CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG

AVIS

Avis lV/57/2026 19 novembre 2026

Budget de l'État 2027

Budget pluriannuel 2027-2030

Budget de l'État 2027 – règlements d'exécution

Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2027 et modifiant :
1° la loi modifiée du 1er décembre 1936 concernant l'impôt commercial (« Gewerbesteuergesetz ») ;
2° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
3° la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs ;
4° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;
5° la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement ;
6° la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;
7° 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 ;
8° la loi modifiée du 25 mai 2011 relative à la chasse ;
9° la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics.

Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2027-2030

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

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

TABLE DES MATIERES

PARTIE 1. SITUATION ÉCONOMIQUE ET MARCHÉ DE L'EMPLOI 5

1. Situation économique 5

1.1. L'évolution du produit intérieur brut (PIB) 5

1.2. La révision des comptes nationaux 7

1.3. L'évolution des prix 12

1.4. L'évolution des résultats du secteur bancaire 14

2. Emploi : État des lieux, tendances et budget 18

2.1. Introduction 18

2.2. État des lieux 19

2.3. Tendances 22

2.4. Mise en perspective avec le budget 39

2.5. Avis de la CSL 46

2.6. Appréciation 46

PARTIE 2. FINANCES PUBLIQUES 48

1. Les soldes budgétaires 48

1.1. Selon le système européen des comptes (SEC) 48

1.2. Le solde structurel 49

1.3. Le solde budgétaire selon la comptabilité d'État 50

1.4. Comparaison européenne 51

2. Les recettes publiques 52

2.1. L'impôt sur le revenu des personnes physiques 54

2.2. L'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) 55

2.3. Pilier 2 57

2.4. L'impôt sur les revenus de capitaux et l'impôt sur la fortune 57

2.5. Taxe d'abonnement 59

2.6. TVA 59

2.7. Droits d'enregistrement 60

2.8. Tabac 61

2.9. Carburants 61

2.10. Taxe CO2 62

2.11. La retenue libératoire nationale sur les intérêts (RELIBI) 63

2.12. Les dividendes 63

3. Les dépenses publiques 64

3.1. Les autres transferts courants 65

3.2. Les rémunérations des salariés 66

3.3. L'investissement 67
3.4. Les prestations sociales 68
3.5. La charge de la dette 69
3.6. Les postes connaissant les hausses les plus importants 71
3.7. Autres remarques 72
4. La dette publique 72
5. La sécurité sociale 74
5.1. Situation générale 74
5.2. Mutualité des employeurs (MDE) 75

PARTIE 3. LES INVESTISSEMENTS PUBLICS 78
1. … selon les règles de la comptabilité nationale 78
1.1. Les investissements publics ne comblent qu'une partie du manque d'investissements privés 79
1.2. Les investissements publics nets 81
1.3. Ventilation par thème des investissements publics 83
1.4. Les investissements publics expliquent le déficit de l'administration centrale 85
2. … selon la loi budgétaire 86
2.1. Les investissements en infrastructures de santé 88
2.2. Les investissements relatifs à la mobilité 89

PARTIE 4. LA CRISE DU DROIT AU LOGEMENT : LE PRINCIPAL DÉFI SOCIO-ÉCONOMIQUE DU LUXEMBOURG 94
1. Une crise de l'accès au logement qui ne cesse de s'aggraver 94
2. Évolution du budget du ministère du Logement 97
2.1. Les dépenses totales 97
2.2. Les dépenses en capital 98
3. Le Fonds spécial pour le logement abordable 99
3.1. L'évolution de la dotation annuelle 99
3.2. 2025 : une exception à la règle ? 99
3.3. L'évolution des dépenses ajustées du Fonds spécial pour le logement abordable 100
4. Comment sortir de la crise ? Les revendications de la Chambre des salariés 101
4.1. Le logement public abordable : multiplier les investissements ! 101
4.2. Lutter contre la rétention du foncier constructible 104
4.3. Réorienter la fiscalité immobilière des transactions vers une imposition récurrente du patrimoine 104
4.4. Mobiliser les logements inoccupés 104
4.5. Mieux maîtriser l'évolution des loyers et renforcer la protection des locataires sur un marché locatif sous tension 105
4.6. Réformer en profondeur l'encadrement des ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA) 105

PARTIE 5. CRISE CLIMATIQUE : L'URGENCE D'UNE TRANSITION VERTE ET JUSTE..... 107

1. Le Luxembourg risque-t-il de manquer ses objectifs climatiques pour 2030 ?.....107
2. Les retards accumulés dans la décarbonation du secteur résidentiel 110
3. Le Fonds climat et énergie.....111
   3.1. L'évolution des recettes et des dépenses ajustées du Fonds climat et énergie.....111
   3.2. Le programme des dépenses du Fonds climat et énergie 113
4. Renforcer la dimension sociale des aides étatiques : les propositions de la Chambre des salariés 117
   4.1. Renforcer le volet social des aides « Klimabonus Wunnen » 117
   4.2. Revaloriser le régime des prêts climatiques et réintroduire le prêt climatique à taux zéro 118
   4.3. Soutenir les locataires face à l'envolée des prix des énergies fossiles 118
5. Protéger les salariés face au dérèglement climatique : financer un plan national d'adaptation des conditions de travail 119

PARTIE 6. RÉDUIRE LES INÉGALITÉS ET LA PAUVRETÉ POUR RENFORCER LA COHÉSION SOCIALE 121

1. Situation sociale 121
2. Ménages : des difficultés sociales qui appellent une réponse budgétaire adaptée 125
   2.1. Les allocations familiales 125
   2.2. Le complément de vie chère et les autres soutiens ciblés.....125
3. Éducation : de la jeune enfance au statut d'étudiant.....127
   3.1. La réforme du chèque-service accueil (CSA) 127
   3.2. L'aide financière de l'État pour études supérieures (AideFi) 127
4. Les montants marqués « risque de pauvreté » dans le « PIBien-être » 128
5. Conclusion — Faire de l'effort budgétaire un levier de cohésion sociale 128

PARTIE 7. DISPOSITIONS DE POLITIQUE FISCALE 130

1. De l'impôt versé par les entreprises.....130
   1.1. Le report illimité de pertes, un nouveau risque réputationnel ?.....130
   1.2. Augmentation de la bonification d'impôt pour investissement, mais quels résultats tangibles ?.....135
   1.3. Nouvelle baisse du taux d'IRC d'un point de pourcentage mais pour quelles retombées économiques ? 139
   1.4. Nécessaire prolongation de la bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs.....141
2. L'imposition des personnes physiques 143
   2.1. La réforme du régime d'amortissement accéléré des logements locatifs : non au « 3 × 6 » !.....143
   2.2. Adaptation du régime forfaitaire pour les salariés intérimaires.....153
   2.3. Une redéfinition du bénéfice de spéculation attendue, mais modeste 156
   2.4. Adaptation tripartite du barème fiscal à concurrence d'une tranche indiciaire 158
   2.5. Dispositions diverses concernant les personnes physiques 158

3. Éléments de taxation indirecte 159
3.1. Hausse des accises sur les tabacs et l'alcool 159
3.2. Hausse de la taxe carbone 159

RÉSUMÉ 162

1. Situation économique 162
2. Emploi et chômage 163
2.1. L'emploi progresse encore, mais moins vite et de façon inégale 163
2.2. Un chômage en hausse, qui touche aussi les diplômés 164
2.3. Les difficultés de recrutement doivent être mieux diagnostiquées 164
2.4. Prévision de moyens supplémentaires mais des résultats à rendre visibles 164
2.5. Appréciation 165
3. Finances publiques 165
4. Investissements publics 166
5. Logement 167
6. Écologie 169
7. Inégalités sociales 171
8. Observations sur les mesures fiscales 172

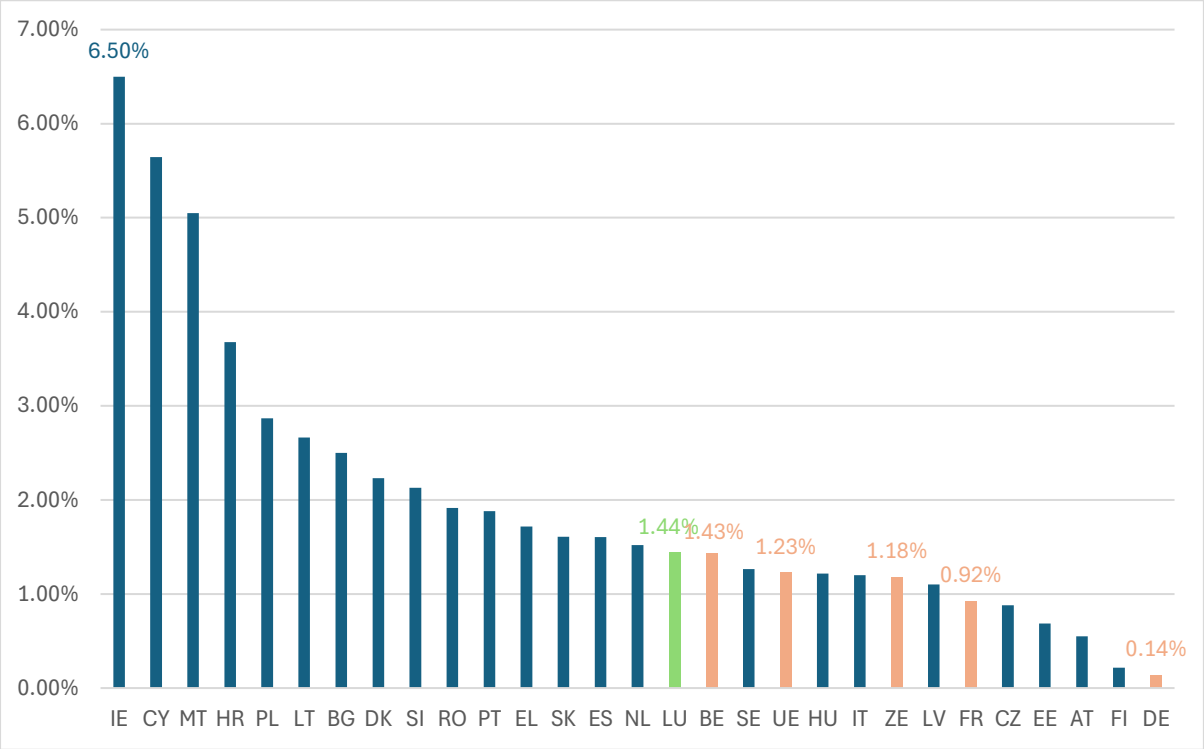
CONCLUSION 174

PARTIE 1. SITUATION ECONOMIQUE ET MARCHE DE L'EMPLOI

1. Situation économique

1.1. L'évolution du produit intérieur brut (PIB)

Taux de croissance annuel moyen du PIB réel (2019-2025)

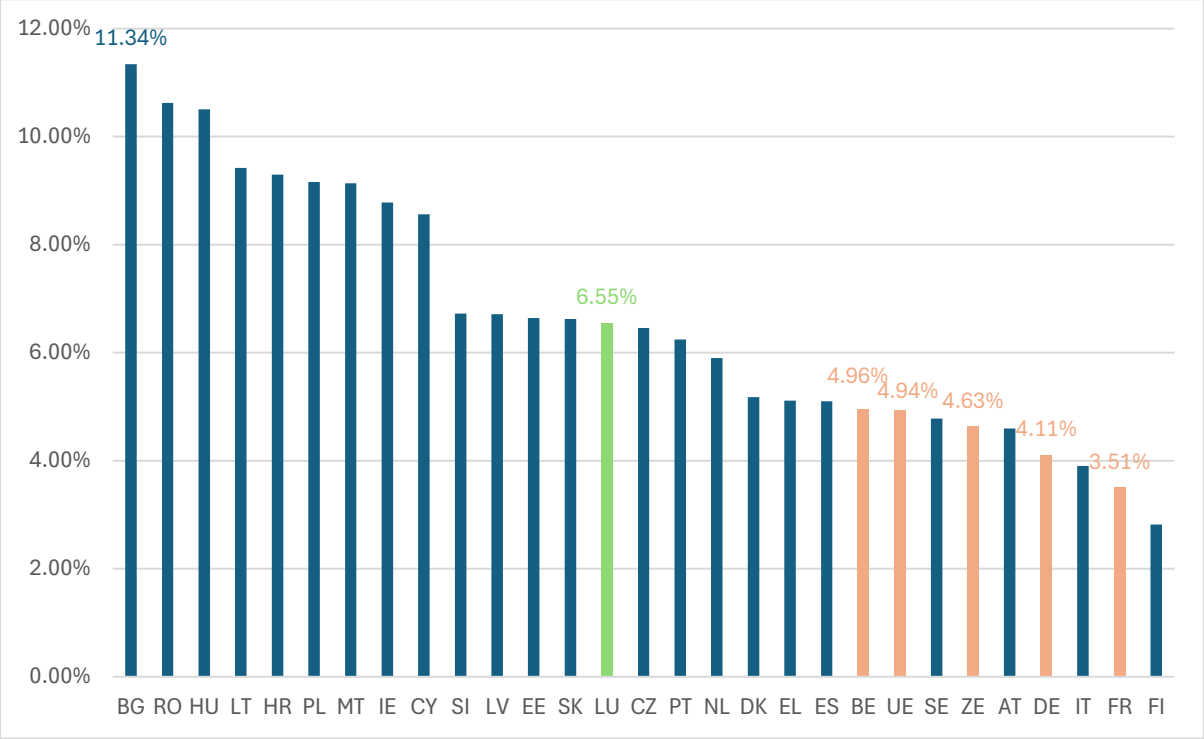


Données : Eurostat ; Calculs : CSL

Malgré les difficultés économiques que le Luxembourg et l'Union européenne (UE) ont connues suite à la crise Covid, les tensions subséquentes au niveau des chaînes d'approvisionnement, la guerre en Ukraine et, plus récemment, la guerre en Iran, notre pays a malgré tout réussi à faire croître son économie. Durant la période 2019-2025, le PIB réel a augmenté de 1,44 % en moyenne par année. Ceci place le Luxembourg loin devant l'Allemagne (0,14 %) et la France (0,92 %). Les économies de la zone euro (ZE) et de l'UE dans leur ensemble ont progressé de respectivement 1,18 % et 1,23 % par année. Seul la Belgique a connu une évolution similaire à celle du Luxembourg avec une croissance économique par année de 1,43 %. Notre pays ne présente donc pas de décrochage global par rapport à son environnement économique sur cette période.

Ce taux de croissance annuel moyen de 1,44 % reste évidemment inférieur aux 2,37 % enregistrés en moyenne par année durant la période 2010-2019, ce qui confirme un ralentissement par rapport à la décennie précédant la crise sanitaire. Comme cette évolution n'est toutefois pas propre au Luxembourg, elle doit être interprétée dans une conjoncture européenne affaiblie et non comme la preuve d'une perte isolée de compétitivité du Grand-Duché.

Taux de croissance annuel moyen du PIB nominal (2019-2025)



Données : Eurostat ; Calculs : CSL

À prix courants, la progression de l'économie luxembourgeoise apparaît nettement plus dynamique. Entre 2019 et 2025, le PIB nominal augmente en moyenne de 6,55 % par an, contre 4,96 % en Belgique, 4,11 % en Allemagne, 3,51 % en France, 4,63 % dans la ZE et 4,94 % dans l'UE. Ce rythme dépasse également celui observé au Luxembourg entre 2010 et 2019, soit 4,39 % par an.

Le PIB nominal mesure la valeur monétaire créée avant neutralisation des évolutions de prix. Il ne permet donc pas de conclure à une augmentation équivalente des quantités produites ou du niveau de vie réel. Comme les rémunérations, bénéfices, cotisations sociales, impôts et dettes sont observés et acquittés en euros courants, il constitue néanmoins un agrégat central pour l'analyse budgétaire.

Il importe de soulever que l'écart entre croissance réelle et nominale ne correspond pas simplement à l'inflation à la consommation. Le passage du PIB nominal au PIB réel repose sur des déflateurs sectoriels et sur des conventions particulièrement délicates dans les services.[1]

Les projections du PIB dans le Projet de budget

Projections de la croissance économique selon le Projet de budget de l'État	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**
PIB nominal (mia. d'euros)	87,32	91,34	96,01	100,62	105,93	111,77	117,96
PIB nominal (variation annuelle)	6,3%	4,6 %	5,1 %	4,8 %	5,3 %	5,5 %	5,5 %
PIB réel (variation annuelle)	0,4 %	0,6 %	1,2 %	1,9 %	2,3 %	2,3 %	2,4 %

Données : Projet de budget vol. 1 ; Tableau : CSL

[1] Pour plus d'explications par rapport au difficulté méthodologique du concept « réel », la Chambre des salariés renvoie à ses différentes publications dans la matière : « À propos de l'évolution de la productivité : thermomètre défaillant ou problème réel ? », *EcoNews*, n° 1, février 2024 ; « Productivité : des déflateurs peu flatteurs ? », *EcoNews*, n° 1, février 2026.

Le projet de Budget repose sur une reprise progressive de 1,2 % de croissance réelle en 2026, 1,9 % en 2027 et puis 2,3 % à 2,4 % de 2028 à 2030. Le PIB nominal dépasserait les 100 milliards d'euros dès l'année 2027. En variation annuelle, le PIB nominal connaîtrait des augmentations entre 4,8 % et 5,5 % durant les prochaines années, ce qui serait supérieur au taux de croissance annuel moyen que le pays a connu durant la période 2010-2019 (4,4 %).

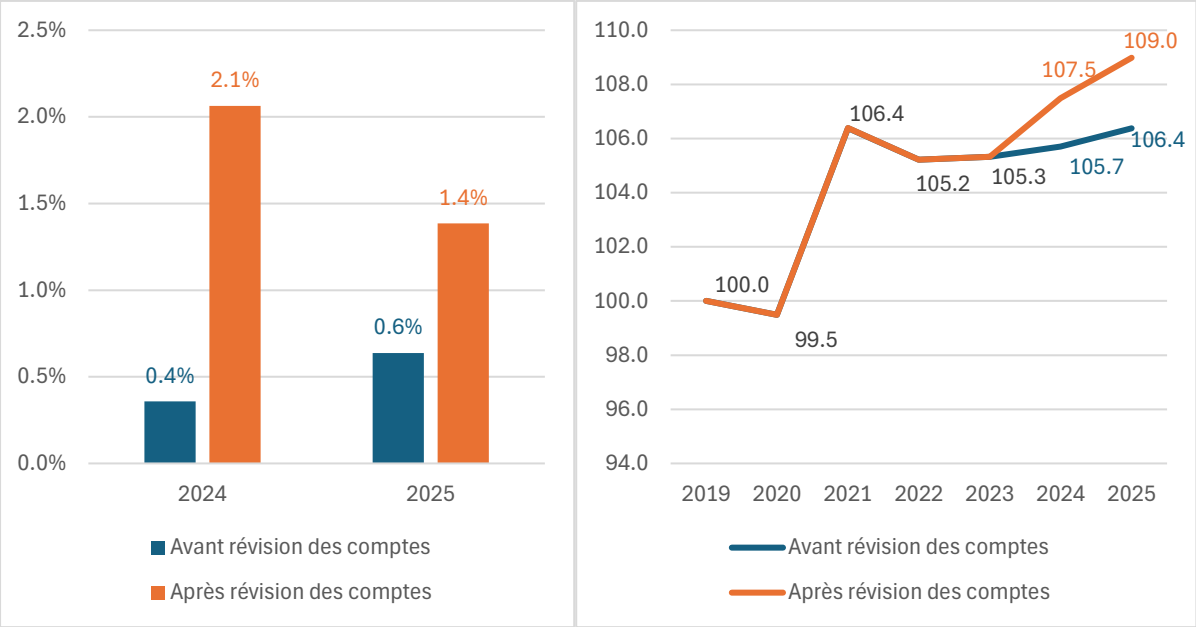
Selon le Projet de budget, *« l'évolution du PIB luxembourgeois s'inscrit pour la quatrième année consécutive en deçà des résultats relevés pour l'ensemble de la zone euro (…). »*[2] Il est important de souligner que cette affirmation est basée sur les chiffres relatifs au PIB réel datant d'avant la révision des comptes nationaux du 7 octobre. La révision des comptes nationaux a cependant complètement changé le constat. Ainsi, en 2024 et en 2025, la croissance économique au Luxembourg a en effet été supérieure à celle de la ZE.

Compte tenu de l'ampleur de la révision des comptes nationaux effectuée cette année, la Chambre des salariés (CSL) estime qu'il est utile d'analyser plus en détail les répercussions de cette révision sur différents indicateurs macroéconomiques.

1.2. La révision des comptes nationaux

Dans le cadre de cette révision, les comptes pour les années 2024 et 2025 ont été révisés par le STATEC.

L'effet de la révision des comptes sur le PIB réel, variation annuelle et base 100 = 2019



Données : Comptabilité nationale ; Calculs : CSL

Avant la révision, la croissance du PIB réel était évaluée à 0,36 % en 2024 et 0,64 % en 2025. Après la révision, elle atteint respectivement 2,06 % et 1,39 %, soit un relèvement de 1,7 point en 2024 et 0,75 point en 2025. En base 100 en 2019, le PIB réel atteignait 106,4 en 2025 selon les anciennes estimations, contre 109 selon les nouvelles estimations. L'économie aurait donc produit en 2025 environ 9 % de volume supplémentaire par rapport à 2019, et non 6,4 % comme estimé antérieurement.

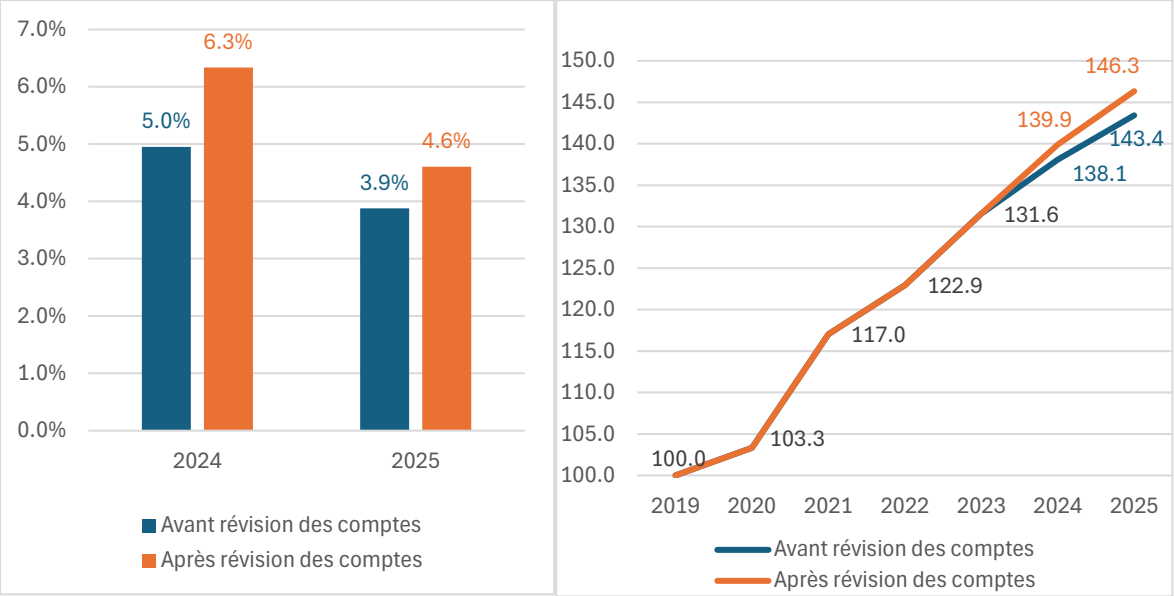
Ainsi, les nouvelles estimations concernant la croissance économique placent le Luxembourg dans une position considérablement plus favorable en 2024 et en 2025 que ne le suggéraient les données disponibles lors de la préparation du budget de l'État.

Cette révision des comptes est d'autant plus pertinente que notre économie ne s'est pas trouvée, durant les dernières années, dans un environnement de forte croissance tel que nous l'avons connu historiquement. Il y a une différence fondamentale entre une révision de premières estimations

[2] De Budget 2027 volume 1, page 10.

tablant sur une croissance confortable autour de 3 % ou sur une quasi-stagnation. Dans le premier cas, et en appliquant la même révision en point de pourcentage que notre économie a connue en octobre cette année, le constat d'une économie en pleine croissance ne change pas, tandis que dans le second cas, le constat change d'une économie en panne de croissance à une économie en expansion. **Cela est d'autant plus relevant comme des décisions politiques risquent d'être basées sur les premières estimations du PIB. Ainsi, rappelons-le, le Gouvernement a, en 2024, justifié sa première baisse du taux d'imposition des revenus des collectivités (IRC), entre autres, par son objectif de relancer l'économie.[3] C'est toutefois pour l'année 2024 que la révision des comptes a été la plus importante. La CSL est évidemment en faveur des mesures soutenant l'économie et en fin de compte les ménages, car, rappelons cela également, l'objectif primaire d'une économie est la prospérité de sa population. La CSL s'oppose cependant à des mesures permettant aux entreprises de se soustraire encore davantage à leur part proportionnellement équitable des recettes fiscales de notre économie. Cela vaut d'autant plus lorsque les décisions sous-jacentes reposent sur des chiffres de croissance sous-estimés et, surtout, sur un excédent brut d'exploitation largement sous-estimé, comme nous le verrons ci-après.**

L'effet de la révision des comptes sur le PIB nominal, variation annuelle et base 100 = 2019



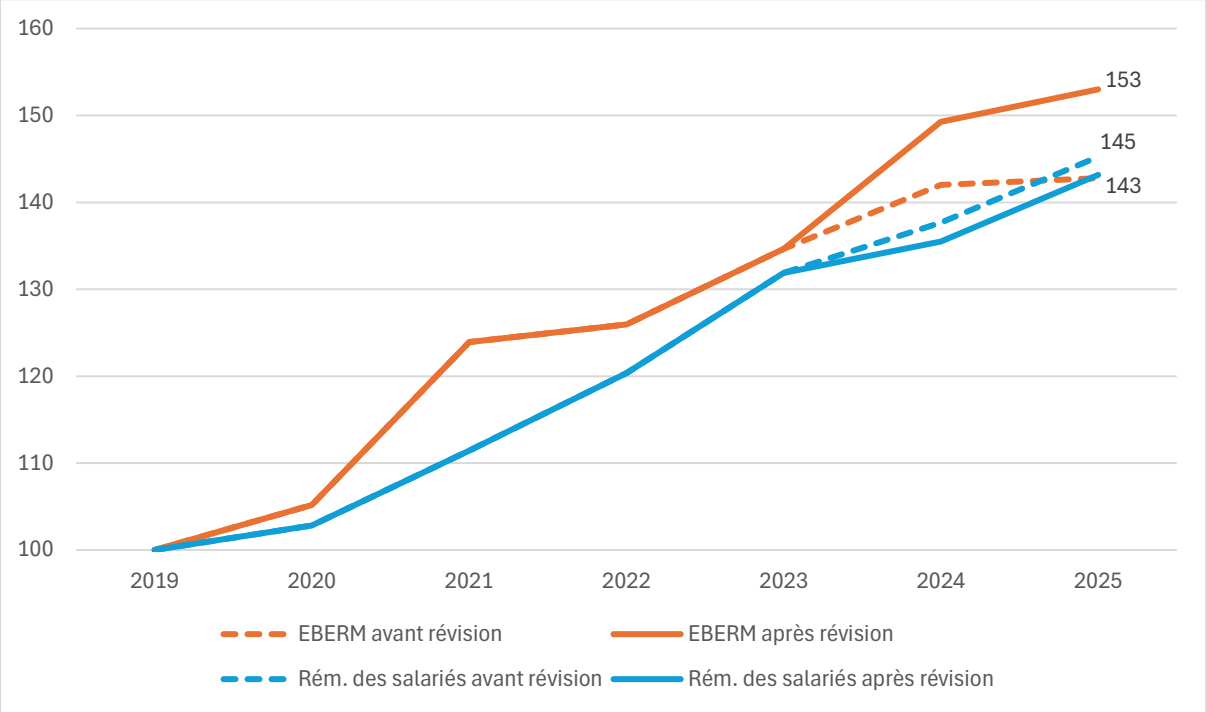
Données : Comptabilité nationale ; Calculs : CSL

La révision des comptes concerne également le PIB nominal, c'est-à-dire la richesse créée par année en euros courants. La croissance nominale de 2024 passe de 4,95 % à 6,34 % et celle de 2025 de 3,88 % à 4,61 %. Ainsi, le niveau du PIB nominal est relevé d'environ 1,14 milliards d'euros en 2024 et 1,82 milliards d'euros en 2025. Au total, notre économie a donc généré, au cours de ces deux années, 2,96 milliards d'euros de plus que ce qui avait été estimé avant la révision des comptes.

L'approche par les revenus constitue une des trois approches d'analyse du PIB nominal. Elle montre principalement comment la richesse créée est répartie entre le capital, c'est-à-dire l'excédent brut d'exploitation et les revenus mixtes (EBERM) revenant aux entreprises et leurs patrons, et le travail, c'est-à-dire la rémunération revenant aux salariés.

[3] Exposé des motifs du Projet de loi N° 8414 portant modification : 1° de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes ; 2° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 3° de la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs ; 4° de la loi modifiée du 11 mai 2007 relative à la création d'une société de gestion de patrimoine familial (« SPF ») ; 5° de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif.

L'effet de la révision des comptes sur l'EBERM et la rémunération des salariés, base 100 = 2019

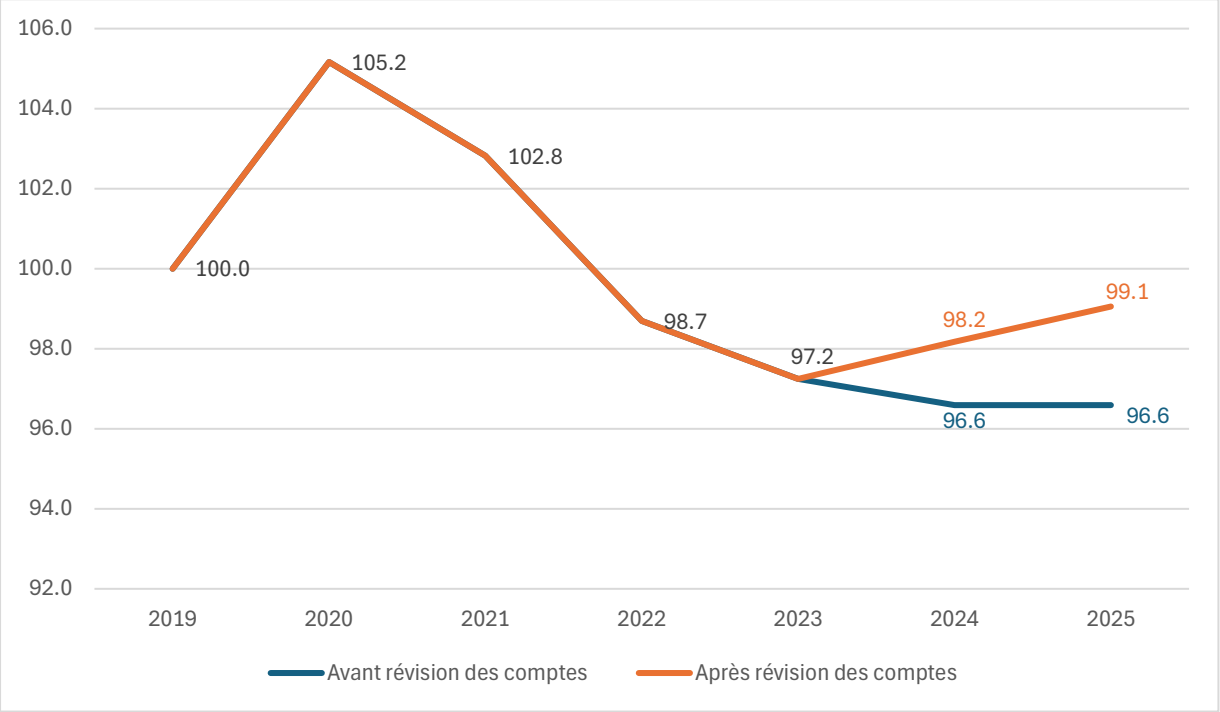


Données : Comptabilité nationale ; Calculs : CSL

Avant la révision des comptes, la part du capital dans le PIB était largement sous-estimée, tandis que la part salariale était surestimée. Comme déjà énoncé, le PIB nominal a été sous-estimé de 2,96 milliards d'euros en somme sur les deux années 2024 et 2025. Cette sous-estimation se compose d'une **correction à la baisse de la rémunération des salariés de 1,3 milliards d'euros et d'une correction à la hausse de l'EBERM de 4,2 milliards d'euros. Non seulement on présumait que notre économie souffrirait d'une faible croissance au cours des deux dernières années, mais on supposait également, à tort, que cette évolution s'accompagnerait d'une stagnation des bénéfices bruts des entreprises.**

Les chiffres révisés indiquent que l'EBERM a progressé de 53 % entre 2019 et 2025, tandis que la rémunération des salariés a seulement progressé de 43 %.

L'effet de la révision des comptes sur la productivité réelle du travail, base 100 = 2019



Données : Comptabilité nationale ; Calculs et graphique : CSL

Note : La productivité réelle du travail est calculée en divisant le PIB réel par le nombre d'heures travaillées.

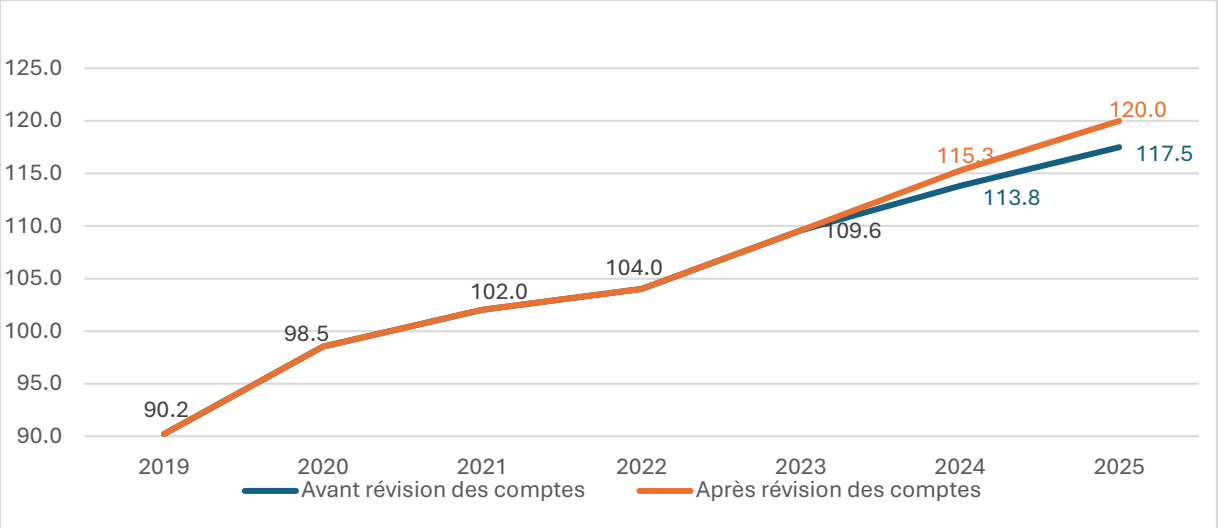
Avant la révision des comptes, les chiffres ont indiqué un recul continu de la productivité réelle du travail en 2024 ainsi qu'une stagnation en variation annuelle en 2025. Or, après la révision des comptes, on constate toutefois que le creux de la vague a été dépassé en 2023 et que la productivité réelle du travail a de nouveau augmenté en variation annuelle pendant deux années consécutives, en 2024 et 2025, atteignant ainsi presque le niveau d'avant la crise Covid.

Notons que ces chiffres ne témoignent pas d'une réelle perte des capacités productives des salariés depuis la crise Covid, mais sont le résultat d'une baisse de la demande agrégée dans l'économie. Prenons, à titre illustratif, le secteur de la construction. Dans ce secteur, la productivité réelle, mesurée en divisant la valeur ajoutée réelle par les heures travaillées, a baissé de 27 % en 2025 par rapport à 2019. Cependant, les salariés dans la construction disposent aujourd'hui encore des mêmes moyens de production qu'il y a 6 ans. Aujourd'hui, la fabrication du béton, par exemple, ne prend pas plus de temps qu'avant la crise du secteur du bâtiment. C'est l'effondrement de la demande et, par conséquent, de la valeur ajoutée qui peut être générée, qui a un impact négatif sur l'indicateur de la productivité réelle. Ceci montre une des limites de cet indicateur qui, à court terme, peut être fortement influencé par le cycle conjoncturel. La productivité étant un indicateur macroéconomique qui se mesure à long terme, il est conseillé de ne pas prendre de décisions politiques sur la base des évolutions à court terme de cet indicateur. D'autant plus que ces évolutions à court terme sont susceptibles d'être révisées pendant plusieurs années encore.

La CSL constate que souvent les discussions au sujet de la productivité se focalise sur la productivité du travail. Or, force est de constater que la productivité du capital suit une tendance similaire à la productivité du travail. En remontant jusqu'en 1995, première année pour laquelle des données sont disponibles sur Eurostat, la productivité du capital a baissé de 17 % en 2023, dernière année pour laquelle des données sont disponibles. Si le Luxembourg avait un problème de productivité, les débats devraient également porter sur la productivité du capital et, par conséquent, sur l'allocation du capital, les investissements et les décisions prises par les dirigeants d'entreprise.

En outre, compte tenu des difficultés méthodologiques que pose l'indicateur de la productivité réelle, qu'il soit calculé par rapport au travail ou par rapport au capital, dans le contexte d'une économie axée sur les services, la CSL estime qu'il ne faut pas accorder à cet indicateur plus d'attention qu'il n'en mérite.

L'effet de la révision des comptes sur la productivité nominale du travail, euros courants par heure travaillée

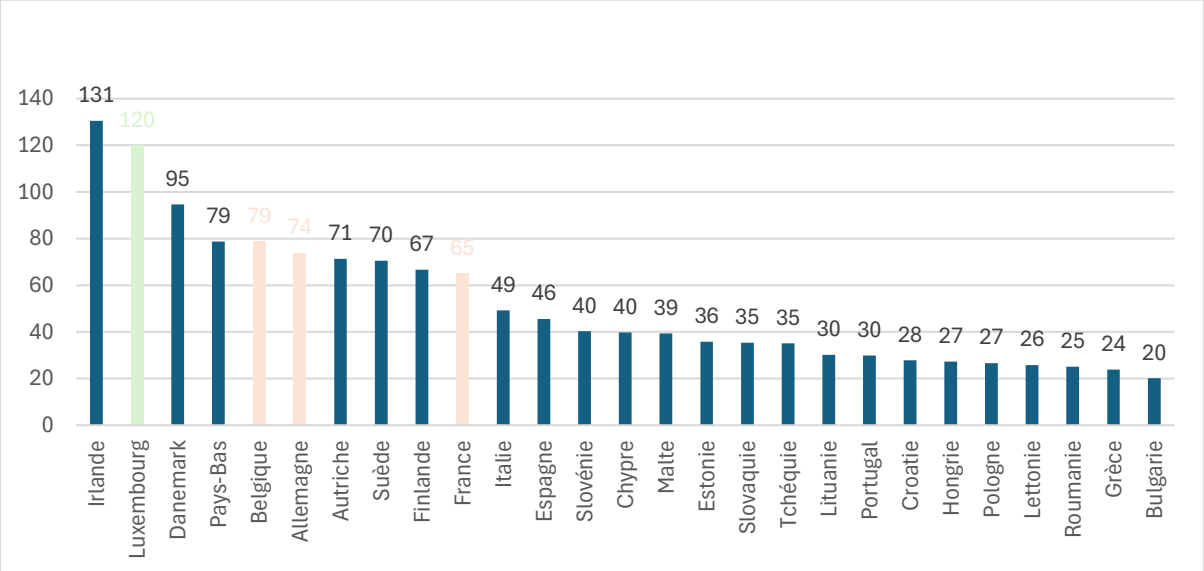


Données : Comptabilité nationale ; Calculs et graphique : CSL

En divisant le PIB nominal par les heures travaillées pendant une année, on obtient la valeur monétaire ou la richesse créée par salarié pendant une heure de travail en moyenne au Luxembourg. Si la tendance n'a pas fondamentalement changé suite à la révision des comptes, on constate cependant que chaque heure de travail a généré 2,5 euros de plus en moyenne en 2025 après la révision des comptes. Ainsi, chaque salarié a contribué en moyenne pour 120 euros par heure travaillée au PIB luxembourgeois en 2025.

Ceci place le Luxembourg (120 €/h) loin devant ses pays voisins (FR : 65 €/h ; DE : 74 €/h ; BE : 79 €/h) et d'autres économies développées, tels que les Pays-Bas (79 €/h) et le Danemark (95 €/h).

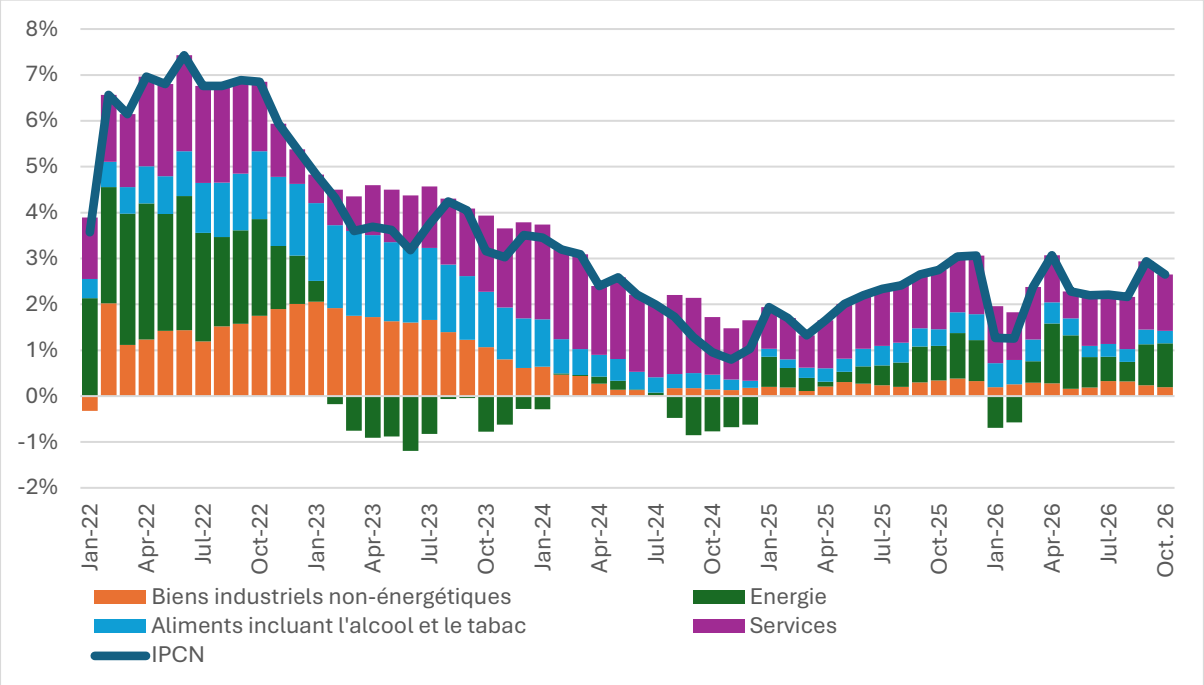
Productivité nominale en comparaison européenne, 2025, euros courants par heure travaillée



Données : Eurostat ; Calculs et graphique : CSL

1.3. L'évolution des prix

Évolution de l'indice des prix à la consommation national en variation annuelle et contributions des principaux agrégats au Luxembourg



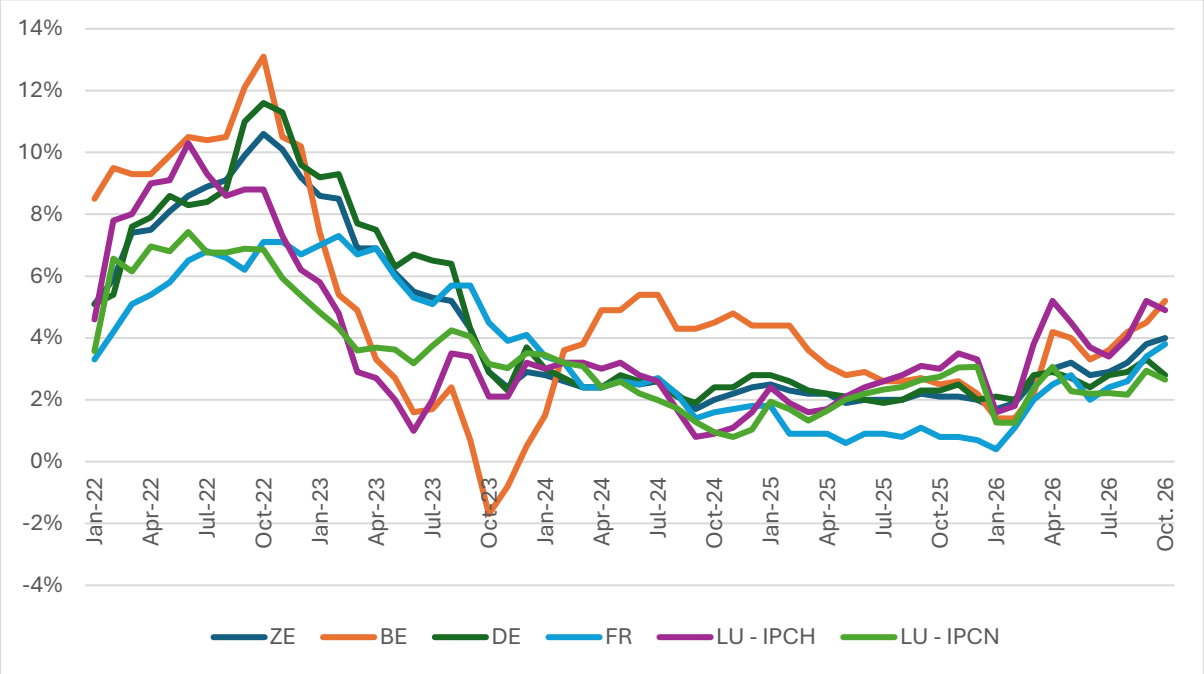
Données : STATEC ; Graphique : CSL

Note de lecture : IPCN en pourcentage ; contributions en points de pourcentage.

Certes, l'inflation, mesurée par l'indice des prix à la consommation national (IPCN), n'était que de 1,3 % en glissement annuel après les deux premiers mois de l'année 2026, mais le déclenchement du conflit entre les États-Unis et l'Iran ainsi que le blocage du détroit d'Ormuz ont remis la question de l'inflation au cœur des débats. Depuis lors, l'inflation au Luxembourg est largement au-dessus de la cible des 2 % à moyen terme de la Banque centrale européenne (BCE).

En comparant la contribution des différents agrégats au taux d'inflation de janvier 2026 à leur contribution au taux d'inflation d'octobre 2026, l'on constate que c'est principalement la contribution de la composante « *Énergie* » qui a fondamentalement changé. En janvier, l'énergie avait encore une contribution négative de 0,69 point de pourcentage à l'inflation, tandis qu'en octobre elle avait une contribution positive de 0,96 point de pourcentage. La contribution des « *Biens industriels non-énergétiques* » et des « *Services* » n'a quasiment pas changé. La contribution du premier agrégat était à 0,20 point de pourcentage en janvier et de 0,19 en octobre et celle du deuxième agrégat à 1,24 en janvier respectivement 1,23 en octobre. La contribution des « Aliments incluant l'alcool et le tabac » a même baissé de 0,52 en janvier à 0,27 en octobre.

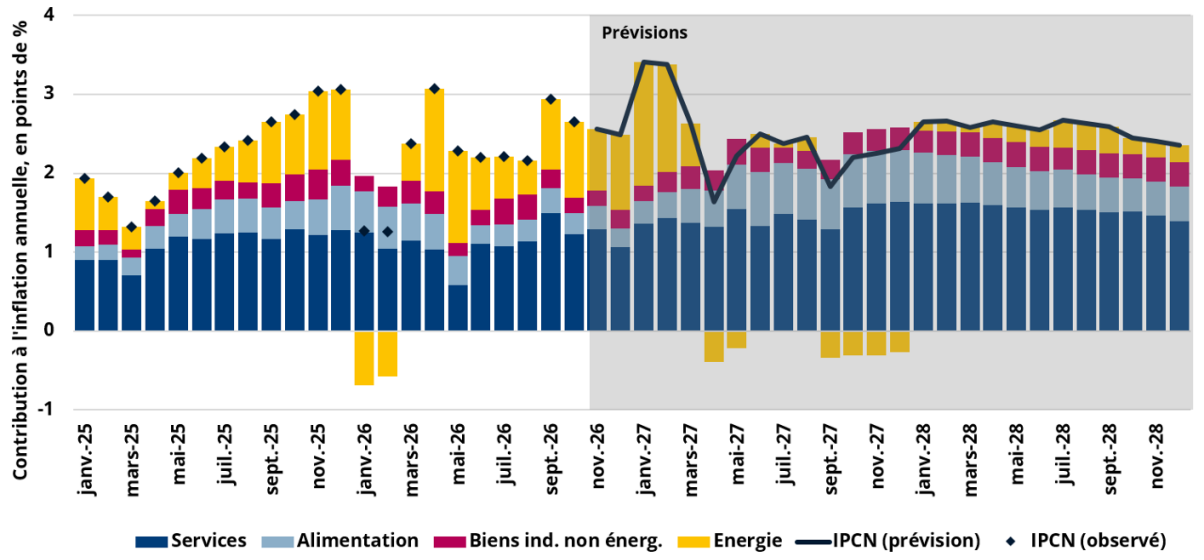
Évolution de l'indice des prix à la consommation en comparaison avec nos pays voisins et la zone euro, variation annuelle



Données : Eurostat et STATEC ; Graphique : CSL

En comparaison avec nos pays voisins et l'ensemble de la ZE, l'on constate que l'inflation gagne également nos pays voisins et l'ensemble de l'union monétaire depuis mars 2026. Parmi nos voisins, la Belgique est le plus fortement touchée par l'inflation avec une hausse des prix de 5,2 % en octobre 2026 par rapport à octobre 2025. L'Allemagne maîtrise pour l'instant, hormis le Luxembourg, le mieux la hausse des prix avec une hausse de 2,8 % en octobre 2026. Notons encore la différence considérable entre l'IPCN et l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) au Luxembourg. Cette différence résulte d'une méthodologie technique. En effet, l'IPCH suit l'évolution de tous les biens et services achetés au Luxembourg, tandis que l'IPCN suit uniquement l'évolution des biens et service achetés par les résidents. Il en résulte que certaines sources d'énergie, telles que l'essence ou le diesel, ont une pondération plus élevée dans l'IPCH que dans l'IPCN. Étant donné que l'inflation a été alimentée précisément par les sources d'énergie ayant une pondération plus élevée dans l'IPCH, cela a mécaniquement conduit à une hausse plus forte de l'IPCH que de l'IPCN.

Projections d'inflation du STATEC pour le Luxembourg



Source : STATEC

En date du 4 novembre 2026, le STATEC a publié ses nouvelles projections d'inflation pour les deux derniers mois de 2026, ainsi que pour l'ensemble de l'année 2027 et 2028. Selon ces nouveaux chiffres, qui intègrent la prolongation des mesures d'aide énergétique décidée lors du Comité de suivi tripartite du 29 octobre, l'inflation, mesurée par l'IPCN, atteindrait en moyenne 2,3 % en 2026, puis 2,5 % en 2027 comme en 2028. L'inflation restera donc considérablement au-dessus de 2 % durant les deux prochaines années et cela malgré les aides étatiques.

Principalement alimentée par le renchérissement de l'énergie en 2026, la hausse des prix se diffuserait progressivement aux services et à l'alimentation, dont les taux d'inflation atteindraient respectivement 3,2 % et 3,0 % en 2027.

Sans la prolongation des aides à l'énergie décidée le 29 octobre, l'inflation avoisinerait 3,1 %, contre 2,5 % dans le scénario central du STATEC. Les mesures permettront donc d'atténuer sensiblement la hausse des prix en 2027. Leur expiration reporterait toutefois une partie de la hausse sur 2028, ce qui souligne la nécessité d'anticiper les modalités de sortie des dispositifs afin d'éviter un nouveau choc sur les dépenses des ménages.

Dans ce contexte, la préservation du pouvoir d'achat demeure une priorité. Selon le scénario central, une tranche indiciaire interviendrait au deuxième trimestre 2027, suivie d'une autre au deuxième trimestre 2028. Le maintien intégral de l'indexation[4], associé à des mesures d'aide ciblées en faveur des ménages les plus touchés par les coûts énergétiques, tel que le crédit d'impôt mobilité revendiqué par l'Union des syndicats lors du Comité de suivi tripartite, reste indispensable pour atténuer les conséquences sociales de ce choc.

1.4. L'évolution des résultats du secteur bancaire

Comme précisé par le ministre des Finances lors de sa présentation du budget de l'État, la place financière est le moteur principal de notre économie et le principal générateur de recettes fiscales. Selon le ministre des Finances, la place financière a généré 40 % des impôts directs en 2025, une tendance qui devrait se poursuivre en 2026 et au cours des années suivantes.

