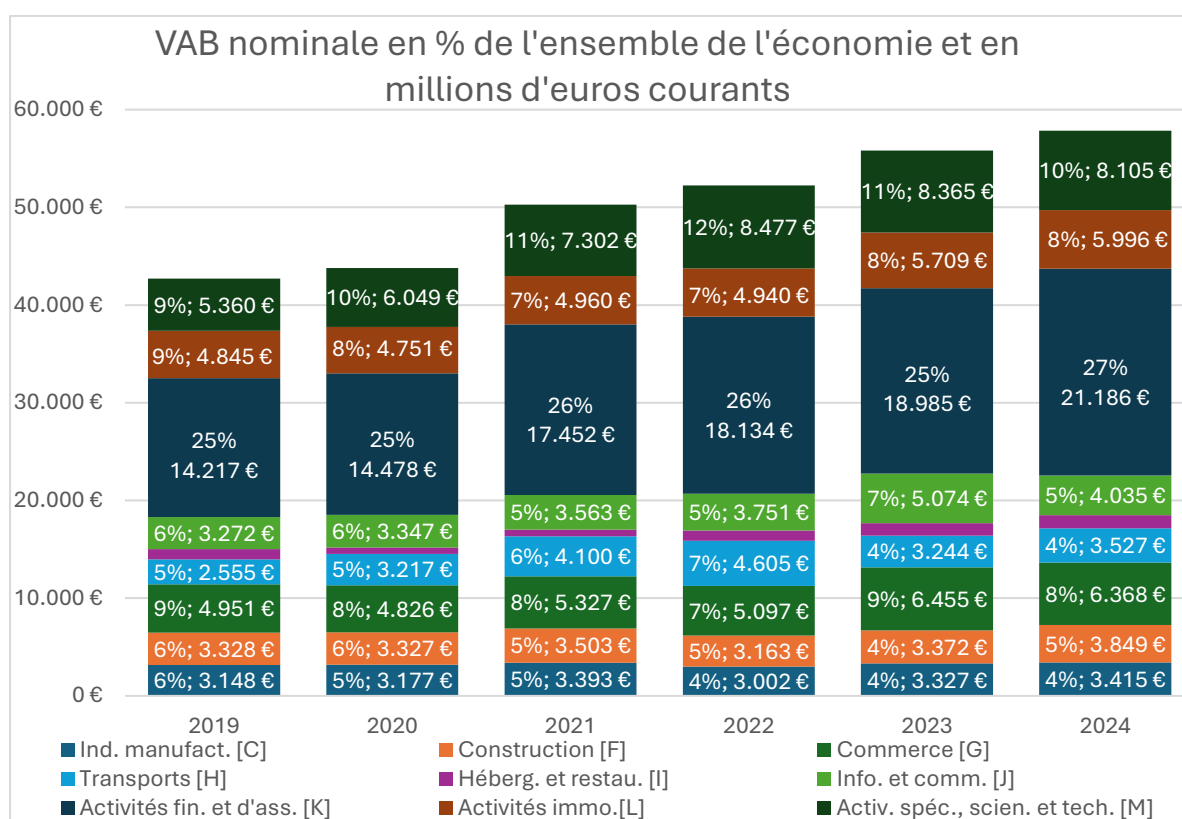
Selon cette méthode, le PIB correspond à la somme des valeurs ajoutées brutes (VAB) générées par l'ensemble des branches d'activité, augmentée des impôts sur les produits et diminuée des subventions sur les produits. Ainsi, la contribution des différents secteurs économiques à la production totale peut être identifiée.

En nominal, le secteur des activités financières et d'assurance a pu augmenter son poids dans le total de la VAB de l'économie en passant de 25% en 2019 à 27% en 2024. La richesse créée en euros courants dans ce secteur correspond à plus que 21 milliards d'euros en 2024. Notre pays reste donc particulièrement dépendant du secteur des finances.

La VAB nominale dans la construction était de 3,85 milliards d'euros en 2024, le niveau le plus élevé sur toute la période. Compte tenu de la flambée historique des prix dans la construction durant les années 2021-2023 (2021 : +7,3% ; 2022 : +15% ; 2023 : +9,3%), la VAB nominale doit être complétée par une analyse de la VAB réelle, qui est un indicateur adapté pour la construction. À cet égard, il convient de noter que l'indice des prix de la construction a seulement encore augmenté de 1,3% en 2024 en variation annuelle. La progression annuelle de la VAB nominale en 2024 de 14,1% peut donc être interprétée comme un signe de relance.

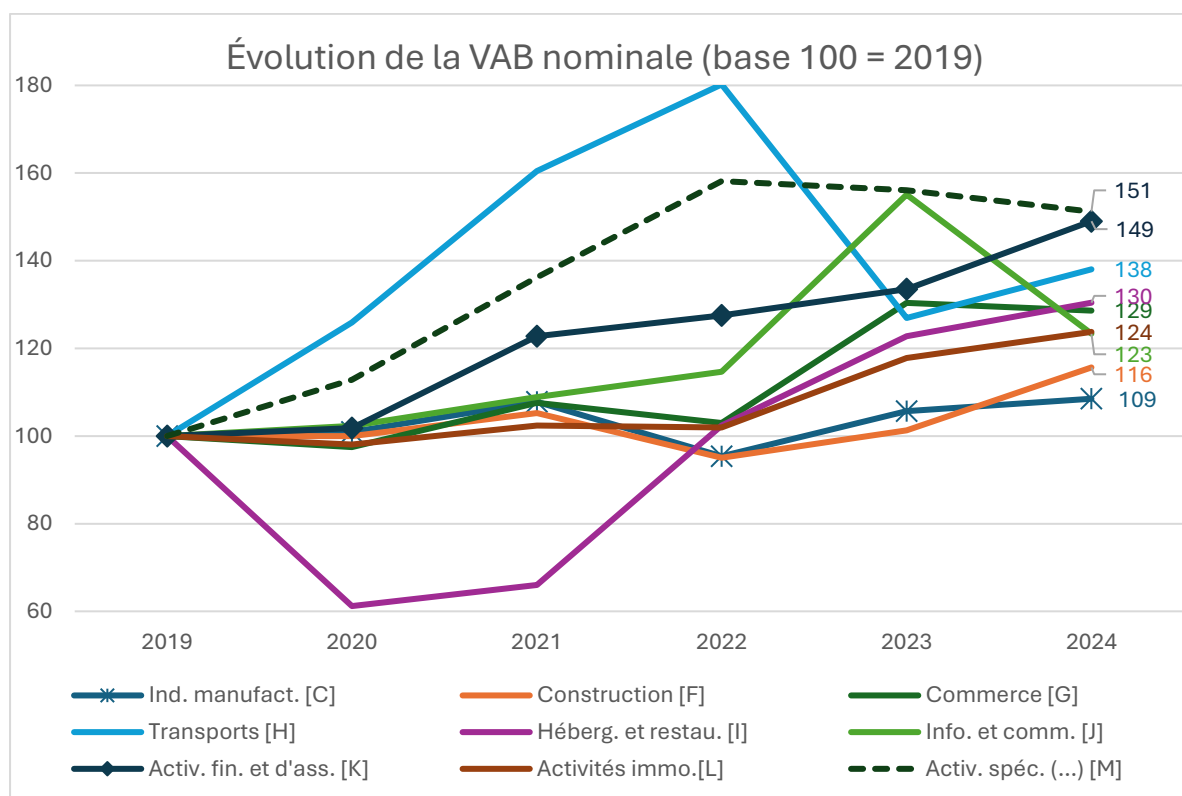
Par rapport à 2019, la VAB nominale a augmenté dans tous les secteurs. Le secteur des activités spécialisées, scientifiques et techniques et le secteur des activités financières et d'assurance affichant la progression la plus marquée de respectivement 51% et 49%.

Graphique 11 : VAB nominale en % de l'ensemble de l'économie et en millions d'euros courants



Données : Comptabilité nationale ; Calculs : CSL

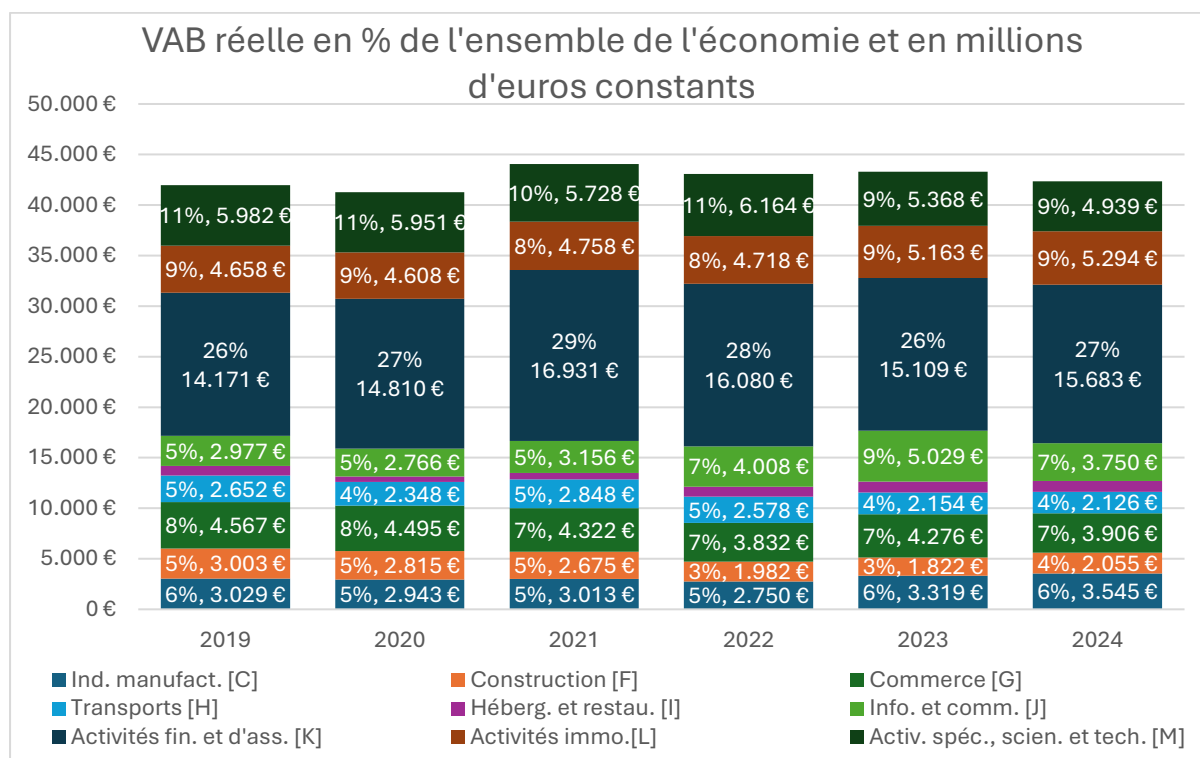
Graphique 12 : Évolution de la VAB nominale (base 100 = 2019)



Données : Comptabilité nationale ; Calculs : CSL

En corrigeant pour l'inflation, la structure du tissu économique, mesurée par le poids de la VAB réelle des différents secteurs dans l'ensemble de l'économie, n'a pas non plus fondamentalement changé durant les dernières années.

Graphique 13 : VAB réelle en % de l'ensemble de l'économie et en millions d'euros constants



Données : Comptabilité nationale ; Calculs : CSL

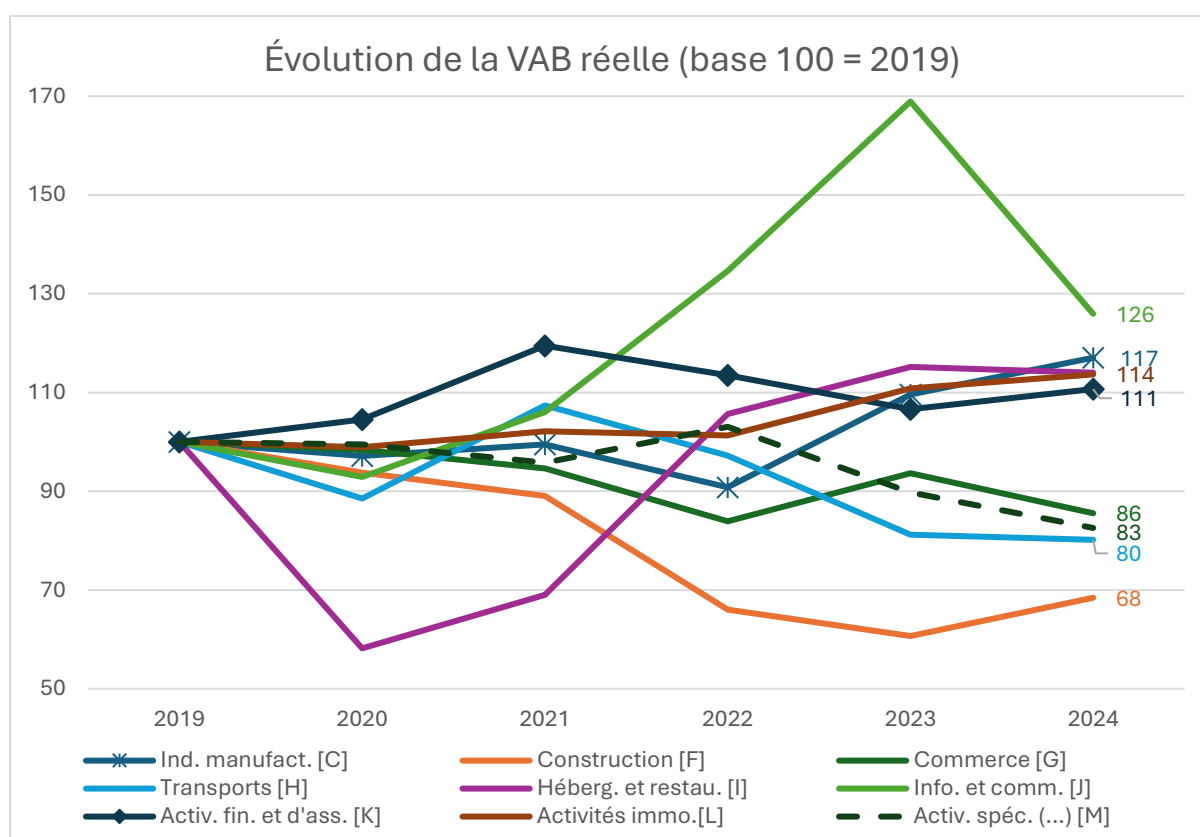
Si une légère relance peut être constatée, l'activité dans le secteur de la construction reste encore largement en-dessous de son niveau de 2019 (-32%). Les autres secteurs qui restent en-dessous de leur niveau de 2019 en termes réels, sont les secteurs du transport (-20%), des activités spécialisées, scientifiques et techniques (17%) et du commerce (-14%).

Force est de constater que, si la VAB dans le secteur des activités spécialisées, scientifiques et techniques montre une excellente évolution en nominal, elle a considérablement reculé en réel.

Notre Chambre constate également que suite à la récente révision des comptes de la comptabilité nationale par le STATEC, certains constats qui étaient encore valables il y a quelques mois, ne le sont plus aujourd'hui. Ainsi, en prenant comme exemple le secteur des activités financières et d'assurance, la VAB réel dans ce secteur affichait encore une récession de 0,7% en 2024 avant la révision des chiffres. Après cette révision, il s'est avéré que le secteur n'était pas en récession en 2024, mais bien en pleine croissance à hauteur de 3,8%.

Ce type de révision assez conséquente, combiné aux critiques concernant la qualité des déflateurs de la VAB dans les services, suggèrent que les données doivent être utilisées et interprétées avec prudence. Une étude sur la qualité des déflateurs utilisés pour les différents secteurs et sur l'incohérence apparente entre l'évolution de la productivité nominale et réelle au Luxembourg serait sans doute appréciée par tous les observateurs économiques.

Graphique 14 : Évolution de la VAB réelle (base 100 = 2019)



Données : Comptabilité nationale ; Calculs : CSL

1.4. Une évolution des prix de l'énergie à surveiller

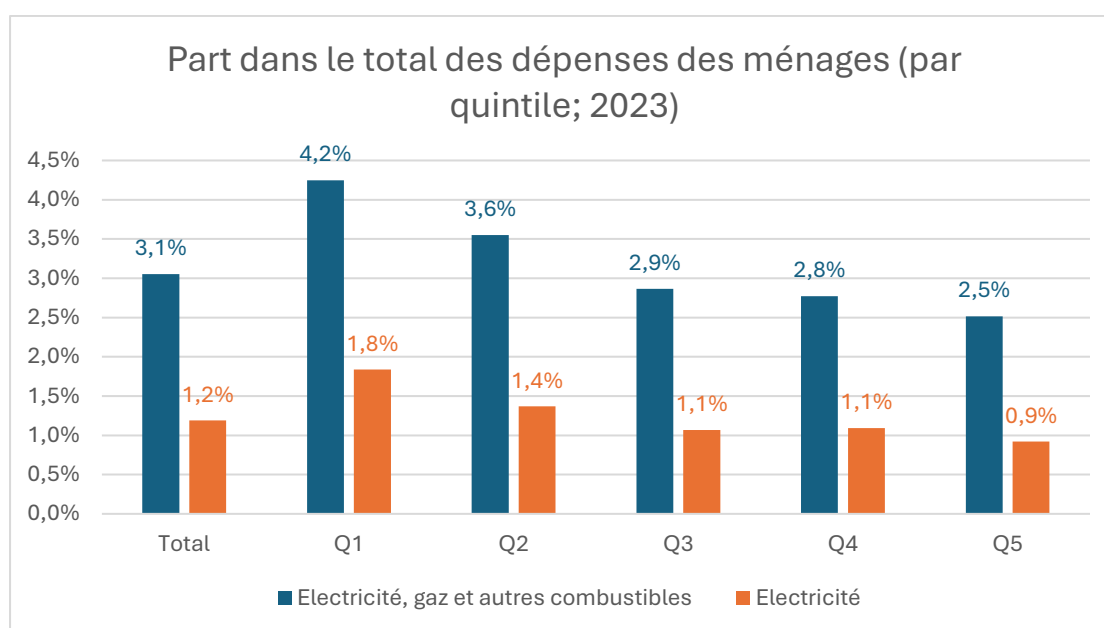
Si l'analyse du PIB par l'approche des revenus indique une tendance à la hausse de la rémunération des salariés, cette représentation agrégée cache des inégalités. D'une part, tous les salariés n'en ont pas profité dans la même mesure, d'autre part, la période depuis 2020 a été marquée par des fortes tensions inflationnistes.

En regardant la composition de l'indice des prix à la consommation nationale (IPCN) plus en détail, on peut constater que le groupe « Électricité, gaz et autres combustibles » a connu le deuxième taux d'inflation le plus élevé parmi tous les groupes dans l'IPCN. Entre janvier 2020 et septembre 2025, les prix dans ce groupe ont augmenté de 50%. Au niveau des classes, le prix de l'électricité a augmenté de 43% et celui du gaz de 76% au cours de cette période. Si ces hausses sont en partie compensées à travers l'indexation automatique des salaires, les ménages pour lesquels les dépenses en énergie présentent une partie plus importante dans leur structure de consommation, en comparaison avec la structure de consommation moyenne des résidents, subissent tout de même une perte de pouvoir d'achat. Ces ménages se situent dans les quintiles inférieurs de la répartition des revenus.³

En 2023, 4,2% du total des dépenses du ménage moyen du Q1 étaient destinées à l'énergie, contre 3,1% pour le ménage moyen de l'ensemble de la population et seulement 2,5% pour le ménage moyen du Q5. Concernant l'électricité uniquement, le taux était à 1,8% pour le Q1, soit le double du Q5 (0,9%).

³ La répartition par quintiles consiste à classer l'ensemble des ménages selon leur revenu disponible équivalent, du plus faible au plus élevé, puis à les diviser en cinq groupes de taille égale (20% chacun). Le premier quintile correspond ainsi aux 20% de ménages ayant les revenus les plus faibles, tandis que le cinquième quintile correspond aux 20% de ménages les plus aisés.

Graphique 15 : Part dans le total des dépenses des ménages (par quintile ; 2023)

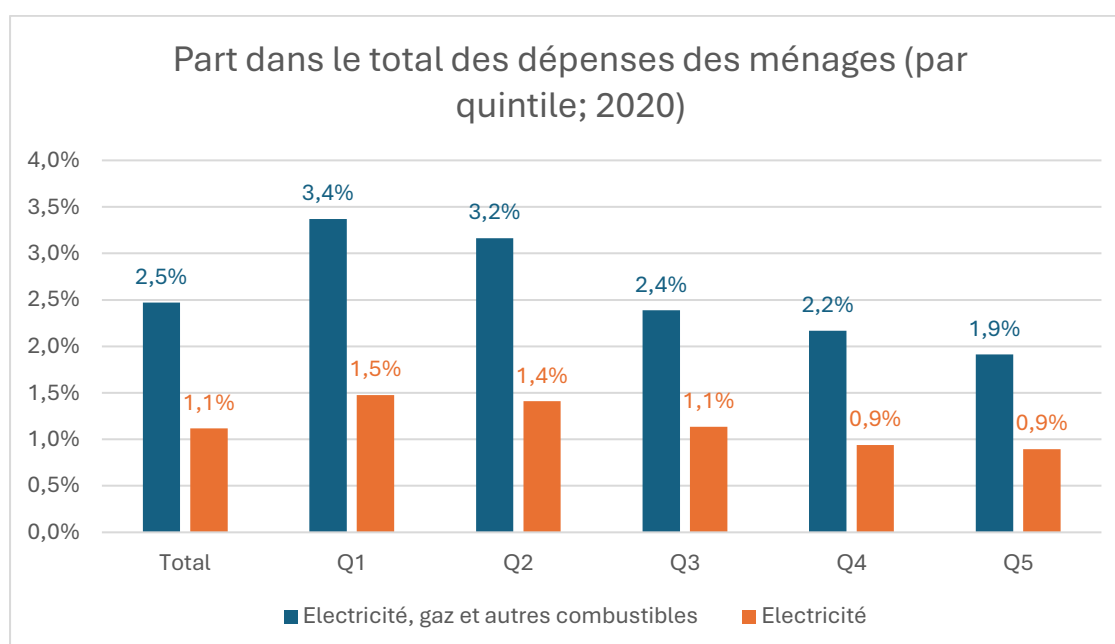


Données : STATEC (Enquête sur les budgets des ménages)

Calculs et graphique : CSL

Par rapport à l'année 2020, le poids de l'énergie dans le total des dépenses a augmenté le plus fortement pour le ménage moyen du Q1. Concernant l'ensemble des différentes sources d'énergie, le poids dans le total des dépenses du Q1 est passé de 3,4% à 4,2%. Pour l'électricité uniquement, le poids est passé de 1,5% à 1,8%. Notons que pour les ménages avec les revenus le plus élevés, la part de l'électricité dans le total des dépenses est restée à 0,9% en moyenne.

Graphique 16 : Part dans le total des dépenses des ménages (par quintile ; 2020)

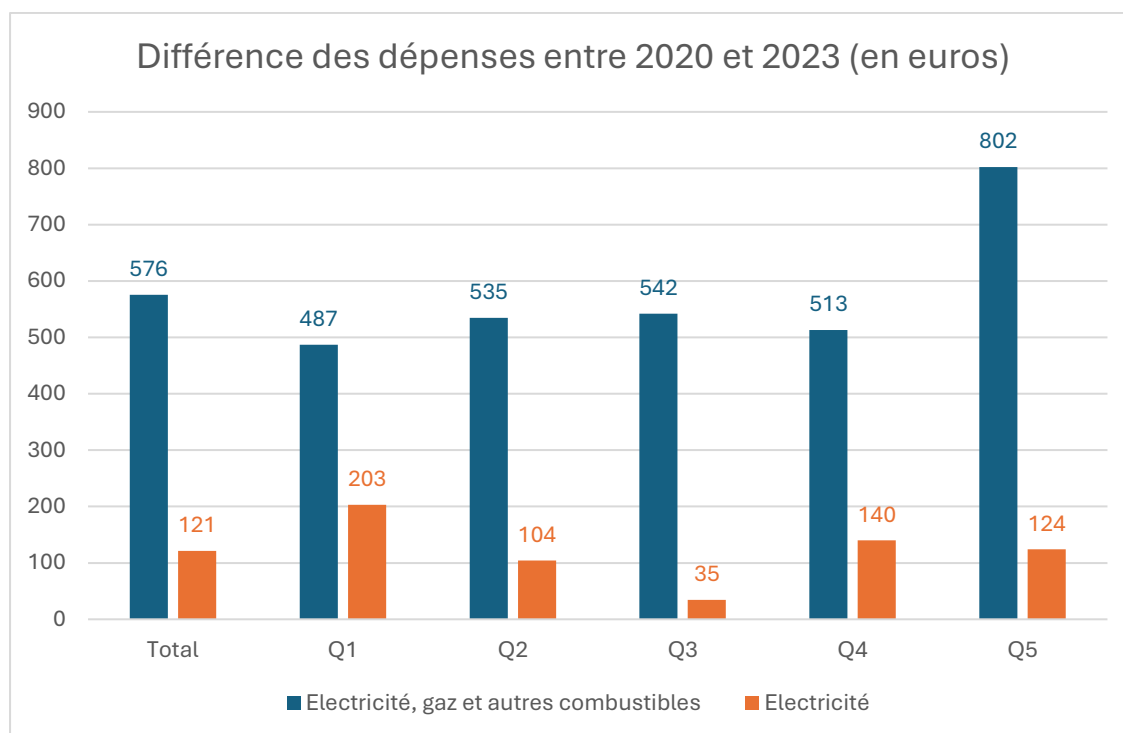


Données : STATEC (Enquête sur les budgets des ménages)

Calculs et graphique : CSL

Le graphique suivant illustre à quel point surtout les ménages à faible revenu ont été impactés par la hausse des prix de l'électricité. En comparant la hausse des dépenses pour l'électricité en euros entre 2020 et 2023, force est de constater que ces dépenses ont de loin le plus augmenté pour le ménage moyen du Q1 (+203 euros).

Graphique 17 : Différence des dépenses entre 2020 et 2023 (en euros)



Données : STATEC (Enquête sur les budgets des ménages)

Calculs et graphique : CSL

Si les données sur la structure des dépenses en 2023 sont les données les plus actuelles disponibles, le changement de la structure tarifaire au 1^{er} janvier 2025 constitue, une charge supplémentaire pour les ménages, peu importe le quintile auquel ils appartiennent.⁴

Compte tenu du défi que représente la transition énergétique pour tous les ménages et du fait que la part des dépenses d'électricité dans les dépenses totales ainsi que les dépenses d'électricité en chiffres absolus ont augmenté le plus fortement pour les ménages les plus pauvres depuis 2020, il est d'autant plus important pour le Gouvernement de surveiller de près l'évolution des prix de l'électricité et de l'énergie en général.

⁴ Pour plus d'informations, la CSL renvoie le lecteur à son Econews n°1 de janvier 2025 : « Des coûts d'utilisation du réseau d'électricité basse tension (BT) en hausse pour tous les ménages en 2025 ! » ([econews-1-2025.pdf](#))

2. Marché de l'emploi

2.1. Prévisions et priorités politiques concernant l'emploi

a. Prévisions

Les années 2024 et 2025 ont été moroses pour le marché de l'emploi luxembourgeois, combinant un nombre de travailleurs n'augmentant que très légèrement (+1%) et un taux de chômage en hausse. Ces deux années ont également confirmé une rupture nette avec la décennie précédente et la reprise amorcée juste après la crise sanitaire (2021-2022).

Les prévisions du STATEC montrent néanmoins un ciel qui s'éclaircit dans les prochaines années avec d'une part, une reprise de l'emploi plus appuyée (+1,5% en 2026, +1,9% en 2029) et d'autre part, un recul du taux de chômage. La baisse devrait rester modérée en 2026 (5,9% en 2026 contre 6,0% en 2025) mais s'amplifier à partir de 2027 contractant annuellement le taux de chômage de 0,2, voire 0,3 point de pourcentage (pp.) jusqu'en 2029 (5,1%). La croissance du coût salarial moyen devrait rester en-dessous des 2,5%.

Tableau 2 : Prévisions concernant l'emploi

	1995-2024	2024	2025	2026	2027	2028	2029
	Evolution en % (ou spécifié différemment)						
PIB (en vol.)	2,9	0,4	1,0	2,0	2,3	2,3	2,4
Emploi total intérieur	3,0	1,0	1,0	1,5	1,7	1,8	1,9
Taux de chômage (% de la pop. active, déf. ADEM)	4,6	5,8	6,0	5,9	5,7	5,4	5,1
Indice des prix à la consommation (IPCN)	2,1	2,1	2,1	1,4	2,0	2,1	2,0
Echelle mobile des salaires	2,0	2,5	1,7	1,9	2,1	1,9	1,7
Coût salarial moyen	3,1	3,5	3,3	2,3	2,3	2,4	2,5
Emissions de gaz à effet de serre ¹	-2,2	-0,3	-2,6	-3,4	-4,6	-5,1	-3,9

Source : STATEC (1995-2024: données observées ou estimées ; 2025-2029 : prévisions du STATEC)

¹ 2005-2023

b. Priorités politiques et commentaires

Dans sa proposition de budget relative au marché du travail, le Gouvernement énumère certaines mesures notamment l'adaptation et la digitalisation des congés extraordinaires et spéciaux, tels que le congé de paternité, le congé d'aidant, le congé pour cas de force majeure ainsi que le congé linguistique. Toutefois, la conciliation vie professionnelle-vie privée va bien au-delà de ces mesures, la CSL préconise des mesures fortes et additionnelles pour atteindre cet objectif.

Le Gouvernement met également en parallèle un chômage élevé (18 065 demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM pour un taux de chômage de 5,9 %) et l'existence de pénurie de main-d'œuvre qualifiée dans presque tous les secteurs. L'adaptation des compétences par le reskilling et upskilling pour réduire l'écart entre compétences disponibles et les besoins économiques est mentionnée comme priorité. L'introduction du programme Skillsplang pour une gestion prévisionnelle des compétences devrait soutenir cet objectif. Comme développé dans le présent chapitre, la formation est une des solutions aux pénuries de main d'œuvre, la considération des conditions de travail de certains métiers en est également une autre. Il est essentiel de pouvoir identifier en toute objectivité les difficultés de recrutement dues au manque d'attractivité de certains métiers.

Dans la section consacrée au Ministère du travail, il est explicitement cité : « Au lieu de financer le chômage par l'attribution d'une indemnité de chômage voire le REVIS, le Gouvernement estime qu'il y a lieu d'investir dans l'emploi des jeunes, des personnes en situation de précarité et ceux rencontrant des difficultés pour réintégrer le marché de l'emploi ». La Chambre s'inquiète de cette tournure de phrase, en particulier du terme « au lieu » et donc, des intentions de moyen et long terme concernant les indemnités chômage, pilier essentiel de la protection sociale.

Par ailleurs, la révision des règlements européens relatifs à la coordination des systèmes de sécurité sociale est également évoquée, risquant « d'avoir un impact budgétaire non-négligeable au niveau du montant des indemnités chômage à verser par le Luxembourg à l'étranger » mais également en termes de prises en charge par l'ADEM (inscription et accompagnement). La CSL constate qu'aucun accord n'a encore été trouvé et se questionne sur la position du Gouvernement à ce sujet. La CSL rappelle que les salariés devraient bénéficier d'un système de prestations harmonisé quel que soit le pays de résidence.

Il est également mentionné que « l'ADEM publie » régulièrement des analyses sectorielles dans un souci de transparence du marché de l'emploi, dont les analyses quantitatives sont validées par les organisations patronales de chaque secteur. La recherche approfondie de ces publications est restée infructueuse (à l'exception d'un Zoom emploi sur les métiers de l'IT). Il est toutefois souhaitable que les salariés ainsi que leurs représentants aient facilement accès à ces études en les mettant à disposition au moins sur le site de l'ADEM dans la section « [chiffres et analyses](#) ».

2.2. Vue d'ensemble

Pour faciliter la lecture du marché de l'emploi, il est intéressant de considérer l'ensemble de la population entre 20 et 64 ans comme point de départ. Celle-ci permet aussi d'aborder les indicateurs sous-jacents plus aisément.

Au deuxième trimestre 2025 (Q2 2025), 74,6% des résidents âgés de 20 à 64 ans, c'est-à-dire les trois-quarts, ont un emploi. Ce taux, appelé le taux d'emploi, est en légère augmentation par rapport au deuxième trimestre 2024 (74,4%, soit une progression de 0,2 pp.) et se trouve juste en-dessous de la moyenne européenne (76,2%) (en bleu clair et foncé dans le graphique ci-dessous).

Le chômage, tel que défini par le Bureau International du Travail (BIT), concerne les personnes sans emploi, disponibles pour travailler et qui recherchent activement un emploi (orange). Depuis le deuxième trimestre (Q2) 2022, le chômage a augmenté de manière presque continue. Au Q2 2022, il concernait 3,2% de la population totale âgée de 20 à 64 ans contre 4,6%, trois ans plus tard au Q2 2025.

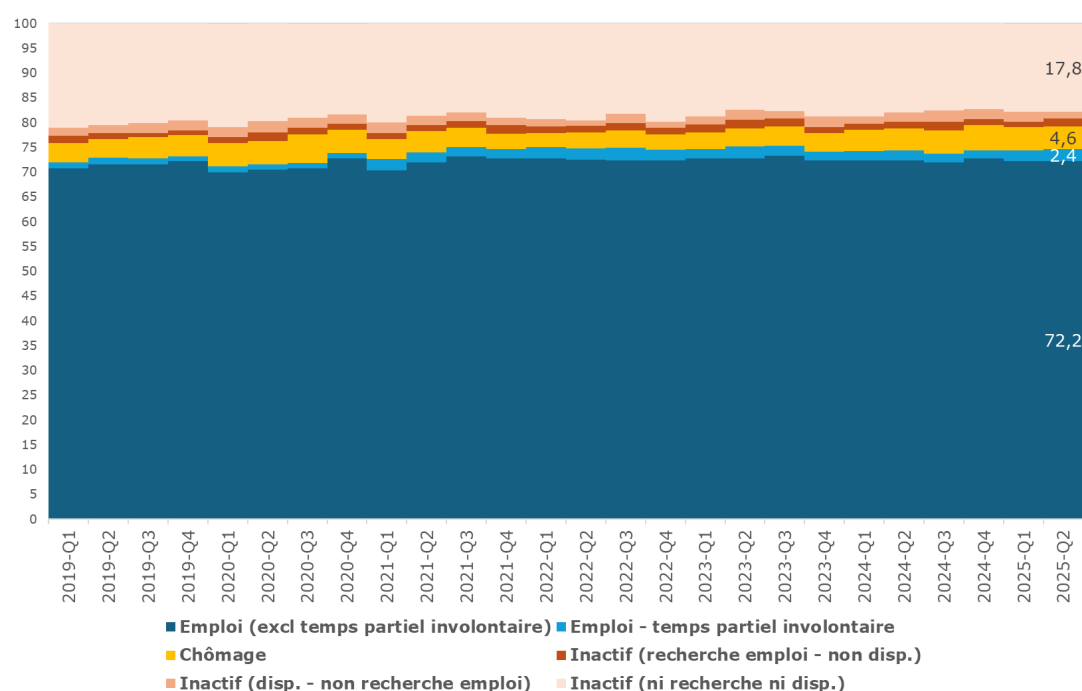
En considérant l'ensemble de la population, on remarque qu'une hausse du taux d'emploi ne se traduit pas automatiquement par une baisse du chômage et vice-versa. Dans les faits, depuis le premier trimestre 2019, l'emploi et le chômage ont augmenté ou diminué simultanément dans la majorité des trimestres (15 trimestres sur 25). En effet, une troisième catégorie doit être prise en compte, ce sont les personnes inactives, c'est-à-dire celles qui ne sont ni à l'emploi ni au chômage (en rouge clair et foncé), représentant 20,7% de la population entre 20 et 64 ans. Il peut s'agir d'étudiants, de personnes à la retraite, malades, prenant soin d'autres membres de la famille, etc.

Depuis plus de 15 ans, la population active (incluant donc les personnes à l'emploi ou au chômage au sens du BIT) en proportion de la population totale tend à augmenter. Cette tendance se confirme aussi ces dernières années, celle-ci passant de 76,7% au Q2 2019 à 79,3% au Q2 2025. Les prochaines sections montreront que cette augmentation du maintien en activité se reflète également dans la situation administrative de ces personnes.

Par ailleurs, en plus du chômage, il convient de considérer les personnes qui, soit travaillent à temps partiel mais souhaitent travailler plus, soit sont inactives mais répondent à un des deux critères du chômage, à savoir la recherche d'emploi et la disponibilité. En effet, toutes ces personnes désirent travailler ou travailler plus sans que leur souhait soit satisfait.

Avant 2021, les personnes à temps partiel souhaitant travailler plus étaient aux alentours de 5 000, depuis, leur nombre oscille entre 7 et 10 000 selon les trimestres. Concernant les personnes inactives disponibles mais qui ne recherchent pas activement un emploi, ainsi que celles qui recherchent un emploi sans être immédiatement disponibles, leur nombre est resté relativement stable depuis 2019. En moyenne, ces groupes représentent environ 13 000 personnes chaque trimestre. En comparaison, le nombre de personnes répondant aux critères du chômage selon le BIT était d'approximativement 20 000 au deuxième trimestre 2025.

Graphique 18 : Population résidente selon le statut professionnel, Q1 2019-Q2 2025

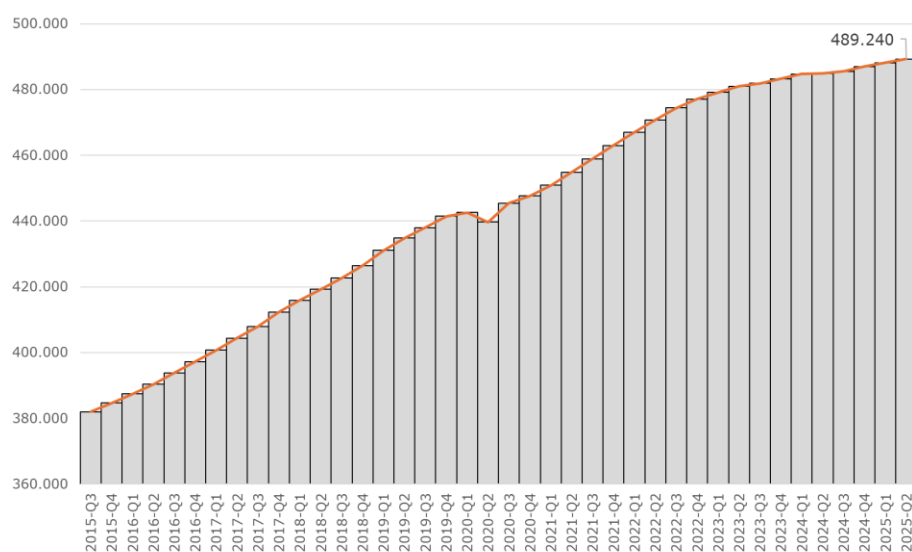


Source : Eurostat

2.3. Emploi et activité

Au deuxième trimestre 2025, 489 240 personnes travaillaient au Luxembourg. Entre Q2 2023 et Q2 2024, le nombre de travailleurs n'a augmenté que de 3 881 unités (+1%) et de 4 339 unités entre Q2 2024 et Q2 2025 (+1%). La croissance de l'emploi s'est littéralement essouffée s'éloignant de son rythme d'avant 2023.

Graphique 19 : Emploi intérieur corrigé des variations saisonnières et des effets de calendrier, Q3 2015-Q2 2025

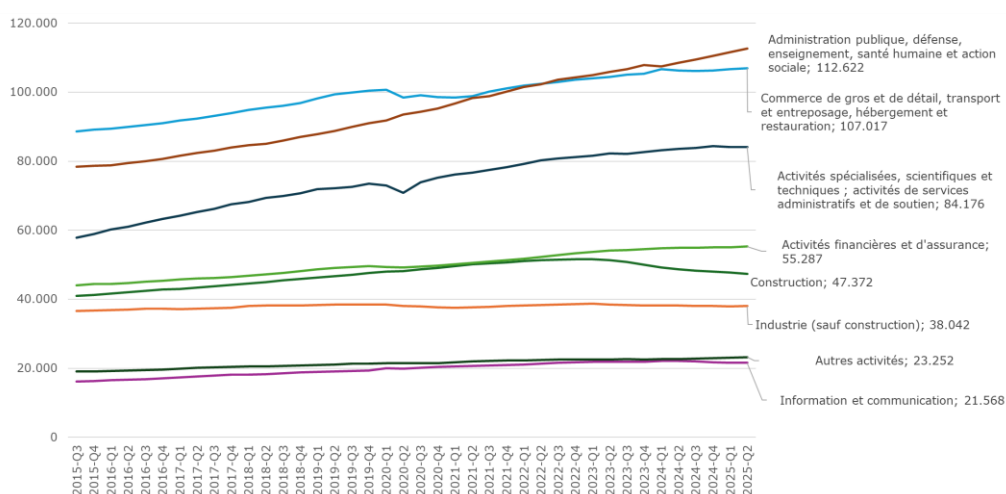


Source : STATEC

a. Secteurs d'activité

Au deuxième trimestre 2025, près d'un emploi sur quatre se trouve dans le secteur de l'administration publique, de la défense, de l'enseignement, de la santé humaine et de l'action sociale, représentant 23% du total des emplois. Ce secteur a également enregistré la plus forte progression entre le deuxième trimestre 2024 et le deuxième trimestre 2025, avec une augmentation de l'emploi de 4%. Le commerce de gros et de détail, le transport et l'entreposage, ainsi que l'hébergement et la restauration comptent également une proportion significative d'emplois, correspondant à 22% du total, mais la croissance de l'emploi dans ces secteurs est moins importante (+1%). Les activités spécialisées, scientifiques et techniques, ainsi que les activités de services administratifs et de soutien, représentent 17% de l'emploi intérieur et ont également progressé de 1% par rapport au deuxième trimestre 2024 tout comme les activités financières et d'assurance, qui comptent pour 11% des emplois. L'industrie, qui occupe 8% des travailleurs, stagne, tandis que deux catégories de secteurs sont en recul : la construction, avec 10% de l'emploi total, et le secteur de l'information et de la communication, avec 4% de l'emploi total, ont tous deux enregistré une diminution de 3% de leurs effectifs par rapport au même trimestre 2024.

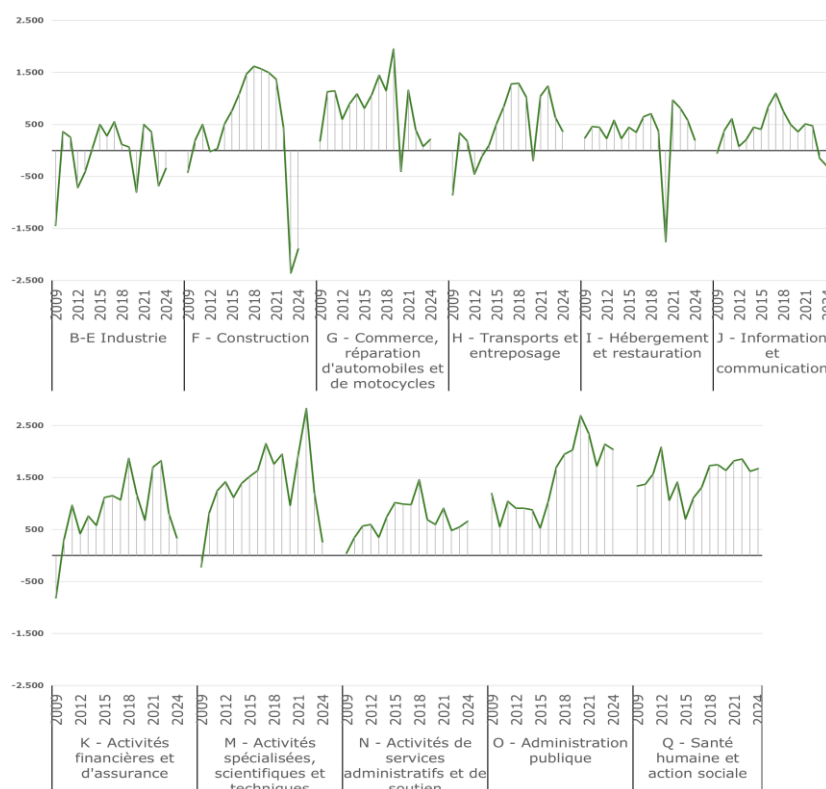
Graphique 20 : Emploi intérieur par secteur d'activité, Q3 2015-Q2 2025



Source : STATEC

En détail, l'analyse de la création nette d'emploi montre une augmentation significative pour deux secteurs : l'administration publique et le secteur de la santé humaine et l'action sociale qui, depuis 2018, augmentent leurs effectifs de plus de 1 500 postes chaque année. Les années 2023 et 2024 ont enregistré un ralentissement clair de la création nette d'emploi dans les autres secteurs. La construction, l'industrie (B-E) et le secteur de l'information et de la communication comptabilisent même une suppression nette d'emploi.

Graphique 21 : Création nette d'emplois annuelle par secteur d'activité, janvier 2009-janvier 2025



Note : A des fins de lisibilité, sont exclus du graphique : le secteur de l'agriculture, sylviculture et de la pêche (A) ; les activités immobilières (L) ; l'enseignement privé (P) ; le secteur des arts, spectacles et activités récréatives (R) ; les autres activités de services (S) ; les activités des ménages en tant qu'employeurs, activités indifférenciées des ménages en tant que producteurs de biens et services pour usage propre (T), chacun comptant une création ou une suppression annuelle nette < 400 emplois sur l'ensemble de la période ainsi que le secteur « autres » qui correspond aux activités extraterritoriales et au secteur « non déterminé »

Source : IGSS, site Adem, tableaux interactifs relatifs aux flux de main-d'œuvre

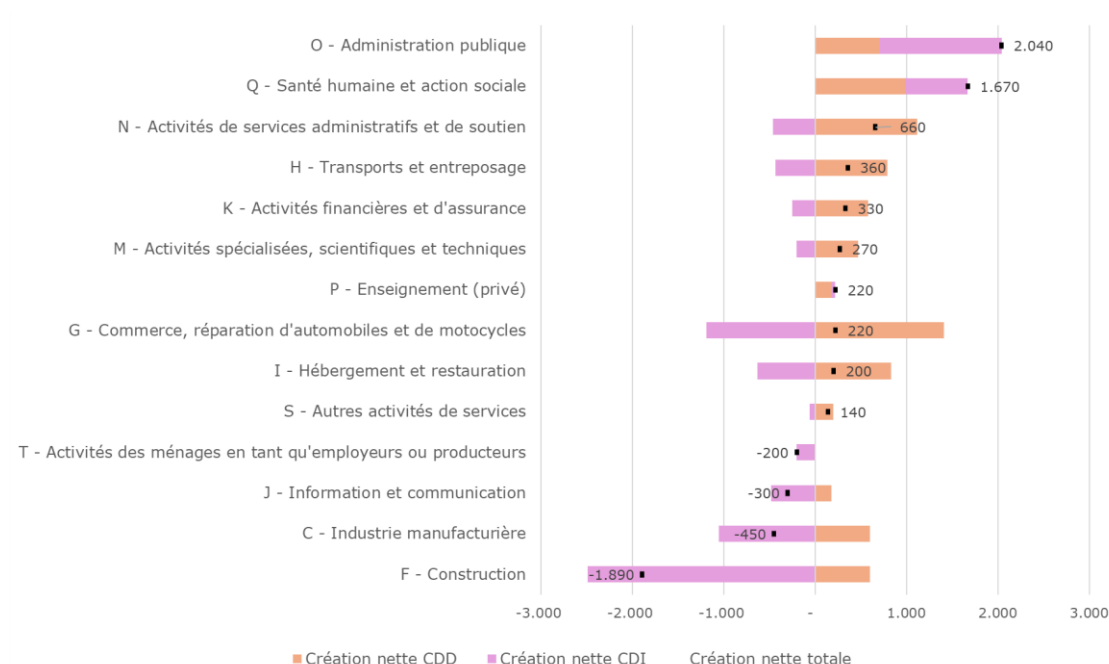
b. Création nette et type de contrat

Enter janvier 2024 et janvier 2025, 142 040 recrutements et 137 720 fins de contrats⁵ ont été enregistrés sur le marché de l'emploi luxembourgeois (hors intérimaire), donnant lieu à une création nette de 4 320 postes. Il est ici important de souligner que les fins de contrats à durée indéterminée (CDI) (106 120) ont été supérieures au nombre de recrutements pour ce type de contrat (101 650), en d'autres mots, sur 12 mois, il y a eu plus de postes CDI supprimés que créés⁶ générant un solde négatif de 4 560 postes CDI alors que les CDD ont un solde positif de 8 880 postes sur la même période.

⁵ Sont uniquement considérés des actifs salariés non-intérimaires exerçant une activité professionnelle au Luxembourg et affiliés au système de la sécurité sociale luxembourgeoise (fonctionnaires nationaux inclus)

⁶ <https://adem.public.lu/dam-assets/fr/publications/faits-et-chiffres/2025/tableau-de-bord-janvier2024-janvier2025.pdf> p.37

Graphique 22 : Création nette d'emplois par secteur d'activité et type de contrat, janvier 2024-janvier 2025

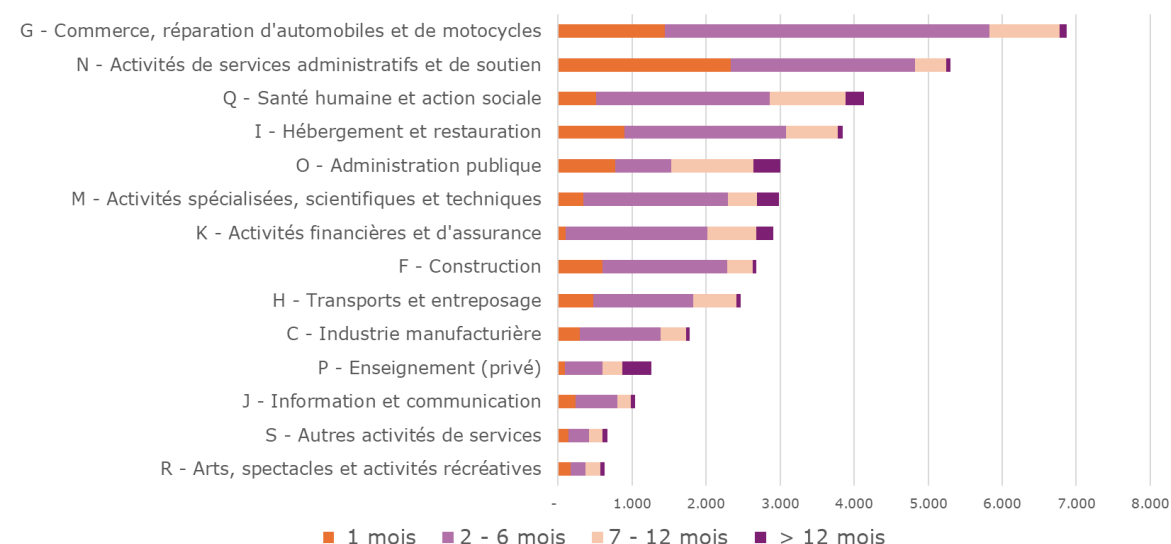


Note : A des fins de lisibilité, sont exclus les secteurs avec moins de 100 créations / suppressions nettes d'emploi

Source : ADEM, IGSS

Un autre aspect intéressant est la ventilation des recrutements associés à des contrats à durée déterminée selon la durée. La durée la plus fréquente en 2024 d'un recrutement CDD est entre 2 et 6 mois dans la grande majorité des secteurs.

Graphique 23 : Recrutements CDD par secteur et durée de contrat, janvier 2024-janvier 2025



Source : ADEM, IGSS

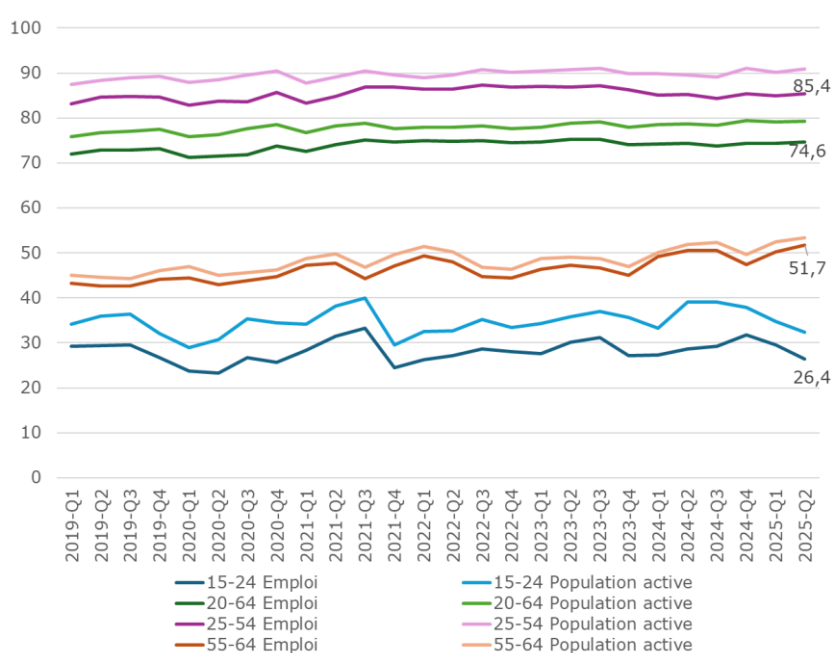
c. Âge - résidents

Entre le deuxième trimestre 2021 et 2025, le taux d'emploi des personnes résidentes entre 20 et 64 ans a augmenté de 0,6 pp. avec de faibles variations trimestrielles. Depuis 2021, alors que le taux d'emploi semble presque figé, le taux d'activité augmente laissant apparaître la part croissante du chômage (au sens du BIT), c'est-à-dire les personnes disponibles et en recherche active d'emploi.

En distinguant les catégories d'âge, la marché de l'emploi apparait visiblement défavorable pour les 25-54 ans. Depuis 2023, leur taux d'emploi diminue globalement mais la part d'actifs reste quasi stable ou augmente. L'emploi et l'activité des 55-64 ans à l'inverse enregistrent une tendance globalement à la hausse : au deuxième trimestre 2025, 51,7% des personnes âgées entre 55 et 64 ans étaient en emploi et 53,3% étaient encore actives. Cet écart très faible entre l'emploi et la population active laisse supposer que ne pas avoir d'emploi à un âge avancé conduit presque systématiquement à l'inactivité. Celle-ci peut se traduire par un retrait définitif de la vie active ou par un découragement face à une recherche active d'emploi peu fructueuse.

Enfin, la population active ou en emploi entre 15 et 24 ans peut enregistrer des variations importantes. Au Q2 2025, un peu plus d'un quart des des 15-24 ans étaient en emploi (26,4%) mais presque un tiers étaient considérés comme actifs. Cette tranche d'âge doit être analysée à la lumière d'autres indicateurs que le chômage au sens du BIT en raison d'une présence importante d'étudiants sur le marché de l'emploi. Les NEET (acronyme pour neither in employment nor in education or training – ni en emploi ni en formation ni en education) peut être plus révélateur d'une situation précaire des jeunes que le concept même du chômage.

Graphique 24 : Population résidente active et en emploi par catégorie d'âge, Q1 2019-Q2 2025 (% de la population totale)



Source : Eurostat

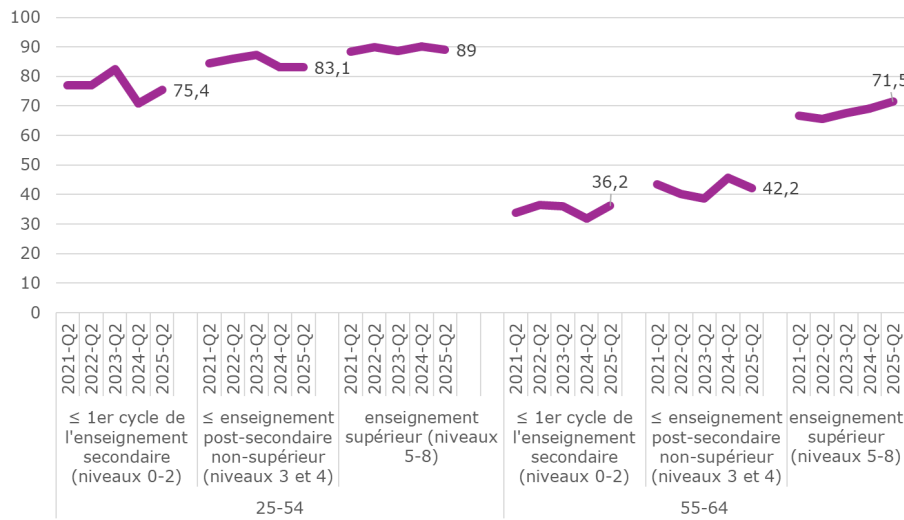
d. Éducation - résidents

Au deuxième trimestre 2025, 75,4% des personnes âgées entre 25 et 54 ans et ayant atteint tout au plus le premier cycle du secondaire avait un emploi. Le taux d'emploi atteint 83,1% pour les personnes ayant au plus un niveau d'enseignement post-secondaire et 89% pour les diplômés de l'enseignement supérieur. Ces taux, ventilés par niveau d'études, se contractent fortement, environ de moitié, parmi les personnes âgées entre 55 et 64 ans, en particulier pour celles n'ayant pas un niveau de l'enseignement supérieur. Le taux d'emploi des 55-64 ans diplômés de l'enseignement supérieur tend à la hausse depuis 2022 pour atteindre 71,5% en Q2 2025 (- 18 pp. par rapport aux 25-54 ans). L'âge et la pénibilité de certains métiers semblent être des facteurs décisifs quant à un retrait précoce de la vie active. Et ce, d'autant plus que les années d'études peuvent éventuellement être prises en compte dans la carrière d'assurance permettant une certaine comparaison des personnes dans les mêmes catégories d'âge. Cette hypothèse est cohérente avec les résultats obtenus dans le cadre de l'analyse de l'IGSS « Les différentes composantes du taux d'absentéisme au travail »⁷ présentant un taux d'absence accru pour les cols bleus par rapport aux cols blancs d'un point de pourcentage ainsi que l'analyse du reclassement professionnel (cf. supra).

⁷<https://igss.gouvernement.lu/dam-assets/publications/aper%C3%A7us-et-cahiers/cahiers-statistiques/cahier-statistique-no17.pdf>

Par ailleurs, en comparant la situation au deuxième trimestre de chaque année depuis 2021, le taux d'emploi diminue au moins une fois pour toutes les catégories, indiquant une fragilisation globale du marché de l'emploi ces dernières années.

Graphique 25 : Population résidente en emploi par niveau d'éducation atteint, Q2 2019-Q2 2025 (% de la population totale de chaque catégorie)



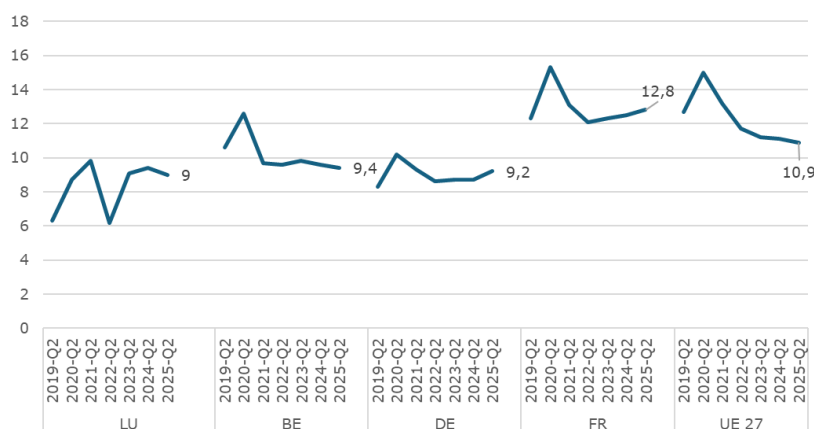
Source : Eurostat

2.4. Neet

Au Luxembourg, au deuxième trimestre 2025, près d'un jeune entre 15 et 29 ans sur 10 n'est ni aux études, ni en emploi, ni en formation (NEET) (9,0%). C'est un peu moins que ce qui est observé en Allemagne (9,2%) ou en Belgique (9,4%), ainsi qu'au niveau européen ou en France, tous deux se situant au-dessus des 10%. Toutefois, le Luxembourg présente une particularité : son taux NEET est revenu, depuis 2023, à un niveau proche de 2020, contrairement aux autres pays où ce taux reste inférieur à celui de la crise sanitaire. Ce constat montre encore une fois que le marché de l'emploi luxembourgeois peine à se remettre du ralentissement économique qui a suivi la crise énergétique en 2023. Parmi les jeunes entre 15 et 29 ans, seulement 2%⁸ ne sont ni en études, ni en emploi, ni en formation et ne souhaitent pas travailler ce qui montre la relation avec un manque certain d'opportunités professionnelles pour ces personnes.

⁸ Jeunes sans emploi et ne participant ni à l'éducation ni à la formation par statut au regard de l'emploi (taux NEET). [edat lfse 20]

Graphique 26 : Résidents entre 15 et 29 ni en études, ni en emploi, ni en formation, Q2 2019-Q2 2025, Luxembourg, Belgique, Allemagne, France et Union européenne (% de la population totale entre 15 et 29 ans)



Source : Eurostat

2.5. Demande et offre d'emploi

a. Chômage ADEM

En septembre 2025, 18 920 résidents étaient inscrits à l'ADEM, ce qui représente une augmentation de 1 187 personnes par rapport à la même date en 2024. Alors que depuis mai 2025, le taux de chômage désaisonnalisé était retombé en dessous des 6%, il augmente de nouveau et s'élève à 6,1 % en septembre 2025.

Graphique 27 : Taux de chômage mensuel 2017-2025



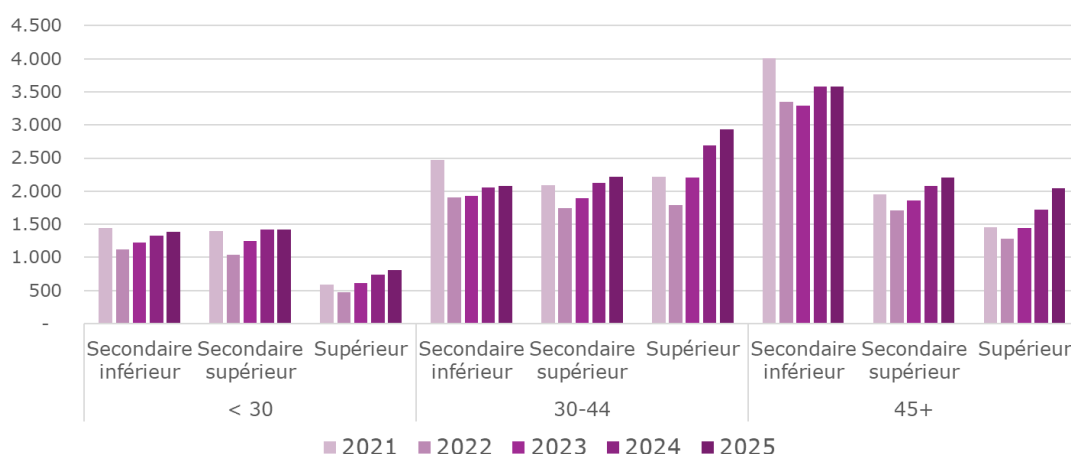
Source : STATEC

L'analyse croisée de l'évolution des demandeurs d'emploi par âge et niveau d'éducation apporte plusieurs enseignements. Le premier est que la présence prépondérante des demandeurs d'emploi de 45 ans et plus ayant atteint tout au plus le secondaire inférieur amène à soutenir les efforts d'upskilling et de reskilling ainsi que les mesures favorisant la réinsertion de demandeurs d'emploi plus âgés. Sur base du budget 2026 pluriannuel, les dépenses pour l'aide à l'embauche des chômeurs âgés connaîtraient une croissance annuelle de 3% entre 2026 et 2029 (de 19,2 en 2026 à 21 M€ en 2029). Toutefois, l'allongement de la vie active qui se profile par un allongement de la durée de carrière d'assurance ainsi que les difficultés de recrutements des personnes expérimentées pourraient suggérer des aides plus importantes. Et ce, d'autant plus que les chômeurs âgés de plus de 60 ans inscrits à l'ADEM, représentant 7 % du total de la demande d'emploi résidente, ont fortement progressé : +12% sur base des trois premiers trimestres 2022 et 2023 ; +16 % entre

2023 et 2024 et +4% entre 2024 et 2025. En septembre 2025, les plus de 45 ans représentaient 41 % du total de la demande d'emploi et les plus de 55 ans, 18 %.

Une deuxième observation est l'évolution significative depuis 2022 des demandeurs d'emploi qualifiés de l'enseignement supérieur et ce, peu importe la catégorie d'âge. Si la tendance tend à se confirmer, il sera important d'identifier les mécanismes offrant des solutions efficaces pour la réinsertion de ces personnes. Les dépenses de formation dans le cadre du Fonds pour l'Emploi pèsent pour 41,1 M€ en 2025, 43,6 en 2026 et 49,2 en 2029 (+6/7% en 2026 et 2027, +3% en 2028 et 2029). Ce volet est essentiel à la réinsertion de ces personnes sur le marché de l'emploi. En effet, un lien direct est évoqué entre chômage et pénuries de main d'œuvre dans le contexte du budget. La formation est la solution pour donner une opportunité professionnelle à ces personnes tout en répondant aux besoins des employeurs. Toutefois, en plus des difficultés de recrutements liées aux problèmes de correspondance entre les compétences disponibles et recherchées, les pénuries de main d'œuvre peuvent être causées par d'autres facteurs, en ce compris les conditions de travail. Il est dès lors essentiel de poser le bon diagnostic de la pénurie en amont pour pouvoir y remédier efficacement. Certains métiers pourraient souffrir d'un manque d'attractivité sur le long terme en raison d'horaires atypiques, de pénibilité ou encore de conditions salariales peu attrayantes.

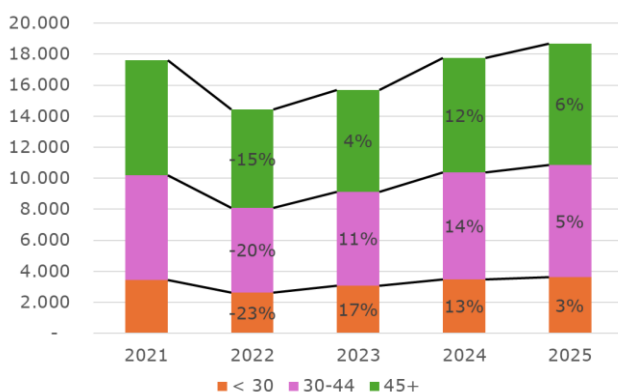
Graphique 28 : Demandeurs d'emploi résidents ADEM par catégorie d'âge et niveau d'études, moyenne mensuelle janvier-septembre 2021-2025



Source : ADEM

Concernant les jeunes, les dépenses prévues dans le cadre des dépenses du Fonds de l'Emploi ne devraient pas s'intensifier dans les prochaines années. Il sera dès lors important d'observer si la reprise du marché de l'emploi prévue profitera aux jeunes et aux NEET en particulier. Actuellement, les jeunes contribuent peu à l'augmentation de la demande d'emploi (+3% contre +5% pour les 30-44 ans et 6% pour les 45 ans et plus) mais ils y sont néanmoins présents : 20 % de la demande d'emploi a moins de 30 ans, ce qui justifie largement des actions menées en leur faveur.

Graphique 29 : Demandeurs d'emploi résidents ADEM par âge, moyenne mensuelle janvier-septembre 2021-2025, en valeur absolue et variation (%)



Source : ADEM

b. Reclassement externe et pension d'invalidité

En septembre 2025, 17% des demandeurs d'emploi résidents avait un statut spécifique. Plus précisément, 9% avait uniquement un statut de capacité de travail réduite (plus précisément, bénéficiaires d'une décision de reclassement externe), 7 % avait statut de salariés handicapés et 1 % cumulait les deux statuts.

Procédure de reclassement professionnel

Objectif : La procédure de reclassement professionnel vise à aider les salariés qui, pour des raisons de santé, ne peuvent plus exercer leur dernier poste, mais ne sont pas éligibles à une pension d'invalidité. Elle facilite leur réinsertion professionnelle, soit au sein de leur entreprise actuelle (reclassement interne – RPI), soit chez un autre employeur (reclassement externe – RPE).

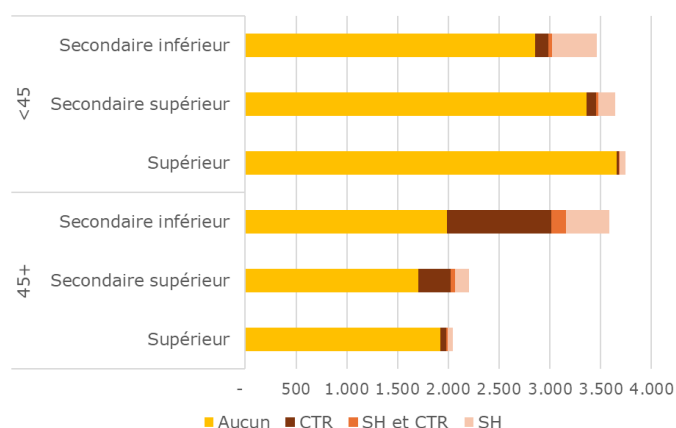
Pour être **éligible**, le salarié doit : ne pas être reconnu invalide ; être incapable d'exercer son dernier poste en raison d'une maladie ou d'une infirmité ; avoir occupé ce poste pendant au moins 3 ans (au moment de la saisine de la Commission Mixte) ou disposer d'un certificat d'aptitude établi par le médecin du travail lors de son embauche.

Exceptions : La procédure peut aussi être déclenchée dans les cas suivants : retrait d'une pension d'invalidité accordée immédiatement après une activité salariée ; retrait d'une rente complète de l'Association d'assurance accident ; incapacité due aux séquelles d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle reconnus par l'Association d'assurance accident.

Procédure : ni le salarié ni l'employeur ne peuvent saisir directement la Commission Mixte pour lancer la procédure.

La moyenne de janvier à septembre 2025 indique que le profil des personnes en reclassement externe est pour le moins distinctif : en effet, il concerne essentiellement des personnes âgées de plus de 45 ans ayant atteint tout au plus le secondaire inférieur ainsi que ceux diplômés du secondaire supérieur mais dans une moindre mesure. Les plus jeunes (< 44 ans) et les personnes diplômées de l'enseignement supérieur sont très peu présents dans ce dispositif. Les salariés handicapés partagent plutôt la caractéristique de disposer d'un diplôme équivalent au plus au premier cycle du secondaire, les catégories d'âge ne présentant pas de grandes différences. Les durées d'inactivité sont supérieures à un an pour plus des deux-tiers des demandeurs d'emploi avec un statut spécifique, qu'ils aient une capacité de travail réduite ou qu'ils soient salariés handicapés, ou encore les deux.

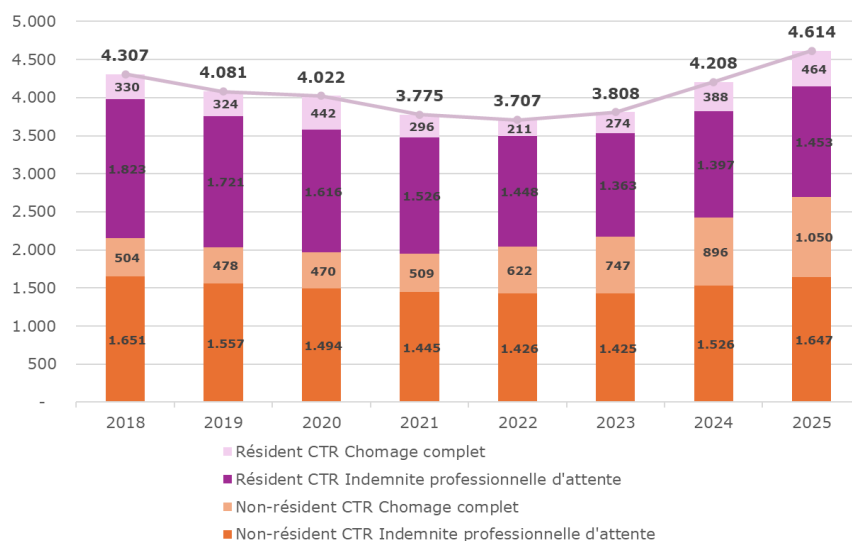
Graphique 30 : Demandeurs d'emploi ADEM par catégorie d'âge, niveau d'études et statut spécifique, moyenne mensuelle janvier-septembre 2025



Source : ADEM

Les données montrent une reprise de la hausse des demandeurs d'emploi en statut spécifique, en particulier ceux concernés par le reclassement externe, depuis l'année 2023.

Graphique 31 : Demandeurs d'emploi ADEM en capacité de travail réduite (reclassement externe) par type d'indemnisation et résidence, moyenne mensuelle janvier-septembre 2021-2025



Source : ADEM

L'indemnité professionnelle d'attente

Toute personne bénéficiant du **statut de personne en reclassement professionnel** arrivant au terme de ses droits à l'indemnité chômage (y compris prolongation) et pouvant se prévaloir d'une aptitude au dernier poste de travail avant le reclassement d'au moins 5 ans ou d'une ancienneté de service d'au moins 5 ans dans l'entreprise ayant fait l'objet du reclassement professionnel externe.

Les périodes d'activité professionnelle effectuées sous le statut de personne en reclassement professionnel sont prises en compte pour le calcul de l'aptitude. L'indemnité professionnelle d'attente est plafonnée à 1,5 fois le salaire social minimum ; soumise aux charges sociales et fiscales ; accordée, retirée et payée par l'ADEM ; pour moitié à charge du Fonds pour l'emploi et pour moitié à charge de l'organisme de pension compétent.

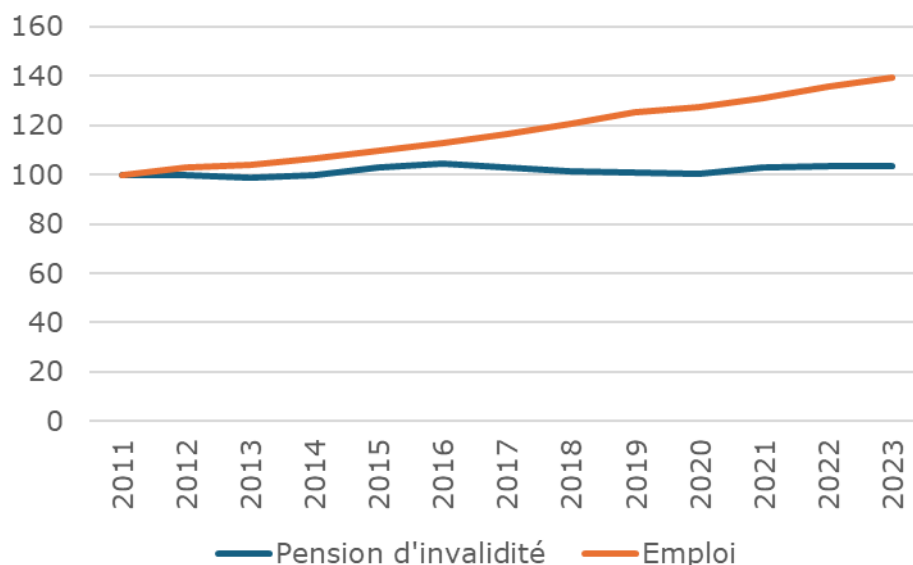
Elle correspond à 80% du revenu mensuel moyen cotisable au titre de l'assurance pension réalisé au cours des douze mois de calendrier précédant la décision de reclassement professionnel, ou, le cas échéant, précédant la mise en invalidité, respectivement l'attribution d'une rente complète.

Certains éléments peuvent contextualiser en partie cette hausse : selon les données d'Eurostat, l'emploi intérieur est de moins en moins composé d'« ouvriers » au sens de la Classification internationale des types de professions⁹ : leur proportion est passée de 35% en 2018 à 29% en 2022¹⁰. Cependant, il apparaît que le nombre d'ouvriers de plus de 50 ans a quant à lui augmenté de 5% durant la même période (les moins de 30 ans ont diminué leurs effectifs de 14% et les 30-49 ans de 9%). L'analyse montre donc des ouvriers âgés plus nombreux. Par ailleurs, le nombre de bénéficiaires de pension d'invalidité fluctue très faiblement et ne suit pas l'évolution du nombre de personnes à l'emploi. Une hypothèse pourrait être que certaines personnes peuvent être dirigées sur d'autres dispositifs de protection sociale, notamment le reclassement professionnel ou le chômage âgé. En effet, selon les années, entre un tiers et un quart des personnes ayant épuisé leur droit à l'indemnité pécuniaire de la CNS se voient attribuer une pension d'invalidité à l'issue de leur arrêt maladie. En 2023, ce parcours était le plus fréquent : 24 % des personnes ayant épuisé leur droit à l'indemnité pécuniaire de maladie ont basculé vers une pension d'invalidité, devant le chômage (17 %) et le reclassement externe (14 %), mais ces deux derniers dispositifs dépassent ensemble la pension d'invalidité.

⁹ <https://ccss.public.lu/dam-assets/telechargements/ccss-citp-08.pdf>

¹⁰ [Enquête sur la structure des salaires : salaires horaires\[earn ses hourly_custom_18417479\]](#)

Graphique 32 : Évolution des pensions d'invalidité Vs emploi, 2011-2023 (2011 = base 100)



Source : IGSS

Pour les reclassements internes, peu ou pas de statistiques officielles et publiques n'existent. Sur base d'une question parlementaire, il est juste connu que 1021 décisions concernant le reclassement interne avaient été prises en 2019. Une autre question parlementaire renseigne que cette même année 2019, 4 497 personnes avaient droit à l'indemnité compensatoire dans le cadre du reclassement interne.

Dans les « orientations budgétaires », il est explicitement mentionné que « l'ensemble des acteurs [...] est appelé à contribuer à la réponse aux défis : [...] soutenabilité du système de sécurité sociale, dynamisation du marché du travail [...]. De plus, les dépenses relatives au reclassement professionnel, en particulier visant l'indemnité compensatoire et l'indemnité professionnelle d'attente, sont celles pour lesquelles le Gouvernement prévoit des hausses les plus fortes parmi les dépenses de plus de 10 M€ (cf. tableau ci-dessous). Il apparaît donc que le dispositif du reclassement devrait être voué à être plus utilisé à l'avenir.

L'indemnité compensatoire

Reclassement interne : Au cas où le reclassement interne comporte une diminution de la rémunération, le salarié sous contrat de travail a droit à une indemnité compensatoire représentant la différence entre l'ancienne rémunération et la nouvelle rémunération.

Reclassement externe : En cas de reclassement externe, le salarié ayant trouvé un nouvel emploi, a droit à l'indemnité compensatoire, à condition qu'il ait été assigné par les services de l'ADEM.

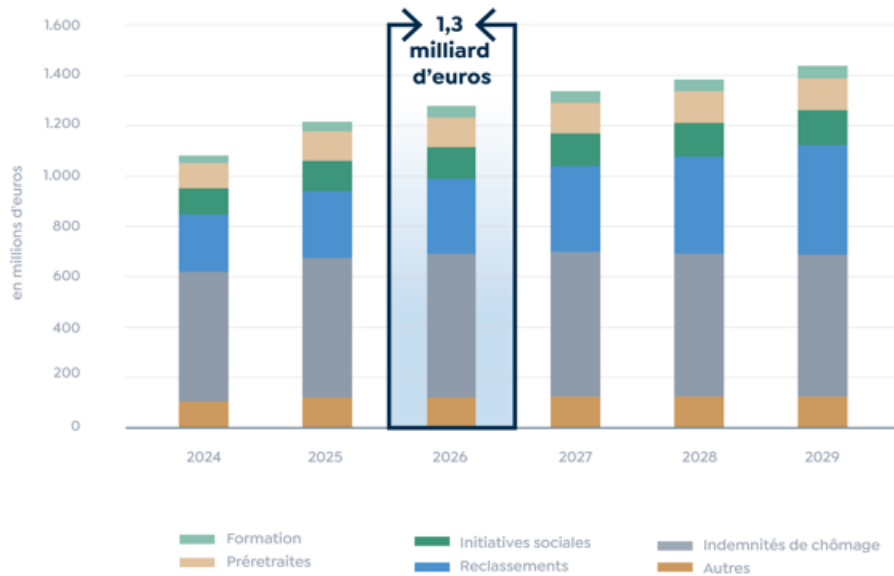
Concernant les dépenses en termes de reclassement, le budget 2026 prévoit une dépense pour :

- Les indemnités compensatoires pour salariés reclassés passant de 196,2 en 2025 à 332,8 M€ en 2029 (+ 14% annuel).
- Les indemnités compensatoires pour salariés handicapés se maintiendraient à 1,1 M€ sur toute la période.
- Les indemnités professionnelles d'attentes dont la prévision est de 65,7 en 2025 et de 100,7 M€ en 2029 (+ 11% annuel)
- L'indemnité forfaitaire remboursée à l'employeur dans le cadre du reclassement professionnel : 1,6 (2025) à 1,9 M€ (2029) (+ 6% annuel sauf en 2027 (0%))
- La participation aux frais de salaire pour salariés reclassés : 1,4 en 2025 à 2,5 M€ en 2029 (+ 29% en 2026, +17% en 2027, + 10% en 2028 et +9% en 2029)

- Mesures de réhabilitation, de reconversion et de formation professionnelle continue dans le cadre du reclassement professionnel (0,2 en 2025 à 0,4 M€ en 2029)

Il est donc attendu que les dépenses en reclassement augmentent à un rythme soutenu dans les prochaines années comme le montre également le graphique ci-dessous.

Graphique 33 : Prévisions budgétaires 2024-2029 Fonds de l'emploi : Graphique et tableau détaillé (tableau des dépenses > 10 M€)



III. Programme des dépenses	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2024	2025	2026	2027	2028	2029
A) Dépenses générales	1.084.572	1.219.850	1.280.250	1.339.350	1.386.750	1.441.150	100	112	118	123	128	133
1) Indemnités de chômage	515.334	556.700	570.400	576.100	570.000	563.800	100	108	111	112	111	109
1)a) Chômage complet	425.061	473.100	484.300	487.700	479.300	471.000	100	111	114	115	113	111
1)b) Remboursement du chômage des frontaliers (Règlement européen 883/2004)	59.180	48.400	50.800	53.100	55.400	57.700	100	82	86	90	94	97
1)d) Chômage partiel conjoncturel	13.319	15.600	15.600	15.400	15.200	15.000	100	117	117	116	114	113
1)e) Chômage involontaire dû aux intempéries /Chômage accidentel involontaire / Chômage technique involontaire	10.418	11.300	11.500	11.800	12.000	12.200	100	108	110	113	115	117
2) Actions pour combattre le chômage des jeunes	14.060	15.000	15.300	15.700	15.400	15.400	100	107	109	112	110	110
2)a) Dépenses sans cofinancement communautaire	14.060	15.000	15.300	15.700	15.400	15.400	100	107	109	112	110	110
- CAE (Contrat appui emploi)	10.004	10.700	10.900	11.200	11.000	11.000	100	107	109	112	110	110
3) Actions en faveur de l'emploi	525.366	607.050	650.950	701.050	753.350	812.750	100	116	124	133	143	155
3)a) Dépenses sans cofinancement communautaire	418.533	485.350	524.150	568.350	616.850	670.450	100	116	125	136	147	160
- Garantie des créances du salarié en cas de faillite de l'employeur	18.407	24.400	22.400	22.800	22.100	21.400	100	133	122	124	120	116
- Aide à l'embauche de chômeurs âgés.	16.633	18.700	19.200	19.800	20.400	21.000	100	112	115	119	123	126
- Aide à la création d'un emploi d'insertion pour chômeurs de longue durée	25.465	30.200	32.300	33.000	33.600	34.200	100	119	127	130	132	134
- Preretraite	100.785	115.900	118.100	120.600	122.900	125.000	100	115	117	120	122	124
- Pool des assistants à la direction dans l'enseignement secondaire / Assistants pédagogiques	8.917	10.300	10.500	10.700	10.900	11.100	100	116	118	120	122	124
- Indemnité compensatoire pour salariés reclassés	169.153	196.200	223.900	256.000	292.200	332.800	100	116	132	151	173	197
- Indemnité professionnelle d'attente	57.952	65.700	73.000	81.500	90.500	100.700	100	113	126	141	156	174
3)b) Dépenses sans cofinancement communautaire (Initiatives sociales en faveur de l'emploi)	105.847	120.500	125.400	131.100	134.700	140.300	100	114	118	124	127	133
- CIGR et CIGL	50.516	57.500	60.700	63.500	65.200	67.900	100	114	120	126	129	134
- Proactif	25.106	27.900	28.600	30.000	30.800	32.100	100	111	114	119	123	128
- Forum pour l'emploi	20.838	23.900	24.600	25.700	26.400	27.500	100	115	118	123	127	132
4) Section spéciale (Formation)	29.813	41.100	43.600	46.500	48.000	49.200	100	138	146	156	161	165
4)a) Aide à la promotion de l'apprentissage	11.871	18.800	19.100	19.500	19.900	20.200	100	158	161	164	168	170

Note : les rubriques dont les dépenses sont < 10 M€ ne sont pas affichées

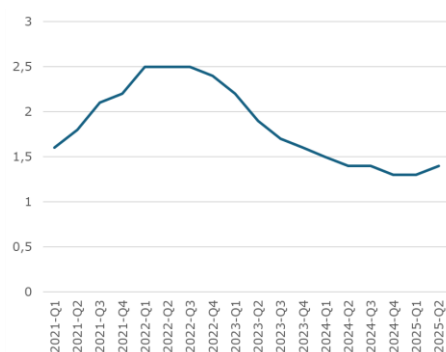
Source : Budget pluriannuel 2026-2029, volume 2

c. Offres d'emploi

Les statistiques des offres d'emploi ont un aspect intéressant, celui de mesurer les intentions de recrutements des employeurs. Dans des périodes de changements de cycle, ces données peuvent être utiles pour anticiper les mouvements de l'emploi. Fin 2022, par exemple, ce taux anticipait déjà la baisse de l'emploi visible en 2023 dans l'économie luxembourgeoise.

Le taux de vacance d'emploi, exprimé comme le nombre de postes vacants en proportion du nombre de postes occupés et vacants, remonte légèrement au deuxième trimestre 2025 mais reste inférieur à 1,5 %. Ce taux est donc encore très en-dessous des 2,5 % connu début 2022. Toutefois, comme le graphique le montre, cet indicateur ne montre pas de variations erratiques mais une tendance plutôt durable. Pour la première fois, ce taux remonte pouvant laisser présager les premières prémesses de la reprise attendue.

Graphique 34 : Taux de vacance d'emploi, Q1 2021-Q2 2025

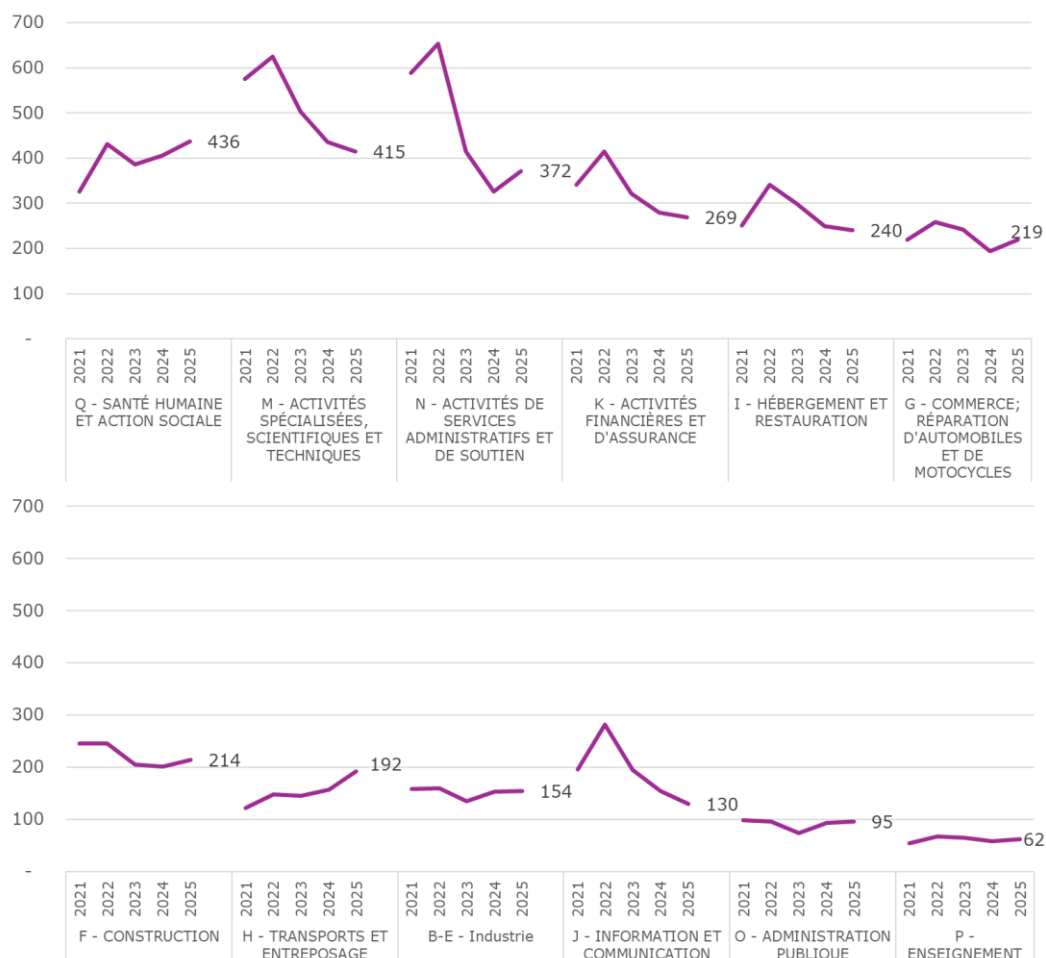


Source : Eurostat

Le nombre total de postes vacants déclarés à l'ADEM est quasi stable sur les trois premiers trimestres 2025 par rapport aux mêmes trimestres 2024 (+ 1 %), mettant un frein significatif aux baisses annuelles enregistrées en 2023 (- 17%) et en 2024 (-8 %).

Entre janvier et septembre 2025, certains secteurs ont néanmoins déclaré en moyenne plus de postes vacants que sur la même période 2024 : les activités de services administratifs et de soutien, le secteur des transports et entreposage et le secteur de la santé humaine et de l'action sociale montrant les plus fortes progressions. En revanche, le secteur de l'information et communication et les activités spécialisées, scientifiques et techniques poursuivent leur baisse entamée en 2023, tout comme les activités financières mais dans une moindre mesure.

Graphique 35 : Nombre mensuel moyen (janvier-septembre) de postes déclarés à l'ADEM, 2011-2025



Source : ADEM

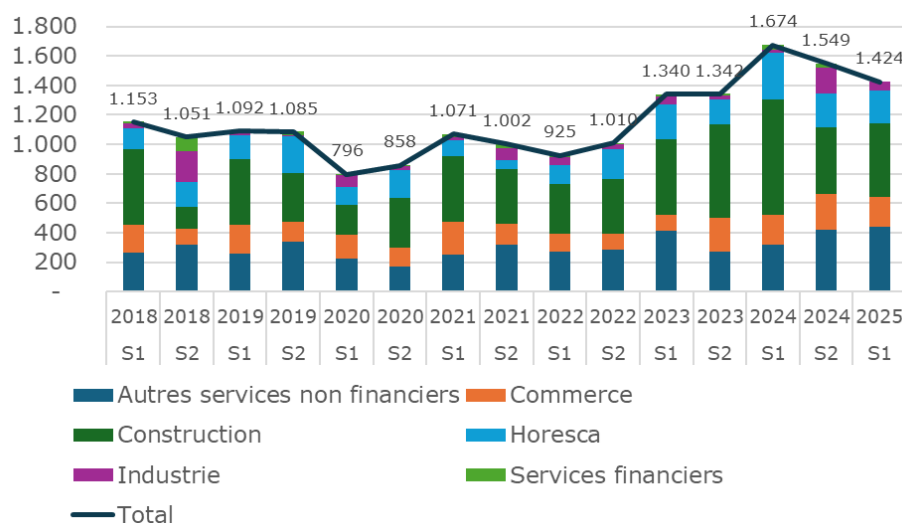
2.6. Faillites

Selon le dernier communiqué de presse publié par le STATEC relatif aux faillites, le total des pertes d'emplois s'élève à 2 310 postes supprimés sur les 3 premiers trimestres 2025 (contre 2 298 en 2024). Les secteurs les plus touchés sont les Holdings et fonds d'investissement avec 221 faillites.

- Le commerce enregistre 126 faillites (+3 par rapport à 2024), entraînant 300 pertes d'emplois ;
- La construction avec 115 faillites (-18% par rapport à 2024) générant 590 emplois perdus, toutefois la baisse est substantielle par rapport à 2024 (-41%) ;
- L'Horeca : 89 faillites (stable) impliquant 373 emplois perdus (-13%)
- Les activités de services administratifs et de soutien : suppression de 518 postes, ce qui constitue une hausse significative (+225%), cependant cette forte augmentation n'est due qu'à la faillite d'une seule société en septembre.

Selon le Dashboard publié par le STATEC présentant des données plus précises mais qui s'arrêtent au premier semestre 2025, les suppressions d'emploi dues à des faillites dans les autres services non financiers ont atteint leur valeur maximale au premier semestre 2024 sur la période S1 2018 – S1 2025. L'année 2023 et 2024 ainsi que, semble-t-il l'année 2025 montrent des pertes bien supérieures à ce qui a été enregistré entre 2018 et 2022.

Graphique 36 : Suppressions d'emploi Demandeurs d'emploi ADEM avec statut spécifique par statut, 2006-2025



Source : STATEC, Dashboard des faillites

2.7. Conclusions

Au deuxième trimestre 2025, le marché de l'emploi luxembourgeois affiche des signaux mitigés. D'un côté, la création d'emplois reste faible, avec seulement +4 339 postes supplémentaires entre le deuxième trimestre 2024 et le deuxième trimestre 2025, et un taux d'emploi des 20-64 ans qui s'établit à 74,6% (+0,2 point sur un an). À l'inverse, le taux de chômage atteint 6,1% en septembre 2025, après une légère baisse durant l'été, confirmant une tendance globale à la hausse. Les disparités sectorielles sont marquées : l'administration publique ainsi que la santé et l'action sociale portent la croissance de l'emploi, tandis que l'emploi dans la construction et le secteur de l'information-communication a reculé de 3 % en un an. De plus, la précarité des contrats s'accroît, avec une progression des CDD et un recul des CDI.

Les inégalités persistent selon l'âge et le niveau de qualification. Les 55-64 ans voient leur taux d'emploi progresser (51,7%), mais leur maintien en activité reste fragile, notamment pour les personnes non diplômées du supérieur, probablement en raison de leur état de santé, des conditions de travail ou d'opportunités professionnelles insuffisantes. Les 25-54 ans connaissent, quant à eux, une légère érosion de leur emploi, tandis que les jeunes (15-24 ans) restent exposés à la précarité, avec un taux de NEET (ni en emploi, ni en formation) de 9%, proche de la moyenne européenne.

Les dépenses publiques consacrées au reclassement et à la formation, portées par le Fonds de l'Emploi, devraient augmenter significativement d'ici 2029. Le reclassement vise notamment à maintenir en activité, c'est-à-dire sur le marché de l'emploi, les travailleurs qui ne peuvent plus exercer leur dernier poste. L'analyse révèle que leur profil est spécifique et correspond majoritairement aux travailleurs âgés moins qualifiés. Alors que le nombre de reclassés augmente, le nombre de bénéficiaires de pension d'invalidité (eux, sortis du marché de l'emploi de facto) stagne. C'est dans ce contexte que les aides octroyées pour la réinsertion des travailleurs âgés dans l'emploi devraient également augmenter de manière modérée, mais la question est de savoir si cela sera suffisant pour changer la donne. Les dispositifs de protection sociale doivent être adaptés et offrir suffisamment de ressources pour que les personnes exclues de l'emploi puissent y voir un futur réaliste et cohérent avec leur situation et, dans tous les cas, de réelles perspectives professionnelles sont maintenues actifs. Les dépenses en formation dont l'augmentation devrait aussi être soutenue ces prochaines années devront avoir pour objectif de permettre à tous, en ce compris peu qualifiés, jeunes et plus âgés, d'accéder aux programmes d'upskilling et reskilling.

Enfin, bien que le taux de vacance d'emploi montre une légère amélioration au deuxième trimestre 2025, ce qui semble plutôt bon signe, la reprise au niveau des postes vacants déclarés à l'ADEM reste inégale : certains secteurs, comme la santé, le transport ou les services administratifs, rebondissent, tandis que d'autres (technologie, finance) continuent de reculer. La vigilance s'impose pour éviter que la reprise annoncée ne laisse certains profils et secteurs sur le bord du chemin.

La redynamisation du marché du travail ainsi qu'une meilleure conciliation vie professionnelle-vie privée devrait signifier rendre le travail attractif pour les salariés, leur permettre de bénéficier d'une bonne qualité de vie comme de travail. Pourtant, peu d'éléments avancés par le Gouvernement vont dans ce sens. La CSL note une probable augmentation des demandeurs âgés, en ce compris ceux dont l'état de santé s'est détérioré. Elle relève aussi peu d'ambition pour améliorer la qualité du travail qui pourtant constitue un véritable levier pour d'une part, atténuer les pénuries de main d'œuvre et d'autre part, éviter que les conditions de travail mènent les salariés au chômage, en reclassement ou en invalidité, ce qui rendrait les fins de carrière professionnelle plus décentes pour les travailleurs.

PARTIE 2 : FINANCES PUBLIQUES

1. Les soldes publics

1.1 Les soldes budgétaires selon le système européen des comptes (SEC)

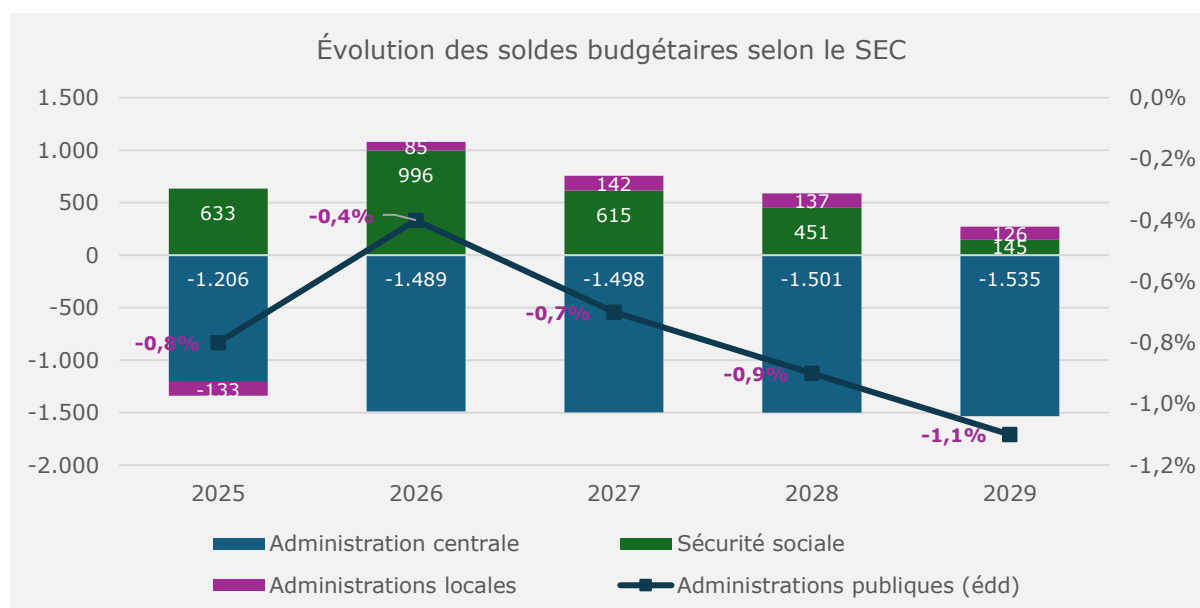
Selon le projet de budget, l'exercice comptable 2026 affichera un déficit de l'administration centrale équivalent à 1,6 % du PIB – en hausse par rapport à la situation estimée pour 2025 (-1,3 %), mais plus encore par rapport à l'année 2024 qui affichait un déficit de seulement 0,3 %, soit moins de 230 millions d'euros. Pour les années qui suivent, **le déficit de l'administration centrale devrait se stabiliser à un niveau nominal autour de 1,5 milliards d'euros et se réduire légèrement comparativement au produit intérieur brut (PIB) pour afficher 1,4 % dès 2028.**

Les administrations locales quant à elles devraient, après un déficit de 133 millions d'euros, donc de 0,1 % du PIB, en 2025, redevenir légèrement excédentaire (+0,1 % du PIB) en 2026 et le rester tout au long de la période du budget pluriannuel.

La sécurité sociale resterait excédentaire pendant tout l'horizon de projection. Après une baisse de l'excédent de 930 millions (1,1 % du PIB) à 633 millions d'euros (0,7 %) entre 2024 et 2025, l'excédent devrait repartir à la hausse en 2026 dans un contexte de hausse des taux de cotisation pour l'assurance pension. Ainsi, la sécurité sociale devrait afficher un excédent d'un milliard d'euros en 2026 – l'équivalent de 1,1 % du PIB – avant de reprendre une trajectoire baissière jusqu'à atteindre un excédent de 145 millions d'euros, soit 0,1 % du PIB, en 2029.

C'est dans le contexte de ces évolutions qu'il convient d'analyser le niveau du solde des administrations publiques qui, par définition rassemblent l'administration centrale, la sécurité sociale et les administrations locales. **En dépit de la hausse du déficit de l'administration centrale, la hausse de l'excédent de la sécurité sociale réduit le déficit des administrations publiques en 2026 (-0,4 %) par rapport à 2025 (-0,8 %). Par la suite, et dans un contexte de réduction progressif de l'excédent de la sécurité sociale à partir de 2026, le déficit des administrations publiques devrait se creuser dans les années à venir jusqu'à atteindre -1,1 % du PIB en 2029.**

Graphique 37 : Évolution des soldes budgétaires selon le SEC



Données : Budget pluriannuel 2026 – 2029

Si le niveau actuel du déficit peut surprendre dans le contexte luxembourgeois — qui n’a enregistré un déficit des administrations publiques que 6 fois au cours des 30 dernières années — il convient de relativiser ce constat potentiellement alarmiste. En effet, les « années dorées » de la sécurité sociale — qui avaient permis de compenser les déficits de certaines administrations par des excédents globaux — touchent désormais à leur fin. **La sécurité sociale reste financièrement saine, mais, en se normalisant, elle ne peut plus combler les « trous » des autres caisses.**

Au niveau de l’administration centrale, le déficit s’explique avant tout par le contexte macroéconomique et géopolitique actuel, qui contraint le gouvernement à augmenter significativement ses dépenses militaires tout en relançant l’économie par une politique anticyclique.

Encadré : Le piège de Maastricht

Les règles budgétaires européennes ont pour effet que certaines composantes actuelles et futures du déficit des administrations publiques sont davantage « techniques » que « réelles » - faisant en sorte que la comptabilité européenne peut s’avérer comme un piège [de Maastricht] d’un point de vue luxembourgeois.

Ainsi, le recours aux réserves accumulées est classé comme une « dépense » selon la méthodologie européenne de comptabilité nationale : bien que financées par des réserves expressément constituées à cette fin, ces « dépenses » viennent alourdir artificiellement le déficit public.

Très concrètement, l’utilisation des avoirs des différents fonds spéciaux - qui sont alimentés annuellement par le budget de l’État pour mener des investissements et dont les dotations budgétaires au cours des dernières décennies excédaient les dépenses de ces fonds ont constitué de vastes réserves – grève le déficit public.

Or, le projet de budget sous avis prévoit justement une « désépargne » au niveau de ces fonds spéciaux, de sorte que les alimentations budgétaires annuelles ne devraient plus couvrir l’ensemble des dépenses financées par les fonds spéciaux (*voire partie Investissements*). **À ce titre, en considérant les dépenses non-ajustées, la désépargne d’environ 210 millions d’euros dans les fonds spéciaux en 2026 expliquerait ainsi environ 14 % du déficit de l’administration centrale et 51 % du déficit des administrations publiques en 2026.**

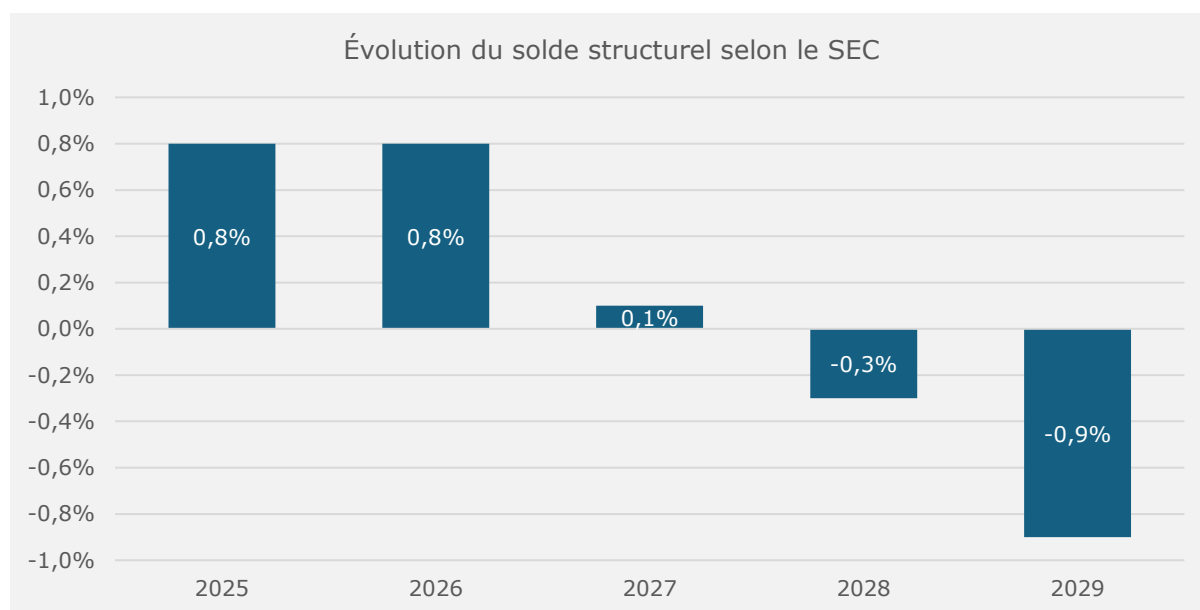
La constitution de réserves. en temps de vaches grasses pour être utilisées pendant les périodes de vaches maigres est donc implicitement pénalisée par ces règles de comptabilité – ce qui est fort regrettable aux yeux de la CSL.

Cette réalité observable à partir des fonds spéciaux dédiés aux investissements de l’État devra aussi se faire sentir sur le plan des réserves de la sécurité sociale, et plus précisément avec les réserves du système général d’assurance pension. En effet, une fois que les dépenses de la CNAP excéderont les recettes en cotisations et que la CNAP recourra à ces réserves, le bilan de la CNAP conduira à un déficit au niveau de la sécurité sociale et, le cas échéant, au niveau des administrations publiques selon les règles comptables européennes.

Ainsi, le recours aux réserves sera qualifié d’un point de vue « surplus/déficit » d’exactement la même manière qu’un endettement – alors même que pendant plusieurs décennies des réserves ont justement été constituées pour la seule fin de combler des besoins futurs éventuels. En fin de compte, cet effort supplémentaire qui était basé sur un consensus national n’est pas du tout pris en compte pour apprécier la situation budgétaire luxembourgeoise selon la comptabilité nationale.

Cette dynamique se reflète en partie au niveau du **solde structurel**. Celui-ci — indicateur statistique visant à neutraliser l’effet conjoncturel ainsi que l’impact de mesures ponctuelles ou temporaires — **affiche un excédent de +0,8 % du PIB en 2026, identique à celui de 2025** mais nettement inférieur au niveau exceptionnel de +2,4 % observé en 2024. À moyen terme, les projections indiquent une diminution progressive du solde structurel, qui deviendrait négatif dès 2028 et atteindrait -0,9 % en 2029.

Graphique 38 : Évolution du solde structurel selon le SEC, en % du PIB



Données : Budget pluriannuel 2026 – 2029

Bien qu'il puisse fournir une indication utile, le solde structurel demeure un indicateur entouré de nombreuses incertitudes, en raison même de sa nature. Il repose en effet sur un ensemble de paramètres hypothétiques (notamment le niveau potentiel du PIB), eux-mêmes estimés à partir de la comptabilité nationale — laquelle fait l'objet de révisions parfois importantes pendant les quatre années suivant l'année de référence.

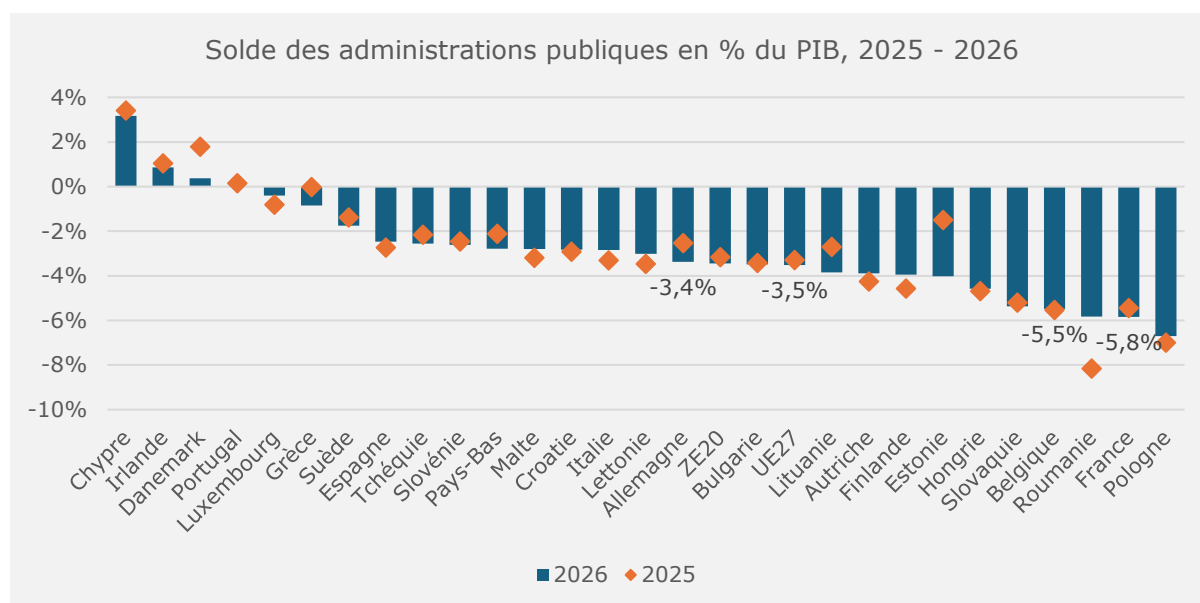
À ce titre et, en partie pour ces raisons, **la CSL répète sa revendication à ce que l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) soit enfin abrogé.** En effet, cet instrument impose une contrainte budgétaire supplémentaire qui, non seulement repose sur le solde structurel et donc d'un paramètre hautement incertain et soumis à de nombreuses révisions, mais, en plus, n'est pas requise selon les dispositions européennes. **Vu que le principe de l'OMT a été écarté lors de la récente réforme du cadre de la gouvernance économique de l'Union européenne, et au vu de la nécessité d'un niveau d'investissement très important dans le contexte actuel, il est incompréhensible que le projet de budget vise à le pérenniser pour la période de 2025 à 2029** – même si, selon les projections, il serait respecté jusqu'en 2027.

1.2. Comparaison européenne des soldes budgétaires

Si bien que le niveau du déficit public devrait se stabiliser, à moyen terme, à un niveau relativement élevé en comparaison historique luxembourgeoise, celui-ci est avant tout à expliquer par le contexte macroéconomique et géopolitique européen, voire global.

En effet, la comparaison avec les autres États membres de la zone euro montre que le Luxembourg figure toujours parmi les pays affichant les déficits les plus faibles. Ainsi, **pour 2025 le déficit au niveau des administrations publiques reste très en-deçà de la moyenne observée dans l'Union européenne (-3,3 %) et dans la zone euro (-3,2 %).** Ce constat se confirme aussi pour 2026 où, selon les projections, seuls 4 pays présenteraient un déficit public inférieur.

Graphique 39 : Solde des administrations publiques en % du PIB, 2025-2026



Données : World Economic Outlook (FMI), sauf pour Luxembourg : Projet de budget 2026.

En ce sens, **il n'existe pas de véritable risque de perte d'attractivité pour le Luxembourg, qui demeure perçu comme un refuge sûr en raison de la solidité de ses finances publiques. L'attractivité — notion intrinsèquement comparative — n'est guère menacée dès lors que les éventuelles alternatives, dans ce contexte les autres pays, affichent des performances moins favorables.**

1.3. Le solde budgétaire selon la comptabilité d'État

En analysant le budget de l'État non pas selon la comptabilité européenne (SEC), mais conformément à la comptabilité d'État telle que définie par la loi de 1999, il devient possible d'opérer une distinction plus fine entre, d'une part, les opérations courantes et, d'autre part, les opérations en capital.

Malgré un léger recul, **le solde courant de l'État central demeure largement excédentaire en 2025 comme en 2026.** Après un niveau exceptionnellement élevé en 2024, il atteindrait encore +1,7 milliard d'euros en 2025 et +1,1 milliard d'euros en 2026. Cet excédent, correspondant respectivement à 1,9 % et 1,1 % du PIB, traduit une situation où les recettes courantes continuent de dépasser les dépenses courantes.