Aux vues des résultats financiers du secteur bancaire, cette affirmation paraît plus que probable. Depuis le revirement des taux d'intérêt par la BCE, les établissements de crédit au Luxembourg enchaînent les records. Ainsi, ce sont surtout les années 2023, 2024 et 2025 qui, portées par la flambée du compte de la marge sur intérêts, se détachent clairement des années précédentes. Compte tenu du décalage temporel entre les bénéfices réalisés et la régularisation fiscale des établissements de crédit, ces années glorieuses pour le secteur bancaire, qui se sont faites au détriment des débiteurs, continueront d'entraîner des répercussions sur les recettes fiscales de l'État dans les années à venir. De plus, les récentes poussées d'inflation et les prévisions pour les mois à venir, associées à une politique monétaire qui restera sans doute restrictive, continueront de contribuer aux bénéfices issus de la marge sur intérêts.

La CSL tient à souligner que ces profits, pouvant légitimement être qualifiés comme *« windfall profits »*, doivent également se refléter dans la rémunération des salariés du secteur bancaire. Il doit en être tenu compte lors des négociations de la prochaine convention collective dans le secteur bancaire, afin de garantir la stabilité de la part salariale par rapport à la part du capital dans la valeur ajoutée créée par le secteur bancaire.

Évolution des résultats financiers dans le secteur bancaire, en millions d'euros

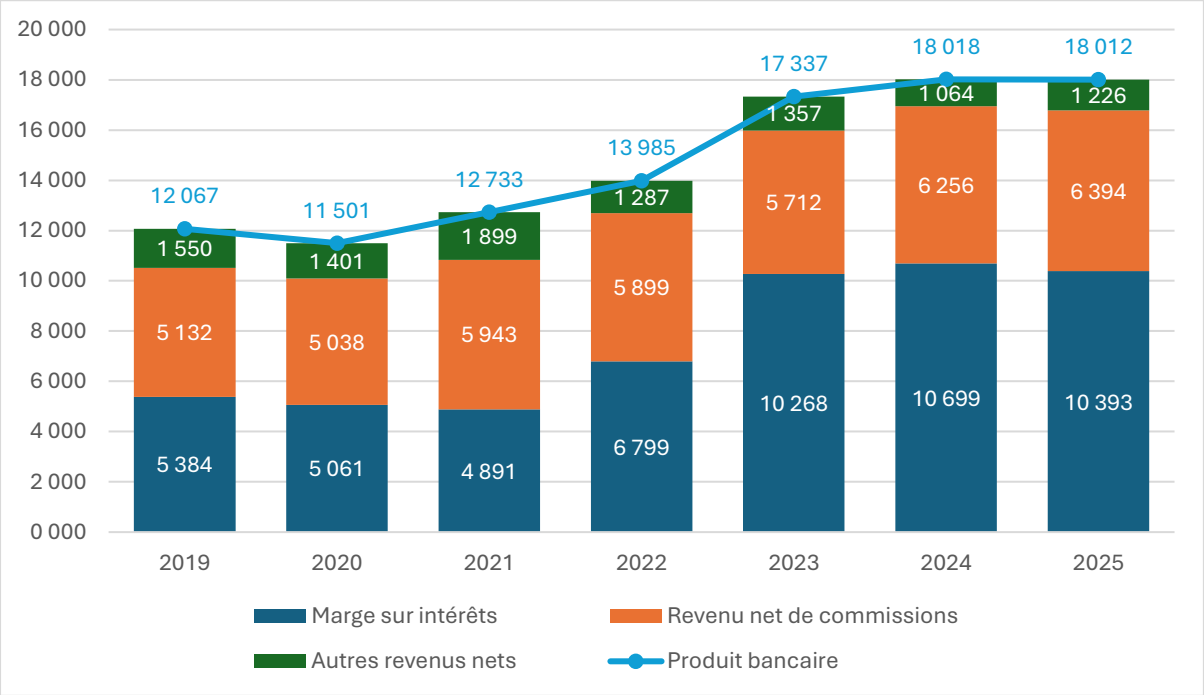
en mio. euros	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Marge sur intérêts	5 384	5 061	4 891	6 799	10 268	10 699	10 393
Revenu net de commissions	5 132	5 038	5 943	5 899	5 712	6 256	6 394
Autres revenus nets	1 550	1 401	1 899	1 287	1 357	1 064	1 226

[4] À ce sujet, la CSL souhaite renvoyer le lecteur intéressé à sa publication concernant l'indexation automatique des salaires : *« INDEX - POURQUOI CHANGER UN SYSTÈME GAGNANT POUR TOUS ? »*

Produit bancaire	**12 067**	**11 501**	**12 733**	**13 985**	**17 337**	**18 018**	**18 012**
Frais généraux	7 285	6 893	7 637	7 822	8 395	8 233	8 580
dont frais de personnel	*3 545*	*3 016*	*3 165*	*3 234*	*3 588*	*3 519*	*3 703*
dont frais généraux administratifs	*3 740*	*3 876*	*4 472*	*4 587*	*4 807*	*4 714*	*4 877*
Résultat avant provisions	**4 782**	**4 608**	**5 097**	**6 163**	**8 942**	**9 785**	**9 432**
Provisions	441	922	257	1 430	732	789	611
Impôts	637	595	819	785	1 607	1 760	1 975
Résultat net de l'exercice	**3 703**	**3 091**	**4 021**	**3 947**	**6 603**	**7 236**	**6 846**

Données : CSSF ; Tableau : CSL

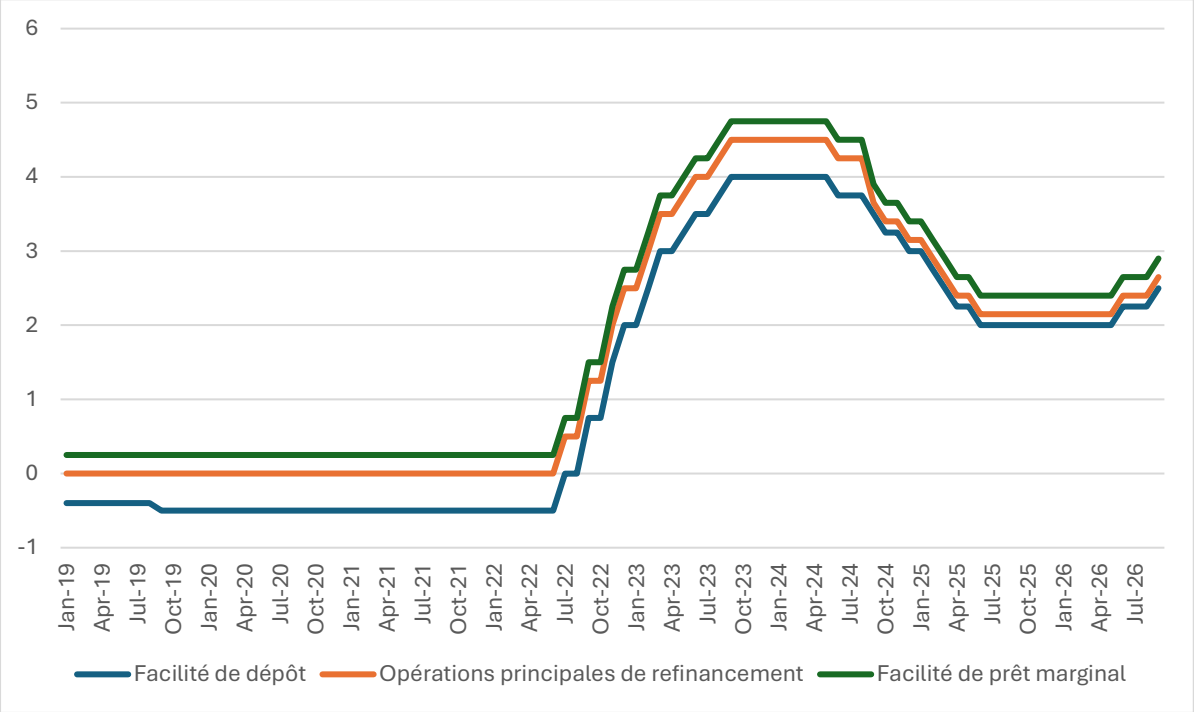
Évolution du produit bancaire et de ses composantes, en millions d'euros



Données : CSSF ; Graphique : CSL

Le produit bancaire, qui est pour les établissements de crédit l'équivalent du chiffre d'affaires, a flambé depuis la hausse des taux d'intérêt directeur en 2022, porté principalement par le compte de la marge sur intérêts. Le produit bancaire était supérieur à 18 milliards d'euros en 2024 et en 2025. Cela correspond à une hausse de presque 50 % par rapport à l'année 2019. L'évolution du compte de la marge sur intérêts montre à quel point les établissements de crédit ont su profiter de la politique monétaire restrictive. Pour la troisième année consécutive, le compte de la marge sur intérêts a dépassé les 10 milliards d'euros, équivalant au double de ce que les intérêts ont rapporté aux banques en début de période.

Évolution des trois taux d'intérêt directeurs de la BCE, en pourcentage

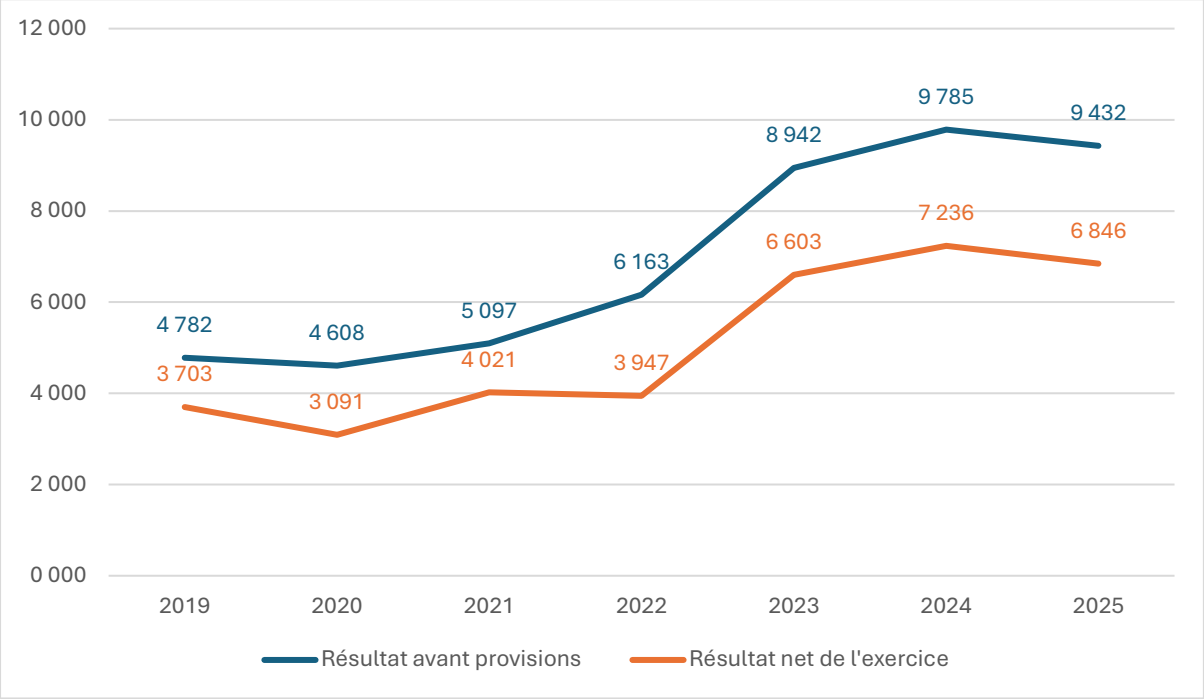


Données : BCE ; Graphique : CSL

Après la hausse sans précédent des taux d'intérêts directeurs entre le 27 juillet 2022 et le 20 septembre 2023, alimentant les comptes de la marge sur intérêts des banques, la BCE a commencé, à partir du 12 juin 2024, à baisser successivement ses taux d'intérêts directeurs. Ainsi, après 8 baisses, le taux d'opérations principales de refinancement est passé de 4,50 % à 2,15 % à partir du 11 juin 2025. À la suite du conflit au Moyen-Orient et de la hausse des prix pétroliers, la BCE a décidé de rehausser à nouveau ses taux d'intérêts à deux reprises. Ainsi, le taux d'opérations principales de refinancement est à 2,65 % depuis le 16 septembre 2026.

Vue la persistance des tensions géopolitiques et leur effet sur le prix du Brent et vue la sécheresse de l'été à travers toute l'Europe et son effet futur sur les prix alimentaires, l'inflation semble rester au-dessus de la cible des 2 %. Il est donc plus probable que les taux d'intérêt continuent d'augmenter que la BCE ne les abaisse à nouveau, avec les effets que cela entraîne sur le compte de la marge sur intérêts.

Évolution du résultat avant provisions et du résultat net de l'exercice, en millions d'euros



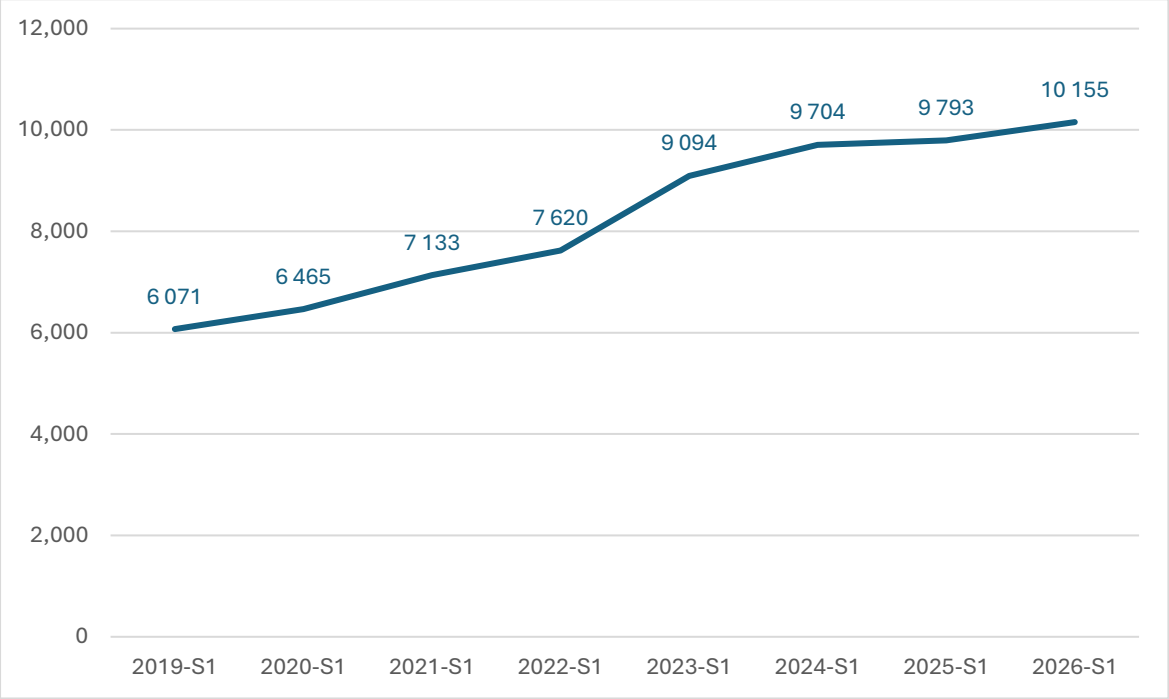
Données : CSSF ; Graphique : CSL

Les comptes du résultat avant provisions et du résultat net suivent une trajectoire similaire à celle du produit bancaire et ont enregistré des niveau records depuis la hausse des taux d'intérêts directeurs.

Si, en variation annuelle, le résultat avant provisions et le résultat net ont baissé en 2025 de respectivement 353 millions d'euros et 390 millions d'euros, ils resteront à leur deuxième niveau le plus élevé jamais enregistré, à savoir 9,4 milliards d'euros pour le résultat avant provisions, dépréciations et impôts et 6,9 milliards d'euros pour le résultat net. Ceci correspond à des progressions de respectivement 97 % et 85 % par rapport à l'année 2019.

Faire profiter les salariés du secteur bancaire de cette évolution financière serait bénéfique non seulement pour eux-mêmes, mais aussi pour les recettes de l'administration publique. Étant donné que, d'une part, les salaires sont imposés plus fortement que les bénéfices des entreprises et que, d'autre part, ils sont soumis aux cotisations sociales, une part plus importante des revenus bancaires revenant aux salariés entraînerait une augmentation des recettes provenant du secteur bancaire.

Situation du produit bancaire après le premier semestre, en millions d'euros



Données : BCL ; Graphique : CSL

Note : La base de données de la BCL, contrairement aux données publiées dans le rapport annuel de la CSSF, inclut les résultats des succursales à l'étranger des entités luxembourgeoises. Ainsi, les chiffres de la BCL peuvent être supérieurs aux chiffres issus du rapport annuel de la CSSF. Une analyse de la tendance est toutefois pertinente.

Même si la BCE a de nouveau baissé ses taux d'intérêt directeurs en 2024 et en 2025, ceci n'a pas négativement affecté le produit bancaire, bien au contraire. Ainsi, en 2026, le produit bancaire était à son plus haut niveau jamais enregistré après le premier semestre, à plus que 10 milliards d'euros. Les tensions inflationnistes après le déclenchement du conflit en Iran et la nouvelle hausse des taux d'intérêt qui en découle, continuera à stimuler le revenu des établissements de crédit.

2. Emploi : État des lieux, tendances et budget

2.1. Introduction

Pendant de nombreuses années, le marché du travail luxembourgeois s'est distingué par son dynamisme. Sur base des données IGSS, entre 2009 et 2019, l'emploi a progressé de presque 3 %[5] en moyenne par an. Cette dynamique s'est toutefois nettement infléchie à partir de 2023. L'emploi continue d'augmenter, mais à un rythme sensiblement plus faible et de façon très inégale selon les secteurs. Les créations se concentrent désormais principalement dans l'administration publique, la santé humaine et l'action sociale, alors que plusieurs activités marchandes connaissent un ralentissement ou des destructions nettes d'emplois.

Ce changement de régime s'accompagne d'une hausse du chômage et d'une transformation du profil des demandeurs d'emploi. Le chômage touche toujours davantage les personnes peu qualifiées en niveau, mais sa progression récente affecte fortement les diplômés de l'enseignement supérieur. En même temps, les tensions de recrutement diminuent dans l'ensemble de l'économie, tout en subsistant, selon l'ADEM, pour certains métiers et certaines compétences. Le recrutement devient plus sélectif.

L'enjeu budgétaire est double : garantir une protection suffisante aux personnes privées d'emploi et adapter les politiques d'accompagnement aux transformations du marché du travail. La progression des crédits doit donc être appréciée non seulement au regard de la hausse du chômage, mais aussi de l'évolution du profil des demandeurs d'emploi et des possibilités de retour vers un emploi durable.

[5] 2,7 % en croissance moyenne annuelle entre 2009 et 2019

Après un état des lieux et une analyse des principales tendances, ce chapitre examine dans quelle mesure les orientations et les moyens du projet de budget répondent à ces besoins.

2.2. État des lieux

a. Indicateurs clés

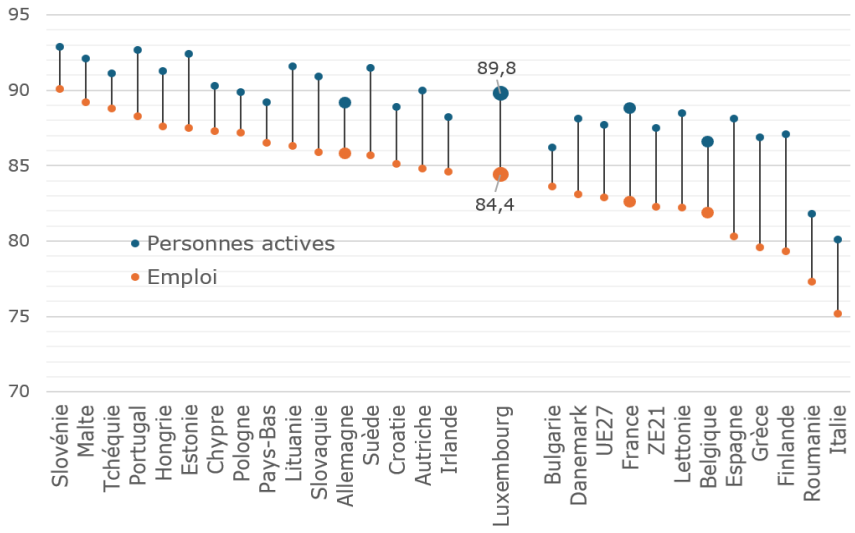
L'analyse du marché du travail distingue la population en âge de travailler, l'emploi, le chômage et l'inactivité. La population active regroupe les personnes en emploi et les personnes au chômage.

- Le taux d'emploi rapporte l'emploi à la population ;
- Le taux d'activité rapporte la population active à la population ;
- Le taux de chômage rapporte le chômage à la population active.

Taux d'emploi

Le taux d'emploi des 20-64 ans constitue l'indicateur de référence le plus couramment utilisé. Au deuxième trimestre 2026, le Luxembourg se situe plutôt en queue de classement européen (24ème rang sur 27) sur cette tranche d'âge (72,8 % contre 76,4 % au niveau européen)[6]. Cette comparaison doit cependant être interprétée avec prudence, car le dénominateur comprend aussi les personnes encore aux études et celles parties à la retraite, deux indicateurs qui diffèrent d'un pays à l'autre. Le constat change donc lorsque l'analyse porte sur la classe centrale de la population active. Pour les 25-54 ans, le taux d'emploi luxembourgeois se place 18ème sur 27 et atteint 84,4%. Il est supérieur à celui de l'Union européenne (82,7 %) et à ceux de la France (82,6 %) et de la Belgique (81,9 %) mais inférieur à celui de l'Allemagne (85,8 %). Le taux d'activité se place à un niveau un peu plus élevé (89,8 %) juste au-dessus de l'Allemagne (89,2 %). Néanmoins, à la suite de la baisse de presque 2 points de pourcentage du taux d'emploi des 25-54 ans en 2024, dans le prolongement de la récession de 2023, le niveau demeure donc relativement favorable en comparaison, mais l'évolution récente montre une dégradation nette sur les dernières années.

Taux d'emploi et taux d'activité par pays, Q2 2026



Source : Eurostat, Emploi et forces de travail par sexe et âge - données trimestrielles

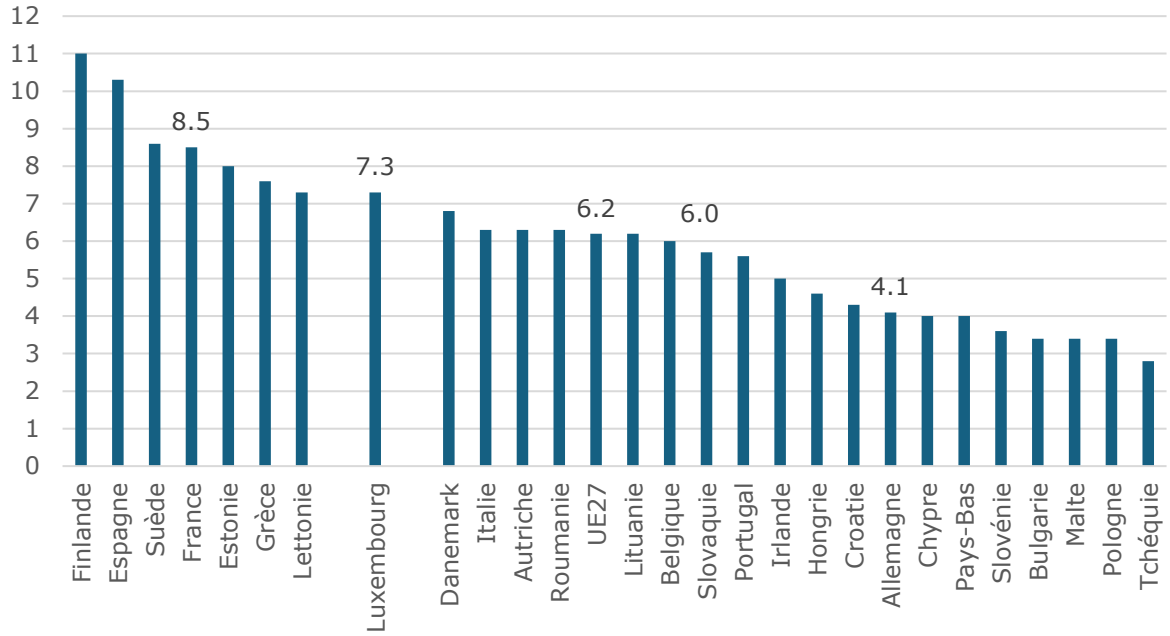
Mesures du chômage

Deux taux de chômage coexistent. Le taux ADEM est calculé à partir des demandeurs d'emploi résidents disponibles inscrits au Service public de l'emploi. Il dépend donc de l'enregistrement administratif. Le taux au sens du Bureau international du travail (BIT), établi sur la base d'une enquête, retient les personnes de 15 à 74 ans sans travail pendant la semaine de référence, disponibles pour travailler et recherchant activement un emploi. Il permet la comparaison internationale, indépendamment de l'inscription administrative. Le taux BIT s'établit à 7,3 % en

[6] Eurostat, Employment and labour force by sex and age - quarterly data

septembre 2026. Il est alors supérieur au taux allemand (4,1 %), à la moyenne de l'Union européenne (6,2 %) et au taux belge (6,0 %), mais inférieur au taux français (8,5 %).

Taux de chômage BIT par pays, données désaisonnalisées, données non corrigées des effets de calendrier, septembre 2026



Source : Eurostat

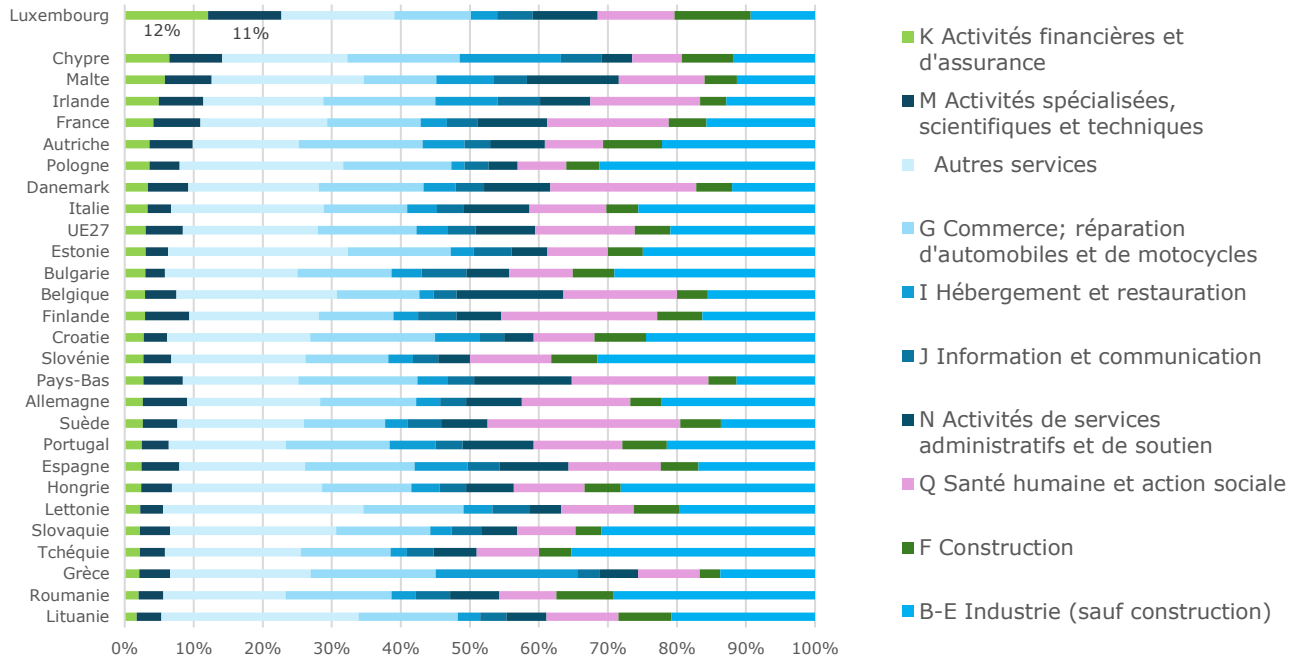
b. Spécialisation sectorielle

Un marché de l'emploi spécialisé, pas seulement tertiarisé.

Le marché du travail luxembourgeois est fréquemment qualifié de très tertiarisé, pourtant il convient de nuancer. Dans près d'un tiers des pays européens, comme au Luxembourg, l'industrie et la construction représentent également ensemble 20 % ou moins des salariés. La singularité luxembourgeoise réside davantage dans la composition de ses services, avec un poids particulièrement élevé des activités financières et d'assurance et des activités spécialisées, scientifiques et techniques.

Les activités financières et d'assurance emploient 12 % des salariés au Luxembourg, contre 3 % au niveau européen. Les activités spécialisées, qui incluent notamment le conseil en gestion, la comptabilité et les activités juridiques, représentent 11 % des salariés, contre 5 % dans l'Union européenne. Cette concentration montre la forte présence d'emplois qualifiés, mais elle montre aussi les fragilités de cette spécialisation puisque l'économie est plus soumise aux aléas d'un nombre limité de secteurs.

Salariés par secteur, 2022



Note : entreprises de plus de 10 salariés sauf administration publique, défense et sécurité sociale obligatoire

Source : Eurostat, ESS 2022

Valeur ajoutée et emploi

La croissance de la valeur ajoutée ne se traduit pas automatiquement par une hausse équivalente de l'emploi : son effet dépend des secteurs qui la portent et de leur intensité en main-d'œuvre. En 2025, les activités financières et d'assurance génèrent ainsi 28 % de la valeur ajoutée brute (VAB), mais ne représentent que 11 % des heures travaillées. À l'inverse, le commerce, le transport, l'hébergement-restauration et la construction pèsent davantage dans les heures travaillées que dans la VAB.

Selon les données provisoires, la VAB totale et les heures travaillées progressent toutes deux de 0,6 % entre 2024 et 2025. Cette évolution identique cache toutefois des trajectoires différentes. Dans l'information-communication, la VAB réelle augmente de 4,2 %, tandis que les heures travaillées reculent de 2,7 %. Dans le regroupement de l'administration publique, de la défense, de l'éducation, de la santé et de l'action sociale, les deux indicateurs progressent de 4,0 %. Ce parallélisme tient notamment au mode d'évaluation de la production non marchande, principalement fondé sur les coûts de production, dont les rémunérations.

Ces écarts soulignent la nécessité de croiser les indicateurs : une hausse de la VAB peut s'accompagner d'une baisse des heures travaillées et, inversement, une augmentation du volume de travail peut coexister avec un recul de la VAB. L'évolution de l'activité ne suffit donc pas, à elle seule, à apprécier la situation d'un secteur ou ses effets sur l'emploi[7].

c. Frontaliers

Une composante structurelle de l'emploi intérieur

Près d'un salarié sur deux travaillant au Luxembourg réside dans un autre pays. Parmi les frontaliers, un peu plus de la moitié vient de France ; les frontaliers belges et allemands représentent chacun un peu moins d'un quart. Le marché de l'emploi intérieur ne peut donc pas être analysé à partir de la seule population résidente.

[7] Chambre des salariés (CSL), « Situation économique complexe et enjeu du chômage », Econews, n° 3, août 2026.

Cette dépendance aux frontaliers présente également une « spécialisation sectorielle ». En effet, les profils d'emploi diffèrent selon le pays de résidence. Les frontaliers belges et français sont surreprésentés dans le commerce et dans l'informatique ; les frontaliers allemands le sont dans l'industrie et la construction. Dans l'hébergement-restauration, les frontaliers allemands et belges sont sous-représentés, contrairement aux résidents non-luxembourgeois et aux Français. L'indice de spécialisation indique une surreprésentation lorsqu'il est supérieur à 1.

Part du secteur dans l'emploi salarié hors intérimaires et indice de spécialisation par pays, 31/03/2026

Secteur d'activité	Poids % total	Rés LU	Rés non LU	DE	BE	FR	Autres /nd
O - Administration publique	12 %	3,1	0,3	0,4	0,2	0,1	0,0
K - Activités financières et d'assurance	11 %	0,7	1,4	1,1	1,0	1,0	0,3
Q - Santé humaine et action sociale	11 %	1,4	0,7	1,2	1,0	0,8	0,1
G - Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles	11 %	0,6	0,8	1,1	1,5	1,5	0,2
M - Activités spécialisées, scientifiques et techniques	10 %	0,6	1,5	0,9	1,3	1,0	0,5
F - Construction	9 %	0,3	1,1	1,7	1,3	1,2	0,8
H - Transports et entreposage	7 %	0,8	0,6	1,3	1,2	0,8	9,4
B-E - Industrie	7 %	0,5	0,6	1,8	1,2	1,5	0,7
N - Activités de services administratifs et de soutien	6 %	0,4	1,4	0,5	0,9	1,6	0,4
I - Hébergement et restauration	5 %	0,5	1,8	0,4	0,6	1,2	0,5
J - Information et communication	4 %	0,7	1,1	0,6	1,4	1,3	0,2
Z - Autres	2 %	1,0	1,7	0,5	0,8	0,6	0,7
S - Autres activités de services	2 %	1,3	1,1	0,6	0,7	0,9	0,2
P - Enseignement	1 %	1,1	1,5	0,7	0,6	0,7	0,4
T - Activités des ménages privés	1 %	0,5	2,6	0,4	0,3	0,4	1,7
R - Arts, spectacles et activités récréatives	1 %	1,2	1,0	1,1	0,7	0,9	0,4

Source : IGSS

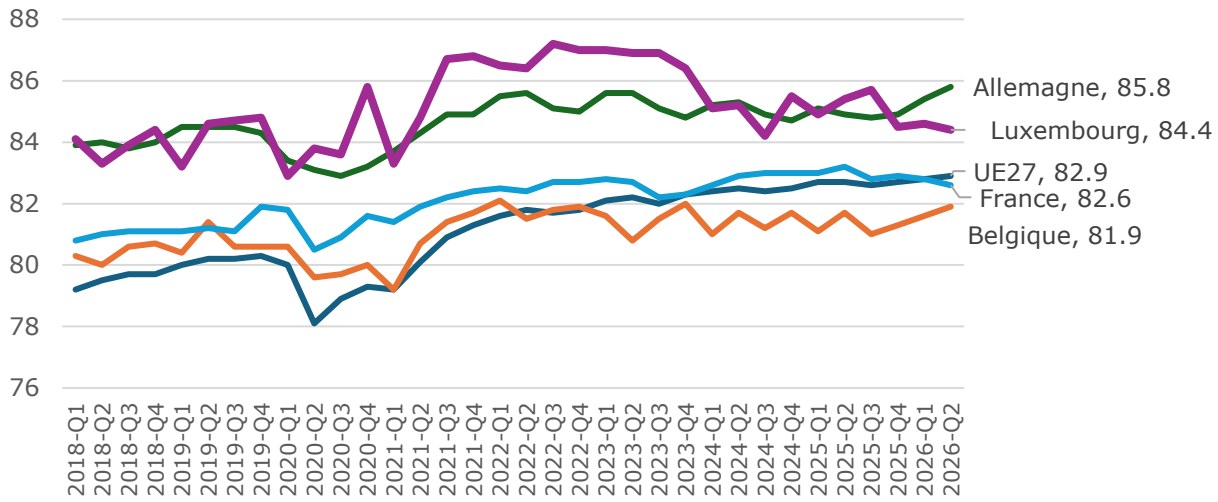
Pour apprécier les besoins auxquels le budget doit répondre, il convient également d'analyser non seulement le niveau de l'emploi, mais aussi l'origine des créations de postes et les difficultés rencontrées par les personnes qui cherchent à y accéder.

2.3. Tendances

a. Emploi

Le taux d'emploi de la population résidente luxembourgeoise s'est encore dégradé au deuxième trimestre 2026 pour atteindre 84,4 %. C'est le troisième taux le plus bas depuis la crise sanitaire. Contrairement à l'Allemagne et à la Belgique, les derniers trimestres n'ont pas été favorables pour le taux d'emploi des résidents au Luxembourg.

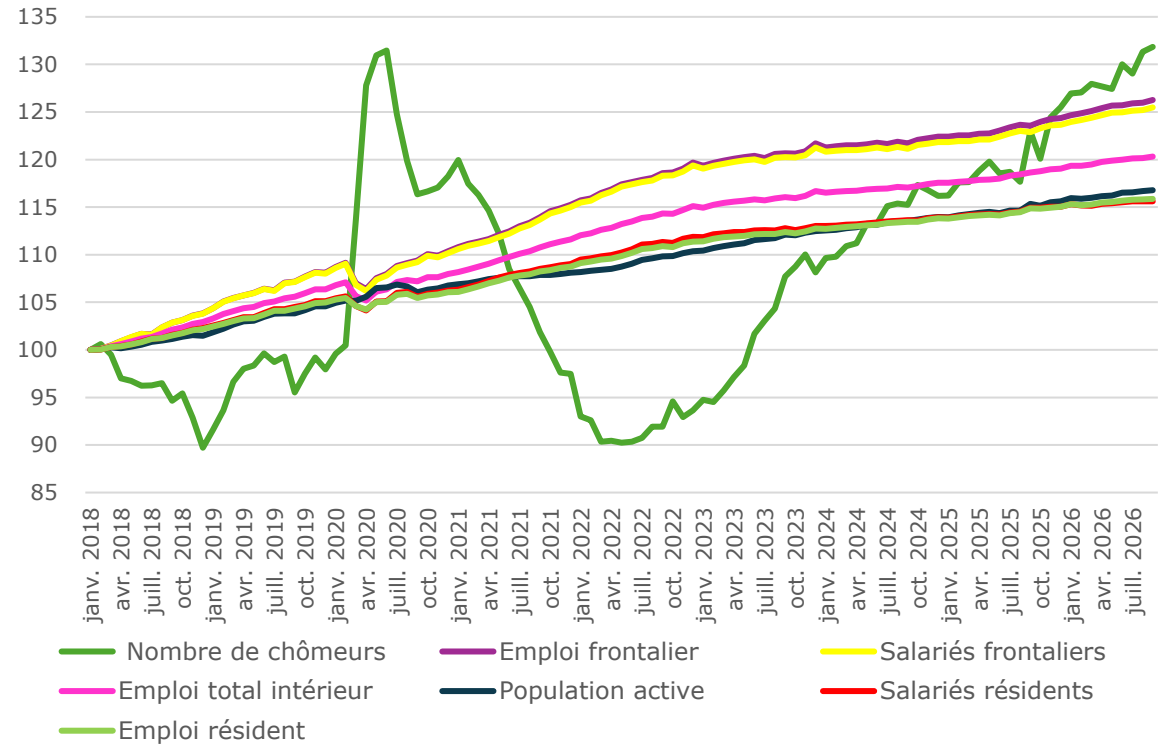
Taux d'emploi, 25-54 ans, Q1 2018-Q2 2026 (en % de la population totale)



Source: Eurostat, Employment and labour force by sex and age - quarterly data

Parmi les principaux agrégats, les hausses les plus marquées entre janvier 2018 (base 100) et septembre 2026 concernent le nombre de chômeurs (+32 %), l'emploi total frontalier (+26 %) et les salariés frontaliers (+25 %). En comparaison, l'emploi résident a augmenté de 16 %.

Agrégats principaux liés au travail par mois, base100=01/2018, 01/2018 - 09/2026

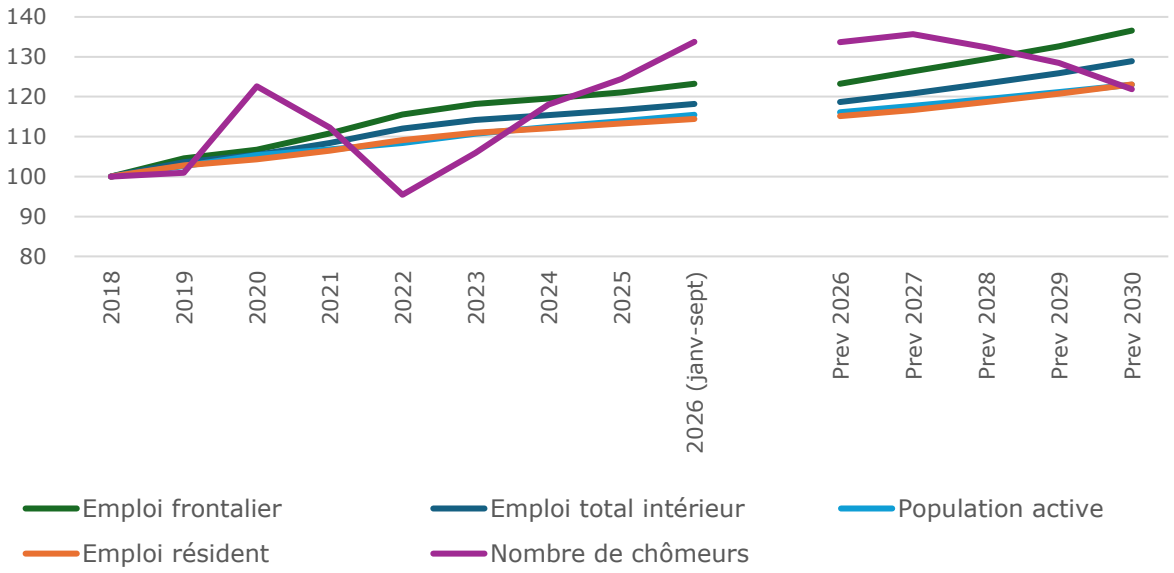


Source : STATEC

Comme le montre le graphique ci-dessous, les prévisions présentes dans le budget sont progressivement revalorisées. Pour l'emploi intérieur, les prévisions de croissance annuelle sont les suivantes : +1,7 % en 2026 (prévu) ; +1,9 % en 2027 ; +2,0 % en 2028 ; +2,1 % en 2029 et 2,4 % en 2030. L'évolution du nombre de salariés frontaliers enregistre la prévision la plus favorable : entre +2,4 % et +2,5 % entre 2027 et 2029 et jusqu'à +2,9 % en 2030. Cependant,

l'emploi résident restera en-dessous des 2 % avec une prévision de +1,3 % en 2027 ; +1,7 % en 2028 ; +1,8 % en 2029 et +1,9 % en 2030).

Sélection d'agrégats, moyenne annuelle et prévisions 2018 – 2030 (base 100=2018)



Source : STATEC et budget vol 1

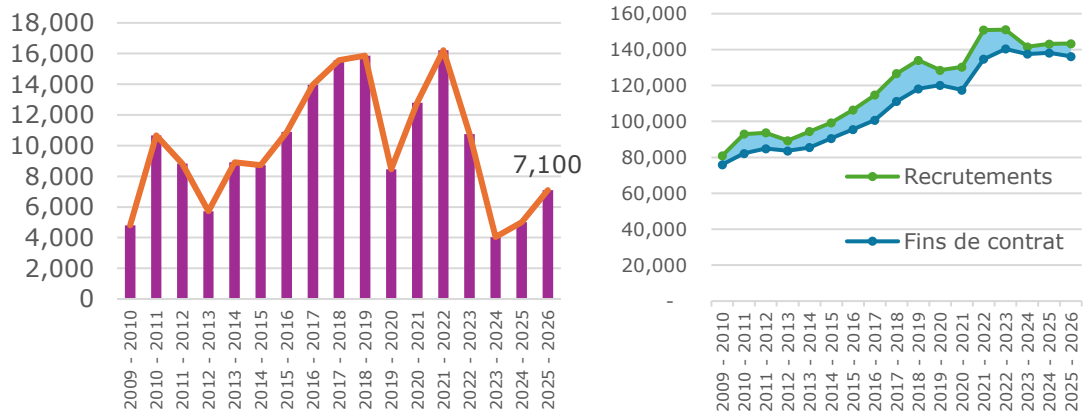
La reprise prévue constitue une hypothèse déterminante pour la trajectoire budgétaire. Si elle se concrétise plus lentement que ce qui est anticipé, les besoins d'indemnisation et d'accompagnement pourraient rester durablement élevés. La CSL estime dès lors que le financement des politiques de l'emploi doit pouvoir répondre à une évolution moins favorable du marché du travail, sans que l'ajustement repose sur les droits des demandeurs d'emploi ou sur la qualité de leur accompagnement.

b. *Création nette d'emploi*

Un net ralentissement depuis 2022-2023

La création nette d'emplois correspond à la différence entre les recrutements et les fins de contrat. Elle s'est fortement ralentie à partir de 2023. Il est utile de noter que les créations annuelles nettes observées en 2023-2024 (+4 040) ; 2024-2025 (+5 000) et 2025-2026 (+7 100) sont inférieures à celles de 2020 (+8 460), année de la crise sanitaire.

Création nette d'emplois annuelle, juin à juin, 06/2009 – 06/2026



Source : IGSS

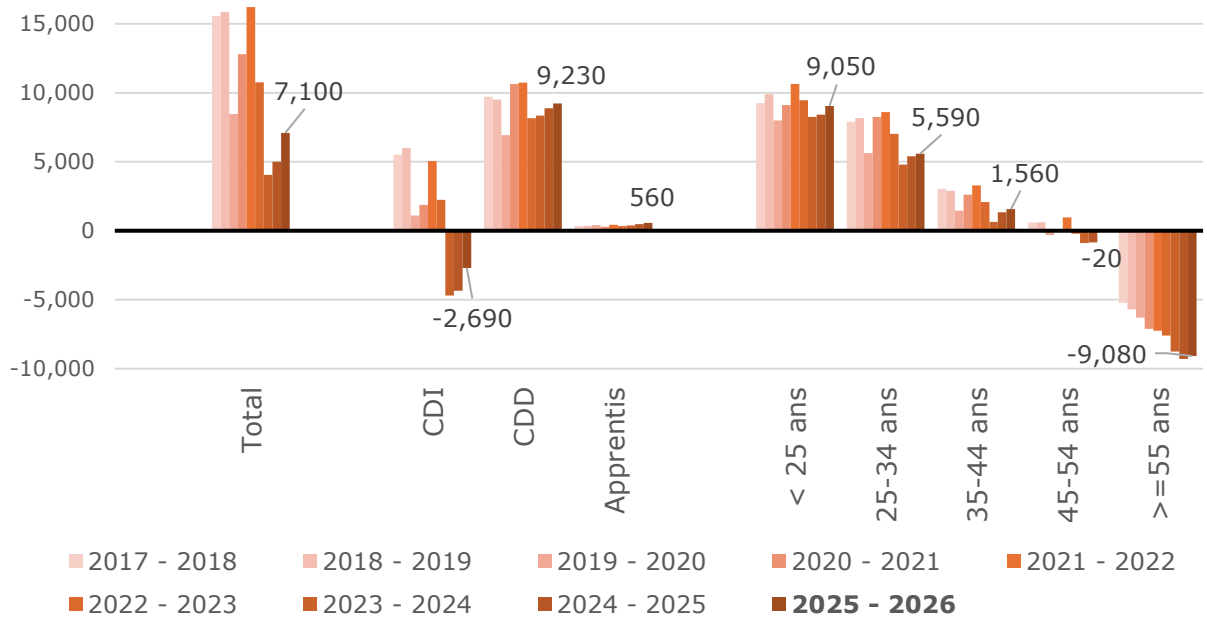
La progression de l'emploi n'est plus que de 0,9 % en mars 2024 et 2025 ; et 1,6 % pour mars 2026.

Il apparait clairement que le nombre de recrutements est resté quasi stable entre les deux dernières périodes (143 200 entre juin 2024-2025 et 143 320 entre juin 2025-2026) et donc que l'augmentation de la création nette d'emplois est due presqu'entièrement à la diminution des fins de contrats qui passent de 138 200 à 136 220 entre ces mêmes périodes.

Âge et SSM

Derrière le maintien d'un solde global positif apparaissent des pertes pour certaines classes d'âge et certains secteurs. Les 45-54 ans ont connu des suppressions nettes d'emplois durant six des neuf périodes entre juin 2017 et juin 2026 et chaque année depuis juin 2022 tandis que la création a fortement ralenti pour les 25-34 ans et les 35-44 ans.

Création nette d'emplois annuelle par type de contrat et catégorie d'âge, juin à juin, 06/2017 – 06/2026



Source : IGSS

La composition salariale des recrutements évolue également : la part des recrutements au-dessus du salaire social minimum diminue de 71 % sur la période entre juin 2018 et juin 2019 à 65% en 2025-2026, alors que les recrutements au salaire social minimum non qualifié deviennent plus fréquents et sont passés de 19 % à 25 % ; la part au salaire social minimum qualifié reste stable autour de 10 %.

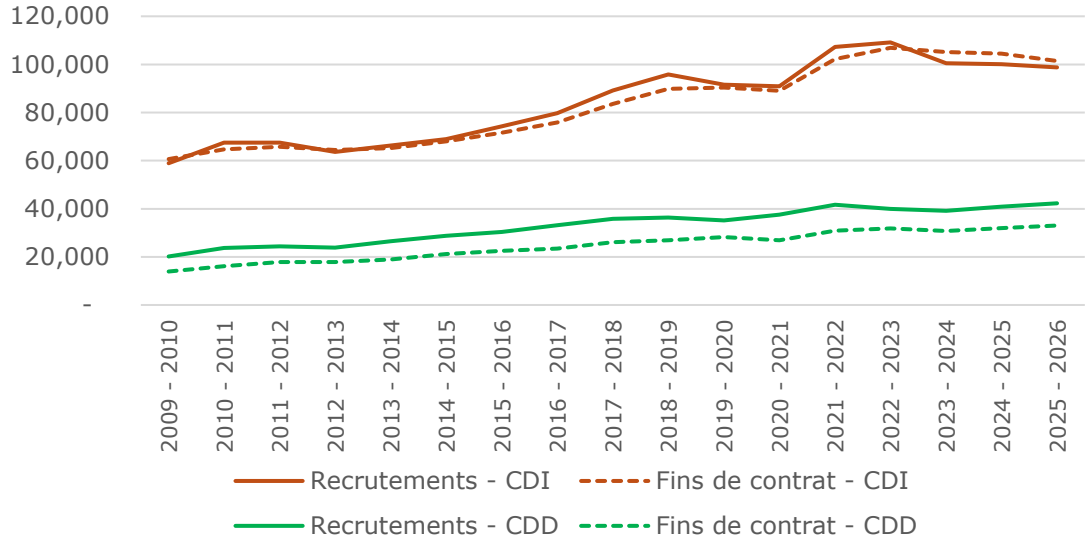
Création portée par les CDD

La fragilité du solde net apparaît surtout dans la nature des contrats. Depuis 2023-2024, les fins de contrats à durée indéterminée (CDI) dépassent les recrutements en CDI résultant en un déficit de 2 690 emplois en CDI pour la seule période 2025-2026. La création nette demeure positive uniquement grâce aux contrats à durée déterminée (CDD) (+ 9 230 CDD). La qualité de l'emploi régresse depuis 2023 et la multiplication des recrutements et fins de CDD peut accroître les allers-retours entre emploi et chômage. Ventilé par durée, le solde net des CDD se répartit comme suit : 53 % ont une durée entre 2 et 6 mois ; 29 % entre 7 et 12 mois ; 12 % de plus de 12 mois et 6 % d'un mois ou moins. Cette ventilation reste plus ou moins stable dans le temps.

Un point intéressant est que le solde net des CDI reste négatif mais dans une moindre mesure que les années précédentes. Ceci n'est pas dû à une hausse des recrutements en CDI qui affichent même une diminution depuis 2023 mais à une diminution des fins de contrats en CDI.

Pour les CDD, recrutements et fins de contrats augmentent quasi en parallèle mais ce sont les recrutements et les fins de contrats de CDD d'une durée entre 2 et 6 mois qui se sont fortement intensifiés ces dernières années même si leur création nette reste finalement relativement stable.

Recrutements et fins de contrat par type de contrat, juin à juin, 2009 – 2026



Source : IGSS

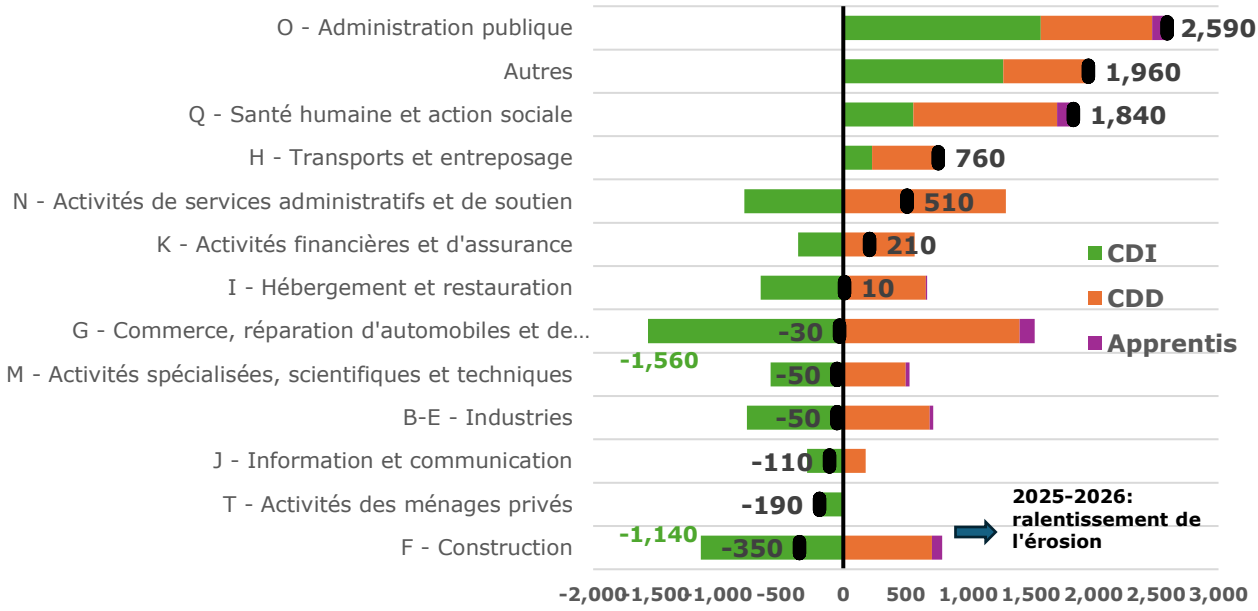
L'érosion des CDI est particulièrement forte dans le commerce et la réparation automobile ainsi que dans la construction, où plus de 1 000 CDI sont supprimés en l'espace de 12 mois. Ces suppressions peuvent correspondre à des licenciements, mais aussi à des départs à la retraite ou en maladie qui ne sont pas remplacés.