La « règle d'or » — qui, selon notre Chambre, constitue la seule véritable contrainte budgétaire économiquement justifiable — est ainsi pleinement respectée. Le déficit global de l'État central trouve donc son origine exclusivement dans le budget en capital, marqué par une politique d'investissement particulièrement soutenue.

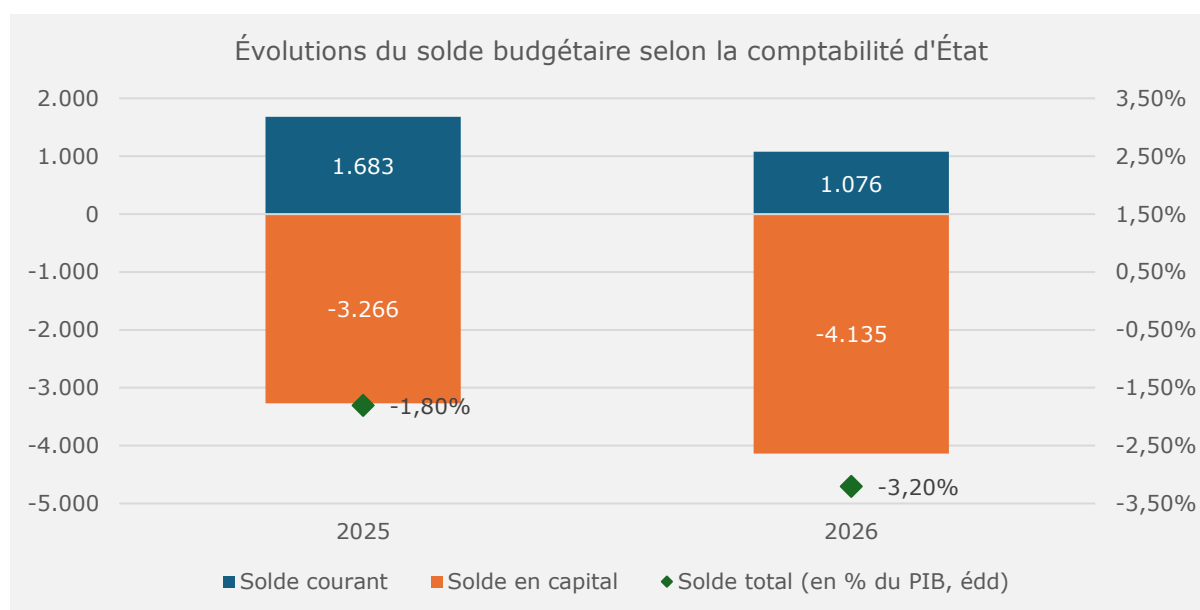
Après une augmentation d'environ 200 millions d'euros entre 2023 et 2024, les dépenses en capital progresseraient encore de près de 900 millions d'euros entre 2025 et 2026, affichant près de 4,3 milliards d'euros. Rapportées au PIB, elles passeraient de 3,8 % à 4,5 %, confirmant un niveau d'investissement public important, notamment pour assurer une politique budgétaire anticyclique.

Au niveau agrégé, le budget de l'État central afficherait un déficit de 3,1 milliards d'euros en 2026 (soit 3,2 % du PIB), en hausse par rapport aux 1,6 milliard d'euros enregistrés en 2025 (1,8 % du PIB). Environ un tiers de cette augmentation s'explique par la baisse de l'excédent courant, tandis que les deux tiers résultent du creusement du déficit en capital.

Si ce niveau de déficit demeure relativement élevé par rapport à la moyenne historique, il convient de souligner qu'il découle exclusivement du déficit en capital, et donc d'un niveau d'investissement particulièrement élevé. Comme l'a rappelé Monsieur le ministre des Finances, citant Helmut Schmidt, « ce qui crée de la richesse peut être financé par la dette » - et donc générer du déficit, ce qui permet de relativiser tout alarmisme sur la situation budgétaire du Luxembourg.

En effet, il convient de rappeler que les dépenses publiques – et donc en partie le déficit public - ne constituent pas une perte sèche pour l'économie et qu'elles ne s'opèrent dans un vide économique. Elles génèrent des retombées économiques, directes ou indirectes, qui doivent être prises en compte avant de critiquer tout déficit éventuel. Ce phénomène, souvent décrit sous le terme de multiplicateur keynésien, illustre comment une dépense initiale de l'État peut entraîner une expansion de l'activité économique supérieure au montant de la dépense initiale – mettant en lumière l'importance de l'action publique. Notamment dans l'actuelle période de ralentissement économique, le rôle anticyclique des politiques publiques est important, justement du fait de ce multiplicateur keynésien.

Graphique 40 : Évolutions du solde budgétaire selon la comptabilité d'État



Données : Projet de budget 2026

2. La dette publique

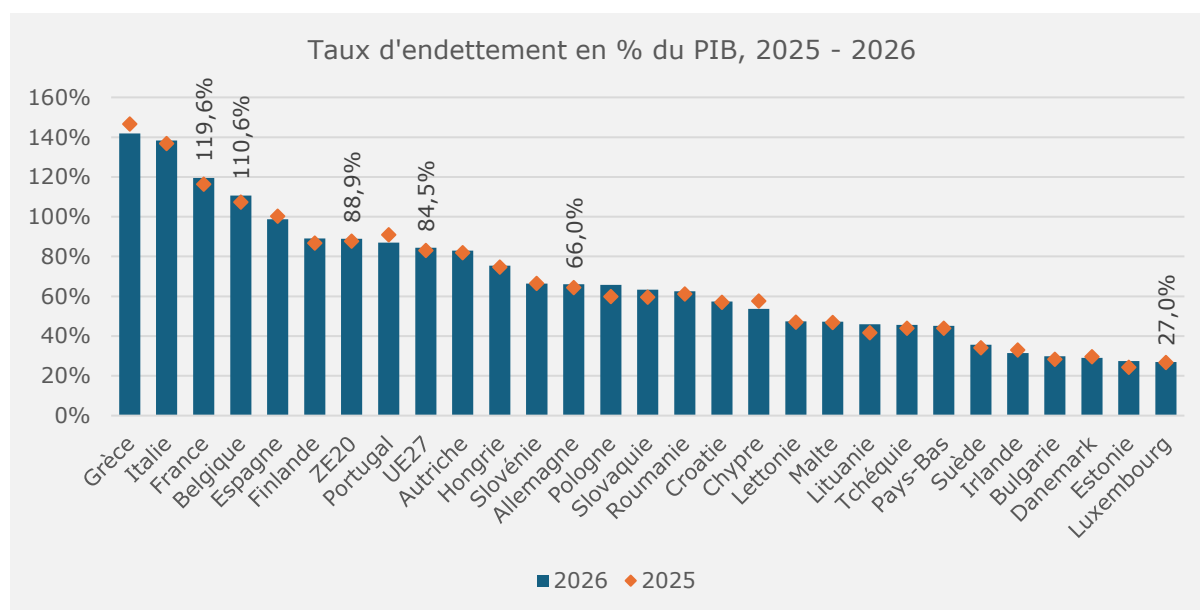
2.1 Comparaison européenne des de la dette publique affichée

En matière de dette, le Luxembourg continue d'afficher un niveau très faible, largement inférieur au seuil de 60 % du PIB fixé par le traité de Maastricht. En 2025, le ratio dette/PIB s'établit à 26,8 %, traduisant une gestion budgétaire soutenable tout à fait capable d'absorber des déficits publics. Les projections indiquent une progression très modérée, avec une stabilisation autour de 27,0 % et 27,1 % pendant la période pluriannuelle allant de 2026 à 2029.

Dès 2026, le Luxembourg serait le pays de l'Union européenne affichant le taux d'endettement le plus faible – une première depuis 1995. Avec 27,0 % son taux d'endettement serait, pour la première fois, légèrement inférieur à celui de l'Estonie (27,5 %) et resterait considérablement inférieur à la moyenne européenne (84,5 %) ainsi qu'aux taux renseignés pour ses pays limitrophes.

Au vu de son taux d'endettement particulièrement faible, l'agence de notation Morningstar DBRS a confirmé la notation AAA du Luxembourg, tout en soulignant que la marge de manœuvre budgétaire du pays demeure « très importante ».

Graphique 41 : Taux d'endettement en % du PIB, 2025-2026



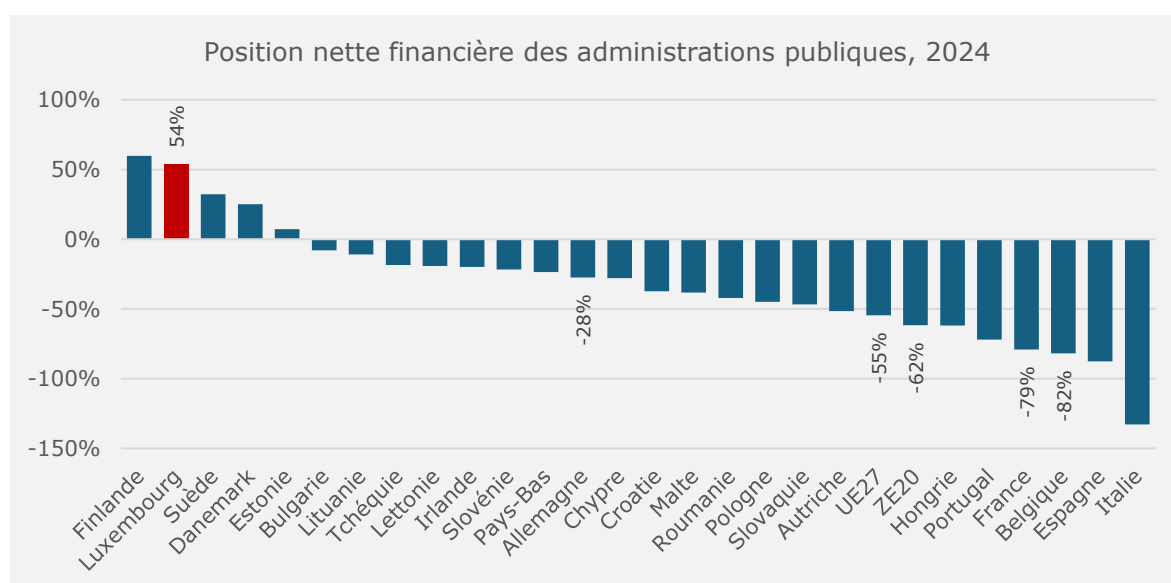
Données : World Economic Outlook (FMI), sauf pour Luxembourg : Projet de budget 2026.

2.2. La dette nette

La situation comparative de l'état financier du Luxembourg apparaît comme davantage positive lorsque l'on analyse la situation nette de la dette, plutôt que de ne considérer la dette brute uniquement. En effet, il est important de souligner que **la dette luxembourgeoise n'existe pas dans un vide macroéconomique, mais qu'elle permet de financer tout un tissu, dont, notamment un patrimoine national.**

Ainsi, le seul patrimoine financier des administrations publiques correspond à 88,4 % du PIB – faisant que la position nette financière correspond à 53,8 % du PIB. Autrement dit, **si le Luxembourg venait à vendre tout son patrimoine financier, celui-ci lui permettrait de rembourser l'ensemble de sa dette tout en restant avec un patrimoine équivalent à 53,8 % de son PIB. Comparé aux autres pays de l'Union européenne, cette situation est tout à fait exceptionnelle. Seuls 5 autres pays présentent une position nette financière positive.**

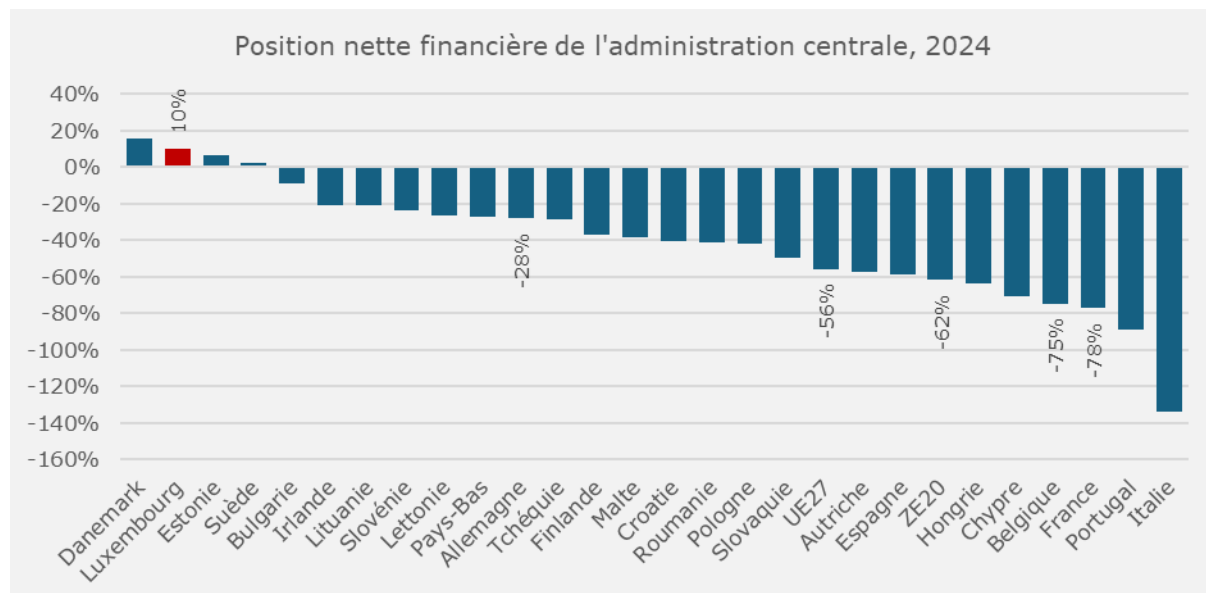
Graphique 42 : Position nette financière des administrations publiques, 2024



Données : EUROSTAT.

Même en se focussant uniquement sur l'administration centrale, la position nette financière reste largement excédentaire au Luxembourg. Seuls quatre autres pays de l'Union européenne connaissant une telle situation excédentaire, alors qu'en moyenne européenne la position nette financière correspond à un endettement net équivalent à 56 % du PIB européen.

Graphique 43 : Position nette financière de l'administration centrale, 2024

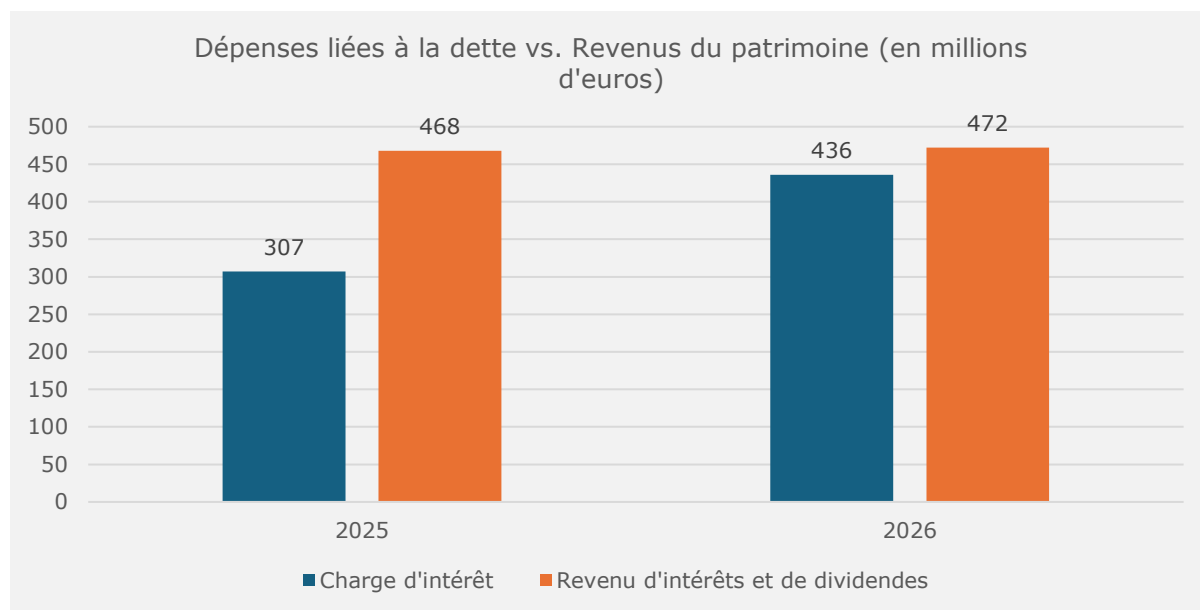


Données : EUROSTAT.

2.3. La charge de la dette

Ainsi, bien que certains puissent se soucier du niveau de la dette luxembourgeoise, **la réalité est celle qu'en termes nets il n'existe pas de dette, mais bien du patrimoine. Le Luxembourg aurait en réalité la possibilité de repayer sa dette à tout moment. Mais, tout simplement, la vente du patrimoine financier pour liquider la dette ne ferait pas de sens. En effet, le rendement du patrimoine financier est considérablement plus élevé que le coût de la dette de sorte à ce que le financement de la dette est garanti par le rendement du patrimoine de l'État.**

Graphique 44 : Dépenses liées à la dette vs. Revenus du patrimoine de L'État central (en millions d'euros)

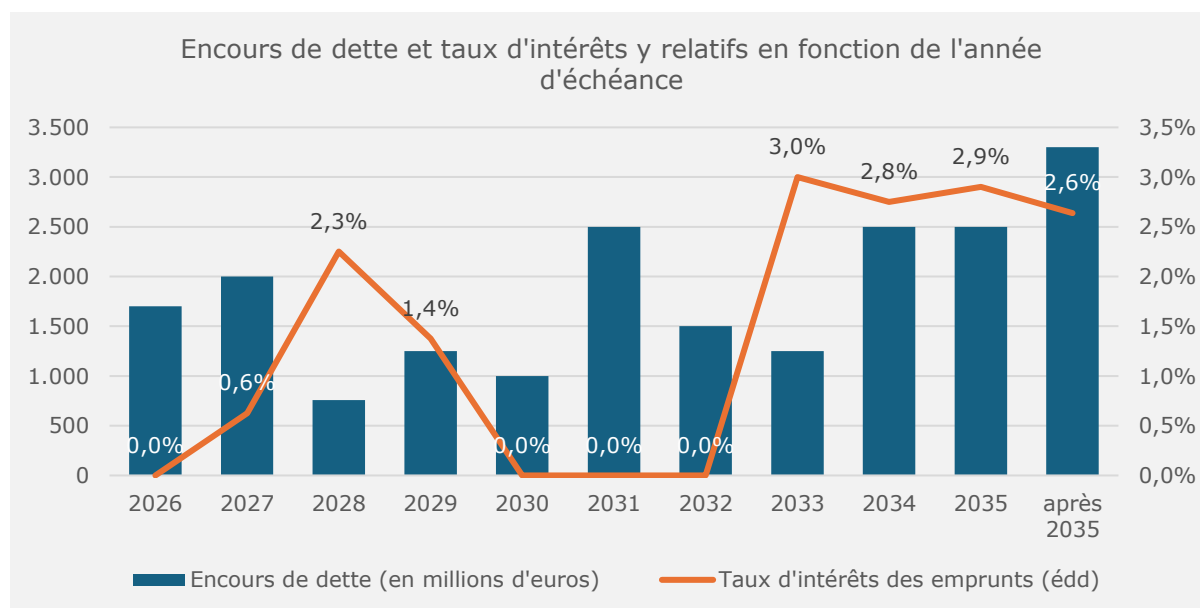


Données : Projet de budget 2026

L'appréciation de la situation des finances publiques par la présentation de la dette publique, sans mentionner qu'il s'agit de la dette *brute* est donc fortement biaisée. Si le Luxembourg, ou tout autre pays, se liquiderait d'une partie de son patrimoine pour financer sa dette, sa situation *apparente* serait plus favorable, alors même qu'au niveau de la situation réelle, sa position n'aurait guère changée.

En s'intéressant à la structure de la dette luxembourgeoise, force est de constater qu'au cours des cinq prochaines années, environ 5 milliards de dette – soit un peu plus d'un quart de la dette luxembourgeoise – viennent à échéance avec un taux d'intérêt pondéré moyen de 0,7 %. **Dans le contexte actuel de taux d'intérêts relativement plus élevés, le refinancement de ces emprunts venant à échéance se traduira automatiquement par une hausse des charges d'intérêt de l'État – selon les projections elle devrait plus que doubler d'ici 2028.**

Graphique 45 : Encours de dette et taux d'intérêts y relatifs en fonction de l'année d'échéance



Données : Trésorerie publique ; calculs : CSL.

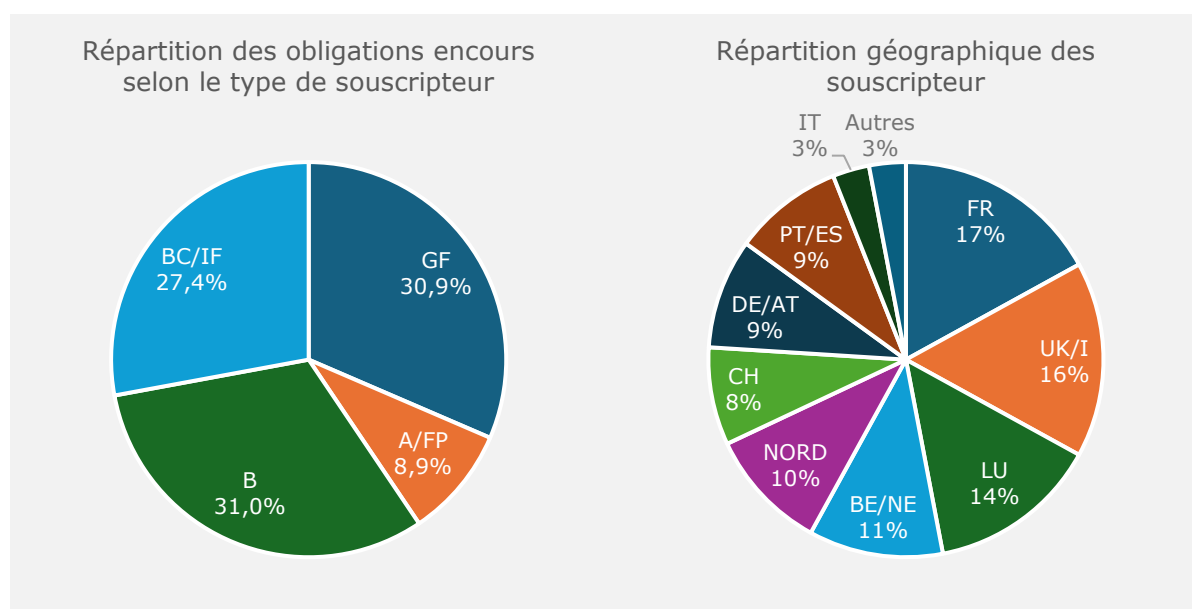
2.4. Les souscripteurs de la dette luxembourgeoise

En ce qui concerne les détenteurs de la dette luxembourgeoise, il n'est pas possible de formuler des affirmations précises. Les seules données disponibles concernent les souscripteurs initiaux au moment de l'émission des titres. En effet, une fois émises, les obligations deviennent librement négociables sur les marchés financiers et, en l'absence d'un registre retraçant les transactions ultérieures, il est impossible de connaître la composition exacte des détenteurs actuels.

Lors de l'émission des emprunts actuellement en circulation, la répartition des souscripteurs se présentait comme suit : environ 9 % des titres ont été acquis par des compagnies d'assurance ou des fonds de pensions (A/FP), 27 % par des banques centrales ou d'autres institutions financières (BC/IF), 31 % par des gestionnaires de fonds (GF) et 31 % par des banques (B).

Concernant la répartition géographique, les données fournies par la Trésorerie publique indiquent que la dernière émission obligataire est représentative de l'ensemble des emprunts en cours. Selon ces informations, 17 % de la dette luxembourgeoise ont été souscrits par des investisseurs situés en France (FR), 16 % par le Royaume-Uni et l'Irlande (UK/I), et 14 % par des résidents luxembourgeois (LU). La Belgique et les Pays-Bas (BE/NE) représentent 11 % des souscriptions, les pays nordiques (NORD) 10 %, l'Espagne et le Portugal (PT/ES) 9 %, l'Allemagne et l'Autriche (DE/AT) également 9 %, la Suisse (CH) 8 %, l'Italie (IT) 3 % et la catégorie « Autres » 3 %.

Graphique 46 : Encours de dette et taux d'intérêts y relatifs en fonction de l'année d'échéance



Données : Trésorerie publique ; calculs : CSL.

3. Les recettes de l'État

Les recettes budgétaires totales, à l'exception des opérations financières et des opérations pour compte de tiers, devraient progresser de 5,7 % en 2026, après une hausse estimée à seulement 1,1 % en 2025.

Pour l'exercice 2026, tout comme pour 2025, la dynamique des recettes demeure plus soutenue du côté des impôts indirects (+6,9 %) que des impôts directs (+4,9 %) – une évolution que notre Chambre déplore du fait que les impôts indirects sont généralement régressifs.

En ce qui concerne les impôts directs, l'évolution la plus notable concerne l'impôt retenu sur les traitements et salaires (+6,5 %, soit + 440 millions d'euros). Sa progression est certes liée à la croissance de l'emploi (+1,0 % en 2025 et +1,5 % en 2026), mais **elle s'explique aussi par la non-neutralisation de l'impôt sur le revenu à la suite du déclenchement d'une tranche indiciaire en mai 2025 et au dernier trimestre de 2026, qui augmentera mécaniquement la charge fiscale réelle des ménages.**

Par ailleurs, malgré le caractère apparemment exceptionnel du niveau atteint par l'impôt sur le revenu des collectivités en 2024, les recettes de cet impôt devraient continuer à croître : +1,5 % en 2025, puis encore +2,4 % en 2026. Cette résilience traduit la bonne tenue des bénéfices d'entreprises. **Notre Chambre tient à rappeler que sans la baisse de cet impôt d'un point de pourcentage en 2025, l'impôt projeté pour 2026 serait supérieur de plus de 200 millions d'euros – mettant en exergue le déchet fiscal conséquent de cette mesure.**

Le projet de budget introduit également **pour la première fois une estimation des recettes attendues du Pilier 2, chiffrées à 80 millions d'euros pour 2026. Sur ce point, notre Chambre déplore un manque total de transparence : aucun détail n'est fourni ni sur la composition précise de ces recettes, ni sur les hypothèses économiques ou comportementales retenues pour aboutir à une projection aussi limitée.** En effet, théoriquement, **les premières années d'application du Pilier 2** — qui met en œuvre la réforme internationale sur l'imposition minimale de 15 % des multinationales – **devraient générer des recettes substantielles, les entreprises n'ayant pas encore eu le temps d'adapter leurs structures pour éventuellement limiter l'impact,** même si dans le futur l'adaptation comportementale peut devenir plus importante dans le contexte d'une exclusion des entreprises américaines du dispositif. **Dans l'ensemble, le montant avancé de seulement 80 millions d'euros apparaît particulièrement faible et difficilement justifiable au regard du potentiel attendu de cette nouvelle source de recettes.**

Dans un contexte de reflux des taux d'intérêt, il n'est guère surprenant que les recettes issues de la retenue d'impôt libératoire sur les intérêts devraient reculer fortement en 2026 (-13,3 %), pour atteindre un niveau inférieur de 33 millions d'euros, soit une baisse de 20,2 % par rapport au pic observé en 2024.

Concernant les impôts indirects, le projet de loi anticipe une hausse importante des droits d'enregistrement (+78,1 % en 2026), après une nouvelle contraction en 2025 expliquée par une stagnation du marché immobilier et de mesures ayant temporairement réduit les droits d'enregistrement. **Cette projection repose sur l'hypothèse d'une reprise de l'activité immobilière, hypothèse optimiste mais incertaine dans le contexte actuel de taux encore élevés et d'un marché en *stand-by*.** Les droits d'hypothèque, certes moins significatifs en volume, suivraient une évolution similaire.

Quant à **la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), après une progression trois fois moindre que celle anticipée pour 2025, l'année 2026 serait marquée par un rebond de 7,0 %, traduisant une projection de regain de la consommation intérieure.**

Les accises sur les carburants (autonomes et communes) continueraient à diminuer légèrement (-0,7 %, soit -6 millions d'euros), une évolution entièrement imputable au recul des ventes de diesel. Cette baisse serait toutefois compensée par une augmentation des recettes issues de la taxe CO₂ (+6,6 %, soit +18 millions d'euros), en lien avec la hausse de 5 euros par tonne de la taxe carbone prévue pour 2026.

Les recettes d'accises sur le tabac, de leur côté, poursuivraient une croissance soutenue : après une hausse de 18,8 % en 2025, elles 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. Le projet de budget stipule lui-même que « *faire abstraction de ce risque [pression au niveau européen] serait imprudent, car les initiatives anti-tabac pourraient à moyen terme entraîner une baisse substantielle des recettes fiscales* » - sans pour autant expliciter sous quelle forme ce risque a été intégré dans les projections. Sachant en outre que les accises sur le tabac, d'ailleurs encore que les autres impôts indirects, sont connues pour leur caractère socialement régressif de sorte à affecter, en termes relatifs, davantage les faibles que les hauts revenus, en dépendre est particulièrement problématique.

Enfin, parmi les autres recettes, on relève la diminution des intérêts perçus par l'État (-36,5 % entre 2024 et 2026), dans un environnement de taux d'intérêt réduits, ainsi qu'une hausse modérée mais continue des dividendes perçus, lesquels devraient dépasser 400 millions d'euros à l'horizon 2026.

Bien que le projet de budget autorise le ministre des Finances à émettre jusqu'à 6 milliards d'euros d'emprunts (article 32), les prévisions retiennent une mobilisation effective de 2,7 milliards d'euros seulement : soit 1,05 milliard d'euros d'émissions nouvelles et 1,7 milliard pour le refinancement d'un emprunt arrivant à échéance en novembre 2026.

Tableau 3 : Recettes budgétaires (en millions d'euros)

Recettes budgétaires (en millions d'euros)	2024	2025		2026	
	Compte	Budget voté	Compte prévisionnel	Projet de budget	Variation en % ^{1,2}
1 Impôts directs	14 440,5	14 683,9	14 432,7	15 137,6	+4,9%
dont :					
Impôt général sur le revenu	12 216,1	12 307,5	12 297,5	12 938,0	+5,2%
Impôt fixé par voie d'assiette	1 330,3	1 450,0	1 350,0	1 360,0	+0,7%
Impôt sur le revenu des collectivités	3 301,9	3 160,0	3 350,0	3 430,0	+2,4%
Impôt minimum Pilier 2	0,0	0,0	0,0	80,0	+0,0%
Impôt retenu sur les traitements et salaires	6 516,6	6 840,0	6 740,0	7 180,0	+6,5%
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	1 061,0	850,0	850,0	880,0	+3,5%
Impôt retenu sur les contributions versées à un régime complémentaire de pension agréé pour indépendants	6,3	7,5	7,5	8,0	+6,7%
Impôt sur la fortune	1 101,9	1 230,0	1 000,0	1 040,0	+4,0%
Impôts de solidarité sur le revenu des collectivités	248,5	237,8	252,2	258,2	+2,4%
Impôts de solidarité sur le revenu des personnes physiques	608,8	643,2	627,7	662,6	+5,6%
Impôt sur le revenu retenu sur les tantièmes	77,8	76,0	76,0	77,0	+1,3%
Retenue libératoire nationale sur les intérêts	163,1	160,0	150,0	130,0	-13,3%
Droits de timbre	20,7	20,1	20,1	22,6	+12,4%
Autres impôts directs	3,6	9,3	9,3	9,3	+0,0%
2 Impôts indirects	9 755,9	10 293,8	10 085,5	10 778,5	+6,9%
dont :					
Taxe sur les véhicules automoteurs	68,8	68,0	68,0	68,0	+0,0%
Part dans les recettes communes de l'UEBL	1 184,9	1 180,0	1 258,0	1 300,6	+3,4%
Accises autonomes huiles minérales	152,1	149,1	141,9	136,2	-4,0%
Accises autonomes cigarettes	426,3	515,5	559,4	610,0	+9,1%
Droits d'enregistrement	186,8	255,4	162,8	289,9	+78,1%
Droits d'hypothèques	32,8	49,0	29,3	48,5	+65,5%
Taxe sur la valeur ajoutée	5 841,1	6 117,0	5 908,0	6 324,0	+7,0%
Taxe sur les assurances	81,0	92,3	92,3	87,9	-4,8%
Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	1 289,8	1 349,0	1 358,0	1 374,0	+1,2%
Produit de la taxe de consommation sur l'alcool	57,3	59,4	59,4	59,4	+0,0%
Produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants	116,0	116,4	113,9	113,1	-0,7%
Produit de la contribution spéciale à l'assurance dépendance résultant de la majoration de la redevance à charge du secteur de l'énergie électrique	1,7	2,0	2,0	2,0	+0,0%
Produit de la contribution taxe CO2	258,5	286,2	273,9	291,9	+6,6%
Taxe de prélèvement d'eau et de rejet des eaux usées	13,4	9,0	9,0	11,4	+26,4%
Produit provenant de la vente de droits d'émissions destiné au Fonds climat et énergie	1,5	5,0	5,0	10,0	+100,0%
Autres impôts indirects	43,9	40,5	44,6	51,6	+15,7%
3 Autres recettes	1 096,2	1 047,6	1 048,7	1 107,9	+5,6%
dont :					
Intérêts créditeurs sur avoirs en compte et dépôts à terme	102,3	75,0	75,0	65,0	-13,3%
Dividendes provenant des participations de l'État dans le capital de sociétés de droit privé et de droit public	388,3	393,0	393,0	407,0	+3,6%
Droits de succession	136,0	140,0	140,0	140,0	+0,0%
Autres recettes	469,6	439,6	440,7	495,9	+12,5%

Recettes budgétaires (en millions d'euros)	2024	2025		2026	
	Compte	Budget voté	Compte prévisionnel	Projet de budget	Variation en % ^{1,2}
A Recettes budgétaires courantes et en capital (=1+2+3)	25 292,6	26 025,3	25 566,8	27 024,0	+5,7%
B Recettes budgétaires pour opérations financières	2 542,4	2 750,4	2 750,4	2 750,3	-0,0%
dont:					
Différence de change en relation avec des paiements de factures en devises	0,2	0,3	0,3	0,3	-19,4%
Institutions financières internationales: Restitutions en rapport avec des ajustements de valeur de la participation dans le capital et remboursement de prêts octroyés par l'Etat	0,6	0,0	0,0	0,0	+0,0%
Remboursements d'aides dans le cadre de la crise sanitaire: principal	32,8	0,0	0,0	0,0	-100,0%
Produit de vente de participations de l'Etat dans le capital de sociétés de droit privé	8,7	0,0	0,0	0,0	+0,0%
Produit d'emprunts nouveaux	1 960,5	1 250,0	1 250,0	1 050,0	-16,0%
Remboursement de prêts octroyés par l'Etat	0,1	0,1	0,1	0,0	-99,9%
Produit d'emprunts nouveaux pour refinancement de la dette publique	539,5	1 500,0	1 500,0	1 700,0	+13,3%
C. Recettes pour compte de tiers	8 186,3	6 454,7	6 454,7	11 416,7	+76,9%
dont:					
Taxe sur la valeur ajoutée: part de la recette OSS collectée pour les autres Etats membres	6 432,4	4 700,0	4 700,0	9 600,0	+104,3%
Impôt commercial communal	1 553,5	1 500,0	1 500,0	1 660,0	+10,7%
D. Recettes budgétaires totales	27 834,9	28 775,7	28 317,2	41 190,9	+45,5%

Données : Projet de budget 2026

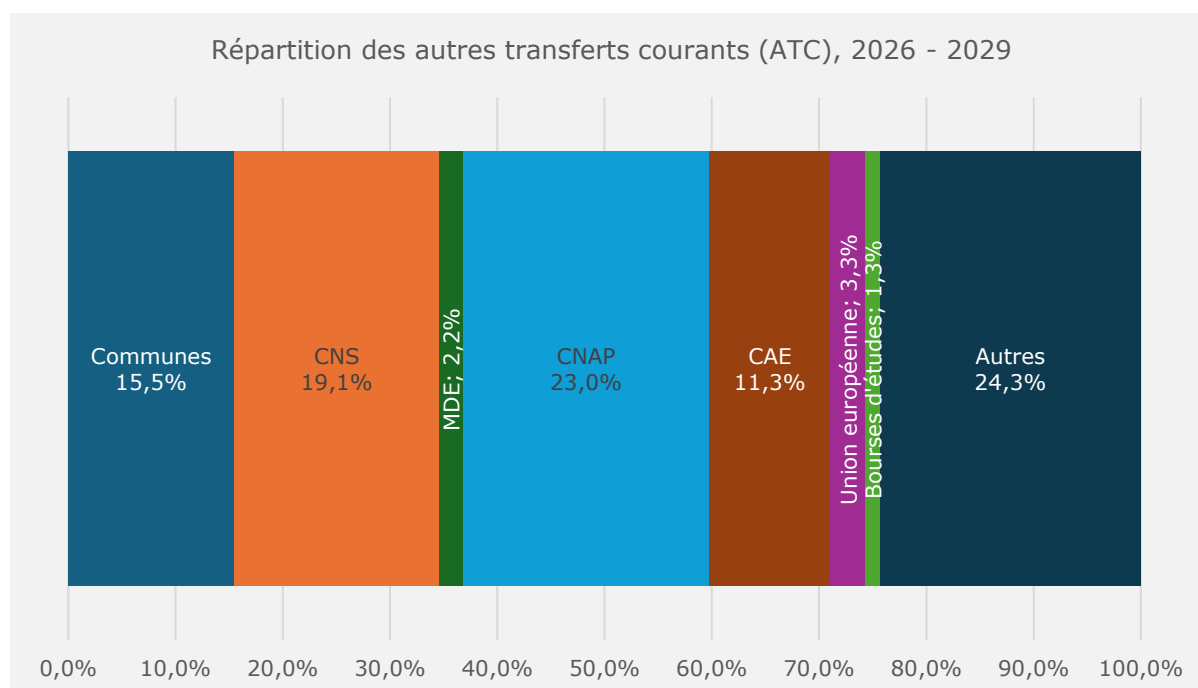
4. Les dépenses de l'État

4.1. La répartition des dépenses de l'État

En s'intéressant aux dépenses de l'État, selon le SEC, celles-ci peuvent être catégorisées sous cinq rubriques, à savoir, la Consommation intermédiaire (CI), les rémunérations des salariés (RS), les subventions (S), les investissements (K), les intérêts sur emprunts (I), les prestations sociales (PS) et les autres transferts courants (ATC).

Les autres transferts courants (ATC) regroupent une grande diversité de transferts effectués par l'État central. Ils incluent notamment les transferts au profit des communes (15,5 % des ATC et 6,2 % des dépenses totales de l'État central), ainsi que la participation de l'État dans les systèmes de sécurité sociale luxembourgeois. Ainsi, la contribution de l'État au financement de la CNAP – incluse dans les ATC –, essentiellement via la prise en charge d'un tiers du taux de cotisation global, correspond à 23,0 % des ATC (soit 9,2 % des dépenses totales). De même, la participation au financement de la Caisse nationale de santé (CNS) représente 19,1 % des ATC, tandis que la dotation à la Mutualité des Employeurs (MDE) compte pour 2,2 % de ces transferts. S'ajoutent aussi d'autres postes, dont le financement de la Caisse pour l'avenir des enfants (CAE, 11,3 % des ATC), les transferts vers des ASBL, la contribution au budget de l'Union européenne (3,3 % des ATC), la coopération internationale, les dépenses en relation avec l'effort de défense au profit de l'Ukraine ou encore les bourses d'études pour études supérieures (1,3 %).

Graphique 47 : Répartition des autres transferts courants (ATC), 2026-2029



Données : Budget pluriannuel 2026 – 2029 ; calculs : CSL.

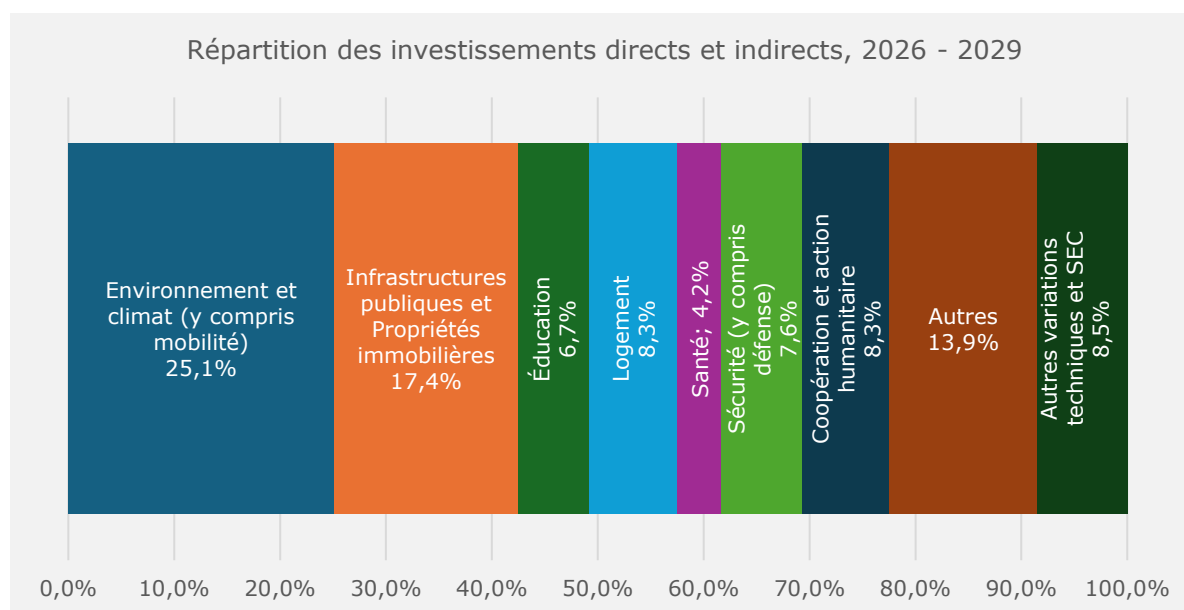
Sur l'ensemble de la période 2026–2029, la catégorie des autres transferts courants (ATC) constitue de loin le poste le plus important, représentant 40,1 % des dépenses totales de l'administration centrale.

La catégorie des rémunérations des salariés (RS) regroupe l'ensemble des traitements, salaires et cotisations sociales versés par l'État à ses agents, fonctionnaires et employés publics. Les RS représentent 24,4 % des dépenses de l'administration centrale pendant la période 2026 – 2029, avec une tendance légèrement haussière de cette proportion (+1 point de pourcentage par rapport à 2024).

Les investissements publics (K) comprennent à la fois les investissements directs (création d'actifs corporels et incorporels) et les investissements indirects, tels que l'acquisition d'actifs financiers ou non financiers par l'État. Ces investissements publics devraient représenter 13,2 % des dépenses de l'État central sur la période 2026 – 2029 (en hausse de 0,7 point de pourcentage par rapport à 2024) et constituent ainsi le quatrième poste des dépenses. Selon le projet pluriannuel, sur la période 2026–2029, les domaines d'investissement se répartissent comme suit :

- Environnement et climat (y compris mobilité) : 25,9 % des K (3,3 % des dépenses totales de l'État)
- Infrastructures publiques et propriétés publiques : 17,4 % des K (2,3 % du total)
- Éducation : 6,7 % des K (0,9 % du total)
- Logement : 8,3 % des K (1,1 % du total)
- Santé : 4,2 % des K (0,6 % du total)
- Sécurité (y compris défense) : 7,6 % des K (1,0 % du total)
- Coopération et action humanitaire : 8,3 % des K (1,1 % du total)
- Autres : 13,9 % des K (1,8 % du total)
- Autres variations techniques et SEC : 8,5 % des K (1,1 % du total)

Graphique 48 : Répartition des investissements directs et indirects, 2026-2029



Données : Budget pluriannuel 2026 – 2029 ; calculs : CSL.

Notre Chambre souligne que la rubrique des « autres variations techniques et SEC » enregistre une hausse significative par rapport aux budgets pluriannuels précédents : alors qu'elle était quasi nulle dans le budget pluriannuel précédent, elle représente dorénavant quasiment 9 % des investissements. Or, ces montants expliquent quasiment l'intégralité de l'augmentation totale des investissements prévus dans le budget pluriannuel. Ensemble avec la catégorie « Autres », elle représente plus de 22,5 % de tous les investissements chiffrés. Dans un souci de transparence budgétaire, la CSL demande des précisions supplémentaires sur la composition exacte de cette catégorie, afin d'évaluer correctement la nature réelle des dépenses concernées.

Les prestations sociales (PS) regroupent l'ensemble des prestations en espèces et en nature versées par l'État et fait ainsi référence à la politique sociale directe de l'État. Cette catégorie inclut ainsi des prestations telles que le revenu d'inclusion sociale (REVIS) (8,6 % des PS et 0,9 % des dépenses totales de l'État), les allocations de vie chère (AVC) (2,9 % des PS et 0,3 % du total), les indemnités chômage (16,1 % des PS et 1,6 % du total), les indemnités de préretraite (3,4 % des PS et 0,3 % du total) ou les dépenses liées au reclassement (10,3 % des PS et 1,0 % du total), mais aussi le chèque-service accueil (CSA) (8,7 % des PS et 0,9 % du total) ou la mise à disposition gratuite des livres scolaires (0,3 % des PS et 0,03 % du total) par exemple. Ces dépenses représentent 10,1 % des dépenses de l'administration centrale.

La consommation intermédiaire (CI) correspond aux dépenses de fonctionnement de l'État, à l'exclusion des rémunérations versées à ses agents. Elle recouvre des postes tels que les loyers et charges relatifs aux bâtiments administratifs, les frais d'entretien et de maintenance de ses services ou encore les dépenses informatiques et logicielles des administrations

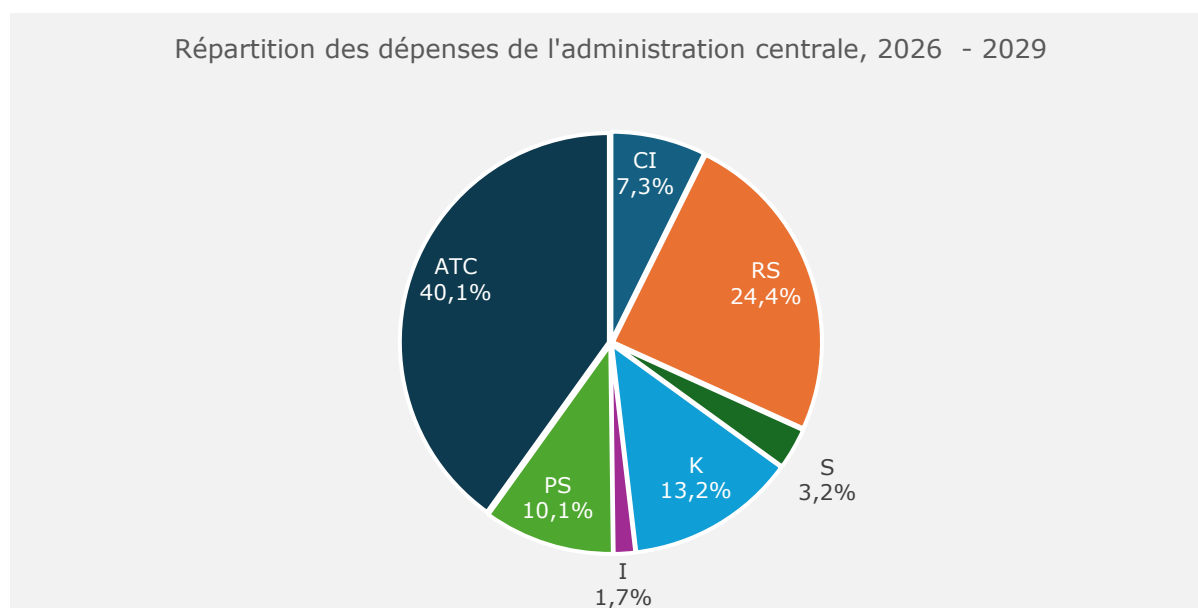
Sur la période 2026 – 2029, cette catégorie représente 9,3 % des dépenses de l'État.

Les subventions (S) englobent l'ensemble des aides, participations et soutiens financiers octroyés par l'État aux ménages et aux entreprises des classes moyennes. Selon le budget pluriannuel, elles comprennent notamment le subventionnement des prix de l'électricité pour les années antérieures à 2026. En 2026, les dépenses seraient marquées par la participation de l'État aux frais de réseau (13,5 % des subventions) ainsi que par la contribution au fonctionnement du *High Performance Computer* (5,1 % des subventions), via le Fonds de l'innovation. Sont inclus entre autres aussi les aides au logement, les participations salariales en faveur des travailleurs handicapés, ainsi que les dépenses de soutien à la diversification économique. Cette catégorie – assez diversifiée au vu des dépenses qu'elle englobe – représente 3,2 % des dépenses de l'État central pendant la période 2026 – 2029.

La catégorie des intérêts sur emprunts (I) regroupe les paiements effectués par l'État pour servir sa dette publique. L'augmentation observée depuis 2024 reflète la hausse des taux d'intérêt sur les

marchés financiers, ainsi que le renouvellement progressif du stock de dette à des conditions moins favorables. Même si sa part dans les dépenses de l'État central demeure faible pour la période 2026 – 2029 (1,7 %), sa progression est notable (2024 : 0,8 %).

Graphique 49 : Répartition des dépenses de l'administration centrale, 2026-2029



Données : Budget pluriannuel 2026 – 2029 ; calculs : CSL.

4.2. La présentation des transferts sociaux

Afin de mettre en avant leur sensibilité sociale, les ministres successifs des Finances ont pris l'habitude de souligner l'importance des dépenses sociales dans le budget de l'État. L'actuel ministre n'y fait pas exception : il a récemment indiqué que 46 % des dépenses de l'État en 2026 relèveraient de transferts sociaux¹¹, en insistant sur leur rôle dans la cohésion sociale et la lutte contre la pauvreté.

Si cette présentation peut paraître flatteuse, elle ne reflète qu'imparfaitement la réalité budgétaire. En effet, **la part annoncée de 46 % ne correspond pas à des dépenses exclusivement destinées aux ménages ou à des politiques sociales au sens strict du terme**. Elle agrège plusieurs catégories de dépenses dont la finalité dépasse largement le seul cadre social.

Plus précisément, le chiffre avancé par le ministre des Finances englobe l'ensemble de la catégorie des « autres transferts courants » (ATC) – à l'exception des transferts vers les administrations locales –, les prestations sociales, ainsi que les subventions.

Or, si l'inclusion des prestations sociales dans le calcul paraît légitime – puisqu'il s'agit de transferts directs ou indirects en faveur des ménages, tels que le revenu d'inclusion sociale ou l'allocation de vie chère par exemple –, il convient en revanche de s'interroger sur la pertinence d'intégrer sans distinction les autres catégories.

Ainsi, la rubrique des autres transferts courants (ATC) englobe un ensemble très hétérogène de flux financiers qui ne peuvent tous être qualifiés de transferts sociaux.

Ainsi, les transferts de revenus à l'international, tels que l'aide publique au développement, la coopération humanitaire ou encore la dotation au budget de l'Union européenne sont des dépenses, certes importantes et louables, mais elles ne peuvent toutefois pas être assimilées à des mesures sociales au sens où elles ne bénéficient pas directement aux ménages assurés au Luxembourg. De même, **des postes tels que le financement de la Mutualité des Employeurs (MDE) ne sauraient raisonnablement être classés dans la même catégorie. Cette dépense constitue de facto une subvention aux entreprises**, puisqu'elle vise à compenser partiellement la charge

¹¹ Après la mention de 47 % pour 2025, 2024, 2023, 2022, 2020 et 2017, 48 % pour 2021, 2019, 2018 et 2016 ainsi que 51 % pour 2015.

liée à la continuation du salaire en cas d'absence pour cause de maladie. Ce mécanisme, s'il peut avoir une utilité économique, ne représente pas un transfert social au bénéfice des ménages. En revanche, la participation de l'État au financement de la CNAP, de la CNS ou de la CAE – tous des éléments regroupés par les ATC –, peut être considérée comme contribuant indirectement à la politique sociale, dans la mesure où elle soutient des régimes au profit des assurés, respectivement permet de financer les allocations familiales.

La même réserve que pour les ATC s'impose aussi pour la catégorie des subventions.

Bien que certaines subventions profitent effectivement aux ménages – par exemple dans le cadre des aides au logement ou des aides à l'emploi de personnes handicapées –, une large part de ces dépenses poursuit des objectifs économiques ou structurels, sans lien direct avec la cohésion sociale. On peut citer, à titre d'exemple, la contribution de l'État au Fonds de l'innovation pour financer la *High Performance Computer*, ou encore les mesures de soutien à la diversification économique. **Ces dépenses participent de la stratégie industrielle et technologique du pays, mais ne sauraient être présentées comme des transferts sociaux.** De même, la participation de l'État au financement du réseau électrique bénéficie à l'ensemble des usagers, mais profite principalement aux entreprises consommatrices d'énergie. L'assimiler (intégralement) à une dépense sociale serait injuste.

Si la communication gouvernementale tend à valoriser la dimension sociale du budget, il apparaît dès lors essentiel de clarifier la composition réelle des agrégats utilisés. Regrouper sous l'étiquette de « transferts sociaux » des dépenses dont une part importante n'est pas destinée aux ménages surestime artificiellement l'effort social de l'État. Notre Chambre revendique une présentation plus rigoureuse, distinguant les transferts sociaux au sens strict (bénéficiant directement aux ménages) des autres transferts économiques ou institutionnels. Une telle présentation permettrait une lecture plus honnête et transparente de la politique budgétaire et renforcerait la crédibilité du discours public. Ainsi, il serait judicieux de communiquer quels articles (10.012, 10.013, etc.) sont inclus dans chacun des agrégats repris par le SEC.

Bien que puissent manquer certains éléments en raison du manque de transparence des éléments constituant les différents agrégats de dépenses au sens du SEC, il est possible d'approcher le niveau « réel » des transferts sociaux. Ainsi, si l'on reprend sous l'étiquette de « transferts sociaux » uniquement les éléments des prestations sociales (PS), des autres transferts courants (ATC) et des subventions (S) dont bénéficient les ménages, directement ou indirectement, on pourrait définir les « transferts sociaux » comme ensemble des dépenses suivantes :

- les prestations sociales, en nature et en espèces, de l'État ;
- la participation de l'État à la CNAP, à la CNS et à la CAE ;
- les bourses d'études dans le contexte des aides financières pour études supérieures ; et
- la moitié de la catégorie des « subventions » - ce qui est certainement surestimé.

Définis ainsi, les transferts sociaux ne représenteraient plus que 34,5 % des dépenses de l'État central – contre 46 % cités par le Ministre des Finances.

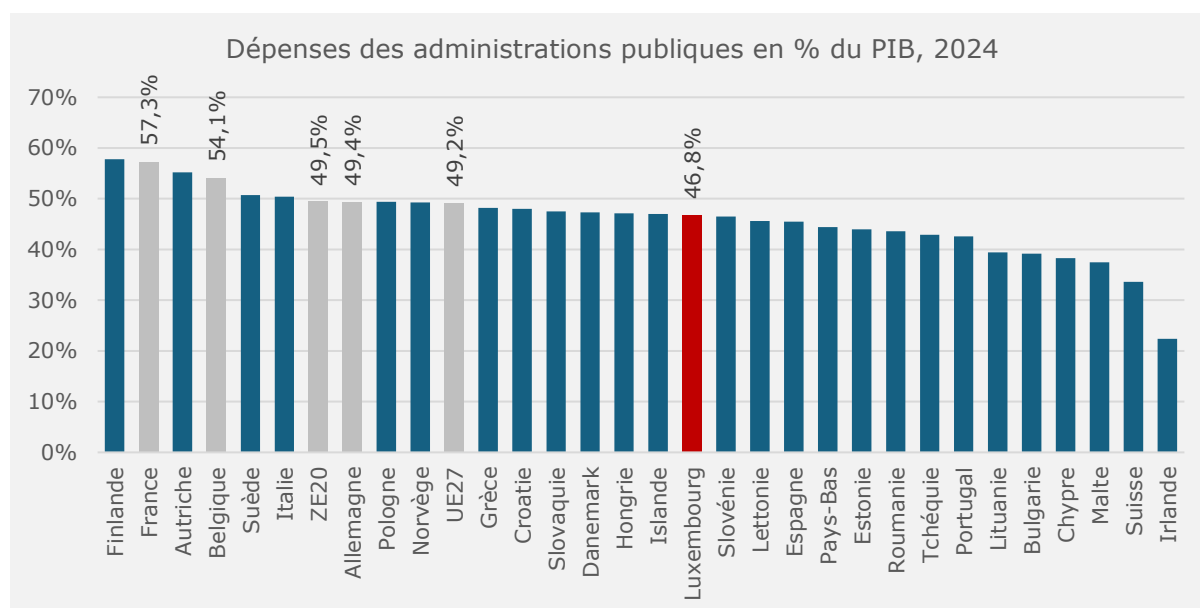
4.3. Comparaison européenne des dépenses publiques

Alors que certains continuent de critiquer le niveau des dépenses publiques au Luxembourg, allant jusqu'à prétendre que le pays resterait enfermé dans un immobilisme des dépenses, notre Chambre tient à rappeler qu'une telle lecture est à la fois réductrice et déconnectée de la réalité économique.