Le solde positif de la création nette totale ne doit donc pas être interprété comme une amélioration uniforme de l'emploi lorsque la nature des contrats se dégrade.

Concentration sectorielle

Depuis 2023, l'administration publique, la santé humaine et l'action sociale tirent l'emploi. Entre juin 2025 et juin 2026, la création nette se concentre principalement dans ces secteurs. La construction, les activités des ménages privés, l'information et la communication ainsi que l'industrie enregistrent des suppressions nettes d'emploi sur les trois dernières périodes à savoir, 2023-2024 ; 2024-2025 et 2025-2026. La dynamique positive dans l'administration et la santé concerne surtout les résidents de nationalité luxembourgeoise, aussi mais dans une moindre mesure, les salariés résidents non-luxembourgeois et les frontaliers. Les résidents de nationalité luxembourgeoise ainsi que les résidents allemands et belges reculent dans activités financières mais les résidents non-luxembourgeois y progressent assez fortement.

Création nette d'emplois annuelle, juin 2025 à juin 2026, par secteur et type de contrat



Source : IGSS

Création nette d'emplois annuelle, juin 2025 à juin 2026, par secteur et lieu de résidence

	Stock 03/2026	**Création nette par lieu de résidence**						
	% dans le total de l'emploi salarié	Res LU	Res non-LU	DE	BE	FR	Autres (hors L, A, B, F)	Total
Total	100 %	+280	+4 290	-460	+90	+4 060	-1 420	+7 100
O - Administration publique	12 %	+1 760	+450	+100	+100	+190	-10	+2 590
Q - Santé humaine et action sociale	11 %	+260	+440	+100	+220	+810	-40	+1 830
H - Transports et entreposage	7 %	-100	+230	-80	+30	+480	+170	+760
N - Activités de services administratifs et de soutien	6 %	-90	+170	-40	+100	+410	-80	+520
P - Enseignement	1 %	0	+270	-20	+20	+60	-50	+270
K - Activités financières et d'assurance	11 %	-350	+940	-100	-170	+170	-290	+210
R - Arts, spectacles et activités récréatives	1 %	+50	+70	+20	+30	+20	-30	+170
L - Activités immobilières	1 %	-10	+50	+20	-10	+80	-10	+120
A - Agriculture, sylviculture et pêche	0 %	+20	0	+20	0	+20	-10	+50
S - Autres activités de services	2 %	-40	+70	-10	+20	+20	-30	+30
I - Hébergement et restauration	5 %	-190	+110	+50	-50	+220	-130	+20
G - Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles	11 %	-300	+200	-150	-40	+290	-60	-30
M - Activités spécialisées, scientifiques et techniques	10 %	-220	+660	-150	-120	+300	-560	-50
B-E - Industries	7 %	-230	+100	-40	-30	+190	-80	-60
J - Information et communication	4 %	-190	+140	-50	-60	+100	-70	-120
T - Activités des ménages privés	1 %	-40	-60	-20	0	-10	-60	-190
F - Construction	9 %	-260	-280	-160	-30	+450	-80	-350
Nd + Activités extraterritoriales	1 %	+210	+730	+50	+80	+260	0	+1330

Source : IGSS, Calculs CSL

Un autre aspect utile à cette analyse sur l'évolution de l'emploi est la plus forte contribution des recrutements ou des fins de contrats à la variation de la création nette. En effet, une création nette qui augmente, peut être expliquée soit par une augmentation plus forte des recrutements que des fins de contrats, soit par une diminution plus forte des fins de contrats que des recrutements et inversement pour une création nette qui diminue.

Au vu des dernières données de l'IGSS, il apparait que dans la plupart des secteurs à part l'administration publique et la santé et l'action sociale, la diminution des fins de contrat explique la progression des emplois créés. En revanche, la dégradation de la création nette dans l'Horeca et les activités spécialisées se démarque par un fort ralentissement des recrutements.

Composante principale explicative des variations de la création nette d'emplois par secteur

	Création nette 2024-2025	**Création nette 2025-2026**	**Variation création nette**	**Variation recrutement**	**Contribution au solde des fins de contrat**	**Variation positive / négative due à**
Total	5.000	7.100	**2.100**	120	1.980	+ forte diminution des fins de contrat
F - Construction	-1.400	-350	**1.050**	450	600	+ forte diminution des fins de contrat
O - Administration publique	2.010	2.590	**580**	530	50	+ forte augmentation des recrutements
Autres	1.530	1.970	**440**	740	-300	+ forte augmentation des recrutements
G - Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles	-360	-30	**330**	120	210	+ forte diminution des fins de contrat
H - Transports et entreposage	560	760	**200**	-230	430	+ forte diminution des fins de contrat
J - Information et communication	-290	-120	**170**	80	90	+ forte diminution des fins de contrat
Q - Santé humaine et action sociale	1.710	1.830	**120**	200	-80	+ forte augmentation des recrutements
B-E Industries	-130	-60	**70**	-490	560	+ forte diminution des fins de contrat
N - Activités de services administratifs et de soutien	450	520	**70**	-200	270	+ forte diminution des fins de contrat
T - Activités des ménages privés	-250	-190	**60**	-180	240	+ forte diminution des fins de contrat
I - Hébergement et restauration	270	20	**-250**	-370	120	+ forte diminution des recrutements
K - Activités financières et d'assurance	490	210	**-280**	-70	-210	+ forte augmentation des fins de contrat
M - Activités spécialisées, scientifiques et techniques	410	-50	**-460**	-460	-	+ forte diminution des recrutements

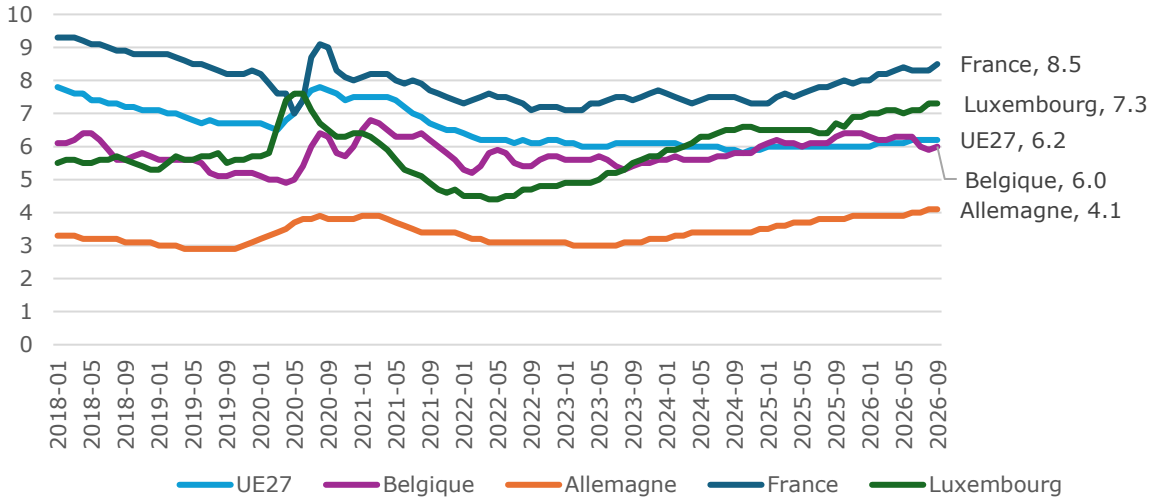
Source : IGSS, Calculs CSL

c. Chômage

Forte hausse depuis 2022-2023

Le taux ADEM atteint 6,5 % en septembre 2026 et progresse nettement depuis le milieu de 2022, ce qui concrètement correspond à 20 262 demandeurs d'emploi résidents disponibles inscrits à l'ADEM. En comparaison internationale (chômage BIT), la hausse luxembourgeoise se retrouve en Allemagne et en France, mais elle n'apparaît ni en Belgique ni pour l'ensemble de l'Union européenne.

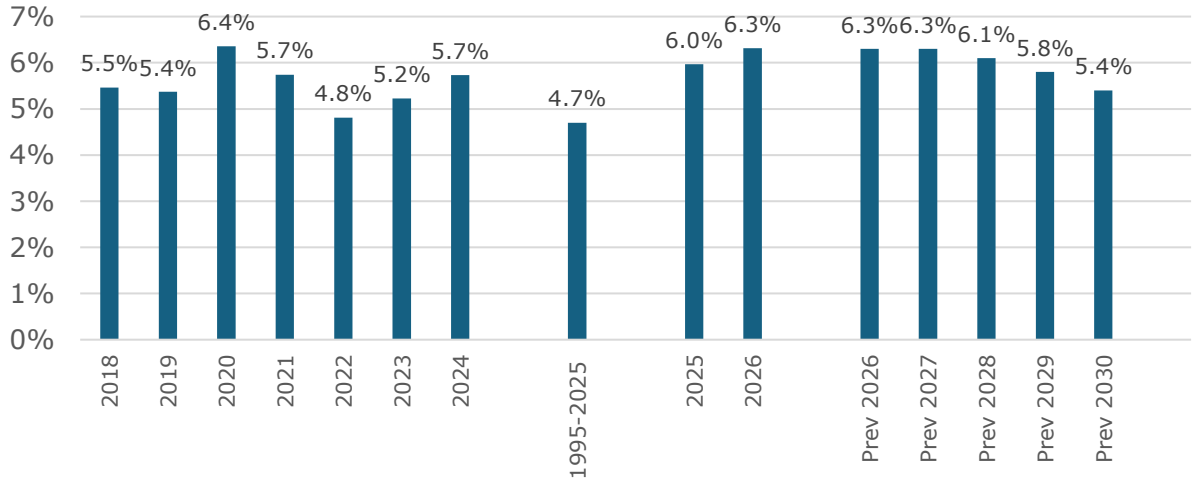
Taux de chômage mensuel BIT – 01/2018-09/2026



Source : Eurostat Chômage par sexe et âge - données mensuelles

Cette dégradation doit être reliée au ralentissement de l'emploi et non uniquement à une inadéquation individuelle des compétences. Dans la majorité des secteurs marchands, la création d'emplois est devenue plus rare et plus précaire. Les difficultés d'insertion peuvent certes révéler des problèmes d'appariement entre les offres et les profils disponibles, mais elles résultent aussi du faible nombre d'opportunités et de leur caractère moins durable.

Taux de chômage ADEM, annuel et prévisions, 2018-2030



Note : le taux de chômage annuel entre 2018 et 2025 a été calculé comme le ratio de la moyenne mensuelle des données désaisonnalisées du nombre de demandeurs d'emploi et de la population active

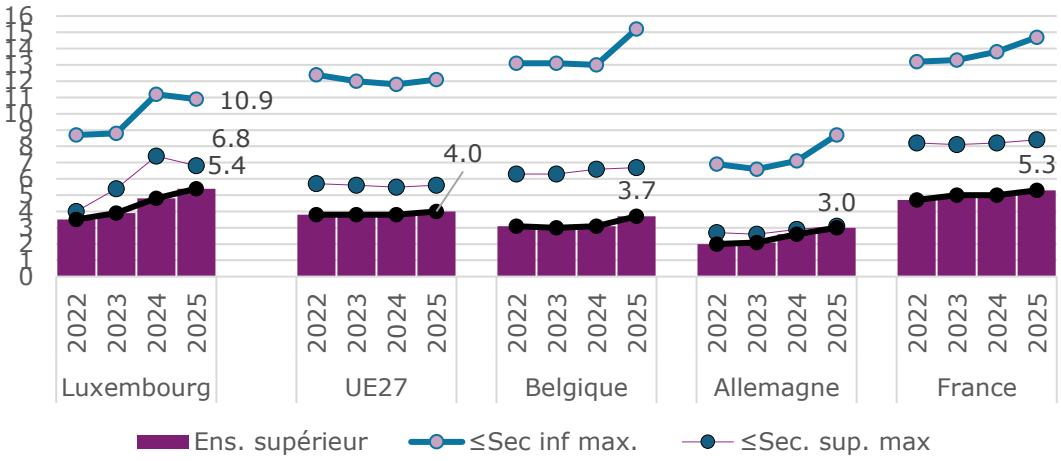
Source : STATEC, Budget vol 2, Calculs CSL

Les écarts selon le niveau d'éducation diminuent

En 2025, le taux de chômage BIT reste nettement plus élevé parmi les personnes ayant au plus le niveau secondaire inférieur : 10,9 %. Il atteint 6,8 % pour les diplômés du secondaire supérieur ou du post-secondaire non supérieur et 5,4 % pour les diplômés de l'enseignement supérieur. Le diplôme continue donc de réduire le risque de chômage en termes de niveau. Toutefois, les diplômés du supérieur connaissent la dynamique récente la plus préoccupante : leur taux augmente de 0,6 point entre 2024 et 2025. Le constat général est donc double. D'un côté, les personnes moins

qualifiées restent les plus exposées au chômage. De l'autre, la « protection » associée au diplôme supérieur se détériore : elle demeure réelle, mais elle ne suffit plus à empêcher une hausse prononcée du chômage qualifié. Cette distinction entre niveau et évolution est essentielle pour éviter des conclusions contradictoires.

Taux de chômage BIT par niveau d'éducation atteint et par pays, 15-74 ans, 2022-2025 (% de la population active)



Source : Eurostat

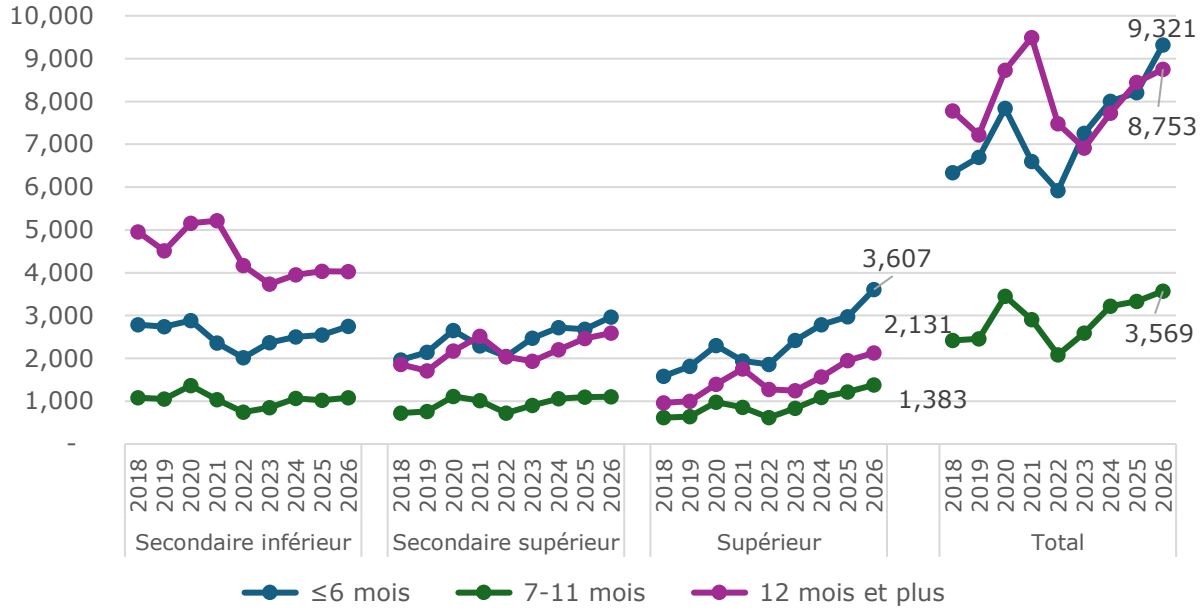
Niveau d'études et durée d'inscription

Les données administratives confirment cette transformation. Sur la période janvier-septembre, les diplômés de l'enseignement supérieur représentent 19 % des inscrits à l'ADEM en 2018, 31 % en 2025 et 33 % en 2026. Un peu plus de la moitié (54 %) sont titulaires au moins d'un master[8]. Leur nombre passe en moyenne mensuelle[9] de 2 989 en 2018 à 6 731 en 2026, soit une croissance moyenne de 11 % par an et une hausse de 16 % entre les trois premiers trimestres 2025 et 2026, pour l'ensemble des demandeurs d'emploi c'est 3 % en croissance moyenne annuelle et 9 % en 2026.

Considérant les demandeurs d'emploi résidents disponibles par niveau de qualification et par durée d'inscription à l'ADEM, les augmentations les plus marquées entre 2022 et 2026 concernent les diplômés du supérieur et en premier lieu, ceux inscrits entre 7 et 11 mois. En effet, ces derniers ont augmenté de 22 % en croissance moyenne annuelle, suivis par ceux inscrits depuis 6 mois ou moins (+18 %) et les diplômés du supérieur inscrits depuis 12 mois et plus et donc considérés comme chômeurs de longue durée (+14 %). Les autres catégories enregistrent également des croissances importantes mais moindres. Seul le nombre de chômeurs de longue durée ayant tout au plus le diplôme du secondaire inférieur recule (-1 %). Ce dernier constat doit être également lu avec un recul des moins qualifiés également visible dans la population (-1 % en croissance moyenne annuelle entre 2022 et 2025).

[8] Données à mars 2026
[9] Entre janvier et septembre de chaque année

Demandeurs d'emploi résidents disponibles inscrits à l'ADEM par niveau de diplôme et durée d'inscription, moyenne mensuelle entre janvier et septembre, 2018-2026



Source : ADEM

Taux de croissance annuel moyen de la moyenne mensuelle des demandeurs d'emploi résidents disponibles inscrits à l'ADEM par niveau de diplôme et durée d'inscription (janvier-septembre, 2022-2026)

Taux de croissance annuel moyen entre 2022 et 2026	**Durée d'inscription**			
	<6 mois	7-11 mois	12 mois et plus	Total
Secondaire inférieur	+8 %	+10 %	-1 %	+3 %
Secondaire supérieur	+10 %	+11 %	+6 %	+9 %
Supérieur	+18 %	+22 %	+14 %	+17 %
Total	+12 %	+14 %	+4 %	**+9 %**

Source : ADEM, calculs propres

Des métiers particulièrement touchés

La progression concerne plus fortement deux catégories de métiers : le support à l'entreprise (+14 %) et la banque, assurance et immobilier (+13 %). En comparant la période janvier-septembre 2025 et 2026, le nombre de demandeurs d'emploi enregistre, dans le domaine du support à l'entreprise, une hausse de 28 % dans les systèmes d'information et de télécommunication, 26 % dans celui de l'organisation et des études et 16 % dans celui de la comptabilité et de la gestion. Les demandeurs d'emploi inscrits dans les métiers spécifiques à la banque ont augmenté de 26 % entre 2025 et 2026 et de 25 % en moyenne annuelle entre 2022 et 2026. Cette évolution coïncide avec une stagnation ou une diminution des postes déclarés dans plusieurs de ces métiers (cf. point tensions et offres d'emploi).

Sept salariés sur dix titulaires d'un diplôme supérieur travaillent dans cinq secteurs : activités financières et d'assurance ; activités spécialisées, scientifiques et techniques ; enseignement ; santé humaine et action sociale ; information et communication. À l'exception de la santé, la création d'emplois est globalement très faible dans tous ces secteurs. Le risque de surqualification[10] reste

[10] Eurostat, taux de surqualification : pourcentage de personnes titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur (niveaux 5 à 8 ISCED) occupant des emplois ne nécessitant pas un tel niveau de qualification (équivalent aux grands groupes 4 à 9 ISCO), par rapport à l'ensemble des personnes employées titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur.

minoritaire, mais augmente significativement en 2025 et en 2026[11], ce qui suggère une utilisation moins complète de certaines compétences élevées.

Demandeurs d'emploi résidents disponibles inscrits à l'ADEM par métier, moyenne mensuelle entre janvier et septembre (exclus demandeurs d'emploi en mesure)

	2026	% total 2026	Taux de croissance 2025-2026	Taux de croissance annuel moyen 2022-2026
Total		100 %	+9 %	+9 %
Agriculture et pêche, espaces naturels et espaces verts, soins	733	3,6 %	+6 %	+6 %
Arts et façonnage d'ouvrages d'art	66	0,3 %	-11 %	+4 %
Banque, assurance, immobilier	695	3,4 %	+13 %	+13 %
Assurance	42	0,2 %	+15 %	+3 %
Banque	371	1,8 %	+26 %	+25 %
Finance	174	0,9 %	+7 %	+6 %
Gestion administrative banque et assurances	18	0,1 %	+17 %	+1 %
Immobilier	91	0,4 %	+14 %	+2 %
Commerce, vente et grande distribution	1.984	9,8 %	+7 %	+4 %
Communication, media et multimédia	360	1,8 %	+8 %	+9 %
Construction, bâtiment et travaux publics	1.303	6,4 %	-5 %	+8 %
Conception et études	177	0,9 %	-9 %	+10 %
Conduite et encadrement de chantier - travaux	68	0,3 %	+18 %	+9 %
Engins de chantier	28	0,1 %	+20 %	+7 %
Montage de structures	30	0,2 %	+21 %	+13 %
Second œuvre	596	2,9 %	-5 %	+12 %
Travaux et gros œuvre	403	2,0 %	-8 %	+3 %
Hôtellerie- restauration tourisme loisirs et animation	2.173	10,7 %	+9 %	+11 %
Industrie	605	3,0 %	+8 %	+9 %
Installation et maintenance	513	2,5 %	+9 %	+10 %
Sante	253	1,2 %	+9 %	+10 %
Services à la personne et à la collectivité	4.400	21,7 %	+7 %	+5 %
Nettoyage et propreté industriels	1.726	8,5 %	+4 %	+0 %
Aide à la vie quotidienne	814	4,0 %	+1 %	+3 %
Sécurité privée	697	3,4 %	+4 %	+4 %
Droit	271	1,3 %	+23 %	+17 %
Formation initiale et continue	270	1,3 %	+12 %	+6 %
Action sociale, socio-éducative et socio-culturelle	200	1,0 %	+27 %	+17 %
Recherche	195	1,0 %	+39 %	+24 %
Autres	227	1,1 %	+7 %	+15 %
Spectacle	61	0,3 %	-10 %	-1 %
Support à l'entreprise	4.830	23,8 %	+14 %	+15 %
Secrétariat et assistance	2.141	10,6 %	+9 %	+8 %
Comptabilité et gestion	811	4,0 %	+16 %	+21 %
Systèmes d'information et de télécommunication	717	3,5 %	+28 %	+32 %
Organisation et études	404	2,0 %	+26 %	+26 %
Stratégie commerciale, marketing et supervision	395	1,9 %	+14 %	+14 %
Ressources humaines	196	1,0 %	+5 %	+18 %
Direction d'entreprise	121	0,6 %	+17 %	+19 %
Achats	45	0,2 %	+19 %	+16 %
Transport et logistique	1.780	8,8 %	+10 %	+8 %
Non indiqué	518	2,6 %	+8 %	+20 %

Source : ADEM, calculs propres

Âge

Entre janvier et septembre 2026, les 45 ans et plus restent les plus nombreux, avec 8 386 demandeurs d'emploi en moyenne mensuelle. Toutefois, leur part dans le total diminue : elle passe de 44 % en 2018 à 41 % en 2026. Avec une exception, les plus de 60 ans dont le nombre a doublé entre 2018 et 2026 pour atteindre 1 376 en moyenne mensuelle en 2026.

[11] Quality of Work, CSL : 7,1 % (2024) ; 10,6 % (2025) ; 11,9 % (2026)

Par ailleurs, les 30-44 ans représentent désormais 39 % de l'ensemble des demandeurs d'emploi en 2026 contre 36 % en 2018. Les moins de 30 ans restent plus ou moins stables avec 19 % du total en 2026.

Statut spécifique

Sur une moyenne mensuelle de 20 274 demandeurs d'emploi résidents entre janvier et septembre 2026, 17 % ont un statut spécifique. Plus précisément, 9 % ont une capacité de travail réduite (CTR), c'est-à-dire bénéficiaires d'une décision de reclassement externe ; 7 % sont salariés handicapés (SH) et 1 % cumulent les deux statuts (CTR et SH). Par ailleurs, 2 430 non-résidents sont également CTR, correspondant à 55 % du total des personnes avec une capacité de travail réduite inscrites à l'ADEM.

Explication : Le reclassement professionnel externe

Le reclassement professionnel externe concerne les salariés inaptes à leur dernier poste pour raisons de santé, sans être reconnus invalides, qui n'ont pas été reclassés au sein de leur entreprise. Si le poste est occupé depuis moins de trois ans, un certificat d'aptitude établi à l'embauche est requis. D'autres situations peuvent ouvrir ce droit sous conditions, notamment le retrait d'une pension d'invalidité ou d'une rente complète, ou l'impossibilité de poursuivre un reclassement interne. Les frontaliers sont assimilés aux résidents.

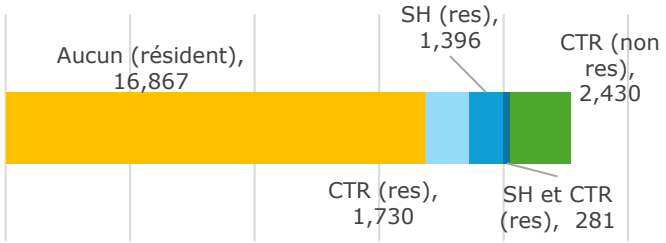
Après évaluation médicale, la Commission mixte décide du reclassement. La personne est inscrite d'office à l'ADEM dès le lendemain de la notification et peut bénéficier des indemnités de chômage, dans les limites des droits applicables. Les emplois proposés tiennent compte de ses compétences et de ses capacités réduites. En cas de reprise d'un emploi moins rémunéré, une **indemnité compensatoire** peut couvrir la différence de revenu, sous conditions. À l'épuisement des droits au chômage, une **indemnité professionnelle d'attente** peut être accordée sous conditions, notamment de justifier d'au moins cinq ans d'aptitude au dernier poste ou d'ancienneté de service dans l'entreprise concernée.

Sans emploi, le maintien du statut exige de rester inscrit à l'ADEM. Le bénéficiaire doit respecter les obligations liées à son accompagnement et se soumettre aux réévaluations médicales prévues. En cas de récupération des capacités antérieures, le retrait du statut prend effet après un préavis de six mois. Après une perte involontaire du nouvel emploi, une réinscription à l'ADEM dans les vingt jours permet de conserver le statut ; une démission entraîne sa perte.

L'évolution des CTR suit approximativement la tendance globale du chômage. Les non-résidents enregistrent depuis 2022 des taux de croissance égaux (seulement en 2024) ou supérieurs (toutes les autres années) à ceux des résidents, ceci peut s'expliquer éventuellement par l'évolution de la structure d'emploi, les résidents et les non-résidents ne se spécialisant pas dans les mêmes secteurs.

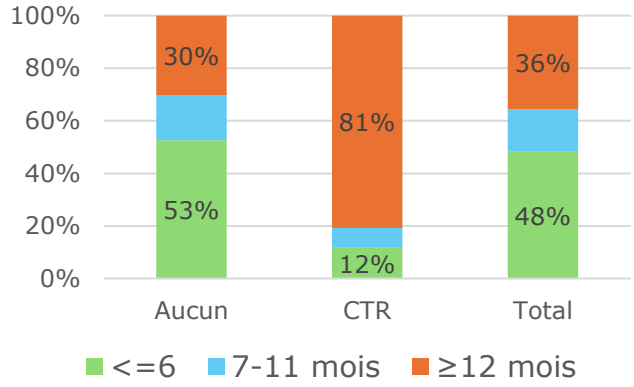
Les demandeurs d'emploi résidents avec une capacité de travail réduite montrent aussi une propension bien plus élevée à être inoccupés depuis un an ou plus et donc être chômeurs de longue durée. En effet, huit sur 10 sont inscrits depuis plus de 12 mois contre trois sur 10 pour ceux sans statut spécifique.

Demandeurs d'emploi disponibles inscrits à l'ADEM par statut spécifique et résidence, moyenne mensuelle entre janvier et septembre 2026 et taux de croissance annuel (tableau)

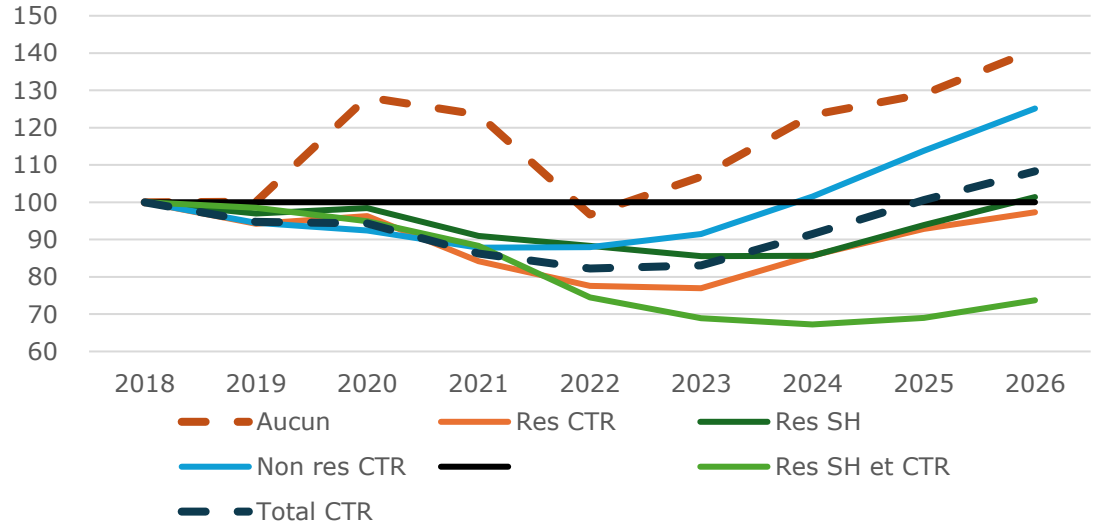


	Aucun	CTR	CTR res	CTR non res
2019	0 %	-5 %	-6 %	-6 %
2020	28 %	-1 %	2 %	-2 %
2021	-5 %	-8 %	-12 %	-5 %
2022	-21 %	-4 %	-8 %	1 %
2023	12 %	1 %	0 %	4 %
2024	15 %	10 %	11 %	11 %
2025	5 %	10 %	8 %	12 %
2026	9 %	7 %	5 %	10 %

Demandeurs d'emploi disponibles résidents inscrits à l'ADEM par statut spécifique et durée d'inscription, entre janvier et septembre 2026



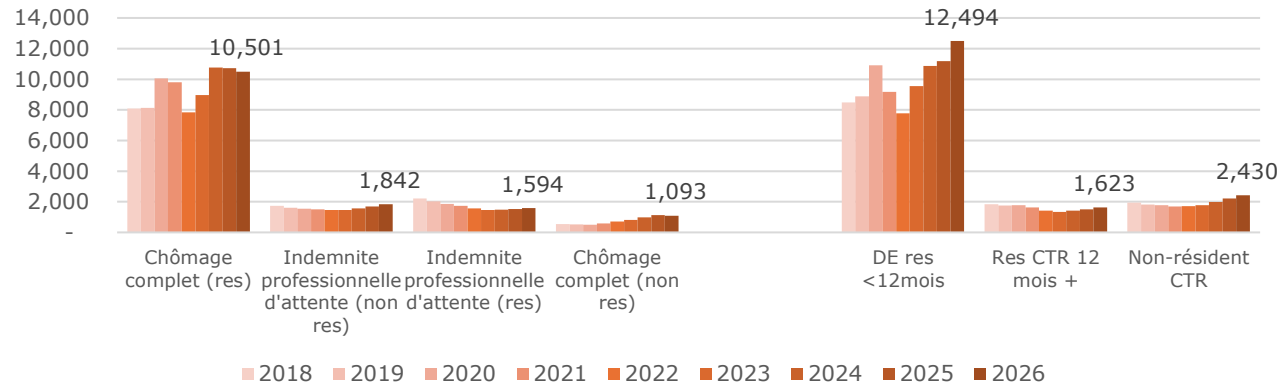
Demandeurs d'emploi disponibles inscrits à l'ADEM par statut spécifique et résidence, moyenne mensuelle entre janvier et septembre, 2018 – 2026, base100=2018



Source : ADEM

Concernant le nombre de bénéficiaires d'indemnités, les tendances sont légèrement à la baisse concernant le nombre de bénéficiaires résidents d'indemnités de chômage complet, ce qui ne reflète pas la tendance observée des demandeurs d'emploi inscrits depuis moins de 12 mois. En parallèle, le nombre de résidents CTR inscrits depuis 12 mois ou plus montre une croissance plus rapide que le nombre de demandeurs d'emploi résidents bénéficiant de l'indemnité professionnelle d'attente.

Demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM bénéficiaires d'indemnités par type d'indemnité et demandeurs d'emploi par statut, résidence et durée d'inscription, moyenne mensuelle entre janvier et septembre, 2018-2026



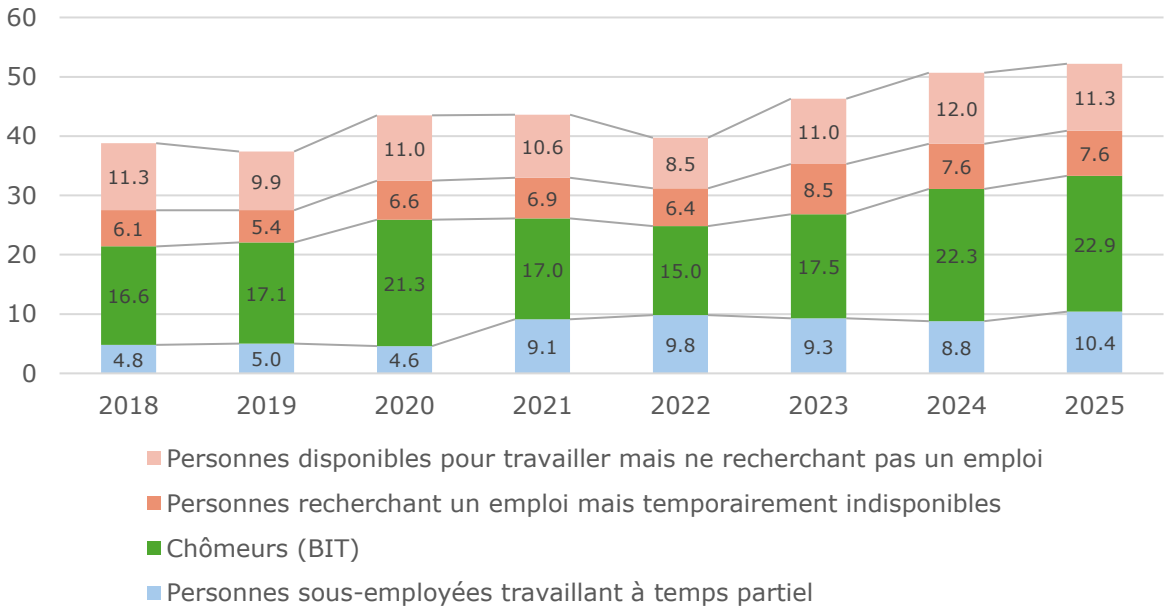
Source : ADEM

Les capacités excédentaires sur le marché du travail

Les capacités excédentaires sur le marché du travail désignent l'ensemble des besoins d'emploi non satisfaits et sont calculées uniquement pour les résidents. Elles comprennent les chômeurs au sens du BIT ainsi que les personnes à temps partiel souhaitant travailler davantage et disponibles pour le faire. Elles incluent aussi les personnes recherchant un emploi sans être immédiatement disponibles et celles disponibles mais ne recherchant pas d'emploi. Concrètement, elles offrent ainsi une vision plus large de la main-d'œuvre potentielle additionnelle que la seule notion de chômage.

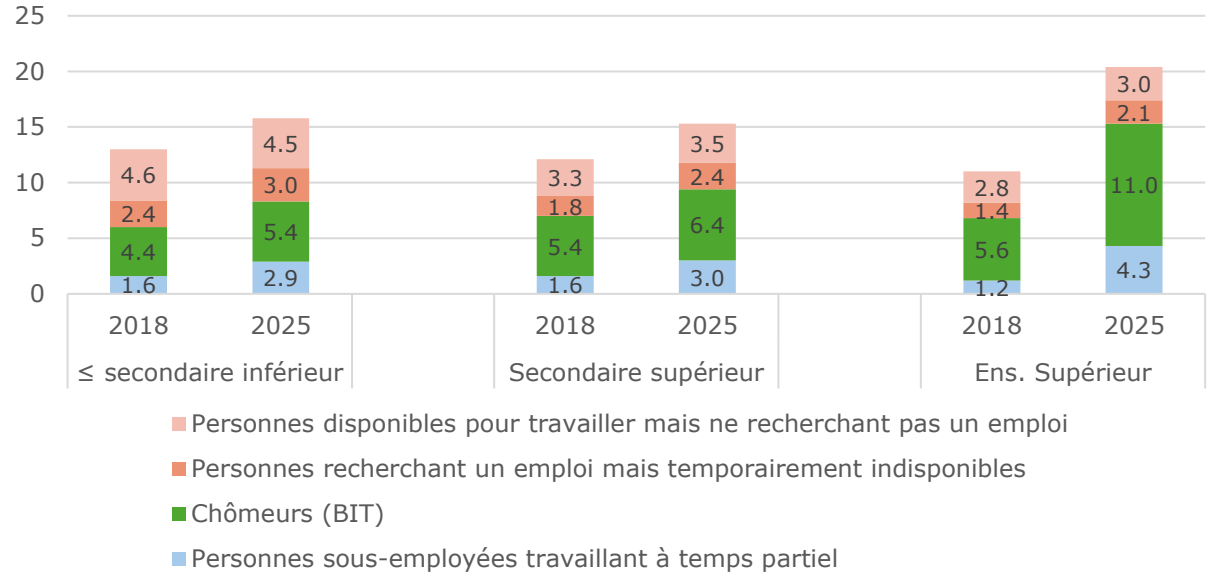
En parallèle de la hausse bien visible du nombre de chômeurs au sens du BIT entre 2023 et 2025, une autre catégorie se démarque : celle des travailleurs à temps partiel qui souhaiteraient travailler plus. Celle-ci affiche une nette tendance à la hausse depuis 2020. Ce changement est plus clairement prononcé parmi les personnes ayant atteint l'enseignement supérieur.

Capacités excédentaires sur le marché du travail, 2018-2025 (milliers de personnes)



Source : Eurostat

Capacités excédentaires sur le marché du travail par niveau d'éducation atteint, 2018 et 2025 (milliers de personnes)



Note : les données 2025 sont considérées peu fiables sauf pour les personnes disponibles pour travailler mais ne recherchant pas un emploi diplômées tout au plus de l'enseignement secondaire inférieur et des personnes sous-employées travaillant à temps partiel diplômées de l'enseignement supérieur.

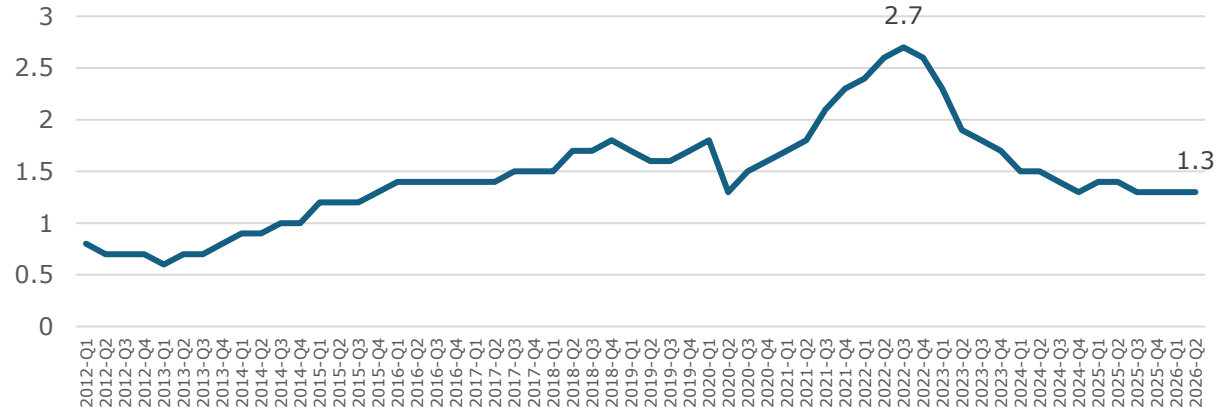
Source : Eurostat

d. Tensions et offres d'emploi

Un reflux global des tensions

Le taux de vacance d'emploi rapporte les postes nouvellement créés, non pourvus ou sur le point de l'être et faisant l'objet d'une recherche active de candidats à l'ensemble des emplois occupés ou vacants. Après un point haut en 2022, cet indicateur baisse pour l'ensemble de l'économie et pour la majorité des secteurs.

Taux de vacances d'emploi, industrie, construction et services (sauf les activités des ménages en tant qu'employeurs et les activités extraterritoriales) Q1 2012-Q2 2026



Note : Entreprises de 10 salariés ou plus, Statistiques sur les vacances d'emploi par activité de la NACE Rév. 2.1 - données trimestrielles (à partir de 2001)

Source : Eurostat

Au deuxième trimestre 2026, le taux de vacance Il se situe globalement légèrement en dessous de son niveau du deuxième trimestre 2018 (-0,4 pp.). La baisse atteint au moins 1,5 point dans les catégories des télécommunications, la programmation informatique, le conseil, l'infrastructure informatique et autres activités de service informatique (1,8 pp.) ; les activités spécialisées, scientifiques et techniques (-1,7 pp.) et les activités de services administratifs et de soutien (-1,6 pp.). Les tensions reculent également dans les activités financières et d'assurance (-0,6 pp.). Par rapport à 2018, le taux de vacances d'emploi a augmenté de 0,3 pp. ou plus dans l'industrie (+0,5 pp.) ; le transport et entreposage (+0,3 pp.) ; la santé humaine et activités d'action sociale (+0,3 pp.) et les autres activités de services (+0,3 pp.).

Postes déclarés à l'ADEM et vacants par métier, moyenne mensuelle entre janvier et septembre

	Postes déclarés				Postes vacants à la fin du mois			
	2026	% total 2026	Taux de croissance 2025-2026	Taux de croissance annuel moyen 2022-2026	2026	% total 2026	Taux de croissance 2025-2026	Taux de croissance annuel moyen 2022-2026
Total	3.314	100 %	+3 %	-6 %	6.921	100 %	+1 %	-14 %
Agriculture et pêche, espaces naturels et espaces verts, soins aux animaux	94	2,8 %	-2 %	-5 %	97	1,4 %	+11 %	-12 %
Arts et façonnage d'ouvrages d'art	4	0,1 %	-5 %	-4 %	9	0,1 %	-17 %	-9 %
Banque, assurance, immobilier	198	6,0 %	-4 %	-10 %	432	6,2 %	-10 %	-19 %
Commerce, vente et grande distribution	230	6,9 %	+20 %	+0 %	456	6,6 %	+22 %	-5 %
Communication, media et multimédia	38	1,2 %	+14 %	-3 %	66	1,0 %	+15 %	-7 %
Construction, bâtiment et travaux publics	347	10,5 %	-1 %	-11 %	897	13,0 %	+13 %	-16 %
Hôtellerie-restauration tourisme loisirs et animation	295	8,9 %	-17 %	-8 %	604	8,7 %	-17 %	-9 %
Industrie	175	5,3 %	+6 %	+0 %	404	5,8 %	-19 %	-8 %
Installation et maintenance	186	5,6 %	-0 %	-5 %	422	6,1 %	-9 %	-4 %
Santé	168	5,1 %	+39 %	+11 %	342	4,9 %	+48 %	+10 %
Services à la personne et à la collectivité	525	15,9 %	+14 %	+3 %	1.003	14,5 %	+21 %	-4 %
Action sociale, socio-éducative et socio-culturelle	144	4,4 %	+25 %	+11 %	252	3,6 %	+38 %	+14 %
Nettoyage et propreté industriels	109	3,3 %	+27 %	+9 %	201	2,9 %	+48 %	+5 %
Droit	80	2,4 %	+10 %	-5 %	189	2,7 %	-9 %	-21 %
Aide à la vie quotidienne	69	2,1 %	+8 %	+2 %	143	2,1 %	+45 %	+5 %
Autres	124	3,7 %	+1 %	-0 %	218	3,1 %	+6 %	-3 %
Spectacle	6	0,2 %	+4 %	-12 %	8	0,1 %	0 %	-15 %
Support à l'entreprise	815	24,6 %	-1 %	-11 %	1.757	25,4 %	-9 %	-22 %
Comptabilité et gestion	230	6,9 %	+6 %	-14 %	598	8,6 %	-17 %	-27 %
Systèmes d'information et de télécommunication	227	6,8 %	-1 %	-13 %	503	7,3 %	-0 %	-23 %
Secrétariat et assistance	182	5,5 %	-11 %	-9 %	294	4,3 %	-21 %	-13 %
Organisation et études	66	2,0 %	+1 %	-10 %	146	2,1 %	+24 %	-23 %
Autres	110	3,3 %	+1 %	-4 %	216	3,1 %	+1 %	-12 %
Transport et logistique	230	7,0 %	+9 %	+1 %	422	6,1 %	+14 %	-11 %

Source : ADEM

Les données de l'ADEM vont dans le même sens. Entre janvier et septembre 2025 et 2026, le nombre de postes déclarés augmente de 3 %, mais le stock de postes disponibles en fin de mois n'augmente que de 1 %. En croissance moyenne annuelle entre 2022 et 2026, les postes déclarés diminuent de 6 % et les postes vacants en fin de mois de 14 %.

Des tensions ciblées

Toutefois, les progressions ne sont pas uniformes. Les domaines de métiers dont le nombre de postes déclarés a reculé à la fois entre 2025 et 2026 et en croissance moyenne annuelle entre 2022 et 2026 sont : le domaine de la banque, de l'assurance et de l'immobilier ; celui de la construction, du bâtiment et des travaux publics (qui a toutefois la particularité de montrer une hausse des postes vacants entre 2025 et 2026) ; celui de l'hôtellerie-restauration, tourisme, loisirs et animation ; de l'installation et de la maintenance ; du support à l'entreprise ; des systèmes d'information et de télécommunication et du secrétariat et de l'assistance.

L'ADEM identifie néanmoins des métiers en très forte pénurie : certains métiers bancaires, la pose et la restauration de couvertures, l'ingénierie industrielle, la maintenance et la réparation, les soins, l'action sociale et l'éducation de jeunes enfants, le conseil juridique, l'analyse financière, l'audit et plusieurs fonctions informatiques font partie de la liste des métiers en pénurie. Certaines de ces pénuries portent donc sur des compétences très précises et ne prouvent pas l'existence d'un déficit général de main-d'œuvre au vu des évolutions visibles du nombre de demandeurs d'emploi dans ces mêmes métiers.

e. Faillites

Le nombre de pertes d'emplois liées aux faillites montre une tendance à la baisse sur le premier semestre depuis 2024 et depuis 2020, à la hausse sur le deuxième semestre. En 2025, 3 022 emplois ont été perdus à cause des faillites.

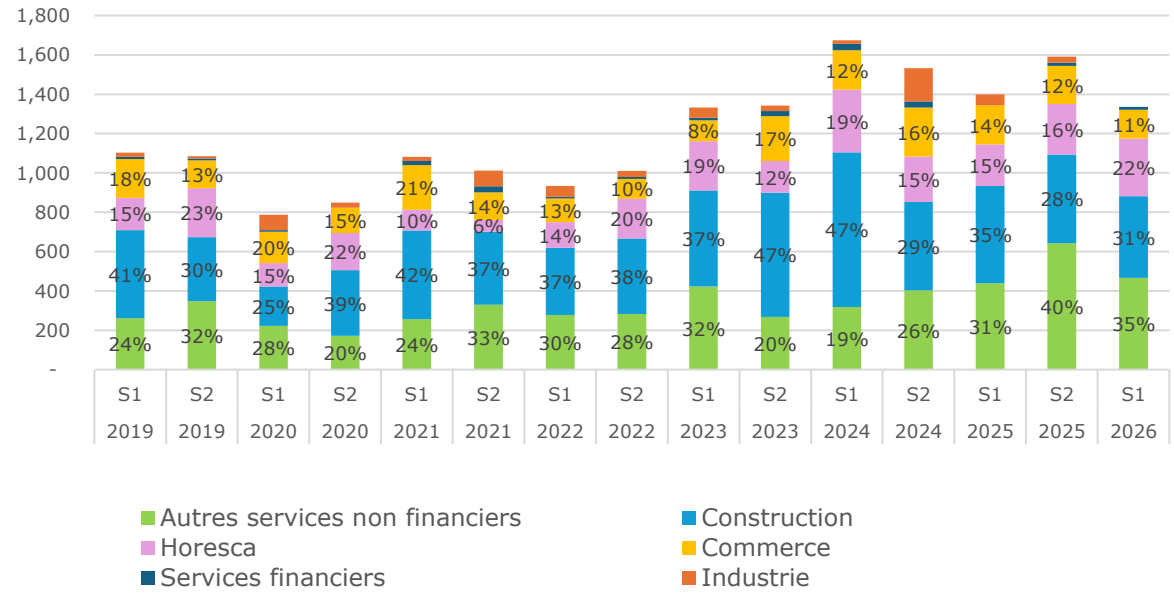
Au premier semestre 2026, plus d'un tiers des pertes d'emplois découle des faillites dans la catégorie sectorielle des autres services non financiers, 31 % du secteur de la construction et 22 % de l'Horeca.

Pertes de postes d'emploi salariés liées aux faillites, 2019 et S1 2026



Source : STATEC

Pertes de postes d'emploi salariés liées aux faillites par secteur, 2019 et S1 2026



Source : STATEC

Le marché du travail est donc au ralenti et change de profil. La spécialisation dans la finance et les activités qualifiées, combinée au poids des frontaliers, reste une caractéristique structurelle. Mais la croissance de la VAB ne se traduit pas systématiquement en emplois, la création nette est concentrée dans l'administration et la santé et pour les secteurs marchands, la création affiche un solde négatif ou repose sur les CDD, tandis que le chômage augmente, notamment parmi les diplômés du supérieur. Dans ce contexte, la coexistence d'un chômage en hausse et de pénuries ciblées n'est pas paradoxale mais soulève néanmoins des questions de fond quant aux raisons des problèmes d'appariement de l'offre et de la demande d'emploi.

Les tendances observées appellent ainsi une réponse qui ne se limite pas à l'adaptation des compétences. La faiblesse des créations nettes dans plusieurs activités, l'augmentation du chômage parmi les diplômés et les difficultés persistantes des personnes en reclassement montrent la diversité des obstacles au retour à l'emploi. La formation demeure indispensable, mais elle doit s'articuler avec des possibilités effectives de recrutement, un accompagnement adapté et une amélioration de l'accessibilité et de la qualité des emplois proposés. C'est au regard de ces exigences que doivent être appréciés les choix budgétaires.

2.4. Mise en perspective avec le budget

Le projet de budget reconnaît le ralentissement de l'emploi et renforce les moyens du Fonds pour l'emploi. Cette progression est nécessaire, mais elle répond davantage aux conséquences de la dégradation du marché du travail qu'à la prévention des ruptures professionnelles. La stratégie budgétaire ne cible pas suffisamment la hausse du chômage qualifié, la faiblesse des créations nettes d'emplois dans les secteurs marchands, la dégradation de la qualité des recrutements et les difficultés propres aux personnes en reclassement externe.

Pour la CSL, la politique de l'emploi doit mieux articuler indemnisation, accompagnement, formation et création d'emplois durables. Elle doit également anticiper les effets de la reprise économique modérée, des transformations liées à l'intelligence artificielle et du vieillissement des salariés mais aussi être vigilante à leur état de santé au vu des prévisions concernant le reclassement, afin de prévenir les risques d'exclusion professionnelle, économique et sociale.

a. Une reprise fragile, qui ne garantit ni la baisse du chômage ni la qualité de l'emploi

Le marché du travail luxembourgeois ne se trouve plus dans la configuration d'avant la crise sanitaire et, surtout, d'avant 2023. Après +3,6 % en 2022, la croissance de l'emploi a ralenti à +2,6 % en 2023, puis à +0,9 % en 2024 et 2025, son rythme le plus faible depuis 2009. Le redressement à +1,6 % en 2026 reste largement porté par l'administration publique, la santé et l'action sociale. Il

profite en outre davantage aux frontaliers qu'aux résidents et ne réduira donc pas mécaniquement le chômage résident.