Une analyse comparative des dépenses des administrations publiques au sein de l'Union européenne montre en effet que le Luxembourg affiche un niveau de dépenses, rapporté à son PIB, inférieur à la moyenne et à la médiane européenne. En 2024, le ratio dépenses publiques/PIB s'établit à 46,8 %, alors que la moyenne européenne s'élève entre 49 % et 50 %. Ce constat remet en cause l'idée selon laquelle les finances publiques luxembourgeoises seraient excessivement expansionnistes.

À partir de 2025, sous l'effet notamment de la hausse programmée des investissements publics, le ratio luxembourgeois devrait se rapprocher de 48 % du PIB, sans pour autant dépasser la moyenne de l'Union.

Graphique 50 : Dépenses des administrations publiques en % du PIB, 2024



Données : Budget pluriannuel 2026 – 2029 ; calculs : CSL.

ENCADRÉ THÉMATIQUE

LES DÉPENSES PUBLIQUES AU LUXEMBOURG : une approche nationale et à long terme à privilégier

Alors que certains observateurs s'aventurent à établir des comparaisons entre les dépenses publiques luxembourgeoises et celles d'autres pays, en mettant en parallèle des dispositifs qui ne sont qu'en apparence similaires, il convient de rappeler que de telles analyses nécessitent une prudence méthodologique particulière.

Avant de tirer des conclusions hâtives ou de formuler des critiques sur un prétendu « excès » du modèle luxembourgeois, il importe de tenir compte d'un ensemble de facteurs structurels.

1. Comparaison internationale : des limites évidentes

Comparer les dépenses publiques du Luxembourg à celles d'autres pays suppose que ces derniers ont des besoins et des priorités similaires. Pourtant, chaque pays présente des spécificités structurelles. Par exemple, en France, le parc immobilier scolaire est souvent ancien et parfois vétuste¹². En Allemagne, un taux d'emploi faible des mères¹³ est associé à des services de garde d'enfants moins développés, un phénomène moins marqué au Luxembourg.

La démographie et le besoin en infrastructures jouent également un rôle clé. Entre 2003 et 2023, la population luxembourgeoise a augmenté de 47 %, une croissance bien supérieure à celle de ses voisins (2 à 13 %). Cette évolution démographique exige des investissements massifs et ponctuels, comme la construction d'hôpitaux ou d'écoles, en plus des dépenses de fonctionnement habituelles.

2. Les frontaliers : le choix des indicateurs

Exclure les frontaliers de l'analyse des dépenses publiques revient à ignorer une partie essentielle de la réalité économique luxembourgeoise. Ils contribuent activement à l'économie locale, non seulement par le biais des impôts et des cotisations sociales, mais aussi par leur consommation sur le territoire. De plus, selon le STATEC, en 2022, les prestations sociales versées aux frontaliers

¹² <https://batiscolaire.education.gouv.fr/rapport-parlementaire-sur-l-adaptation-de-l-ecole-aux-enjeux-climatiques-240527>

¹³ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Part-time_and_full-time_employment_statistics#Impact_of_the_level_of_education_for_part-timers_by_presence_of_children

dépassaient leurs cotisations. Leur intégration dans l'analyse des dépenses publiques est donc inévitable, d'autant plus que leur nombre et leur contribution pourraient évoluer à l'avenir.

Concrètement, comparer les dépenses par habitant comme le fait certaines organisations internationales peut conduire à des interprétations erronées. Par exemple, les prestations familiales luxembourgeoises paraissent élevées en valeur absolue¹⁴, mais une analyse par nombre d'assurés et ajustée au pouvoir d'achat permet de relativiser ces écarts. Tout comme choisir entre le Revenu National Brut (RNB) et le PIB est également crucial. L'écart entre ces deux indicateurs au Luxembourg s'explique en partie par les rémunérations versées aux frontaliers et les revenus de la propriété transférés à l'étranger. Exclure ces éléments pourrait sous-estimer leur impact indirect sur les dépenses publiques, comme les aménagements nécessaires pour soutenir la consommation et les investissements privés étrangers.

3. Nature des dépenses

La protection sociale, premier poste budgétaire, joue un rôle central dans la redistribution des revenus. Au Luxembourg, les frais de fonctionnement de ce système sont relativement faibles, représentant seulement 1,3 % des dépenses totales, contre plus de 4 % dans des pays comme le Danemark ou la Suisse. Cela souligne l'efficacité de la gestion administrative et la priorité accordée à la redistribution directe.

Conclusion

Pour être pertinente, une analyse des dépenses publiques au Luxembourg doit prendre en compte plusieurs dimensions. Il est essentiel d'intégrer les spécificités démographiques et infrastructurelles du pays ainsi que la contribution économique et sociale des frontaliers. Le choix des indicateurs, tels que le RNB, le PIB, le nombre d'assurés ou le pouvoir d'achat, doit être adapté pour refléter la réalité luxembourgeoise. Enfin, une vision à long terme est nécessaire pour anticiper l'évolution des besoins et les effets de rattrapages, difficilement comparables entre pays.

5. La sécurité sociale

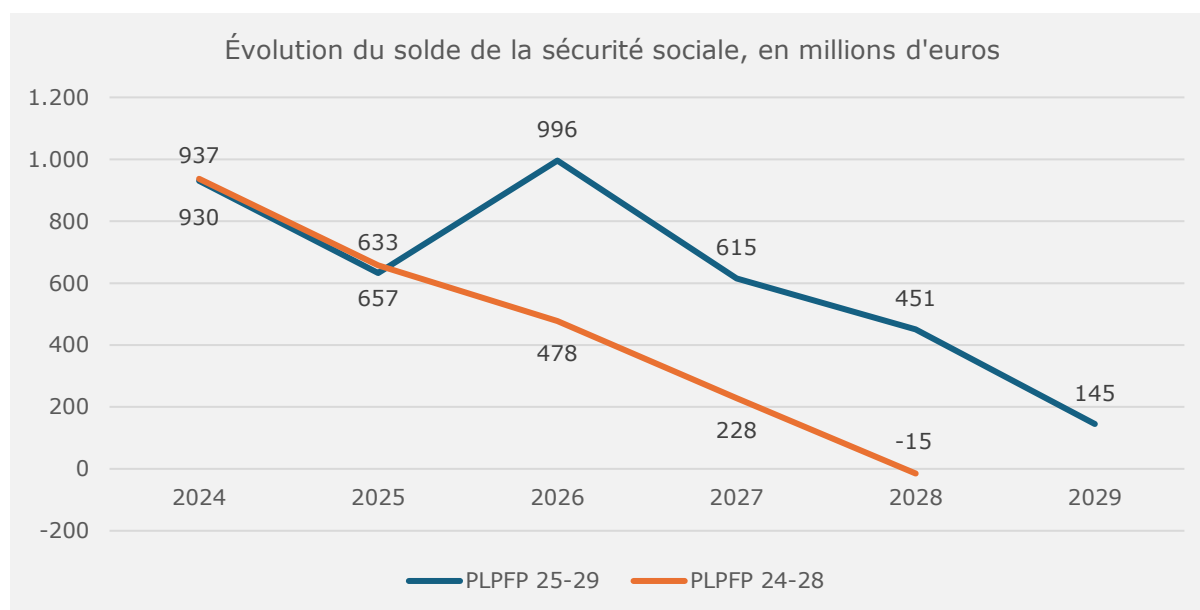
5.1. Impact de la hausse du taux de cotisation à l'assurance pension

En ce qui concerne la sécurité sociale, notre Chambre note avec satisfaction que selon les projections, le système devrait demeurer excédentaire sur l'ensemble de la période pluriannuelle, bien que le solde positif tende à se réduire progressivement pour devenir quasi nul à l'horizon 2029. En sa globalité, le système de sécurité sociale conserve une position financière confortable.

Les projections illustrent également de manière particulièrement claire l'impact déterminant d'une variation, même minime, du taux de cotisation sociale sur la viabilité financière du système. Ainsi, la hausse de 1,5 point de pourcentage du taux de cotisation global à l'assurance pension permet de faire progresser le solde excédentaire de la sécurité sociale de +0,7 % du PIB en 2025 à +1,1 % du PIB en 2026. Comparativement au budget pluriannuel adopté en 2024, la trajectoire financière de la sécurité sociale s'est ainsi améliorée de manière considérable – même si les hypothèses sur la croissance de l'emploi se sont détériorées.

¹⁴ <https://www.virgule.lu/luxembourg/le-luxembourg-verse-quatre-fois-plus-de-prestations-familiales-que-la-france-ou-la-belgique/79148998.html>

Graphique 51 : Évolution du solde de la sécurité sociale, en millions d'euros

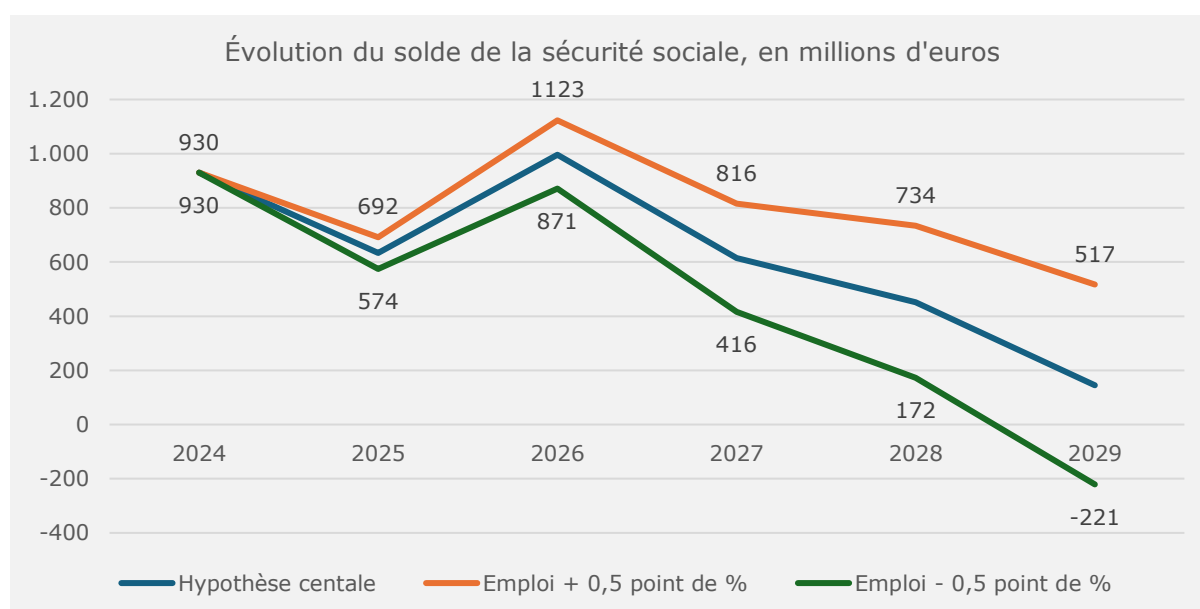


Données : Budget pluriannuel 2026 – 2029 ; calculs : CSL.

La CSL salue cette amélioration résultant de la hausse du taux de cotisation, tout en rappelant que le régime général d'assurance pension dispose d'un niveau de réserve important – dépassant désormais les 30 milliards d'euros – et que des déficits éventuels peuvent être largement et aisément absorbés par cette réserve de compensation.

Notre Chambre tient d'ailleurs aussi souligner à quel point les projections sont sensibles à l'évolution du marché de l'emploi. Comme le précise le projet de budget pluriannuel, une variation d'un seul point de pourcentage du taux de croissance de l'emploi entraîne une différence d'environ 750 millions d'euros sur le solde de la sécurité sociale à l'horizon 2029, soit l'équivalent de 0,7 % du PIB.

Graphique 52 : Évolution du solde de la sécurité sociale, en millions d'euros



Données : Budget pluriannuel 2026 – 2029 ; calculs : CSL.

5.2. L'assurance maladie-maternité

Alors que le régime général d'assurance pension bénéficie d'un refinancement à travers une hausse du taux global de cotisation, l'assurance maladie-maternité voit, pour sa part, sa dotation forfaitaire étatique renforcée.

Notre Chambre salue expressément que cette dotation annuelle soit portée de 20 millions d'euros actuellement à 59 millions d'euros. Elle salue également que le projet de budget sous avis ne se limite plus, comme cela fut le cas au cours des douze dernières années, à prolonger cette dotation d'une seule année au moyen d'un article budgétaire, mais qu'il prévoie désormais son inscription dans le Code de la sécurité sociale pour l'ensemble de la période pluriannuelle de 2026 – 2029.

Cette modification était fort nécessaire pour garantir une plus grande prévisibilité financière pour la Caisse nationale de santé (CNS).

Au vu de la situation financière de la CNS, caractérisée par des déficits structurels importants, notre Chambre tient aussi à rappeler que toute mesure visant à rétablir sa situation budgétaire ne peut se traduire par une dégradation du niveau de prise en charge des prestations pour les assurés. Le redressement financier ne peut en aucun cas se faire au détriment de la qualité et l'accessibilité des prestations de soins de santé.

Il est dès lors indispensable de garantir un financement adéquat et durable du système, afin qu'il puisse continuer à assurer pleinement ses missions.

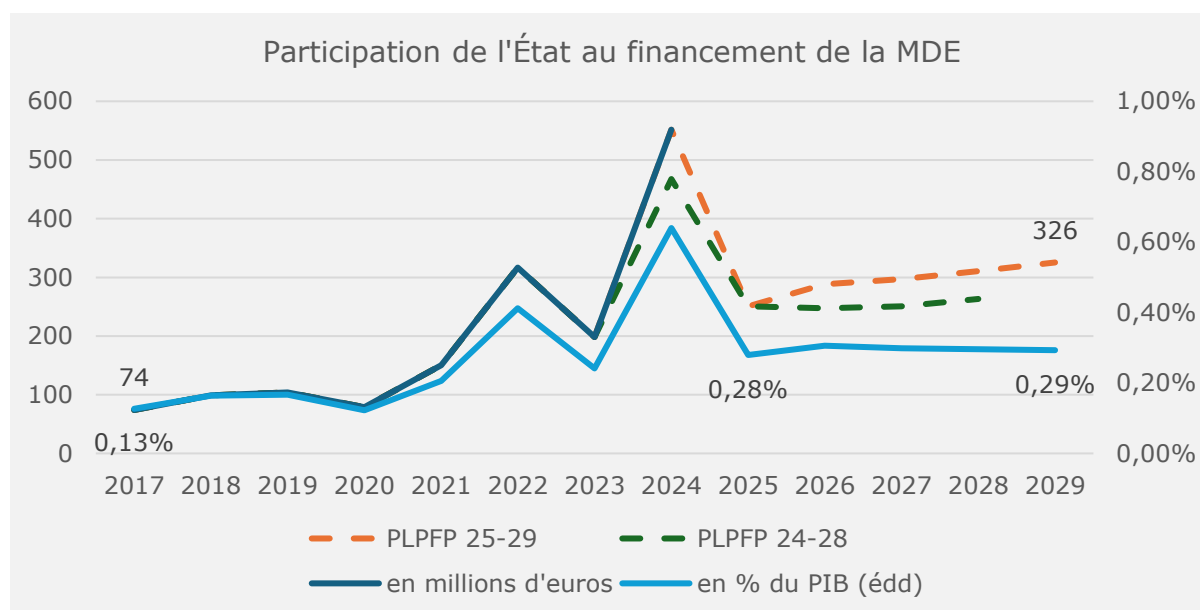
Cet objectif peut être atteint par plusieurs leviers, notamment, une amélioration de l'efficience du système résultant en une réduction de ses coûts de fonctionnement, une prise en charge par le budget de l'État des dépenses non-opposables à la CNS (par exemple le congé pour raisons familiales) ou encore une augmentation des recettes, notamment par le déplafonnement de l'assiette cotisable.

5.3. La Mutualité des Employeurs

En ce qui concerne le financement de la Mutualité des Employeurs (MDE), notre Chambre tient à souligner la progression très significative de la dotation étatique observée ces dernières années.

Si une partie de cette augmentation, notamment pour les exercices 2024, 2025 et très marginalement 2026 (environ +5 millions d'euros), s'explique par la prise en charge par l'État du coût lié à l'indexation des salaires (tranche appliquée en septembre 2023), il convient de relever qu'au-delà de cet effet ponctuel, la part structurelle du financement de la MDE assurée par l'État ne cesse de croître.

Graphique 53 : Participation de l'État au financement de la MDE

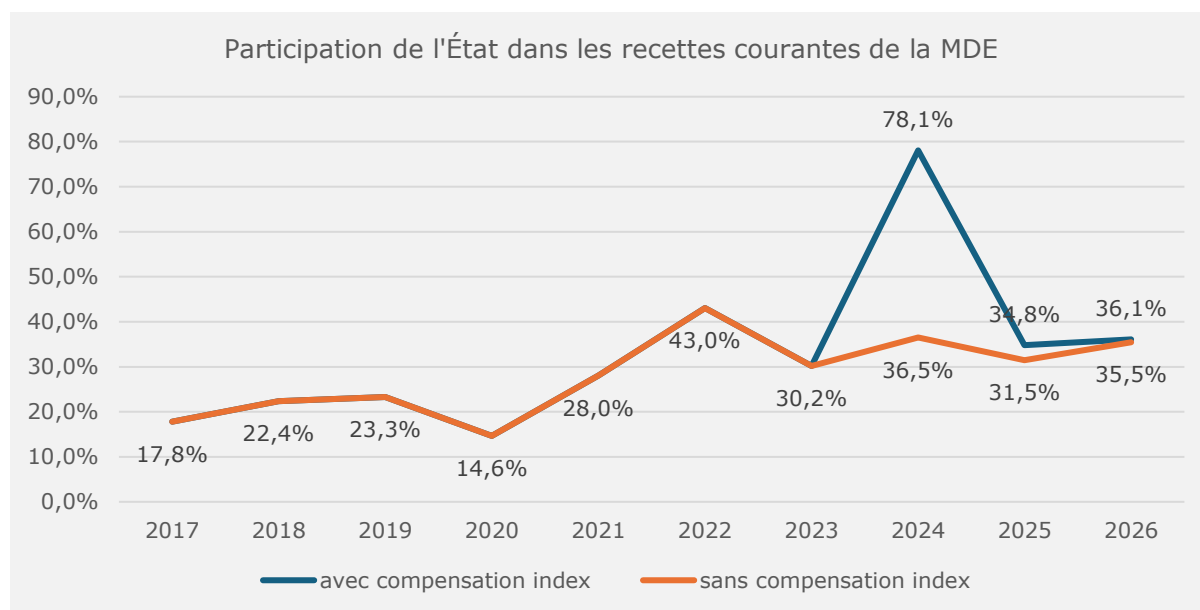


Données : Budget pluriannuel 2026 – 2029 ; calculs : CSL.

Conformément à la législation en vigueur, l'État doit verser une dotation à la MDE de manière à garantir une réserve minimale (10% des dépenses annuelles), tout en maintenant un taux de cotisation des employeurs n'excédant pas 1,85 %. Or, ce taux s'avérant insuffisant pour assurer l'équilibre du régime, l'État se voit « contraint » de compléter le financement afin de combler les besoins.

Ainsi, pour l'année 2024, et sans tenir compte de la contribution exceptionnelle liée à la tranche indiciaire échue en 2023, plus de 30 % du financement total de la MDE a été assuré directement par le budget de l'État. Selon les projections cette part devrait se stabiliser à un niveau au-delà des 30 % et donc considérablement supérieur au niveau de la participation de l'État « normale » avant la pandémie.

Graphique 54 : Participation de l'État dans les recettes courantes de la MDE



Données : Budget pluriannuel 2026 – 2029 ; calculs : CSL.

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.

Notre Chambre rappelle que la prise en charge des coûts liés aux absences pour maladie par les employeurs, via la MDE, constitue un levier essentiel pour les sensibiliser à la problématique de la santé au travail.

Il est dès lors indispensable de préserver cette logique de responsabilisation, en encourageant les entreprises à agir sur les causes réelles des absences — conditions de travail, organisation, charge psychologique — plutôt que de cibler les salariés absents et de transférer tout déséquilibre financier à charge de l'État.

Si le taux de cotisation actuel de 1,85 % ne suffit plus à couvrir les dépenses de la MDE, notre Chambre estime qu'il serait justifié d'envisager une hausse de ce taux à charge des employeurs, plutôt que de laisser le financement glisser progressivement vers le budget de l'État. Afin d'éviter ce transfert dissimulé des charges, la CSL propose d'introduire un mécanisme analogue à celui de l'assurance maladie-maternité, dans lequel l'État déterminerait de manière explicite la part des coûts qu'il prend en charge – le taux de cotisation à la MDE devenant ensuite la variable d'ajustement, et non l'inverse.

À titre subsidiaire, face à ce transfert progressif de la charge financière vers les assurés-contribuables, la CSL réaffirme sa demande d'implication des organisations syndicales représentatives nationalement dans le processus décisionnel au sein de la MDE.

6. Le PIBien-être

Le projet de budget sous avis introduit une section consacrée à l'intégration du « PIBien-être » dans la procédure budgétaire. Selon le Gouvernement, cette partie – encore extrêmement courte – constitue un projet pilote, « une première étape », qui devrait être développée et approfondie dans les années à venir.

Notre Chambre salue expressément la volonté du Gouvernement d'intégrer cette dimension dans le processus budgétaire. En effet, il importe de mesurer les politiques publiques non pas uniquement à travers leurs effets économiques ou budgétaires (excédents, déficits, ratios), mais également – ou même principalement – au regard de leur impact, direct et indirect, sur le bien-être, matériel et immatériel, de la société. Ainsi, le PIBien-être permet de mieux apprécier les effets réels des politiques sur la qualité de vie, et de déterminer dans quelle mesure les choix budgétaires se traduisent en résultats concrets.

Dans le projet de budget sous avis, le Gouvernement a retenu six indicateurs, parmi les 21 identifiés par le STATEC, eux-mêmes issus des 63 indicateurs proposés conjointement par le Conseil économique et social (CES) et le Conseil supérieur pour un Développement durable (CSDD) ; les six indicateurs sont :

- le revenu disponible médian équivalent adulte ;
- le taux de risque de pauvreté ;
- le taux de surcharge des coûts de logement ;
- le taux d'emploi ;
- la confiance dans les institutions ; et
- l'exposition aux particules fines.

Selon le projet de budget, ces indicateurs ont été sélectionnés en fonction de la disponibilité des données et « *en cohérence avec les priorités politiques du Gouvernement* ». Si l'indisponibilité des données peut bien être une contrainte, notamment dans une première phase de ce projet, la seconde raison pour ce choix limité d'indicateurs soulève plus de questions. En effet, **pour être crédible et transparent, le dispositif PIBien-être ne saurait se limiter aux indicateurs correspondant aux priorités gouvernementales.**

Afin de donner une image complète et objective du bien-être et étant donné qu'ils résultent d'un consensus émanant d'une grande concertation entre CES et CSDD, tous les indicateurs proposés dans ce cadre devraient être retenus pour apprécier le PIBien-être.

Le choix discrétionnaire d'indicateurs par le Gouvernement risque non seulement de réduire l'étendue de l'analyse du bien-être, mais aussi de mener à une sélection des seuls indicateurs en faveur du Gouvernement.

Dans sa présentation, le projet de budget se limite à identifier les dépenses publiques supposées avoir un impact positif sur les indicateurs de bien-être sélectionnés. Cette identification a été réalisée par le « tagging » de certaines dépenses, tout comme cela est fait pour les dépenses liées au Plan national énergie-climat (PNEC).

Sur cette base, selon le projet de budget sous avis 14,9 % des dépenses de l'État – c'est-à-dire 4,871 milliards d'euros de dépenses – auraient un impact positif sur au moins un des six indicateurs :

- 3 331 millions d'euros (10,2 % des dépenses de l'État) contribueraient à réduire le taux de risque de pauvreté ;
- 485 millions d'euros (1,5 % des dépenses de l'État) contribueraient à augmenter le revenu disponible médian des ménages ;
- 410 millions d'euros (1,3 % des dépenses de l'État) contribueraient à réduire le taux de surcharge des coûts de logement ;
- 342 millions d'euros (1,0 % des dépenses de l'État) contribueraient à augmenter le taux d'emploi ;
- 285 millions d'euros (0,9 % des dépenses de l'État) contribueraient à augmenter la confiance dans les institutions et ;
- 18 millions d'euros (0,1 % des dépenses de l'État) contribueraient à réduire l'exposition aux particules fines.

Notre Chambre regrette que le lien entre les dépenses « tagguées » et les indicateurs demeure complètement inexpliqué. Ainsi, dans une incapacité complète de justifier le lien entre ces dépenses et les indicateurs de bien-être, notre Chambre revendique la publication exhaustive des dépenses « tagguées », article budgétaire par article budgétaire (10.031, 10.032, etc.).

La CSL note aussi que seules 14,9 % des dépenses effectuées par l'État auraient un effet positif sur les indicateurs de bien-être retenus. Si bien que le manque de cet exercice pour d'autres années/budgets, ne permet pas de comparer ce chiffre, il semble assez faible – 85 % des dépenses de l'État n'auraient-elles aucun impact positif sur le bien-être au Luxembourg ?

Bien que le fait que ce processus étant un premier exercice pilote puisse expliquer que toutes les analyses en la matière n'ont pas encore pu être effectuées, notre Chambre souligne qu'il est insuffisant de seulement « tagguer » les dépenses ayant un effet sur les indicateurs retenus, mais qu'il importe de mesurer l'impact chiffré qu'ont ces dépenses sur les indicateurs retenus.

En effet, si l'État estime qu'une dépense améliore un indicateur donné, encore faut-il savoir dans quelle proportion celui-ci est effectivement impacté. Seule une quantification de l'effet des dépenses sur les indicateurs de bien-être permettra d'évaluer l'efficacité et l'efficacité de la politique budgétaire sur le PIBien-être.

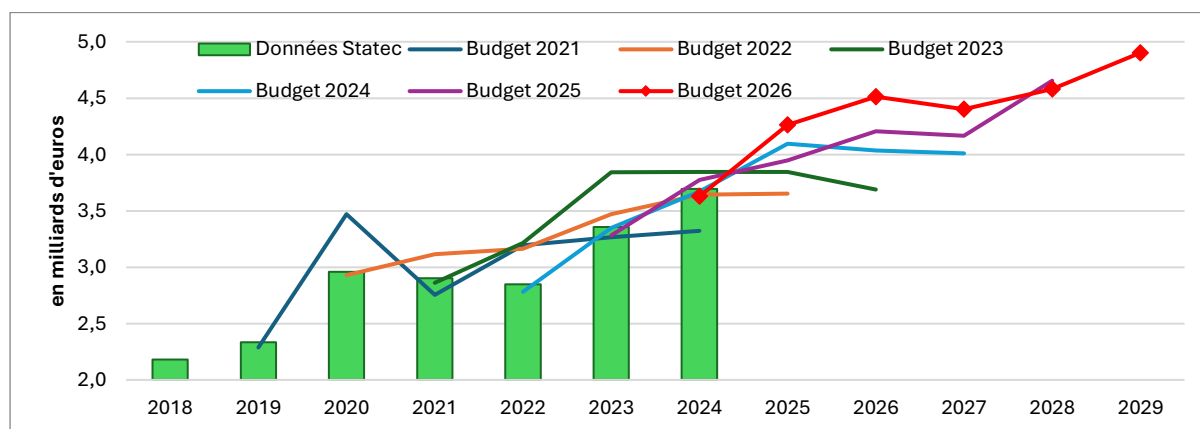
PARTIE 3 : LES INVESTISSEMENTS PUBLICS

1. Les investissements publics selon les règles de la comptabilité nationale

D'après les projections des projets de budget pour 2026 et de programmation pluriannuelle pour 2026-2029, les investissements publics effectués par l'administration centrale sont censés poursuivre leur trajectoire ascendante avec cependant un léger retrait des investissements prévus en 2027 par rapport à 2026. Pour 2025, le Luxembourg devrait atteindre près 4,3 milliards d'euros d'investissements publics au sens de la comptabilité nationale, soit environ 400 millions de plus que prévus dans le projet de budget pour 2025 (3,9 milliards d'euros).

A l'horizon 2029, l'administration centrale devrait se rapprocher, selon les projections de la programmation pluriannuelle, des 4,9 milliards d'euros d'investissements.

Graphique 55 : Formation de capital (investissements directs) et transferts en capital (investissements indirects) de l'administration centrale ; en milliards d'euros



Sources : Projets de loi de programmation pluriannuelle 2020-2024 ; à 2026-2029 ; Statec (DF_E3202)

Cependant, ces projections optimistes sont à considérer de façon prudente : en effet, par le passé, les programmations pluriannuelles ont fréquemment contenu des projections des investissements publiques qui n'ont finalement jamais été atteintes comme cela a par exemple pu être le cas pour l'année 2024 : l'écart entre les montants prévus dans le projets de budgets successifs pour 2021 à 2026 varie entre -372 millions et +150 millions par rapport aux données publiées par le Statec (3 695,1 millions d'euros) :

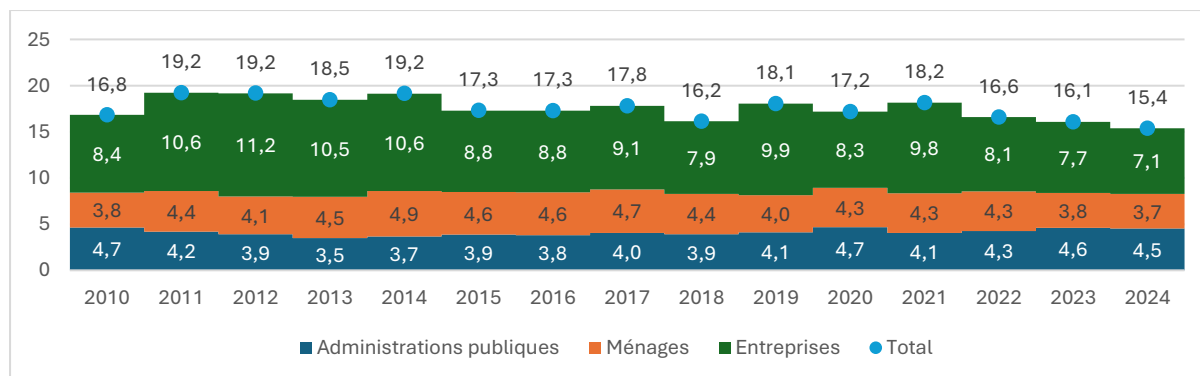
Tableau 4 : Prévisions d'investissements de l'administration centrale

Prévisions d'investissements de l'administration centrale	Montant prévu pour 2024	Ecart p.r. aux données Statec
Budget 2021	3 323,40	-371,7
Budget 2022	3 642,20	-52,9
Budget 2023	3 845,30	150,2
Budget 2024	3 672,50	-22,6
Budget 2025	3 773,00	77,9
Budget 2026	3 629,00	-66,1

1.1. Des investissements publics relativement élevés qui ne viennent que partiellement combler le manque d'investissements privés

Si l'on compare les efforts d'investissement des administrations publiques par rapport à celui des acteurs privés, et notamment des entreprises, on peut noter que ces premières restent bien en-dessous des niveaux affichés par les secondes. Ainsi, en 2024, les investissements publics ont représenté environ 4,5% du PIB tandis que ceux des entreprises étaient 1,5 fois plus élevés (7,1% du PIB).

Graphique 56 : Investissements publics et privés par secteur institutionnel en pourcentage du PIB ; Luxembourg

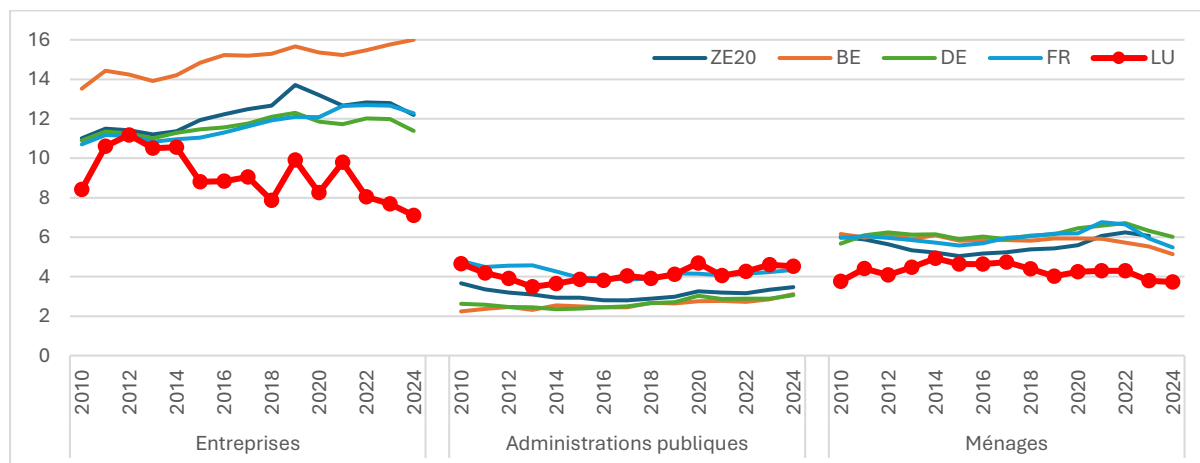


Source : Eurostat (nasa_10_ki)

Néanmoins, la comparaison des niveaux d'investissements des différents secteurs institutionnels luxembourgeois par rapport aux pays voisins vient relativiser ce qui peut paraître un investissement public faible par rapport au privé. Ainsi, force est de constater qu'en comparaison avec leurs homologues belges, françaises ou allemandes, les entreprises luxembourgeoises sont en réalité bien peu enclines à investir : leur effort n'équivaut qu'à 7% du PIB contre au minimum 11% dans les pays précités.

A contrario, le rôle de l'État apparaît comme étant d'autant plus crucial au Grand-Duché puisqu'il dépasse, ne serait-ce que légèrement, les niveaux d'investissements publics observés dans les pays voisins. Si les investissements publics luxembourgeois représentent un peu moins de 5% du PIB, ce ne sont que près de 3% du PIB qui sont investis par les pouvoirs publics belges ou allemands. Seule la France affiche sur les années récentes des niveaux d'investissements publics similaires au Luxembourg en pourcentage du PIB.

Graphique 57 : Comparaison entre les niveaux d'investissements publics et privés en pourcentage du PIB

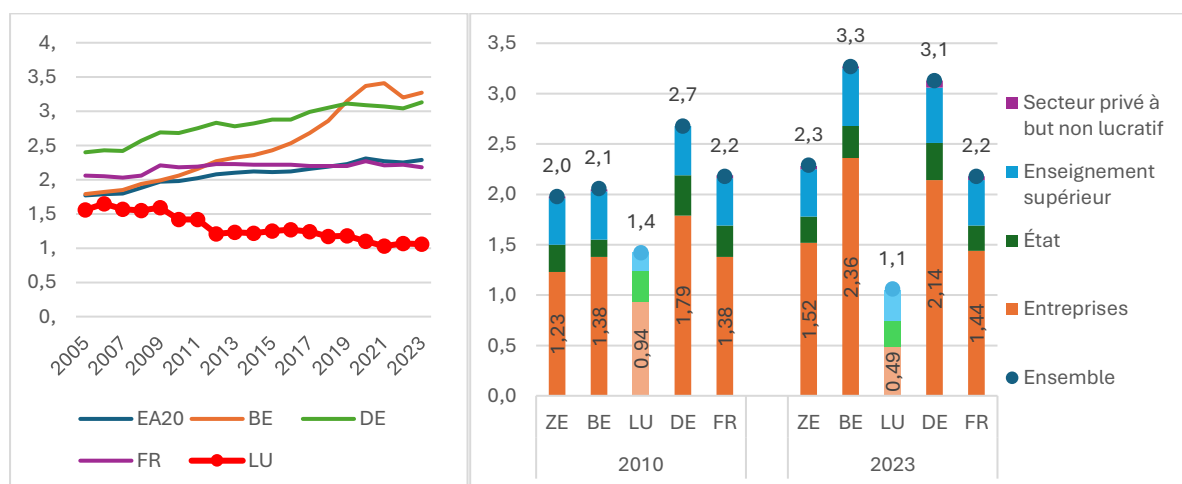


Source : Eurostat (nasa_10_ki)

Parmi les investissements publics et privés, ceux dédiés à la recherche et au développement ne constituent qu'une part infime du total (seulement 1% du PIB au Luxembourg), alors même que ceux-ci sont cruciaux afin de renforcer la croissance économique et susceptibles d'augmenter encore une productivité déjà élevée.

De ce point de vue, comme l'indiquait l'OCDE dans son rapport sur le Luxembourg de 2022, c'est particulièrement l'action des entreprises établies au Grand-Duché qui laisse à désirer, puisque les montants dédiés aux efforts de recherche et développement par l'Etat luxembourgeois correspondent, en pourcentage du PIB, peu ou prou aux efforts de R&D consentis par les gouvernements des pays voisins.

Graphique 58 : Dépenses intérieures en recherche et développement en pourcentage du PIB : évolution (à gauche) et répartition par secteur de performance (à droite)



Source : Eurostat (rd_e_gerdttot)

Si certains pointent du doigt une prétendue faible rentabilité des entreprises luxembourgeoises pour expliquer la faiblesse de leurs investissements, en y rajoutant comme facteur explicatif l'importance du secteur financier, par nature relativement peu dépendant d'investissements¹⁵, des données d'Eurostat tendent à discréditer ces affirmations.

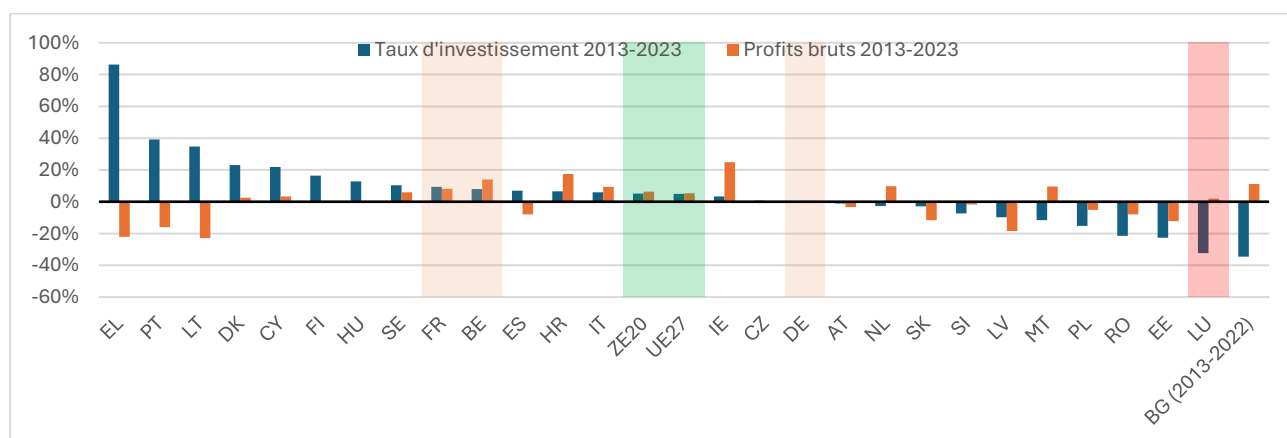
Ainsi, si l'on retrace l'évolution du taux d'investissement brut¹⁶ des sociétés non-financières luxembourgeoises sur les dix dernières années pour lesquelles des informations sont disponibles (2013-2023), force est de constater que celui-ci s'est effondré d'un tiers environ : de 24,6% en 2014 à 16,6% une décennie plus tard, soit la plus forte chute enregistrée pour cet indicateur au sein de l'Union européenne.

En revanche, la part des profits bruts dans la richesse créée par ces mêmes sociétés non-financières a quant à connu une hausse de 2% entre 2013 et 2023 au Grand-Duché. Parmi les États-membres de l'Union, seuls huit pays ont connu une hausse plus importante des profits, et parmi ces derniers, seules l'Irlande et la Norvège affichent un décalage comparable en matière d'investissements et de profits.

¹⁵ Quoique cette affirmation ne semble plus en phase avec l'essor actuel de l'intelligence artificielle.

¹⁶ Montant des investissements / valeur ajoutée brute.

Graphique 59 : Variation entre 2012 et 2022 du taux d'investissement brut et de la part des profits bruts des sociétés non-financières



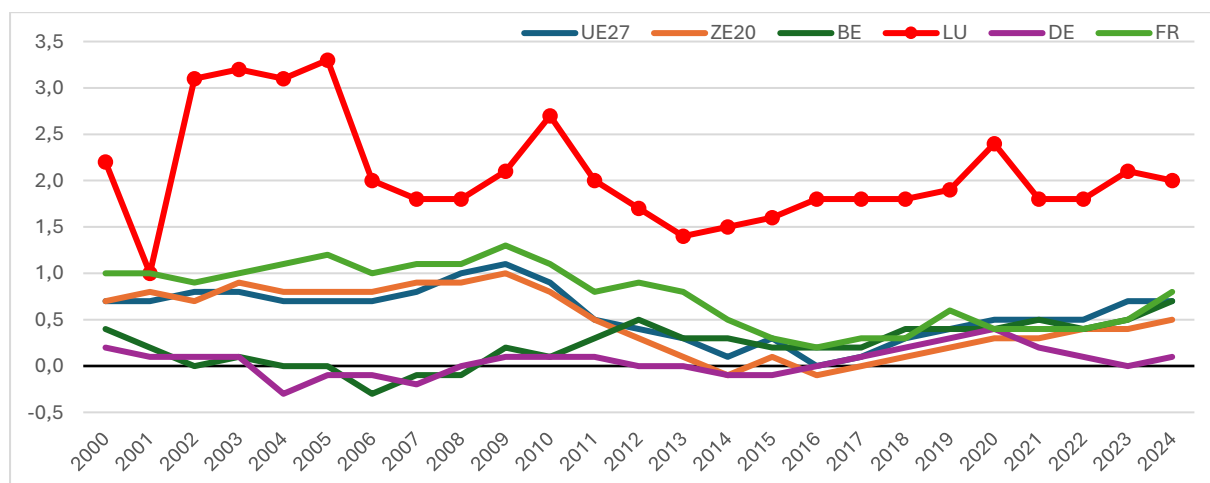
Note : Valeurs en pourcentage de la valeur ajoutée brute ; Source : Eurostat (nasa_10_ki)

1.2. Les investissements publics nets

Outre les volumes d'investissement, il est également important de prendre en compte la qualité de ceux-ci, et plus particulièrement dans quelle mesure les investissements permettent d'étendre le patrimoine d'actifs du pays.

A cet égard, le Grand-Duché se démarque considérablement et favorablement des pays voisins : les investissements nets, donc la création de nouveaux actifs à ajouter au stock de capital national, y sont particulièrement élevés avec près de 2% du PIB au cours des dernières années. En Belgique ou en France, les investissements nets équivalent à moins d'un point de pourcentage de la richesse créée tandis que l'Allemagne, victime de son fétichisme de la *Schwarze Null*, peine, bon an, mal an, à simplement préserver le stock de capital existant.

Graphique 60 : Investissements nets des administrations publiques en pourcentage du PIB

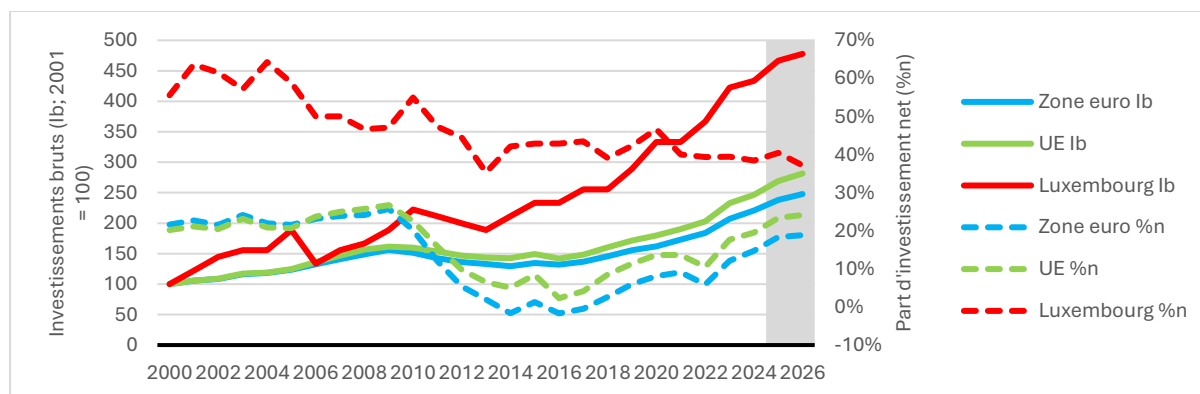


Source : Eurostat (gov_10a_main)

Cet aspect positif de la politique d'investissements publics connaît toutefois un bémol. En effet, si en pourcentage du PIB l'indicateur se maintient à flot, ce n'est pas le cas si l'on le considère en pourcentage des investissements bruts effectués. Ainsi, selon les données compilées par AMECO, la base de données macroéconomiques de la Direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne, les investissements publics bruts ont été multipliés par 4,3 entre 2000 et 2024 et devraient encore augmenter considérablement en 2025 et 2026. Toutefois, la part d'investissements nets dans le total connaît une nette décroissance au fil des années : après des décrochages en 2006 et 2013 suivis de périodes de relative stabilité, voire d'amélioration, l'année

2020 semble enclencher une nouvelle donne : la part nette des investissements publics semble avoir entamé une lente décrue et devrait atteindre en 2026 son deuxième plus bas niveau enregistré depuis 2000¹⁷.

Graphique 61 : Investissements bruts (Ib) en pourcentage du PIB et part d'investissements nets (%n) dans les investissements bruts des administrations publiques



Source : AMECO (UIGG, UING)

Si le Luxembourg se démarque encore favorablement des moyennes européennes avec une proportion d'investissements publics nets près de deux fois plus élevés, force est de constater que cette avance s'amenuise depuis une demi-douzaine d'années. En effet, alors que les investissements nets connaissent une lente décrue au Luxembourg, au niveau européen c'est tout l'inverse qui se produit : au cours des dix dernières années, la part d'investissements nets a doublé au sein de l'UE, passant d'environ 10% à 20% des investissements publics, tandis qu'au Luxembourg cette proportion a globalement stagné au cours de la dernière décennie après avoir connu une diminution conséquente au cours des années 2000 à 2013.

1.3. La ventilation des investissements par domaine thématique

Une autre façon d'appréhender les investissements publics est de s'intéresser aux domaines thématiques auxquels ils sont dédiés. Ainsi, au vu des données renseignées par le projet de budget pluriannuel pour 2026 à 2029, on constate que celui-ci table sur une hausse des investissements directs et indirects dans l'ensemble des domaines d'action de l'État à l'horizon 2029, et tout particulièrement en matière d'infrastructures publiques (3 milliards sur la période) et de dépenses en matière d'environnement et climat (4,6 milliards d'euros de 2026 à 2029).

Note concernant les discrédances par rapport au volume global des investissements prévus

Les données de cette section ne tiennent pas compte des montants liés aux variations techniques et à la classification SEC particulièrement importantes dans le projet de budget pour 2026 par rapport aux projections contenues dans le projet de budget pour 2025 :

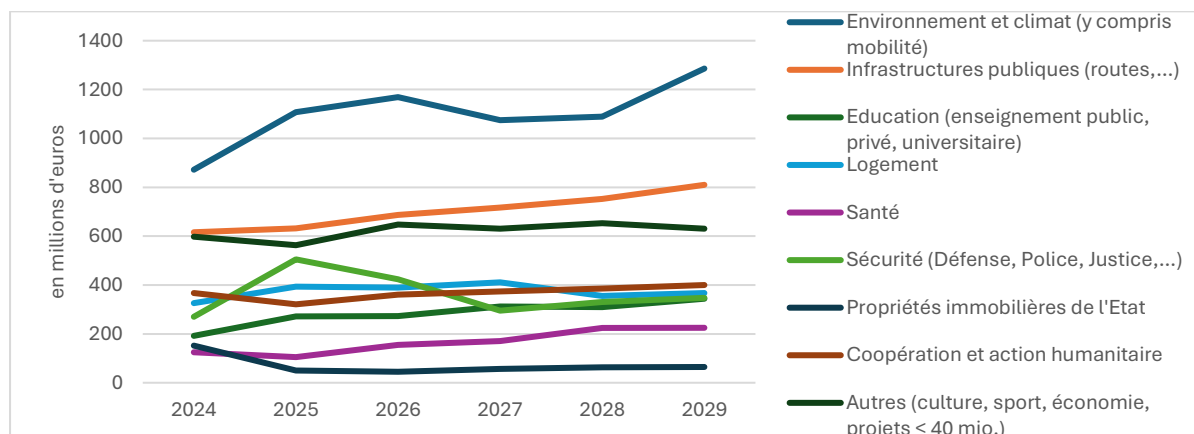
<i>Autres variations techniques et SEC (en millions d'euros)</i>	2025	2026	2027	2028	2029
PB 2024	54	125	145	-	-
PB 2025	-142	120	65	0	-
PB 2026	318	362	358	421	427

C'est parce que ces montants ne sont pas pris en compte dans les développements ci-après que les sommes des investissements thématiques prévus pour les années 2026 à 2028 sont au final plus faibles que celles prévues au budget pour 2025 alors même que le montant total d'investissements publics (donc y compris ces variations techniques et SEC ; cf. début de ce chapitre consacré aux investissements publics) est censé être plus élevé dans le projet de budget pour 2026 qu'il ne l'était dans celui pour 2025.

¹⁷ Les investissements nets ne représentant en 2026 que 37,2% des investissements publics. Le plus bas niveau a été enregistré en 2013 avec seulement 35,3% d'investissements publics nets.

Les deux autres grands domaines d'investissements publics sont la coopération et l'action humanitaire ainsi que le logement, avec environ 1,5 milliards d'euros d'investissements au total pour chacune de ces thématiques au cours des années 2026 à 2029. La sécurité (défense mais aussi police et justice) arrive en 5^e position des investissements publics avec une dépense qui devrait totaliser 1,4 milliards d'euros au cours des 4 années à venir.

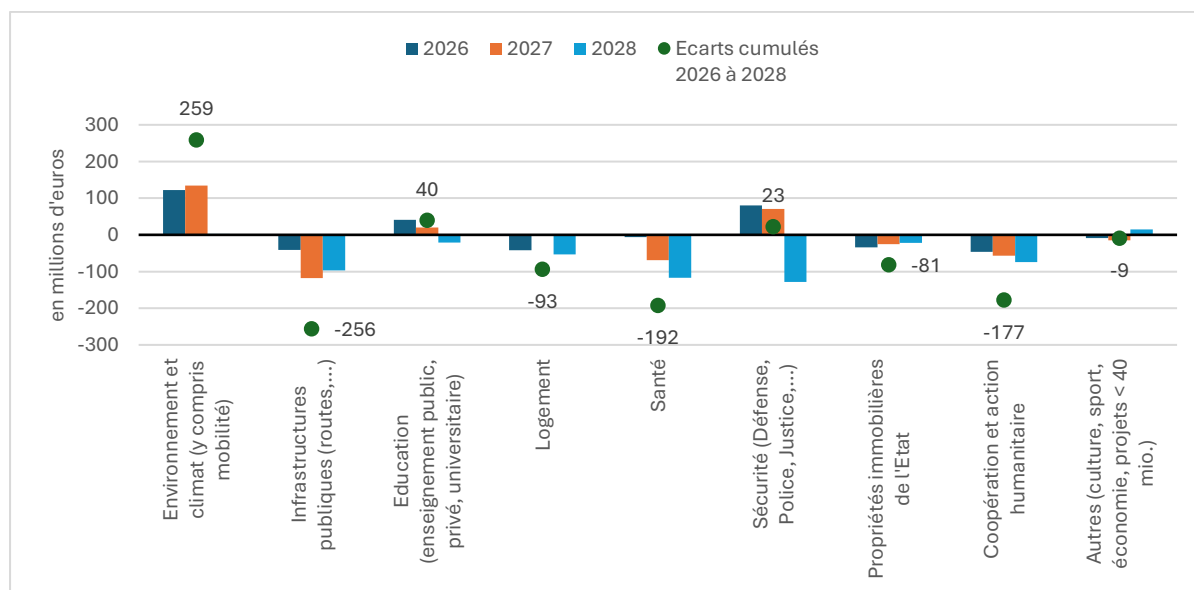
Graphique 62 : Ventilation des investissements publics par domaine thématique



Montants hors variations techniques et SEC ; Source : projet de budget pluriannuel 2026-2029

Cependant, par rapport à la programmation pluriannuelle précédente (pour 2025-2028), force est de constater que les investissements ont largement été revus à la baisse pour les années 2026 à 2028. Sur l'année en cours et les deux années suivantes, seules les dépenses d'investissement dédiées à l'environnement et au climat connaissent une progression (+259 millions au total), tandis que tous les autres domaines (à l'exception de l'éducation et, dans une moindre mesure, de la sécurité) connaissent des coupes concernant les volumes d'investissements prévus. Ce sont à cet égard principalement les investissements en matière d'infrastructures (-256 millions entre 2026 et 2028 par rapport au précédent budget pluriannuel), de santé et de coopération et action humanitaire (-192 et -177 millions de 2026 à 2028) qui sont particulièrement concernés.

Graphique 63 : Comparaison entre la ventilation des investissements publics par domaine thématique dans les projets de budget pluriannuel 2025-2028 et 2026-2029

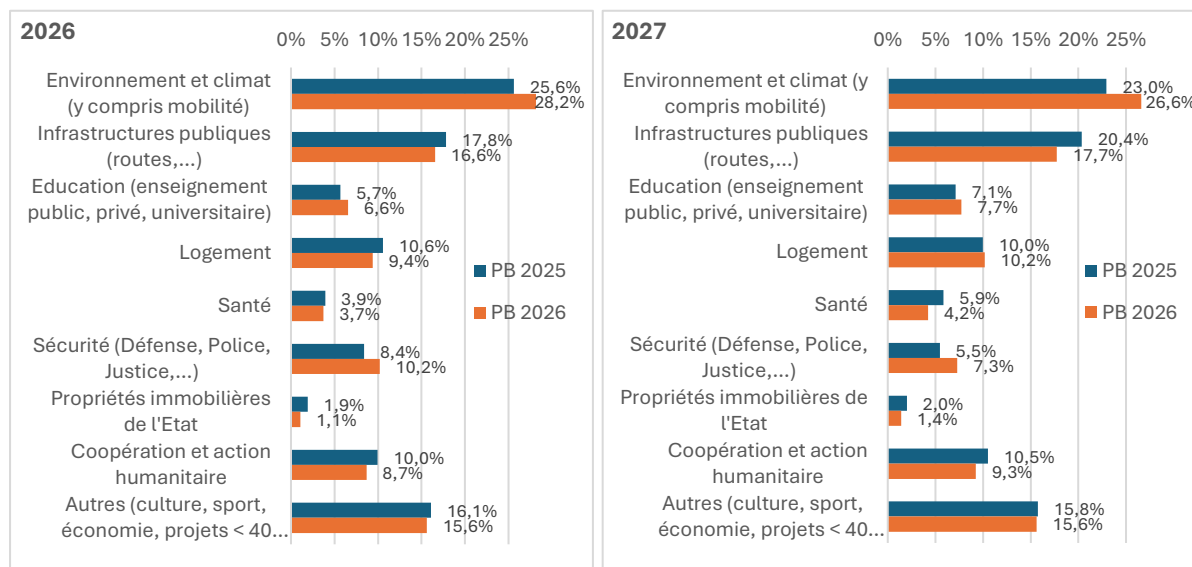


Montants hors variations techniques et SEC ; Source : projets de budget pluriannuel 2025-2028 et 2026-2029

Une répartition du total des dépenses d'investissements publics par thématique permet de faire ressortir plus clairement les priorités concrètes en la matière. De ce point de vue, ce sont les

dépenses dédiées à l'environnement et climat (un peu plus d'un quart des dépenses) et à la sécurité (environ 10% des investissements en 2026 et 7% en 2027) qui voient s'accroître une plus grande importance relative que dans la programmation pluriannuelle précédente. L'éducation voit également sa part dans le volume total d'investissements croître légèrement, tandis que la part des investissements consacrés au logement restent relativement stables au cours des deux années à venir par rapport aux projections datant de 2024.

Graphique 64 : Répartition en pourcentage du montant total des investissements publics par domaine thématique dans les projets de budget pluriannuel 2025-2028 et 2026-2029



Montants hors variations techniques et SEC ; Source : projets de budget pluriannuel 2025-2028 et 2026-2029

1.4. Le déficit de l'administration centrale s'explique par l'ampleur des investissements directs et indirects

Par le passé, les investissements de l'Etat effectués par le biais des fonds spéciaux suffisaient à expliquer les déficits constatés au niveau de l'administration centrale dans la comptabilité nationale¹⁸. Cela n'est plus le cas au cours des années à venir: en effet, à partir de 2026, le solde de l'administration centrale devrait rester dans le rouge même en neutralisant les mouvements (alimentations et dépenses) des fonds spéciaux.

Tableau 5 : Passage des dépenses de l'Etat selon la loi budgétaire aux dépenses selon le SEC

(en millions d'euros)	2025	2026	2027	2028	2029
Dépenses selon la loi budgétaire de 1999	27	30	31	33	35
(hors opérations spéciales financières)	514	078	628	492	181
+ Solde net entre transferts et dépenses ci-avant	3 860	3 256	3 022	2 998	2 892
dont mouvements nets des fonds spéciaux (dotations - dépenses)	1 887	1 234	1 045	978	750
+ Compensations entre recettes et dépenses	-29	-26	-27	-28	-29
+ Autres éléments à prendre en compte	-506	-724	-615	-793	-599
= dépenses selon SEC	30	32	34	35	37
	839	584	008	669	445

Source : Projet de budget pluriannuel 2026-2029, p. 517

Ainsi, en 2026, l'administration centrale devrait enregistrer un déficit de moins 255 millions d'euros (au lieu de -1 498 millions) malgré la neutralisation des dotations et dépenses des fonds spéciaux, ce déséquilibre prenant de l'ampleur d'année en année jusqu'en 2029 pour atteindre -786 millions d'euros en 2029. Au cours des années à venir, entre un tiers et la moitié du déficit de l'administration

¹⁸ Voir CSL, Avis III/42/2024 concernant le Projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2025, p.100

centrale (donc au sens de la comptabilité nationale) s'expliquera donc par les opérations des fonds spéciaux de l'Etat.

Tableau 6 : Solde de l'administration centrale avec et sans les mouvements nets des fonds spéciaux (dotations – dépenses)

(en millions d'euros)	2025	2026	2027	2028	2029
Solde de l'AC	-1 205	-1 489	-1 498	-1 501	-1 536
Mouvement net des fonds spéciaux	1 887	1 234	1 045	978	750
Solde de l'AC hors mouv. net des fonds spéciaux	682	-255	-453	-523	-786

Source : Calculs CSL d'après le projet de budget pluriannuel 2026-2029, p. 517

Néanmoins, le constat que les investissements effectués par l'administration centrale expliquent les déficits récurrents de celle-ci reste valable. En effet, en prenant en compte également les investissements directs et indirects qui ne sont pas effectués par le biais des fonds spéciaux (voir section précédente), force est de constater que l'administration centrale luxembourgeoise serait largement excédentaire au cours des années à venir, avec des excédents de l'ordre de 2,9 à 3,3 milliards d'euros selon les années.

Tableau 7 : Solde de l'administration centrale avec et sans les investissements directs et indirects de l'administration centrale

(en millions d'euros)	2025	2026	2027	2028	2029
Solde de l'AC	-1 205	-1 489	-1 498	-1 501	-1 536
Investissements directs et indirects de l'AC	4 264	4 513	4 401	4 582	4 903
Solde de l'AC hors investissements	3 059	3 024	2 903	3 081	3 367

Source : Calculs CSL d'après le projet de budget pluriannuel 2026-2029, p. 517

Cette situation traduit le fait que l'Etat luxembourgeois est de fait largement excédentaire en ce qui concerne ses dépenses courantes et que ce sont les investissements publics qui engendrent un déficit public récurrent. La Chambre des salariés salue cette volonté politique de continuer à investir de façon ambitieuse dans l'avenir du pays, même si les investissements effectivement réalisés restent in fine toujours en deçà des ambitions affichées comme en témoignent notamment les prévisions concernant les dépenses effectuées par le biais des fonds spéciaux de l'Etat.

2. Les investissements publics selon la loi budgétaire

Les sommes ordonnancées sur le Budget au profit d'un fonds spécial resteront dans la trésorerie, pour n'en sortir qu'au fur et à mesure de leur emploi, suite aux liquidations imputables sur le fonds spécial.

Le fonds spécial peut ainsi être assimilé à un compte spécial du Trésor.

Ils ne disposent pas de personnalité juridique propre qui se différencierait de celle de l'Etat.

L'engagement, la liquidation, l'ordonnancement, les contrôles et le paiement se font de la même manière que pour toute autre dépense.

Source: <https://igf.gouvernement.lu/dam-assets/fr/dossiers/formations/2022-10-finances-publiques-version-octobre-2022-1.pdf>, p. 61

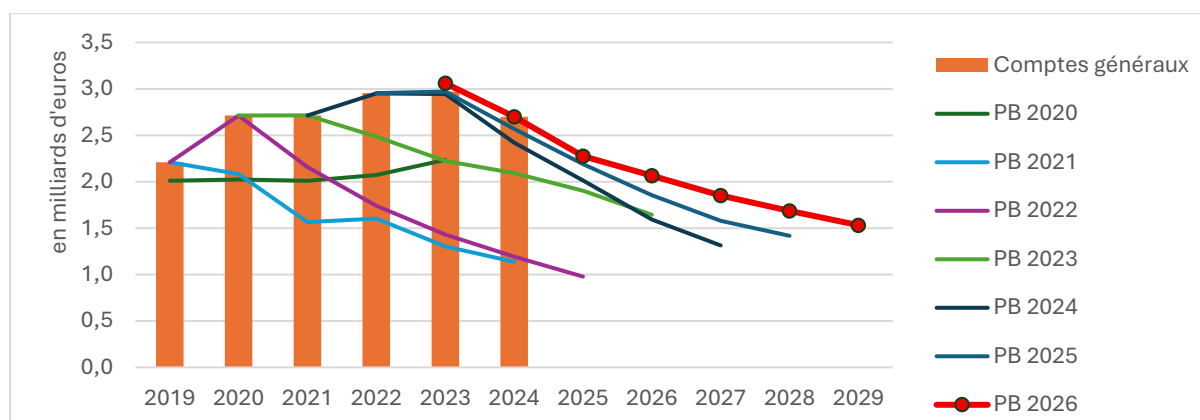
Comme cela a toujours été le cas par le passé, le gouvernement projette pour les années à venir une diminution continue des avoirs dont disposent les divers fonds spéciaux de l'Etat. D'après la documentation concernant le projet de budget pour 2026, ces avoirs devraient diminuer de 2,7 milliards en 2024 à seulement 1,53 milliards en 2029.

Par rapport aux années précédentes, on note que le gouvernement table désormais sur une diminution future des avoirs des fonds spéciaux moins fortes car plus étalée dans le temps que cela n'a été le cas par le passé.

Cependant, si l'on se réfère aux prévisions budgétaires des dernières années ainsi qu'aux comptes généraux, force est de constater que les avoirs disponibles ont toujours été plus élevés qu'anticipé. L'année 2024 ne constitue à cet égard pas une exception, les avoirs constatés dans les comptes

généraux dépassant les prévisions faites les années précédentes, mais est notable du fait qu'il s'agit de la seule année récente au cours de laquelle les avoirs ont réellement diminué par rapport à l'année précédente.

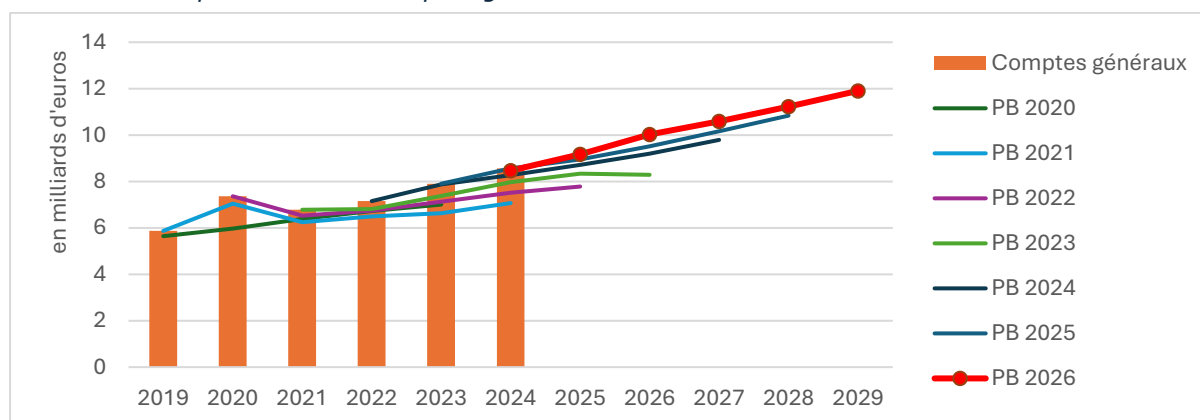
Graphique 65 : Évolution des avoirs au 31 décembre de l'année des fonds spéciaux de l'État



Source : Comptes généraux 2019 à 2023 ; projets de budget pluriannuel 2020-2023 à 2026-2029

En ce qui concerne les recettes propres et l'alimentation budgétaire des fonds pour les années à venir, le gouvernement mise sur une croissance plus rapide que cela n'était le cas auparavant. Ainsi, par rapport au projet de budget pour 2025, qui tablait sur des recettes de l'ordre de 10,8 milliards d'euros en 2028, ce sont désormais 11,2 milliards d'euros de recettes qui sont prévues pour cette année-là, soit environ 400 millions d'euros de plus. Pour 2029, on s'attend même à des recettes de l'ordre de 11,9 milliards d'euros.

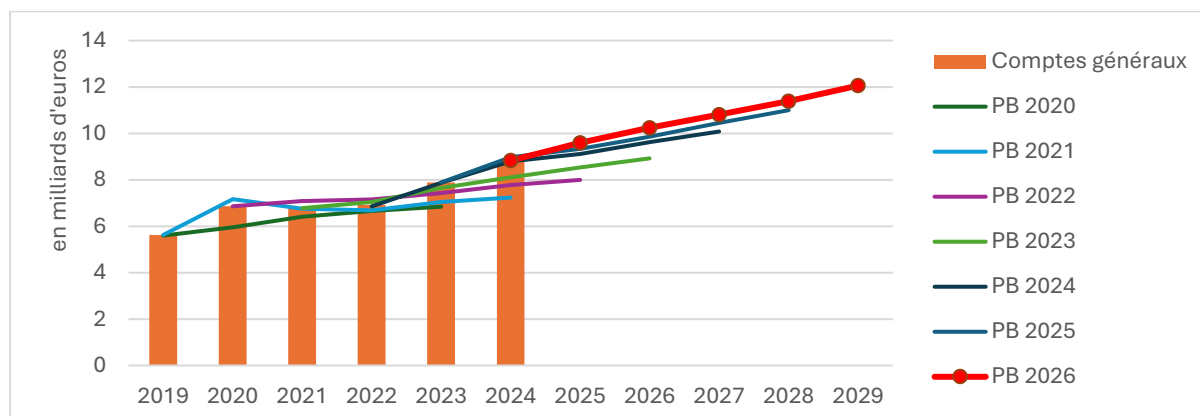
Graphique 66 : Évolution des recettes des fonds spéciaux de l'État ; Source : projets de budget pluriannuel et comptes généraux



Source : Comptes généraux 2019 à 2023 ; projets de budget pluriannuel 2020-2023 à 2026-2029

En contrepartie de cette accélération prévue des recettes des fonds, le gouvernement estime que les dépenses opérées par leur biais connaîtront une nette accélération : de 8,8 milliards d'euros de dépenses en 2024 on devrait passer à 12 milliards d'euros en 2029, soit une hausse de près de 40% en cinq ans des dépenses effectuées par le biais des fonds spéciaux de l'État.

Graphique 67 : Evolution des dépenses ajustées des fonds spéciaux de l'État



Source : Comptes généraux 2019 à 2023 ; projets de budget pluriannuel 2020-2023 à 2026-2029

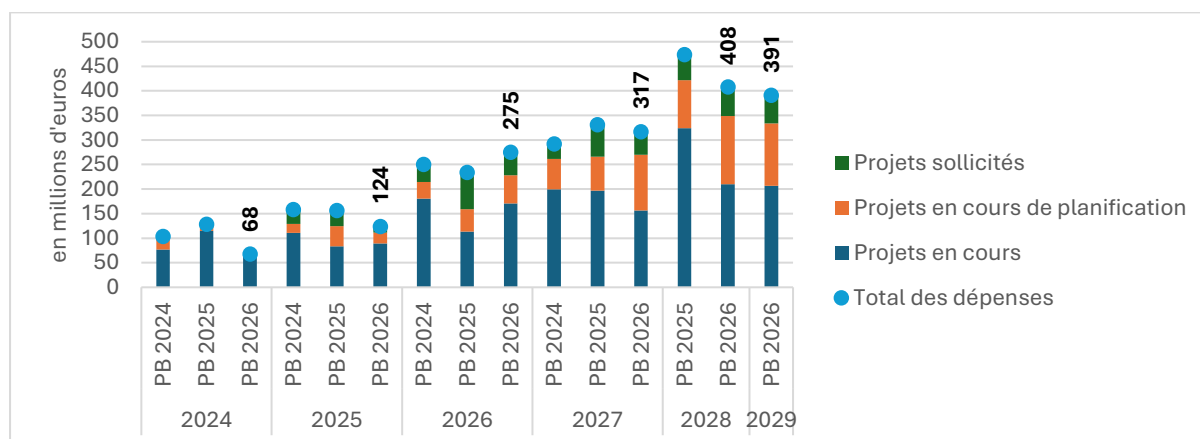
C'est la croissance nettement plus dynamique des dépenses que des recettes des fonds spéciaux qui vient expliquer *in fine* la diminution attendue des avoirs qui y sont affectés.

2.1. Les investissements en infrastructures de santé

Le fonds pour le financement des infrastructures hospitalières est l'instrument par le biais duquel sont planifiés et mis en œuvre les projets de construction, de modernisation, d'extension, de transformation ou de mise en conformité des structures hospitalières luxembourgeoises.

Selon les informations comprises dans la loi de programmation financière pluriannuelle pour 2026 à 2029, les dépenses prévues devraient tripler d'ici à 2029 par rapport aux montants engagés en 2025 : de 124 millions d'euros on passerait alors à près de 400 millions d'euros en fin de période de programmation¹⁹.

Graphique 68 : Dépenses non ajustées du fonds pour le financement des infrastructures hospitalières



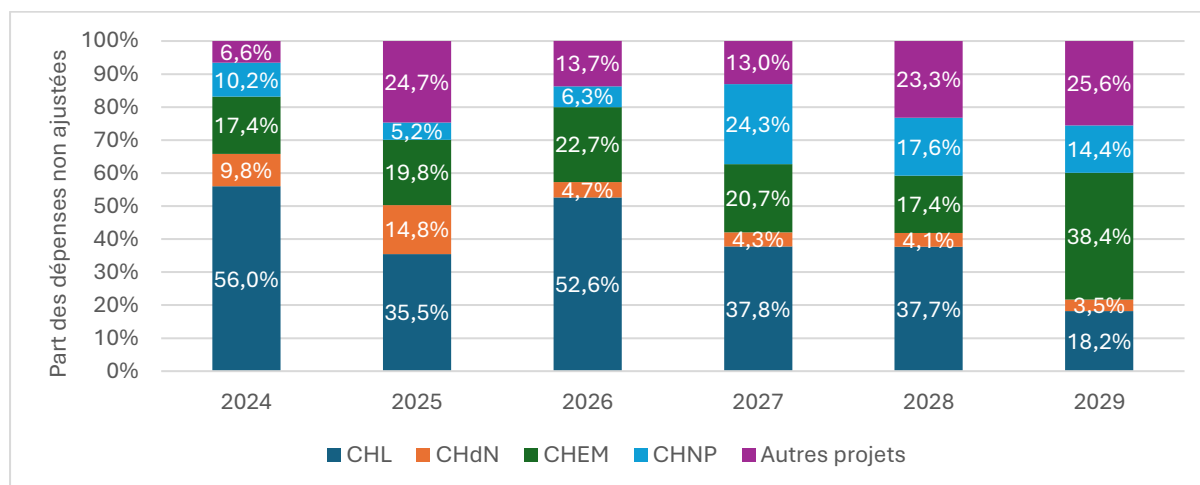
Source projets de budget pluriannuel 2024-2027 à 2026-2029

On note cependant par rapport aux exercices budgétaires précédents que tant les investissements réalisés (en 2024), que ceux en cours de réalisation (2025) ou prévus (2026-2029) restent la plupart des années en deçà des prévisions passées. Ainsi, en 2024, seuls 68 millions d'euros ont *in fine* été réalisés alors même que le projet de budget pour 2025 prévoit des investissements de l'ordre de 130 millions d'euros pour cette même année. Une partie de cet écart (30 millions d'euros environ) s'explique par de moindres dépenses faites pour le nouveau bâtiment centre du CHL en 2024 (55 millions d'euros prévus dans le cadre du budget pour 2025 vs. 23,4 millions d'euros effectivement déboursés selon le projet de budget pour 2026).

¹⁹ Ou 216 millions d'euros si l'on tient compte des moins-values retenues pour retards et aléas de chantier.

Si l'on considère les sites concernés par les projets d'investissement du fonds pour le financement des infrastructures hospitalières, force est de constater que la plus grande partie des dépenses concerne les infrastructures situées dans la capitale : ainsi, en 2024 et 2026, plus de la moitié des dépenses sont consacrées au seul CHL²⁰, tandis qu'en 2025, 2027 et 2028, ce sont un peu plus du tiers des investissements effectués qui y sont dévolus.

Graphique 69 : Répartition des dépenses non ajustées du fonds pour le financement des infrastructures hospitalières selon la structure hospitalière concernée



Source projet de budget pluriannuel 2026-2029

Ce ne serait qu'en 2029 que la part la plus importante des investissements concernerait une autre région du pays, avec 150 millions d'euros consacrés au projet CHEM-Südspidol cette année-là. Les infrastructures hospitalières du nord du pays restent généralement le parent pauvre de la politique d'investissements en la matière : si l'on combine CHdN et CHNP, ce n'est qu'en 2027 que les dépenses devraient nettement dépasser le cap des 20% de dépenses totales projetées du fonds.

2.2. Les investissements relatifs à la mobilité

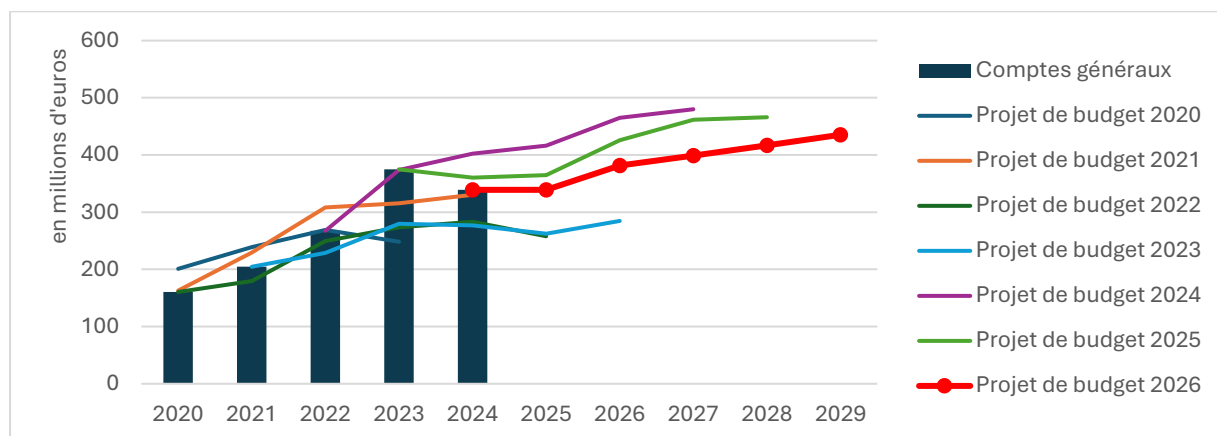
Les investissements de l'Etat en faveur de la mobilité, notamment en ce qui concerne les infrastructures, se font essentiellement par le biais des fonds des routes et du rail. Sur la période de programmation financière pluriannuelle allant de 2026 à 2029, ces deux fonds devraient à eux seuls mobiliser en moyenne près de 1,5 milliards d'euros par an, contre un peu moins d'un milliard d'euros en 2024 et 1,06 milliards d'euros en 2025. Ainsi, les dépenses concernant les infrastructures routières et ferroviaires devraient représenter environ 10% de la somme des dépenses annuelles effectuées par la trentaine de fonds spéciaux de l'Etat.

a. Le fonds des routes

Contrairement à ce qui est généralement le cas en matière de prévision des dépenses des fonds spéciaux, le projet de programmation financière pluriannuelle 2026-2029 table sur un volume d'investissements réduit par rapport aux prévisions formulées au cours des exercices budgétaires précédents : Ainsi, en 2026, ce ne seraient que 382 millions d'euros qui seraient consacrés à l'infrastructure routière du pays, soit 44 millions d'euros en moins que prévus lors du dernier projet de budget et même -83 millions d'euros en moins que prévus dans le cadre de la programmation financière pluriannuelle 2024-2027.

²⁰ La proportion serait encore plus élevée si l'on y ajoutait les investissements (de moindre ampleur) consacrés aux différentes infrastructures des HRS et regroupées dans la catégorie autres projets dans le graphique.

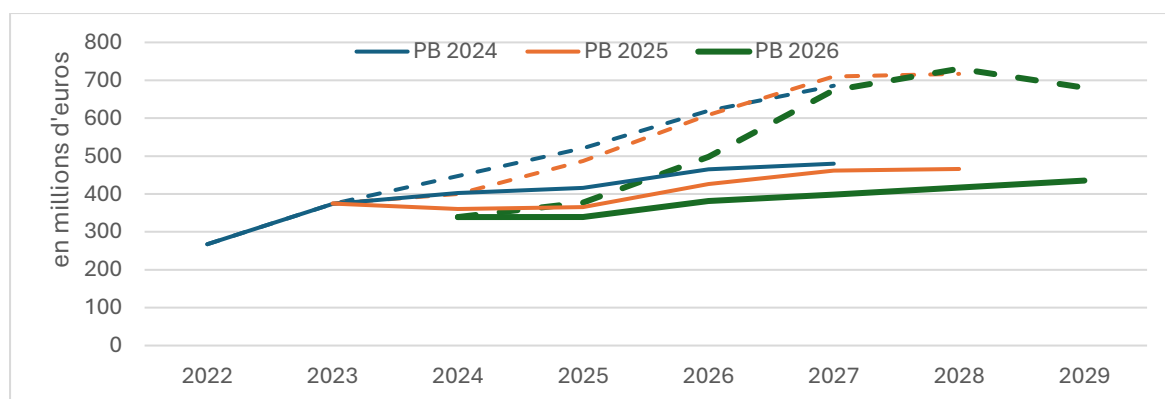
Graphique 70 : Évolution des dépenses ajustées du fonds des routes



Source : projets de budget pluriannuel 2020-2023 à 2026-2029

Une partie de ces écarts viennent s'expliquer par des raisons purement techniques, notamment par l'ajustement des dépenses futures afin de tenir compte d'éventuels retards et aléas de chantier : si l'on considère les dépenses non ajustées, la trajectoire de dépenses du fonds des routes au cours des années 2027 et 2028 rejoint bien les prévisions passées, tandis que pour l'année 2026 (mais aussi 2024 et 2025), les investissements restent nettement en deçà des ambitions passées.

Graphique 71 : Evolution des dépenses ajustées (lignes pleines) et non ajustées (lignes en pointillé) du fonds des routes



Source : projets de budget pluriannuel 2024-2027 à 2026-2029

Sur les quatre années à venir, l'écart dans le cumul des dépenses est considérable selon que l'on considère les dépenses ajustées ou non ajustées :

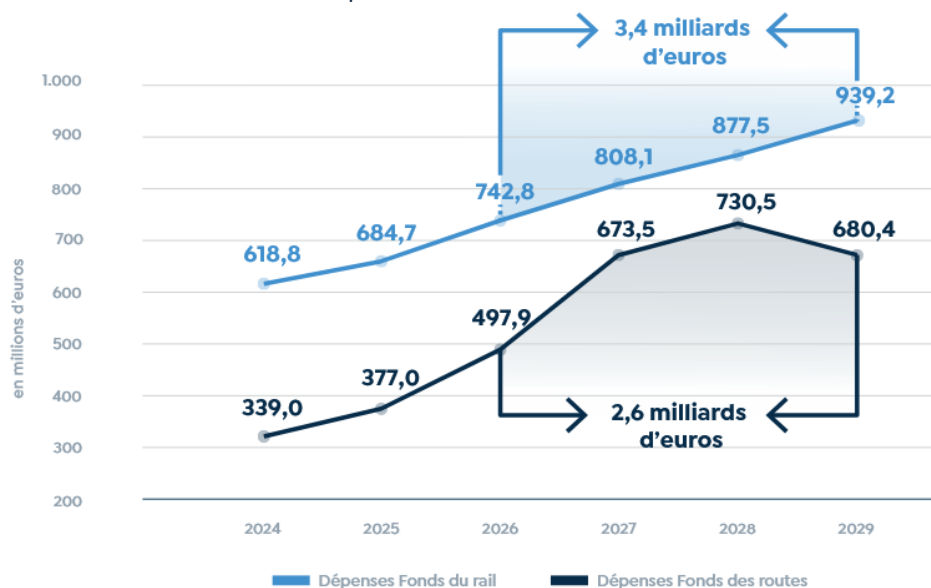
Tableau 8 : Dépenses réalisées et provisionnelles du fonds des routes

(en millions d'euros)	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Cumul 2026-2029
Dépenses NON ajustées	339,05	377,01	497,89	673,47	730,48	680,38	2 582,2
Dépenses ajustées	339,05	339,31	381,51	398,68	416,62	435,37	1 632,17
Ecart	/	37,70	116,38	274,79	313,86	245,01	-950,04

Source : projet de budget pluriannuel 2026-2029, p. 461

Lors de son discours de présentation du projet de budget pour 2026 devant la Chambre des députés, le ministre s'est appuyé sur le graphique suivant pour affirmer que les dépenses 2026-2029 du fonds des routes s'élèveraient au total à 2,6 milliards d'euros au lieu des 1,6 milliards qui sont en réalité intégrés au projet de programmation financière pluriannuelle 2026 à 2029.

Tableau 9 : Evolution des dépenses du Fonds du rail et du Fonds des routes



Source : Graphiques finances publiques disponibles sur budget.public.lu

Or, afin de calculer les dotations nécessaires et les avoirs des fonds spéciaux en fin d'année, ce sont bien les dépenses ajustées qui sont prises en compte. Cela est par conséquent également le cas pour ce qui est du passage entre dépenses selon la loi budgétaire de 1999 et les dépenses de l'administration centrale²¹ (voir section « Le déficit de l'administration centrale s'explique par l'ampleur des investissements directs et indirects » ci-avant). Si le montant de 2,6 milliards de dépenses annoncées lors du discours de présentation du budget pour 2026 était réalisé, les soldes cumulés de l'administration centrale au cours des années seraient 1 milliard d'euros plus faibles que ce qui est retenu dans le projet de budget pluriannuel pour 2026-2029.

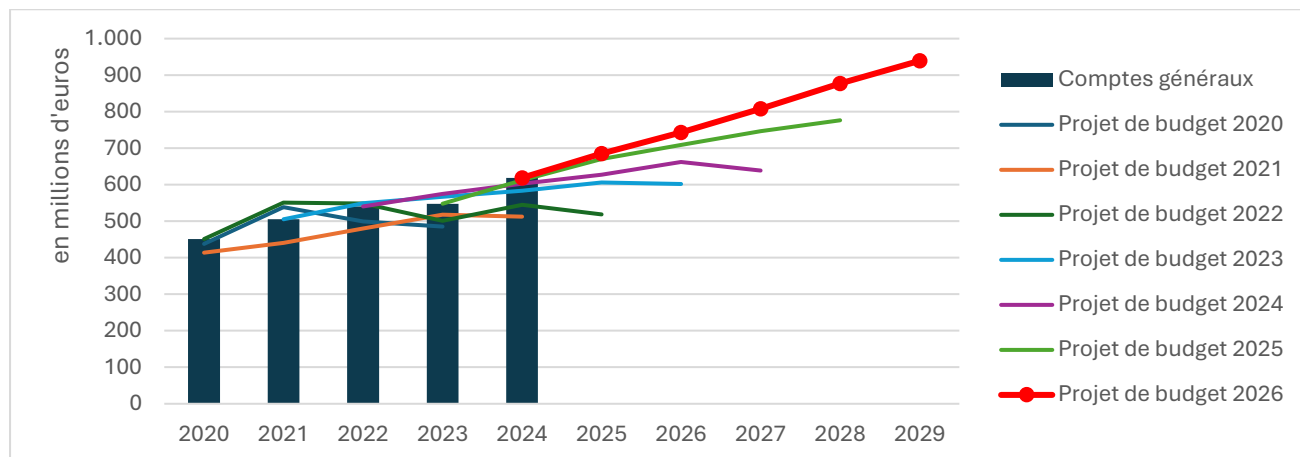
b. Le fonds du rail

Comme par le passé, et contrairement à ce qui est observé pour le fonds des routes ci-avant, le projet de budget pour 2026 laisse transparaître une volonté de privilégier davantage les investissements dans les infrastructures ferroviaires au cours des années à venir. Ainsi, on note pour 2026 à 2028 un accroissement considérable du volume de dépenses prévues par le fonds du rail au-delà de celles projetées par le passé. Ainsi, en 2028, les dépenses prévues sont de près de 900 millions d'euros, contre un peu moins de 800 millions d'euros prévues pour cette même année dans le cadre de la programmation financière pluriannuelle précédente (2025-2028). En 2029, selon les prévisions gouvernementales, les dépenses devraient atteindre près de 940 millions d'euros.

Globalement, si l'on compare les volumes de dépenses du fonds des routes et du rail, force est de constater qu'à l'horizon 2029, les dépenses ferroviaires devraient être deux fois plus importantes que celles consacrées aux routes.

²¹ Ce constat ne vaut pas pour le fonds du rail puisque pour celui-ci, et contrairement à ce qui était pratiqué les années précédentes, plus aucun ajustement des dépenses futures pour moins-values et aléas de chantier n'est désormais effectué.

Graphique 72 : Évolution des dépenses non ajustées du fonds du rail

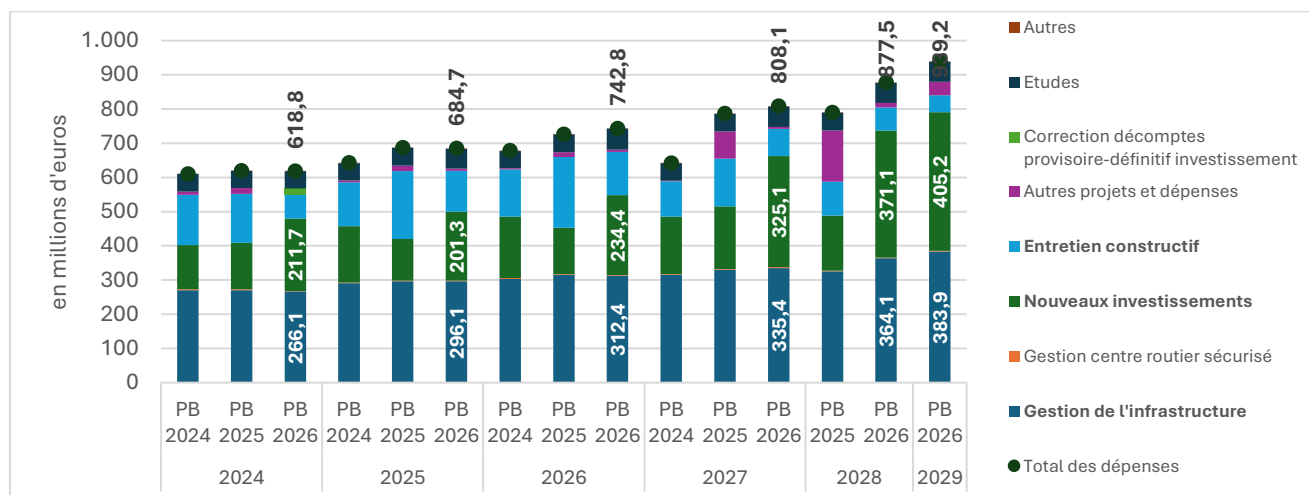


Source : projets de budget pluriannuel 2020-2023 à 2026-2029

Toutefois, il convient de noter qu'en réalité une large partie de ces montants ne sera pas consacrée à la réalisation de nouvelles voies ferroviaires ou à l'entretien et amélioration des tracés existants. En effet, tout au long de la période de programmation financière pluriannuelle, ce sont un peu plus de 40% des dépenses du fonds du rail, soit entre 300 et 380 millions d'euros par an, qui seront consacrées à la gestion de l'infrastructure.

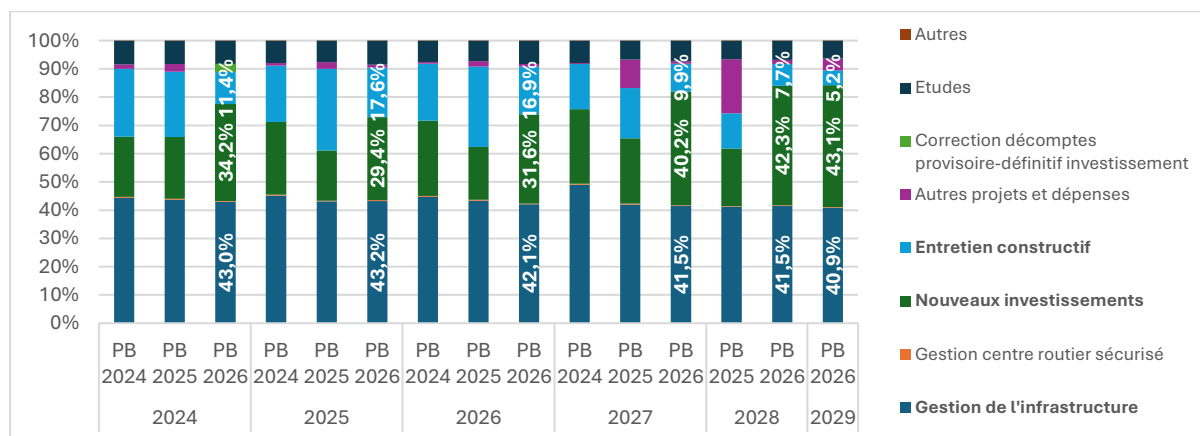
Au final, les investissements dans des projets ferroviaires nouveaux ou existants ne seront que de l'ordre de 230 (en 2026) à 405 (en 2029) millions d'euros auxquels il convient d'ajouter quelques dizaines de millions d'euros alloués annuellement à l'entretien constructif. A ce titre, les dépenses consacrées à l'entretien, l'amélioration et le développement de l'infrastructure ferroviaire sont du même ordre de grandeur que les montants dédiés à l'infrastructure routière (voir section précédente).

Graphique 73 : Détail des dépenses non ajustées du fonds du rail



Source : projets de budget pluriannuel 2024-2027 à 2026-2029

Graphique 74 : Répartition des dépenses non ajustées du fonds du rail



Source : projets de budget pluriannuel 2024-2027 à 2026-2029

Les principaux projets d'investissement pour 2026 concernent le développement de la ligne Luxembourg-Bettembourg (32 millions d'euros), la phase 2 de la gare périphérique de Howald (17 millions d'euros), la construction d'un centre de formation (16 millions d'euros) ainsi que de nouveaux ateliers et magasin au centre logistique (14,5 millions d'euros).

c. Le fonds des raccordements ferroviaires internationaux

Concernant les raccordements ferroviaires internationaux, force est de constater que le fonds y dédié ne fait état d'aucune dépense prévue pour la période allant de 2026 à 2029. En effet, les dernières dépenses qui y sont consignées concernent l'année 2025 (24 millions d'euros consacrés à la ligne Bettembourg-Thionville-Metz), alors même que le développement du transport ferroviaire au sein de la Grande Région avec le Luxembourg comme point névralgique, permettrait de délester les (auto)routes saturées, tout en réduisant les temps de trajet domicile-travail pour de nombreux travailleurs et les émissions de gaz à effet de serre qui y sont liés, et cela non seulement entre la France et le Luxembourg, mais aussi vers la Belgique et l'Allemagne.

A ce titre, la Chambre des salariés se fait l'écho de la lettre adressée en date du 3 novembre 2025 par le Comité économique et social de la Grande Région (CESGR) aux Ministres de la mobilité belge et luxembourgeois. Dans cette lettre, le CESGR déplore le manque de perspectives budgétaires concernant la volonté affichée (via une lettre d'intention) d'améliorer les liaisons entre les capitales belge et luxembourgeoise qui durent déjà depuis plus de dix ans

Par ailleurs, le CESGR déplore le manque de précisions et de projets d'investissement sur les axes Liège-Luxembourg, et Arlon-(Rodange)-Athus-Virton, demande une homologation rapide des nouvelles rames M7 de la SNCB sur le réseau luxembourgeois afin que celles-ci puissent desservir la ligne Bruxelles-Luxembourg et éviter le changement de train à Arlon.

Une autre mesure appelée de ses vœux par le CESGR serait une révision de la tarification transfrontalière du côté de la Belgique, mais qui concerne également d'autres lignes transfrontalières ferroviaires et par autobus : l'extension de la gratuité des transports luxembourgeois jusqu'à la première gare frontière (en l'occurrence Arlon et Gouvy) afin d'inciter les habitants de cette région à privilégier le train ou le bus pour leurs déplacements domicile-travail.

Le fret ferroviaire joue également un rôle crucial, mais nécessite, selon le CESGR, la mise en place de mécanismes incitatifs (tarifications préférentielles, subventions de lancement, soutien à l'intermodalité) pour en assurer la compétitivité et l'attractivité par rapport au fret routier ou aérien.

PARTIE 4 : LE LOGEMENT

1. La crise du logement au Luxembourg : un état des lieux

1.1. Les dynamiques récentes sur le marché de l'immobilier résidentiel

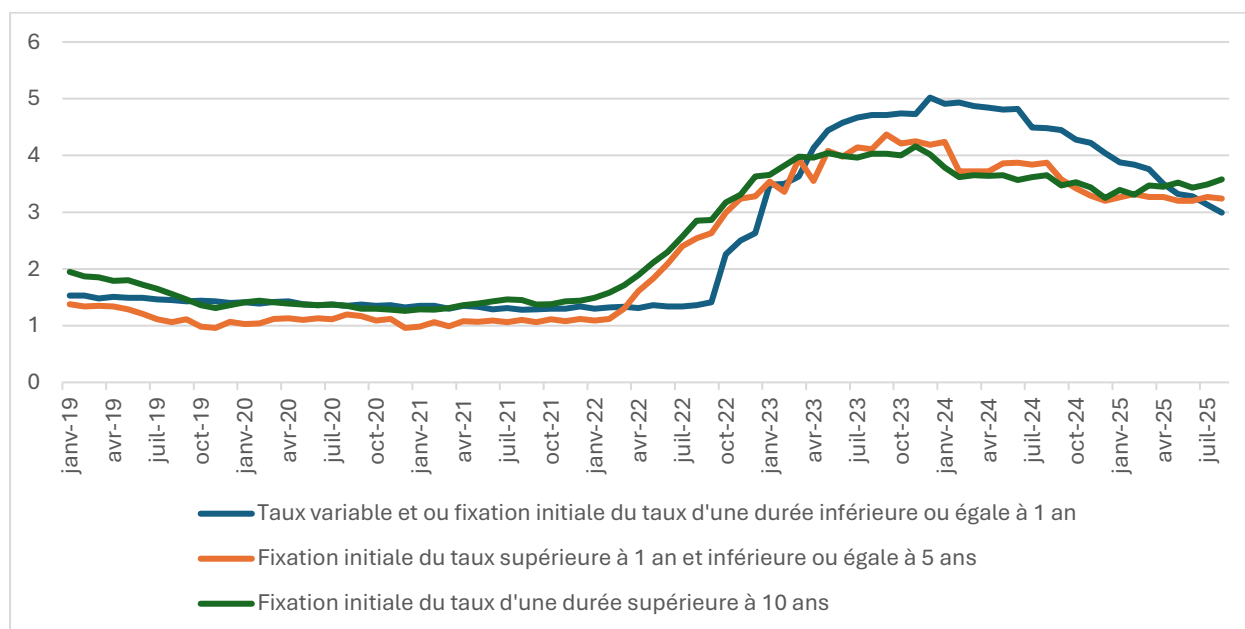
a. L'évolution des taux d'intérêt et des volumes empruntés

La hausse abrupte des taux d'intérêt moyens appliqués par les établissements de crédit luxembourgeois dans le contexte de la crise inflationniste a provoqué, dès 2022, un recul marqué du volume des nouveaux contrats de crédit conclus et, par conséquent, de l'activité dans le secteur de la construction résidentielle.

Durant cette phase de resserrement de la politique monétaire, les taux ont été multipliés par quatre : le taux fixe, avec une période de fixation initiale supérieure à un an et inférieure ou égale à cinq ans, est passé de 0,96 % en décembre 2020 à 4,37 % en septembre 2023. Quant au taux variable, il est passé de 1,28 % en août 2021 à 5,02 % en décembre 2023.

Si les taux d'intérêt ont commencé à baisser depuis le début de l'année 2024 — le taux d'intérêt variable des crédits immobiliers accordés aux ménages poursuivant sa baisse pour atteindre 2,99 % en août 2025, tandis que les taux fixes se sont stabilisés début 2025, voire ont récemment recommencé à augmenter, se situant actuellement entre 3,24 % et 3,83 % selon la durée de la période de fixation initiale²² —, il convient de constater, d'une part, qu'ils demeurent très largement supérieurs aux niveaux observés durant la décennie précédant la crise inflationniste et, d'autre part, que la marge pour de nouvelles baisses à court terme semble plutôt limitée (pour le taux variable), voire que la tendance du taux fixe paraît désormais orientée à la hausse.

Graphique 75 : L'évolution des principaux taux d'intérêt moyens appliqués par les établissements de crédit du Luxembourg sur les crédits immobiliers accordés aux ménages (nouveaux contrats, en %, 2019-2025)

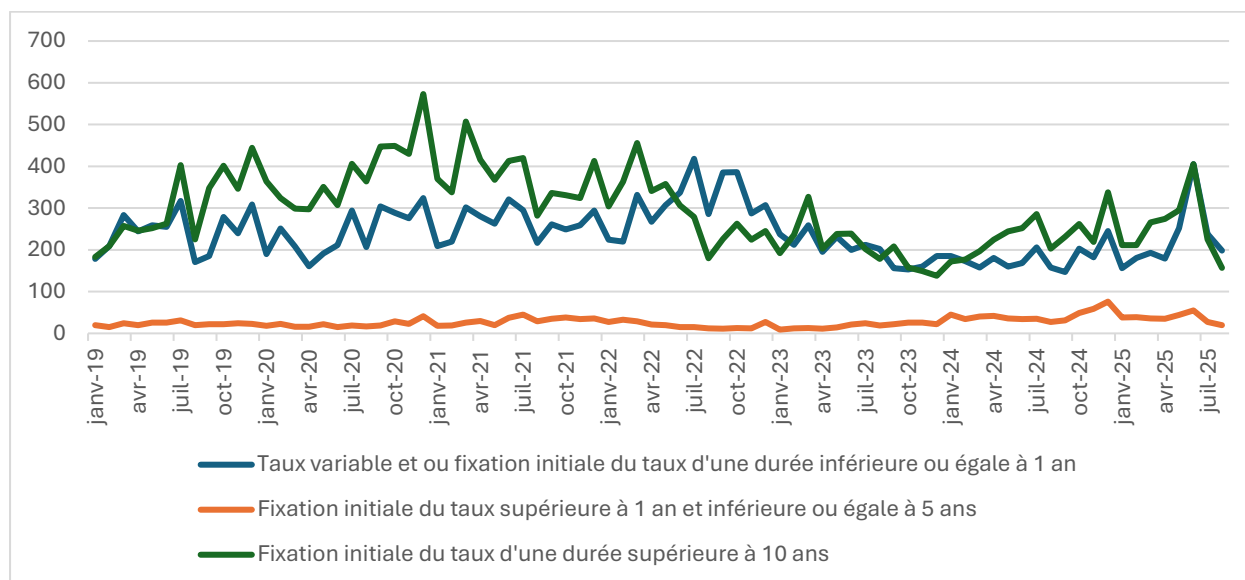


Source : https://www.bcl.lu/fr/statistiques/series_statistiques_luxembourg/03_marche_capitaux_interets/03_01_Tableau.xlsx

²² https://www.bcl.lu/fr/media_actualites/communiqués/2025/10/taux/index.html

En ce qui concerne les volumes empruntés, si le deuxième trimestre a été marqué par une forte hausse, évolution soutenue au moins en partie par le paquet de mesures fiscales temporaires mis en place par l'État et arrivé à échéance fin juin 2025, cette tendance s'est depuis inversée : les volumes empruntés ont fortement reculé dès juillet 2025 par rapport aux mois précédents.

Graphique 76 : L'évolution du volume des crédits immobiliers accordés par les établissements de crédit du Luxembourg aux ménages (nouveaux contrats, en millions d'euros par mois, 2019-2025)



Source : https://www.bcl.lu/fr/statistiques/series_statistiques_luxembourg/03_marche_capitaux_interets/03_01_Tableau.xlsx

Ainsi, le volume des nouveaux contrats de prêt à taux variable a chuté de 406 millions d'euros en juin 2025 à 198 millions en août 2025, tandis que celui des prêts comportant une fixation initiale du taux d'une durée supérieure à dix ans a reculé de 405 millions à 157 millions d'euros sur la même période.

En comparaison historique, il apparaît donc que les dernières données témoignent d'une demande demeurant particulièrement faible. Les conditions de financement, tout comme la demande d'investissements dans l'immobilier résidentiel — deux facteurs étroitement liés — semblent rester globalement défavorables.

b. L'évolution des prix immobiliers réels

Après une décennie marquée par une hausse soutenue des prix immobiliers — lesquels ont plus que doublé — et par un véritable engouement pour l'investissement dans la pierre, notamment entre 2017 et la mi-2022, période durant laquelle les prix ont littéralement explosé, enregistrant des taux de croissance annuels à deux chiffres, le retour de l'inflation et le revirement de la politique monétaire, devenue nettement moins accommodante, ont entraîné une baisse relativement marquée des prix à partir de la seconde moitié de 2022, ainsi qu'un recul brutal de l'investissement immobilier.

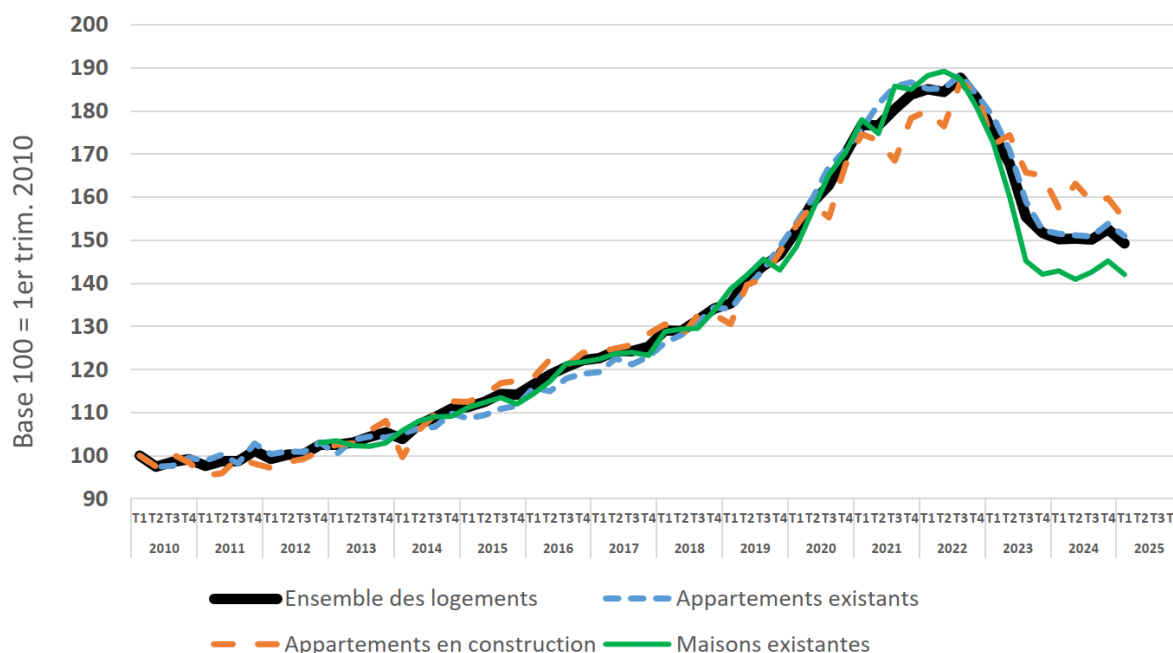
Dans ce contexte, il convient de souligner que la baisse des prix sur le marché des logements vendus en l'état futur d'achèvement (VEFA) est restée nettement plus modérée que celle observée sur le marché de l'existant. Les prix du neuf demeurent ainsi particulièrement élevés, malgré une chute prononcée de la demande, ce qui a placé de nombreux promoteurs immobiliers sous pression pour écouler leurs projets.

Tandis que les prix immobiliers s'étaient stabilisés en 2024, les dernières données disponibles, datant du deuxième trimestre 2025, témoignent d'une reprise de la hausse. En comparaison avec le deuxième trimestre 2024, les prix des logements (maisons et appartements confondus) ont augmenté de 4,5 % : +7,1 % pour les maisons existantes, +3,1 % pour les appartements existants et +2,8 % pour les logements vendus en l'état futur d'achèvement (VEFA).²³

²³ STATEC et Observatoire de l'habitat, *Le Logement en chiffres* (N°18 - Septembre 2025).

Par ailleurs, malgré la baisse notable des prix immobiliers consécutive à la hausse abrupte des taux d'intérêt et, en parallèle, la forte progression de l'indice des prix à la consommation national (IPCN), les prix immobiliers en valeur réelle — c'est-à-dire corrigés de l'inflation — demeurent à un niveau particulièrement élevé. Ils ont en effet augmenté d'environ 50 % en termes réels depuis 2010.

Graphique 77 : Indices hédoniques des prix des logements (en valeurs réelles, T1 2010 - T1 2025)



Source : Publicité Foncière, calculs STATEC et Observatoire de l'Habitat (2010-2025).²⁴

Associés à des taux d'intérêt désormais stabilisés à un niveau nettement supérieur à celui observé durant la décennie précédente, ces niveaux de prix rendent les logements — en particulier les logements neufs — inaccessibles pour une large part de la population. À moyen terme, cette situation risque de se traduire par un faible niveau d'investissement et par un marché du neuf atone, bien en deçà de la dynamique nécessaire pour répondre aux besoins croissants en logements.

c. L'évolution de l'activité sur le marché immobilier

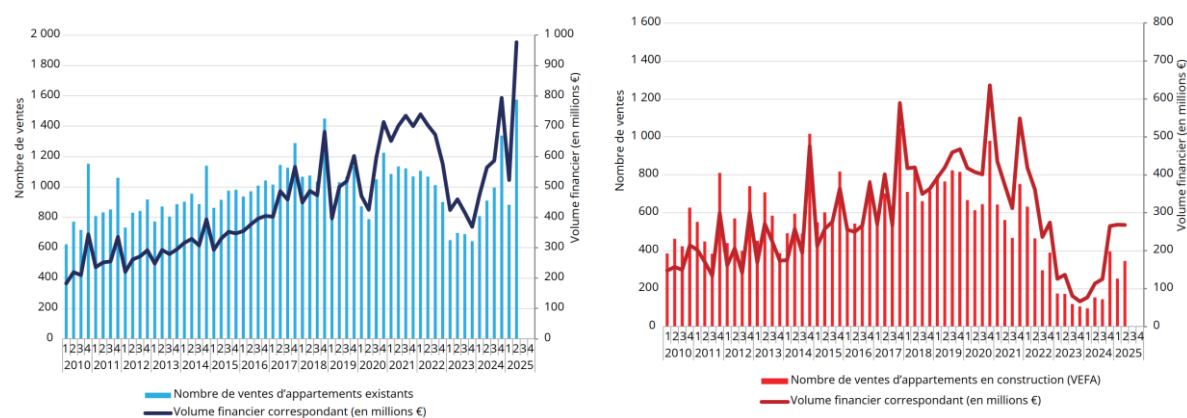
Après un net ralentissement de l'activité dans le cadre de la crise inflationniste, les marchés immobiliers ont connu une forte reprise au deuxième trimestre 2025. Cette progression fait suite à une première hausse observée à la fin de l'année 2024, puis à un contrecoup enregistré au premier trimestre 2025. Elle a été largement soutenue par les mesures fiscales de l'État, dont l'échéance, initialement fixée à fin 2024, a été prolongée jusqu'à fin juin 2025.²⁵

Cette dynamique a toutefois principalement concerné le marché de l'existant. En glissement annuel, le nombre de transactions au deuxième trimestre 2025 a augmenté de 72,9 % pour les appartements existants et de 93,7 % pour les maisons existantes, par rapport au deuxième trimestre 2024. Les volumes atteignent ainsi des niveaux supérieurs à ceux observés durant les années d'avant-crise (2017-2021).

²⁴ Observatoire de l'Habitat, Le marché immobilier résidentiel au 1^{er} trimestre 2025 (25/06/2025).

²⁵ STATEC et Observatoire de l'habitat, Le Logement en chiffres (N°18 - Septembre 2025).

Graphique 78 : Nombre de ventes d'appartements existants (à gauche), d'appartements en construction (VEFA, à droite) et volumes financiers correspondants (2010 – T2 2025)



Source : STATEC et Observatoire de l'habitat, Le Logement en chiffres (N°18 - Septembre 2025).

En revanche, sur le segment des appartements en construction (VEFA), bien que la progression de l'activité soit encore plus marquée (+126,0 % par rapport au deuxième trimestre 2024), le nombre de transactions reste toutefois inférieur à la moitié du niveau moyen observé avant la crise (2017-2021).

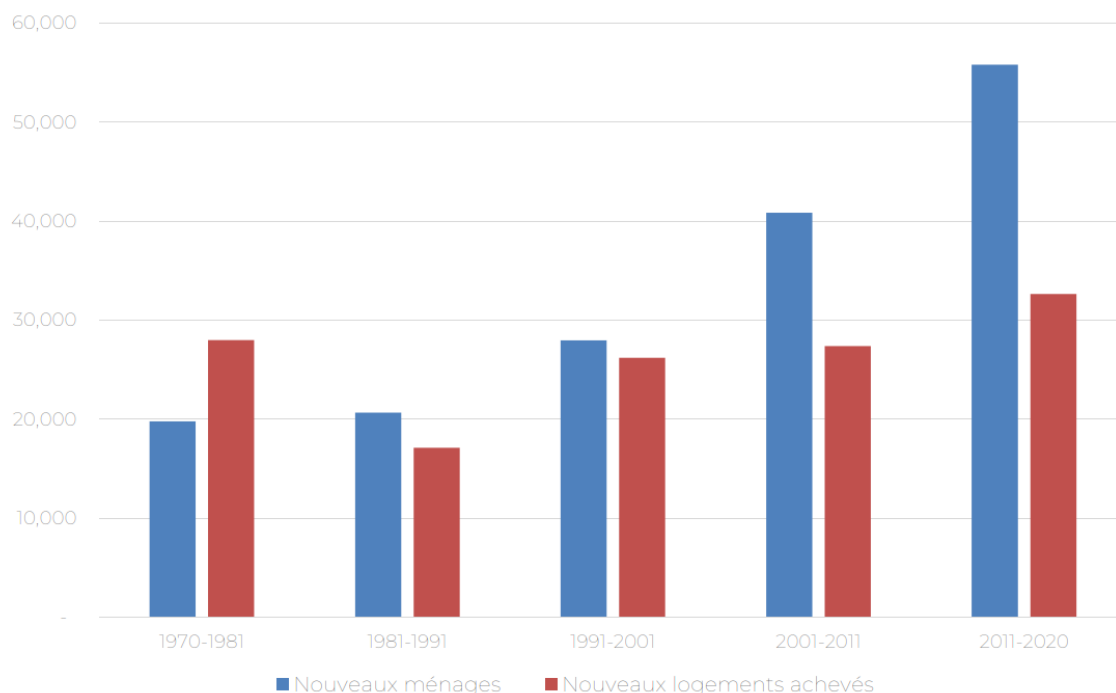
Par ailleurs, le fort recul des volumes de prêts enregistrés depuis juillet 2025, selon la BCL, laisse présager une nouvelle contraction de l'investissement dans le logement, après un deuxième trimestre 2025 exceptionnel, porté par la fin du paquet de mesures fiscales.

Cette situation pourrait entraîner plusieurs conséquences préoccupantes : d'une part, une baisse de la production de logements, aggravant le déséquilibre déjà existant entre l'offre et la demande – déséquilibre au cœur de la crise du droit au logement ; d'autre part, une réduction de l'activité dans le secteur de la construction résidentielle, avec des répercussions possibles sur l'ensemble des métiers concernés, en particulier dans le bâtiment (faillites, pertes d'emplois, etc.).