La progression agrégée masque ainsi une création nette faible, voire négative, dans plusieurs secteurs marchands. Depuis 2023, l'informatique, le commerce et la construction connaissent des suppressions nettes d'emplois ou une dynamique limitée. Cette faiblesse est particulièrement préoccupante dans les services intensifs en qualifications : les activités financières, l'information-communication et les activités spécialisées concentrent une part importante de l'emploi des diplômés du supérieur, alors que leurs débouchés se tassent. Sept salariés diplômés du supérieur sur dix travaillent dans cinq grands ensembles sectoriels qui créent très peu d'emplois, hors santé.

La nature contractuelle des créations d'emplois appelle également à la prudence. Entre juin 2025 et juin 2026, pour la troisième période consécutive, le solde reste positif grâce aux contrats à durée déterminée : -2 690 CDI contre +9 230 CDD. Une hausse du nombre d'emplois ne suffit donc plus à identifier une évolution favorable lorsqu'elle s'accompagne de contrats plus courts, de transitions plus fréquentes et d'un risque accru d'allers-retours entre emploi et chômage.

L'objectif de créer des emplois « plus nombreux et de meilleure qualité » doit dès lors se traduire par des engagements mesurables. Le suivi budgétaire devrait porter non seulement sur le nombre d'emplois, mais aussi sur les CDI, les rémunérations, l'adéquation des postes aux qualifications et les transitions vers un emploi durable. La hausse des recrutements au salaire social minimum non qualifié, le risque de surqualification et les pertes nettes d'emplois parmi les 45-54 ans renforcent la nécessité de parler de l'emploi quantitativement et qualitativement.

b. Reconnaître le chômage qualifié et mieux diagnostiquer les pénuries

Le projet budgétaire ne nie pas la hausse du chômage : en août 2026, le ministère dénombre 20 136 demandeurs d'emploi, soit +11,5 % sur un an, et un taux de chômage corrigé des variations saisonnières de 6,5 %. Le discours reste pourtant centré sur une pénurie de main-d'œuvre qualifiée qui toucherait « la quasi-totalité des secteurs ». Cette présentation est trop générale au regard du recul des taux de vacance et de l'augmentation du chômage parmi les diplômés du supérieur.

Sur les trois premiers trimestres de 2026, ces derniers représentent un tiers des inscrits à l'ADEM, contre 19 % en 2018. Leur nombre augmente en moyenne de 9 % par an sur cette période et de 16 % entre 2025 et 2026. Si le diplôme protège encore du chômage, cette protection s'affaiblit : le taux de chômage au sens du BIT des diplômés du supérieur atteint 5,4 % en 2025, en hausse de 0,6 point sur un an, tandis que celui des autres catégories diminue.

La dégradation touche notamment les systèmes d'information, la comptabilité et la gestion, l'organisation et les études ainsi que les métiers de la banque. Entre 2025 et 2026, la hausse du nombre de demandeurs d'emploi dépasse 25 % dans plusieurs de ces groupes, alors que les postes déclarés stagnent ou diminuent. Le problème ne relève donc pas uniquement d'une inadéquation individuelle des compétences : il traduit aussi une demande de travail insuffisante dans les activités concernées.

Le renforcement des dispositifs destinés aux jeunes et aux personnes les plus éloignées de l'emploi est nécessaire, mais ne répond pas à lui seul à cette évolution des profils. Un accompagnement spécifique des demandeurs d'emploi qualifiés et expérimentés, associant bilan approfondi, identification précise des compétences manquantes, validation des acquis et mise en relation ciblée serait le bienvenu. Il s'agit de prévenir le déclassement et la perte de compétences, particulièrement lorsque le chômage se prolonge.

Parallèlement, les pénuries doivent faire l'objet d'un diagnostic plus précis. Les taux de vacance ont nettement reculé depuis le pic de 2022 et se situent globalement légèrement sous leur niveau de 2016. Les baisses atteignent au moins 1,5 pp. dans l'information-communication, les activités spécialisées et les services administratifs et de soutien. Selon l'ADEM, des tensions réelles subsistent, mais elles concernent des métiers précis. L'analyse doit donc porter sur les métiers et les compétences recherchées.

Le Gouvernement privilégie trois réponses : une meilleure identification des compétences grâce à l'outil présenté dans le budget sous l'intitulé « Flagship AI for skills », la formation et la facilitation des procédures d'immigration pour certains métiers. Ces leviers restent partiels s'ils ne reposent pas sur une distinction entre les différentes causes des difficultés de recrutement qui peuvent relever d'un nombre insuffisant de personnes disponibles ; d'une inadéquation précise des compétences ; des rémunérations ou des conditions de travail peu attractives, ainsi que des obstacles liés à la mobilité, aux horaires ou à la reconnaissance des qualifications mais aussi d'une sélectivité excessive

des recrutements, notamment en matière d'expérience, ou d'éventuelles discriminations liées à l'âge. La coexistence de pénuries et de chômage qualifié impose de distinguer les raisons des tensions sur les métiers identifiés.

Un plan d'action visant à traiter les métiers en tension élaboré à l'initiative de l'ADEM, avec les syndicats, les employeurs, les opérateurs de formation et, selon les besoins, les acteurs de l'enseignement ou de l'intérim pourrait être envisagé. Ce travail devrait intégrer les possibilités de recrutement parmi les demandeurs d'emploi et anticiper les besoins de remplacement liés au vieillissement des salariés. Une réponse exclusivement fondée sur la formation n'est pas suffisante, les difficultés relevant parfois de la qualité des emplois proposés, elle ne pourrait pas, à elle seule les résoudre durablement.

Anticiper les tensions et besoins de recrutement : exemple d'analyse

Le Service public de l'emploi wallon mène une enquête annuelle auprès des entreprises pour identifier leurs besoins en main-d'œuvre et les compétences recherchées. Les réponses sont croisées avec les données sur les offres d'emploi, les candidats disponibles et l'expertise des acteurs de terrain.

L'objectif est de mieux comprendre les difficultés de recrutement : manque de candidats, inadéquation des compétences, exigences particulières ou conditions de travail peu attractives. Ces résultats contribuent à identifier les métiers en tension mais également à adapter les formations et l'accompagnement.

L'analyse permet entre autres de lister les métiers en tension par secteurs et métiers et :

- D'identifier le type de tension : structurelle, conjoncturelle, non déterminable
- De calculer un indice de criticité globale
- De déterminer les causes des tensions
    - Manque de candidatures reçues
    - Profil candidat :
    - Études ou formation initiale
    - Brevets-certification
    - Compétences linguistiques (français ou autres)
    - Compétences techniques
    - Compétences numériques
    - Expérience professionnelle
    - Mobilité géographique
    - Compétences non techniques / softskills
    - Conditions de travail :
    - Type de contrat de travail
    - Horaires
    - Rémunération
    - Sécurité au travail
    - Pénibilité au travail
    - Déficit d'image du métier
- Démographie
    - Métiers dans lesquels plus d'un tiers des travailleurs sont âgés de 50 ans et plus

c. Des moyens ministériels en hausse contribuant au renforcement du Fonds pour l'emploi

Le total des dépenses courantes et en capital du ministère du Travail passe de 1,304 milliard d'euros en 2026 à 1,467 milliard en 2027, soit une hausse d'environ 12,6 %. L'essentiel de cette progression provient de la ligne budgétaire du Fonds pour l'emploi, qui augmente de 1,058 à 1,204 milliard d'euros (+13,8 %). Les crédits de l'ADEM passent de 78,9 à 82,9 millions (+5,0 %), ceux de l'ITM de 33,8 à 36,7 millions (+8,5 %) et ceux des mesures en faveur des accidentés de la vie et des personnes handicapées de 104,6 à 113,4 millions (+8,4 %).

Évolution des dépenses courantes, Ministère du travail, 2026-2027 (millions €)

Libellé	2026 — Budget	2027 — Projet de budget	Taux de croissance 2026-2027
Travail. - Dépenses générales	26,1	28,6	9,6 %
Agence pour le développement de l'emploi	78,9	82,9	5,0 %
Inspection du travail et des mines	33,8	36,7	8,5 %
École supérieure du travail	0,9	0,9	2,3 %
Fonds pour l'emploi	1 057,8	1 203,5	**13,8 %**
Mesures dans l'intérêt de l'emploi, respectivement du réemploi des accidentés de la vie et des personnes handicapées	104,6	113,4	8,4 %
Économie sociale et solidaire	1,1	1,1	0,0 %
Total des dépenses courantes	1 303,2	1 467,1	**12,6 %**

Source : Vol 1, Ministère du travail, p. 145, calculs CSL

Cette progression est bienvenue compte tenu de la hausse du nombre de demandeurs d'emploi et de la future prise en charge de frontaliers. Les moyens de l'ADEM augmentent toutefois moins rapidement que les dépenses du Fonds. Il importe donc de vérifier qu'ils permettent un accompagnement adapté.

La hausse des crédits pour l'ITM devrait être explicitement reliée à l'ambition de créer des emplois de meilleure qualité. La progression très limitée des crédits de l'École supérieure du travail interroge également, alors que les transitions numériques et écologiques devraient permettre de renforcer les capacités collectives de formation et de dialogue social.

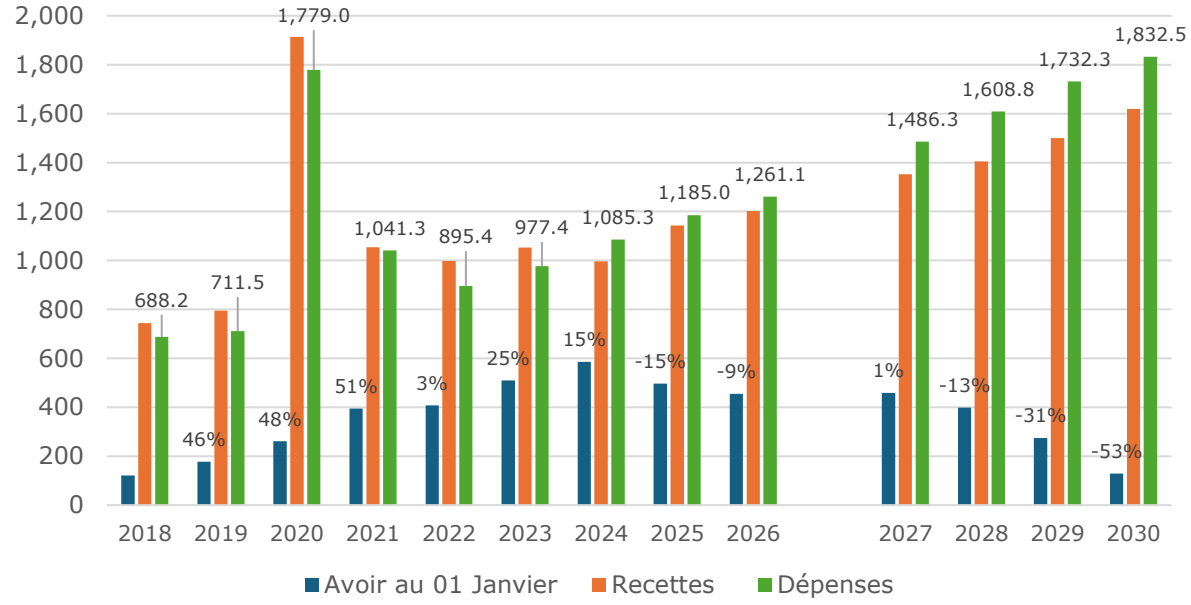
Enfin, la pénurie de médecins du travail devrait appeler une réponse budgétaire ambitieuse. Dès 2024, la CSL soulignait que les recrutements compensaient à peine les départs à la retraite et qu'environ la moitié des médecins en exercice partiraient dans les dix années suivantes. Elle demande de garantir une formation en médecine du travail au Luxembourg et de renforcer l'attractivité de la profession par une revalorisation sensible des rémunérations et un allègement des conditions de travail. Le budget doit prévoir les moyens nécessaires pour assurer une médecine du travail de qualité.

d. Un Fonds pour l'emploi davantage sollicité, dont le financement doit être sécurisé

Le Fonds pour l'emploi finance les indemnités de chômage, les mesures en faveur de l'emploi des jeunes et des adultes, la formation pratique en entreprise ainsi que l'insertion et la réinsertion professionnelles. Ses ressources proviennent des impôts de solidarité, d'une contribution sociale prélevée sur les carburants, de dotations budgétaires et de remboursements.

Ses dépenses nominales passent de 1,261 milliard d'euros en 2026 à 1,486 milliard en 2027 (+17,9 %), tandis que ses recettes progressent de 1,202 à 1,352 milliard (+12,5 %). Après application d'une moins-value forfaitaire de 5 % aux dépenses, l'avoir au 1er janvier passe de 454,5 millions en 2026 à 458,4 millions en 2027, puis diminue à 129,0 millions en 2030.

Évolution des recettes, des dépenses courantes et de l'avoir au 1er janvier, Fonds pour l'emploi, 2018-2030 (millions €) et taux de croissance de l'avoir au 1er janvier



Source du tableau : Vol. II, p. 434.

Cette trajectoire pourrait appeler à une décision politique avant 2030. Le budget prévoit des dotations ordinaires de seulement 1 million d'euros jusqu'en 2027, puis de 30, 60 et 100 millions entre 2028 et 2030. Ces apports aident effectivement à garder la réserve en positif mais n'empêchent pas sa diminution. L'équilibre du Fonds ne doit pas être recherché par une réduction des droits ou des mesures en faveur de l'emploi lorsque la situation économique se dégrade.

La présentation budgétaire applique par ailleurs un ajustement uniforme de 5 % aux dépenses prévues entre 2026 et 2030, soit une moins-value de 74,3 millions dès 2027, sans justification détaillée par ligne. Une telle correction peut se justifier par une sous-exécution passée, mais elle risque aussi de sous-estimer les besoins de financement.

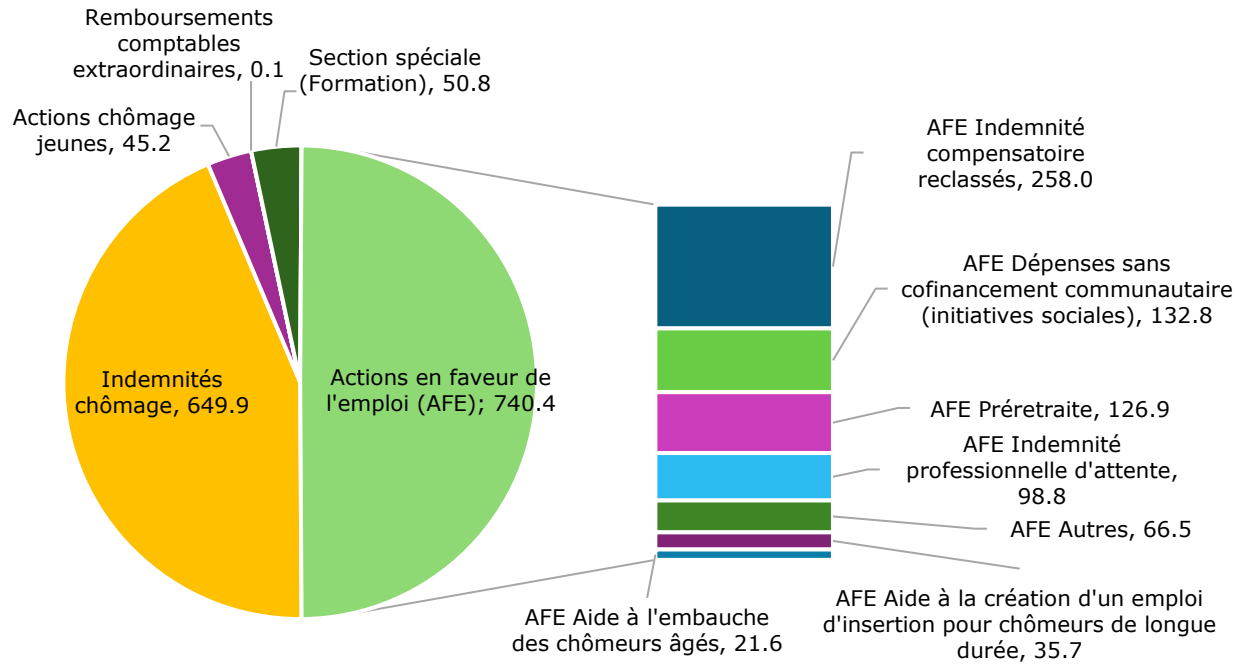
Une programmation pluriannuelle transparente précisant les hypothèses de bénéficiaires et de coûts unitaires et l'exécution des derniers exercices pourrait aider à évaluer les dépenses envisagées. Les salariés ne doivent pas supporter, par une moindre protection, le décalage entre les recettes et les dépenses d'un fonds dont qui n'aurait pas été anticipé.

e. Des dépenses essentiellement réparatrices pour l'indemnisation et la protection des revenus

En 2027, les dépenses du Fonds se répartissent principalement entre :

- Les indemnités de chômage, qui représentent 44 % du total, dont 37 % pour le chômage complet ;
- Les actions contre le chômage des jeunes, à hauteur d'environ 3%, réparties presque également entre le contrat d'appui-emploi (CAE : 1,5 %) et le contrat d'initiation à l'emploi (CIE : 1,6 %) ;
- Les actions en faveur de l'emploi, qui concentrent 50% des dépenses, notamment l'indemnité compensatoire des salariés reclassés (17 %), les initiatives sociales en faveur de l'emploi sans cofinancement communautaire (9 %), la préretraite (9 %) et l'indemnité professionnelle d'attente (7 %) ;
- La section spéciale « Formation », qui représente 3,4 % du total, dont 1,7 % pour l'aide à la promotion de l'apprentissage.

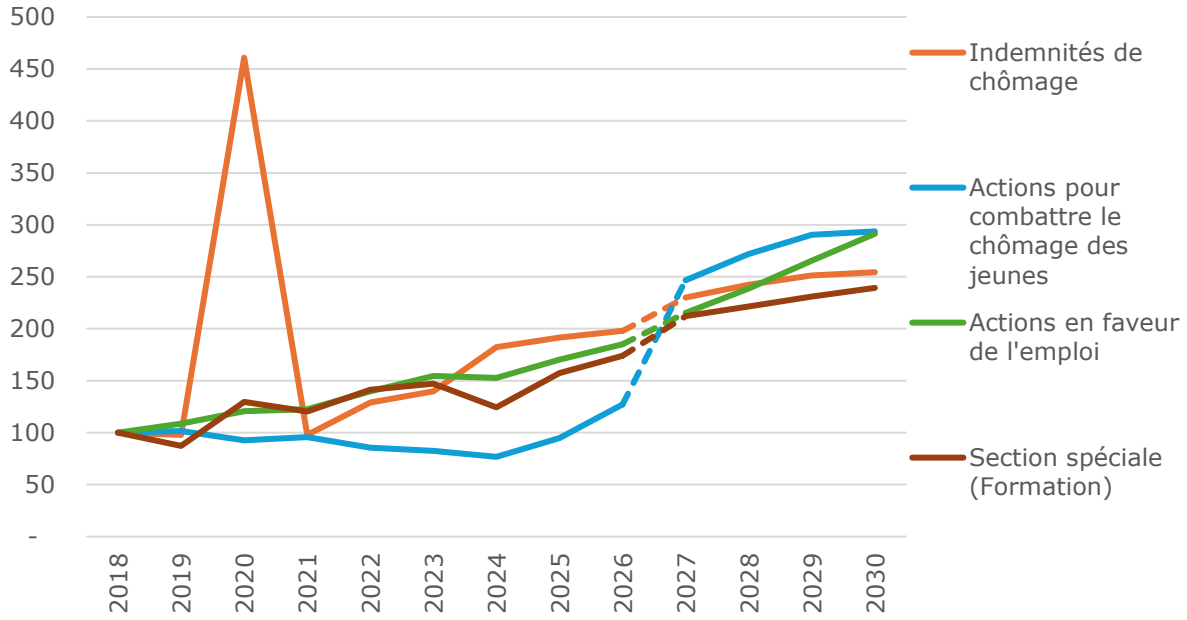
Répartition des dépenses du Fonds pour l'emploi, 2027 (millions €)



Source : Budget pluriannuel 2027-2030, Vol. 2, Fonds pour l'emploi, pp. 436-437

À l'horizon 2030, les actions contre le chômage des jeunes enregistrent la progression la plus importante, dans une logique de rattrapage. Les actions en faveur de l'emploi augmentent également fortement. Les indemnités compensatoires et les indemnités professionnelles d'attente expliquent ensemble 30 % de la hausse des dépenses du Fonds pour l'emploi en 2027, 48 % en 2028, 56 % en 2029 et 77 % en 2030. Entre 2026 et 2030, leur croissance moyenne annuelle atteint respectivement 21 % et 12 %.

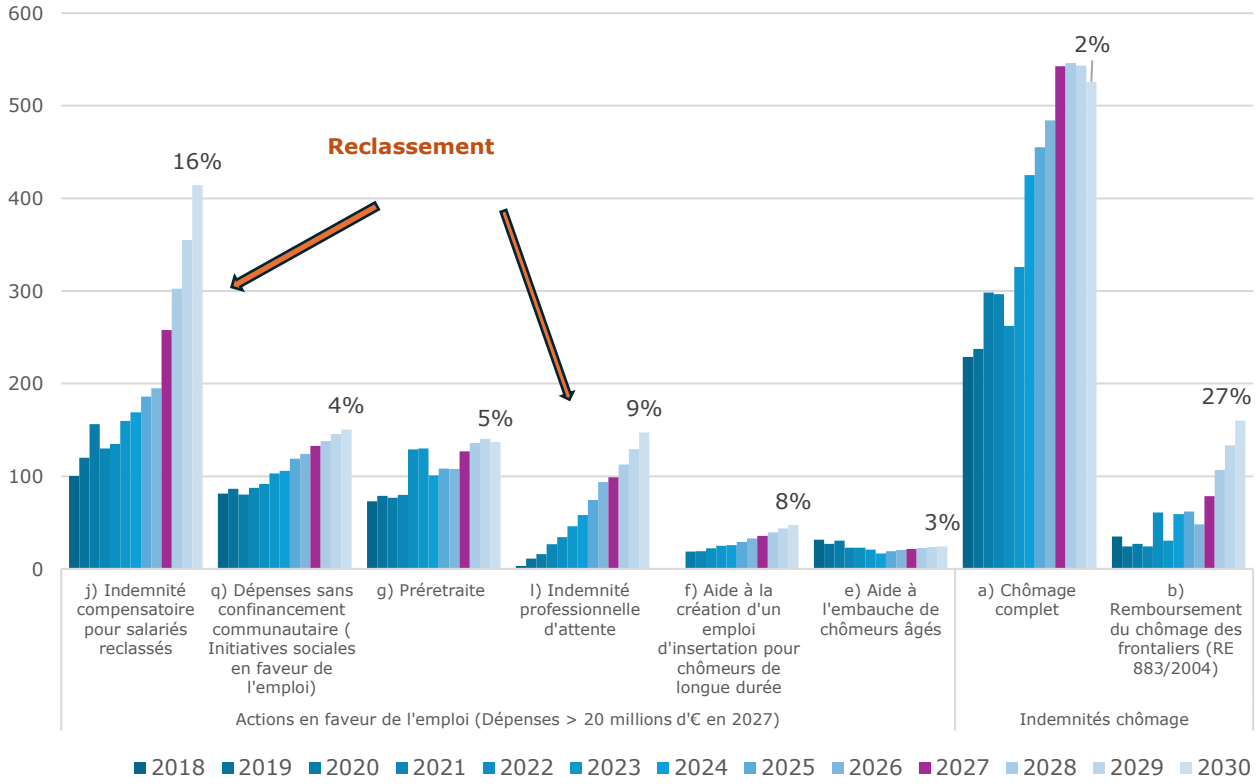
Évolution des 4 catégories de dépenses du Fonds pour l'emploi, 2018-2030 (base 100= 2018)



Source : Budget pluriannuel 2027-2030, Vol. 2, Fonds pour l'emploi, pp. 436-437

À ces évolutions s'ajoute la réforme européenne de la coordination des systèmes de sécurité sociale, adoptée par le Conseil de l'Union européenne puis par le Parlement européen. Elle modifiera la prise en charge du chômage des frontaliers, dont les crédits de remboursement ont été revalorisés entre 2027 et 2030. Le Luxembourg deviendra compétent pour les personnes ayant travaillé au moins 22 semaines dans le pays, ce qui entrainera des prises en charge en termes d'indemnités et d'accompagnement plus conséquentes qu'actuellement. En dessous de 22 semaines d'activité ininterrompue, la législation du pays de résidence restera applicable. Le Luxembourg, qui s'est opposé au texte au Conseil, disposera d'une période transitoire de cinq ans, prolongeable à sept ans. Cette réforme implique d'anticiper les besoins de financement et les capacités supplémentaires de l'ADEM, même si plusieurs modalités pratiques d'indemnisation, de contrôle et d'accompagnement restent à préciser.

Évolution des dépenses principales liées aux actions en faveur de l'emploi et aux indemnités chômage du Fonds pour l'emploi, 2018-2030 (millions €) et taux de croissance annuel moyen entre 2026-2030



Source : Budget pluriannuel 2027-2030, Vol. 2, Fonds pour l'emploi, pp. 436-437

L'indemnisation chômage constitue une prestation d'assurance et réduit les inégalités sociales et économiques. La CSL regrette l'absence d'un lien budgétaire suffisamment visible entre indemnisation, bénéficiaires, accompagnement et retour durable à l'emploi. Les demandeurs d'emploi ne doivent pas être sanctionnés pour une insuffisance de postes disponibles.

f. Renforcement des dispositifs sans évaluation ni objectifs

Les actions contre le chômage des jeunes passent de 23,3 millions d'euros en 2026 à 45,2 millions en 2027, soit presque un doublement. Les crédits du CAE progressent de 14,4 à 21,7 millions (+51 %) et ceux du CIE de 8,9 à 23,5 millions (+164 %). Cet effort est cohérent avec le ralentissement des recrutements, mais le budget ne précise ni le nombre de bénéficiaires attendu, ni les taux de conversion vers un CDI, ni le maintien dans l'emploi à douze mois.

Les initiatives sociales en faveur de l'emploi voient leurs crédits passer de 124,2 à 132,8 millions d'euros (+7,0 %), principalement pour les CIGR/CIGL, ProActif et Forum pour l'emploi. Leur rôle est essentiel pour les personnes éloignées du marché du travail. Une plus grande transparence pour évaluer les réinsertions durables selon les actions suivies serait utile.

Les aides aux entreprises devraient être octroyés avec des critères tels que la stabilité des contrats, la formation, le respect du droit du travail et du dialogue social. Elles doivent soutenir des créations d'emplois supplémentaires, sans favoriser la rotation du personnel ou le remplacement de CDI par des CDD.

Cette conditionnalité doit également concerner les aides aux entreprises destinées à la mise en œuvre de l'intelligence artificielle, en intégrant des engagements de maintien de l'emploi.

g. Formation, reclassement et prévention des ruptures des carrières

Les crédits de formation augmentent, mais restent dispersés et insuffisants pour financer des reconversions longues. La priorité est de garantir des parcours accessibles, rémunérés et certifiants, avant comme après la perte d'emploi.

La prévention doit être renforcée dès 45 ans par des bilans de carrière, un accès effectif à la formation, l'adaptation des postes et la lutte contre les discriminations. Elle doit permettre d'anticiper l'usure professionnelle et les risques de rupture, plutôt que d'intervenir uniquement après la perte d'emploi.

Pour les personnes en reclassement externe, les moyens consacrés à la protection des revenus progressent nettement, tandis que ceux destinés au retour à l'emploi et à la formation restent faibles. La CSL préconise de préserver les garanties financières tout en renforçant encore les possibilités de reconversion et de retour vers un emploi adapté. Par ailleurs, dans un contexte de quasi-stagnation du nombre de bénéficiaires d'une pension d'invalidité[12], une éventuelle substitution de dispositifs d'activation à la pension d'invalidité risquerait de fragiliser, sur les plans économique et social, la fin de carrière de personnes dont l'état de santé ne permet pas un retour durable et soutenable à l'emploi.

2.5. Avis de la CSL

La CSL recommande d'ajouter à un budget principalement destiné à couvrir les conséquences du ralentissement, une stratégie de sécurisation des parcours professionnels. Cette orientation additionnelle pourrait reposer sur certaines priorités comme :

1. **Reconnaître le chômage qualifié** et adapter l'accompagnement.
2. Faire un **diagnostic précis des pénuries** et élaborer, à l'initiative de l'ADEM et avec les parties prenantes, un plan d'action par métier pour traiter les véritables causes (besoins de compétences, conditions de travail et de rémunération, sélectivité des recrutements, besoins de remplacement liés à la démographie, etc.).
3. Soutenir l'**emploi durable** et conditionner les aides aux entreprises à l'emploi, à la qualité de l'emploi et à la santé au travail, aussi pour la mise en œuvre de l'IA par exemple.
4. Prévenir **les ruptures dès 45 ans**. Garantir un droit effectif à la formation et à la reconversion aussi en entreprise, adapter les postes et lutter contre les discriminations. ; renforcer la prévention de l'usure professionnelle et les moyens de la médecine du travail.
5. Renforcer les **perspectives des personnes reclassées ou handicapées** : maintenir les revenus de remplacement tout en augmentant les moyens de réhabilitation, de formation et d'accompagnement.
6. Sécuriser le **financement** du Fonds pour l'emploi.
7. Évaluer les **résultats et la qualité des emplois** des dispositifs : sorties du chômage à l'emploi, CDI, salaires, adéquation des postes aux compétences et le maintien en emploi.

2.6. Appréciation

La CSL salue la progression des moyens consacrés à l'indemnisation du chômage, aux jeunes, à l'apprentissage, aux initiatives sociales, aux salariés reclassés et aux travailleurs handicapés. Ces dépenses sont nécessaires pour protéger les revenus et soutenir les personnes confrontées au profond manque de dynamisme du marché du travail.

Toutefois, l'augmentation des crédits répond davantage aux conséquences du ralentissement qu'à la prévention des ruptures et à la sécurisation des parcours. Le chômage qualifié, la faiblesse des créations nettes dans les services marchands, la montée des CDD et les difficultés professionnelles

[12] IGSS (site internet) : 17.352 en 2021 ; 17.434 en 2022 ; 17 454 en 2023 ; 17 424 en 2024

après 45 ans ne trouvent pas de réponses suffisamment fortes. La qualité des emplois et l'évaluation des résultats restent également trop peu intégrées aux ambitions budgétaires.

Le budget doit donc mieux relier les moyens engagés aux besoins identifiés, renforcer l'accompagnement et les possibilités de reconversion, et garantir durablement le financement du Fonds pour l'emploi. L'enjeu n'est pas seulement de rapprocher l'offre et la demande de travail, mais de permettre à chacun d'accéder à un emploi stable, adapté à ses compétences, correctement rémunéré et ceci, dans la durée.

PARTIE 2. FINANCES PUBLIQUES

1. Les soldes budgétaires

1.1. Selon le système européen des comptes (SEC)

Le projet de budget pour l'exercice 2027 prévoit un déficit des administrations publiques de 0,6 % du produit intérieur brut (PIB), contre 1,8 % en 2025 et 1,1 % attendu en 2026. Le projet pluriannuel table ensuite sur une relative stabilité, avec un déficit oscillant entre 0,8 % et 0,9 % du PIB entre 2028 et 2030. **Sur l'ensemble de l'horizon de projection, la situation budgétaire des administrations publiques s'améliorerait ainsi par rapport aux exercices 2025 et 2026.**

Cette évolution d'ensemble recouvre toutefois des situations hétérogènes dans les trois sous-secteurs des administrations publiques, à savoir l'administration centrale, les administrations locales et la sécurité sociale.

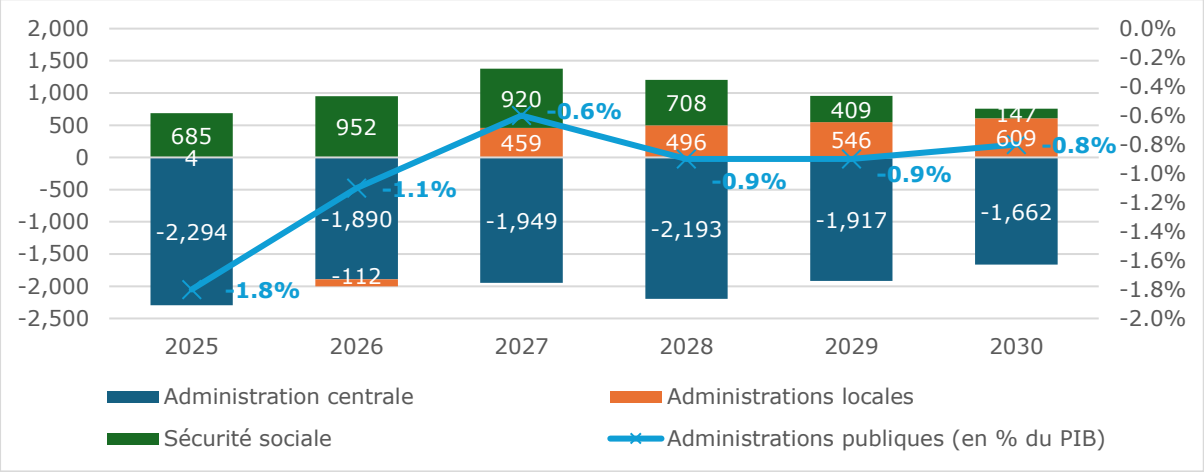
L'administration centrale resterait déficitaire sur l'ensemble de la période de projection. **Après avoir atteint 2,5 % du PIB en 2025, son déficit se situerait entre 1,9 % et 2,1 % du PIB de 2026 à 2028, avant de se résorber progressivement pour s'établir à 1,7 % en 2029, puis à 1,4 % en 2030**. En termes absolus, il serait compris entre 1,9 et 2,2 milliards d'euros jusqu'en 2029, avant de revenir à 1,7 milliard d'euros en 2030. Notre Chambre tient toutefois à rappeler que les prévisions budgétaires sont systématiquement plus pessimistes que les résultats finaux. À cet égard, il convient de citer l'analyse du CNFP[13] qui fait état d' « *une importante distorsion des prévisions du solde nominal de l'administration centrale sur la période de 2007 à 2021, ceci sous forme d'une sous-estimation d'environ 500 millions d'euros* », ceci notamment du fait d'une sous-estimation des recettes.

Les administrations locales retrouveraient, quant à elles, une situation excédentaire dès 2027. Après un déficit de 100 millions d'euros en 2026, soit 0,1 % du PIB, elles dégageraient un excédent de 0,5 % du PIB en 2027. Comme lors des projets de budgets des dernières années le solde budgétaire est supposé constant sur la période pluriannuelle, en l'occurrence, excédentaire jusqu'en 2030.

Pour sa part, la sécurité sociale continuerait d'afficher un excédent sur l'ensemble de l'horizon de projection, mais celui-ci suivrait une trajectoire décroissante. Après un excédent attendu de 952 millions d'euros en 2026, soit 1,0 % du PIB, son solde se replierait légèrement en 2027, puis poursuivrait sa diminution au cours des exercices suivants. **Comme dans les projections antérieures, le scénario retenu prévoit ainsi une réduction progressive des excédents de la sécurité sociale, sans toutefois faire apparaître de déficit sur la période de projection**. **Après des années de vaches grasses au niveau budgétaire de la sécurité sociale, il est donc projeté, comme par le passé, que la situation budgétaire se normalise.**

[13] Evaluation de la fiabilité des prévisions macroéconomiques et budgétaires. CNFP. Mai 2023.

Évolution des soldes budgétaires selon le SEC (en millions d'euros)



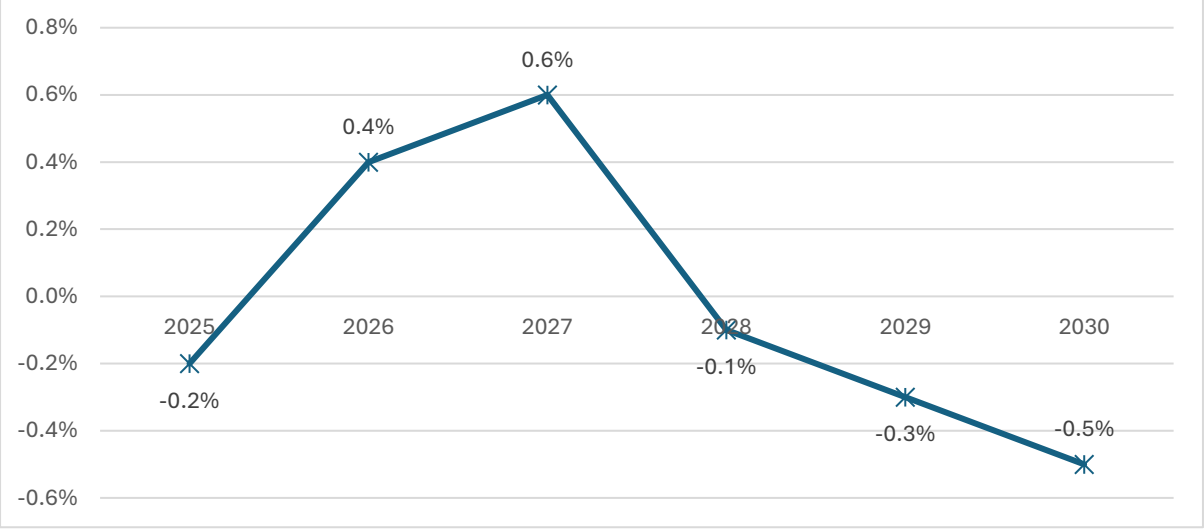
Données : Budget pluriannuel 2027-2030, vol. 2

1.2. Le solde structurel

Selon le projet de budget pluriannuel, le solde structurel des administrations publiques serait plus favorable que le solde nominal sur l'ensemble de l'horizon de projection. Pour rappel, cet indicateur statistique vise à corriger le solde nominal des effets conjoncturels ainsi que de l'incidence des mesures ponctuelles ou temporaires (parmi lesquelles on pourrait citer la subvention temporaire du prix du gaz depuis août par exemple), afin d'apprécier la situation sous-jacente des finances publiques.

Après un déficit structurel de 0,2 % du PIB en 2025, les administrations publiques afficheraient ainsi un excédent structurel de 0,4 % en 2026, puis de 0,6 % en 2027. À partir de 2028, le solde structurel redeviendrait toutefois négatif et le resterait jusqu'en 2030.

Évolution du solde structurel (en % du PIB)



Données : Budget pluriannuel 2027-2030, vol. 2

De manière générale, et indépendamment de l'écart entre le solde structurel et le solde nominal, notre Chambre met en garde contre une focalisation excessive sur le solde structurel. Cet indicateur est, par construction, entouré d'importantes incertitudes, puisqu'il repose sur un ensemble de paramètres estimés, susceptibles de révisions substantielles. La correction des effets de la conjoncture fait notamment intervenir une estimation du PIB potentiel, elle-même fondée sur des données provisoires de la comptabilité nationale qui font également l'objet de révisions successives.

Au regard de ces incertitudes, la CSL s'oppose à la fixation d'objectifs budgétaires fondés sur le solde structurel, a fortiori lorsque ceux-ci servent à justifier des mesures d'austérité. Elle considère, dans ce contexte, que l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT), hérité de l'ancien cadre de gouvernance économique de l'Union européenne et défini par référence au solde structurel, devrait être abrogé. Son maintien dans la loi budgétaire jusqu'en 2030 constitue, aux yeux de notre Chambre, un non-sens économique et budgétaire.

Le Luxembourg continue donc à utiliser un indicateur qui à l'échelle européenne a été considéré comme non applicable.

1.3. Le solde budgétaire selon la comptabilité d'État

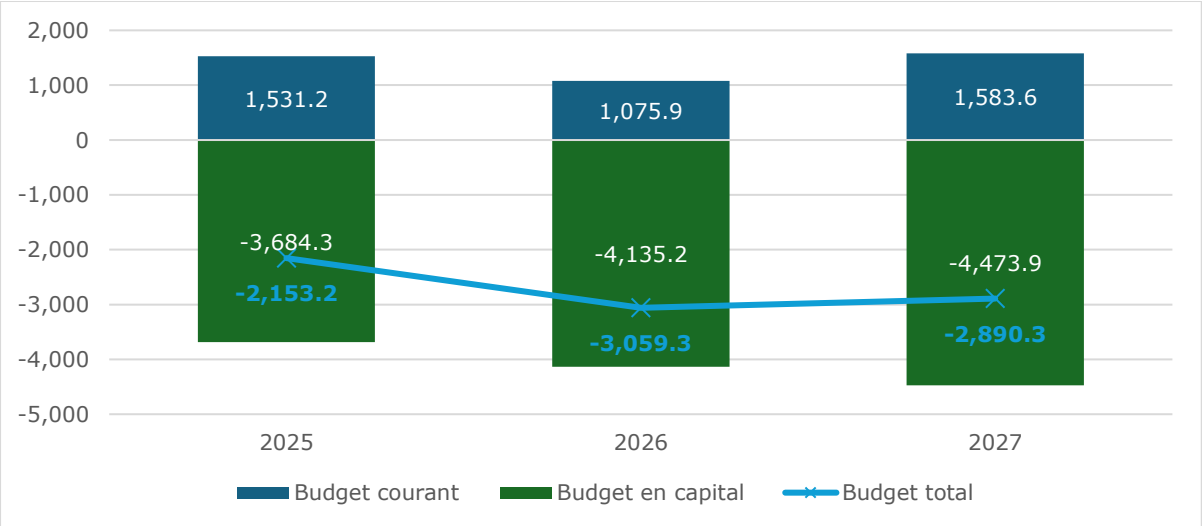
L'analyse du budget selon les règles de la comptabilité de l'État, telles que définies par la loi budgétaire de 1999, se distingue à plusieurs égards de celle fondée sur le système européen des comptes. Les dotations aux fonds spéciaux sont ainsi comptabilisées comme des dépenses dans la comptabilité de l'État, tandis que la comptabilité européenne retient les dépenses effectivement réalisées par ces fonds. De même, la première repose sur une logique de caisse, alors que la seconde rattache les recettes et les dépenses aux exercices auxquels elles se rapportent.

De par ce fait, l'analyse du solde budgétaire selon la comptabilité de l'État diffère de celle selon le système européen des comptes.

Selon le projet de budget, l'excédent du budget courant retrouverait en 2027 son niveau de 2025, après un net recul en 2026. Il atteindrait ainsi près de 1,6 milliard d'euros, soit 1,6 % du PIB. En revanche, le déficit du budget en capital continuerait de se creuser, sous l'effet d'investissements atteignant des niveaux historiquement élevés, du moins selon la comptabilité de l'État. Il s'établirait à 4,5 milliards d'euros en 2027, contre 4,1 milliards en 2026 et 3,7 milliards en 2025.

En agrégé, le solde cumulé des budgets courant et en capital enregistrerait une légère amélioration en 2027 – le déficit se réduirait à 2,9 milliards d'euros, contre 3,1 milliards en 2026.

Évolution des soldes budgétaires selon le SEC (en millions d'euros)



Données : Budget 2027, vol. 1

Dans la mesure où le déficit résulte intégralement des dépenses d'investissement et où le budget courant demeure excédentaire, la règle d'or, selon laquelle le recours à l'endettement doit être réservé au financement des investissements et non des dépenses courantes, est pleinement respectée. Ce constat invite à relativiser, voire à réfuter, les discours alarmistes sur la situation budgétaire. Les investissements productifs, qui contribuent à la création de richesses futures, ne sauraient être sacrifiés au nom de considérations budgétaires purement dogmatiques.

Plus fondamentalement, un déficit public ne saurait être assimilé à une perte sèche pour l'économie. Son appréciation doit tenir compte de la nature des dépenses qu'il finance et de leurs retombées économiques et sociales, directes comme indirectes, à court comme à long terme. Cette mise en perspective est d'autant plus nécessaire dans le contexte actuel de ralentissement économique, où les dépenses publiques peuvent jouer un rôle essentiel de soutien à l'activité économique.

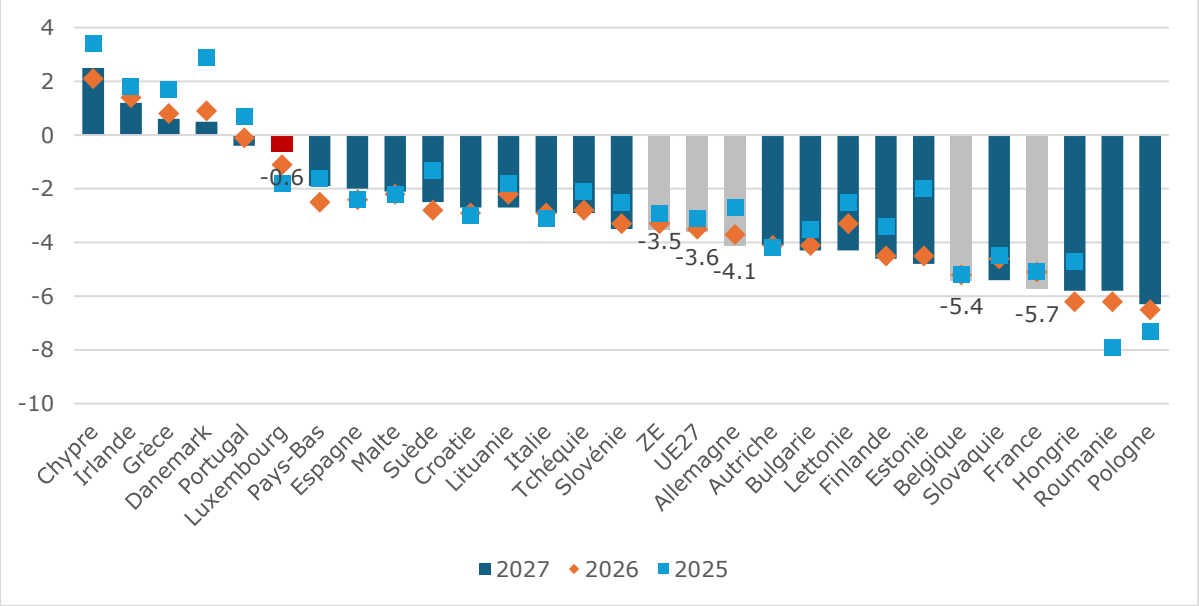
1.4. Comparaison européenne

Si le déficit des administrations publiques n'est pas la norme au Luxembourg – le pays n'en ayant enregistré qu'à sept reprises depuis le début du siècle –, force est de constater que sa situation budgétaire demeure nettement plus favorable que celle de la plupart des autres États membres de l'Union européenne.

Avec un déficit projeté à 0,6 % du PIB en 2027, le Luxembourg figurerait ainsi parmi les États membres présentant les soldes budgétaires les plus favorables ; Chypre, l'Irlande, la Grèce et le Danemark étant les seuls pays avec un excédent public.

Les pays limitrophes enregistreraient, quant à eux, une nouvelle dégradation de leur solde budgétaire en 2027, avec des déficits atteignant 4,1 % du PIB en Allemagne, 5,4 % en Belgique et 5,7 % en France. À l'échelle de l'Union européenne et de la zone euro, les déficits resteraient stables par rapport à 2026, à respectivement 3,6 % et 3,5 % du PIB.

Évolution du solde budgétaire des administrations publiques en comparaison européenne (en % du PIB)



Données : Commission européenne, paquet de printemps

L'attractivité du Luxembourg qui, par nature, relève d'un concept comparatif, ne saurait donc être considérée comme menacée sur le plan budgétaire, dès lors que le pays présente une situation plus favorable que celle de la plupart de ses partenaires européens.

2. Les recettes publiques

Si les pages qui suivent se limitent, par endroits, au constat comptable de la hausse ou de la baisse de certains postes de recettes, cette approche ne doit pas occulter l'importance fondamentale de la composition et de l'évolution des recettes publiques pour le bon fonctionnement de l'État et, plus largement, de la société. L'analyse de ces recettes doit toujours interroger la répartition de l'effort contributif entre les différentes catégories de contribuables.

Pour notre Chambre, un financement suffisant de l'État central, reposant sur une répartition équitable de cet effort, constitue une condition indispensable au maintien de services publics de qualité, ainsi qu'à une redistribution à même de réduire les inégalités et de renforcer la cohésion sociale. Il importe, à ce titre, que les choix fiscaux soient appréciés à l'aune de leur incidence sur la justice sociale et de la capacité de l'État à répondre durablement aux besoins collectifs. Une baisse des impôts comme objectif ultime – comme le Gouvernement le met souvent en avant –, si elle s'accompagne d'une perte de marge de manœuvre pour l'État ou d'un sous-investissement, ne serait donc pas à soutenir.

Dans cette perspective, les recettes publiques ne doivent pas être envisagées comme une simple variable d'ajustement destinée à assurer l'équilibre comptable du budget. Elles constituent le socle financier des missions de l'État et des ambitions que la collectivité entend se donner.

En termes d'évolution comptable, après une progression de 1,6 % en 2025 et de 8,7 % en 2026, les recettes courantes et en capital de l'État central augmenteraient de 7,6 % en 2027. Cette hausse soutenue serait principalement portée par les impôts directs, pour lesquels les auteurs du projet de loi tablent sur une croissance de 12,5 %, et, dans une moindre mesure, par les impôts indirects, dont le produit progresserait de 6,8 %.

Recettes budgétaires (en millions d'euros)	2025 - Compte	2026 - Compte prévisionnel	2027 - Projet de budget	Variation 2027/2026
Impôts directs	**14 365**	**15 573**	**17 517**	**12.5 %**
Impôt général sur le revenu	12 257	13 198	14 959	13.3 %
Impôt fixé par voie d'assiette	1 246	1 330	1 450	9.0 %
Impôt sur le revenu des collectivités	3 571	3 800	4 750	25.0 %
Impôt retenu sur les traitements et salaires	6 625	7 180	7 700	7.2 %
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	808	880	1 050	19.3 %
Impôt retenu sur les contributions versées à un régime complémentaire de pension agréé pour indépendants	8	8	9	6.3 %
Impôt minimum « Pilier 2 »	0	240	200	-16.7 %
Impôt sur la fortune	985	1 000	1 070	7.0 %
Impôts de solidarité sur le revenu des collectivités	269	286	358	25.0 %
Impôts de solidarité sur le revenu des personnes physiques	611	660	710	7.5 %
Impôt sur le revenu retenu sur les tantièmes	71	77	78	1.3 %
Retenue libératoire nationale sur les intérêts	145	80	110	37.5 %
Droits de timbre	22	23	24	5.3 %
Autres impôts directs	5	9	9	0.0 %
Impôts indirects	**10 149**	**10 732**	**11 460**	**6.8 %**
Taxe sur les véhicules automoteurs	69	68	68	0.0 %
Part dans les recettes communes de l'UEBL	1 318	1 312	1 313	0.1 %
Accises autonomes huiles minérales	140	101	132	30.9 %
Accises autonomes cigarettes	590	614	667	8.7 %
Droits d'enregistrement	156	182	223	22.7 %
Droits d'hypothèques	28	32	38	19.4 %
Taxe sur la valeur ajoutée	5 899	6 282	6 768	7.7 %
Taxe sur les assurances	89	88	98	11.5 %
Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	1 364	1 515	1 589	4.9 %
Produit de la taxe de consommation sur l'alcool	58	61	62	2.5 %
Produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants	113	113	112	-1.4 %
Produit de la contribution spéciale à l'assurance dépendance résultant de la majoration de la redevance à charge du secteur de l'énergie électrique	2	2	2	0.0 %
Produit de la contribution taxe CO2	269	292	311	6.5 %
Taxe de prélèvement d'eau et de rejet des eaux usées	10	11	11	0.0 %
Produit provenant de la vente de droits d'émissions destiné au Fonds climat et énergie	0	10	0	-100.0 %
Autres impôts indirects	47	51	67	31.5 %
Autres recettes	1 188	1 635	1 090	-33.3 %
Intérêts créditeurs sur avoirs en compte et dépôts à terme	53	65	40	-38.5 %
Dividendes provenant des participations de l'État dans le capital de sociétés de droit privé et de droit public	395	487	460	-5.5 %
Droits de succession	133	570	160	-71.9 %
Autres recettes	606	513	430	-16.1 %
Recettes budgétaires courantes et en capital	**25 702**	**27 940**	**30 067**	**7.6 %**

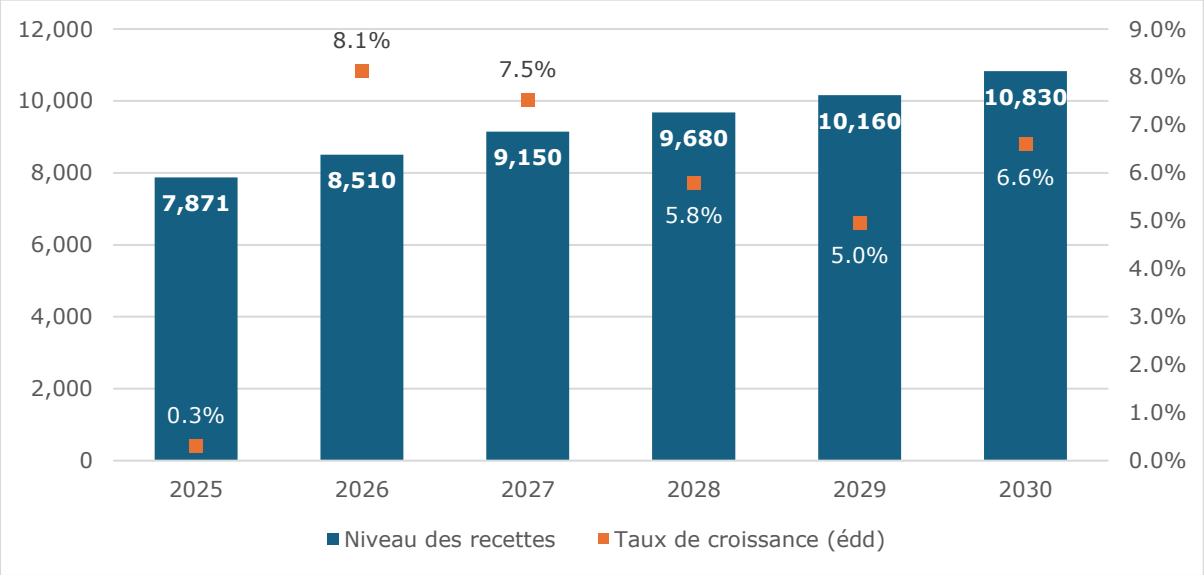
2.1. L'impôt sur le revenu des personnes physiques

En ce qui concerne les impôts directement attribuables aux ménages, à savoir l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette et l'impôt retenu sur les traitements et salaires, le projet de budget table sur une progression de respectivement 9,0 % et 7,2 % en 2027. Sur l'horizon de projection pluriannuel de 2028 à 2030, le produit de ces deux impôts continuerait de croître à un rythme annuel moyen de 5,8 %.