1.2. Le déséquilibre persistant entre production de logements et croissance démographique

Si la chute récente de l'investissement dans le segment du neuf risque d'exacerber le déséquilibre entre la production de logements et la croissance démographique, il faut souligner que ce déséquilibre existait déjà bien avant le début de la crise inflationniste. Tandis que le parc résidentiel a évolué entre 1970 et 2000 à peu près au même rythme que la population, un décrochage important a été observé par la suite entre le nombre de nouveaux logements achevés et l'évolution du nombre de ménages.

Graphique 79 : Ménages et logements depuis 1970



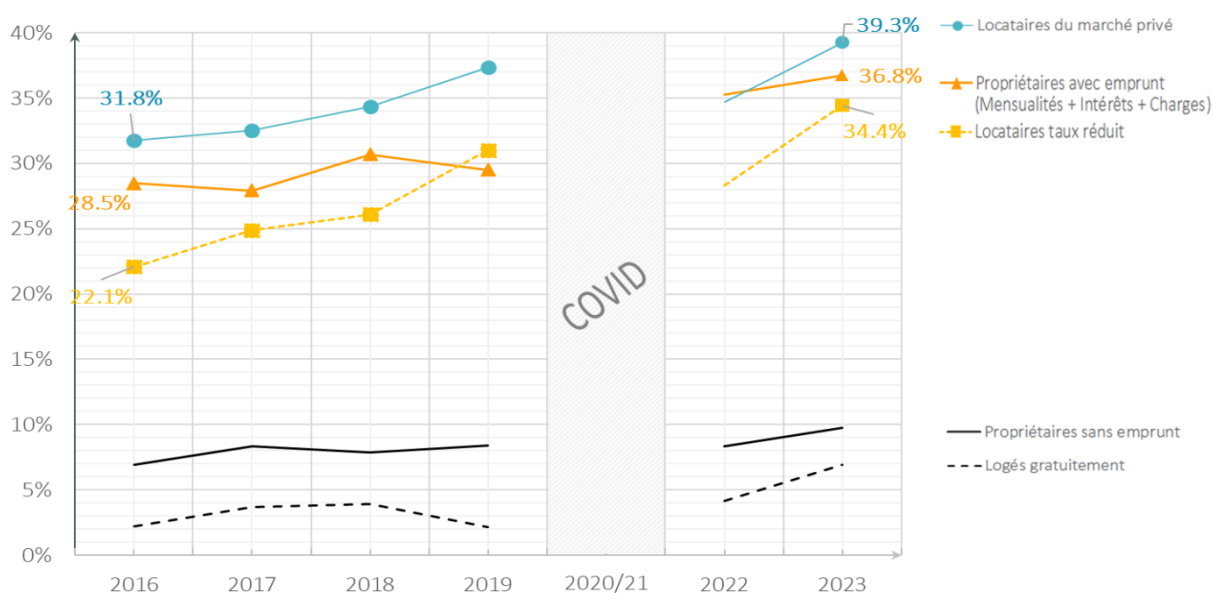
Source : STATEC ; Graphique : Observatoire de l'habitat.

En effet, malgré un véritable essor de l'investissement immobilier dans les années 2010, dans un contexte monétaire extrêmement favorable, l'activité du secteur de la construction résidentielle est restée relativement peu élastique et le déséquilibre entre la croissance démographique et le nombre de logements n'a cessé de se creuser. Cette évolution s'explique notamment par certaines barrières structurelles qui limitaient de manière « artificielle » le nombre de nouveaux logements achevés, tel que les phénomènes de spéculation et de rétention foncière, qui bloquaient l'accès aux terrains constructibles nécessaires à une augmentation structurelle du nombre de logements achevés chaque année.

1.3. La hausse continue du taux d'effort des propriétaires (avec emprunt) et locataires

Les dernières années ont été marquées par une forte et constante progression du taux d'effort lié au logement (la part du revenu d'un ménage consacrée au logement), qui a impacté à la fois les locataires et les propriétaires avec emprunt. Ainsi, pour les locataires du marché privé, ce taux est passé de 31,8 % en 2016 à 39,3 % en 2023, tandis que celui des propriétaires avec emprunt est passé de 28,5 % à 36,8 %.

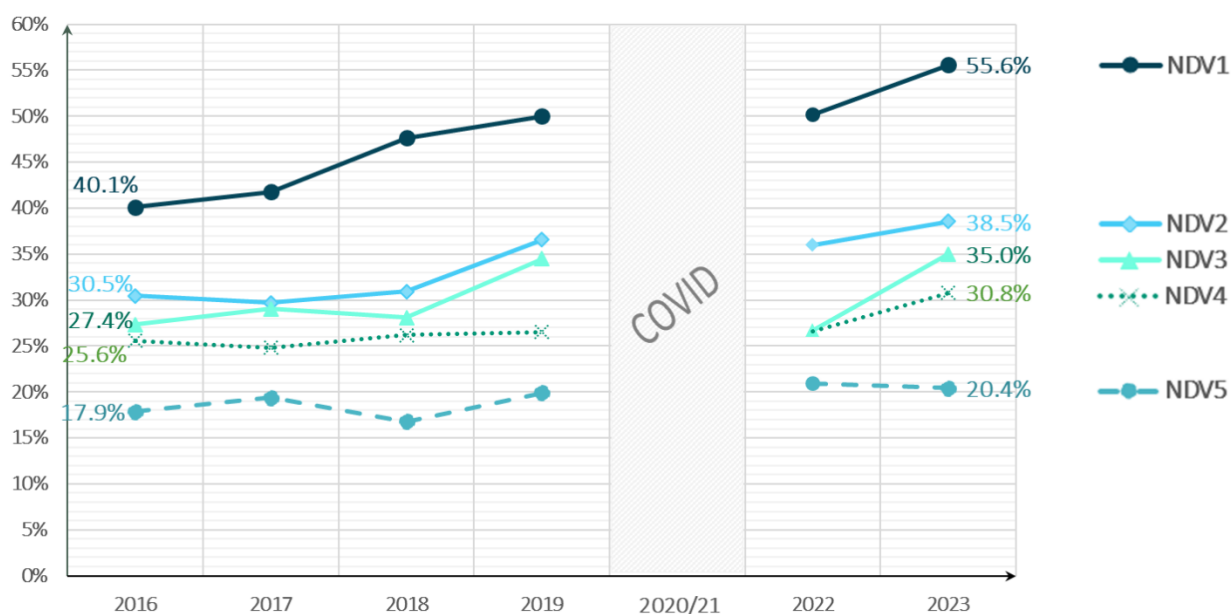
Graphique 80 : Taux d'effort des ménages locataires du marché privé (2016-2023)



Source : Observatoire de l'habitat.

En divisant les locataires du marché privé en quintiles de niveau de vie, on constate que le taux d'effort moyen a progressé pour tous les quintiles. Toutefois, cette progression a été de loin la plus importante pour le premier quintile (les 20 % de ménages aux revenus les plus faibles), pour lequel le taux d'effort moyen est passé de 40,1 % en 2016 à 55,6 % en 2023.

Graphique 81 : Taux d'effort des ménages locataires du marché privé (2016-2023) selon leur niveau de vie



Source : Observatoire de l'habitat.

2. Comment sortir de la crise ?

Nous avons clairement constaté au cours des deux dernières décennies qu'une régulation accrue du secteur du logement s'avère indispensable pour contrecarrer les dérives du marché.

Afin de lutter contre le déficit structurel persistant en matière de production de logements, certaines réformes de fond demeurent nécessaires pour accélérer la construction. Il s'agit notamment de mobiliser les terrains disponibles et de freiner la part sans cesse croissante du prix du foncier dans le coût final des logements. À cette fin, une imposition progressive sur la rétention foncière, suffisamment ambitieuse, doit être mise en place pour remédier à cet obstacle structurel dans les meilleurs délais. Toutefois, le modèle actuellement proposé dans le cadre de la réforme de l'impôt foncier manque cruellement d'ambition et ne produira aucun effet mobilisateur à court ni à moyen terme.

Par ailleurs, une meilleure protection des locataires s'impose, au vu de la hausse continue de leur taux d'effort. Le plafonnement légal actuel des loyers, à la fois anachronique et largement inefficace, doit être réformé dans les plus brefs délais afin d'assurer un réalignement de l'évolution future des loyers sur celle du pouvoir d'achat des ménages locataires. En outre, des efforts doivent être entrepris en matière de contrôle proactif des loyers pratiqués, grâce à la professionnalisation des commissions des loyers et à la mise en place d'un enregistrement systématique des loyers sur le marché privé.

Si le paquet de mesures fiscales semble avoir eu un certain effet sur l'activité du marché de l'existant, il apparaît que l'objectif principal – la relance du marché du neuf – a été manqué. De plus, ce type de mesure, très coûteux par ailleurs, risque d'avoir un effet fortement régressif, profitant surtout aux ménages les plus aisés, avec de nombreux effets d'aubaine.

Par conséquent, notre Chambre continue à plaider en faveur d'un accroissement substantiel de l'investissement public dans la création de logements abordables, secteur qui constitue la véritable clé de voûte de la lutte contre la crise du logement. L'extension du logement abordable public est d'autant plus cruciale que les prix immobiliers demeurent, en termes réels, à un niveau très élevé et que le taux d'effort des locataires comme des propriétaires avec emprunt ne cesse d'augmenter.

Un tel investissement est rentable à plusieurs égards : les logements créés restent durablement dans le patrimoine de l'État, ils améliorent l'accès au logement pour les ménages les plus vulnérables, renforcent la cohésion sociale et contribuent à l'attractivité ainsi qu'à la compétitivité économique du pays. En effet, la difficulté d'accès au logement constitue aujourd'hui un frein majeur à l'embauche et, par conséquent, à la croissance économique future. Si nécessaire, l'État ne devrait pas hésiter à recourir à l'emprunt afin d'investir massivement dans ce domaine.

Dans ce contexte, il convient également de promouvoir activement la mise en œuvre de modèles alternatifs, tels que les coopératives d'habitation.

Notre analyse de l'évolution du budget du ministère du Logement et du Fonds spécial pour le logement abordable s'inscrit dans la continuité de ces revendications et recommandations.

3. Evolution du budget du ministère du Logement

3.1 Les dépenses totales

La crise du logement ne cesse de s'accroître, et les efforts entrepris jusqu'à présent demeurent, au vu des chiffres mentionnés ci-dessus, clairement insuffisants.

Si nous saluons le fait que la lutte contre la crise du logement soit classée parmi les priorités politiques absolues du gouvernement²⁶, nous regrettons de constater que l'évolution des dépenses à court terme en matière de logement reste globalement décevante et ne reflète pas l'ampleur de la crise à laquelle nous devons faire face.

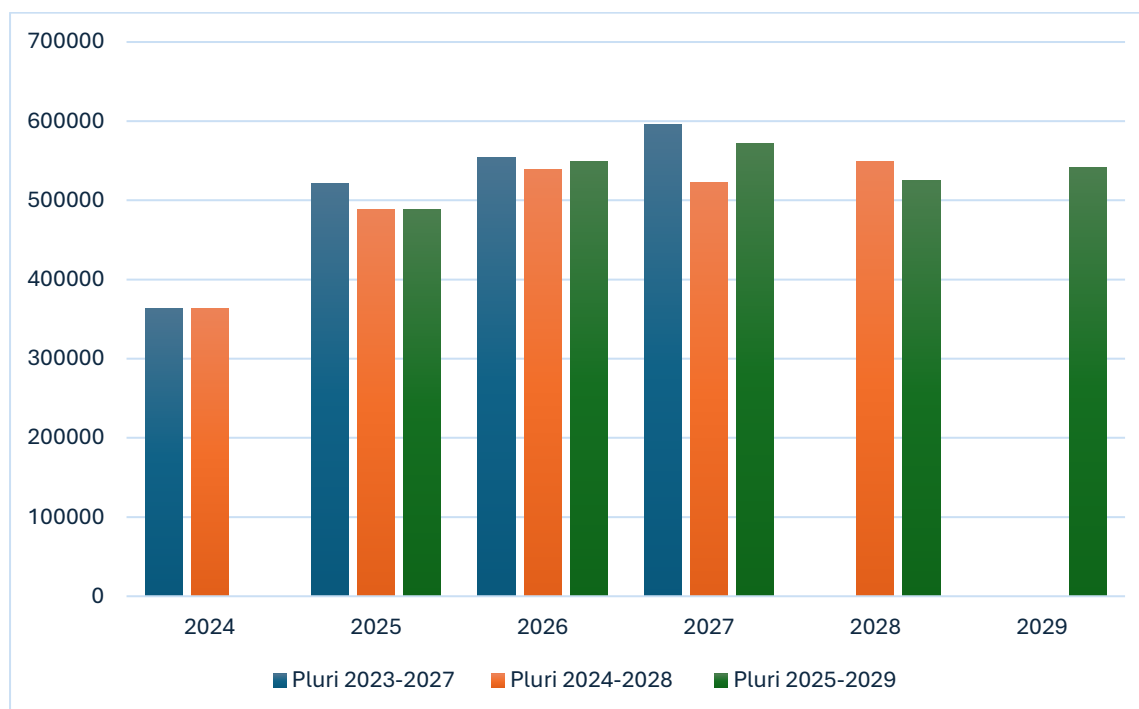
Ainsi, bien que les auteurs projettent une hausse des dépenses totales du ministère du Logement pour 2026 et 2027, nous déplorons l'ampleur limitée de cette augmentation, ainsi que le fait que le

²⁶ Projet de budget 2026, 29.

cadre pluriannuel prévoit ensuite une stagnation dès 2028, voire une baisse des dépenses futures en termes réels.

Compte tenu de l'aggravation continue de la crise, une forte majoration des dépenses nous paraît indispensable.

Graphique 82 : Dépenses totales du ministère du Logement (2025-2029, en milliers d'euros)



Source : Pluriannuels ; Calculs : CSL.

3.2. Les dépenses en capital

Cette hausse s'explique notamment par la progression des dépenses en capital du ministère du Logement, qui augmentent de manière plus conséquente que prévu dans le cadre du dernier plan pluriannuel : de 388,3 millions d'euros en 2025 à 451,4 millions en 2026, puis à 463 millions en 2027. Cette progression est principalement imputable à deux grands postes : la compensation de service public versée au Fonds du logement et l'alimentation du Fonds spécial pour le logement abordable. Si cette évolution est certes à saluer, elle sera suivie d'une forte baisse des dépenses dès 2027.

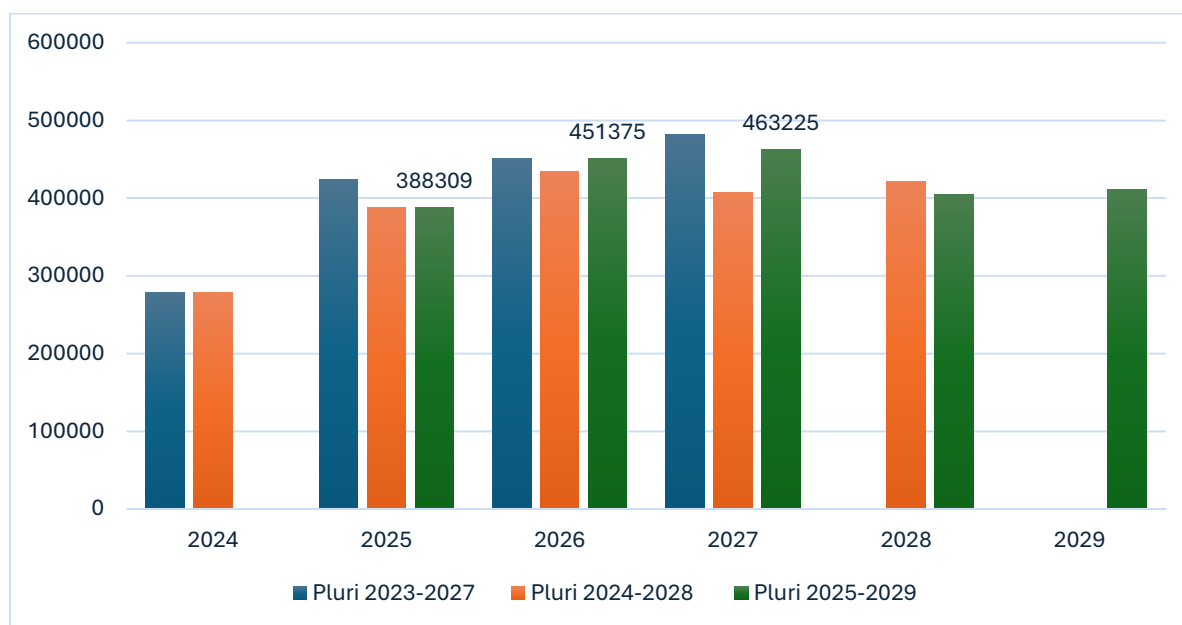
En outre, nous regrettons qu'aucune nouvelle mesure ne soit annoncée dans le cadre du projet de budget, alors même que la crise du logement et le déséquilibre entre l'offre et la demande continuent de s'aggraver.

En effet, les auteurs mettent principalement en avant le programme d'acquisition en VEFA par l'État auprès de promoteurs privés. Toutefois, ce programme avait déjà été annoncé depuis longtemps, et aucune augmentation de l'enveloppe pluriannuelle n'est prévue, alors même que le marché du neuf peine à redémarrer.

Ainsi, sur les 480 millions d'euros prévus sur quatre ans, au 30 septembre 2025, l'État avait déjà acquis 248 logements pour un montant de 151 millions d'euros (déjà actés), et avait signé des contrats de réservation pour 237 logements supplémentaires, pour 155 millions d'euros. Au total, cela représente donc 485 logements pour un investissement de 306 millions d'euros. Avec un prix moyen de 630 000 euros par logement, les 480 millions d'euros prévus permettront d'acquérir environ 762 logements sur quatre ans, soit 191 logements par an.

Si la mesure est louable, il apparaît clairement qu'il s'agit d'un nombre dérisoire au regard de l'ampleur du défi.

Graphique 83 : Évolution des dépenses en capital du Ministère du Logement (Total de la section 44.00, en milliers d'euros)



Source : Pluriannuel 2025-2029, 373 ; Graphique : CSL.

Parmi les autres postes budgétaires, nous regrettons également de constater que les crédits prévus pour la prime d'amélioration 2, le « Top-up social », demeurent très limités, avec seulement 200.000 euros alloués pour 2026.²⁷

Or, cette aide constitue à nos yeux un levier essentiel pour permettre aux ménages les moins aisés d'investir dans la décarbonation de leur logement. Il apparaît toutefois, au vu de ces montants particulièrement faibles, que la mesure n'a pas rencontré le succès nécessaire pour stimuler de manière significative la décarbonation du parc résidentiel détenu par ces ménages.

Dans ce contexte, notre Chambre demande, d'une part, que le ministère compétent publie chaque année un rapport sur la mise en œuvre et les résultats de l'échelonnement social des aides « Klimabonus Wunnen », ainsi qu'une analyse systématique et transparente des bénéficiaires des aides « Klimabonus Wunnen » et du « Top-up social », ventilée selon leurs caractéristiques socio-économiques, notamment leurs conditions de revenu.

En sus, afin de tonifier le « Topup social » et de tonifier ainsi l'échelonnement social des aides climatiques « Klimabonus Wunnen », notre Chambre propose d'étendre l'échelonnement social des aides financières « Klimabonus Wunnen » et de promouvoir le volet social du régime par rapport au volet traditionnel à travers une réforme du « Top-up social », en élargissant le cercle des bénéficiaires éligibles et en augmentant les taux de majoration moyens.

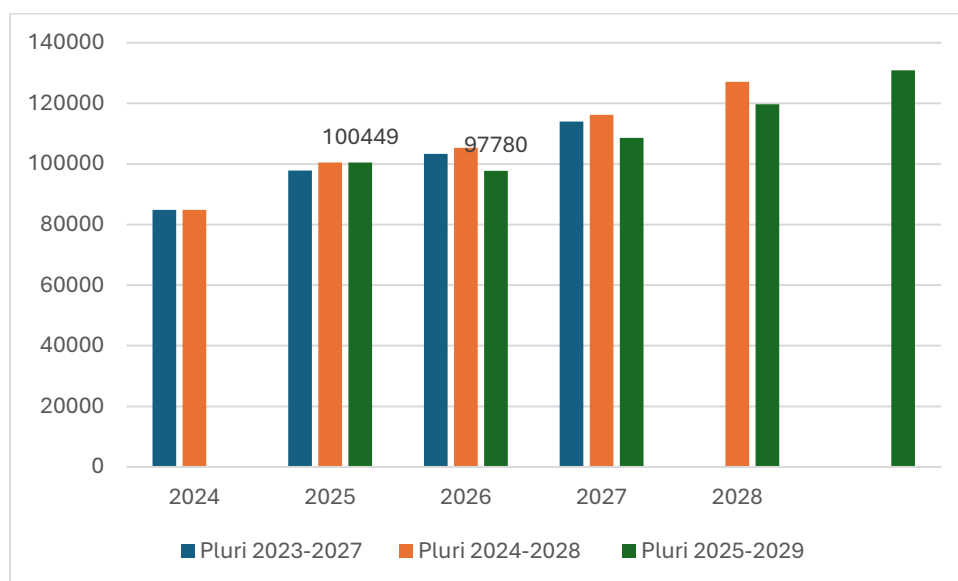
3.3. Les dépenses courantes

En ce qui concerne les dépenses courantes du ministère du Logement, nous constatons une légère baisse en 2026 par rapport à 2025, celles-ci passant de 100,5 millions d'euros à 97,8 millions d'euros, ainsi qu'un budget pluriannuel 2025-2029 qui s'avère globalement moins ambitieux que ses prédécesseurs.

La baisse prévue pour 2026 résulte notamment d'une hausse moins marquée des dépenses liées à la participation à la charge d'intérêts dans le cadre de la subvention en intérêts.

²⁷ Projet de budget 2026, 607.

Graphique 84 : Évolution des dépenses courantes du ministère du Logement
(Total de la section 14.00)



Source : Pluriannuels ; Graphique : CSL.

Si les auteurs du budget soulignent la hausse continue, sur toute la durée du plan pluriannuel, des dépenses liées à la subvention de loyer et à la subvention en intérêts – les premières passant de 45 millions d’euros en 2026 à 60 millions d’euros en 2029, et les secondes de 30 millions à 45 millions d’euros –, force est de constater que cette évolution reflète avant tout le poids croissant des charges d’intérêts supportées par les propriétaires ainsi que l’augmentation du nombre de locataires rencontrant des difficultés à s’acquitter de leur loyer.

En effet, contrairement à ce que semblent laisser entendre les auteurs du projet de budget, aucune majoration effective des aides précitées n’est prévue.²⁸

Par ailleurs, il convient de rappeler que le non-recours à la subvention de loyer demeure très élevé, ce qui explique en partie la hausse relativement modérée des dépenses correspondantes, laquelle ne reflète pas l’ampleur réelle de la crise qui frappe le marché locatif privé.

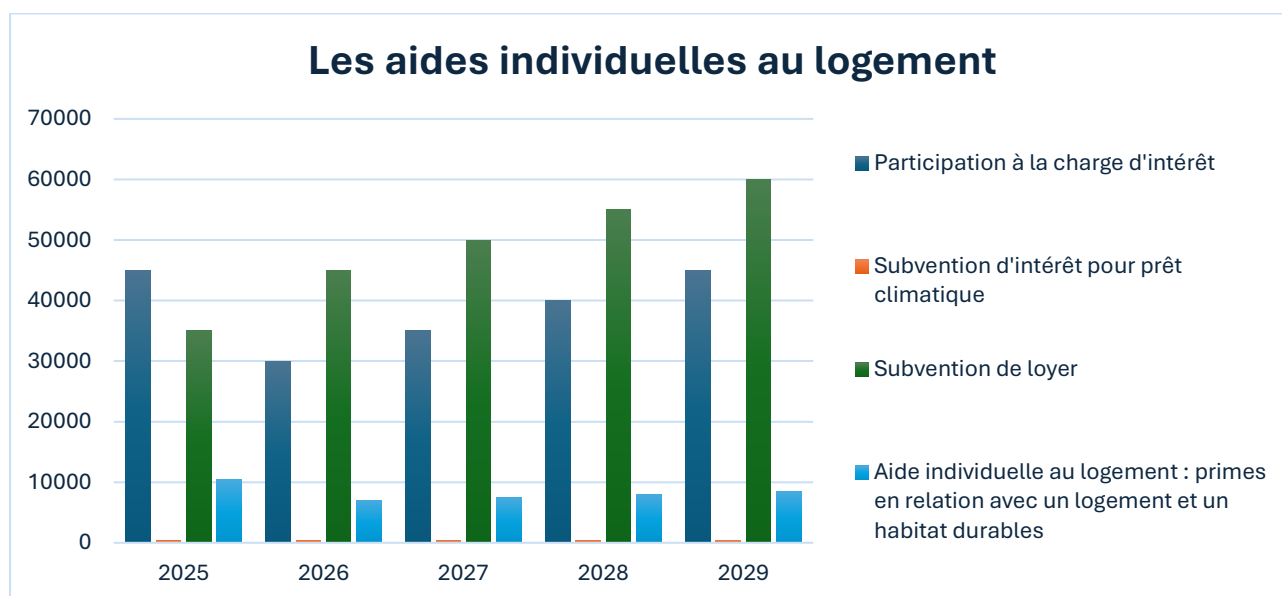
Dans ce contexte, il est indispensable de prendre des mesures supplémentaires afin d’accroître le nombre de bénéficiaires de cette aide essentielle.

En outre, nous tenons à souligner que, si cette mesure s’avère inévitable dans la situation actuelle, elle ne constitue pas pour autant une solution durable. Son impact social reste par ailleurs discutable, une partie de l’augmentation étant immédiatement captée par les propriétaires-bailleurs à travers des hausses de loyers alignées sur l’évolution des montants de la subvention.

Par conséquent, nous réaffirmons qu’une réponse durable à la hausse continue des taux d’effort des locataires passe par une réforme ambitieuse de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d’habitation.

²⁸ Projet de budget 2026, 18.

Graphique 85 : L'évolution des dépenses pour aides individuelles au logement (2025-2029, en milliers d'euros)



Source : Pluriannuel 2025-2029, 263 ; Graphique : CSL.

En outre, nous constatons que les dépenses prévues pour la subvention d'intérêts pour prêt climatique demeurent particulièrement faibles et peu dynamiques, avec seulement 315.000 euros en 2026, montant appelé à atteindre 360.000 euros en 2029. À nos yeux, il s'agit pourtant d'un instrument important dans le cadre de la décarbonation du secteur résidentiel, qui reste toutefois largement sous-développé.²⁹

Dans ce contexte, nous tenons une fois de plus à souligner que la réforme récente du régime, intervenue par le biais de la loi du 8 juin 2022 relative aux aides à des prêts climatiques, a entraîné la suppression du prêt climatique à taux zéro. Cette mesure a fortement réduit les moyens dont disposent les propriétaires les moins aisés pour financer leur logement, notamment dans le contexte actuel d'une politique monétaire défavorable.

Par conséquent, nous demandons la réintroduction de l'ancien prêt climatique à taux zéro au bénéfice des ménages les moins aisés (par exemple ceux bénéficiant du « Top-up social »), ainsi qu'une augmentation du plafond du montant maximal subventionnable, afin de tenir compte de la hausse des coûts de construction depuis la dernière adaptation du dispositif.

4. Le Fonds spécial pour le logement abordable

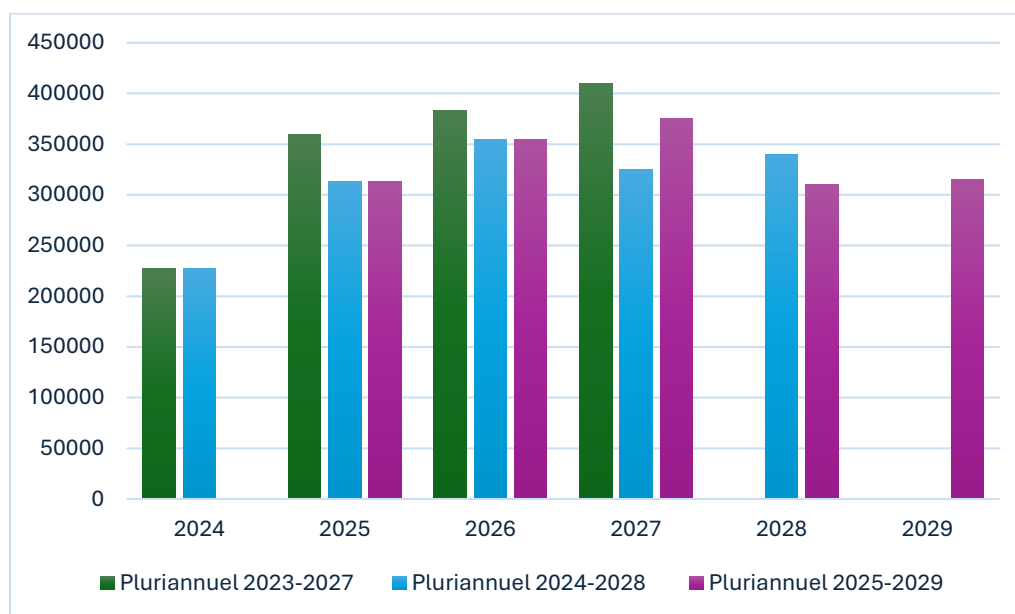
4.1 L'évolution de la dotation annuelle

La dotation annuelle du Fonds spécial pour le logement abordable reflète l'évolution des dépenses en capital du ministère du Logement : elle augmente jusqu'en 2026, avant d'entamer une trajectoire baissière par la suite.

Dans ce contexte, nous réaffirmons que cette diminution en fin de période pluriannuelle est inacceptable et qu'il est impératif de prévoir une mobilisation massive de l'investissement en faveur du logement abordable.

²⁹ Pluriannuel 2025-2029, 263.

Graphique 86 : La dotation annuelle du Fonds spécial pour le logement abordable
(en milliers d'euros)



Source : Pluriannuel 2025-2029, 493 ; Graphique : CSL.

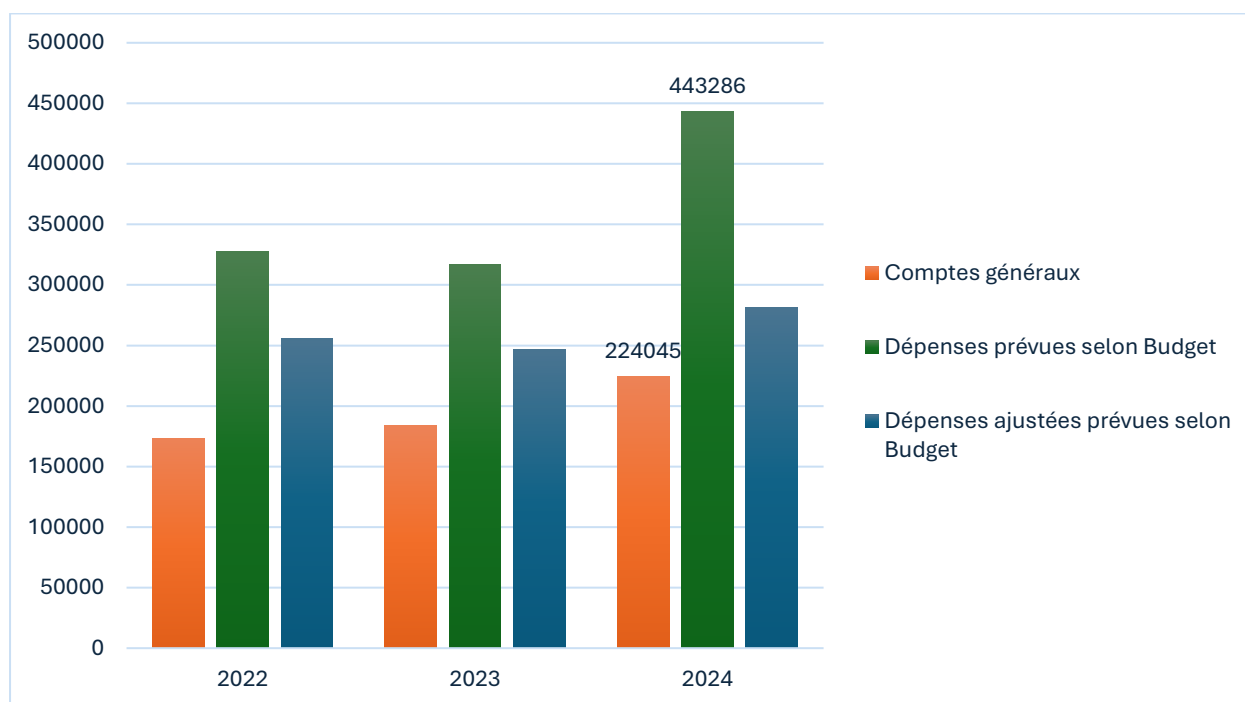
4.2. Annonces publiques irréalistes et trompeuses

En ce qui concerne les dépenses du Fonds spécial pour le logement abordable, nous tenons tout d'abord à critiquer le fait que les annonces publiques, à hauteur de 2 milliards d'euros sur 4 ans, se basent sur les dépenses non ajustées, lesquelles sont fortement irréalistes et rarement atteintes. Il serait donc préférable de se baser sur les dépenses ajustées, qui tiennent « *compte des aléas de chantier ou d'éventuels retards dans l'avancement des projets de logements abordables* ». Or, la différence est très significative, et annoncer des dépenses qui ne seront jamais réalisées revient à jeter de la poudre aux yeux des citoyens.

En effet, au vu du graphique ci-dessous, qui compare les dépenses annoncées, les dépenses ajustées et les dépenses effectivement réalisées au cours des derniers exercices budgétaires, force est de constater que les dépenses réalisées restent largement en deçà des montants annoncés, voire même inférieures aux dépenses ajustées.

Ainsi, tandis que le projet 2024 prévoyait des dépenses à hauteur de 443,3 millions d'euros, seulement 224 millions d'euros ont finalement été dépensés, soit à peine 50 %.

Graphique 87 : Dépenses annoncées contre dépenses réalisées du Fonds spécial pour le logement abordable pour les exercices 2022-2024 (en milliers d'euros)



Source : Pluriannuels et Comptes généraux ; Graphique : CSL.

Au vu de ces écarts considérables, il apparaît de manière évidente qu'il faut se baser sur les dépenses ajustées, qui sont :

1. largement inférieures aux montants annoncés, et
2. également rarement atteintes.

Au total, des dépenses ajustées à hauteur de 1,345 milliard d'euros sont prévues sur 4 ans (2026-2029), ce qui reste très loin des 2 milliards annoncés par le ministre des Finances dans le cadre de son discours.

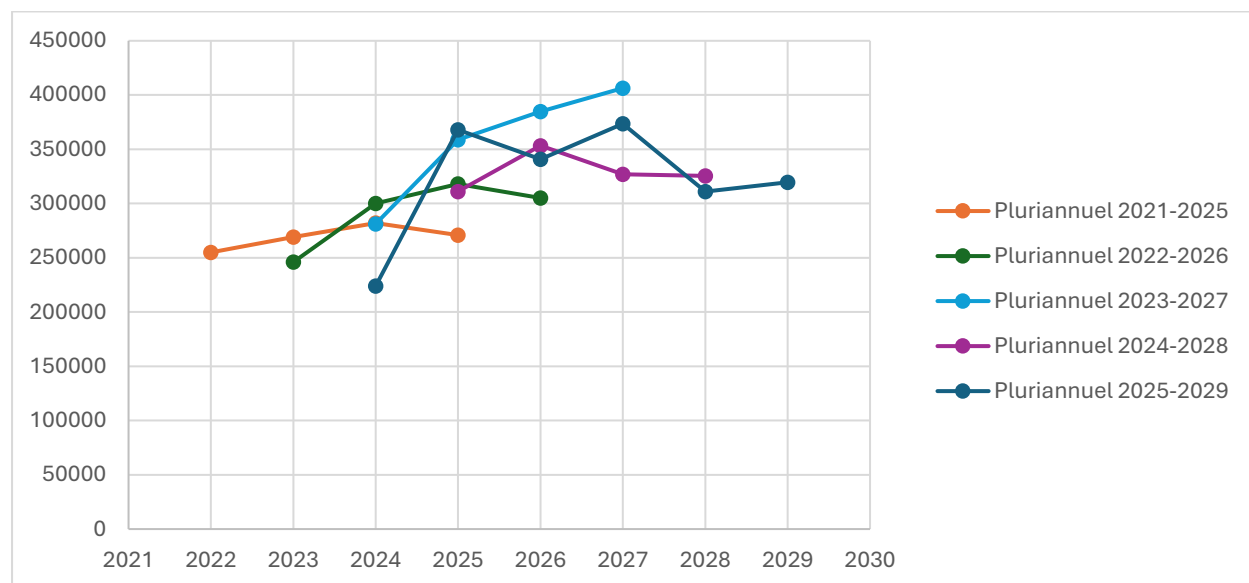
4.3. L'évolution des dépenses ajustées du Fonds

Or, en regardant les dépenses ajustées, l'évolution future n'a rien d'exceptionnel et n'est en aucun cas proportionnée aux efforts nécessaires, compte tenu de l'ampleur de la crise.

Tout d'abord, force est de constater que le Pluriannuel 2023-2027 était largement plus ambitieux. Pire encore, les auteurs tablent sur une baisse des dépenses ajustées du Fonds en 2026 par rapport à 2025 (de 368 millions à 341 millions d'euros), ainsi que sur une trajectoire baissière jusqu'en 2029.

Il va sans dire que cette évolution contredit clairement les annonces du gouvernement, qui répète sans cesse que la lutte contre la crise du logement est une de ses priorités absolues. Cette situation est inacceptable et ne correspond en aucun cas à l'ampleur de la crise à laquelle la société luxembourgeoise doit faire face en matière de droit au logement.

Graphique 88 : Évolution des dépenses ajustées du Fonds (comparaison entre les pluriannuels, en milliers d'euros)



Source : Pluriannuels ; Graphique : CSL.

PARTIE 5 : LA TRANSITION VERTE

1. Les progrès insuffisants en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre

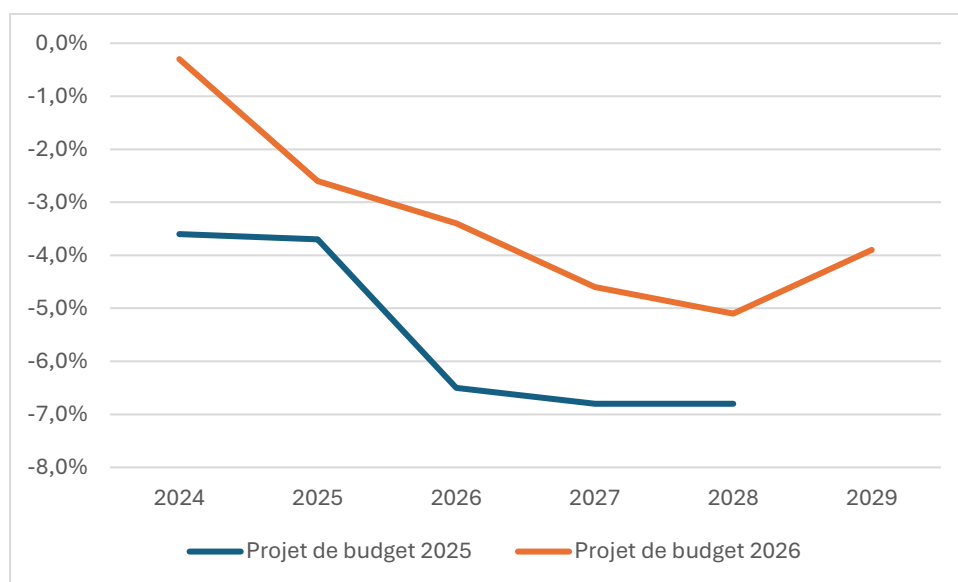
Conformément à la version actualisée du Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC), le Luxembourg doit respecter plusieurs objectifs écologiques dont une réduction des émissions de gaz à effet de serre (ci-après les « émissions de GES ») de 55% d'ici 2030 par rapport à 2005, la neutralité climatique d'ici 2050 au plus tard, ainsi qu'une amélioration de l'efficacité énergétique de 42% à l'horizon 2030.

Tout d'abord, nous constatons que les prévisions macroéconomiques en matière de réduction des émissions de GES retenues dans le projet de budget 2026 sont nettement moins optimistes que celles sur lesquelles reposait le budget 2025. En effet, tandis que le budget 2025 tablait encore sur une baisse annuelle de -3,6 % et -3,7 % respectivement pour 2024 et 2025, le projet de budget 2026 a fortement revu ces projections à la baisse et prévoit désormais, pour 2024, une quasi-stagnation avec seulement -0,3 %, et pour 2025, une réduction limitée à -2,6 %. En outre, nous constatons que le bilan provisoire des émissions de GES pour l'année 2024, publié début août 2025, tablait encore sur une réduction des émissions de -1,5 % pour l'année 2024.³⁰

Ainsi, la trajectoire récemment observée est plutôt en ligne avec la moyenne historique : les émissions n'ont diminué en moyenne que de -2,2 % entre 1995 et 2023.

En outre, la trajectoire pour les prochaines années a également été fortement révisée à la baisse. Alors que le projet de l'année précédente anticipait encore des réductions comprises entre -6,5 % et -6,8 % pour la période 2026-2028³¹, le projet de budget 2026 se montre bien moins optimiste et ne prévoit plus qu'une baisse de -3,4 % en 2026, puis des réductions comprises entre -3,9 % et -5,1 % pour la période 2027-2029.³² Et cela, malgré l'hypothèse d'une forte accélération — très optimiste — de la baisse des ventes de carburants, passant de -2,9 % et -3,4 % en 2024 et 2025 à -4,5 % en 2026, puis même -6,8 % et -7,9 % en 2027 et 2028.

Graphique 89 : Les projections en matière de réduction des émissions de GES (en %, projets de budget 2025 + 2026).



Source : *Projet de budget 2025 + 2026 (page 9) ; Graphique : CSL.*

Par conséquent, force est de constater que les progrès en matière de décarbonation se déroulent à un rythme nettement inférieur aux projections retenues il y a seulement un an. Le Luxembourg semble ainsi ne pas être en voie de respecter ses objectifs écologiques, d'autant plus que la trajectoire de réduction des émissions de GES devient de plus en plus ambitieuse pour les prochaines

³⁰ <https://environnement.public.lu/fr/klima-an-energie/changement-climatique/inventaire-ges0/bilan-provisoire-2024.html>

³¹ Projet de budget 2025, 9.

³² Projet de budget 2026, 9.

années. En effet, la trajectoire à suivre au cours de la prochaine décennie est particulièrement exigeante et nécessite des taux de réduction annuels compris entre 6 % et 7 %.

Si la trajectoire globale des émissions pourrait, théoriquement, être respectée pendant quelques années grâce à une diminution du tourisme à la pompe, il convient toutefois de souligner que le Luxembourg doit également atteindre des objectifs sectoriels spécifiques, lesquels impliquent in fine une réduction des émissions produites sur le territoire national par les résidents.

Au vu des chiffres précités, il apparaît clairement que la réalisation des objectifs à l'horizon 2030 exigera des efforts supplémentaires, notamment en matière de réduction des émissions de GES générées par les résidents, à travers la mise en œuvre de mesures de soutien ciblées.

1.1. Les retards accumulés dans la décarbonation du secteur résidentiel

Outre l'objectif national en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), la loi relative au climat, ainsi que le règlement grand-ducal y afférent, fixent également des objectifs sectoriels pour cinq secteurs d'activité.

Or, au vu du bilan provisoire des émissions de GES pour l'année 2024, il apparaît que, si le Luxembourg semble avoir respecté son objectif national — principalement grâce à la réduction des émissions dans le secteur des transports, liée à la baisse des ventes de carburants aux non-résidents —, les objectifs sectoriels, eux, n'ont pas été atteints.

Cette situation concerne tout particulièrement le secteur des bâtiments résidentiels et tertiaires, qui représente près de 19,7 % des émissions totales. Bien que les émissions y aient diminué de 3 % par rapport à 2023 et de 17 % par rapport à 2019, elles demeurent supérieures de 11,6 % à l'allocation d'émissions prévue pour 2024 — un écart qui continue de se creuser, et ce malgré la forte hausse des prix de l'énergie, laquelle a entraîné une baisse significative de la consommation des ménages.

Il apparaît ainsi que le Luxembourg accuse un retard considérable dans la décarbonation du secteur du bâtiment résidentiel par rapport à ses objectifs climatiques. De plus, compte tenu de l'ambition environnementale fixée à l'horizon 2030 (–64 % d'émissions par rapport à 2005) et du rythme de rénovation énergétique toujours insuffisant, ces retards risquent de s'accroître à moyen terme, compromettant le respect des trajectoires fixées par le PNEC.

Graphique 90 : Bilan provisoire de l'année 2024 des émissions des secteurs visés à l'article 5 de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat (en milliers de tonnes équivalent CO2)

Secteur	Allocation d'émission 2024*	Emissions 2024 : données provisoires de l'inventaire des gaz à effet de serre *	Emissions de 2024 comparées à celles de 2005	Objectifs de réduction en 2030 comparés aux émissions de 2005
industries de l'énergie et manufacturières, construction	384	532 +38,5%	+21%	-45%
transports	4 494	4 006 -10,9%	-44%	-57%
bâtiments résidentiels et tertiaires	1 195	1 334 +11,6%	-19%	-64%
agriculture et sylviculture	736	730 -0,8%	+5%	-20%
traitement des déchets et des eaux usées	163	178 +9,2%	-3%	-40%
Total	6 972	6 780 -2,75%	-33%	-55%

Source : <https://environnement.public.lu/fr/klima-an-energie/changement-climatique/inventaire-ges0/bilan-provisoire-2024.html>

Par ailleurs, en raison de la hausse durable et significative des prix de l'énergie depuis la fin de l'année 2021³³, ainsi que du poids croissant d'une fiscalité environnementale à caractère fortement régressif — notamment en raison de l'augmentation continue de la taxe carbone et de l'adhésion au SEQE II —, vivre dans un logement à faible performance énergétique constitue désormais un risque financier de plus en plus important.

Cette évolution affecte particulièrement les ménages à faibles revenus, pour lesquels les dépenses énergétiques représentent une part plus importante du revenu disponible. Ces ménages sont, en outre, plus susceptibles d'habiter dans des logements énergétiquement inefficaces, ce qui accentue leur vulnérabilité face à la hausse des coûts de l'énergie.

Face au risque croissant de précarité énergétique, la décarbonation des logements occupés par les ménages les plus modestes doit être considérée comme la pierre angulaire d'une transition climatique inclusive et équitable. Il est donc indispensable de renforcer les dispositifs nationaux existants et d'introduire des mesures supplémentaires ciblées, afin de permettre à l'ensemble de la société de participer pleinement au processus de décarbonation.

Dans ce contexte, il convient de réaffirmer l'importance de garantir une transition verte à la fois inclusive et socialement juste, condition essentielle pour assurer l'acceptabilité sociale du processus et éviter que les ménages les moins aisés ne supportent de manière disproportionnée les effets régressifs de la fiscalité environnementale.

³³ STATEC, rapport « Travail et cohésion sociale 2024 », 126.

1.2. Focus sur la situation particulière des locataires

Selon le rapport « Travail et Cohésion sociale 2024 », le STATEC fait état d'une hausse marquée de la précarité énergétique en 2023, touchant plus particulièrement les ménages à faibles revenus (indicateur BRDE : bas revenu, dépenses énergétiques élevées).³⁴

À part d'une rupture temporaire de cette tendance en 2024 grâce à un léger recul des prix de l'énergie et à la progression concomitante des revenus, il est néanmoins évident qu'à moyen et long terme, la hausse continue de la fiscalité environnementale devrait généralement exercer une pression à la hausse sur les indicateurs de précarité énergétique.

Dans ce contexte, le STATEC met en évidence l'impact du statut d'occupation du logement sur le niveau de précarité énergétique. Celle-ci est ainsi structurellement plus élevée chez les locataires, qui n'ont souvent aucun contrôle sur la performance énergétique de leur logement.³⁵ Il convient également de noter que les ménages vulnérables, disposant d'un niveau de vie modeste, sont largement surreprésentés parmi les locataires et subissent donc particulièrement cette situation, ainsi qu'un taux d'effort énergétique en constante augmentation, comme décrit dans le chapitre consacré à la crise du logement.

La situation des locataires mérite une attention particulière dans le cadre de la transition énergétique. En effet, ces ménages disposent généralement d'une marge de manœuvre limitée pour améliorer la performance énergétique de leur logement, les décisions d'investissement relevant le plus souvent du propriétaire-bailleur. Ce désalignement d'incitations — souvent qualifié de « paradoxe du propriétaire-bailleur » — constitue un frein structurel à la rénovation énergétique du parc locatif.

En effet, les propriétaires hésitent souvent à investir dans l'amélioration énergétique de leurs biens locatifs, car ils ne bénéficient pas directement des gains de performance énergétique, d'autant que la rénovation énergétique des résidences est souvent complexe.

Nous estimons qu'il est nécessaire de prendre des mesures supplémentaires pour protéger les locataires, qui, en raison de la pénurie actuelle de logements et des loyers élevés, n'ont souvent pas le choix de leur logement et ne peuvent donc pas influencer sa performance énergétique. Cette problématique devrait constituer une priorité absolue pour le gouvernement dans le cadre de la transition verte.

Face à l'urgence croissante et aux retards accumulés dans la rénovation énergétique du parc locatif, ainsi qu'à la nécessité de donner aux propriétaires-bailleurs une prévisibilité et un délai suffisants pour rénover leurs logements, il est indispensable de dresser un relevé exhaustif des différents programmes, y compris ceux discutés ou mis en œuvre à l'étranger, afin de proposer des solutions adaptées à la situation nationale. Le gouvernement devrait ainsi présenter les outils disponibles, évaluer les réussites à l'étranger, pondérer les avantages et inconvénients de chaque instrument, et organiser un débat ouvert avec les acteurs concernés.

Différents instruments méritent une attention particulière :

- **Obligation de performance énergétique** : imposer, d'ici à une échéance fixée (p. ex. 2030/2035), le respect de critères minimaux de performance énergétique, sous réserve de faisabilité technique.
- **Sanctions pour non-conformité** : pour les logements ne répondant pas aux critères, la loi sur le bail à usage d'habitation pourrait prévoir un plafonnement strict des loyers, voire une interdiction de mise en location à terme. Pour éviter que les propriétaires choisissent de laisser leurs logements vacants pour contourner ces obligations, une taxe sur la non-occupation devrait être introduite. Il convient de rappeler que ces investissements sont rapidement rentabilisés, grâce aux aides financières et au régime d'amortissement généreux accordé aux propriétaires-bailleurs ; il n'existe donc aucune raison financière légitime de ne pas entreprendre ces travaux au cours de la prochaine décennie.
- **Participation aux coûts de l'énergie** : en attendant la mise en place de plafonnements de loyers efficaces et d'obligations de rénovation, il serait justifié de faire participer directement les propriétaires aux coûts énergétiques supportés par les locataires, notamment dans le contexte actuel de loyers et de prix de l'énergie durablement élevés.

³⁴ STATEC, rapport « Travail et cohésion sociale 2024 », 126.

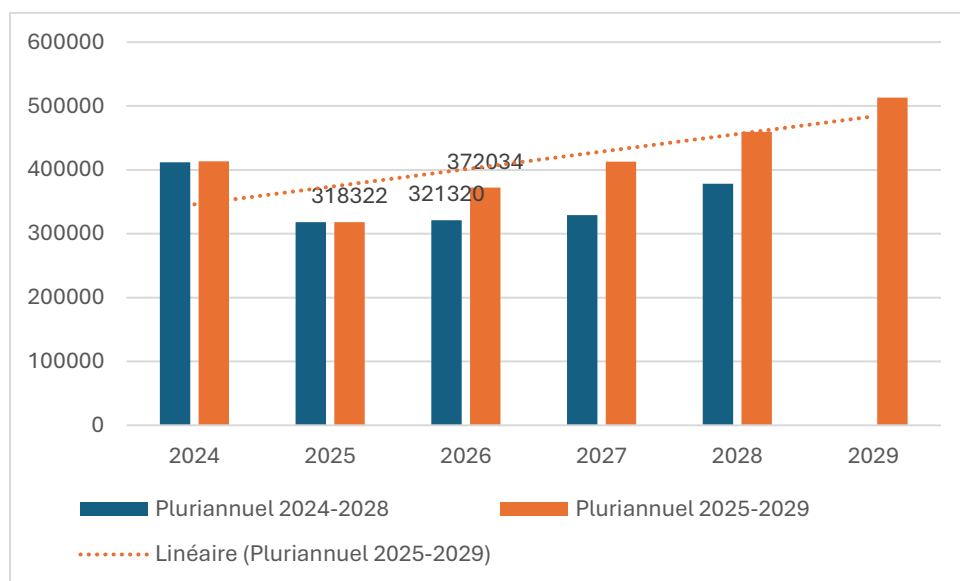
³⁵ STATEC, rapport « Travail et cohésion sociale 2024 », 128.

2. Le budget du ministère de l'Environnement, du climat et de la biodiversité

Nous constatons une hausse considérable des dépenses en capital du ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité en 2026 par rapport à 2025, passant de 318 à 372 millions d'euros (+54 millions d'euros, soit +17 %).

En outre, il apparaît que, de manière générale, le Pluriannuel 2025-2029 prévoit une trajectoire largement plus ambitieuse sur toute la période que son prédécesseur. En effet, le précédent pluriannuel tablait pour 2026 sur des dépenses de 321 millions d'euros, contre 372 millions d'euros dans le projet de budget 2026 (+51 millions d'euros, soit +16 %). Cette révision à la hausse se confirme sur l'ensemble de la période couverte par le Pluriannuel.

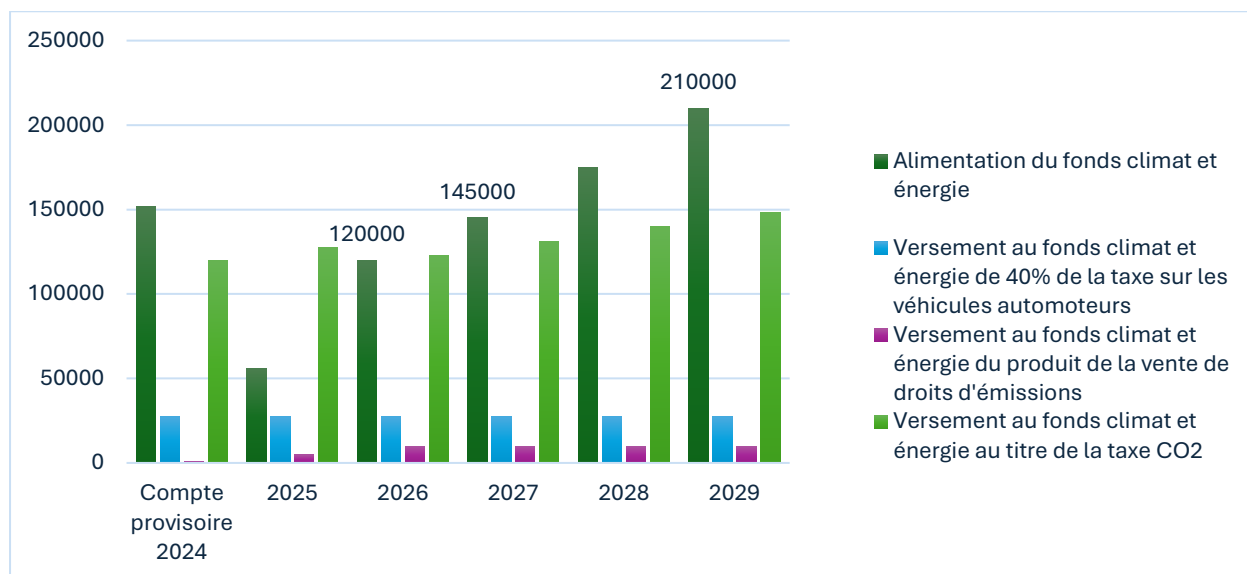
Graphique 91 : Les dépenses en capital du ministère de l'Environnement, du climat et de la biodiversité (Total département 39, en milliers d'euros)



Source : Pluriannuels 2024-2028 et 2025-2029 ; Graphique : CSL.

Cette hausse conséquente des dépenses en capital du ministère se fait principalement au profit du Fonds Climat et Énergie. En effet, le poste « versement au Fonds Climat et Énergie » est prévu en forte augmentation, passant de 120 millions d'euros en 2025, à 145 millions en 2027, puis 210 millions en 2029.

Graphique 92 : L'alimentation du Fonds climat et énergie (2024-2029, en milliers d'euros)



Source : Pluriannuel 2025-2029 ; Graphique : CSL.

Notre Chambre se réjouit a priori de cette hausse importante et continue des contributions au Fonds Climat et Énergie, qui constitue le vecteur principal pour financer les différents programmes d'aides financières étatiques, notamment par le biais du subventionnement public de l'assainissement énergétique de l'immobilier résidentiel (« Klimabonus Wunnen ») et de l'électrification de la mobilité (« Klimabonus Mobilité »).

Cependant, afin de pouvoir évaluer l'impact concret de cette hausse des dépenses en capital sur les ménages, il est essentiel d'analyser en détail les dépenses prévues pour être financées via le Fonds Climat et Énergie.