Il est remarquable que, malgré une réforme fiscale qui réduirait de 880 millions d'euros les recettes de ces impôts en 2028, celles-ci progresseraient encore de 5,8 % au cours de cette même année. Selon les projections retenues, le dynamisme de la masse des revenus imposables ferait ainsi plus que compenser l'incidence budgétaire de la réforme[14].

Si une telle évolution serait favorable aux finances publiques, elle n'en soulève pas moins des interrogations quant aux hypothèses qui la sous-tendent. La dernière adaptation du tarif fiscal, intervenue en 2025 et d'une ampleur pourtant nettement moindre, s'était en effet accompagnée d'une quasi-stagnation des recettes de l'impôt sur le revenu des ménages.

Évolution de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (par voie d'assiette + RTS) (en millions d'euros)



Données : Budget 2027, vol. 1

Selon les auteurs du projet de budget, la progression moins soutenue des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en 2027 par rapport à 2026 s'explique notamment par deux mesures fiscales adoptées dans le cadre de l'accord tripartite de juin 2026 (« *Resilienzpak* »).

Premièrement, le barème fiscal sera adapté afin de neutraliser la progression à froid correspondant à une tranche indiciaire de 2,5 %. Selon le projet de budget, cette mesure entraînerait un déchet fiscal de l'ordre de 90 millions d'euros en 2027. Dans le contexte de l'individualisation de l'imposition, son incidence budgétaire serait toutefois ramenée à un montant compris entre 20 et 30 millions d'euros par an entre 2028 et 2030.

Notre Chambre souligne que l'adaptation du tarif fiscal prévue par le projet de loi budgétaire sous avis concerne uniquement les barèmes applicables avant l'entrée en vigueur de la classe d'impôt unique. Afin d'éviter que l'ensemble des contribuables relevant actuellement de la classe 1a, ainsi que les contribuables qui resteraient imposés en classe 2 durant la période transitoire de 25 ans, ne subissent une hausse de leur imposition en 2028 par rapport à 2027, la loi portant mise en œuvre de la classe d'impôt unique doit être modifiée pour adapter également les barèmes correspondants. Le coût de cette adaptation ne semble pas encore avoir été intégré dans les projections

[14] Il peut être estimé que la moitié de cette hausse en 2028 est toutefois expliquée par un changement du mécanisme d'imposition des plus-values immobilières. Celles-ci devant être soumis à un impôt à la source dès 2028, les recettes parviennent à l'administration fiscale plus tôt.

budgétaires – les montants de 20 à 30 millions d'euros prévus annuellement entre 2028 et 2030 ne pouvant guère couvrir l'ensemble du déchet fiscal lié à cette adaptation.

Deuxièmement, le relèvement substantiel du crédit d'impôt salaire social minimum (CISSM), dont le montant sera porté à 179 euros par mois à partir de janvier 2027, puis à 200 euros à partir de juillet, réduira les recettes perçues par l'Administration des contributions directes au titre de la retenue sur les traitements et salaires (RTS). La documentation budgétaire chiffre le déchet fiscal de cette mesure à 120 millions d'euros en 2027, puis à 130 millions d'euros pour chacune des années 2028 à 2030.

La stabilité de ce coût projeté peut surprendre, alors que l'emploi devrait progresser de plus de 2 % en moyenne annuelle sur la période considérée. Elle renvoie toutefois à une problématique que notre Chambre dénonce avec insistance : l'érosion progressive du bénéfice des crédits d'impôt en l'absence d'adaptation de leurs seuils d'éligibilité. Si la croissance de l'emploi tend à accroître le nombre de bénéficiaires potentiels, la progression nominale des salaires conduit, à l'inverse, à ce que certains salariés dépassent les seuils ouvrant droit au CISSM ou à son montant intégral. Une hausse salariale nominale peut ainsi entraîner une réduction, voire une perte, du crédit d'impôt, sans nécessairement correspondre à une hausse du pouvoir d'achat.

Cette évolution a pu être observée également par le passé.

Ainsi, la somme des crédits d'impôt salaire social minimum (CISSM) imputés aux contribuables a baissé de 24,5 % entre 2019 et 2022 – sans que le niveau en tant que tel du CISSM a baissé, mais uniquement du fait d'un nombre réduit de personnes qui en bénéficient (pleinement).

En 2023, lorsque les tranches pour l'éligibilité ont été revalorisées de 20 %[15], la somme de CISSM alloués a augmenté de plus de 64 % - sans que le montant du niveau du CISSM en tant que tel n'a connu une hausse.

Or, malgré une progression du montant du CISSM de 15,7 % en 2025, la non adaptation des tranches pour l'éligibilité, a résulté en une baisse de la somme de CISSM alloués – de 0,7 % par rapport à 2024 et de 12,5 % par rapport à 2023.

Sous l'hypothèse d'une structure salariale plus ou moins constante, la progression des recettes de la RTS devrait justifier un coût du CISSM d'environ 126 millions d'euros en 2025 – contre un coût effectif de seulement 85 millions d'euros. Le CISSM aurait ainsi perdu environ un tiers de son effet du fait du manque de l'adaptation de son montant et des tranches d'éligibilité.

Le même effet peut être observé au niveau du crédit d'impôt salarié (CIS). Tandis qu'au moment de sa réforme en 2017 plus d'un salarié sur trois touchait le CIS complet de 600 euros par année, en 2024, ce ne sont plus que moins d'un salarié sur quatre.

Dans ce contexte, notre Chambre revendique une adaptation automatique ou, à défaut, régulière des seuils déterminant le bénéfice et le montant des différents crédits d'impôt. Il s'agit d'éviter que de simples hausses nominales des salaires ne réduisent les droits des contribuables concernés, alors même que leur pouvoir d'achat ne s'est pas amélioré.

2.2. L'impôt sur le revenu des collectivités (IRC)

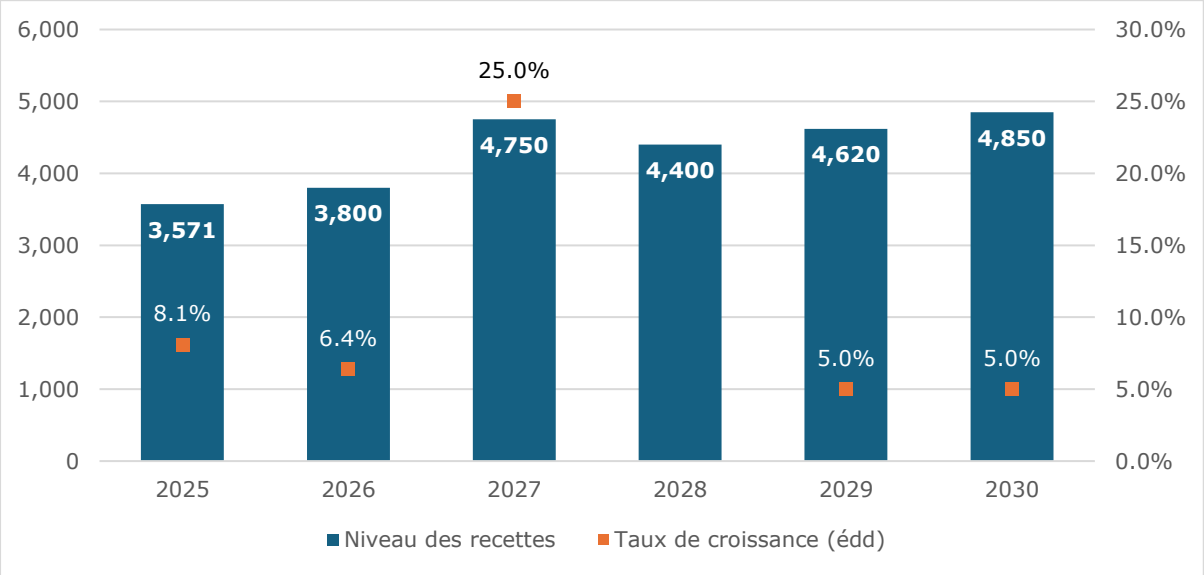
Selon le projet de budget, les recettes de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) enregistreraient une hausse exceptionnelle de 25,0 % en 2027, après des progressions de 6,4 % en 2026 et de 8,1 % en 2025. Selon les auteurs du projet de budget, cette forte augmentation en 2027 s'expliquerait par une intensification des efforts de l'Administration des contributions directes (ACD) « *afin de réduire le stock de déclarations fiscales encore en attente d'imposition* ». Cette accélération du traitement des déclarations se traduirait ainsi, « *à court terme, par une augmentation des recettes fiscales* ».

Le caractère ponctuel de cette opération et l'effet de base qui en découlerait expliquent vraisemblablement le recul de 7,4 % des recettes de l'IRC prévu en 2028. Celles-ci retrouveraient ensuite une croissance annuelle de 5,0 % en 2029 et en 2030.

[15] Contre une progression de l'échelle mobile des salaires de 16 % entre 2019 et 2023.

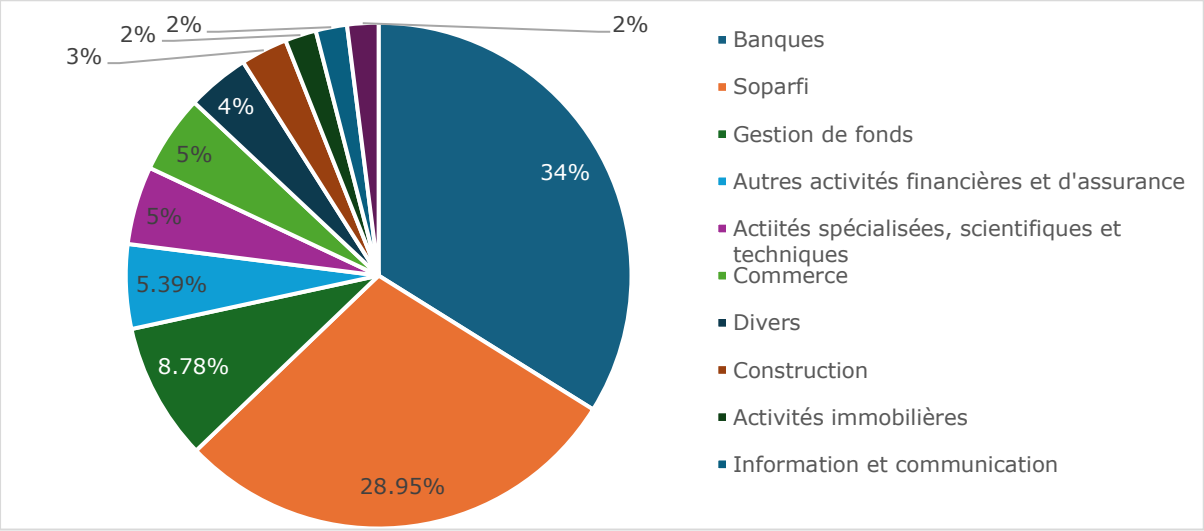
Au-delà de cet effet ponctuel, les auteurs du projet de budget attribuent la progression soutenue des recettes de l'IRC au cours des dernières années à l'évolution favorable du secteur financier, notamment du secteur bancaire dans le contexte de la remontée des taux d'intérêt. En 2025, le secteur des activités financières et d'assurance fournissait ainsi plus des trois quarts des recettes de cet impôt.

Évolution de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) (en millions d'euros)



Données : Budget 2027, vol. 1

Répartition sectorielle des recettes de l'IRC



Données : Budget 2027, vol. 1 et Commission des Finances (CHD)

Selon les explications fournies dans le projet de budget pluriannuel, les projections de recettes de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) intègrent un déchet fiscal lié à la réduction de son taux de 16 % à 15 % dès 2027 ; celui-ci étant estimé à 56 millions d'euros en 2027, à 63 millions en 2028, puis à 70 millions par an à partir de 2029.

Notre Chambre s'interroge sérieusement sur les fondements de cette estimation, dont le montant paraît manifestement sous-évalué au regard des recettes projetées.

Le passage du taux de 16 % à 15 % correspond à une réduction de 6,25 % du taux d'imposition et devrait par ainsi, en toute logique, réduire les recettes de la même proportion. Or, appliquée à une assiette imposable inchangée, une telle baisse conduirait à un déchet fiscal de l'ordre de 300 millions d'euros. Si ce déchet fiscal pourrait être moindre en 2027 du fait de paiement de soldes fiscaux, soumis aux taux d'imposition des

années auxquelles ces soldes se rapportent, à terme, et au plus tard à partir de 2030 ce déchet fiscal annuel (!) devrait atteindre les 300 millions d'euros.

Cette interrogation est d'autant plus légitime que la note accompagnant le tableau chiffrant le déchet fiscal indique expressément que celui-ci est estimé « *sans effets dynamiques de second tour* ». Une éventuelle augmentation de la base imposable induite par la baisse du taux ne saurait donc, selon cette présentation, expliquer l'écart constaté.

Si les projections intègrent malgré tout l'hypothèse (ou plutôt la croyance !) selon laquelle la réduction du taux attirerait de nouveaux contribuables ou susciterait une activité supplémentaire susceptible de compenser une partie des pertes de recettes, notre Chambre demande que le Gouvernement l'indique explicitement. Il lui appartiendrait alors de présenter un chiffrage détaillé, de distinguer l'incidence mécanique de la baisse du taux des éventuels effets économiques attendus et d'étayer ces derniers par des travaux scientifiques ou des éléments empiriquement justifiables.

En l'absence de ces informations, la présentation des chiffres budgétaires relatifs à la baisse de l'IRC constitue un affront à la rigueur et au sérieux des travaux parlementaires.

2.3. Pilier 2

En ce qui concerne les recettes issues du pilier 2, relatif à l'imposition minimale des grandes entreprises au taux de 15 %, le projet de loi sous avis prévoit une diminution en 2027 qui paraît difficilement justifiable aux yeux de notre Chambre.

Les recettes attendues pour 2026 dépassent en effet très largement les prévisions inscrites dans le projet de budget de l'année précédente. Initialement estimées à 80 millions d'euros, elles atteindraient désormais 240 millions d'euros en 2026, selon les projections actualisées tenant compte des recettes perçues jusqu'en septembre.

D'autant plus que durant cette première phase de mise en œuvre du dispositif – celui-ci étant entrée en vigueur en 2026 uniquement –, il n'est pas peu probable que les avances versées pourraient être inférieures aux montants effectivement dus et donner lieu à des régularisations ultérieures. Cette possibilité rend d'autant moins évidente la diminution projetée. Par ailleurs, l'hypothèse éventuelle d'une adaptation des comportements des entreprises, notamment par la délocalisation de tout ou partie de leurs activités, parait peu susceptible de réduire (déjà) ces recettes dès 2027.

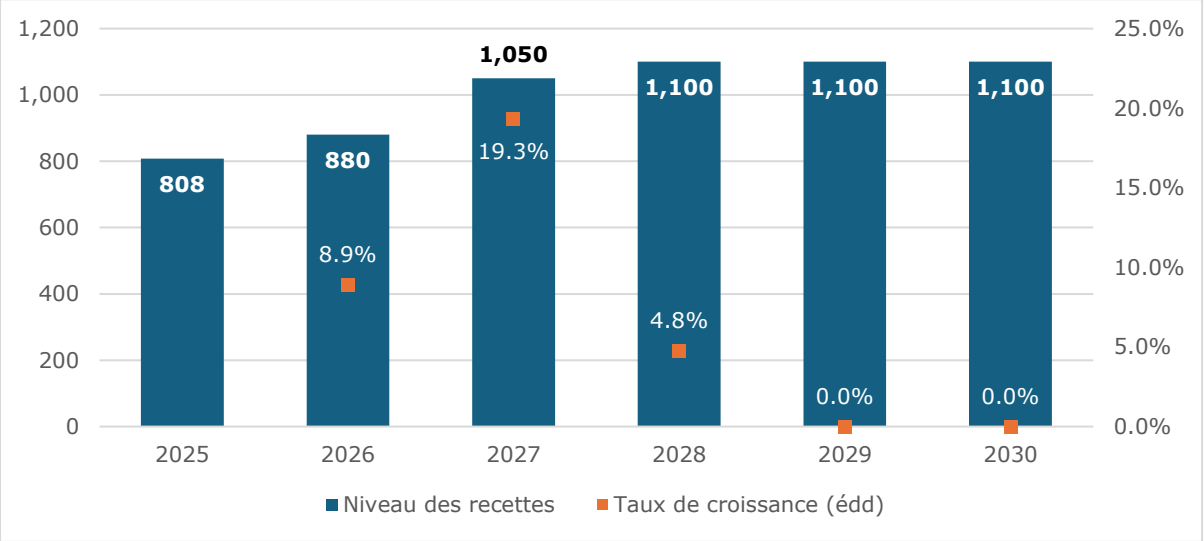
Notre Chambre demande dès lors au Gouvernement de préciser les hypothèses relatives à cette projection.

2.4. L'impôt sur les revenus de capitaux et l'impôt sur la fortune

L'impôt retenu sur les revenus de capitaux, composé principalement de l'impôt à la source sur les dividendes, devrait connaître une hausse soutenue de 19,3 % en 2027, selon le projet de budget. Cette progression permettrait de ramener les recettes de cet impôt à leur niveau de 2024, après une baisse de près de 24 % en 2025 et une reprise en 2026, avec une hausse prévisionnelle de quelque 8,9 %. Sur l'horizon pluriannuel, le projet de budget table sur une nouvelle progression de 4,8 % en 2028, avant une stagnation à ce niveau de 1,1 milliard d'euros jusqu'en 2030.

Les auteurs du projet de loi mettent toutefois en garde contre les incertitudes entourant les projections relatives à cet impôt. Son rendement dépend en effet des décisions de distribution ou de thésaurisation des bénéfices annuels de certaines grandes entreprises, et ses recettes peuvent être fortement concentrées. À titre d'exemple, ils indiquent qu'en 2024, un seul contribuable aurait représenté près de 30 % du total des recettes perçues à ce titre.

Évolution de l'impôt sur les revenus de capitaux (en millions d'euros)

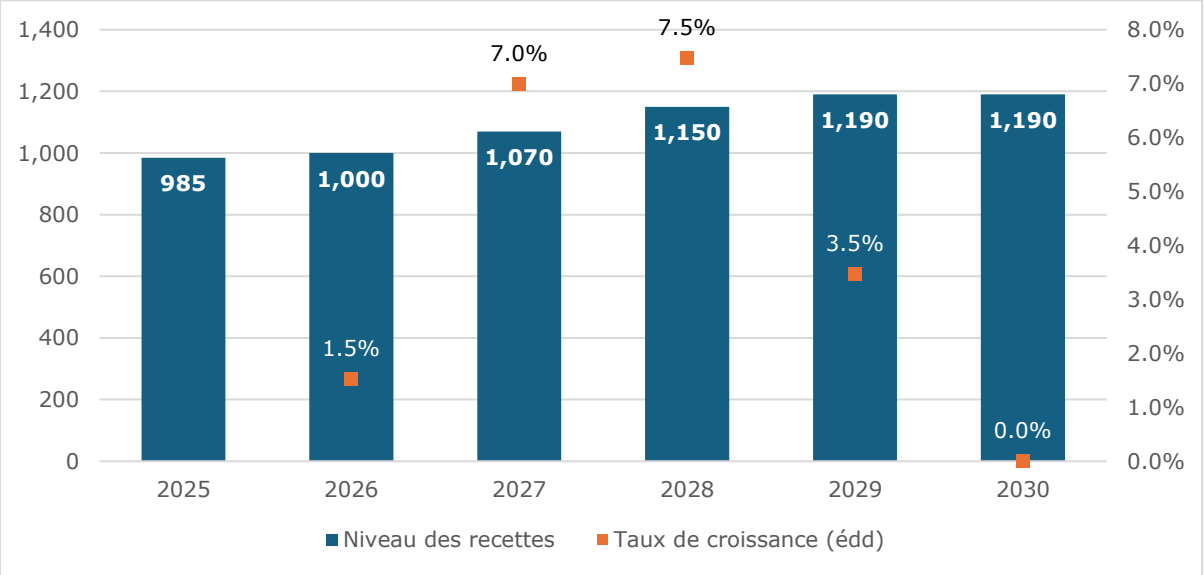


Données : Budget 2027, vol. 1

La CSL s'étonne que les montants prévisibles des recettes pour les années 2028-2030 restent exactement au même niveau. Quelles sont les hypothèses sous-jacentes à l'établissement de telles prévisions ?

Pour sa part, l'impôt sur la fortune, qui s'applique aux seules sociétés depuis son abolition pour les personnes physiques en 2006, devrait évoluer à un rythme plus régulier sur l'horizon de projection. Après une baisse de près de 11 % en 2025, ses recettes repartiraient à la hausse de 1,5 % en 2026, avant de progresser de respectivement 7,0 % et 7,5 % en 2027 et 2028. Sans préciser les raisons de cette évolution, le projet de budget pluriannuel table ensuite sur une progression plus modeste, voire nulle, en 2029 et en 2030.

Évolution de l'impôt sur la fortune (en millions d'euros)



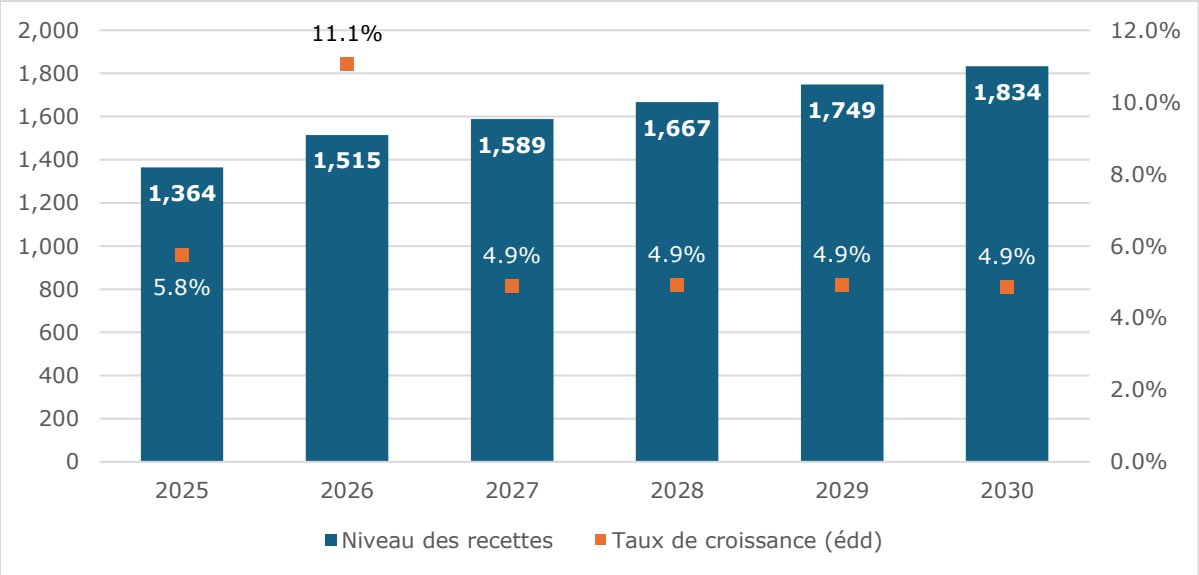
Données : Budget 2027, vol. 1

2.5. Taxe d'abonnement

La taxe d'abonnement, dont l'évolution dépend du dynamisme de la place financière, notamment de la valeur boursière des titres détenus par les fonds de placement établis au Luxembourg, devrait continuer à progresser à un rythme soutenu, selon les auteurs du projet de loi.

Après une progression de seulement 5,8 % en 2025, ses recettes augmenteraient de 11,1 % en 2026 et de 4,9 % en 2027, pour atteindre près de 1,6 milliard d'euros. Sur l'horizon pluriannuel, ce rythme de croissance se maintiendrait à 4,9 % par an, portant les recettes à plus de 1,8 milliard d'euros en 2030.

Évolution de la taxe d'abonnement (en millions d'euros)



Données : Budget 2027, vol. 1

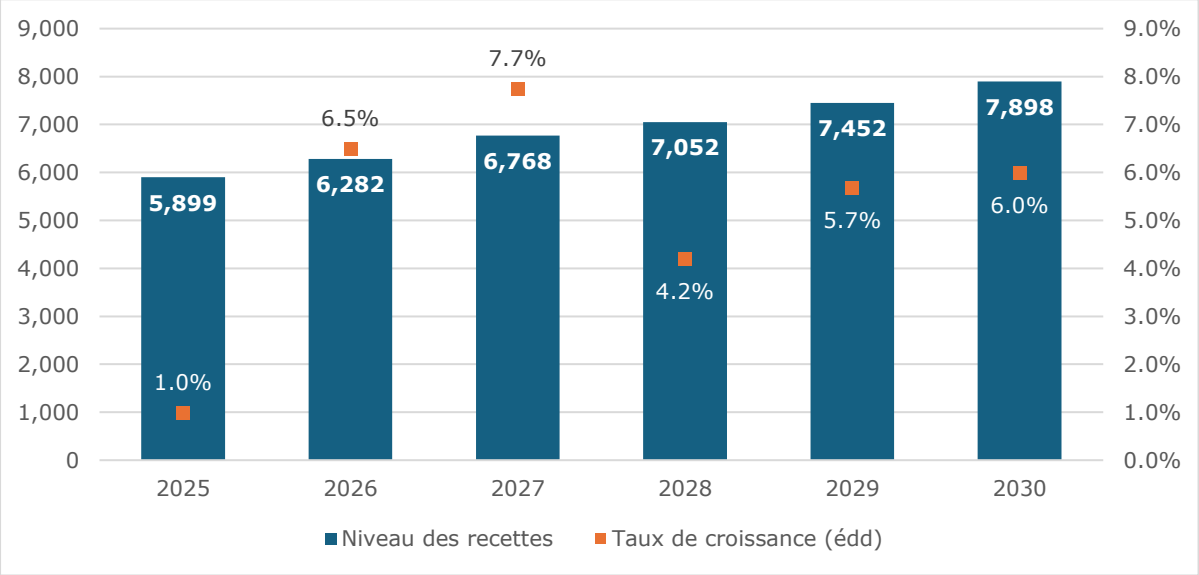
2.6. TVA

La TVA, qui représente plus de la moitié des recettes d'impôts indirects, devrait également progresser à un rythme soutenu au cours des prochaines années. Après une quasi-stagnation en 2025, ses recettes augmenteraient à un rythme annuel moyen de quelque 6,0 % sur la période 2026–2030, selon les projections à la base du budget pluriannuel. La projection du niveau de TVA est effectuée sur à partir d'un modèle économique se basant sur les projections de croissance économique et d'inflation.

Notre Chambre rappelle que la TVA figure généralement parmi les prélèvements les plus régressifs, puisqu'elle porte sur la consommation, qui absorbe une part plus importante des revenus faibles et modestes que des revenus élevés, dont le taux d'épargne est supérieur. Si elle est importante d'un point de vue fiscal, sa progression à près de 8 milliards d'euros en fin de période soulève des questions d'ordre social.

Ensemble avec l'impôt sur le revenu des personnes physiques, la TVA devrait représenter quelque 49,7 % des recettes de l'administration centrale en 2030 – contre 48,6 % en 2026. Le financement du budget de l'État devrait donc continuer à reposer davantage sur les impôts prélevés sur les ménages que sur ceux acquittés par les entreprises.

Évolution de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) (en millions d'euros)



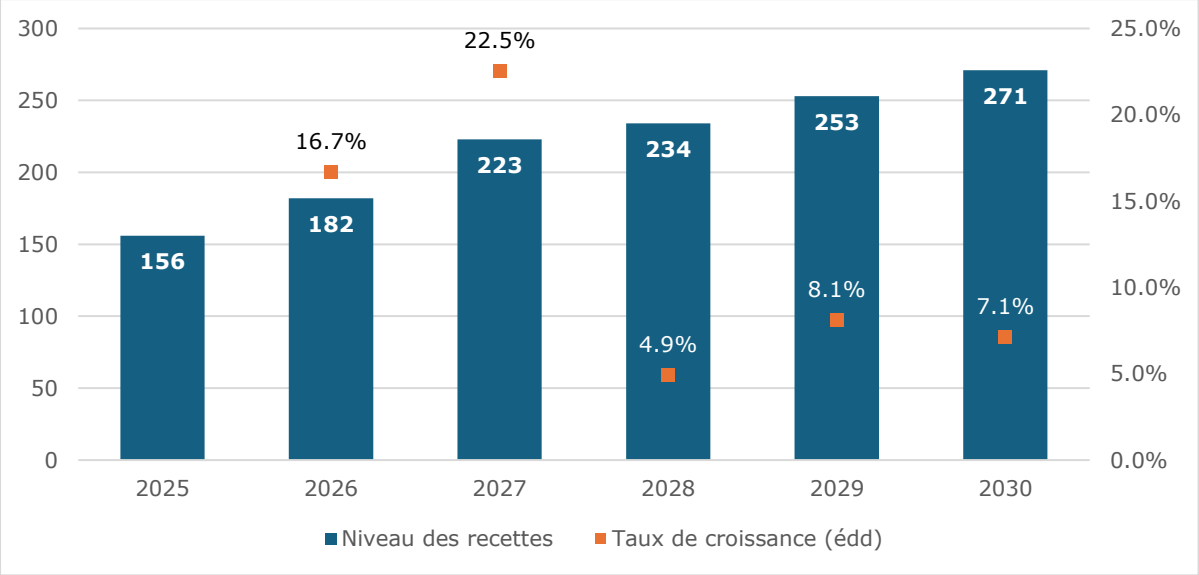
Données : Budget 2027, vol. 1

2.7. Droits d'enregistrement

En ce qui concerne les recettes liées aux droits d'enregistrement, **le projet de budget pluriannuel semble tenir pour acquis que le marché du logement ne retrouvera pas le niveau d'activité observé en 2022 ou au cours des années antérieures**. Si certaines mesures ponctuelles pèsent sur ces recettes – qu'il s'agisse des hausses successives du *Bëllegen Akt* ou de l'exonération des droits d'enregistrement pour les projets en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) dont le taux d'avancement ne dépasse pas 80 % -, c'est principalement l'hypothèse d'une « *convergence vers un niveau d'activité durablement inférieur à celui observé avant la crise sur le marché immobilier* » qui explique la faiblesse persistante des recettes projetées.

Ainsi, après avoir diminué de quelque 16,5 % en 2025, les recettes des droits d'enregistrement retrouveraient leur niveau de 2024 dès 2026. Les projections pour la période 2026–2030 tablent certes sur une hausse de 10,4 % en moyenne annuelle, mais les recettes resteraient, en fin de période, sensiblement inférieures aux niveaux observés avant 2023, lorsqu'elles dépassaient largement les 500 millions d'euros.

Évolution des droits d'enregistrement (en millions d'euros)



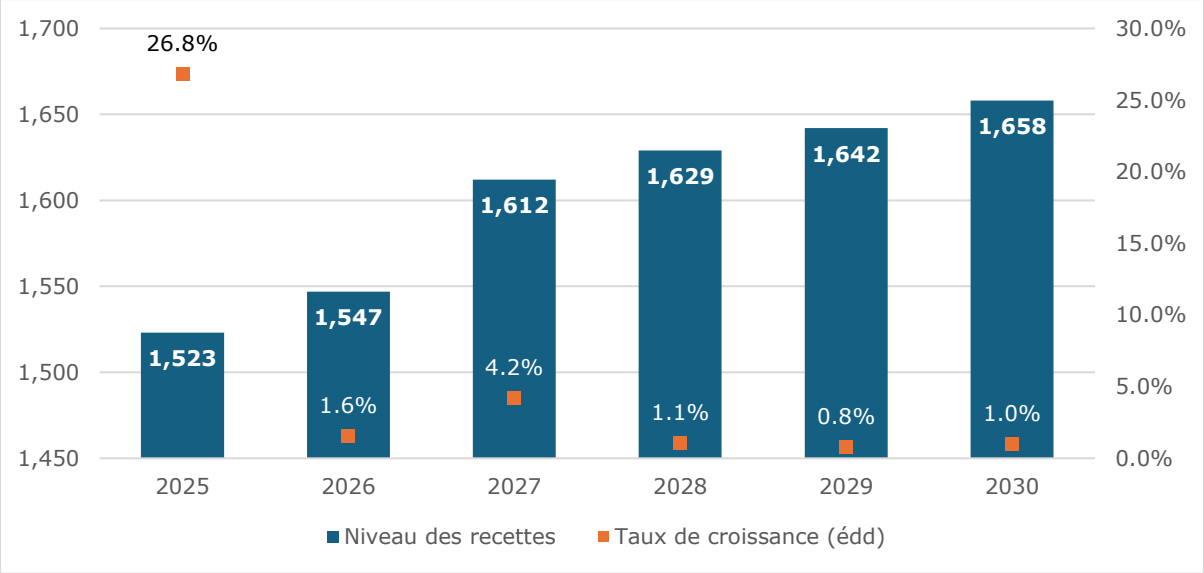
Données : Budget 2027, vol. 1

2.8. Tabac

Les accises sur le tabac devraient rester une source de financement substantielle du budget de l'État. Selon le projet de budget pluriannuel, leurs recettes progresseraient de 4,2 % en 2027, après des hausses de 1,6 % en 2026 et de 18,8 % en 2025. Pour la période 2028–2030, leur croissance ralentirait pour se limiter à 1,0 % par an.

Les recettes des accises sur le tabac se stabiliseraient ainsi à un niveau supérieur à 1,6 milliard d'euros. En y ajoutant la TVA prélevée sur le tabac, les recettes fiscales issues de sa vente resteraient donc à un niveau extrêmement élevé, comparable à ceux autrefois générés par le tourisme à la pompe.

Évolution des recettes d'accises sur le tabac (en millions d'euros)



Données : Budget 2027, vol. 1

La progression plus importante des recettes en 2027 s'expliquerait par une hausse des droits d'accises sur le tabac, tandis que les volumes vendus seraient en baisse depuis 2025, selon les auteurs du projet de loi. Ce recul serait principalement lié à l'intensification des contrôles dans les pays limitrophes, qui limitent les possibilités d'y exporter d'importantes quantités de tabac, mais également au développement des circuits de contrebande et à la hausse des prix des carburants, qui renchérit le tourisme du tabac.

Si ces recettes constituent certes une ressource importante pour le budget de l'État, notre Chambre tient à souligner qu'elles sont loin d'être durables et posent problème à plusieurs égards. En premier lieu, des initiatives fiscales au niveau européen pourraient réduire l'avantage de prix du Luxembourg et, par conséquent, les volumes de tabac vendus ainsi que les recettes d'accises correspondantes. Ensuite, il convient de rappeler qu'en appliquant une fiscalité plus avantageuse aux produits du tabac, le Luxembourg compromet les politiques de santé publique des autres pays, qui misent sur une taxation plus élevée pour réduire la consommation de tabac.

Tant pour des raisons de prévisibilité budgétaire que de santé publique, notre Chambre demande donc de réduire fortement la dépendance du budget de l'État aux recettes issues du tabac.

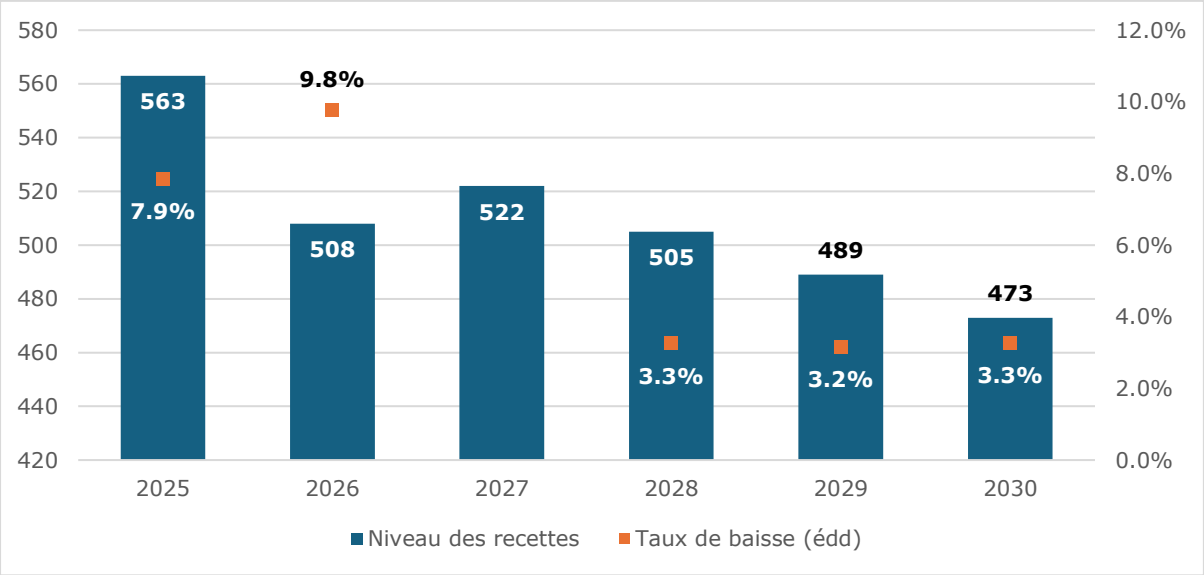
2.9. Carburants

En ce qui concerne les accises sur les carburants – hors taxe CO_2 –, le projet de budget table sur une hausse des recettes de quelque 2,8 % en 2027, après une baisse de 9,8 % en 2026, notamment liée à la réduction des accises convenue dans le cadre de l'accord tripartite en réponse à des prix des carburants exceptionnellement élevés. Pour la période 2028–2030, les recettes diminueraient d'environ 3,3 % par an, sous l'effet de l'électrification croissante, mais aussi et surtout de la réduction de l'avantage-prix du Luxembourg liée à la hausse de la taxe CO_2. Ce recul s'expliquerait

exclusivement par la baisse des recettes d'accises sur le diesel, celles provenant de l'essence restant stables.

Ces projections, notamment celles relatives à l'année 2026, sont à suivre plus attentivement. En effet, le projet de budget prévoit une diminution des volumes de carburants vendus en 2026, alors que les ventes enregistrées de janvier à septembre sont en hausse par rapport à la même période de l'année précédente selon une note de l'Administration des douanes et des accises fournie aux députés – une première depuis 2021.

Évolution des recettes d'accises sur le carburant (en millions d'euros)

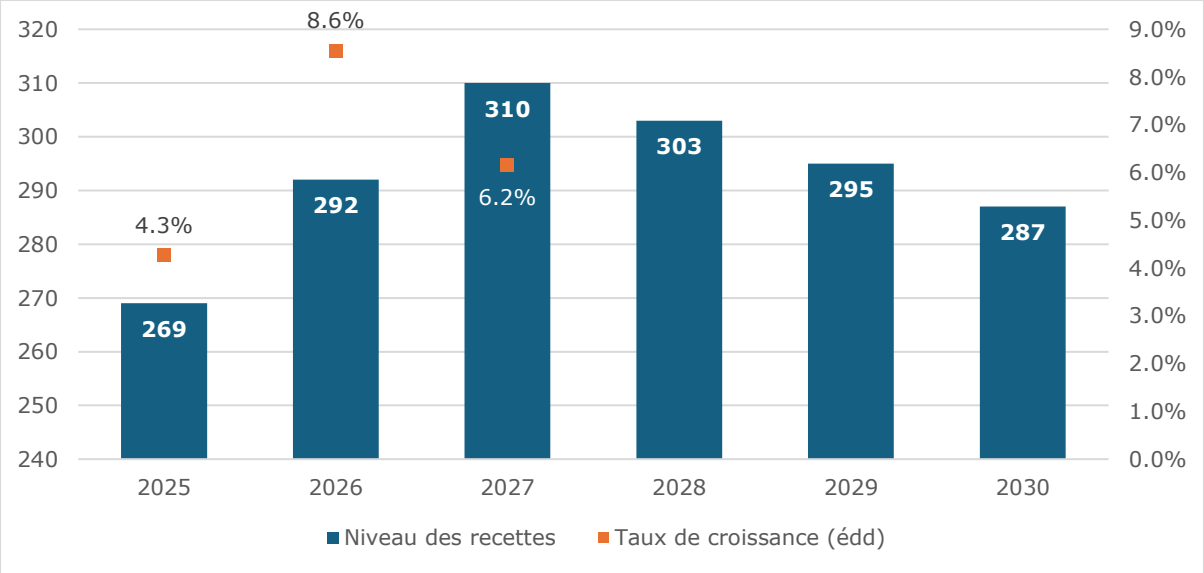


Données : Budget 2027, vol. 1

2.10. Taxe CO2

En ce qui concerne les recettes issues de la taxe CO2, celles-ci devraient augmenter de quelque 6,5 % en 2027 sous l'effet du relèvement de la taxe, après des progressions de 8,4 % en 2026 et de 4,1 % en 2025. Sur l'horizon pluriannuel 2028–2030, elles enregistreraient en revanche un recul annuel moyen de 5 %, les projections reposant sur un niveau de taxation inchangé et une baisse continue des volumes de carburants vendus.

Évolution des recettes de la taxe CO2 (en millions d'euros)



Données : Budget 2027, vol. 1

Notre Chambre constate que les projections budgétaires reposent explicitement sur l'hypothèse d'un maintien de la taxe CO2 au Luxembourg, y compris après l'entrée en application du nouveau système européen d'échange de quotas d'émission (ETS2), alors même que les annonces gouvernementales ont, jusqu'à présent, plutôt laissé entendre que la taxe CO2 céderait la place à ce nouveau système.

Cette incertitude constitue un risque budgétaire, dans la mesure où près de 300 millions d'euros de recettes inscrites dans les projections pourraient ne pas se concrétiser si la taxe CO2 était effectivement abolie.

2.11. La retenue libératoire nationale sur les intérêts (RELIBI)

La hausse des recettes issues de la retenue libératoire nationale sur les intérêts (RELIBI), observée à la suite du relèvement spectaculaire des taux d'intérêt directeurs de la Banque centrale européenne, laisserait place à une baisse en 2026. Après avoir atteint près de 150 millions d'euros en 2025, ces recettes tomberaient à seulement 80 millions d'euros en 2026. **Dans un contexte de hausse, certes encore modérée, des taux d'intérêt directeurs, le projet de budget table sur un rebond de près de 40 % des recettes de la RELIBI, qui retrouveraient ainsi un niveau d'environ 110 millions d'euros en 2027.**

2.12. Les dividendes

Les dividendes perçus par l'État au titre de ses participations au capital de certaines sociétés resteraient également à des niveaux extrêmement élevés. Après une bonne année 2025, au cours de laquelle ils avaient déjà progressé de 1,7 % pour atteindre un niveau exceptionnel de 395 millions d'euros, puis une année 2026 marquée par une nouvelle hausse de 23,3 %, **les dividendes se maintiendraient à un très haut niveau en 2027, représentant 460 millions d'euros de recettes publiques.**

3. Les dépenses publiques

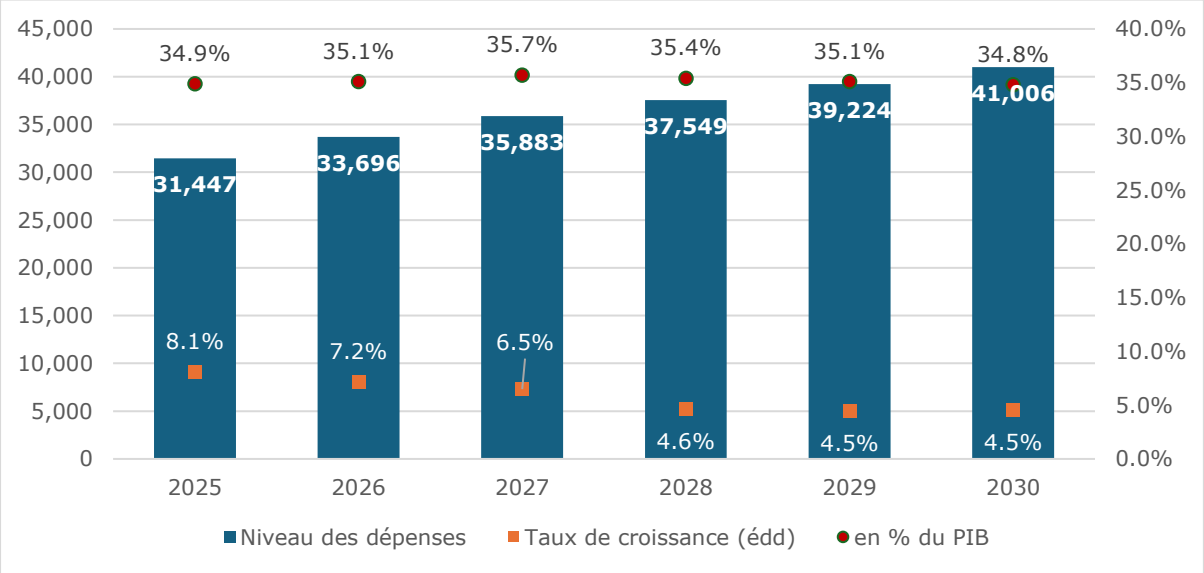
Notre Chambre tient à rappeler que, si les analyses et les approfondissements qui suivent se limitent parfois au simple constat comptable de hausses ou de baisses de certaines catégories de dépenses, les dépenses publiques et leur évolution ne sauraient se résumer à cette seule dimension. Les dépenses publiques sont en effet indispensables pour garantir les services publics de qualité, le fonctionnement de l'État et, plus largement, de la redistribution. Elles revêtent donc une importance capitale pour la cohésion sociale et le bien-vivre dans la société et ne devraient pas être réduites à de simples chiffres que l'on cherche à optimiser.

Aussi d'un point de vue macroéconomique, les dépenses publiques doivent être appréhendées pour ce qu'elles sont : la possibilité pour de nombreux ménages de consommer et la possibilité de l'État d'améliorer le cadre général pour le développement économique via des investissements.

Dans un contexte international marqué par des tensions sociales croissantes, par une rancœur de plus en plus forte au sein d'une large partie de la population et par la précarisation de catégories sociales toujours plus vastes, le tout sur fond d'incertitudes géopolitiques et socioéconomiques grandissantes, le rôle de l'État et de ses dépenses ne saurait être marginalisé.

Comptablement, dans leur ensemble, les dépenses de l'État devraient progresser de 5,0 % par an au cours des prochaines années, selon le projet de budget pluriannuel, pour passer de 33,7 milliards d'euros en 2026 à 41,0 milliards en 2030. Rapportées au PIB, elles retrouveraient toutefois une trajectoire baissière après 2027 et jusqu'en 2030, après une hausse relativement importante entre 2025 et 2027.

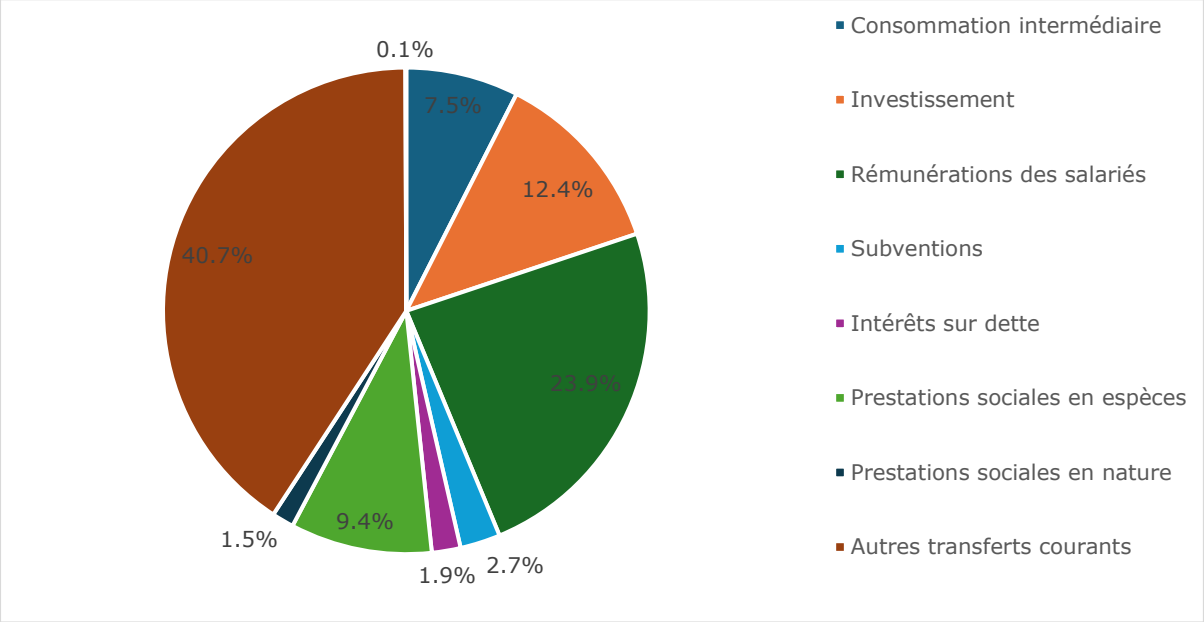
Évolution des dépenses de l'administration centrale (en millions d'euros)



Données : Budget pluriannuel 2027-2030, vol. 2

Une analyse plus détaillée des dépenses, notamment de leur répartition selon le système européen des comptes (SEC), ne fait apparaître aucun changement structurel fondamental sur l'horizon pluriannuel du budget de l'État. Certaines évolutions tendancielles méritent néanmoins d'être soulignées, sans pour autant constituer des bouleversements.

Répartition des dépenses de l'administration centrale



Données : Budget pluriannuel 2027-2030, vol. 2

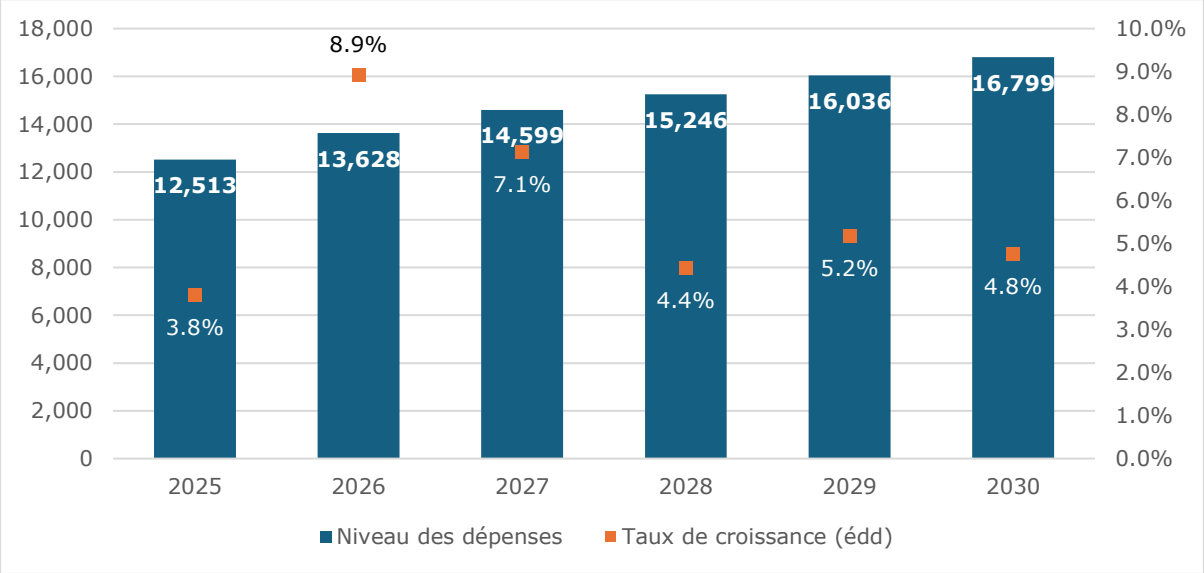
3.1. Les autres transferts courants

Sur la période pluriannuelle, la plus grande part des dépenses de l'État central, soit 40,7 %, relève de la catégorie « Autres transferts courants ». Celle-ci regroupe notamment les transferts aux communes et aux institutions de sécurité sociale, au titre, entre autres, de la participation de l'État au financement de l'assurance pension et de l'assurance maladie.

Sur l'horizon de projection pluriannuel, cette part suit une tendance à la hausse : elle s'élevait à 39,8 % en 2025 et devrait atteindre 41,0 % en 2030. Cette progression s'explique, au moins en partie, par l'augmentation des transferts de l'État aux institutions de sécurité sociale, liée au relèvement du taux de cotisation à l'assurance pension ainsi qu'à la hausse du taux de cotisation à l'assurance maladie-maternité intégrée dans les projections pour 2027.

La progression projetée des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), de la taxe sur la valeur ajoutée et de la taxe sur les véhicules automoteurs, dont le produit est en partie affecté au fonds de dotation communal, explique quant à elle la hausse des transferts de l'État aux communes. D'un point de vue comptable, l'État pourrait toutefois être considéré comme un simple intermédiaire dans l'acheminement de ces ressources.

Évolution des dépenses de la catégorie « Autres transferts courants » (en millions d'euros)



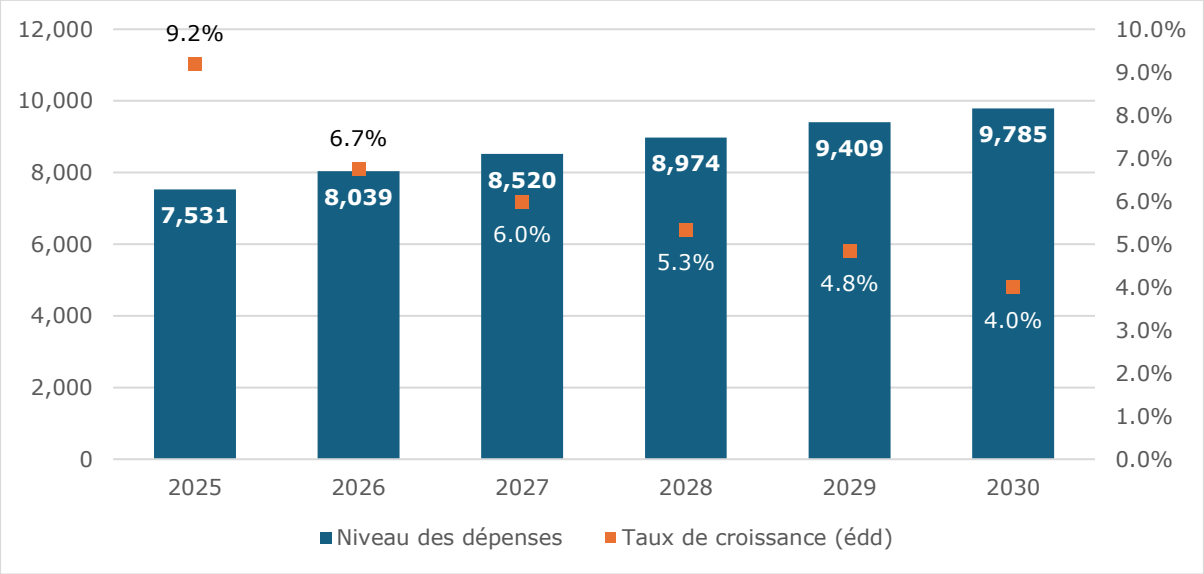
Données : Budget pluriannuel 2027-2030, vol. 2

3.2. Les rémunérations des salariés

En ce qui concerne les rémunérations des salariés, le projet de budget de l'État table sur une progression conforme à celle de l'ensemble des dépenses. Sous ce contexte, leur part resterait ainsi stable à 23,9 % des dépenses totales de l'État sur l'ensemble de l'horizon de projection.

Sans commenter davantage ce choix, notre Chambre observe que le projet de budget limite la création de postes en 2027 à 999 équivalents temps plein, soit une baisse de 33 % par rapport au Numerus Clausus fixé pour 2026.

Évolution des dépenses de la catégorie « Rémunérations des salariés » (en millions d'euros)



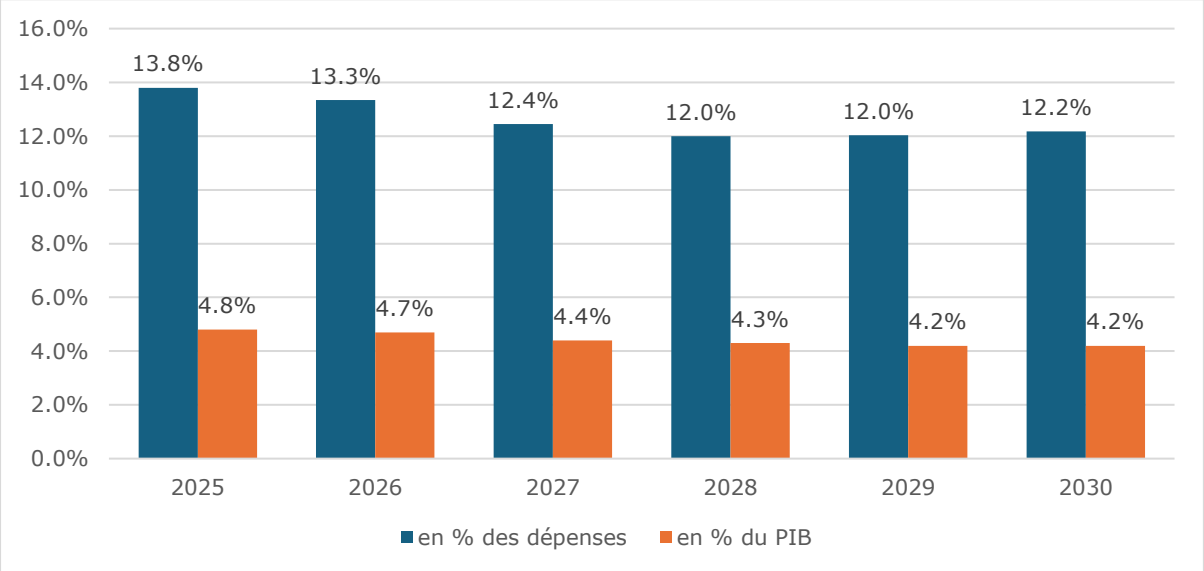
Données : Budget pluriannuel 2027-2030, vol. 2

3.3. L'investissement

Les investissements publics, certes parmi les plus élevés en comparaison internationale, devraient diminuer au cours des prochaines années, tant par rapport au PIB qu'en proportion des dépenses totales de l'État. Les auteurs du projet de budget estiment à cet égard qu'un « *pilotage maîtrisé de l'investissement public […] est également appelé à contribuer à la soutenabilité des finances publiques* ».

Ainsi, la part des investissements publics dans les dépenses de l'État central passerait de 13,8 % en 2025 à 13,3 % en 2026, avant de reculer davantage pour atteindre à peine plus de 12,0 % en fin de période pluriannuelle. Rapportés au PIB, les investissements publics ne représenteraient plus que 4,2 % en 2030, contre 4,8 % en 2025 et 4,7 % en 2026.

Évolution des dépenses d'investissement



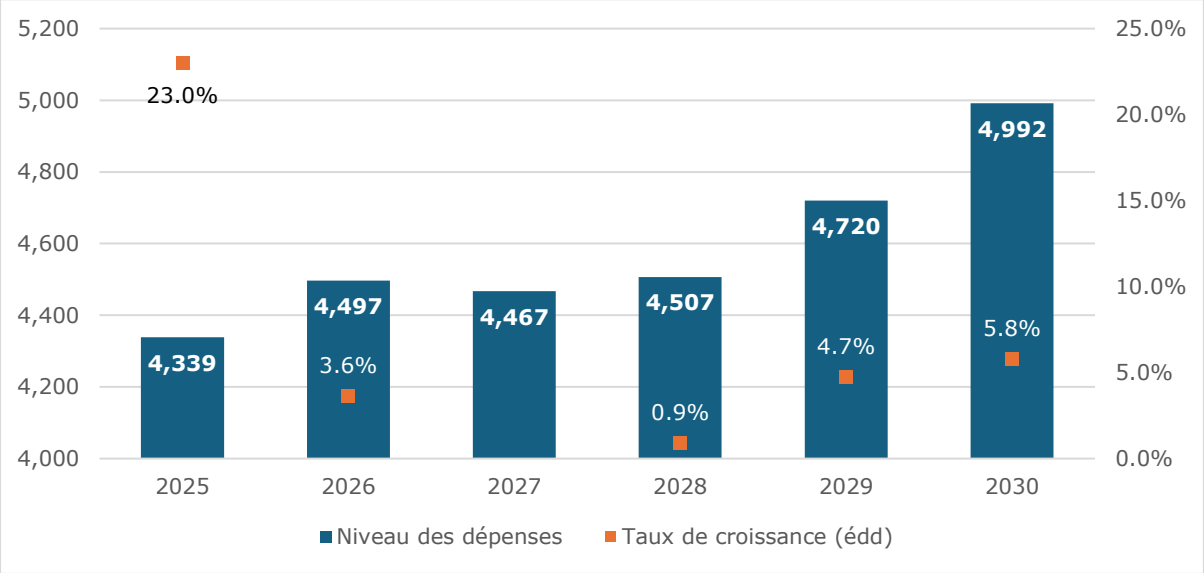
Données : Budget pluriannuel 2027-2030, vol. 2

Dans un contexte de besoins d'investissement croissants, que ce soit pour financer la transition écologique, construire massivement du logement abordable, préparer la transition numérique ou répondre aux besoins liés au vieillissement démographique, une telle diminution paraît inacceptable aux yeux de notre Chambre. Une part croissante des investissements étant, de surcroît, consacrée à la défense, le recul relatif des moyens alloués aux autres besoins d'investissement, pourtant essentiels, serait encore plus marqué.

Notre Chambre estime que cette trajectoire doit être suivie minutieusement et qu'en aucun cas une réduction des investissements ne saurait être préconisée pour réduire le déficit de l'État.

En termes nominaux, les dépenses d'investissement devraient croître à un rythme annuel moyen d'à peine 2,6 %.

Évolution des dépenses d'investissement (en millions d'euros)



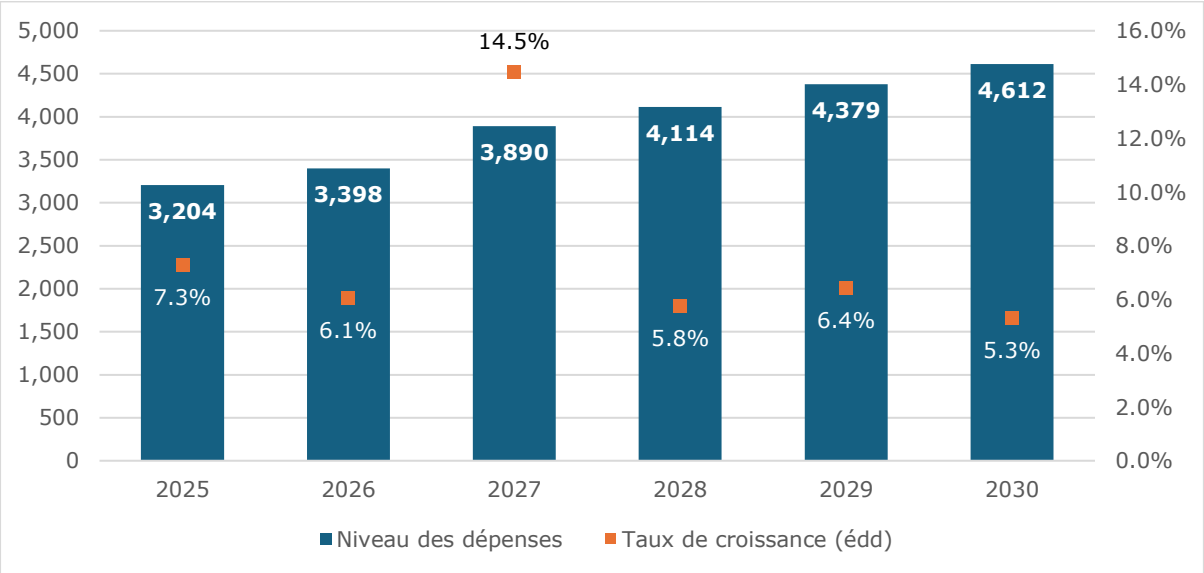
Données : Budget pluriannuel 2027-2030, vol. 2

3.4. Les prestations sociales

Pour ce qui est des prestations sociales, notre Chambre salue leur progression, qui atteindrait 7,9 % en moyenne annuelle sur la période couverte par le budget pluriannuel. Cette évolution s'explique, entre autres, par la hausse des allocations familiales en 2027, par le complément vie chère, dont le montant est généralement supérieur à celui de l'allocation de vie chère et de la prime énergie, ainsi que par l'introduction d'une quatrième tranche de l'allocation de naissance.

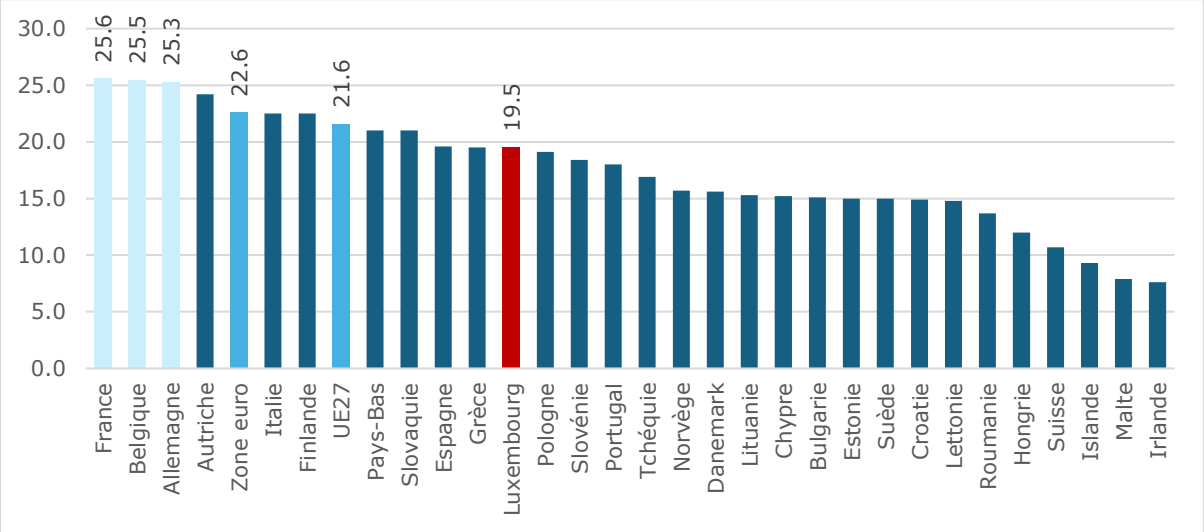
Dans la mesure où, comparativement à ses pays limitrophes, le Luxembourg affiche les dépenses pour prestations sociales, exprimées en pourcentage du PIB, les plus faibles, et que notre Chambre a revendiqué à maintes reprises une hausse des aides sociales, cette évolution est à saluer.

Évolution des dépenses pour prestations sociales (en millions d'euros)



Données : Budget pluriannuel 2027-2030, vol. 2

Dépenses pour prestations sociales des administrations publiques (en % du PIB) en 2024



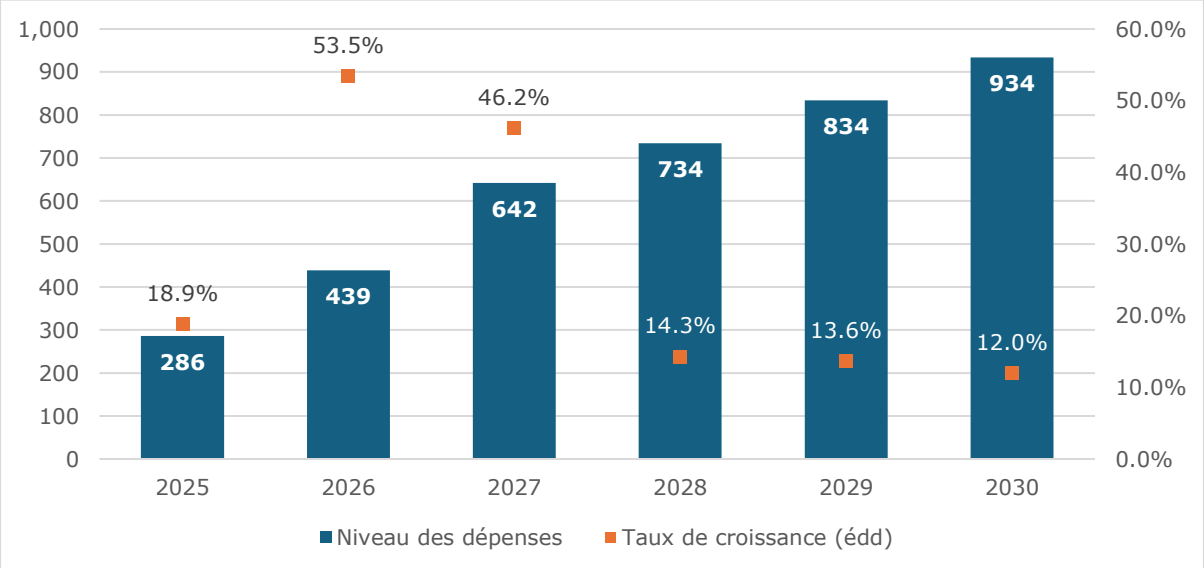
Données : EUROSTAT

3.5. La charge de la dette

En termes relatifs, le poste de dépenses connaissant la plus forte progression est celui des intérêts payés par l'État sur sa dette. **Alors qu'il représentait un coût inférieur à 290 millions d'euros pour l'État central en 2025, il devrait dépasser 900 millions d'euros en fin de période pluriannuelle, soit une hausse annuelle moyenne de 26,7 % sur la période considérée.**

Rapportée aux dépenses totales de l'État central, la part de ce poste passerait de moins de 1 % en 2025 à 2,3 % en 2030, soit un doublement en l'espace de cinq ans. De même, la charge d'intérêts passerait de 0,3 % à 0,8 % du PIB.

Évolution des intérêts de la dette publique (en millions d'euros)



Données : Budget pluriannuel 2027-2030, vol. 2

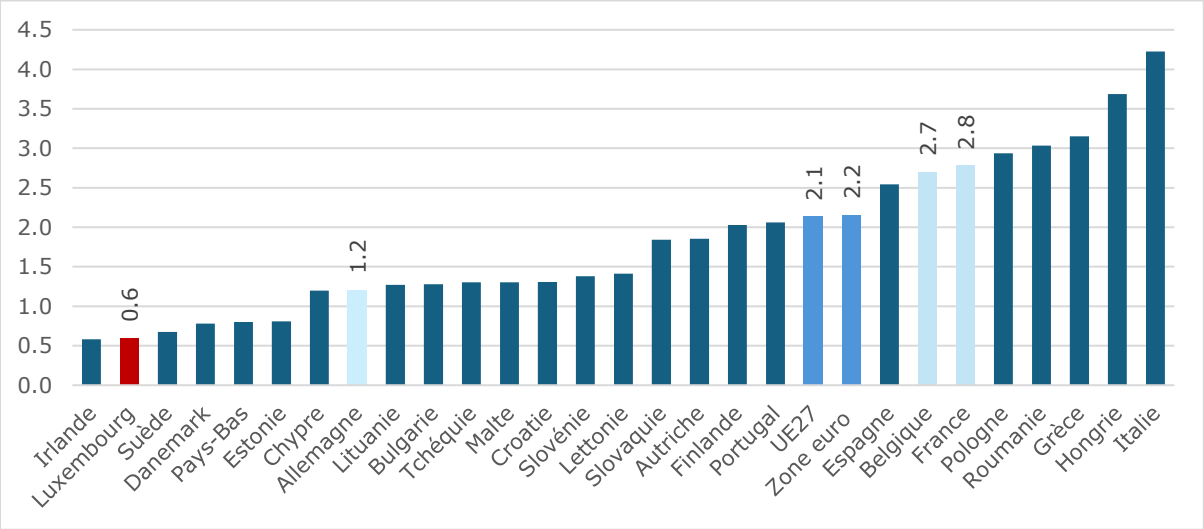
La progression de la charge d'intérêts s'explique certes en partie par l'augmentation du niveau de la dette, mais principalement par la hausse des taux auxquels l'État doit la refinancer. Plusieurs emprunts anciens, assortis de taux relativement faibles, arrivent à échéance et doivent être refinancés aux conditions actuelles du marché, à des taux sensiblement plus élevés. La charge d'intérêts augmente ainsi indépendamment de toute hausse du niveau de la dette.

À titre d'exemple, la Trésorerie de l'État a émis en octobre un emprunt obligataire de 1,7 milliard d'euros, assorti d'un coupon de 3,7 %, pour refinancer un emprunt du même montant arrivant à échéance début novembre et dont le coupon était de 0,0 %. À elle seule, cette opération entraîne une charge d'intérêts supplémentaire d'environ 63 millions d'euros par an, sans être liée à une hausse ni même d'un centime de la dette publique.

Dans la mesure où, d'ici 2032, plus de 9 milliards d'euros d'emprunts, assortis d'un taux d'intérêt moyen pondéré de 0,5 %, devront être refinancés, cet effet devrait peser substantiellement sur le coût de la dette – à moins que les conditions de refinancement s'amélioreraient au cours des prochaines années, ce qui semble peu probable à ce stade.

Si cette évolution est incontestablement défavorable, il convient de rappeler que le Luxembourg n'est pas le seul pays confronté à ce phénomène. Sa situation demeure, au contraire, globalement plus favorable que celle d'autres pays, comme l'illustre le graphique ci-dessous. Comparativement au PIB, la charge de la dette est parmi les plus faibles au Luxembourg – principalement en raison d'une dette moins importante.

Intérêts sur dette (en % du PIB), projection pour 2027



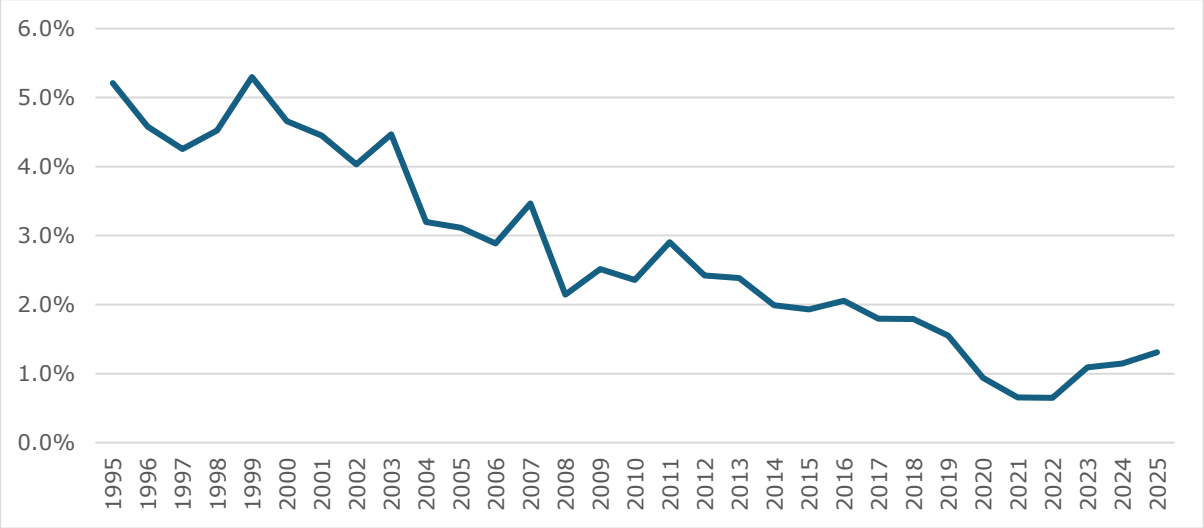
Données : AMECO, Budget pluriannuel 2027-2030, vol. 2

À titre complémentaire, notre Chambre demande dans quelle mesure le coupon particulièrement élevé de 3,7% du dernier emprunt obligataire est le prix à payer pour la « *modernisation du financement souverain du Luxembourg* » tant vantée par le ministère des Finances. Si le recours à la technologie blockchain pour l'émission obligataire a été mise en avant comme *coup de com'* pour la place financière, notre Chambre estime que celui-ci ne devrait pas pouvoir se traduire par un surcoût pour l'État comparativement à un endettement « traditionnel ».

Or, en début d'année, le Luxembourg avait encore émis un emprunt assorti d'un coupon de « seulement » 3,25 %, tandis que celui de 3,7 % serait le plus élevé parmi les emprunts souverains actuellement en circulation donc réalisé à des conditions d'emprunt moins favorables pour une émission « moderne » sans plus-value pour les contribuables ?

Comparé au coût moyen de la dette luxembourgeoise au cours des dernières décennies, ce taux de 3,7 % paraît en effet particulièrement élevé. Notre Chambre souligne qu'il n'appartient pas à l'État de subventionner indirectement, par le biais de la dette publique, des technologies d'émission de dette souveraine.

Évolution du taux d'intérêt effectif moyen



Données : EUROSTAT, STATEC (Comptes nationaux)

3.6. Les postes connaissant les hausses les plus importantes

Une analyse plus détaillée des postes budgétaires qui connaîtraient les plus fortes progressions en 2027 fait ressortir ceux présentés dans le tableau suivant, dont la hausse dépasse 100 millions d'euros entre 2026 et 2027.

Parmi ces postes figure notamment la participation de l'État au financement de l'assurance maladie-maternité (AMM), dont la progression s'explique par le relèvement du taux de cotisation et l'augmentation concomitante de la contribution de l'État, qui prend en charge 40 % des recettes de l'AMM.

La hausse de l'alimentation du fonds spécial pour le logement abordable, notamment dans le cadre du programme de rachat de logements en VEFA par l'État, ainsi que celle de la dotation à la CAE, liée au relèvement des allocations familiales, dépassent chacune 200 millions d'euros entre 2026 et 2027.

La progression des dépenses d'intérêts à charge de l'État, l'augmentation de sa participation au financement de l'assurance pension – sous l'effet de la croissance de l'emploi et, partant, des montants correspondant au tiers des cotisations qu'il prend en charge – ainsi que la hausse de la dotation au fonds pour l'emploi, dans un contexte de progression des recettes de l'impôt de solidarité qui lui reviennent intégralement, constituent d'autres augmentations importantes prévues par le budget de l'État pour 2027.

Enfin, la participation de l'État à la Mutualité des employeurs, analysée plus en détail au point 5.2., augmenterait également de 130 millions d'euros.

	(en millions d'euros)
Participation de l'État au financement de l'assurance maladie : cotisations pour prestations en nature	234
Alimentation du fonds spécial pour le logement abordable	227
Dotation de l'État à la Caisse pour l'avenir des enfants	203
Intérêts échus sur dette publique	200
Participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension : cotisations	168
Versement au fonds pour l'emploi du produit des impôts de solidarité prélevés moyennant des majorations de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur le revenu des collectivités	147
Contribution de l'État au financement de la Mutualité des employeurs	130

3.7. Autres remarques

À titre complémentaire, notre Chambre constate avec stupéfaction qu'aucune hausse des crédits budgétaires destinée au relèvement des indemnités des assesseurs, tant auprès des juridictions du travail que des juridictions de sécurité sociale, ne figure dans le projet de budget sous avis malgré le fait que cette revalorisation, déjà acceptée par la ministre de la Justice par courrier du 5 novembre 2024, n'est toujours pas actée. Notre Chambre rappelle avoir soutenu, dans chacun des deux avis communs avec la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers relatifs aux projets de règlement grand-ducal afférents, le relèvement des indemnités à 125 euros par audience ou de délibération, sans pouvoir dépasser 250 euros par jour. La CSL demande que les moyens budgétaires nécessaires soient prévus et que la prise d'effet au 1er janvier 2026, revendiquée dans cet avis, soit garantie.

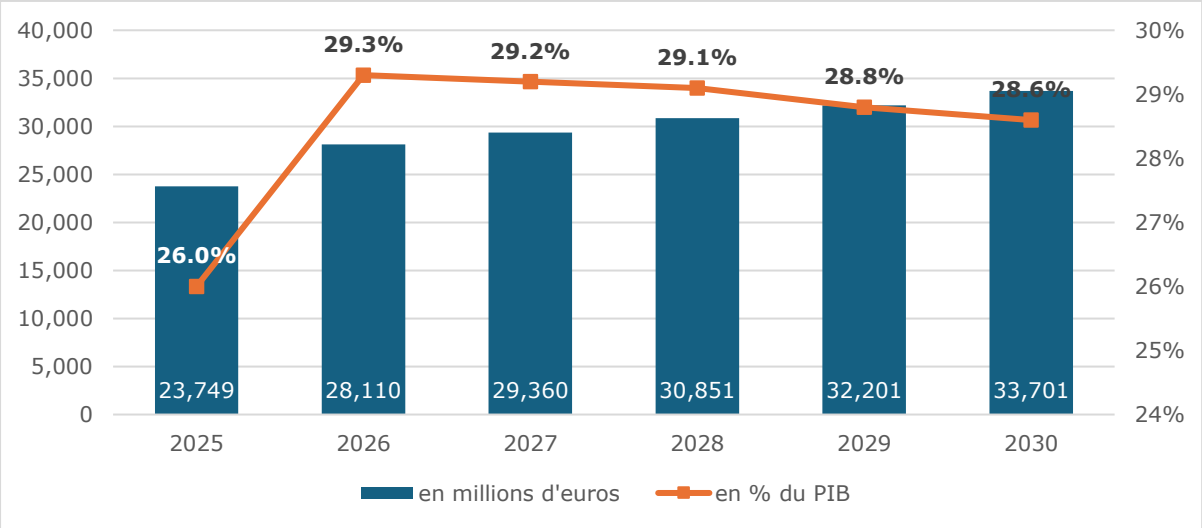
Par ailleurs, notre Chambre regrette le manque d'informations détaillées sur les dépenses consacrées à la coopération dans la Grande Région. Dans la mesure où le Luxembourg bénéficie largement des liens économiques et sociaux avec les territoires voisins, cette coopération ne saurait être considérée comme accessoire. Son importance doit se traduire par des moyens adéquats, mais également par une présentation transparente des crédits qui lui sont consacrés. Notre Chambre demande dès lors au Gouvernement de préciser les montants alloués, les projets financés et les objectifs poursuivis. Des informations supplémentaires en relation avec la coopération dans d'autres organismes internationaux que l'Union européenne seraient également fort appréciables, y compris en ce qui concerne les crédits budgétaires alloués pour la coopération avec des organismes tels que l'ONU et le BIT. Ces précisions sont indispensables pour apprécier la portée de l'engagement de l'État au-delà des simples déclarations d'intention.

4. La dette publique

Pour ce qui est de la dette publique, il convient de relever que celle-ci devrait augmenter d'un cran en 2026 pour se stabiliser par la suite selon les projections budgétaires.

Ainsi, sous l'effet d'une dette en hausse de plus de 4 milliards d'euros 2026, le taux d'endettement devrait passer de 26,0 % à 29,3 % du PIB entre 2025 et 2026. Sous l'effet de la croissance économique, la progression de la dette nominale des années subséquentes ne se traduirait toutefois pas par une hausse du taux d'endettement. Au contraire, dès l'année 2027, le taux d'endettement trouverait une trajectoire légèrement descendante pour se situer à 28,6 % du PIB en 2030.

Évolution de la dette publique



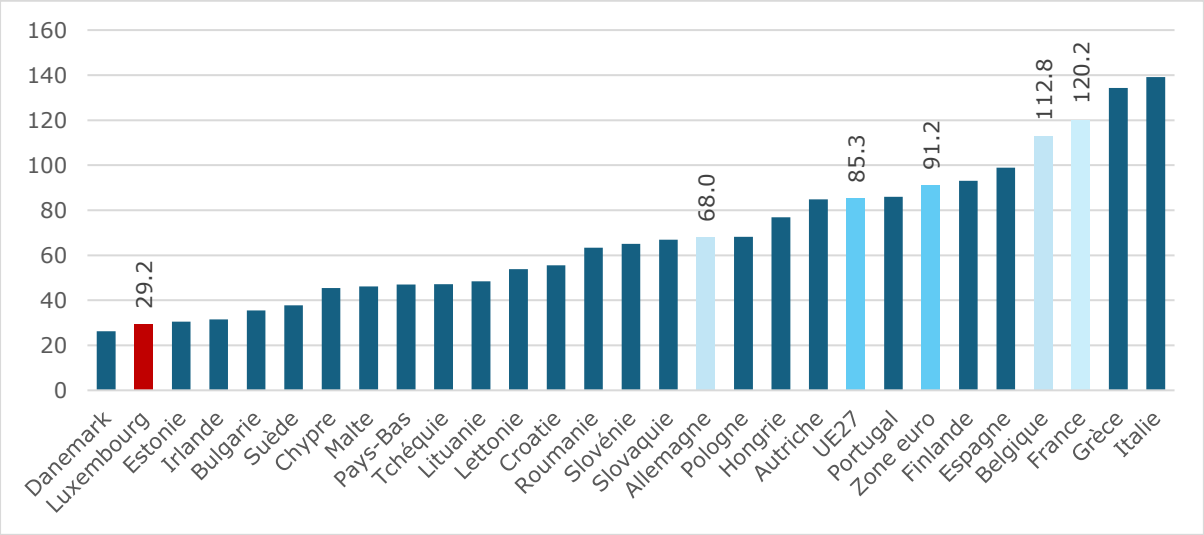
Données : AMECO, Budget pluriannuel 2027-2030, vol. 2

Le taux d'endettement public atteindrait ainsi un niveau inédit au Luxembourg, en frôlant les 30 % du PIB.

Notre Chambre rappelle que ce n'est pas tant le niveau de la dette que sa trajectoire qui doit servir de référence pour apprécier la situation financière du pays. À cet égard, la situation du Grand-Duché demeure stable et ne justifie aucun alarmisme – d'autant plus que la dette s'explique entièrement par l'investissement et non par des dépenses courantes.

La comparaison avec les autres pays de l'Union européenne confirme ce constat d'une situation comparativement favorable au Luxembourg. Selon les projections, le Luxembourg conserverait en 2027 le deuxième taux d'endettement le plus faible de l'Union européenne, très loin des moyennes de l'Union européenne et de la zone euro, qui s'établiraient respectivement à 85,3 % et à 91,2 % du PIB. L'écart serait plus marqué encore avec la Belgique et la France, dont les taux d'endettement atteindraient respectivement 112,8 % et 120,2 % du PIB. **Sur le plan de l'endettement public, cette comparaison ne fait donc apparaître aucune détérioration de l'attractivité du pays.**

Dette publique (en % du PIB), projection pour 2027

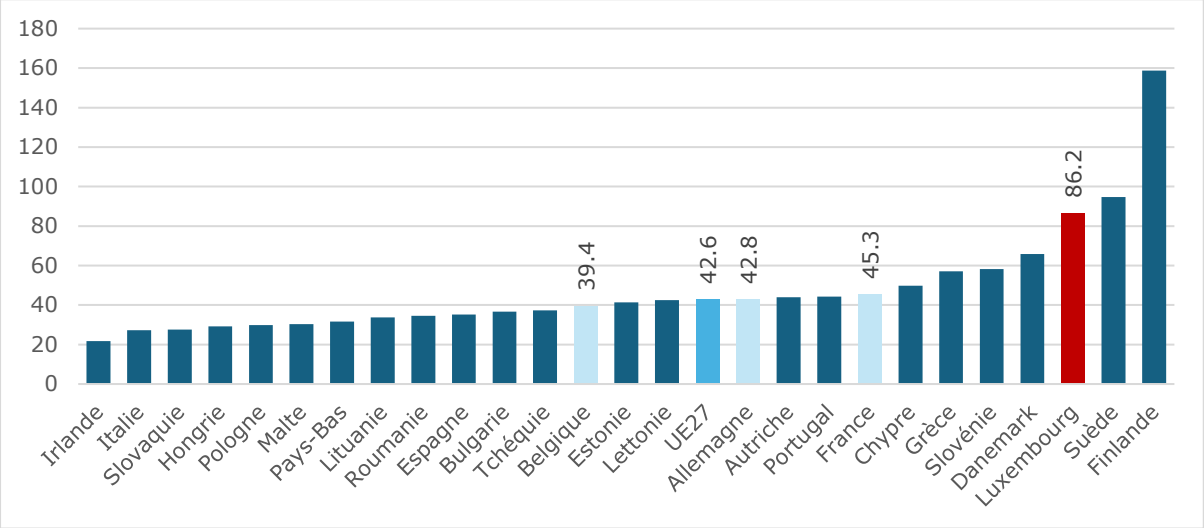


Données : AMECO, Budget pluriannuel 2027-2030, vol. 2

Qui plus est, la dette publique luxembourgeoise n'existe pas dans un vide économique ; elle a également contribué à la constitution d'un patrimoine public important, tant financier que non financier. De fait, le patrimoine financier des administrations publiques dépasse, de loin, la dette publique.

Avec des avoirs financiers représentant 86,2 % du PIB, le Luxembourg figure parmi les trois pays dont les avoirs sont les plus élevés. Compte tenu de sa dette, 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 57 % de son PIB. Comparée aux autres pays de l'Union européenne, cette situation est tout à fait exceptionnelle. Seuls 5 autres pays présentent une position nette financière positive.

Avoirs publics (en % du PIB), 2025



Données : EUROSTAT

5. La sécurité sociale

5.1. Situation générale

En ce qui concerne plus précisément le secteur de la sécurité sociale, le projet de budget fait état d'une situation plutôt positive de sa situation financière. Après une hausse du solde budgétaire en 2026 comparativement à 2025, celui-ci devrait se stabiliser en 2027 à un niveau excédentaire équivalant à plus de 900 millions d'euros, soit à presque 1 % du PIB.

Alors que la stabilisation du solde de la sécurité sociale en 2027 peut surprendre alors même que le budget pluriannuel de l'année précédente tablait encore sur une baisse de plus de 300 millions d'euros de l'excédent entre 2026 et 2027, il convient de noter que cette révision est due, certes en partie au relèvement du taux de croissance de l'emploi projeté pour 2027 (1,9 % contre 1,7 %), mais également, voire principalement, à la projection d'une hausse du taux de cotisation pour l'assurance maladie-maternité. **En effet, le projet de budget projette une hausse de ce taux d'actuellement 5,6 % à 5,85 %, soit une hausse de 0,125 point de pourcentage par partie salariale et patronale.**

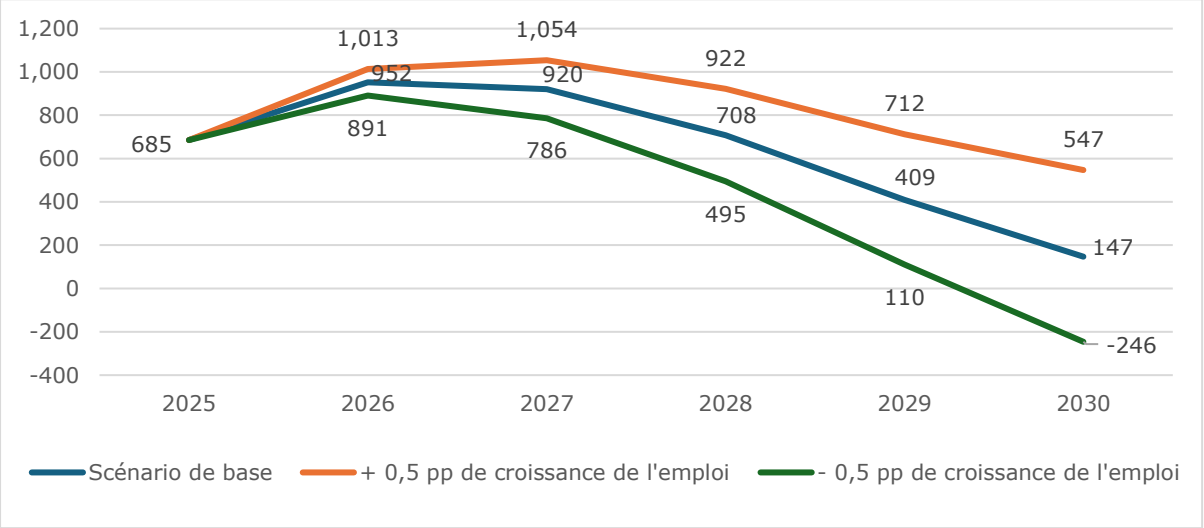
À elle seule, la hausse du taux de cotisation représente un surplus de plus de 200 millions d'euros de recettes pour l'assurance maladie-maternité.

Sur l'horizon pluriannuel l'excédent de la sécurité sociale est appelé à se réduire progressivement, et particulièrement fortement en 2029, pour se limiter à moins de 150 millions d'euros en 2030. Toutefois, comme le reconnaissent les auteurs du projet de budget, cette projection dépend principalement de l'évolution de l'emploi, celui-ci étant le moteur des recettes de la sécurité sociale.

Ainsi, une variation de 0,5 point de pourcentage de la croissance de l'emploi est associée à une hausse, voire une baisse du solde budgétaire de respectivement 130 millions d'euros en 2027, 210 millions d'euros en 2028, voire à 300 millions d'euros à partir de 2029.

Dans tous les scénarios, le projet de budget table toutefois sur une trajectoire descendante du solde budgétaire de la sécurité sociale et ceci, au plus tard, à partir de 2028. De par le passé, ces trajectoires ont toutefois toujours été beaucoup trop pessimistes.

Évolution du solde budgétaire de la sécurité sociale (en millions d'euros)



Données : EUROSTAT, STATEC (Comptes nationaux)

En ce qui concerne plus spécifiquement le régime général d'assurance pension, le projet de budget de l'État prévoit que la prime de répartition pure reste inférieure au taux de cotisation global jusqu'en 2029. Concrètement, cela signifierait que les recettes de cotisations devraient dépasser les dépenses courantes de la CNAP jusqu'à cette échéance – permettant ainsi de constituer des réserves financières supplémentaires d'ici là.

Un autre facteur qui mérite une attention particulière dans le cadre du présent projet de budget est l'évolution de la participation de l'État dans le financement de la Mutualité des employeurs.

5.2. Mutualité des employeurs (MDE)

La Mutualité des employeurs (MDE), dont l'objet consiste à rembourser aux employeurs la rémunération qu'ils continuent de verser aux salariés en cas d'incapacité de travail pendant la période de non prise en charge par la CNS, est financée principalement par les cotisations patronales.

À titre subsidiaire, la loi prévoit une participation de l'État couvrant l'excédent des dépenses courantes de la MDE sur ses recettes en cotisations, afin de maintenir le taux de cotisation moyen des entreprises au niveau de 1,85 %, tout en assurant une réserve équivalant à 10 % du montant annuel des dépenses.

Or, depuis sa création, la MDE a servi à maintes reprises d'intermédiaire pour l'octroi d'aides ou de subventions généralisées aux entreprises. Ainsi, la revalorisation du salaire social minimum de 2011 ou encore l'indexation des salaires de 2023 – deux mécanismes sociaux pourtant légalement prévus – ont donné lieu à des compensations aux entreprises par le biais de dotations de l'État à la MDE. Ces interventions, combinées à une quasi-stabilité (voire même une légère baisse) du taux de cotisation patronal dans un contexte de hausse du taux d'absence pour cause de maladie, conduisent depuis plusieurs années à un transfert croissant du financement de la MDE des entreprises vers l'État.

Cette tendance, régulièrement critiquée par notre Chambre, serait encore renforcée en 2027 par deux dispositifs prévus dans le projet de loi sous avis, à savoir 1) une augmentation de la dotation de l'État destinée à compenser une partie de la revalorisation du salaire social minimum devant entrer en vigueur au 1er janvier 2027, et 2) une hausse du taux de remboursement, par la MDE aux entreprises, de la rémunération maintenue en cas d'absence pour cause de maladie, sans augmentation concomitante du taux de cotisation patronal.

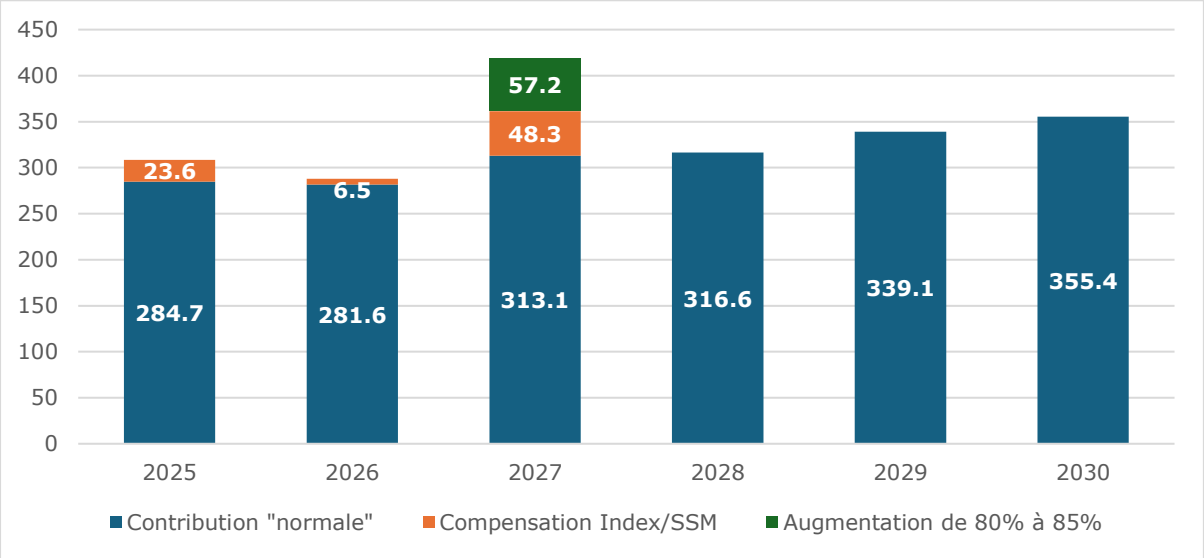
Ensemble, ces deux mesures augmentent la participation de l'État à la MDE de quelque 105,5 millions d'euros en 2027, en sus de la hausse de 24,5 millions d'euros qui aurait résulté du simple maintien du dispositif actuel.

Selon les projections budgétaires, la participation de l'État à la MDE s'élèverait ainsi à plus de 400 millions d'euros en 2027, contre moins de 300 millions en 2026. Une telle dotation devrait porter la participation de l'État à la MDE à quasiment 45 % de ses recettes courantes. La participation de l'État au financement de la MDE dépasserait ainsi sensiblement celle observée dans les autres organismes de sécurité sociale.

À titre de comparaison, la part de l'État dans les recettes courantes de la CNAP se limite à 33 %, tandis qu'elle s'établit à un peu plus de 40 % pour la CNS. Même en faisant abstraction de la dotation unique destinée à compenser la hausse du salaire minimum, cette part dépasserait 41 % pour la MDE et demeurerait donc supérieure à celle observée dans les deux autres organismes.

Dans ces conditions, notre Chambre estime qu'une augmentation de la participation de l'État au financement de la MDE devrait s'accompagner d'une hausse équivalente de la participation dans les autres organismes de sécurité sociale.

Évolution de la contribution de l'État à la MDE (en millions d'euros)



Données : Budget 2027, vol. 1

Notre Chambre s'oppose fermement à cette politique de subventionnement indifférencié des entreprises, a fortiori lorsqu'elle passe par l'intermédiaire de la MDE. Si la compensation de la revalorisation du salaire social minimum a, du moins, été ouvertement annoncée par le Gouvernement, il n'en va pas de même pour le relèvement du taux de remboursement aux employeurs par la MDE. **Si cette hausse et les dépenses supplémentaires qui en découlent pour la MDE étaient accompagnées d'une augmentation équivalente des cotisations patronales, renforçant ainsi la mutualisation du risque de maladie entre les entreprises, notre Chambre n'aurait point de raison de s'y opposer. Or, dans le dispositif prévu, toutefois, le surcoût résultant de cette modification des modalités de remboursement est intégralement supporté par le budget de l'État, et donc par les contribuables !**

Les risques liés à l'activité des entreprises, dont celui de l'absence de leurs salariés pour cause de maladie, doivent, par nature, être supportés par les entreprises elles-mêmes. Notre Chambre estime dès lors que les coûts correspondants doivent également leur incomber. Si la MDE leur permet de mutualiser ce risque, il n'en demeure pas moins qu'au niveau agrégé, il appartient aux entreprises d'en assumer le financement.

Dans ce contexte, notre Chambre souligne que, lorsque les recettes de cotisations patronales ne suffisent pas à couvrir les dépenses, le taux de cotisation devrait être relevé, plutôt que de faire supporter à l'État, comme dans le système actuel, tout dépassement des dépenses par rapport à ces recettes.

Au vu de ces points, notre Chambre estime qu'il conviendrait de revoir structurellement le financement de la MDE. À l'instar des mécanismes de financement de l'assurance maladie-maternité ou de l'assurance pension, la participation de l'État devrait être déterminée en amont, et non dépendre du solde à financer. Elle pourrait prendre la forme

soit d'un taux de cotisation prédéfini à charge de l'État comme cela fût le cas au moment de la création de la MDE, soit d'une contribution fixée en pourcentage des recettes totales. Une telle structure de financement permettrait de responsabiliser les entreprises au coût de la maladie, ce qui n'est point le cas actuellement où tout déficit éventuel est pris en charge par l'État.

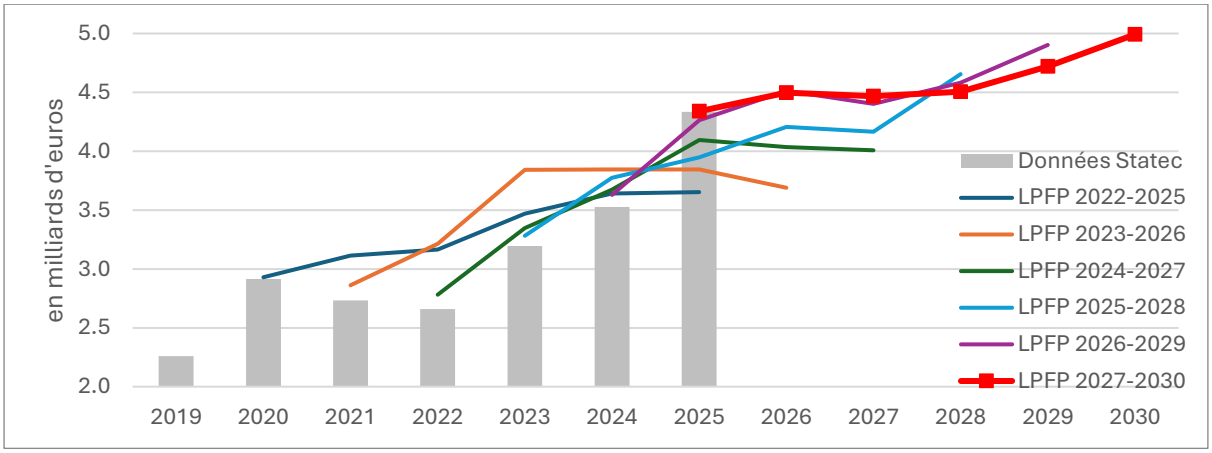
À titre subsidiaire, notre Chambre considère que, dans la mesure où le financement de la MDE repose de plus en plus sur le budget public – et donc sur les contribuables – il serait logique que les assurés-contribuables soient également représentés au sein du conseil d'administration de la MDE par des représentants des syndicats représentatifs sur le plan national.

PARTIE 3. LES INVESTISSEMENTS PUBLICS…

1. … selon les règles de la comptabilité nationale

Contrairement aux projections d'investissement public effectuées dans le cadre du projet de de loi de programmation financière pluriannuelle pour 2026-2029, qui annonçaient une légère baisse des investissements en 2027 p.r. à 2026 (4,401 contre 4,513 milliards d'euros), la LPFP 2027-2030 prévoit une relative stabilité des investissements en 2027 (4,467 milliards d'euros, soit -30 mio. d'euros par rapport au niveau d'investissement de 4,497 milliards estimé pour 2026) et 2028 suivie d'une montée en puissance au cours des exercices budgétaires ultérieurs (4,7 puis 5 milliards d'euros).

Formation de capital (investissements directs) et transferts en capital (investissements indirects) de l'administration centrale



Source : Statec, lois de programmation financière pluriannuelle 2022-2025 à 2027-2030

Par rapport à la LPFP 2026-2029, on constate que le volume cumulé d'investissements prévus au cours des années 2027, 2028 et 2029 est revu à la baisse de près de 200 millions d'euros : seulement 13,694 milliards d'euros selon les dernières projections contre 13,887 milliards d'euros dans les projections de la LPFP 2026-2029.

On note par ailleurs que depuis quelques années les projections à moyen terme semblent plus proches des investissements effectivement réalisés (sur base des données du Statec). Ainsi, les LPFP 2022-2025 et 2023-2027 surestimaient (parfois très largement) la trajectoire des investissements publics. Cependant, cet excès de d'optimisme ne semble plus se vérifier pour les LPFP plus récentes : si on compare a *posteriori* les projections successives pour 2025, force est de constater que les premières projections (effectuées dans le cadre de la LPFP 2022-2025) étaient au final très en deçà du montant d'investissements publics estimé par le Statec : 3 652 millions d'euros prévus contre 4 339 millions d'euros réalisés.