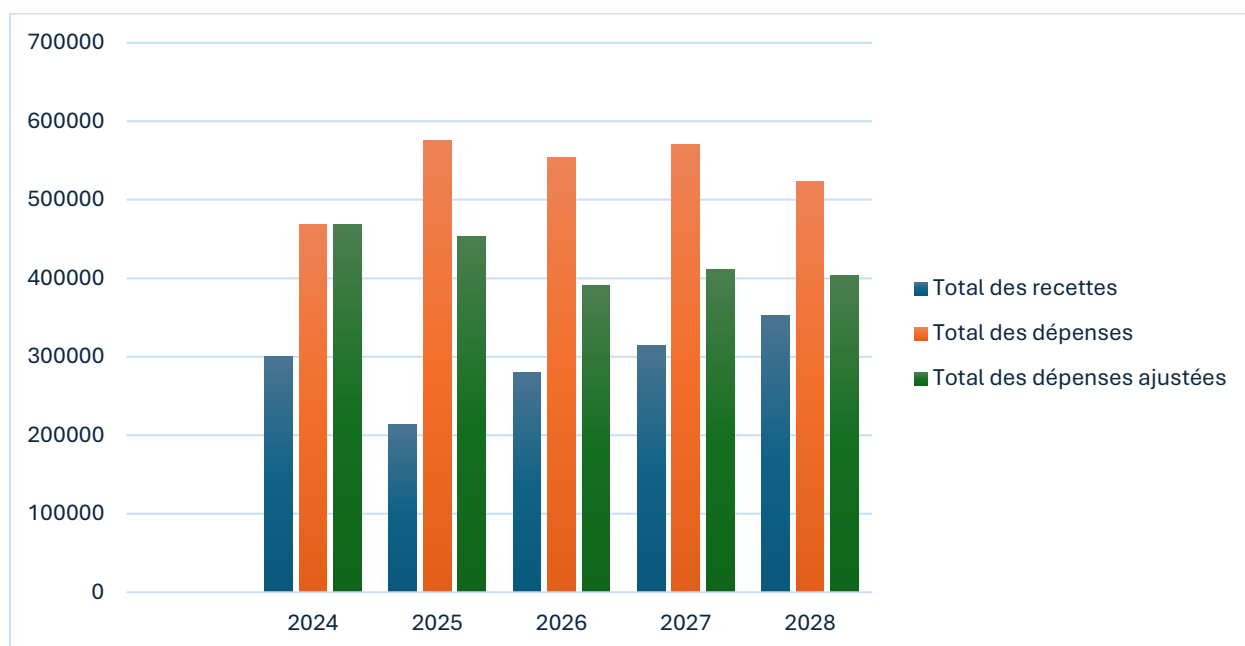
3. Le Fonds climat et énergie

Comme mentionné précédemment, les recettes du Fonds Climat et Énergie devraient augmenter de manière importante et continue, grâce à l'accroissement de l'alimentation par le ministère.

En ce qui concerne les dépenses, il convient de rappeler que les dépenses non ajustées, bien qu'annoncées publiquement, ne sont généralement jamais atteintes et ne doivent donc pas être considérées comme une référence fiable. En effet, comme le montre le graphique ci-dessous, la comparaison entre recettes et dépenses met en évidence que la hausse de l'alimentation ne suffira jamais à financer ce poste. Il est donc plus pertinent de baser l'analyse sur les dépenses ajustées.

Or, la trajectoire des dépenses ajustées apparaît relativement mitigée. Tout d'abord, il faut constater que les dépenses ajustées baissent en 2026 par rapport à 2025. Cependant, cette baisse doit être relativisée, car elle résulte principalement de la fin du plafonnement actuel des prix de l'électricité, financé via le mécanisme de compensation du Fonds Climat et Énergie.

Graphique 93 : Recettes, dépenses et dépenses ajustées du Fonds climat et énergie
(en milliers d'euros, 2024-2025)



Source : Pluriannuel 2025-2029 ; Graphique : CSL.

Cependant, en mettant de côté l'effet temporaire de l'échéance de cette mesure, il apparaît que, sur la durée du Pluriannuel, l'évolution des dépenses ajustées demeure peu dynamique. La hausse de l'alimentation du Fonds par le ministère de l'Environnement ne reflète donc pas une trajectoire réellement plus ambitieuse des dépenses totales. Les recettes augmentent, mais restent largement insuffisantes pour couvrir les dépenses ajustées, ce qui implique soit un recours aux réserves du Fonds, soit que même les dépenses ajustées ne seront pas atteintes.

Au vu des retards anticipés en matière de décarbonation (voir le chapitre sur les projections des émissions de GES), une politique d'investissement plus ambitieuse apparaît indispensable à moyen terme.

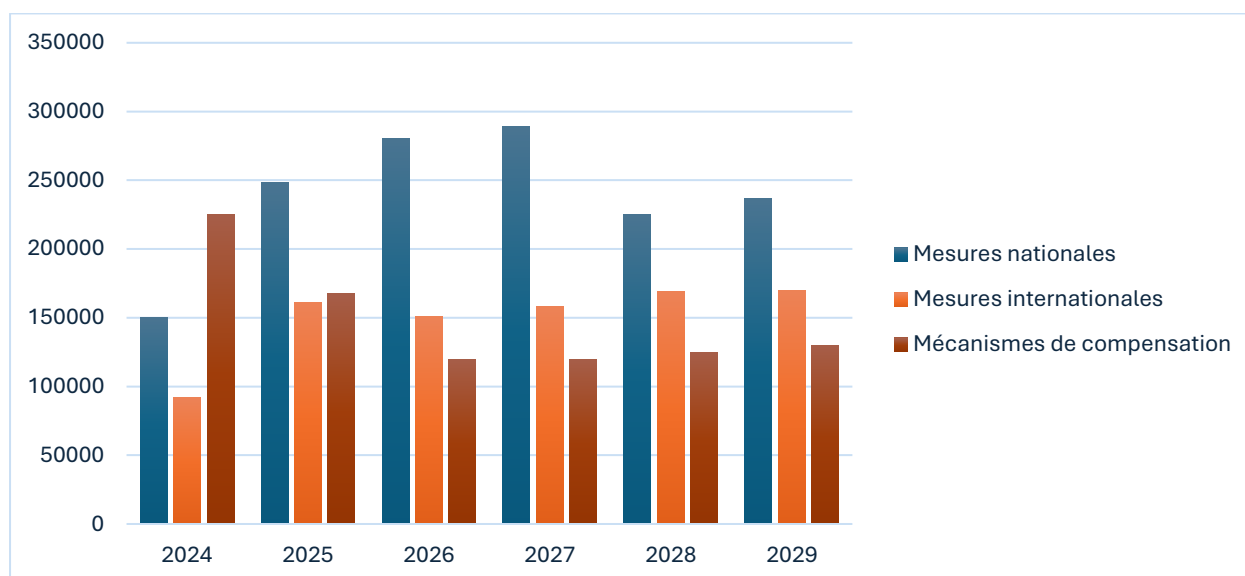
Concernant l'évolution des différentes catégories de dépenses, nous constatons une très forte progression des mesures nationales jusqu'en 2027 : de 150 millions en 2024, à 245 millions en 2025, puis à 280 millions en 2026. Cette progression résulte notamment du volet « mesures destinées à promouvoir une utilisation rationnelle de l'énergie, le recours aux énergies renouvelables et nouvelles, et la réalisation d'économies d'énergie », dont les crédits passent de 47,7 millions en 2024 à 120 millions en 2025, puis à 150 millions en 2026 et 152 millions en 2027.

Le budget ne fournit pas de détails sur ce volet, mais au vu des autres dépenses du Fonds, il semble principalement concerner les aides à l'assainissement énergétique des bâtiments résidentiels. Dans le cadre du discours du ministre des Finances, des dépenses pour ce volet à hauteur de 476 millions sur la période 2026-2029 ont été annoncées, ce qui correspond aux dépenses non ajustées.

Si une telle augmentation des dépenses dans le cadre du programme « Klimabonus Wunnen » est probablement nécessaire et serait à saluer, nous constatons que cette explosion paraît irréaliste, étant donné qu'aucune nouvelle mesure n'a été introduite et que la réforme du régime actuellement en instance d'avis pourrait même réduire certaines aides.

Ces hausses des dépenses pour les mesures nationales doivent donc être nuancées et nous paraissent fortement optimistes, voire irréalistes.

Graphique 94 : Le programme des dépenses du Fonds climat et énergie (en milliers d'euros, 2024-2029).

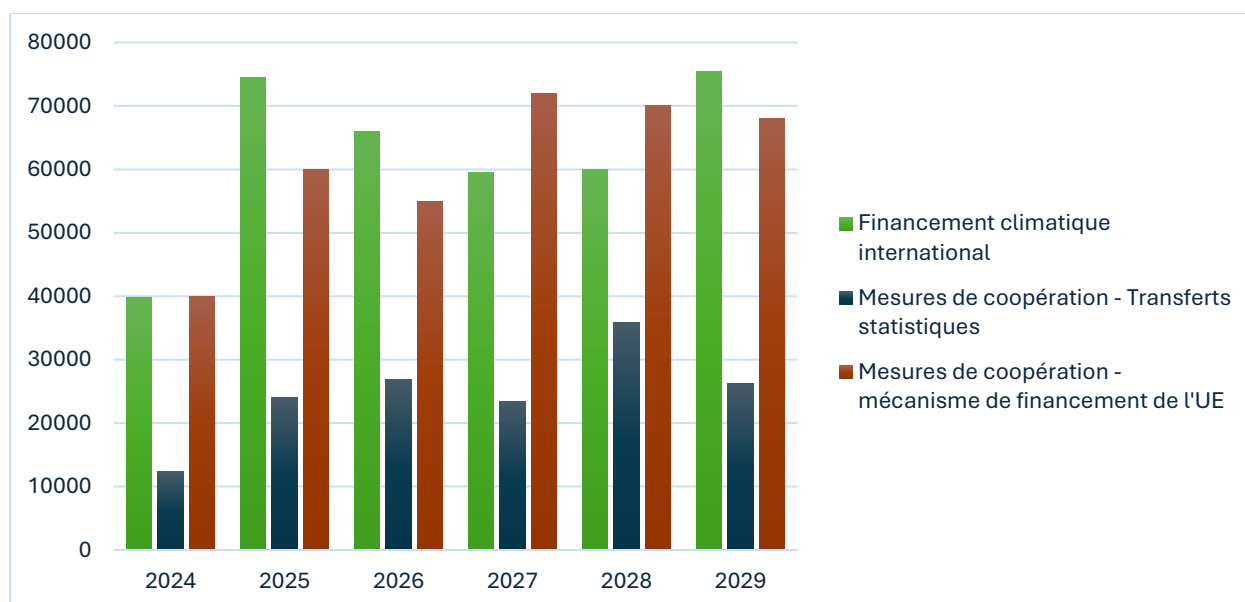


Source : Pluriannuel 2025-2029 ; Graphique : CSL.

À l'image de nos commentaires concernant les mesures internationales financées via le Fonds Climat et Énergie, tels qu'exprimés dans nos avis sur les projets de budgets précédents, nous regrettons une fois de plus de constater que les dépenses liées à des transferts statistiques, qui ne représentent en réalité qu'une simple délocalisation géographique des émissions, continuent d'augmenter.

Nous demandons que le gouvernement vise une réduction maximale de ces dépenses en investissant dans de véritables projets de production d'énergie renouvelable, ici ou ailleurs, dont la production future d'énergie verte sera durablement comptabilisée en faveur du Luxembourg.

Graphique 95 : Mesures internationales financées par le Fonds climat et énergie (2024-2029)



Source : Pluriannuel 2025-2029 ; Graphique : CSL.

4. Remarques supplémentaires

4.1. Une compensation sociale de la taxe carbone inférieure aux annonces politiques

Il est essentiel de garantir simultanément l'efficacité écologique, la justice sociale et l'acceptabilité politique de la fiscalité environnementale, notamment en ce qui concerne la taxe carbone. Étant donné la forte régressivité de cette fiscalité, il est indispensable de mettre en place des mesures sociales compensatoires afin d'atténuer son impact sur les ménages les plus vulnérables et de les protéger contre la précarité énergétique.

Le gouvernement a indiqué à plusieurs reprises que la moitié du produit de la taxe carbone est, et continuera à être, utilisée comme compensation sociale afin d'atténuer son effet régressif, notamment par le biais d'aides directes telles que le crédit d'impôt CO₂.

Étant donné que nous avons souligné à de nombreuses reprises la nécessité d'une telle compensation pour préserver le pouvoir d'achat des ménages vulnérables et limiter la montée des inégalités, tout en garantissant l'acceptabilité sociale des mesures de transition écologique, nous avons soutenu et revendiqué ce mécanisme.

Cependant, en comparant le produit de la taxe carbone avec le manque à gagner fiscal ainsi que les dépenses liées aux mesures de compensation, nous constatons que ces dernières continueront, selon le projet de budget 2026, à ne pas atteindre le seuil de 50 %.

En effet, selon le projet de budget 2026³⁶, le produit de la taxe CO₂ s'élevait à 273,9 millions d'euros en 2025 et devrait atteindre 291,9 millions d'euros en 2026. Sur ces montants, 125 millions d'euros en 2025 (42,8 %) et 122,8 millions d'euros en 2026 (42,1 %) seront versés au Fonds climat et énergie, dont 56 millions d'euros en 2025 et 52,8 millions d'euros en 2026 au titre de l'ancienne contribution au changement climatique, ainsi que 70 millions d'euros en 2025 et 70 millions d'euros en 2026 au titre d'une partie du produit de la nouvelle taxe carbone.³⁷ Le solde devrait donc principalement servir à couvrir les dépenses fiscales liées aux mesures de compensation de la taxe carbone.

Cependant, le manque à gagner fiscal résultant du crédit d'impôt CO₂ est estimé à 96 millions d'euros en 2025 (35,1 %)³⁸ et à 100 millions d'euros en 2026 (34,3 %)³⁹.

Au vu de ces chiffres et de l'importance cruciale de continuer à promouvoir 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.

Par ailleurs, nous nous opposons au discours selon lequel l'allocation de vie chère et la prime énergie feraient partie de la compensation sociale de la taxe carbone, ces deux mesures poursuivant d'autres objectifs. Il convient également de souligner que la quote-part versée au Fonds climat et énergie est utilisée pour financer d'autres dispositifs, tels que les aides « Klimabonus », destinées à accélérer la transition écologique dans le cadre d'une approche volontariste. Toutefois, ces aides ne sont généralement pas attribuées selon des critères sociaux et risquent ainsi de bénéficier davantage aux ménages aisés. Par conséquent, alors que la compensation sociale vise à réduire les inégalités, le second volet financé par les recettes de la taxe carbone pourrait, au contraire, les accentuer.

De plus, nous attirons l'attention sur un problème majeur : la non-adaptation des seuils d'éligibilité au crédit d'impôt climat CO₂ à l'inflation (comme pour les autres crédits d'impôt en général). En l'absence d'une mise à jour automatique, le nombre de bénéficiaires potentiels diminue mécaniquement au fil du temps, ce qui en réduit l'impact social.

En effet, une personne dont le salaire brut est légèrement inférieur au seuil requis pour bénéficier du crédit d'impôt risque de le perdre (au moins en partie) dès qu'une tranche indiciaire est déclenchée. Ainsi, son crédit d'impôt diminue alors même que son salaire réel n'a pas augmenté, la tranche indiciaire servant simplement à compenser la perte de pouvoir d'achat due à l'inflation.

³⁶ Projet de budget 2026, page 25.

³⁷ Pluriannuel 2025-2029, pages 447-448.

³⁸ Pluriannuel 2024-2028, page 530.

³⁹ Pluriannuel 2025-2029, page 549.

Cela soulève donc la question de la neutralité fiscale du système de compensation face à l'inflation. Afin de garantir que l'avantage fiscal reste constant à salaire réel équivalent, nous demandons que l'adaptation annuelle du montant du crédit d'impôt climat CO₂ soit accompagnée d'une revalorisation automatique des seuils d'éligibilité, indexée sur l'inflation.

En outre, la neutralisation artificielle de l'impact de la taxe carbone dans le cadre de l'échelle mobile des salaires est inacceptable. En la matière seules les hausses des prix subies par les consommateurs comptent, indépendamment de savoir si ces hausses résultent d'un phénomène de demande excédant l'offre ou de hausses de prix des matières premières. Les hausses des prix administrés sont de ce fait également à inclure dans le mécanisme de l'échelle mobile des salaires, qui n'a aucunement pour rôle de guider les choix du consommateur en matière de produits nuisibles à la santé ou à l'environnement.

4.2. Renforcer et faciliter l'accès aux aides à l'assainissement énergétique pour les ménages à revenus modestes

Au vu des statistiques présentées dans l'introduction de ce chapitre — notamment les retards accumulés dans la décarbonation du bâtiment résidentiel ainsi que le niveau structurellement élevé des prix de l'énergie, qui pèsent de manière disproportionnée sur les ménages à revenus modestes — il est d'autant plus crucial de prendre des mesures supplémentaires pour soutenir les ménages les moins aisés dans l'assainissement énergétique de leur habitation.

Par conséquent, nous réitérons les demandes suivantes :

- Que le ministère compétent réalise et publie chaque année une analyse systématique et transparente des bénéficiaires des aides « Klimabonus Wunnen », ainsi que du « Top-up social », en fonction de leurs caractéristiques socio-économiques (notamment leurs revenus). Une telle analyse est essentielle pour évaluer l'efficacité et l'accessibilité sociale du régime ;
- Que le volet social du « Klimabonus Wunnen », le « Top-up social », soit renforcé par rapport au volet classique, via un élargissement du nombre de bénéficiaires éligibles et une augmentation des taux moyens de majoration du Top-up ;
- Que le régime des « prêts climatiques » soit revalorisé, notamment par la réintroduction du prêt climatique à taux zéro destiné aux ménages les plus modestes (notamment ceux bénéficiant du Top-up social). Nous préconisons également une augmentation du plafond du montant subventionnable, afin de tenir compte de la hausse des coûts de construction depuis la dernière révision ;
- Que le mécanisme de préfinancement soit introduit dans les meilleurs délais.

PARTIE 6 : LES DÉPENSES DE DÉFENSE

1. Les nouveaux engagements budgétaires dans le domaine de la défense

Lors du Sommet de l'OTAN tenu en juin 2025 à La Haye, les Alliés se sont engagés à consacrer, d'ici 2035, 5 % de leur PIB (ou RNB pour le Luxembourg, en raison de ses spécificités économiques liées à son marché de travail transfrontalier) à la défense. Sur ce total, 3,5 % seraient destinés au financement des besoins directement liés à la défense, et 1,5 % aux investissements plus larges dans la défense et la sécurité — tels que les infrastructures.

Sur la base du RNB actuel (estimé à 64,3 milliards d'euros en 2026, sans tenir compte de la croissance prévue au cours de la prochaine décennie)⁴⁰, cet engagement représenterait déjà environ 2,25 milliards d'euros (3,5 % du RNB) pour la défense proprement dite, et 965 millions d'euros (1,5 % du RNB) pour les investissements connexes, soit un total de 3,215 milliards d'euros. Avec le RNB prévu pour 2029 (73,67 milliards d'euros), cela équivaldrait à 2,58 milliards d'euros pour la défense et 1,11 milliard d'euros pour les investissements, soit un total de 3,69 milliards d'euros.

Un tel engagement implique une hausse spectaculaire et continue des crédits alloués au budget de la Défense. Jusqu'à récemment, le Luxembourg s'était fixé pour objectif intermédiaire d'atteindre 2 % du RNB consacrés à la défense d'ici 2030. Cependant, dans le cadre de la déclaration sur l'état de la nation, le Premier ministre Luc Frieden a annoncé, le 13 mai 2025, l'intention du gouvernement luxembourgeois d'atteindre ce seuil dès 2026, en portant les dépenses de défense à environ 1,3 milliard d'euros.

Ce nouvel objectif entraînera une augmentation sans précédent des dépenses de défense en 2026 par rapport à 2025, soit une progression estimée à près d'un demi-milliard d'euros sur une seule année.

2. L'accélération notable des crédits alloués à la défense

2.1. L'évolution du budget de la Direction de la Défense

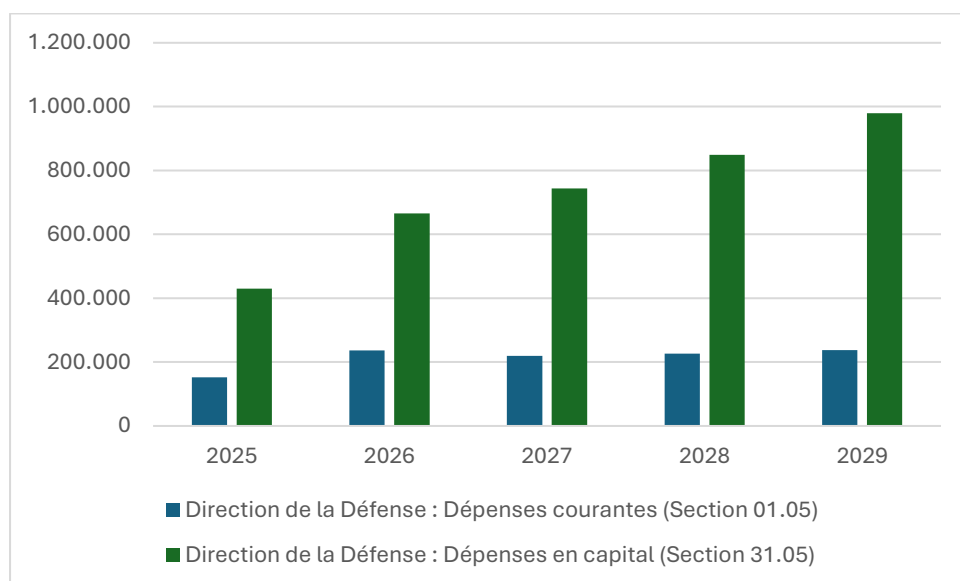
Le budget alloué à la Direction de la Défense connaîtra une très forte augmentation en 2026. Ainsi, les dépenses courantes passeront de 153 millions d'euros en 2025 à 237 millions d'euros en 2026, soit une hausse de 84 millions d'euros, soit 55 %. Par la suite, le cadre pluriannuel prévoit une stabilisation des dépenses courantes à ce niveau élevé.

Les postes les plus importants pour 2026 sont les suivants :

- La part contributive aux frais des institutions internationales, aux quotes-parts de divers programmes de défense, centres d'excellence, agences, états-majors et quartiers généraux (45,4 millions d'euros) ;
- La contribution du Luxembourg dans le cadre de la politique de défense (84 millions d'euros) ;
- Le soutien à des projets et programmes en matière de recherche, technologie et développement, ayant pour objectifs ou retombées visées le domaine de la défense (59 millions d'euros).

⁴⁰ Projet de budget 2026, 16.

Graphique 96 : L'évolution des dépenses de la Direction de la Défense (2025-2029, en milliers d'euros)



Source : Pluriannuel 2025-2029, 128-131 et 330-331 ; Graphique : CSL.

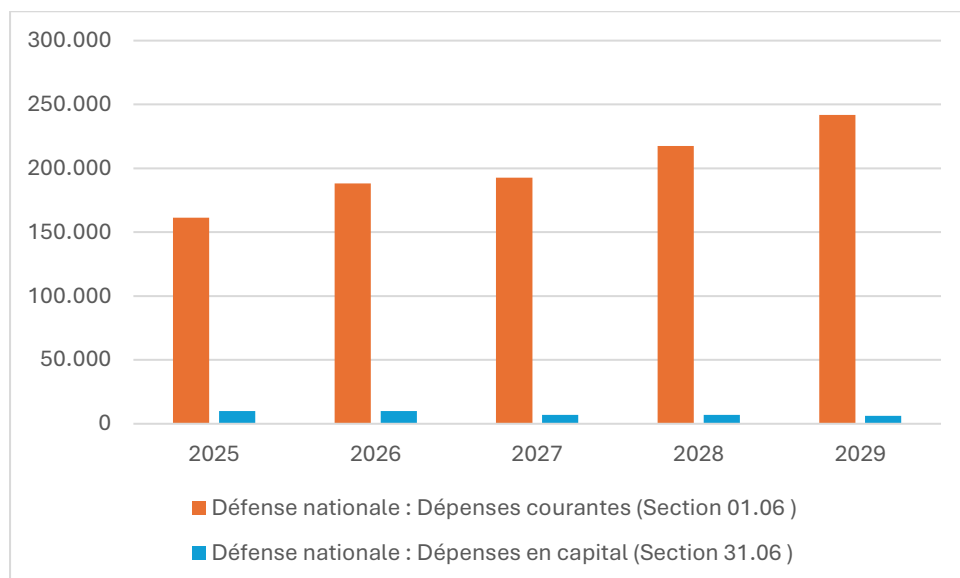
En ce qui concerne les dépenses en capital, une trajectoire ascendante est prévue pour toute la durée du cadre pluriannuel. Les dépenses en capital passeront de 430 millions d'euros en 2025 à 665 millions d'euros en 2026 (+235 millions d'euros, soit +55 %), pour atteindre 980 millions d'euros en 2029. Ces dépenses en capital correspondent en grande partie à l'alimentation du Fonds d'équipement militaire (FEM), qui passera de 390 millions d'euros en 2025 à 635 millions d'euros en 2026, puis à 921 millions d'euros en 2029.

Au total, le budget de la Direction de la Défense augmentera ainsi, passant de 583 millions d'euros en 2025 à 902 millions d'euros en 2026.

2.2. L'évolution du budget de la Défense nationale

En ce qui concerne les dépenses de la Défense nationale, c'est principalement au niveau des dépenses courantes qu'une forte progression du budget peut être constatée : il passera de 161 millions d'euros en 2025 à 188 millions d'euros en 2026 (+27 millions d'euros, soit +17 %), puis atteindra 242 millions d'euros en 2029. Le poste le plus important est de loin celui de la « rémunération du personnel », avec 118 millions d'euros en 2026.

Graphique 97 : L'évolution du budget de la Défense nationale (2025-2029, en milliers d'euros)



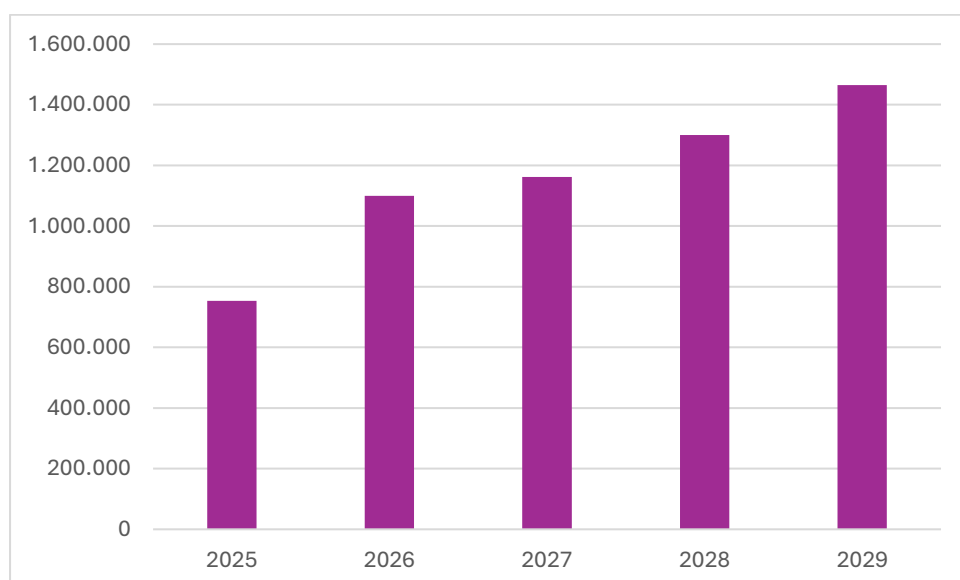
Source : Pluriannuel 2025-2029, 131-133 et 331-332 ; Graphique : CSL.

Au total, le budget de la Défense nationale passera ainsi de 171 millions d'euros en 2025 à 198 millions d'euros en 2026.

2.3. Le total des crédits alloués à la défense

En total, les dépenses de la Direction de la Défense et de la Défense nationale augmenteraient ainsi de 754 millions d'euros en 2025 à 1.100 millions d'euros en 2026, ce qui représente une hausse de 346 millions d'euros, soit +46 %. Elles atteindraient ensuite 1.465 millions d'euros en 2029 (+711 millions d'euros, soit +94 % par rapport à 2025).

Graphique 98 : L'évolution des dépenses totales de la Direction de la Défense et de la Défense nationale (2025-2029, en milliers d'euros)



Source : Pluriannuel 2025-2029, 128-133 et 330-332, Graphique : CSL.

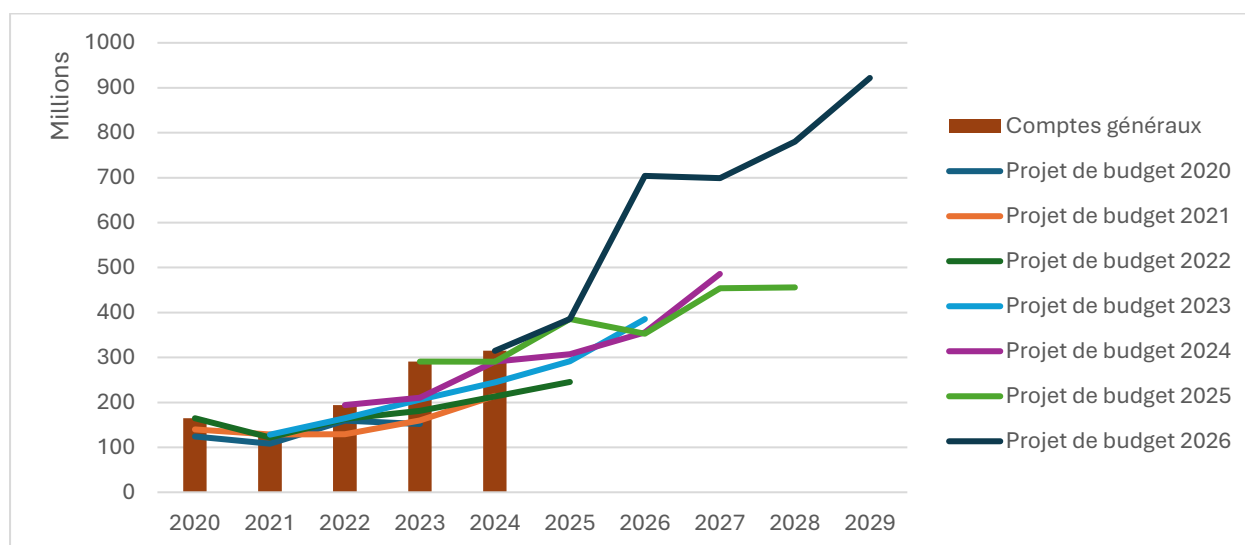
S'ajoutent également certaines dépenses qui doivent être considérées au titre de l'effort de défense, telles que les dépenses de l'Administration des bâtiments publics au profit de la Défense, les intérêts sur les prêts de l'État (quote-part de la Défense), ainsi que les prestations sociales en faveur du personnel de l'Armée.

3. Le Fonds d'équipement militaire (FEM)

3.1. L'évolution pluriannuelle des dépenses totales du FEM

Tandis que les projets de budgets des années précédentes prévoyaient déjà une progression accrue des dépenses dédiées aux équipements militaires, notre Chambre se doit de constater que le nouveau cadre pluriannuel 2025-2029 table sur une très forte hausse des dépenses du FEM, entraînant un dérapage total par rapport aux trajectoires précédemment prévues.

Graphique 99 : L'évolution pluriannuelle des dépenses du Fonds d'équipement militaire (2025-2029, en millions d'euros)



Source : Comptes généraux 2020 à 2024 ; projets de budget pluriannuel 2020-2023 à 2025-2029 ; Graphique : CSL.

Ainsi, si les dépenses du FEM étaient d'environ 315 millions d'euros en 2024 et de 385 millions d'euros en 2025, elles devraient augmenter de 83 % en seulement une année pour atteindre déjà 704 millions d'euros en 2026, puis continueront d'augmenter pour atteindre 922 millions d'euros en 2029 (+140 %) !⁴¹

3.2. Le programme de dépenses du FEM

Le détail des dépenses met en lumière les raisons de cette explosion des dépenses du FEM. Il apparaît ainsi que cette hausse résulte principalement de l'augmentation conséquente des dépenses dans les catégories « SPACE » et « LAND ».

Dans le domaine « SPACE », les dépenses devraient augmenter de 202 millions d'euros (+514 % en un an) pour atteindre 242 millions d'euros en 2026, en grande partie en raison des dépenses liées au satellite GovSat2 (204,8 millions d'euros).

Dans le domaine « LAND », les dépenses devraient augmenter de 120 millions d'euros (+71 % en un an) à 289 millions d'euros en 2026. Cette évolution est notamment due à la forte progression des dépenses prévues pour le bataillon commun avec la Belgique, dont les dépenses devraient passer de 61 millions d'euros en 2025 à 192 millions d'euros en 2026 (+215 % en un an).

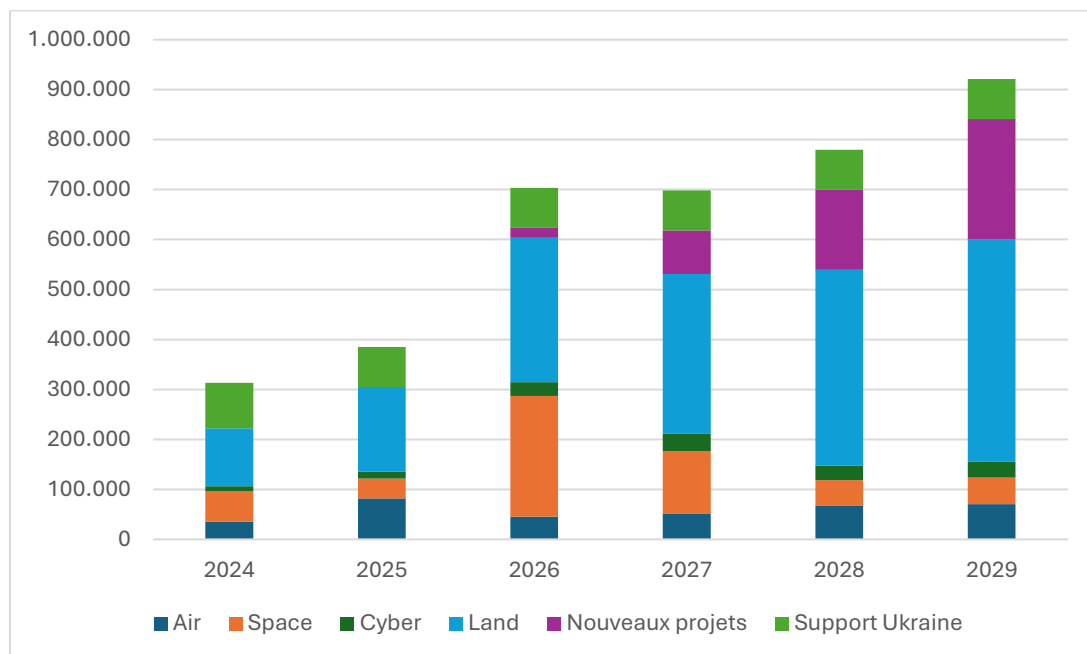
Le cadre pluriannuel prévoit également une hausse continue des dépenses liées à la cybersécurité (catégorie « CYBER »), notamment dans le cadre des investissements dans le Cyber Defence Cloud (94 millions d'euros au total entre 2026 et 2029). Par ailleurs, le poste « nouveaux projets » devrait

⁴¹ Pluriannuel 2025-2029, 411-413.

connaître une forte progression en fin de période, passant de 20 millions d'euros en 2026 à 241 millions d'euros en 2029 (sans détails précis).

Les dépenses dans le cadre du soutien à l'Ukraine, en revanche, sont projetées pour stagner, avec 80 millions d'euros de dépenses annuelles sur la période 2026-2029.

Graphique 100 : Programme de dépenses du FEM (2024-2029, en milliers d'euros)



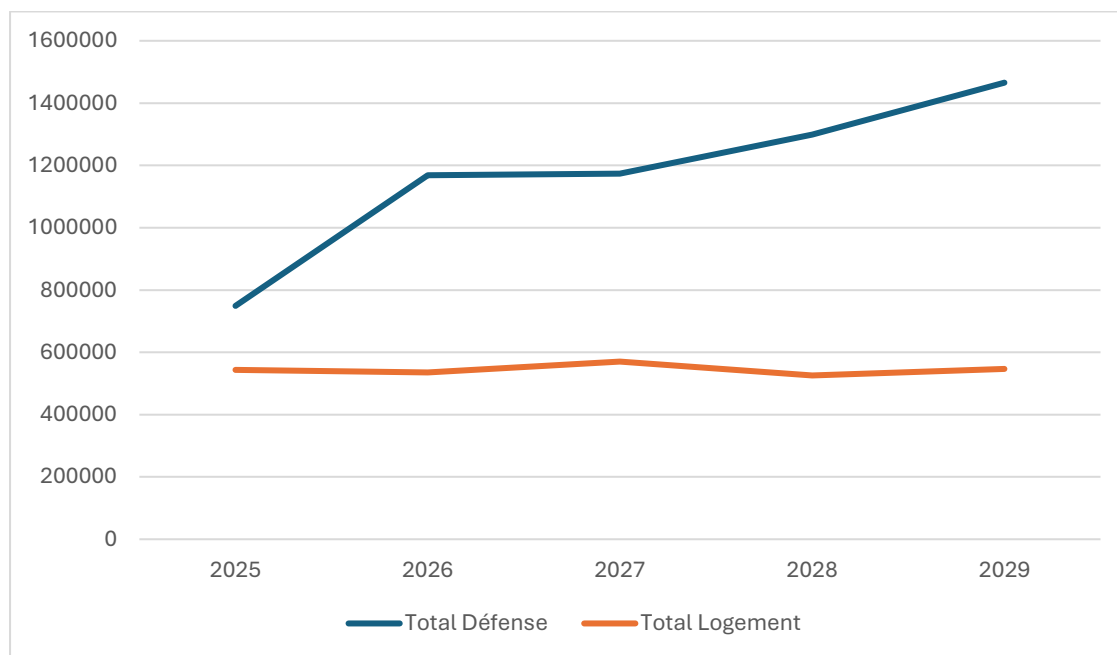
Source : Pluriannuel 2025-2029, 411-413 ; Graphique : CSL.

4. La position de la Chambre des salariés face à cette forte augmentation des crédits alloués à la défense

4.1. Comparaison entre les crédits alloués à la défense et ceux alloués au domaine du logement

Notre Chambre regrette cette forte augmentation des dépenses dans le domaine de la défense. Si nous sommes conscients des engagements pris par le Luxembourg dans le cadre de l'OTAN, nous devons toutefois nous interroger sur l'envergure de cet engagement des Etats membres de l'OTAN qui nous semble exagérée, notamment, en ce qui concerne le Luxembourg, en comparaison avec les dépenses engagées dans d'autres domaines stratégiques, qui sont tout aussi cruciaux et urgents pour la société luxembourgeoise. C'est le cas, par exemple, de la lutte contre la crise du logement, que les responsables politiques qualifient sans cesse de priorité absolue.

Graphique 101 : Évolution des dépenses totales logement vs défense (2025-2029, en milliers d'euros)



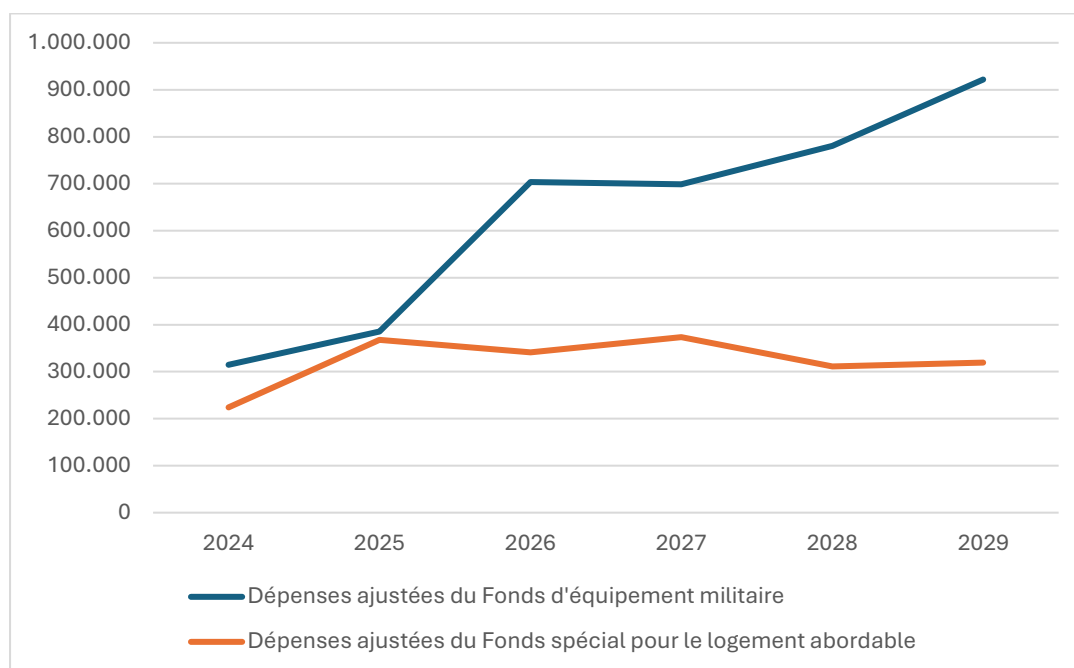
Calculs et Graphique : CSL.

En comparant le total des dépenses prévues pour la défense⁴² avec celles prévues dans le domaine du logement⁴³, force est de constater que les trajectoires des deux budgets diffèrent radicalement. Tandis que les dépenses consacrées à la lutte contre la crise du logement – régulièrement perçue comme le principal défi d'aujourd'hui – stagnent de facto sur toute la période, les crédits alloués à la défense connaissent une véritable explosion. En effet, alors que les dépenses totales pour le logement diminuent même entre 2025 et 2026, passant de 544 millions d'euros à 535 millions d'euros, celles pour la défense augmentent de 749 millions d'euros à 1.169 millions d'euros, une tendance qui se confirme sur toute la période 2025-2029. Ainsi, le rapport entre ces deux budgets cruciaux passe de 1,38 à 2,68.

⁴² La somme des dépenses courantes et en capital de la Direction de la Défense et de la Défense nationale, ainsi que le différentiel entre l'alimentation du FEM et les dépenses ajustées du FEM (financées grâce aux avoirs du Fonds).

⁴³ La somme des dépenses courantes et en capital du Ministère du Logement, ainsi que le différentiel entre l'alimentation du Fonds spécial pour le logement abordable et les dépenses ajustées de ce Fonds (financées grâce aux avoirs du Fonds).

Graphique 102 : Évolution des dépenses ajustées du Fonds spécial pour le logement abordable et du Fonds d'équipement militaire (2025-2029, en milliers d'euros)



Calculs et Graphique : CSL.

En comparant les dépenses ajustées du FEM avec celles du Fonds pour le logement abordable, une évolution similaire peut être observée : les dépenses pour le logement abordable n'augmentent que très légèrement et stagnent même à moyen terme, tandis que les dépenses dans l'équipement militaire s'envolent. Alors que les dépenses sont à peu près les mêmes en 2025 (385 millions pour le FEM et 368 millions pour le logement abordable), les premières explosent tandis que les dernières ne bougent pas. Le rapport entre les deux postes passe ainsi de 1,05 à 2,51.

Cette évolution reflète, d'un côté, l'envergure exagérée des dépenses en défense et, de l'autre, l'insuffisance flagrante des investissements dans la lutte contre la crise du logement. Étant donné que la crise du logement représente actuellement le principal danger pour la cohésion sociale au Luxembourg, notre Chambre ne peut pas accepter cette politique d'investissement au niveau du logement.

4.2. Prioriser des champs d'action différents pour minimiser les risques de conflits futurs

Tout d'abord, notre Chambre tient à souligner que les engagements dans le cadre de l'OTAN ne devraient en aucun cas se faire au détriment du budget alloué à d'autres domaines stratégiques. En effet, le Luxembourg fait actuellement face à des défis économiques et sociaux majeurs, tels que la crise du logement et la crise climatique.

Or, consacrer des milliards à la défense réduit les marges budgétaires pour ces urgences, et chaque euro investi dans l'armement est un euro non investi dans la lutte contre la crise du logement ou le changement climatique. En comparant les dépenses pour la défense avec celles prévues pour d'autres domaines, une forte divergence peut être observée dans les prochaines années. Celles liées à la défense explosent, tandis que les autres postes stagnent de facto. La CSL ne peut soutenir une telle évolution et demande que les investissements dans les domaines du logement et de la transition verte soient au moins équivalents à ceux liés à la défense.

Dans cette optique, la CSL estime qu'une politique extérieure visant à minimiser les risques de conflits devrait se concentrer sur la réduction des risques climatiques et environnementaux. La crise climatique, la dégradation de l'environnement et la raréfaction des ressources essentielles, telles que l'accès à l'eau potable ou aux terres arables, représentent des menaces majeures pour la

stabilité internationale. Ces enjeux risquent de provoquer des conflits, des migrations massives et de devenir, dans les années à venir, les principaux facteurs de déstabilisation de la sécurité mondiale. La montée du niveau de la mer, l'aggravation des catastrophes naturelles (sécheresses, famines, inondations, cyclones, incendies, etc.) entraîneront des conséquences dramatiques sur la stabilité économique, sociale et politique à l'échelle mondiale, et devront être intégrées de manière prioritaire dans les stratégies de sécurité internationales.

De surcroît, ce sont une nouvelle fois les sociétés les plus vulnérables et les régions les plus pauvres qui seront les premières à subir les effets dévastateurs de la crise climatique. Ainsi, dans ce contexte de crise climatique et environnementale, chaque investissement en faveur de la lutte contre ces phénomènes doit également être considéré comme un investissement dans la lutte contre la pauvreté et un soutien à la sécurité mondiale à moyen et long terme.

Dans ce contexte, nous tenons également à souligner que l'indépendance énergétique représente l'un des meilleurs vecteurs de sécurité.

Plutôt que de multiplier les investissements dans les capacités militaires, nous appelons à une mobilisation des ressources financières pour accélérer, au niveau mondial, la coopération multilatérale sur les points suivants :

- Réduction des émissions de gaz à effet de serre ;
- Augmentation de l'efficacité énergétique de l'économie ;
- Développement de l'économie circulaire ;
- Protection, en particulier dans les régions les plus touchées, contre les catastrophes environnementales ;
- Lutte contre la pauvreté et les inégalités mondiales.

En outre, nous tenons à souligner que les dépenses publiques dans le domaine de la défense n'auront qu'un effet minimal sur la croissance économique du Luxembourg. En effet, bien que les responsables politiques ne cessent de souligner que ces investissements devraient profiter à l'économie locale, force est de constater que ce secteur industriel est très limité au Luxembourg et en bénéficiera, au mieux, de manière indirecte, la majorité des dépenses étant captées par des acteurs étrangers.

De manière générale, la CSL appelle le gouvernement à ne pas négliger, voire à privilégier dans la mesure du possible, la voie diplomatique comme outil de prédilection pour la prévention et la résolution de conflits entre États, en étroite collaboration avec les autres États membres de l'Union européenne. En multipliant les investissements militaires, nous risquons de provoquer une course aux armements, renforçant ainsi les logiques de confrontation plutôt que la diplomatie et la coopération internationale.

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.

PARTIE 7 : FAMILLE, INCLUSION ET COHÉSION SOCIALE

1. Mesures annoncées dans le projet de budget 2026

1.1. Brève description

En 2026, le ministère poursuivra sa politique d'inclusion, de solidarité et de cohésion sociale, avec pour objectif une société plus équitable et accessible à tous. Les actions viseront à soutenir les personnes en situation de handicap, les personnes âgées, les plus démunies et les ressortissants étrangers, à travers une inclusion sociale sans barrières. Des moyens budgétaires supplémentaires seront alloués au secteur conventionné afin de garantir un accompagnement de qualité et un accès facilité aux services essentiels.

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale demeurerait une priorité. Les prestations sociales existantes, comme le REVIS, le RPGH, l'allocation de vie chère et la prime énergie, seront maintenues. Le ministère mettra en œuvre un plan d'action national contre la pauvreté, une stratégie Housing Led, ainsi qu'un guichet social unique destiné à simplifier l'accès aux aides et à réduire le non-recours. La loi du 18 juillet 2025 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations et services fournis dans les structures d'hébergement pour personnes âgées et dans les logements encadrés agréés entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2026.

En matière d'inclusion des personnes handicapées, le ministère lancera un troisième plan d'action national dans le cadre de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CRDPH), incluant la création d'un budget d'assistance personnelle et d'un guichet unique. Un projet pilote révisera l'évaluation des besoins en assistance, et des crédits spécifiques seront alloués pour améliorer l'accessibilité des bâtiments et services.

Pour les personnes âgées, les priorités porteront sur la qualité des services, la prévention de la maltraitance, la lutte contre les escroqueries, la déstigmatisation des maladies démentielles et le lancement du projet "out of hospital", facilitant le retour à domicile après hospitalisation. Le développement des Clubs Aktiv+, présents dans toutes les communes, visera à renforcer l'inclusion sociale et à lutter contre l'isolement.

Le vivre-ensemble interculturel restera au cœur de l'action ministérielle avec la mise en œuvre de la loi du 23 août 2023 et d'un plan d'action national définissant les futures orientations politiques. Le pacte citoyen (Biergerpakt) et le programme du vivre-ensemble constitueront les principaux outils d'intégration. Des études sur les travailleurs frontaliers et sur l'intégration socioéconomique des nouveaux arrivants viendront appuyer ces politiques. De plus, le plan d'action national contre la discrimination raciale sera lancé en 2026.

Enfin, dans le domaine de l'accueil des demandeurs de protection internationale, le ministère mettra en œuvre un plan pluriannuel de construction et de rénovation des structures d'accueil afin de répondre à une situation proche de la saturation. Il appliquera les nouvelles obligations issues de la Directive européenne "Accueil" (2024/1346) et du Pacte européen sur la migration et l'asile.

Etat du budget

10 et 40 - Ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil

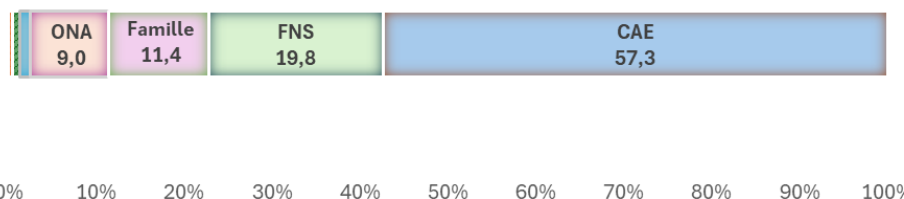
(ayant dans ses attributions le Fonds d'assainissement en matière de surendettement et Fonds pour les investissements socio-familiaux)

	2024 Compte	2025 Budget	2026 Projet de budget
10.00 - Dépenses générales	17 674 320	21 852 943	22 664 518
10.01 - Famille	210 114 668	274 904 601	300 708 119
10.02 - Vivre ensemble	6 664 211	11 481 445	10 983 517
10.03 - Office national de l'accueil	192 286 158	234 181 838	235 917 760
10.04 - Fonds national de solidarité	437 937 978	491 418 541	522 559 822
10.05 - Caisse pour l'avenir des enfants	1 442 000 000	1 509 096 912	1 509 802 216
10.06 - Office de surveillance de l'accessibilité des produits et services	108 956	259 000	1 034 826
10.07 - Office national d'inclusion sociale	24 128 100	28 116 090	30 803 283
Total des dépenses courantes	2 330 914 391	2 571 311 370	2 634 474 061
40.00 - Dépenses générales	50 012 710	40 946 195	65 894 200
40.01 - Famille	40 453	25 000	108 000
40.03 - Office national de l'accueil	3 224 901	3 840 000	6 929 582
40.04 - Fonds national de solidarité	854 381	68 269	227 982
40.07 - Office national d'inclusion sociale	-	100	100
Total des dépenses en capital	54 132 445	44 879 564	73 159 864
Total général (courant + capital)	2 385 046 836	2 616 190 934	2 707 633 925
58.10 - Dépenses pour compte de tiers	12 250 226	24 236 722	6 315 468
Total global (général + compte de tiers)	2 397 297 062	2 640 427 656	2 713 949 393

Note : Les chiffres de ce tableau sont exprimés en euros.

En 2026, les dépenses courantes du Ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil se concentrent à 97,5 % sur quatre sections principales :

Graphique 103 : Répartition des dépenses courantes selon les sections



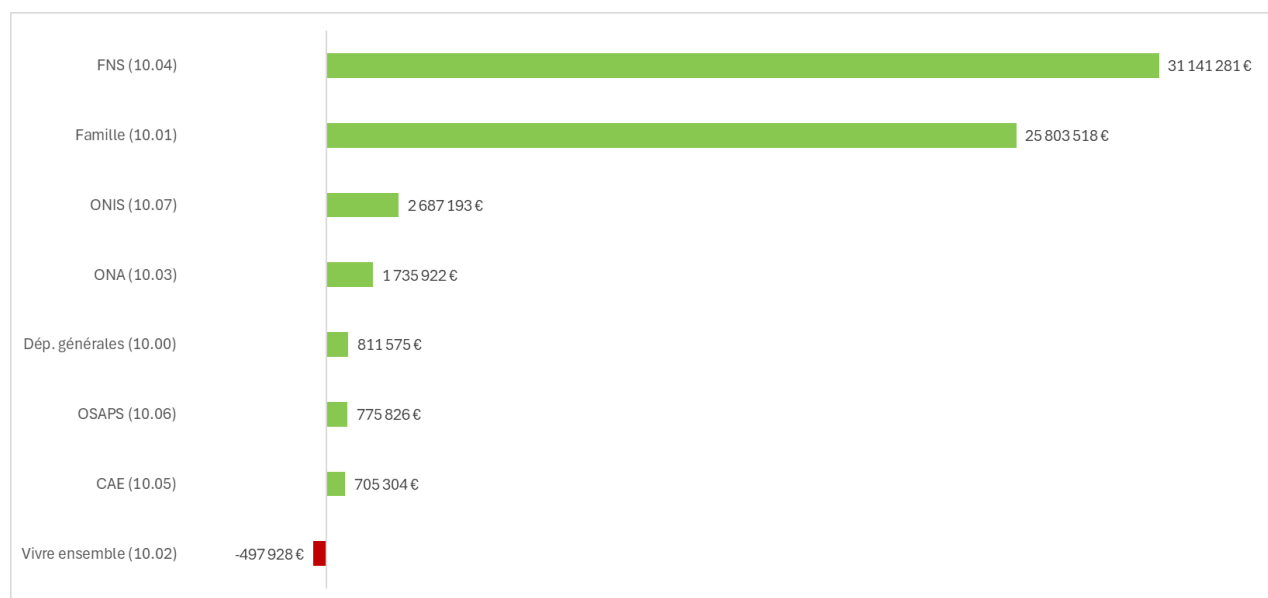
Cette répartition reste globalement stable d'une année à l'autre. La prédominance de la CAE s'explique naturellement par le poids des prestations familiales, qui constituent près des deux tiers des dépenses courantes du ministère.

En comparant le budget voté pour 2025 avec le projet de budget 2026, on observe une augmentation totale de 63,16 millions d'euros (+2,5 %) des dépenses courantes. À titre de comparaison, entre 2024 et 2025, la progression atteignait +7,4 %, soit 171,55 millions d'euros supplémentaires. On note donc un ralentissement de la croissance des crédits alloués au soutien des familles et des personnes vulnérables.

Plus en détails, avec cette augmentation des dépenses courantes le ministère prévoit notamment une augmentation des dépenses au niveau de certains postes au sein des sections suivantes :

- *Section 10.00 - Dépenses générales* : au niveau des frais d'experts et d'études et des frais de publicité, de sensibilisation et d'accessibilité à l'information ;
- *Section 10.01 - Famille* : différentes dépenses liées aux personnes en situation d'handicap, promotion des droits sociaux accessibles pour tous, participation de l'Etat aux frais de fonctionnement dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie nationale contre le sans abris et l'exclusion liée au logement, participation au financement du surcoût énergétique pour les structures d'hébergement pour personnes âgées, le maintien à domicile et le projet « out of hospital » ;
- *Section 10.02 - Vivre ensemble* : cette section subit plutôt un désengagement des dépenses, notamment au niveau des frais d'experts et d'études, des mesures en faveur du vivre ensemble et de la participation de l'Etat aux frais de fonctionnement d'associations œuvrant dans le domaine du Vivre ensemble mais connaît une légère augmentation des dépenses prévues pour la participation aux frais du pacte communal du vivre ensemble interculturel ;
- *Section 10.03 - Office national de l'accueil* : augmentation des frais d'experts, d'études, de contentieux et de traduction et des dépenses de prestations d'accueil et d'encadrement à des demandeurs de protection internationale, de protection temporaire et autres ;
- *Section 10.04 - Fonds national de solidarité* : augmentation de la dotation du FNS destiné à couvrir les besoins dans le cadre du Revis, de dotation du FNS dans le cadre de l'AVC, de la dotation dans le cadre de l'accueil gérontologique et de celle dans le cadre du revenu pour personnes gravement handicapées ;
- *Section 10.05 - Caisse pour l'avenir des enfants* : dotation de l'Etat à la Caisse pour l'avenir des enfants est stable, aucune dépenses n'est budgétisée pour 2026 ;
- *Section 10.06 - Office de surveillance de l'accessibilité des produits et services* : mise en place de cet office et toutes les dépenses se référant à ce nouvel organe ;
- *Section 10.07 - Office national d'inclusion sociale* : mise en œuvre d'actions nationales dans le cadre de programmes communautaires ayant trait à l'inclusion sociale

Graphique 104 : Répartition de la variation des dépenses courantes par section budgétaire



Source : Projet budget 2026, graphique : CSL

Il semble donc bien que la répartition des crédits budgétaires par section diffère de celle des dépenses courantes. Ainsi, bien que la CAE concentre près des deux tiers des dépenses du ministère, la dotation prévue pour 2026 à cette section ne représente que 1,12 % du crédit total alloué.