Évolution du montant des investissements en 2025 selon les LPFP successives

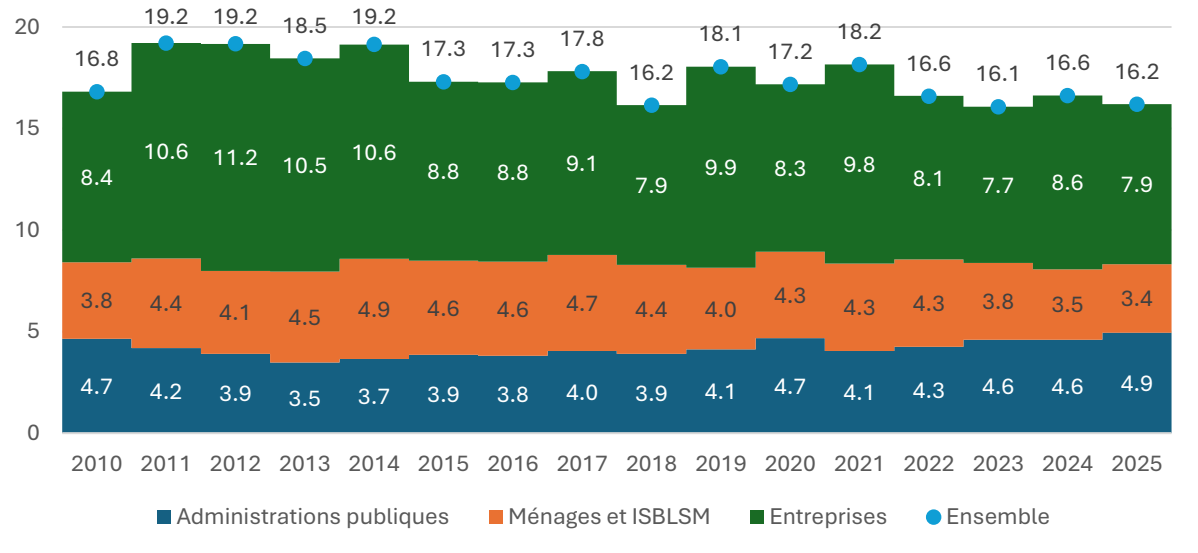
(en mio. d'euros)	Montant prévu pour 2025	Écart p.r. aux données du Statec (4 334 mio. d'euros)
LPFP 2022-2025	3 652	-681
LPFP 2023-2026	3 845	-489
LPFP 2024-2027	4 095	-239
LPFP 2025-2028	3 948	-386
LPFP 2026-2029	4 264	-70
LPFP 2027-2030	4 339	5

Source : Statec, lois de programmation financière pluriannuelle 2022-2025 à 2027-2030

1.1. Les investissements publics ne comblent qu'une partie du manque d'investissements privés

L'État n'est pas le seul secteur institutionnel qui investit dans l'économie luxembourgeoise. En effet, les ménages et institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM) et les entreprises investissent également. En 2025, les investissements publics représentent 4,9 % du PIB un peu plus d'un tiers des investissements totaux (16,2 % du PIB), tandis que les entreprises ont investi l'équivalent de 7,9 % du PIB cette même année.

Investissements publics et privés selon le secteur institutionnel en pourcentage du PIB ; Luxembourg

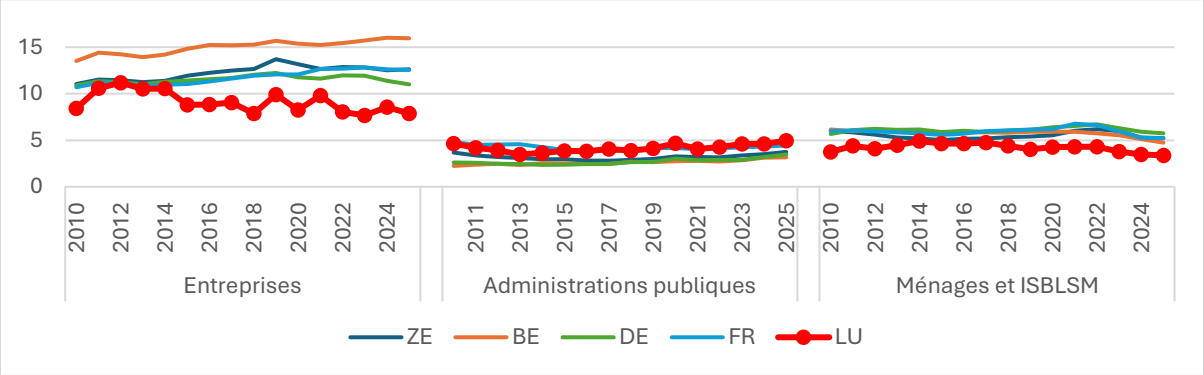


Source : Eurostat (tableau nasa_10_ki)

Toutefois, si l'on se réfère à la situation dans les pays voisins, la contribution des entreprises luxembourgeoises à l'effort d'investissement global est somme toute assez modeste. En effet, dans la zone euro, le secteur institutionnel des entreprises réalise des investissements équivalant à près de 13 % du PIB (contre 8 % au Luxembourg).

Le niveau relativement élevé des investissements publics luxembourgeois (4,9 % du PIB en 2025 contre 3,8 % en moyenne de l'union monétaire) vient combler une partie de ce moindre effort d'investissement des entreprises mais sans pouvoir le compenser totalement.

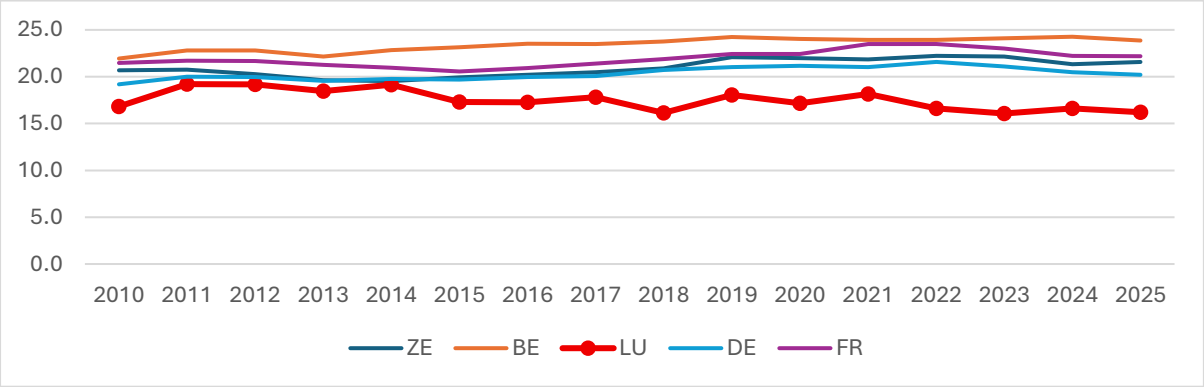
Comparaison entre niveaux d'investissement des secteurs institutionnels en pourcentage du PIB



Source : Eurostat (tableau nasa_10_ki)

Ainsi, le Luxembourg affiche, tous secteurs institutionnels confondus, un taux d'investissement de 16 % du PIB en 2025, contre 21,6 % en moyenne de la zone euro. La même situation se vérifie par rapport aux pays voisins avec, malgré un volontarisme affiché en matière d'investissements publics, une tendance à la baisse du niveau d'investissements (tous secteurs confondus) au fil des années en pourcentage du PIB.

Investissements de tous les secteurs institutionnels en pourcentage du PIB

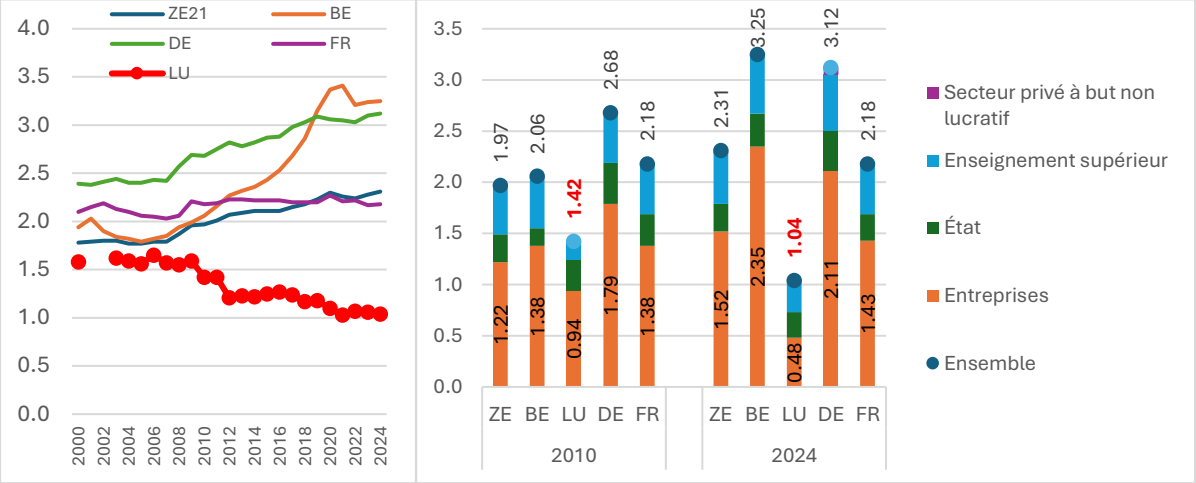


Source : Eurostat (tableau nasa_10_ki)

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 à terme la croissance économique et susceptibles d'augmenter les niveaux (déjà élevés) de productivité.

De ce point de vue, comme l'indiquait l'OCDE dans son rapport sur le Luxembourg de 2022, c'est tout 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'État luxembourgeois correspondent, en pourcentage du PBI, peu ou prou aux efforts de R&D consentis par les gouvernements des pays voisins.

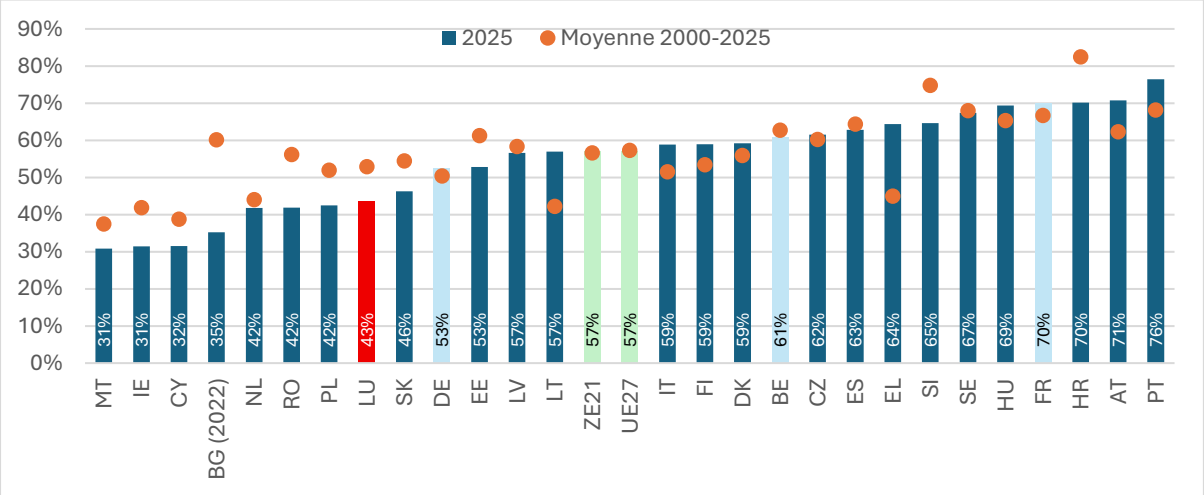
Évolution (à gauche) et répartition selon le secteur de performance (à droite) des dépenses intérieures en recherche et développement en pourcentage du PIB



Source : Eurostat (tableau rd_e_gerdtot)

Si l'on considère la part des investissements fixes dans le profit des sociétés non-financières, force est de constater que les entreprises luxembourgeoises semblent relativement peu investies : en 2025, seulement 43 % des profits bruts sont consacrés à l'investissement contre 57 % en moyenne européenne et même 70 % en France.

Taux d'investissement brut en pourcentage de la part des profits bruts des sociétés non financières



Source : Calculs CSL à partir de données Eurostat (tableau nasa_10_ki)

Qui plus est, on note que cet effort d'investissement des sociétés non financières luxembourgeoises est nettement sous la moyenne enregistrée pour le pays au cours des 25 dernières années, alors que dans les pays voisins le rapport entre investissements et profits bruts reste stable ou augmente même par rapport à sa moyenne 2000-2025.

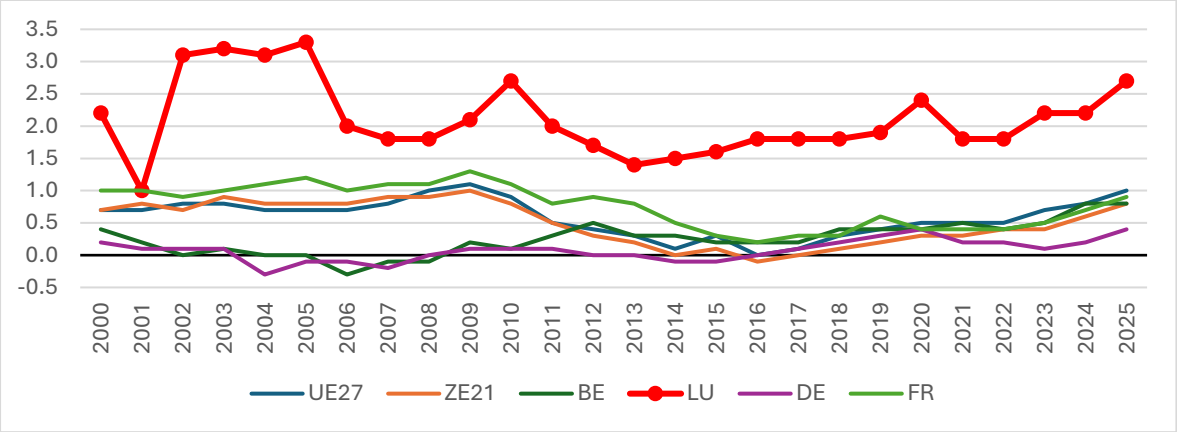
1.2. Les investissements publics nets

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 et d'améliorer 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 3 % du PIB en 2025. On note que depuis quelques années,

cet indicateur tend à la hausse au Grand-Duché. En Belgique ou en France, les investissements nets équivalent à peine un point de pourcentage de la richesse créée tandis que l'Allemagne, victime de son fétichisme de la *Schwarze Null*, a connu de longues périodes au cours desquelles l'investissement public net était négatif.

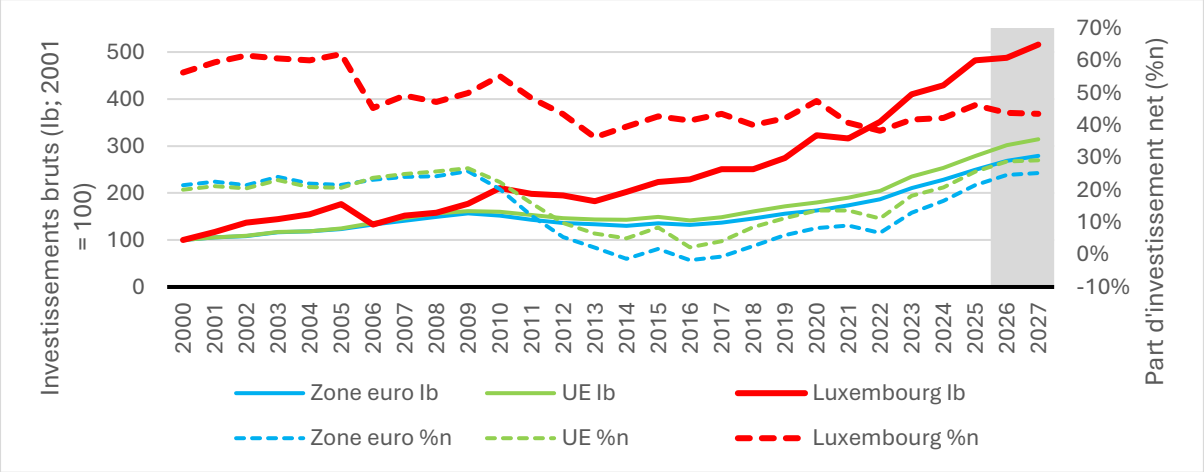
Investissements nets des administrations publiques en pourcentage du PIB



Source : Calculs CSL à partir de données Eurostat (tableau 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 affaire économiques et financières de la Commission européenne, les investissements publics bruts ont été multipliés par 4,8 entre 2000 et 2025 et devraient encore augmenter en 2027 après une stabilisation en 2026. Toutefois, la part d'investissements nets dans le total stagne à un peu moins de 50 % depuis quelques années alors qu'au début des années 2000 la part d'investissements nets dépassait largement et régulièrement cette barre des 50 %.

Investissements bruts des administrations publiques (Ib ; indice base 100 en 2000) et part d'investissements nets (%n) dans les investissements bruts



Source : Calculs CSL à partir de données AMECO

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 25 % des investissements publics.

1.3. Ventilation par thème des investissements publics

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 2027 à 2030, 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 2030, et tout particulièrement en matière d'infrastructures publiques (3,6 milliards sur la période 2027-2029 contre seulement 2,3 milliards prévus pour ces années dans la précédente LPFP tandis que les dépenses en matière d'environnement et climat ont largement été revues à la baisse pour les trois années à venir (1,7 milliards d'euros de 2027 à 2029, contre 3,5 milliards prévus par la LPFP 2026-2029)[16].

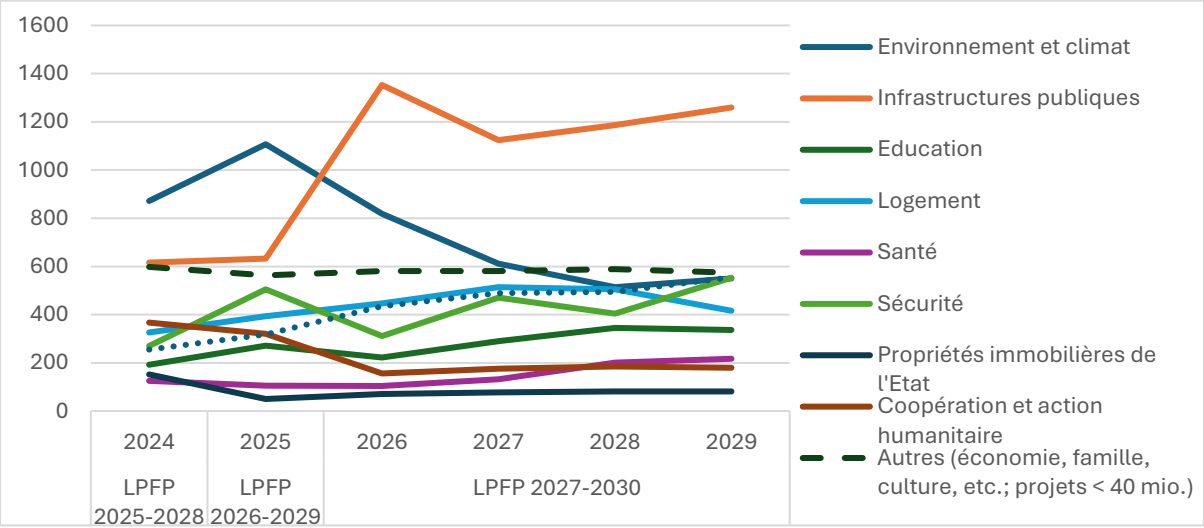
Note concernant les discrépances par rapport au volume global des investissements prévus

Les données de cette section ne tiennent pas compte des montants liés aux variations techniques et à la classification SEC particulièrement importantes dans la LPFP 2027-2030 par rapport au projections contenues dans le projet les LPFP antérieures :

Autres variations techniques et SEC (en millions d'euros)	2025	2026	2027	2028	2029	2029
LPFP 2025-2028	-142	120	65	0	-	-
LPFP 2026-2029	318	362	358	421	427	-
LPFP 2027-2030	-	435	489	494	555	458

Les deux autres grands domaines d'investissements publics sont le logement (avec environ 1,7 milliards d'euros d'investissements sur la période 2027-2030), ainsi que la sécurité (défense, police, etc., avec environ 2 milliards d'euros d'investissements sur la période de programmation).

Ventilation des investissements publics par domaine thématique en millions d'euros



Note : les fortes variations des thèmes « Environnement et climat » et « Infrastructures publiques entre les LPFP antérieures et la LPFP 2027-2030 s'explique notamment par le classement des projets ferroviaires dans les infrastructures publiques plutôt que dans les dépenses liées à l'environnement et au climat.
Source : LPFP 2026-2029 à 2027-2030

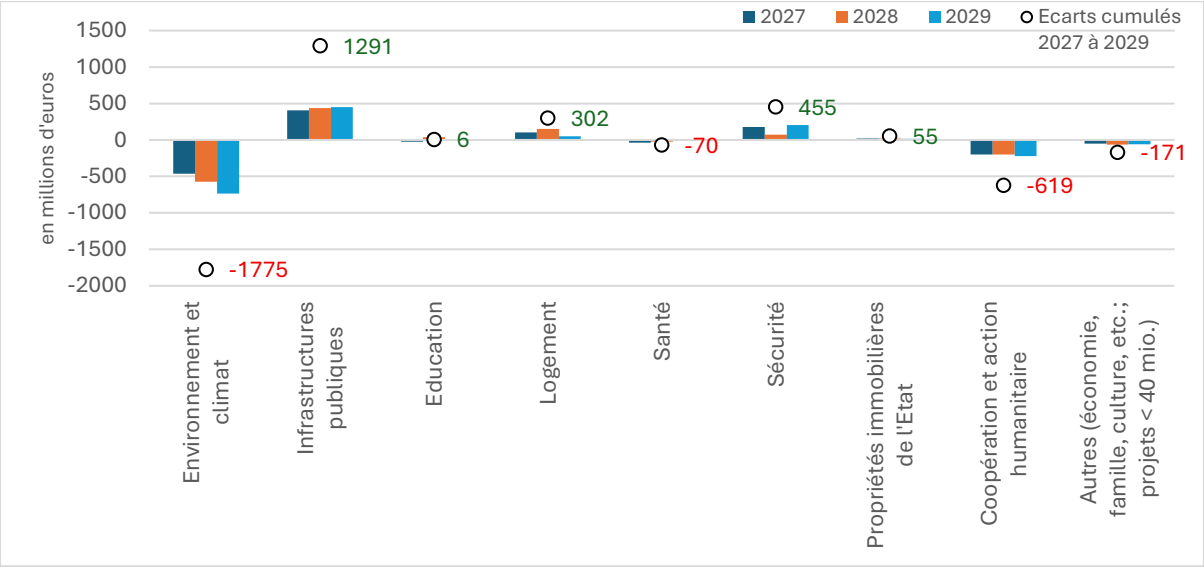
Cependant, par rapport à la programmation pluriannuelle précédente (pour 2026-2029), force est de constater que les investissements ont largement été revus à la baisse pour de nombreuses thématiques. Cela est notamment le cas des dépenses d'investissement dédiées au climat et à l'environnement et celles consacrées à la coopération et à l'action humanitaire : sur la période 2027-2029, elles sont revues à la baisse de 1,8 (mais dont une bonne partie s'explique par le reclassement

[16] Au vu des explications données dans les LPFP 2026-2029 et 2027-2030 au sujet de la ventilation thématique des investissements publics, il semble que les fortes variations des montants alloués aux thématiques « Environnement et climat » et « Infrastructures publiques » entre les deux LPFP soient notamment dues au reclassement des investissements ferroviaires dans la rubrique « Infrastructures publiques » plutôt que dans la rubrique « Environnement et climat ».

des investissements ferroviaires dans le thème « infrastructures publiques ») et 0,6 milliards d'euros par rapport aux projections de la LPFP 2026-2028.

D'autres thématiques devraient en contrepartie connaître un effort d'investissement accru par rapport aux prévisions antérieures avec une augmentation (technique du fait du reclassement des investissements dans le rail dans cette rubrique plutôt que dans la rubrique « environnement et climat ») de 1,3 milliards d'euros de l'effort d'investissement en matière d'infrastructures publiques, de 300 millions d'euros pour le logement et de près d'un demi-milliard d'euros pour la sécurité au cours des années 2027 à 2030

Écarts entre les montants des investissements par thème prévus dans les LPFP 2026-2029 et 2027-2030

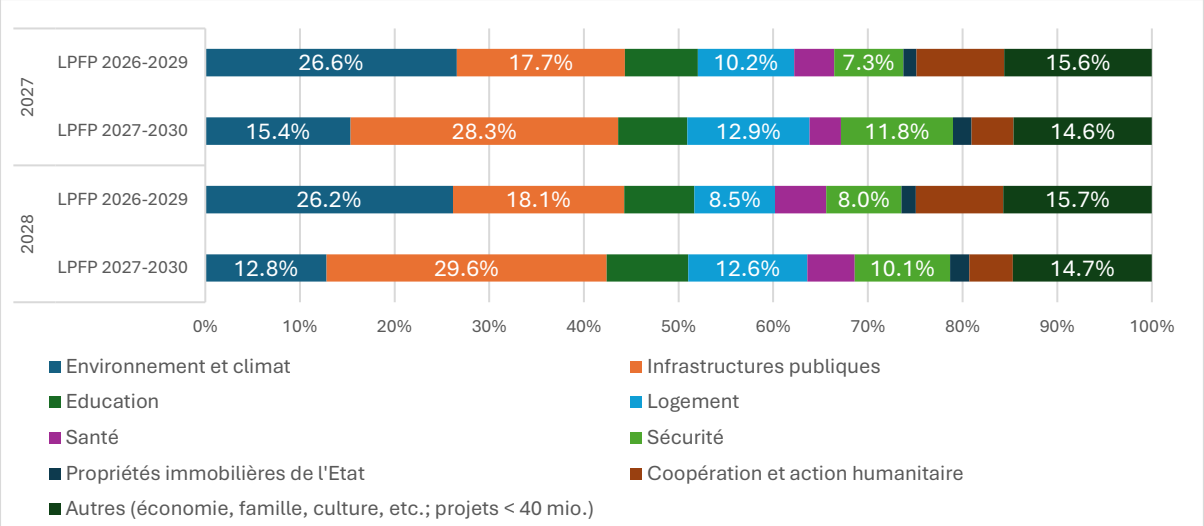


Note : les fortes variations des thèmes « Environnement et climat » et « Infrastructures publiques entre les LPFP antérieures et la LPFP 2027-2030 s'explique notamment par le classement des projets ferroviaires dans les infrastructures publiques plutôt que dans les dépenses liées à l'environnement et au climat.
Source : LPFP 2026-2029 à 2027-2030

Une répartition du total des dépenses d'investissements publics selon la thématique permet de faire ressortir plus clairement les priorités concrètes en la matière. De ce point de vue, ce sont les dépenses dédiées aux infrastructures publiques plus d'un quart des dépenses) et à l'environnement et climat (15 % des investissements en 202 et 13 % en 2028) qui voient s'accorder une plus grande importance relative que dans la programmation pluriannuelle précédente.

Comme relevé ci-avant en montants absolus, les parts des investissements publics ayant pour thème la sécurité et le logement sortent également renforcés de la mise à jour de la programmation financière pluriannuelle de l'État.

Répartition par thème du montant total des investissements prévus par les LPFP 2026-2029 et 2027-2030



Note : les fortes variations des thèmes « Environnement et climat » et « Infrastructures publiques entre les LPFP antérieures et la LPFP 2027-2030 s'explique notamment par le classement des projets ferroviaires dans les infrastructures publiques plutôt que dans les dépenses liées à l'environnement et au climat.
Source : LPFP 2026-2029 à 2027-2030

1.4. Les investissements publics expliquent le déficit de l'administration centrale

Les investissements de l'État effectués par le biais des fonds spéciaux ont longtemps suffi à expliquer les déficits constatés au niveau de l'administration centrale dans la comptabilité nationale. Cela n'est cependant plus le cas depuis quelques années et la situation devrait rester largement inchangée au cours des années à venir. En effet, le solde de l'administration centrale devrait rester dans le rouge même en neutralisant les mouvements (alimentations et dépenses) des fonds spéciaux jusqu'en 2029 selon les projections contenues dans la LPFP 2027-2030.

Des dépenses de l'État selon la loi budgétaire aux dépenses selon le SEC

(en millions d'euros)	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**
Dépenses selon la loi budgétaire de 1999 (hors opérations spéciales financières)	30 764	32 957	34 835	36 547	38 125
+ Solde net entre transferts et dépenses ci-avant	3 265	3 294	3 199	3 678	4 075
dont mouvements nets des fonds spéciaux	*1 285*	*1 404*	*1 308*	*1 546*	*1 659*
+ Compensations entre recettes et dépenses	-26	-23	-23	-24	-25
+ Autres éléments à prendre en compte	-307	-345	-462	-978	-1 171
= dépenses selon SEC	33 696	35 883	37 549	39 223	41 004

Source : Calculs CSL à partir des données de la LPFP 2027-2030

Ainsi, en 2027, l'administration centrale devrait enregistrer un déficit de moins 545 millions d'euros (au lieu de -1 949 millions) malgré la neutralisation des dotations et dépenses des fonds spéciaux. Toutefois, ce déséquilibre devrait s'amenuiser d'année en année jusqu'en 2029 pour atteindre -370 millions d'euros en 2029 puis un équilibre en 2030[17]. Au cours des années à venir, entre un tiers et trois quarts du déficit de l'administration centrale (donc au sens de la comptabilité nationale) s'expliquera donc par les opérations des fonds spéciaux de l'État.

[17] On note à cet égard que selon les données de la LPFP 2026-2029 tablait les déficits de l'administration centrale hors mouvements nets des fonds spéciaux seraient croissants de 2027 à 2029 pour atteindre près de -800 millions d'euros en fin de période (pour un déficit de -1,5 milliards, donc inférieur aux 1,9 milliards de déficit de l'AC prévus pour l'AC en 2029 dans la LPFP 2027-2030).

Solde de l'administration centrale (AC) avec et sans mouvements nets des fonds spéciaux (dotations - dépenses)

(en millions d'euros)	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**
Solde de l'AC	-1 891	-1 949	-2 193	-1 916	-1 660
Mouvement net des fonds spéciaux	*1 285*	*1 404*	*1 308*	*1 546*	*1 659*
Solde de l'AC hors mouv. net des fonds spéciaux	**-606**	**-545**	**-885**	**-370**	**-1**
p.m. solde AC hors mouv. net des fonds spéciaux selon LPFP 2026-2029	*-255*	*-453*	*-523*	*-786*	

Source : Calculs CSL à partir des données de la LPFP 2027-2030

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 très largement excédentaire au cours des années à venir, avec des excédents de l'ordre de 2,6 à 3,3 milliards d'euros selon les années, même si ceux-ci ont été largement revus à la baisse par rapport aux projections de la LPFP 2026-2029.

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

(en millions d'euros)	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**
Solde de l'AC	-1 891	-1 949	-2 193	-1 916	-1 660
Investissements directs et indirects de l'AC	4 497	4 467	4 516	4 720	4 992
Solde de l'AC hors investissements	**2 606**	**2 518**	**2 323**	**2 804**	**3 332**
p.m. solde hors investissenents selon LPFP 2026-2029	*3 024*	*2 903*	*3 081*	*3 367*	

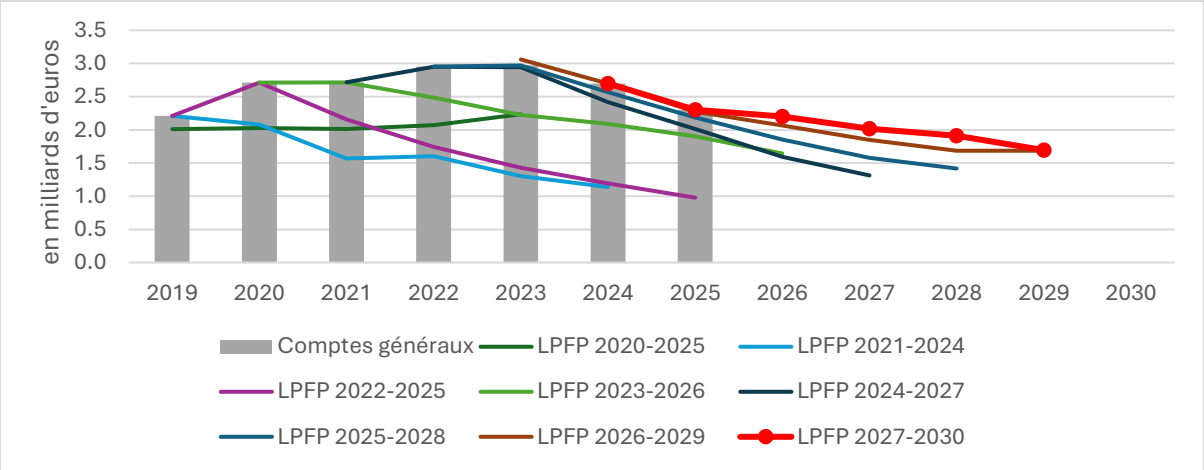
Source : Calculs CSL à partir des données de la LPFP 2027-2030

2. … selon la loi budgétaire

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'État. D'après la documentation du projet de budget pour 2027, ces avoirs devraient diminuer de 2,7 milliards en 2025 à seulement 1,4 milliards en 2030. Selon la LPFP 2027-2030, les plus fortes baisses des avoirs sont prévues en 2029 (-217 millions d'euros) et 2030 (-328 millions d'euros).

Malgré cette diminution, les avoirs des fonds spéciaux de l'État restent nettement plus élevés que ce qui était prévu dans le cadre des précédentes LPFP sur toute la période de projection.

*Évolution des **avoirs** au 31 décembre de l'année des fonds spéciaux de l'État*



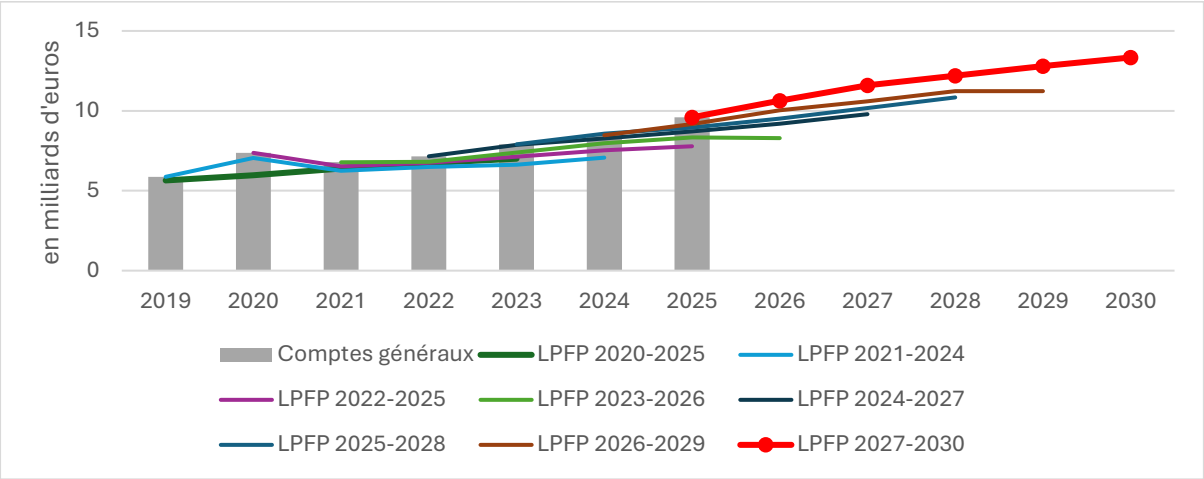
Source : Comptes généraux 2019 à 2025 ; projets de budget pluriannuel 2020-2023 à 2027-2030

Qui plus est, 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 2025 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 parce que les comptes généraux confirment une baisse des avoirs des fonds spéciaux pour la deuxième année de suite, alors qu'avant 2024, les avoirs des fonds spéciaux augmentaient ou étaient tout au moins stables d'une année sur l'autre.

En ce qui concerne les recettes propres et l'alimentation budgétaire des fonds pour les années à venir, le gouvernement mise, une fois n'est pas coutume, sur une accélération par rapport aux projections antérieures. Ainsi, par rapport au projet de budget pour 2026, qui tablait sur des recettes de l'ordre de 11,2 milliards d'euros en 2029, ce sont désormais 12,8 milliards d'euros de recettes qui sont prévues pour cette année-là, soit environ 1,6 millions d'euros de plus. Pour 2030, on s'attend même à des recettes de l'ordre de 13,3 milliards d'euros.

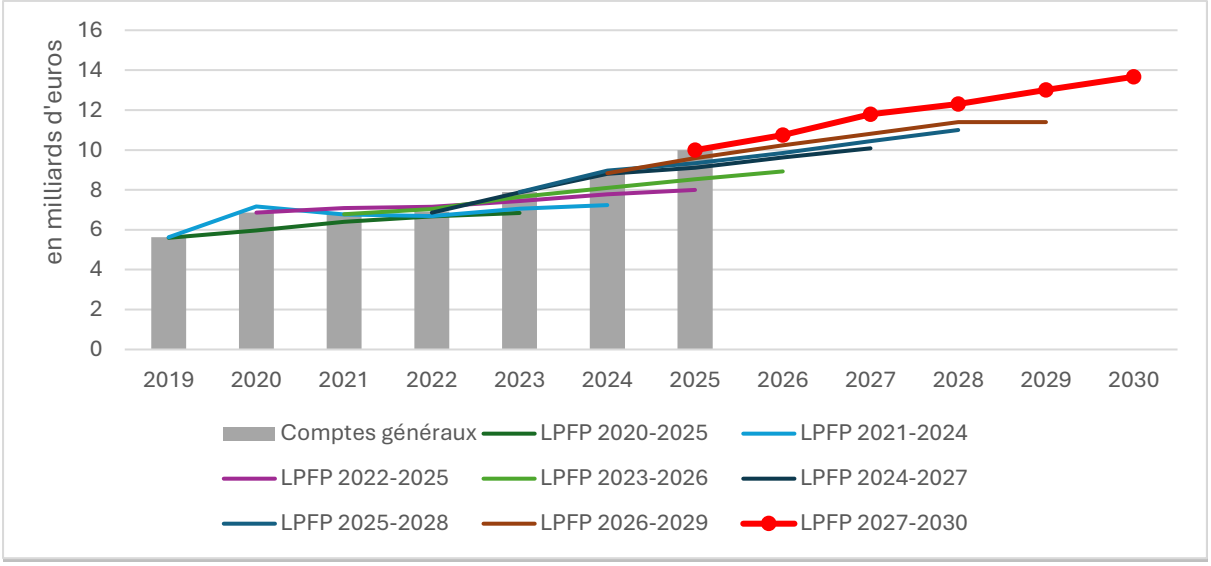
*Évolution des **recettes** des fonds spéciaux de l'État*



Source : Comptes généraux 2019 à 2025 ; projets de budget pluriannuel 2020-2023 à 2027-2030

La même tendance à l'accélération s'observe du côté des dépenses (ajustées) effectuées par le biais des fonds spéciaux de l'État au cours de la période 2027-2030. Les hausses des dépenses sont particulièrement marquées en 2027, 2029 et 2030, et entraînent des soldes déficitaires des opérations effectuées par le biais des fonds spéciaux, expliquant ainsi le déclin de leurs avoirs particulièrement marqué en fin de période.

*Évolution des **dépenses ajustées** des fonds spéciaux de l'État*



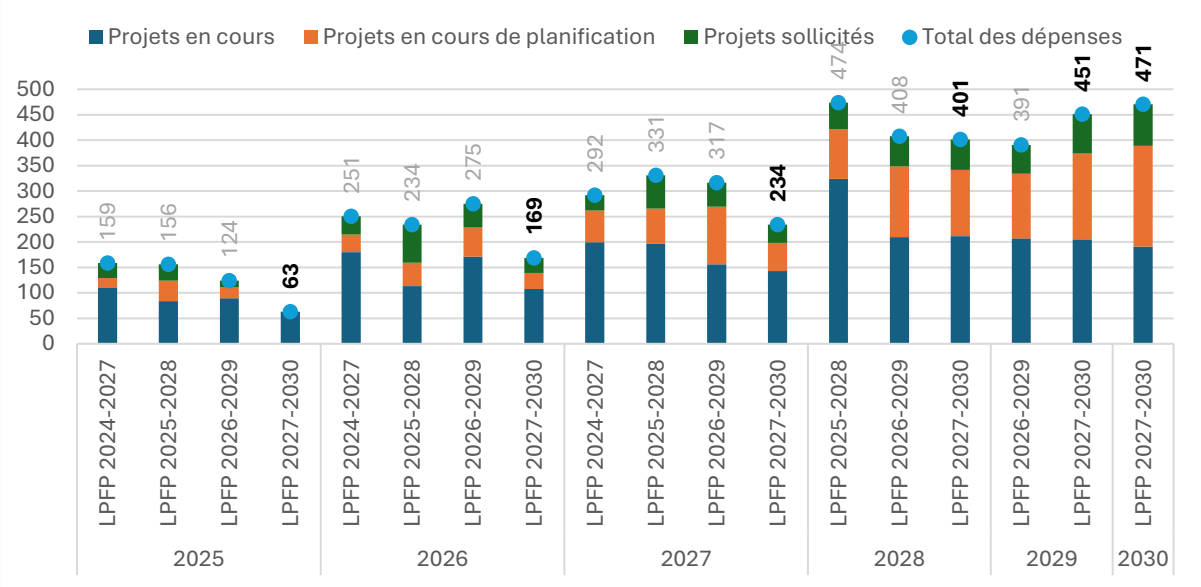
Source : Comptes généraux 2019 à 2025 ; projets de budget pluriannuel 2020-2023 à 2027-2030

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 2027 à 2030, les dépenses prévues devrait augmenter très fortement d'ici à la fin de la période de projection par rapport aux montants engagés en 2025 : de 63 millions d'euros on passerait alors à environ 471 millions d'euros en 2030[18].

Dépenses non ajustées du fonds pour le financement des infrastructures hospitalières



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

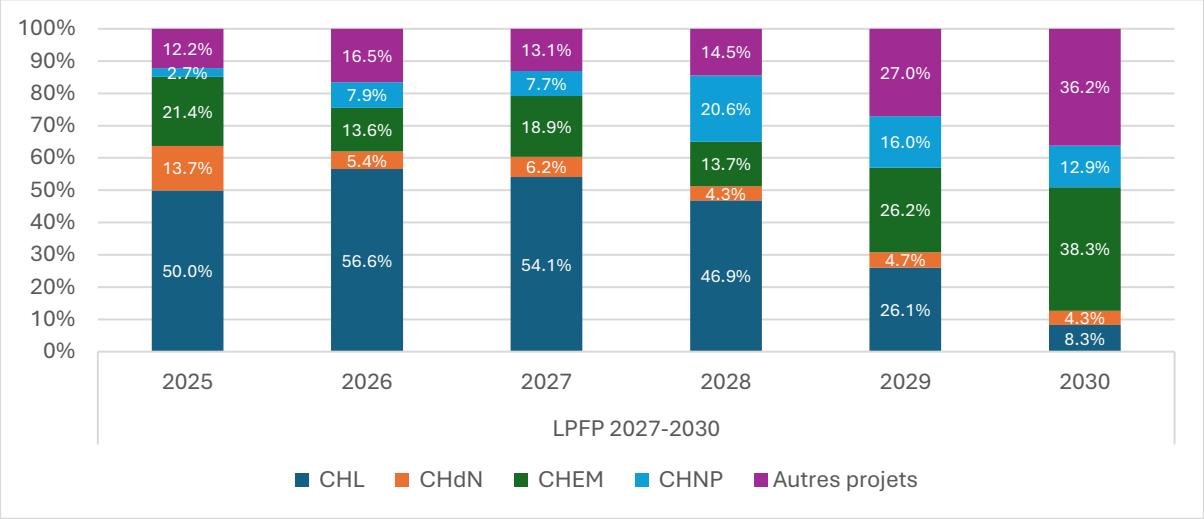
On constate cependant que pour les années 2025 à 2027, les dépenses engagées sont, selon la dernière mouture de la loi de programmation financière pluriannuelle, bien plus faibles qu'escompté au cours des projections budgétaires antérieures. Ainsi, pour 2026, les précédents projets tablaient sur des dépenses d'environ 234 à 275 millions d'euros, tandis que la LPFP la plus récente ne répertorie plus que 169 millions d'euros de dépenses en 2026.

Une grande partie de ces dépenses plus faibles s'explique par l'évolution de l'enveloppe budgétaire allouée au nouveau bâtiment centre du CHL, dont les dépenses de 120 millions d'euros en 2026 prévues dans la LPFP 2026-2029 ne s'élèvent plus qu'à 75 millions selon la LPFP 2027-2030. En contrepartie, des dépenses plus élevées que projetées sont prévues au cours des années 2027-2029. Ce même type de révision à la baisse des projections de dépenses avait déjà été observé dans la LPFP 2026-2029 par rapport à l'édition 2025-2028.

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, de 2025 à 2027, plus de la moitié des dépenses sont consacrées au seul CHL[19], tandis qu'en 2028, ce 47 % des investissements en infrastructures hospitalières qui y sont dévolus.

[18] Ou 251 millions d'euros si l'on tient compte des moins-values retenues pour retards et aléas de chantier (de -35% à -90% selon qu'il s'agit de projets en cours de réalisation, en cours de planification ou sollicités).
[19] 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.

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



Source projet de budget pluriannuel 2027-2030

Selon les projections, ce n'est qu'à partir de 2029 que les investissements hospitaliers seront majoritairement fléchés vers les autres régions du pays, avec des investissements d'ampleur similaire dans le sud (CHEM) et dans le nord (CHdN et CHNP) du Luxembourg.

2.2. Les investissements relatifs à la mobilité

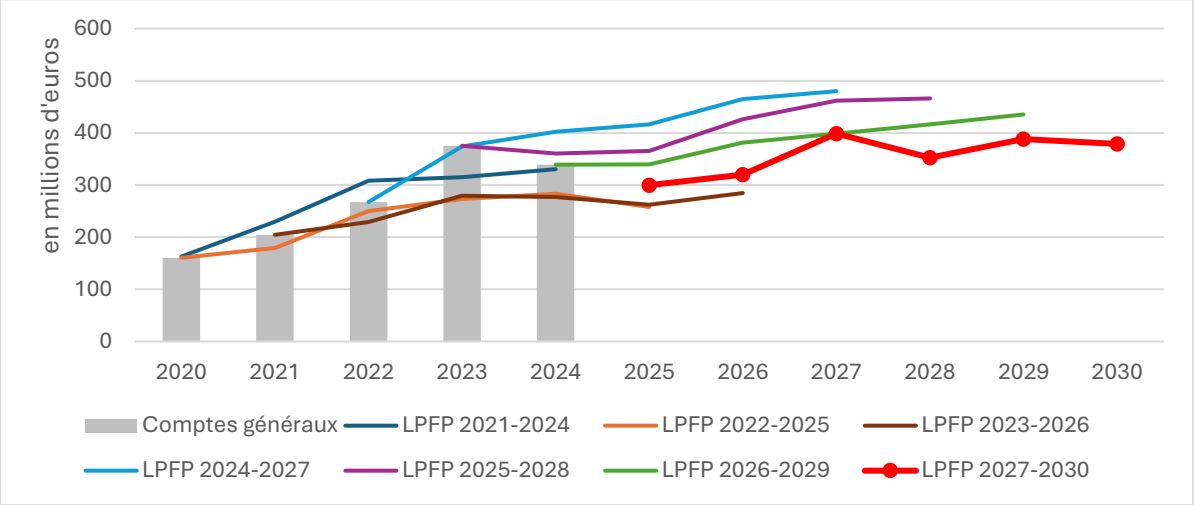
Les investissements de l'État en faveur de la mobilité, notamment en ce qui concerne les infrastructures, se font essentiellement par le biais des fonds des routes et du rail. Sur la période de programmation financière pluriannuelle allant de 2027 à 2030, ces deux fonds devraient à eux seuls mobiliser en moyenne près de 1,2[20] milliards d'euros par an, contre un peu moins d'un milliard d'euros en 2025 et 1,06 milliards d'euros en 2026. 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'État.

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 2027-2030 fait état d'un volume d'investissements réduit par rapport aux prévisions formulées au cours des exercices budgétaires 2024 à 2026. Ainsi, en 2026, ce ne sont que 320 millions d'euros qui ont été consacrés à l'infrastructure routière du pays, soit 60 millions d'euros en moins que prévus lors du dernier projet de budget et même -144 millions d'euros en moins que prévus dans le cadre de la programmation financière pluriannuelle 2024-2027.

[20] Contre 1,5 milliards par an en moyenne projetés par la LPFP 2026-2029.

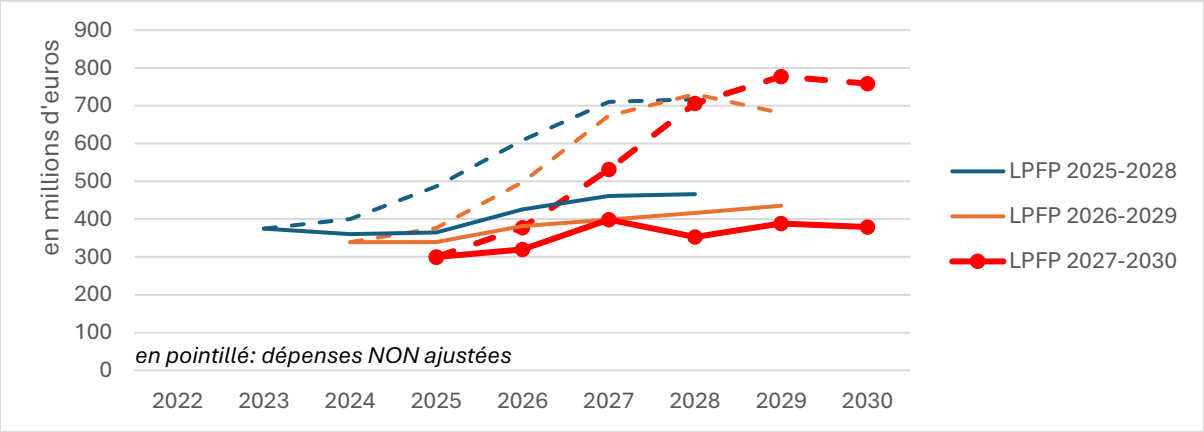
Évolution des dépenses ajustées du fonds des routes



Source : projets de budget pluriannuel 2021-2024 à 2027-2030 et comptes généraux 2020-2025

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 rejoint puis dépasse les prévisions précédentes en 2028, tandis que pour les années précédentes, les investissements en infrastructures routières restent nettement en deçà des ambitions passées.

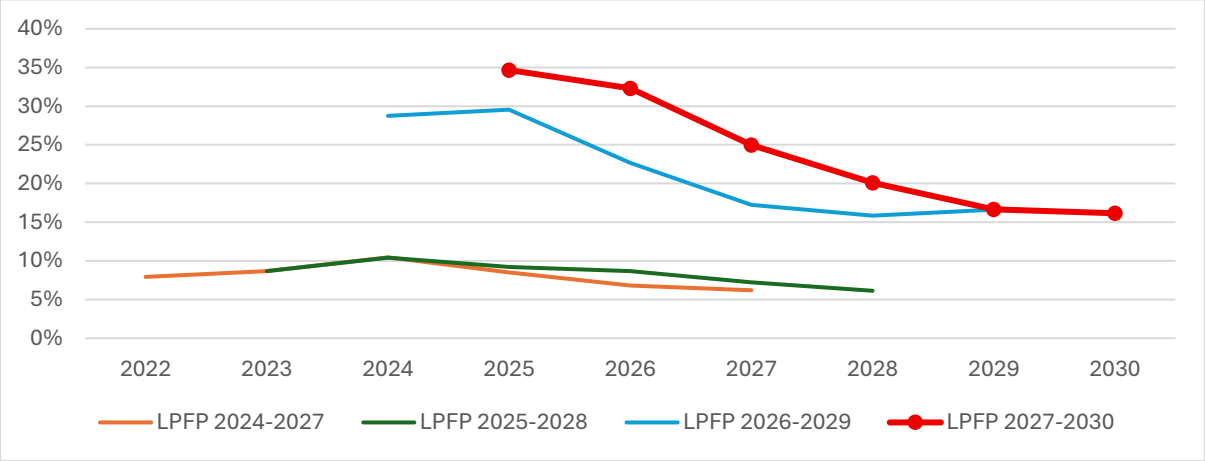
Évolution des dépenses ajustées (lignes pleines) et non ajustées (lignes en pointillé) du fonds des routes



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

Par rapport aux lois de programmation financière pluriannuelle antérieures à 2026, on note également que les dépenses d'entretien et d'investissements récurrents ont été décuplées. Ainsi, en 2025 et 2026, ce type de dépenses représentent environ un tiers des dépenses du fonds des routes contre moins de 10 % sur toute la période de projection des LPFP 2024-2027 et 2025-2028.