À l'inverse, le FNS, qui pèse environ 20 % des dépenses courantes, bénéficie en 2026 du renforcement budgétaire le plus important, absorbant près de 50 % de l'augmentation totale (soit

environ 31,5 millions d'euros). Cette section regroupe les principales aides sociales destinées aux personnes les plus fragiles, notamment :

- le Revis,
- l'AVC,
- le revenu pour personnes gravement handicapées (RPGH),
- et l'accueil gérontologique.

Les projections pour 2026 font apparaître :

- une hausse de près de 21 millions d'euros pour le Revis,
- 6,5 millions d'euros supplémentaires pour le RPGH,
- un peu plus de 3 millions d'euros pour l'AVC,
- et moins d'un million d'euros pour l'accueil gérontologique.

Ce dernier point interpelle quelque peu puisque, selon la fiche financière de la loi du 18 juillet 2025 relative à l'accueil gérontologique, environ 3 millions d'euros seraient pourtant nécessaires à la mise en œuvre de cette réforme.

Dans la section Famille, la majorité des dépenses courantes reste orientée vers les mesures en faveur des personnes en situation de handicap, suivies à parts sensiblement égales par les dispositifs destinés aux personnes âgées et ceux inscrits dans la stratégie de lutte contre le sans-abrisme.

En définitive, le projet de budget 2026 pour ce ministère, pourtant central dans la politique de cohésion sociale, ne traduit aucun investissement majeur ni orientation novatrice susceptible de marquer un engagement renforcé du gouvernement envers les publics les plus vulnérables.

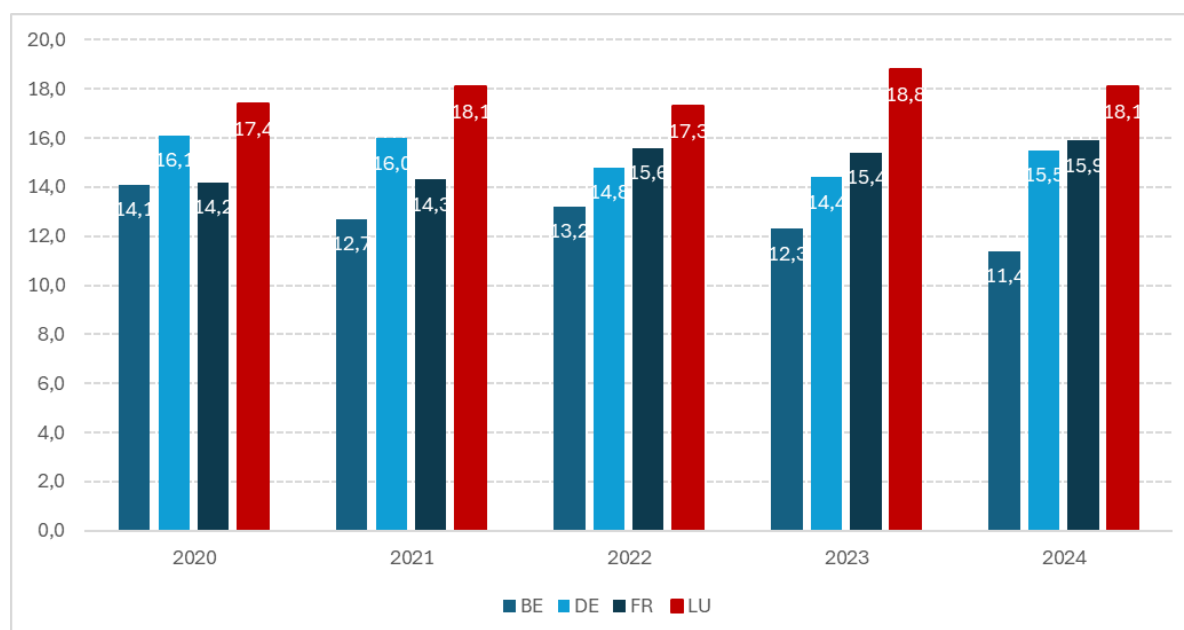
2. Etat de l'exclusion sociale et de la pauvreté monétaire au Luxembourg

2.1. Risque de pauvreté monétaire

a. Taux de risque de pauvreté monétaire : état de l'indicateur et son évolution

Etant donné le taux relativement important du taux de risque de pauvreté au Luxembourg, il est opportun de se poser la question de savoir qui sont ces personnes en situation précaire au Luxembourg et quelle est la situation des personnes les plus vulnérables au-delà des frontières, notamment par rapport à nos pays voisins.

Graphique 105 : Évolution du taux de risque de pauvreté par pays (%)



Source : EU-SILC 2025, graphique : CSL

On peut observer que le Luxembourg en matière de risque de pauvreté monétaire a un taux plus élevé que ses voisins et que ce phénomène n'est pas nouveau. L'année 2024 ne fait pas exception, aussi bien au niveau de l'importance du risque que par rapport aux résultats comparatifs avec nos pays voisins. Pour un pays qui se targue de ses performances économiques, afficher un tel taux de risque de pauvreté pour ses citoyens est peu glorifiant.

b. Taux de risque de pauvreté monétaire selon le genre

Face au risque de pauvreté monétaire, pendant des années il n'y avait peu de différence significative entre le fait d'être un homme ou une femme, depuis trois ans pourtant on observe une tendance en défaveur des femmes, est-ce un effet de courte durée ou est-ce un phénomène qui va prendre de l'ampleur ? Il faudra attendre et rester attentif à cette évolution contraire à toute volonté de justice sociale, notamment au niveau de l'égalité des sexes.

Tableau 10 : Taux de risque de pauvreté selon le genre (%)

	2020	2021	2022	2023	2024
Hommes	17,0	17,8	15,9	17,3	16,6
Femmes	17,7	18,5	18,8	20,5	19,7

Source : EU-SILC 2025

c. Taux de risque de pauvreté monétaire selon l'âge : les jeunes adultes et les personnes âgées

Au niveau de l'analyse du risque de paupérisation par rapport à l'âge il apparait assez nettement que les moins de 25 ans sont proportionnellement beaucoup plus touchés que leurs homologues plus âgés. Si le phénomène de la pauvreté infantile a déjà été reconnu par le passé, il est une catégorie qui semble plus touchée encore et qui ne semble relevé que par peu d'acteurs : les jeunes adultes âgés de 18 à 24 ans. Ils étaient 33,2% à être menacés par la pauvreté monétaire en 2023, ils sont encore près de 30% à l'être en 2024, soit près d'un sur trois alors qu'il y a dix ans cette problématique concernait un jeune sur cinq. C'était déjà trop en 2015 mais la situation n'a fait qu'empirer pour eux.

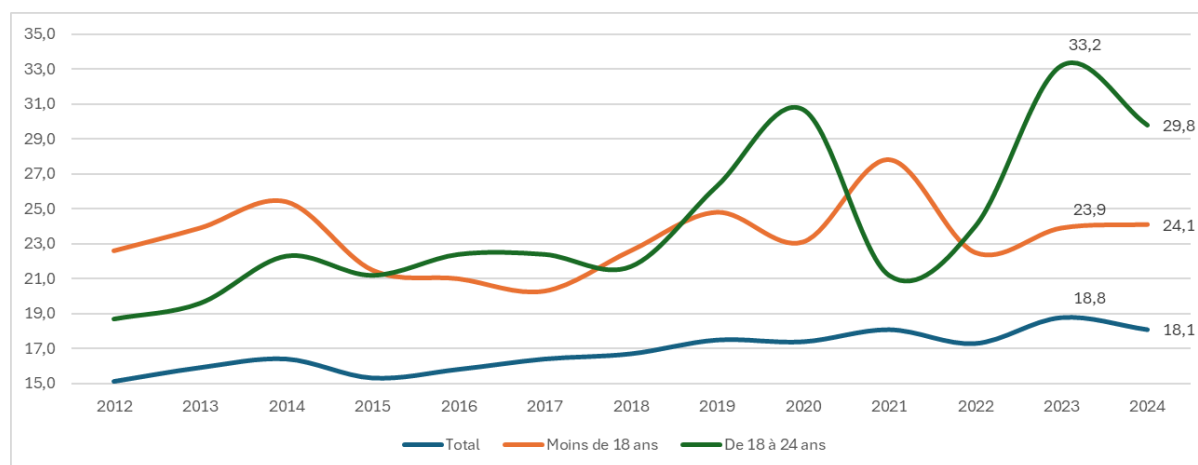
Tableau 11 : Taux de risque de pauvreté selon l'âge (%) - 2024

	2024			
	BE	DE	FR	LU
TOTAL	11,4	15,5	15,9	18,1
Moins de 18 ans	14,4	15,2	21,4	24,1
de 18 à 24 ans	11,5	24,8	21,9	29,8
de 25 à 54 ans	9,8	12,3	13,7	17,1
de 55 à 64 ans	10,6	13,8	15,4	15,5
65 ans et plus	12,2	19,4	12,4	9,4

Source : EU-SILC 2025

Par rapport à nos voisins, une fois encore le Luxembourg se distingue par sa contre-performance. La Belgique tient un ratio de jeunes adultes menacé de précarité monétaire bien moins important que les jeunes âgés de 18 à 24 ans vivant au Luxembourg (rapport de 2,6 entre les deux taux). C'est l'Allemagne qui se rapproche le plus du mauvais score luxembourgeois avec une différence de -5,0 points de pourcentage, écart somme toute important.

Graphique 106 : Évolution du taux de risque de pauvreté des enfants et des jeunes adultes (%)



Source : EU-SILC 2023, graphique : CSL

Une surreprésentation des enfants et des jeunes adultes face au risque de pauvreté a toujours été présente au Grand-Duché mais on observe que la menace de précarisation s'est subitement accélérée pour les jeunes adultes en 2023 (on notera aussi une augmentation abrupte en 2020) mais qui semble diminuer légèrement en 2024. Cette tendance est préoccupante et la jeunesse, l'avenir du pays ne peut en aucun cas être délaissée, d'autant plus que la population des jeunes adultes de moins de 25 ans (étudiants ou non) ont été identifiés comme étant particulièrement vulnérables dans l'étude réalisée par le LISER en 2023 sur la précarité et le (non-) recours aux aides financières au Luxembourg. Dans cette recherche il avait été montré que le fait que les plus jeunes peinent à trouver un loyer abordable les amène parfois à garder leur domicile effectif ou légal chez leurs parents qui, de ce fait, se voient refuser les aides. Aussi, les jeunes de moins de 25 ans ainsi que l'ensemble des étudiants (quel que soit leur âge) n'ont par ailleurs pas droit au REVIS. Ces conditions peuvent décourager les étudiants les plus pauvres à commencer ou continuer des études ; elles peuvent aussi empêcher les personnes qui souhaitent changer d'orientation professionnelle à (ré)entreprendre des études.

Une réflexion globale basée sur une analyse approfondie de ces différents aspects s'avèrerait très utile. Il s'agirait entre autres de couvrir les éléments suivants : conditions de vie des étudiants, quantification de la part de la population estudiantine dans le besoin et type d'aide à apporter aux étudiants les moins nantis afin de garantir un accès aux études supérieures qui ne dépende pas de l'origine socioéconomique. D'un point de vue strictement économique, l'investissement dans l'humain est une condition importante pour garantir la croissance de l'économie.

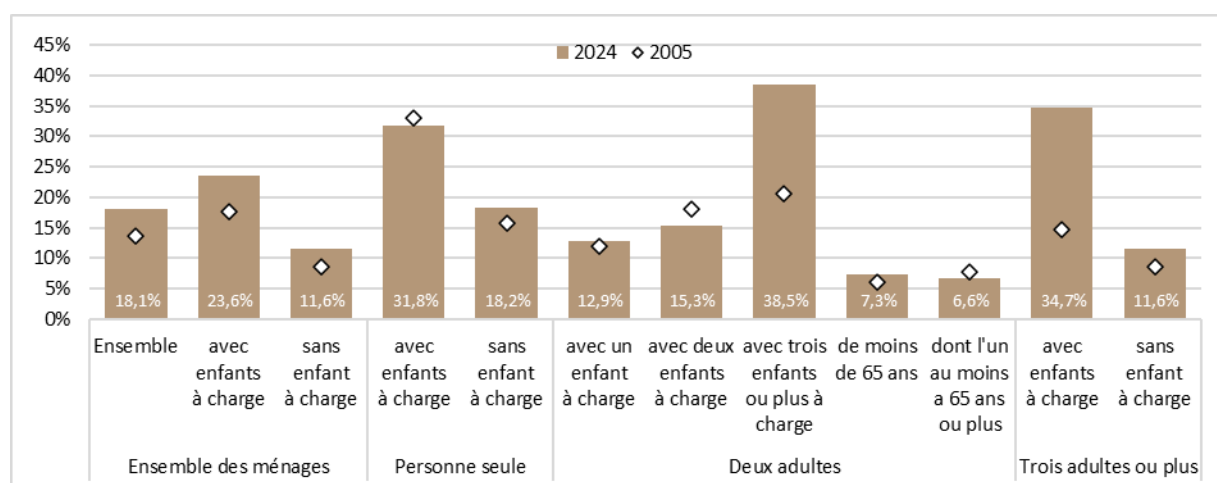
Les personnes âgées sont certes moins touchées par le risque de pauvreté mais restent des personnes vulnérables, surtout au niveau de leur santé et leur besoin de trouver des structures d'hébergement à des prix raisonnables. Si « seulement » près de 10% des personnes âgées de plus de 65 ans ont un niveau de vie se situant sous le seuil de pauvreté, elles ne sont pas pour autant

mieux loties. En effet, les personnes âgées risquent de se trouver dépourvues au moment de trouver une structure d'hébergement et de soins à un prix raisonnable. Aussi, l'entrée en vigueur en 2026 de la loi mettant en place un complément pour personnes âgées est attendue afin d'en voir les bénéfices éventuels pour les personnes âgées concernées.

d. Taux de risque de pauvreté monétaire selon la composition du ménage

Sans grande surprise, les ménages avec des enfants dépendants sont davantage menacés de paupérisation que les ménages sans enfants. Parmi les plus exposées figurent les familles monoparentales, les familles nombreuses, ainsi que — fait inédit relevé en 2024 — les ménages composés de trois adultes avec enfants. Ces catégories affichent des taux de pauvreté préoccupants, s'élevant respectivement à 31,8 %, 38,5 % et 34,7 %, ce qui témoigne d'une pression accrue sur les modèles familiaux moins traditionnels ou plus fragilisés économiquement.

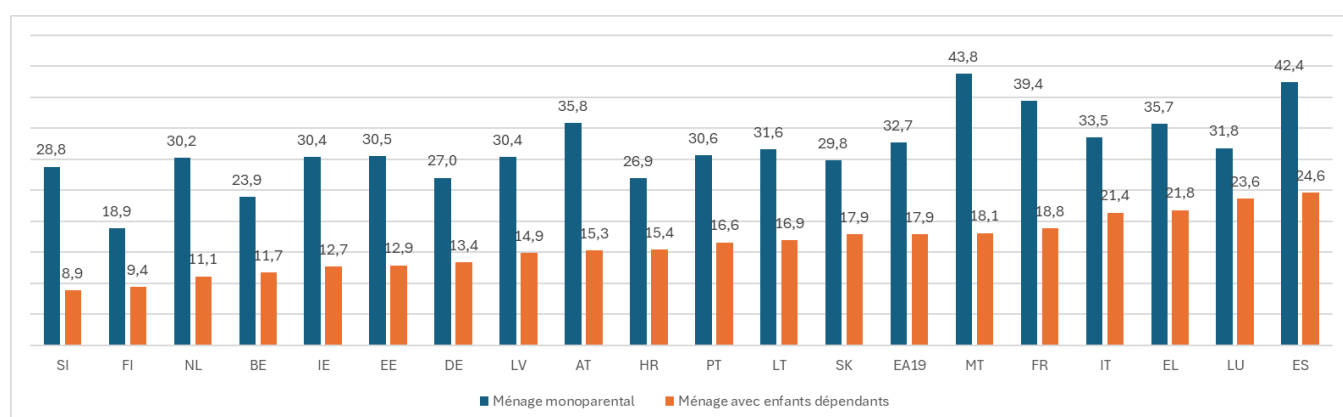
Graphique 107 : Taux de risque de pauvreté selon le type de ménage (%)



Source : Panorama social 2025 CSL

Pour l'année 2024, la comparaison au niveau des pays de la zone Euro est impitoyable pour le Luxembourg. Le pays tient la deuxième plus mauvaise place en matière de risque de pauvreté monétaire des ménages avec enfants dépendants, seule l'Espagne fait pire que le Grand-Duché.

Graphique 108 : Taux de risque de pauvreté des ménages avec enfants dépendants (%) – 2024

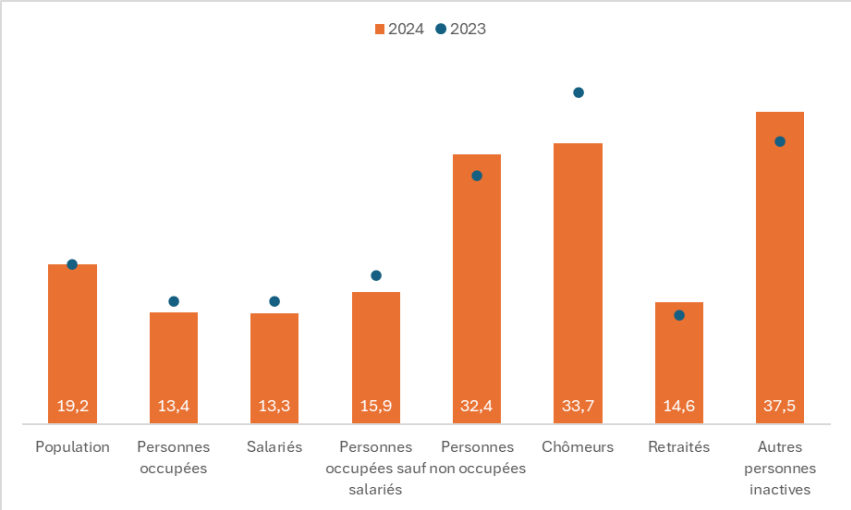


Source : EU-SILC 2023, graphique : CSL

e. Taux de risque de pauvreté monétaire selon l'occupation

L'analyse du risque de pauvreté en fonction du statut d'activité révèle que les demandeurs d'emploi restent les plus exposés à la précarité. Toutefois, la situation a connu une amélioration notable en 2024. De façon générale, les personnes non occupées sont davantage touchées par le risque de pauvreté.

Graphique 109 : Taux de risque de pauvreté selon le statut d’occupation – 16 à 64 ans (%)



Source : EU-SILC 2025, graphique : CSL

Cependant, le fait d’avoir un emploi ne met pas nécessairement les résidents luxembourgeois à l’abri de la pauvreté.

Tableau 12 : Taux de risque de pauvreté des personnes en emploi – 16 à 64 ans (%)

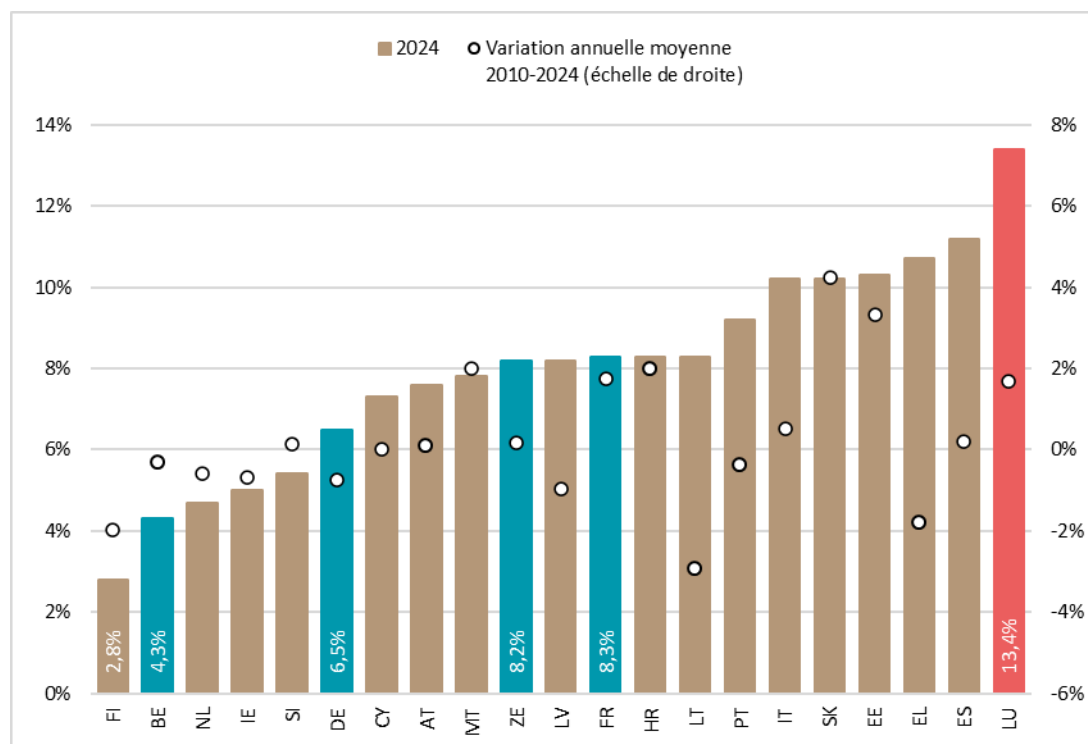
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Personnes occupées	11,6	10,9	10,8	11,6	12,0	11,9	13,5	12,9	14,8	13,4
Salariés	10,8	10,2	10,1	10,8	11,9	11,5	13,0	12,4	14,7	13,3

Source : EU-SILC 2025

En effet, plus d’un résident sur sept exerçant une activité professionnelle vit en dessous du seuil de pauvreté au Grand-Duché. Un chiffre alarmant, d’autant plus que, parmi les pays de la zone euro, le Luxembourg affiche – une fois de plus – la plus mauvaise performance en la matière, et ce, largement devant le deuxième pays le plus touché : l’Espagne.

Dans la même veine, on observe que le Luxembourg enregistre la cinquième plus forte variation annuelle moyenne du taux de pauvreté des personnes occupées depuis 2010, avec une hausse de +1,7 %, ce qui souligne une tendance inquiétante sur le long terme.

Graphique 110 : Taux de risque de pauvreté des personnes occupées (%) – Zone EURO 2024



Source : CSL Panorama social 2025

La comparaison avec ses voisins directs est tout aussi préoccupante : le taux de risque de pauvreté chez les personnes ayant un emploi est trois fois plus élevé au Luxembourg qu'en Belgique, deux fois plus qu'en Allemagne, et une fois et demie plus qu'en France.

3. Urgence de l'élaboration d'un plan d'action de lutte contre la pauvreté

Si le gouvernement communique beaucoup sur la priorité qu'il accorde à la lutte contre la pauvreté et à la mise en œuvre d'un plan d'action pour la combattre, il semble que le projet de budget présenté manque cependant d'ambition à ce niveau. Les quelques chiffres présentés sur la pauvreté monétaire au Luxembourg ne sont que quelques alarmes montrant l'ampleur des dégâts pour certaines franges de la population résidente.

Il y a bien évidemment des mesures qui vont aider une partie des personnes vulnérables, par exemple le maintien de l'AVC et de la prime énergie, du Revis, du RPGH, une campagne publicitaire, la simplification administrative ou encore la mise en place d'un guichet social unique vont certainement contribuer à faire reculer le nombre de non-recours aux aides sociales. Toutes ces initiatives vont effectivement dans le bon sens, mais il n'en reste pas moins qu'il semble que ce soient des initiatives isolées sans faire partie d'un véritable plan d'action de lutte contre la pauvreté, du moins dans l'état actuel des choses.

Si le gouvernement est en cours d'élaboration d'un plan de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, il ne sera visiblement pas effectif en 2026, puisque le projet de budget ne semble pas indiquer de prévisions chiffrées allant dans ce sens. Espérons tout du moins que les textes de lois seront dès lors au moins présentés au cours de l'année 2026.

Le souhait de la CSL est que le plan soit tout aussi préventif que curatif et contienne des objectifs réalistes, un timing à respecter et des mesures claires et précises à mettre en œuvre. Un plan élaboré avec la société civile (notamment les organisations syndicales) et avec un investissement budgétaire à la hauteur des objectifs à atteindre. En amont du plan, il serait propice de réaliser une

étude d'impact de chaque mesure envisagée, tout comme il serait utile et de prévoir une évaluation ex post.

La CSL estime que ce plan devrait inclure, en plus de ce qui est prévu dans le projet de budget 2026, au minimum les sujets suivants :

3.1. Les prestations familiales

Si la CSL salue l'indexation de l'allocation familiale depuis 1er octobre 2021, elle critique fortement que seule l'allocation de base et les majorations d'âge soient soumises au système d'indexation automatique.

Pour rappel, à maintes reprises la Chambre des salariés a demandé que l'entièreté des prestations familiales soient adaptées au coût de la vie, comme le prévoyait d'ailleurs l'accord de coalition du gouvernement et pas uniquement le volet « allocations familiales » comme c'est le cas actuellement. D'autant plus que l'accord signé avec les syndicats et prévoyant une adaptation des prestations familiales date de 2014, et qu'aucune autre compensation en espèces n'a été versée aux familles en charge d'enfants pour rattraper la perte de pouvoir d'achat cumulée toutes ces années. Depuis le 1er octobre 2021, les allocations familiales sont à nouveau indexées mais la perte de revenus subie par les familles n'a jamais été comblée.

Par ailleurs, les gouvernements successifs ont beaucoup investi dans les prestations en nature avec l'argument de compenser les prestations en espèce. Si la CSL salue l'initiative, elle tient à rappeler qu'il est important de développer les deux systèmes et non privilégier un avantage par rapport à un autre. D'autant plus que les prestations en nature sont majoritairement destinés aux enfants plus jeunes. Pour rappel, les avantages en nature relatifs au chèques-service accueil sont destinés exclusivement aux enfants âgés d'au maximum 12 ans. À ce sujet la Chambre des salariés attend toujours une évaluation étoffée du système des CSA.

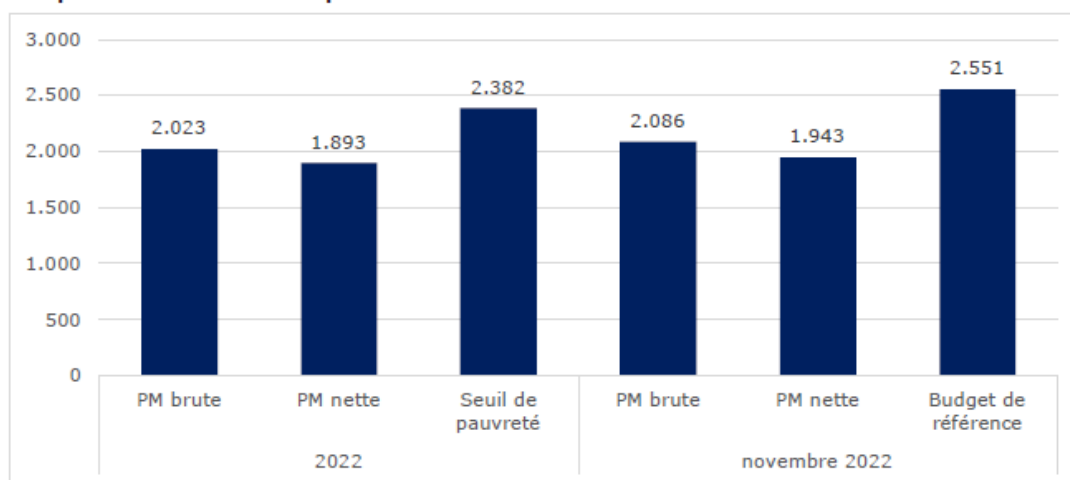
3.2. Les pensions

Au vu du taux de risque de pauvreté des retraités, une baisse des pensions, supplémentaire à celle déjà actée par la réforme de 2012, est inacceptable.

Etant donnée 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 conséquente de la pension minimum est absolument nécessaire. Une partie de la hausse pourrait aussi se faire par le biais d'un crédit d'impôt pension minimum.

Graphique 111 : Comparaison du niveau de la pension minimum avec d'autres références minimales

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



Source : EUROSTAT

(Calculs faits sur base de la classe d'impôt 1)

Afin d'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 du risque de pauvreté des retraités et à un déclassement de cette population. 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.

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.

3.3. Le salaire social minimum

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

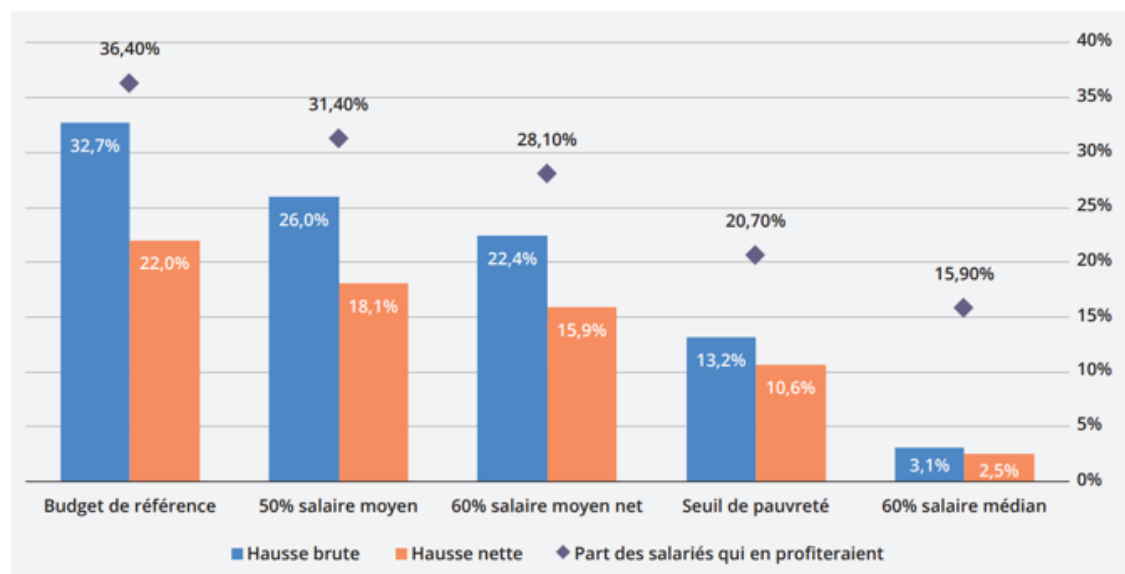
Le SSM est considérablement inférieur 1) au seuil de risque de pauvreté et 2) au budget de référence de sorte qu'une activité professionnelle à temps plein n'est pas protectrice contre la pauvreté et n'est pas un garant pour mener une vie décente.

Par ailleurs, le niveau du SSM n'atteint aucune référence proposée par la directive européenne sur les salaires minimaux adéquats, il est donc évident que le salaire minimum n'atteint pas un niveau « adéquat ».

Une hausse s'impose donc afin de transposer de manière conforme cette directive qui a d'ailleurs été confirmée récemment par l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Conformément à son avis III/29/2024, la CSL rappelle que l'adaptation du salaire minimum au titre de la transposition de la directive doit se faire dans l'esprit de la directive et elle met en garde contre toute manœuvre statistique qui viserait à réduire la hausse requise.

Graphique 112 : Impact sur le salaire minimum des revalorisations proposées dans la directive européenne relative aux salaires minimaux adéquats

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



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

3.4. L'accueil gérontologique

La confrontation entre les prix moyens demandés pour vivre en institution et les montants des pensions vieillesse des résidents montrent une différence notable pour les personnes moins bien loties en termes de revenus. La situation est exacerbée pour les femmes et peut s'avérer problématique du moment où la femme pensionnée n'est plus capable de vivre seule et se voit dans l'obligation de vivre soit dans sa famille, soit en institution.

Aussi, la Chambre de salariés revendique une augmentation structurelle de la pension minimale, car la CSL estime que les pensions vieillesse « normales » devraient pouvoir être suffisantes pour que les citoyens âgés puissent résider décemment dans les structures d'hébergement adéquates.

Afin de faire face à un manque de moyens pour aller en institution pour personnes âgées, l'État a prévu une aide adaptée ; le complément pour personnes âgées. La CSL est en attente de la suite de la réforme initiée dans ce cadre et sa recommandation principale est l'adaptation du barème à la réalité de 2024. Cela permettra à une frange de la population à pouvoir accéder à cette aide et également à ceux qui en bénéficient déjà de disposer d'un « reste à vivre » digne de la réalité de notre époque.

D'autre part, si les prix demandés par les institutions n'étaient pas si élevés, l'aide monétaire serait probablement davantage accordée et plus adaptée au niveau de vie actuel. Dans ce cadre aussi, la CSL recommande de régler la question de la tarification des institutions d'hébergement ce qui donnerait un deuxième souffle au complément accueil gérontologique et de ce fait une amélioration des conditions de vie pour les plus âgés.

3.5. Les ménages monoparentaux

Du côté des familles monoparentales, on constate que ce sont les ménages avec enfants qui présentent les risques de pauvreté les plus élevés ; et particulièrement les familles monoparentales avec plus d'un enfant à charge.

De l'avis de la CSL, les familles monoparentales ne sont pas assez soutenues par le gouvernement luxembourgeois et ce malgré les mesures fiscales prévues. Il est nécessaire de soulager ces ménages du poids de la monoparentalité.

3.6. Soutien aux jeunes et étudiants dans le besoin

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.

PARTIE 8 : DES ÉLÉMENTS DE POLITIQUE FISCALE

1. Modification de la LIR par la loi budgétaire

1.1. Objet du projet

Le projet de loi budgétaire propose de relever de 192 à 216 euros annuels le montant du crédit d'impôt CO₂ (CI-CO₂) pour indépendants, salariés et pensionnés, prévu à partir de l'année d'imposition 2026 à la suite de l'augmentation de la taxe CO₂ de 40 à 45 euros (voir infra).

Au rang des mesures de compensation sociale que doivent financer les recettes de la taxe carbone, figure le CI-CO₂ visant les ménages à revenus faibles ou moyens en vue d'atténuer l'impact de la taxe.

1.2. Commentaires de la CSL

Notre Chambre approuve cette hausse du crédit d'impôt (CI) ad hoc de 24 euros, dans la même mesure relative que la taxe carbone. Elle a revendiqué ce mécanisme de nombreuses fois, avant qu'il ne soit décidé de le mettre en place.

Elle lance cependant à nouveau son appel en faveur d'une adaptation des seuils et plafonds d'obtention de ce crédit d'impôt, sans quoi le nombre de bénéficiaires tend à diminuer au fur et à mesure de la hausse de la taxe carbone et du CI y lié.

Elle renvoie aux remarques générales sur les crédits d'impôt dans son avis n° III/28/2024 relatif au « paquet d'allègement ». En substance, la CSL remet en mémoire que seule une adaptation simultanée et automatique du niveau des crédits d'impôt ainsi que de leurs seuils d'accessibilité peut garantir la neutralité fiscale, en l'espèce, de la hausse administrée des taxes ou, par ailleurs, de l'inflation : à niveau de salaire égal, l'avantage fiscal doit rester égal⁴⁴.

2. Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 17 décembre 2010 fixant les taux applicables en matière de droits d'accise autonomes sur les produits énergétiques

2.1. Objet du projet

N'ayant pas été saisie pour avis du règlement ad hoc modifiant le niveau de la taxe carbone, notre Chambre s'autosaisit de la version publiée par le Conseil d'État.

Dans le cadre de la mise à jour du Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC), le prix de la taxe carbone est de nouveau majoré de 5 euros par tonne de dioxyde de carbone, tel qu'annoncé dans la partie introductive du projet de budget pour l'exercice 2026.

Afin de tenir compte de la part de l'ancien droit d'accise autonome additionnel dénommé « contribution climatique » qui avait été incorporé dans la taxe carbone, les taux sont augmentés

⁴⁴ Notre Chambre avait estimé, par exemple, qu'un salaire mensuel brut de 4.167 euros par mois (soit 50.000 euros annuels) aura vu en 2025, toutes choses égales par ailleurs, son CICO₂ baisser de 0,44 euro lorsque la tranche indiciaire de 2,5% a été versée, ce qui aura pour effet secondaire d'augmenter le taux marginal effectif et le taux moyen d'imposition de ce contribuable.

respectivement de 25 euros par 1.000 litres pour l'essence avec et sans plomb et de 35 euros par 1.000 litres pour le gasoil utilisé comme carburant.

En termes budgétaires, l'impact estimé de cette hausse (292 millions) sera neutre, selon les auteurs du projet de règlement, étant donné que l'augmentation des taux d'imposition serait contrebalancée par la perte en volume de produits vendus.

Selon les auteurs du projet de loi budgétaire 2026, la taxe carbone devrait atteindre 50 euros/tonne en 2027, probablement à un niveau inférieur au prix de référence fixé par la Commission européenne proche de 60 euros/tonne, si bien qu'une augmentation plus importante des droits d'accises à court terme pourrait s'avérer nécessaire.

2.2. Commentaires de la CSL

Ce projet n'appelle pas de commentaires, hormis qu'elle déplore le manque de visibilité pour les ménages en la matière pour les années à venir, particulièrement à partir de 2027. Le gouvernement doit prendre une décision, quelle qu'elle soit.

L'extension du système européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SEQE2/ETS2), est prévue en 2027 et touchera le transport routier tant privé que commercial, mais aussi le chauffage au gaz et au mazout. Les indications les plus inquiétantes circulent sur le prix du carbone dans le système ETS2 que devront supporter les ménages à moyen terme.

Le Luxembourg s'exclura-t-il jusqu'en 2030 du système ETS2, comme cela lui sera permis et, si oui, avec quelle conséquence sur le niveau de la taxe carbone qui doit s'y substituer ? Quel sera l'impact en 2030 du passage du système de la taxe carbone au système ETS ? Ne vaudrait-il pas mieux prendre le train ETS2 dès le départ plutôt qu'en cours de route afin d'éviter un choc tarifaire ? Quel impact du Fond social européen pour le climat sur les mesures nationales de compensation sociale ? Les ménages luxembourgeois auront-ils accès au bénéfice de ce fonds une fois ETS2 adopté au Luxembourg ? Etc.

Si, certes, le blackout règne sur le prix de la tonne de carbone à partir de 2027, les consommateurs belges de gaz, où la taxe carbone n'existe pas en tant que telle, ont commencé à recevoir l'information qu'ils seront soumis à ce supplément tarifaire.

Le gouvernement luxembourgeois devrait trancher pour que les ménages sachent à quelle sauce ils vont être mangés à l'avenir et fournir aux ménages, de manière pédagogique et compréhensible, toutes les informations relatives à la taxation de la tonne de carbone dans les années à venir et de son impact sur leur portefeuille.

3. Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 23 décembre 2013 portant fixation du droit d'accise autonome et dispositions diverses sur les tabacs manufacturés

3.1. Objet du projet

À partir du 1^{er} janvier 2026, est introduite une nouvelle hausse du droit d'accise spécifique autonome (€/quantité) sur les cigarettes et le tabac à rouler fine coupe. Celle-ci mène à une augmentation de 30 cents pour le paquet de 20 cigarettes, toutes choses égales par ailleurs, et de 40 cents pour le paquet de 50gr de tabac fine coupe, toutes choses égales par ailleurs.

Les auteurs du projet estiment à 15.200.000 euros pour les cigarettes et 20.300.000 euros pour le tabac fine coupe les plus-values de recettes de cette hausse proposée.

Pour rappel, les droits d'accises sur les produits de tabacs manufacturés ont à la fois une composante commune dans le cadre l'UEBL et une composante autonome propre au Luxembourg. L'an dernier,

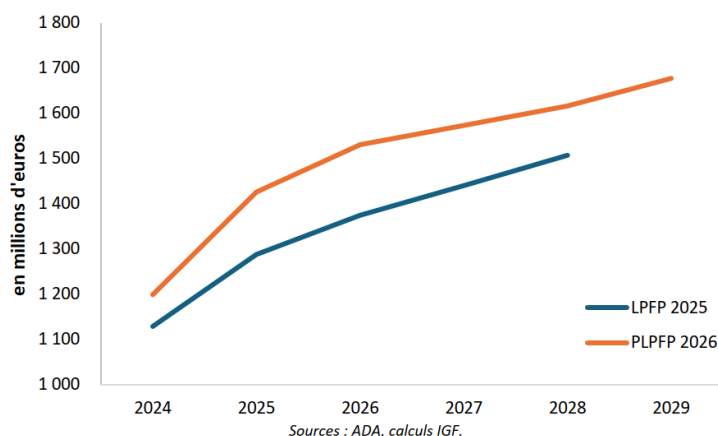
le droit d'accise autonome ad valorem fut relevé en compensation de la baisse du droit d'accise commun ad valorem.

3.2. Commentaires de la CSL

Le rendement des taxes sur les tabacs est impressionnant, avec 1,4 milliard d'euros prévu pour 2025 et jusqu'à quelque 5% des recettes de l'Administration centrale en 2026. En dépit de la prudence exprimée par les auteurs en vertu de la pression européenne exercée sur la question du tabagisme, la courbe reste relativement dynamique sur la période de programmation.

Graphique 113 : Accises sur les tabacs

2.c. Accises sur les tabacs



Sans doute le temps est-il venu pour le Luxembourg de s'interroger et de trancher sur la question de la dépendance budgétaire au « tourisme au tabac », comme il l'a fait sur la question du « tourisme à la pompe » au moment de l'introduction de la taxe carbone sur les carburants, alors que ces accises devraient avant tout représenter un outil de santé publique plutôt que budgétaire. Et cela, sans évoquer la question morale au sujet d'une addiction sociale qui piège surtout les jeunes et renforce les inégalités sociales.

Afin de lutter contre le tabagisme, l'Organisation mondiale de la santé recommande notamment une augmentation substantielle des taxes afin d'exercer un effet dissuasif sur les prix, l'interdiction progressive de la vente aux nouvelles générations, la réduction du nombre de points de vente ainsi qu'une transparence accrue concernant le lobbying associé à la promotion de nouveaux produits.

Comme l'a indiqué notre Chambre dans son Avis III/36/2023 concernant la fiscalité des produits du tabac, la protection des consommateurs face à des produits addictifs et nocifs pour la santé doit passer par une réduction collective de la demande. Cela implique la mise en place de mesures législatives d'accompagnement robustes ainsi qu'un contrôle préalable rigoureux des produits (conformité avec la réglementation et réduction des risques liés à la consommation). Cette démarche se substitue à l'option consistant à retirer ces produits ou à neutraliser leur part administrée dans l'indice des prix à la consommation. Il convient également de souligner que, bien que l'approche tarifaire soit vraisemblablement efficace, elle exerce aussi un effet de régression sociale, impactant proportionnellement davantage les personnes à faibles revenus que celles à hauts revenus.

4. Modification de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau

4.1. Objet du projet

La taxe est fixée à 0,158 euro par mètre cube (sauf pour les prélèvements ne dépassant pas le volume de 200 mètres cubes par an, où s'applique un forfait de 31,6 euros par an).

De même, à partir du 1^{er} janvier 2026, la taxe par unité de charge polluante dit taxe unitaire des eaux rejetées est fixée à 1,58 euro.

Pour rappel, le Comité de Coordination tripartite du 28 avril 2006 avait conclu à la neutralisation de l'augmentation du prix de l'eau au niveau des taxes de prélèvement d'eau et de rejet des eaux usées. Par conséquent, lesdites taxes n'augmentent pas automatiquement avec l'adaptation de l'échelle mobile des salaires. Or, en 2014, une augmentation de 25% à partir du 1^{er} janvier 2015 avait été introduite. Depuis lors, les taxes n'ont plus augmenté.

Afin d'adapter lesdites taxes à l'évolution des prix, il est proposé de les augmenter de 26,4%, ce qui reflète l'augmentation de l'échelle mobile des salaires entre l'année 2015 et l'année 2026. L'adaptation des nouveaux taux s'applique aux taxes à partir de l'année 2026.

4.2. Commentaires de la CSL

La taxe de prélèvement d'eau, qui depuis 2015 avait été fixée à 0,125 euro par mètre cube, augmentera à 0,158 euro par mètre cube à partir du 1^{er} janvier 2026. Il s'agit d'une taxe de prélèvement au profit de l'État, à laquelle toute personne qui procède à un prélèvement dans une eau de surface ou dans une eau souterraine est assujettie. Le montant forfaitaire pour les prélèvements ne dépassant pas le volume de 200 mètres cubes par an, fixé depuis 2015 à 25 euros par an, augmentera à 31,6 euros par an.

La taxe de rejet des eaux usées, qui depuis 2015 avait été fixée à 1,25 euro par unité de charge polluante, augmentera à 1,58 euro à partir du 1^{er} janvier 2026. Il s'agit d'une taxe au profit de l'État pour le déversement des eaux usées dans les eaux de surface ou souterraines. Les unités de charge polluante se déterminent de la façon suivante :

- 1 kilogramme de demande chimique en oxygène (DCO) correspond à 0,5 unités de charge polluante ;
- 1 kilogramme d'azote (N) correspond à 1 unité de charge polluante ;
- 1 kilogramme de phosphore (P) correspond à 7 unités de charge polluante ;
- 1 kilogramme de matières en suspension (MES) correspond à 0,3 unités de charge polluante.

Si le montant de la taxe de prélèvement d'eau est directement fixé par la loi (0,125 euro par mètre cube), la taxe de rejet des eaux usées par mètre cube doit être fixée annuellement par règlement grand-ducal pour les stations d'épuration collectives et cela de façon rétroactive. Seul le montant de la taxe par unité de charge polluante est fixé par la loi. Selon l'exposé des motifs du projet de règlement grand-ducal portant fixation de la taxe de rejet des eaux usées, l'approche différente entre la taxe de prélèvement et la taxe de rejet s'explique par le fait que le montant de la taxe de rejet est fonction de la quantité et du degré de pollution des eaux rejetées et que la taxe dépend notamment de l'existence d'infrastructures collectives en matière d'assainissement, ainsi que de leur état de fonctionnement et du rendement de la réduction des polluants organiques (demande chimique en oxygène (DCO) et matières en suspension (MES)) et des nutriments (azote N et phosphore (P)).

Ainsi, dans le projet de règlement grand-ducal, on procède à un calcul pour déterminer le montant de la taxe de rejet par mètre cube. Les analyses des effluents des stations d'épuration permettent de déterminer le degré de pollution des eaux rejetées et la charge polluante. Pour l'année 2024, les unités de charge polluante, dues à la demande chimique en oxygène, à l'azote, au phosphore et aux matières en suspension, étaient de 2 937 580. Avec une taxe à 1,25 euro par unité de charge polluante, cela fait un montant total de 3 671 975 euros. Pour obtenir la taxe par mètre cube à appliquer au consommateur, on divise ce montant par le volume d'eau inventorié durant l'année 2023, qui était de 35 704 880 mètres cube. Ce qui donne une taxe de prélèvement de 0,10 euro par mètre cube pour l'année 2025, qui sera à payer en 2026 par recouvrement.

Selon les commentaires du projet de loi budgétaire, la hausse de 26,4% des deux taxes est justifiée, vue que leurs montants n'ont pas été adaptés depuis le 1^{er} janvier 2015 à l'échelle mobile des salaires.

La Chambre des salariés constate que, depuis le 1^{er} janvier 2015, l'échelle mobile des salaires n'a pas augmenté de 26,4%, mais de 24,9%. Au 1^{er} janvier 2015, la cote d'échéance et la cote d'application étaient respectivement à 811,56 et 775,17. Depuis le 1^{er} mai 2025, date d'application de la dernière tranche d'indexation, les valeurs sont de respectivement 1013,46 et 968,04, correspondant à une hausse de 24,9%. Le Gouvernement anticipe donc la tranche d'indexation, qui

sera déclenchée selon les projections du STATEC au 3^e trimestre 2026. En effet, en ajoutant une demi-tranche d'indexation (+1,25%) pour l'année 2026, la hausse de l'échelle mobile des salaires sera de 26,4% entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2026. Comme la taxe de prélèvement et la taxe de rejet pour l'année 2026 seront à payer en 2027, il est cependant compréhensible de procéder de cette façon, si l'objectif est d'adapter les deux taxes à l'évolution de l'échelle mobile des salaires. Il convient cependant de garder cette adaptation anticipative de la tranche d'indexation annoncée pour 2026 en tête, dans le cas où celle-ci ne serait pas déclenchée, suite à une baisse plus marquée que prévue de l'inflation.

Notre Chambre critique cependant le fait que les deux taxes sont neutralisées dans l'échelle mobile des salaires. En effet, selon l'article 11 de la modifiée du 22 juin 1963 « ... la taxe de prélèvement d'eau et de la taxe de rejet des eaux usées introduites en vertu des articles 12, 15, 16 et 17 de la [loi du 19 décembre 2008](#) relative à l'eau, viennent en déduction des prix de ces biens relevés par le STATEC pour l'établissement de l'indice des prix à la consommation publié sur la base 100 au 1^{er} janvier 1948. » Cette neutralisation avait été décidée lors de la tripartite en 2006 pour limiter les tensions inflationnistes à l'époque. Compte tenu des taux d'inflation actuels et des projections pour les années à venir, cette neutralisation n'est toutefois plus justifiée.

La taxe de prélèvement d'eau et la taxe de rejet des eaux usées sont prélevées par l'État et servent à alimenter le Fonds pour la gestion de l'eau, qui soutient les communes à atteindre les objectifs environnementaux de la Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000.

Les communes, de leur côté, appliquent une « *redevance eau destinée à la consommation humaine* » et une « *redevance assainissement* » sur leurs factures d'eau. Ces redevances couvrent l'ensemble des charges liées à la conception, la construction, l'exploitation, l'entretien et la maintenance des infrastructures nécessaires à la fourniture d'eau, respectivement à l'assainissement des eaux usées, y compris les amortissements de ces infrastructures. Chaque redevance est constituée d'une partie variable et d'une partie fixe, dont les montants sont déterminés par règlement communal. Comme la création et la gestion des infrastructures d'approvisionnement en eau potable et d'évacuation des eaux usées relèvent de la responsabilité exclusive des communes, des coûts plus ou moins élevés doivent être répercutés sur les citoyens selon les infrastructures des communes. Les différents degrés de dispersion des agglomérations selon les communes sont par exemple un facteur avec une influence importante sur le prix de l'eau.

Comme les montants des redevances sont déterminés par règlement communal, le projet de budget augmente seulement la taxe de prélèvement d'eau et la taxe de rejet des eaux usées, qui sont prélevées par l'État.

Tableau 13 : Taxe de prélèvement et taxe de rejet

	2025	2026
Taxe de prélèvement par m ³	0,125 €	0,158 €
Taxe de rejet par m ³	0,100 €	0,126 €

Comme déjà mentionné, la taxe de prélèvement sera augmentée à 0,158 euro par mètre cube en 2026. En supposant un niveau similaire de la charge polluante en 2025 par rapport à 2024, la taxe de rejet par mètre cube pour l'année 2026 qui sera à payer par recouvrement en 2027, augmentera à 0,126 euro par mètre cube.

Selon une étude réalisée en 2019 par l'Administration de la gestion de l'eau, une consommation journalière moyenne de 135 litres par habitant peut être estimée. Pour un ménage de 4 personnes, cela correspond à une consommation annuelle de près de 200 000 litres, soit 200 mètres cube d'eau.

Pour une telle consommation annuelle de 200 mètres cube, l'augmentation totale des taxes étatiques à payer, suite à l'adaptation des tarifs à l'échelle mobile des salaires, correspond à 11,88 euros par an.

Tableau 14 : Consommation annuelle de 200 m³

Consommation annuelle de 200m ³	2025	2026
Taxe de prélèvement	25,00 €	31,60 €
Taxe de rejet	20,00 €	25,28 €
Total	45,00 €	56,88 €
Augmentation totale des taxes étatiques pour l'année 2026		11,88 €

En supposant une consommation annuelle de 400 mètres cube, l'augmentation correspond à 23,76 euros par an.

Tableau 15 : Consommation annuelle de 400 m³

Consommation annuelle de 400m ³	2025	2026
Taxe de prélèvement	50,00 €	63,20 €
Taxe de rejet	40,00 €	50,56 €
Total	90,00 €	113,76 €
Augmentation totale des taxes étatiques pour l'année 2026		23,76 €

Pour une consommation annuelle plus faible, de 100 mètres cube, l'augmentation correspond à 9,24 euros par an. Notons que pour une consommation de 100 mètres cube, le montant de la taxe de prélèvement est identique à celui facturé pour une consommation de 200 mètres cube. Cela s'explique par le fait que la loi prévoit un montant forfaitaire de la taxe de prélèvement pour toute consommation ne dépassant pas les 200 mètres cube par an.

Tableau 16 : Consommation annuelle de 100 m³

Consommation annuelle de 100m ³	2025	2026
Taxe de prélèvement	25,00 €	31,60 €
Taxe de rejet	10,00 €	12,64 €
Total	35,00 €	44,24 €
Augmentation totale des taxes étatiques pour l'année 2026		9,24 €

5. À la recherche d'un meilleur équilibre fiscal

Par ailleurs, la Chambre des salariés rappelle les grands principes généraux qu'elle défend en matière de politique fiscale.

Tandis que les entreprises sont globalement rentables, leur apport aux finances publiques continue de se réduire comparativement aux contributions des salariés et des consommateurs.

Tableau 17 : Rapport entre la RTS et l'IRC

Rapport entre la RTS et l'IRC

2019	2020	2021	2022	2023	2024
1,69	2,27	2,35	2,48	2,54	1,78

La CSL attend en outre la mise en place d'un tarif qui soulagerait davantage le travail et les salariés des couches moyennes de revenu, où l'intensité des effets de la progressivité, fortement concentrée, serait réduite.

Cette approche supposerait également de revoir la façon dont sont imposés les revenus du capital et, par ailleurs, le patrimoine et sa transmission. Les capacités contributives existantes mais inexploitées, du côté du patrimoine et des revenus du capital, doivent être mobilisées pour contribuer à assurer les investissements nécessaires, sans que l'emprunt public ne vienne couvrir seul les éventuelles recettes manquantes au cours des prochaines années pleines de défis nouveaux.

Les niches fiscales ouvertes à destination de certains types de salariés ou de certaines formes de rémunération devraient être réévaluées, alors qu'elles offrent des avantages exorbitants par rapport aux contribuables moyens.

Tout autant que d'adapter le tarif fiscal à l'inflation, il importe d'ajuster à la fois les niveaux des différentes mesures de déduction fiscale et la valeur des crédits d'impôt ainsi que, simultanément, les seuils d'éligibilité à ces derniers afin de garantir une neutralité fiscale et ainsi revaloriser intégralement le revenu après impôts des ménages. En l'absence de ces mesures, le gouvernement procède à une hausse de la pression fiscale, notamment des ménages à faible et à moyen revenu.

Parmi d'autres, le forfait de 540 euros pour frais d'obtention, inchangé depuis trop longtemps, de même que celui pour frais de déplacement (99 euros par km) et dépenses spéciales (480 euros) sont prioritaires, parce qu'à portée universelle.

De lourdes pertes sont également engrangées par les salariés du fait de la non-adaptation des montants des crédits d'impôt et de leurs seuils d'accessibilité. Si l'on n'adapte pas (automatiquement) les seuils d'éligibilité aux CI, l'on réduit de facto le nombre de potentiels bénéficiaires en raison de l'inflation. En effet, une personne qui dispose d'un salaire brut légèrement inférieur au seuil prescrit au titre d'un ou l'autre CI risque d'en perdre au moins partiellement le bénéfice lors d'un déclenchement d'une tranche indiciaire. Son crédit d'impôt diminuera, alors qu'elle n'a nullement profité d'une augmentation réelle de son salaire, par le simple fait qu'une tranche indiciaire est venu combler une perte de pouvoir d'achat ; ceci accroît en outre son taux moyen d'imposition.

Notre Chambre renvoie, par exemple, à son avis III/28/2024 sur le paquet de mesures de « soulagement » pour de plus amples commentaires.

En conclusion, il apparaît 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.

RÉSUMÉ

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.