Part des dépenses d'entretien constructif, d'investissements récurrents et d'amélioration du fonds des routes



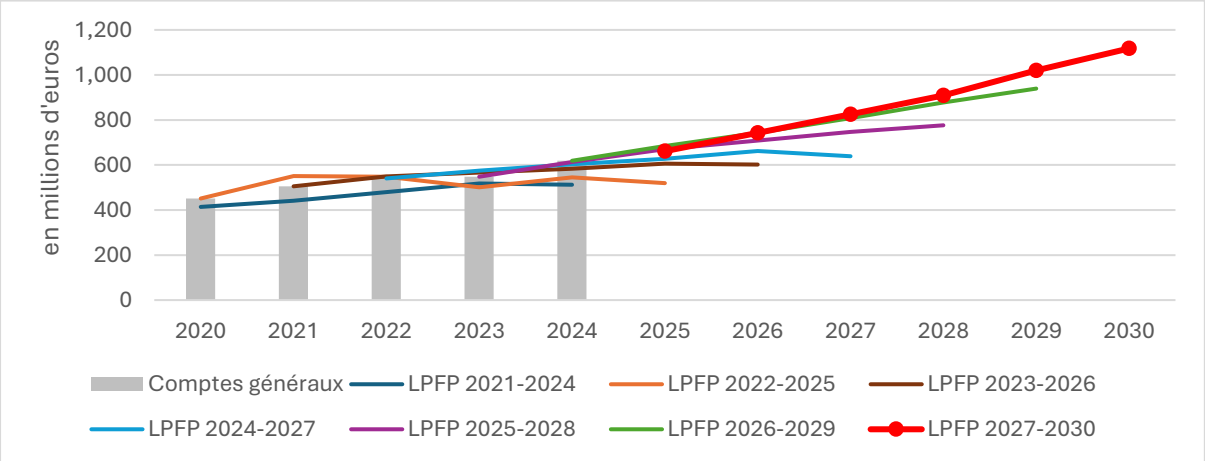
Source : projets de budget pluriannuel 2024-2027 à 2026-2029

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 2027 à 2098 un accroissement graduel du volume de dépenses prévues par le fonds du rail qui va au-delà des prévisions effectuées par le passé. Ainsi, les dépenses prévues devraient dépasser le milliard d'euros en 2029 et continuer leur progression en 2030. Selon la précédente LPFP, les dépenses en 2029 ne devaient atteindre que 940 millions d'euros au lieu des 1,02 milliards projetés dans la LPFP 2027-2030.

Globalement, si l'on compare les volumes de dépenses du fonds des routes et du rail, force est de constater qu'à l'horizon 2030, les dépenses ferroviaires devraient être nettement plus importantes que celles consacrées aux routes : 1,1 milliards pour le rail en 2030 contre 758 millions (dépenses non ajustées) pour les infrastructures routières[21].

Évolution des dépenses non ajustées du fonds du rail



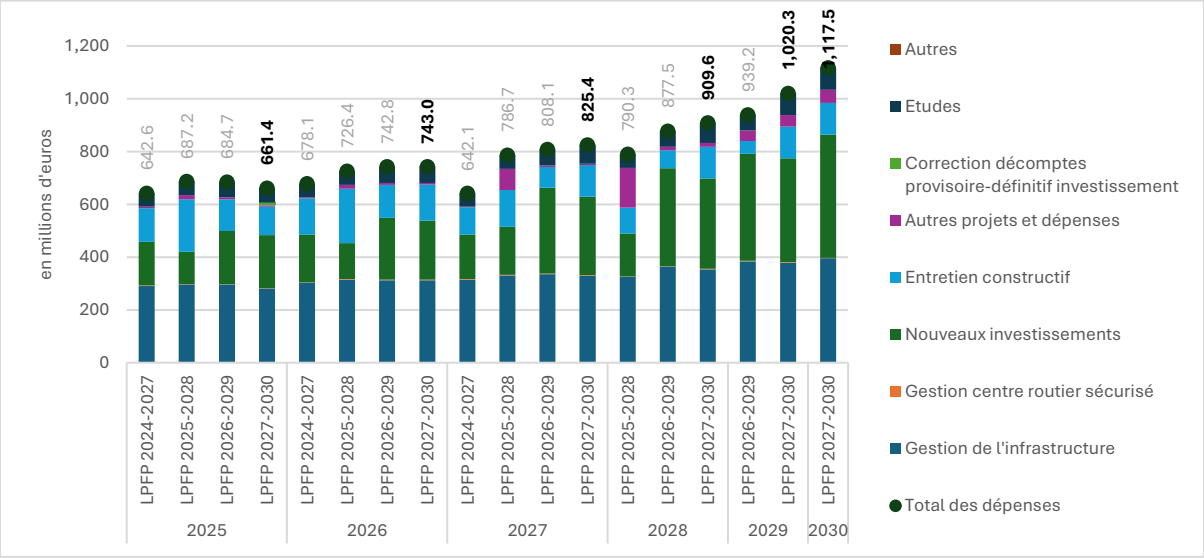
Source : projets de budget pluriannuel 2024-2027 à 2027-2030 et comptes généraux 2020 à 2025

Toutefois, il convient de noter qu'en réalité une large partie des dépenses projetées 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

[21] Depuis l'exercice budgétaire 2026, le fonds du rail ne procède plus à des ajustements des dépenses projetés pour tenir compte de retards ou aléas de chantier, alors que les projections du fonds des routes en tient compte (-15% pour 2026, -25% pour 2027, -50% pour 2028-2030). Si l'on prend en compte les ajustements, les dépenses du fonds des routes ajustées ne s'élèvent qu'à 379 millions d'euros en 2030.

peu plus de 40 % des dépenses du fonds du rail, soit 300 à 400 millions d'euros selon l'année, qui seront consacrées à la gestion de l'infrastructure.

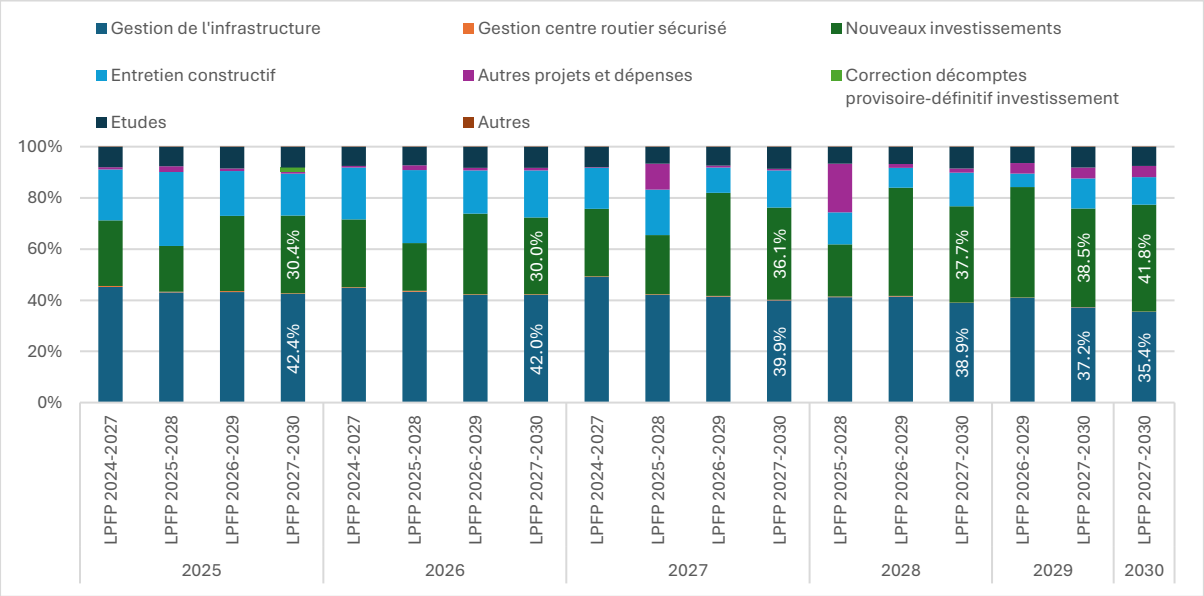
Détail des dépenses non ajustées du fonds du rail



Source : projets de budget pluriannuel 2024-2027 à 2027-2030

Au final, les nouveaux investissements passeront de 300 millions en 2027 à 466 millions d'euros en 2030 auxquels il convient d'ajouter un peu plus de cent 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 (si l'on considère les montants non ajustés pour retards et aléas de chantier ; voir section précédente).

Répartition des dépenses non ajustées du fonds du rail



Source : projets de budget pluriannuel 2024-2027 à 2027-2030

Les principaux projets d'investissement pour 2027 concernent la poursuite du développement de la ligne Luxembourg-Bettembourg (30 millions d'euros), le nouveau poste directeur à Bettembourg (35 millions d'euros millions d'euros), la construction d'un centre de formation (24 millions d'euros) ainsi que de nouveaux ateliers et magasin au centre logistique (15 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 2027 à 2030. En effet, les dernières dépenses qui y sont consignées concernent l'année 2025 (21 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.

PARTIE 4. LA CRISE DU DROIT AU LOGEMENT : LE PRINCIPAL DEFI SOCIO-ÉCONOMIQUE DU LUXEMBOURG

1. Une crise de l'accès au logement qui ne cesse de s'aggraver

« Wunnengsbau : eist gréisste Suergekand. Eng absolut Prioritéit. »[22]

C'est en ces termes que le ministre des Finances, Gilles Roth, a présenté les dépenses prévues dans le budget 2027 pour lutter contre la crise du logement et relancer la construction résidentielle.

La CSL souscrit pleinement à ce constat.

L'accès de plus en plus difficile au logement constitue sans aucun doute le principal défi socio-économique du Luxembourg.

Le marché présentait déjà un déséquilibre structurel entre une offre de logements tributaire du rythme de construction et une demande soutenue par la croissance démographique. Le choc inflationniste et le durcissement de la politique monétaire à partir de 2022 ont aggravé ce déséquilibre. Ils ont également plongé le secteur de la construction résidentielle dans une crise profonde qui, en freinant la production de nouveaux logements, risque à son tour de creuser durablement l'écart entre l'offre et la demande.

À ces difficultés s'ajoutent les tensions géopolitiques croissantes, notamment les guerres en Ukraine et en Iran, qui renforcent l'incertitude économique mondiale. La flambée des prix de l'énergie risque de se répercuter sur les coûts de construction et d'alimenter une nouvelle vague inflationniste. Un nouveau relèvement des taux d'intérêt par la Banque centrale européenne pourrait alors fragiliser davantage le secteur et compromettre la reprise de la construction résidentielle.

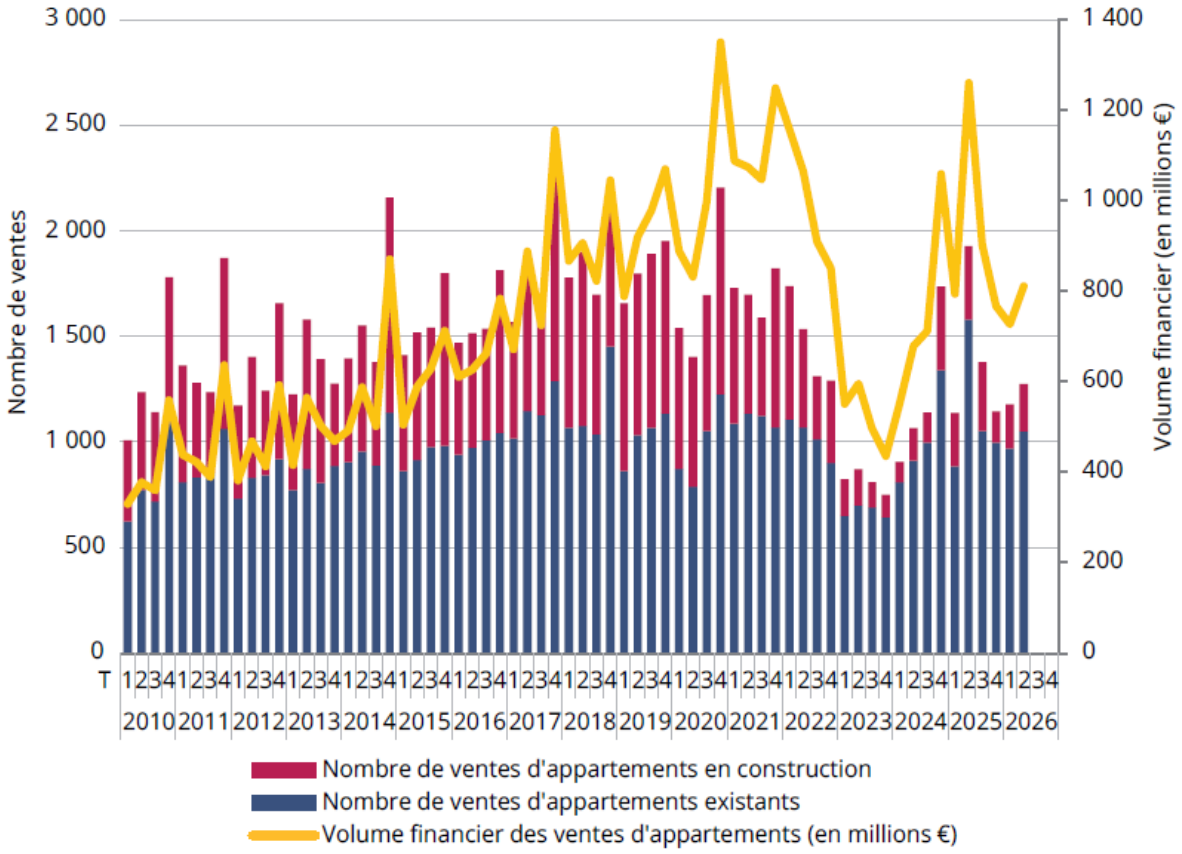
Les chiffres récemment publiés par le STATEC et l'Observatoire de l'habitat sur l'évolution du marché immobilier au deuxième trimestre 2026[23] témoignent de ces difficultés persistantes : la construction résidentielle peine à redémarrer, tandis que les locataires subissent une pression financière toujours plus forte. Pour illustrer l'urgence de la situation, notre analyse se concentre sur deux indicateurs : l'évolution des ventes de logements en construction et celle des loyers annoncés.

Si le marché des logements existants s'est redressé, avec une activité sur le segment des appartements qui se rapproche des niveaux d'avant-crise, **le marché du neuf demeure particulièrement atone.** Or, les ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA) jouent un rôle déterminant dans la dynamique de construction et, par conséquent, dans la capacité de l'offre de logements à répondre à la croissance démographique.

Selon les dernières données disponibles, seules 225 VEFA ont été enregistrées au deuxième trimestre 2026. Malgré une progression de 8,2 % par rapport au trimestre précédent, ce chiffre reste en recul de 35,5 % par rapport au deuxième trimestre 2025. Surtout, l'activité demeure très inférieure aux niveaux observés avant la crise : entre 2017 et 2021, le nombre de VEFA enregistrées au deuxième trimestre s'élevait en moyenne à près de 694. **Le niveau atteint au deuxième trimestre 2026 représente ainsi une chute de 68 % par rapport à cette moyenne.**

[22] De Budget 2027, « Matenee Wuessen », Ried vum Finanzminister Gilles Roth (08/10/2025), 29.
[23] STATEC et Observatoire de l'habitat, Le logement en chiffres (N°20, septembre 2026).

Nombre de ventes d'appartements et volumes financiers correspondants, T1 2010 – T2 2026



Données et Graphique : STATEC et Observatoire de l'habitat.[24]

Ce déficit durable d'activité aggrave la crise mois après mois. Le niveau des transactions pourrait même donner une image trompeuse de la dynamique du marché : une part importante de ces acquisitions est réalisée par l'État et la Ville de Luxembourg, plutôt que par des acquéreurs privés.

En outre, les tensions géopolitiques et les incertitudes économiques croissantes risquent de peser davantage sur l'activité dans ce segment. Les perspectives demeurent donc particulièrement sombres.

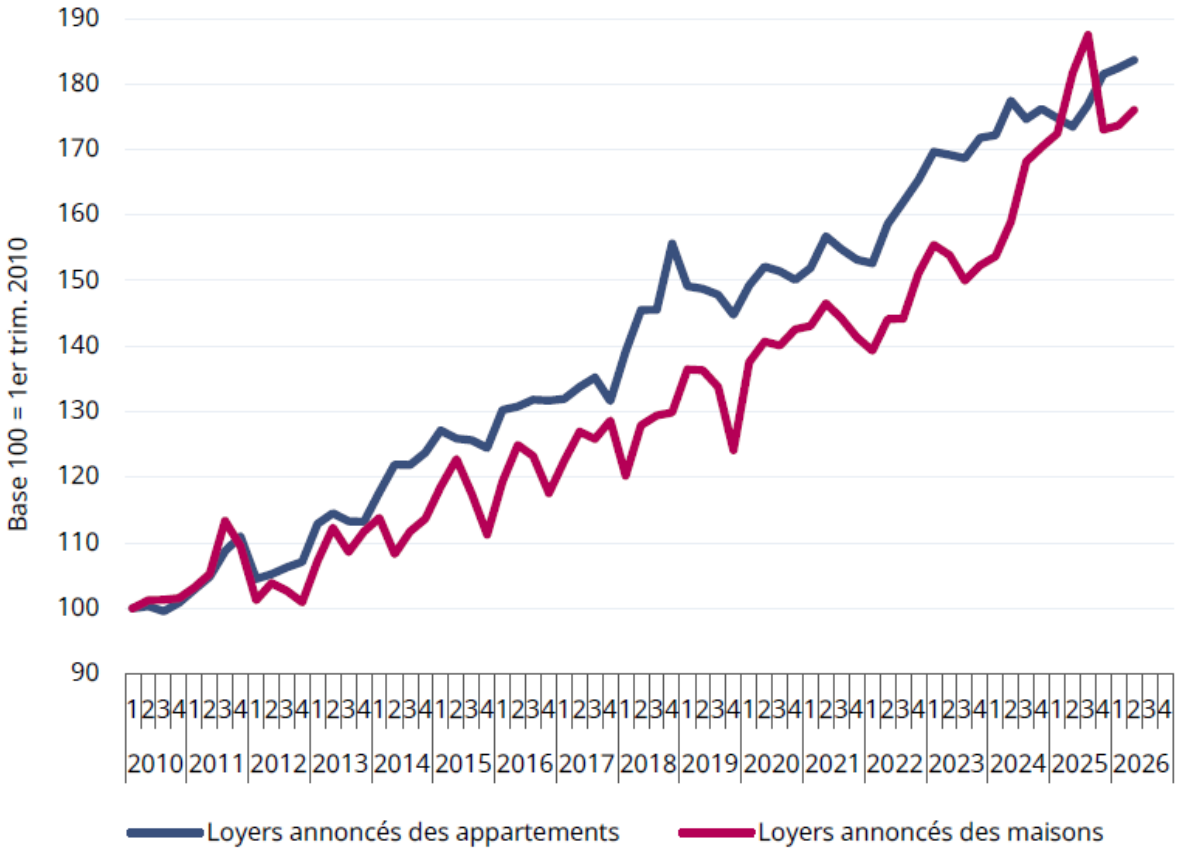
Le déséquilibre croissant entre l'offre et la demande, conjugué à la réorientation d'une partie des ménages plus aisés du marché de l'acquisition vers le marché locatif, semble contribuer à une nette accélération des loyers demandés lors de la conclusion de nouveaux baux.

Ainsi, au deuxième trimestre 2026, les loyers annoncés des appartements ont augmenté de 0,6 % par rapport au trimestre précédent et de 5,8 % sur un an. Ce taux de croissance annuel dépasse largement celui des prix à la consommation, mais aussi celui des salaires nominaux moyens, ce qui accentue la pression sur le pouvoir d'achat des locataires concernés.

Si les loyers des baux en cours progressent nettement moins vite, avec une hausse annuelle de 1,3 %, la flambée des loyers annoncés risque de toucher tout particulièrement les jeunes ménages, les personnes nouvellement arrivées au Luxembourg, les ménages contraints de déménager ainsi que ceux dont la composition évolue, notamment à la suite d'une séparation. **Elle pèse ainsi sur des ménages dont la situation financière est souvent déjà fragilisée ou qui doivent faire face aux dépenses supplémentaires liées à l'installation dans un nouveau logement.**

[24] STATEC et Observatoire de l'habitat, Le logement en chiffres (N°20, septembre 2026), 9.

Évolution des loyers annoncés des appartements et des maisons, T1 2010 – T2 2026



Données et Graphique : STATEC et Observatoire de l'habitat.[25]

Autre manifestation de la crise du marché locatif : le marché des chambres meublées, qui s'adresse notamment aux catégories sociales les plus vulnérables, prend une importance croissante. Sa part dans l'offre locative est ainsi passée de 3 % au début des années 2010 à environ 14 % aujourd'hui. Parallèlement, les loyers annoncés des chambres meublées ont progressé plus rapidement que ceux des logements traditionnels. Entre 2010 et 2025, leur indice a augmenté de 102,6 %, contre respectivement 83,0 % et 76,9 % pour les appartements et les maisons.

Ces chiffres montrent que, loin de s'atténuer, la crise du logement continue de s'aggraver, touchant tout particulièrement les catégories sociales les moins aisées. Cette évolution soulève également une question plus fondamentale : le marché privé peut-il retrouver la dynamique qui était la sienne avant le durcissement de la politique monétaire amorcé en 2022 ? **La perspective d'une rupture durable avec le modèle antérieur invite à repenser en profondeur la politique du logement, afin de rééquilibrer l'offre et la demande et de garantir l'accès de tous à un logement abordable.**

La gravité de la situation rend indispensables des interventions publiques immédiates et d'envergure, tant sur le plan financier que réglementaire. Pourtant, alors que la crise du logement occupe depuis des années, voire des décennies, une place centrale dans le débat public et politique, **les réformes structurelles nécessaires pour s'attaquer à ses multiples causes continuent de faire cruellement défaut, malgré un constat largement partagé.**

Dans ce contexte, le budget de l'État pour 2027 devrait constituer un tournant, en prévoyant des moyens financiers et des mesures structurelles à la hauteur de l'urgence. L'analyse qui suit vise à déterminer si les investissements et les réformes annoncés répondent véritablement à cette exigence ou si, au contraire, la politique du logement continue de sous-estimer l'ampleur de la crise, en se limitant à des interventions qui ne représentent qu'une goutte d'eau dans l'océan.

[25] STATEC et Observatoire de l'habitat, Le logement en chiffres (N°20, septembre 2026), 18.

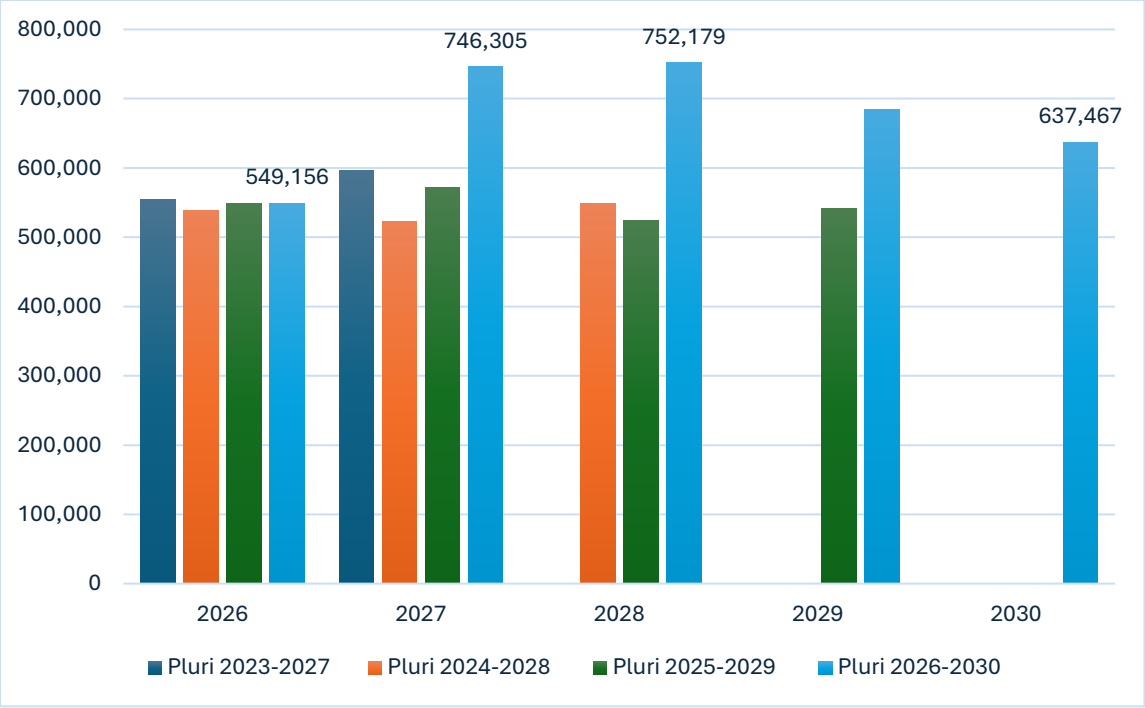
2. Évolution du budget du ministère du Logement

2.1. Les dépenses totales

La programmation pluriannuelle 2026-2030 prévoit une hausse nettement plus marquée des dépenses totales du ministère du Logement au cours des prochaines années que la programmation précédente. Alors que cette dernière tablait sur une quasi-stagnation du budget entre 2025 et 2026, la version actualisée prévoit une augmentation de près de 200 millions d'euros entre 2026 et 2027 : les dépenses totales du ministère passeraient ainsi de 549 à 746 millions d'euros, soit une progression de 36 %.

Cette hausse ne se poursuivrait toutefois pas sur l'ensemble de la période. Après une stabilisation en 2028, à 752 millions d'euros, les dépenses diminueraient pour s'établir à 637 millions d'euros en 2030.

Dépenses totales du ministère du Logement (2026-2030, en milliers d'euros)



Source : Pluriannuels ; Calculs : CSL.

La CSL ne peut que saluer la hausse des dépenses totales du ministère du Logement, indispensable au vu de l'urgence croissante de la crise du logement au Luxembourg. La progression observée depuis plusieurs années traduit à la fois la gravité de la situation et un certain changement de paradigme : la nécessité d'une intervention plus importante de l'État dans la production de logements fait désormais l'objet d'un large consensus.

Si la trajectoire à court terme est donc à saluer, la CSL déplore toutefois la baisse des dépenses prévue en fin de période de programmation pluriannuelle. Cette orientation manque manifestement d'ambition au regard du rôle majeur que les pouvoirs publics doivent jouer à moyen et à long terme sur le marché du logement.

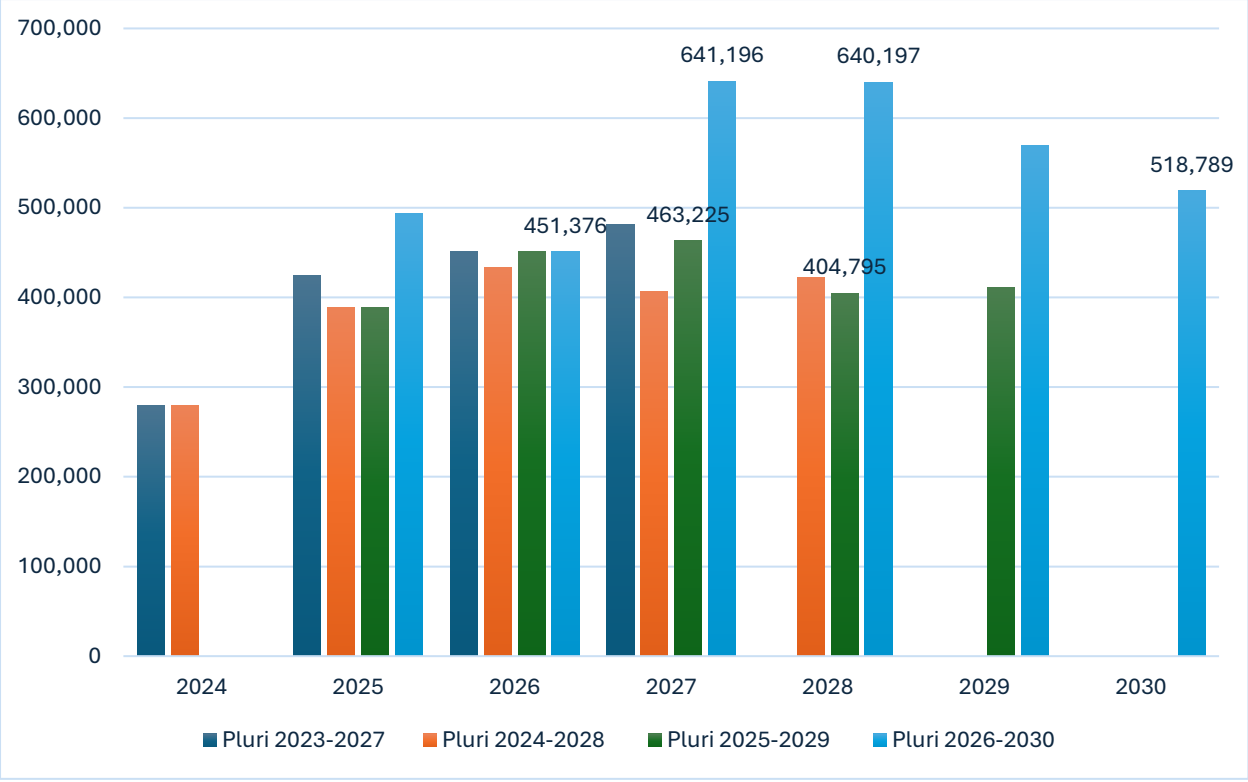
Face au sous-développement chronique du parc public de logements abordables**, l'effort d'investissement de l'État doit être renforcé de manière durable**, afin de constituer un parc d'une taille suffisante pour peser réellement sur le marché et répondre aux besoins de la population. Toute réduction de cet effort à moyen terme est, dès lors, inacceptable.

2.2. Les dépenses en capital

La hausse des dépenses du ministère du Logement s'explique principalement par celle des dépenses en capital. L'évolution des dépenses courantes, notamment l'augmentation des crédits consacrés aux aides individuelles au logement, n'y contribue que dans une moindre mesure.

Les dépenses en capital ont fortement augmenté entre 2024 et 2025, passant de 279 à 493 millions d'euros. Après un recul à 451 millions d'euros en 2026, elles atteindraient respectivement 641 et 640 millions d'euros en 2027 et 2028, contre 463 et 405 millions d'euros prévus pour ces mêmes années dans la programmation pluriannuelle précédente. Elles diminueraient ensuite pour s'établir à 519 millions d'euros en 2030.

Dépenses en capital du ministère du Logement (Total de la section 44.00 et 44.01, 2024-2030, en milliers d'euros)



Source : Pluriannuels ; Calculs : CSL.

Cette progression s'explique principalement par l'augmentation des dotations au Fonds spécial pour le logement abordable, qui constitue le principal instrument de financement des investissements des pouvoirs publics et des différents acteurs sociaux dans ce domaine.

3. Le Fonds spécial pour le logement abordable

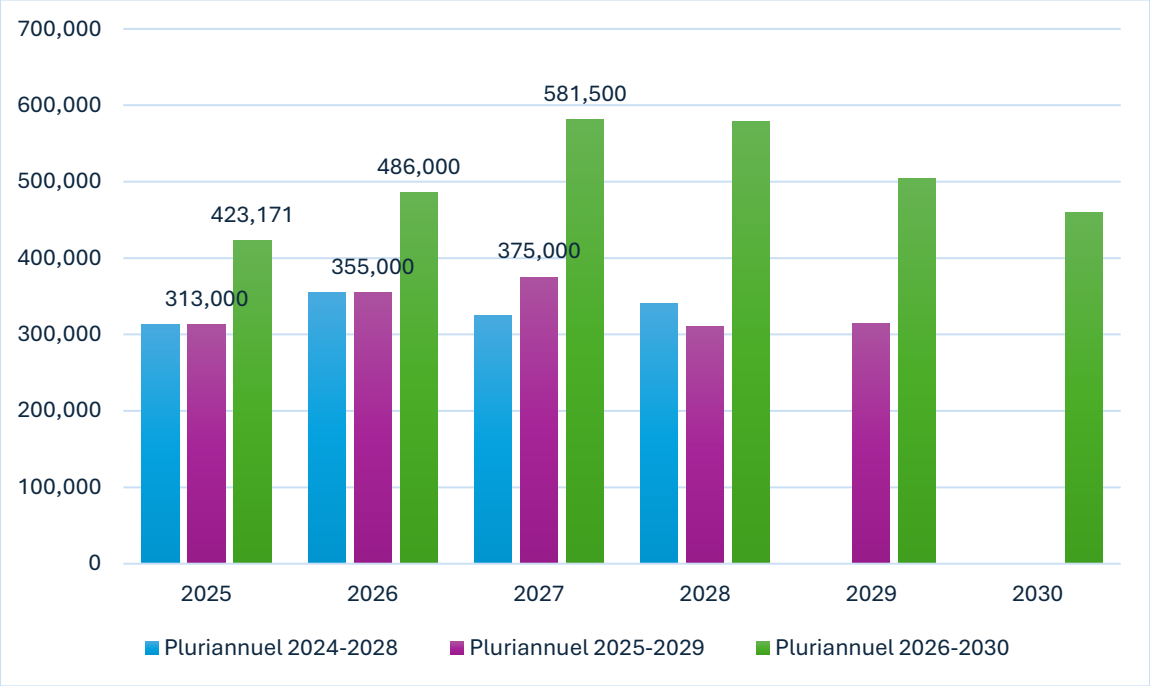
3.1. L'évolution de la dotation annuelle

La dotation annuelle du Fonds spécial pour le logement abordable suit la trajectoire des dépenses en capital du ministère du Logement : elle augmente fortement jusqu'en 2027, se stabilise en 2028, puis diminue jusqu'en 2030.

Les montants consacrés au Fonds en 2025 et prévus pour 2026 ont été sensiblement revus à la hausse par rapport à la programmation pluriannuelle précédente. Pour 2025, les comptes font état d'une dotation de 423 millions d'euros, contre 313 millions initialement prévus. Pour 2026, la dotation s'élèverait désormais à 486 millions d'euros, contre 355 millions prévus un an auparavant.

En 2027, la dotation atteindrait 582 millions d'euros, contre 375 millions inscrits dans la programmation pluriannuelle précédente pour cette même année, soit une révision à la hausse de 55 %.

Dotation annuelle du Fonds spécial pour le logement abordable (2025-2030, en milliers d'euros)



Source : Pluriannuels ; Graphique : CSL.

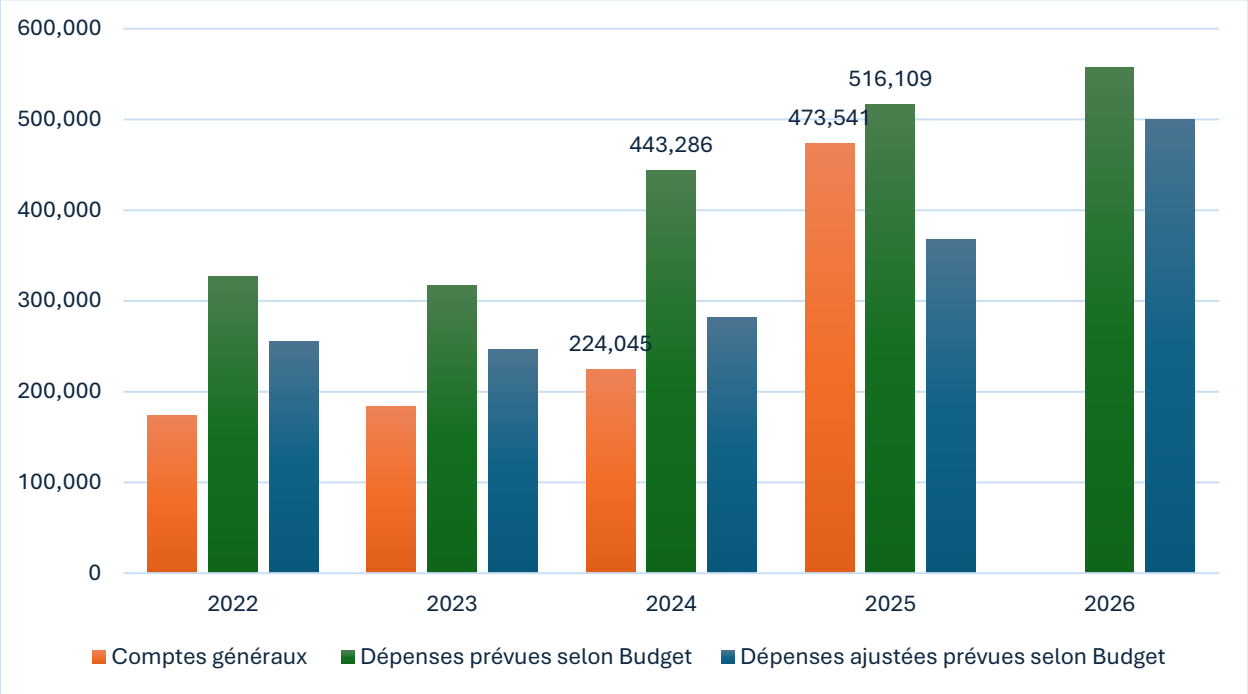
3.2. 2025 : une exception à la règle ?

Ces dernières années, la CSL a souligné à de nombreuses reprises l'écart considérable entre les dépenses du Fonds spécial pour le logement abordable annoncées publiquement et celles effectivement réalisées, telles qu'elles ressortent des comptes de l'État. Ces dernières étaient généralement plus proches des « dépenses ajustées », qui tiennent « compte des aléas de chantier ou d'éventuels retards dans l'avancement des projets de logements abordables ».

Sur la période 2022-2024, cet écart a été particulièrement marqué : les dépenses effectivement réalisées sont restées non seulement largement inférieures aux montants annoncés, mais également en deçà des dépenses ajustées.

À titre d'exemple, alors que le projet de budget pour 2024 prévoyait des dépenses de 443 millions d'euros, seuls 224 millions ont finalement été dépensés, soit à peine la moitié du montant initialement prévu.

Dépenses annoncées contre dépenses réalisées du Fonds spécial pour le logement abordable pour les exercices 2022-2026 (en milliers d'euros)



Source : Pluriannuels et Comptes généraux ; Graphique : CSL.

Or, le compte général de l'exercice 2025 fait apparaître une accélération marquée des dépenses effectivement réalisées.[26] Pour la première fois, celles-ci ont non seulement largement dépassé les dépenses ajustées initialement prévues, mais se sont également rapprochées des montants annoncés : elles ont atteint 474 millions d'euros, contre 516 millions annoncés. Les dépenses réalisées ont ainsi plus que doublé en un an, passant de 224 millions d'euros en 2024 à 474 millions d'euros en 2025.

La version actualisée de la programmation pluriannuelle prévoit également un rapprochement entre les dépenses annoncées et les dépenses ajustées, tant en 2026 que sur la période 2027-2030. Sur ces quatre dernières années, les dépenses non ajustées s'élèveraient au total à 2 497 millions d'euros, contre 2 107 millions pour les dépenses ajustées.

3.3. L'évolution des dépenses ajustées du Fonds spécial pour le logement abordable

L'évolution des dépenses ajustées du Fonds spécial pour le logement abordable témoigne d'un changement d'échelle des investissements prévus à moyen terme.

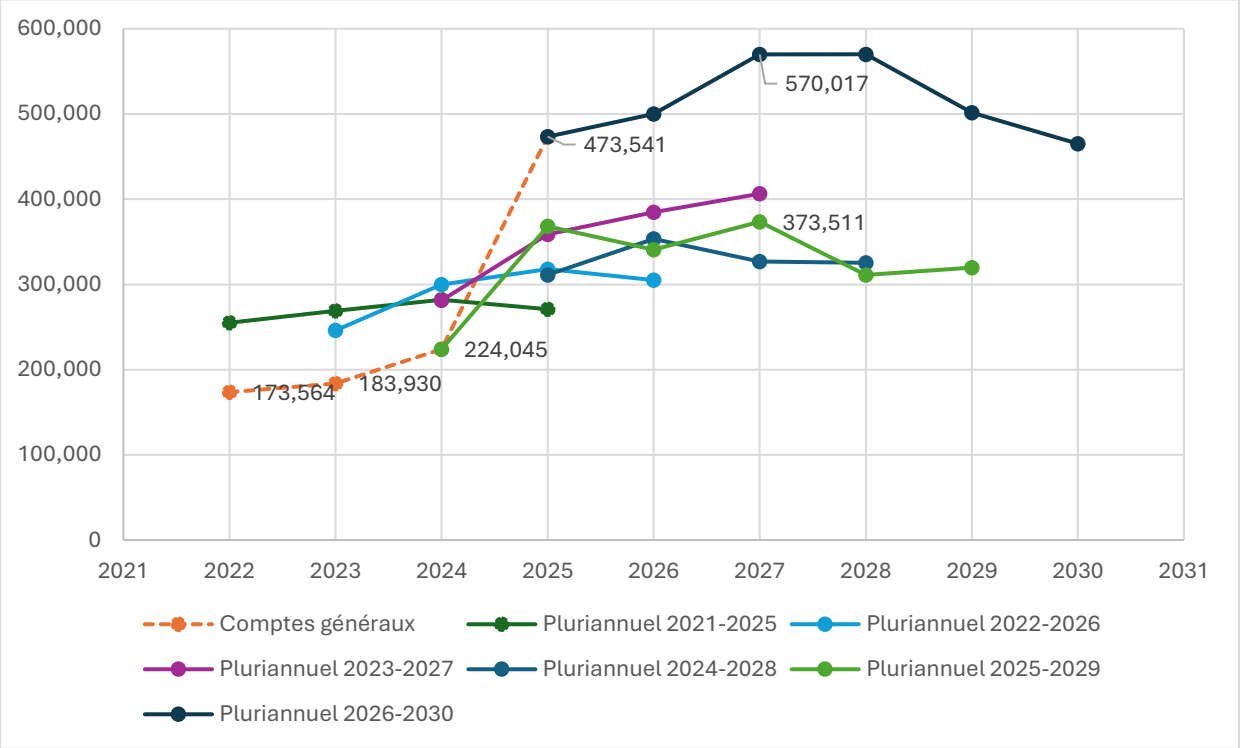
La comparaison avec les programmations pluriannuelles précédentes fait apparaître une hausse substantielle dès 2025 et une trajectoire désormais nettement plus ambitieuse. Alors que celles-ci prévoyaient généralement des dépenses ajustées comprises entre 300 et 400 millions d'euros par an sur la période 2025-2029, la programmation 2026-2030 prévoit des montants annuels compris entre 500 et 600 millions d'euros.

Après les 474 millions d'euros effectivement dépensés en 2025, les dépenses ajustées atteindraient ainsi 500 millions d'euros en 2026, puis culmineraient à environ 570 millions d'euros au cours de la période 2027-2028.

On aperçoit toutefois également une baisse des dépenses ajustées en fin de période (2029-2030) qui est inacceptable pour la CSL.

[26] Projet de loi N° 8772 portant règlement du compte général de l'exercice 2025 (dépôt :19/062026), 175.

Évolution des dépenses ajustées du Fonds spécial pour le logement abordable — comparaison des programmations pluriannuelles (en milliers d'euros)



Source : Pluriannuels ; Graphique : CSL.

4. Comment sortir de la crise ? Les revendications de la Chambre des salariés

Les deux dernières décennies ont clairement montré qu'une régulation accrue du secteur du logement est indispensable pour endiguer les dérives du marché. Au-delà de l'augmentation des investissements publics dans le logement abordable, une réponse durable et efficace à la crise exige des réformes structurelles ambitieuses, tant sur le plan fiscal que réglementaire. **Leur mise en œuvre nécessite certes du courage politique, mais elle est incontournable au regard de l'ampleur de la crise du logement, devenue le principal défi socio-économique du Luxembourg.**

4.1. Le logement public abordable : multiplier les investissements !

La Chambre des salariés salue le changement d'échelle que semble avoir connu l'activité du Fonds spécial pour le logement abordable depuis 2025. **Toutefois, la stagnation des dépenses prévue dès 2027, suivie d'une baisse à partir de 2028, est décevante et demeure manifestement en deçà des efforts nécessaires pour répondre à la crise.**

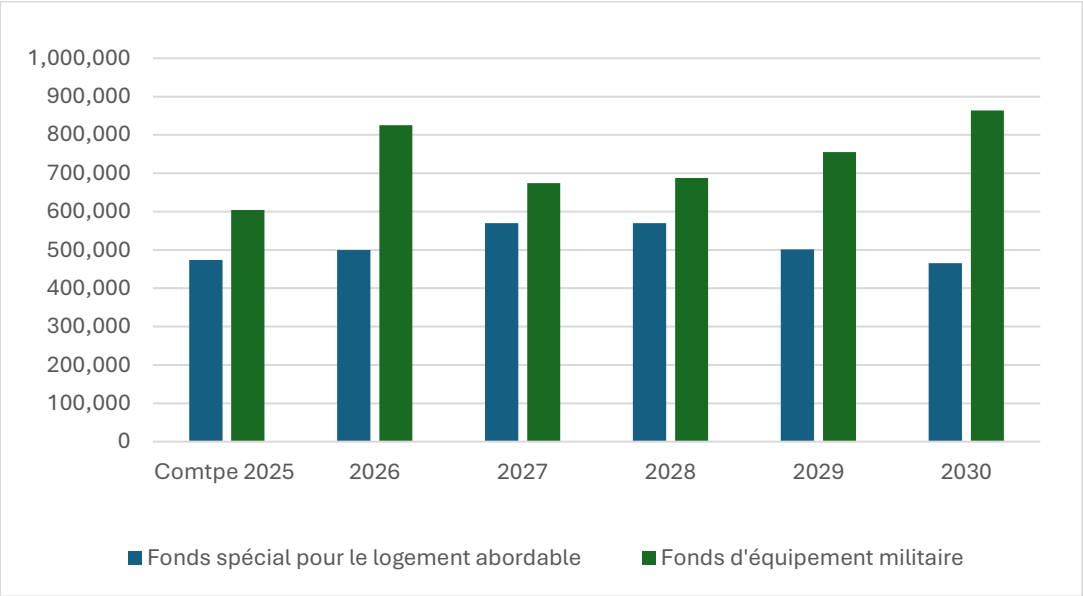
Le budget 2027 manque en effet cruellement d'impulsions nouvelles et se limite, pour l'essentiel, à la poursuite du programme d'acquisition de projets en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA), doté d'une enveloppe supplémentaire de 300 millions d'euros.

Si ce programme explique une grande partie de la hausse des dépenses réalisées par le Fonds, **la production de logements portée directement par l'État et les promoteurs publics demeure insuffisante et semble devoir plafonner à moyen terme.** À titre d'exemple, la participation de l'État au financement des projets de logements réalisés par les établissements publics placés sous sa surveillance, principalement le Fonds du logement, devrait stagner autour de 150 millions d'euros par an entre 2026 et 2028. La participation en faveur de la SNHBM diminuerait même, passant de

87 millions d'euros en 2026 à seulement 59 millions en 2027. Dans ces conditions, la production de logements par le Fonds du logement, la SNHBM et les communes peine à atteindre l'ampleur nécessaire.

La comparaison des moyens consacrés au logement abordable avec ceux prévus pour la défense met également en évidence un déséquilibre frappant dans les priorités budgétaires. Sur la période 2026-2030, les dépenses ajustées du Fonds d'équipement militaire (FEM) s'élèveraient en moyenne à 761 millions d'euros par an, contre 521 millions pour le Fonds spécial pour le logement abordable. L'écart atteindrait ainsi 240 millions d'euros par an en moyenne, **soit un différentiel cumulé de 1,2 milliard d'euros en cinq ans.**

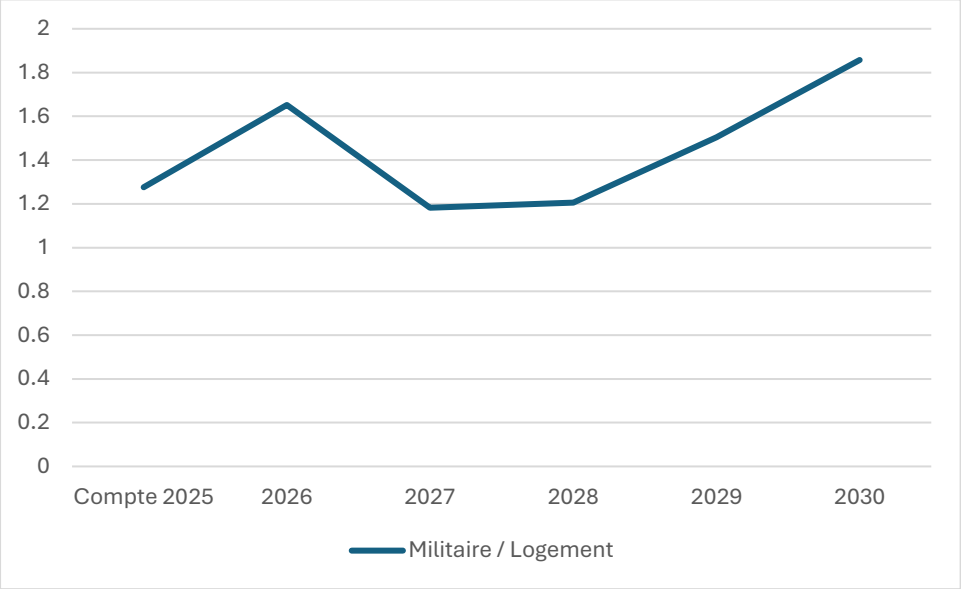
Comparaison des dépenses ajustées du Fonds spécial pour le logement abordable et du Fonds d'équipement militaire (2026-2030, en milliers d'euros)



Source : Comptes généraux et Pluriannuel 2026-2030 ; Graphique : CSL.

Plus préoccupant encore, l'écart entre les dépenses ajustées de ces deux fonds devrait se creuser à partir de 2027. Le rapport entre les dépenses du Fonds d'équipement militaire et celles du Fonds spécial pour le logement abordable passerait ainsi de 1,2 en 2027 à 1,8 en 2030. **À la fin de la période de programmation pluriannuelle 2026-2030, les dépenses ajustées du FEM représenteraient donc près du double de celles consacrées au logement abordable par l'intermédiaire du Fonds.**

Ratio des dépenses ajustées du Fonds d'équipement militaire à celles du Fonds spécial pour le logement abordable (2026-2030)



Source : Comptes généraux et Pluriannuel 2026-2030 ; Calculs et graphique : CSL.

Au regard de l'urgence sociale et du retard accumulé dans la constitution d'un parc public de logements abordables, **les investissements prévus restent nettement insuffisants. La poursuite du programme d'acquisition de VEFA ne saurait se substituer à une montée en puissance durable de la production publique de logements.**

Le parc de logements abordables demeure marginal par rapport à l'ensemble du parc résidentiel, dont il ne représente qu'environ 3 % au Luxembourg. Un investissement massif dans le logement abordable, de préférence détenu durablement par les pouvoirs publics, constitue dès lors la pierre angulaire d'une réponse efficace et pérenne à la crise du logement.

Si le changement de paradigme et la progression récente des investissements de l'État sont à saluer, les moyens mobilisés restent largement insuffisants face au déséquilibre croissant entre le nombre de logements disponibles et celui des ménages. Dans ce contexte, **il est inacceptable que les dépenses ajustées du Fonds d'équipement militaire atteignent, à l'horizon 2030, près du double de celles du Fonds spécial pour le logement abordable.**

Notre Chambre revendique donc de porter les dépenses consacrées au logement abordable au moins au niveau de celles consacrées à la défense. Cela dit, la CSL appelle le gouvernement à privilégier en toutes circonstances la voie diplomatique pour prévenir et résoudre les conflits entre États, en étroite collaboration avec les autres États membres de l'Union européenne. Elle met également en garde contre une multiplication des investissements militaires, qui risque d'alimenter une course aux armements contre-productive et de renforcer les logiques de confrontation au détriment de la diplomatie et de la coopération internationale.

L'État doit développer, en collaboration avec les promoteurs publics et les communes, une stratégie nettement plus ambitieuse, inscrite dans une perspective de long terme. Cela suppose notamment de mobiliser dès à présent des moyens financiers importants pour réserver et acquérir des terrains de grande envergure destinés à accueillir des logements durablement détenus par les pouvoirs publics. **Le plan sectoriel « logement » doit, à cette fin, être revu et considérablement renforcé.**

Enfin, notre Chambre demande de relever la part minimale de la surface construite brute à réserver au logement abordable dans les plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » (PAP NQ), telle que prévue à l'article 29bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. **Cette revendication concerne en particulier le taux de 20 % applicable aux terrains reclassés en zones constructibles** après l'entrée en vigueur de cette réglementation. À titre de comparaison, Vienne applique un dispositif similaire prévoyant une proportion de deux tiers dans le cadre de reclassements comparables.

4.2. Lutter contre la rétention du foncier constructible

Le prix du foncier constructible continue de renchérir de manière insoutenable la production de nouveaux logements, tant pour les pouvoirs publics que pour les acteurs privés. Depuis 2010, sa hausse a même dépassé celle des prix des logements neufs et existants, accentuant ainsi son poids dans le coût final des logements.

Une réponse durable à la crise du logement exige donc de maîtriser le prix du foncier et sa part dans le coût des nouvelles constructions.

La spéculation et la rétention foncières sont favorisées par la forte concentration de la propriété des terrains constructibles, documentée dans de nombreuses études de l'Observatoire de l'habitat.[27] La mobilisation des terrains maintenus à l'écart du marché est pourtant indispensable pour accélérer la production de logements et contenir le poids du foncier dans leur coût final.

Pour lever cet obstacle structurel, la CSL revendique de :

- **Instaurer une imposition progressive de la rétention foncière suffisamment ambitieuse pour inciter les propriétaires à mobiliser rapidement leurs terrains.**
- Renforcer substantiellement le projet de loi n° 8082A relatif à l'impôt foncier et à l'impôt à la mobilisation de terrains, actuellement en instance d'avis, et accélérer sa mise en œuvre. Dans sa version amendée, le dispositif ne produirait aucun effet pendant au moins dix ans.
- Avancer l'entrée en application de l'imposition de la rétention foncière et accroître nettement la progressivité des taux en fonction de la durée de rétention, celle prévue actuellement demeurant largement insuffisante.
- **Garantir une imposition cohérente et aussi complète que possible** des terrains constructibles retenus, en limitant strictement les exemptions, dont le nombre a augmenté à la suite des derniers amendements au projet de loi.

4.3. Réorienter la fiscalité immobilière des transactions vers une imposition récurrente du patrimoine

L'imposition récurrente du patrimoine immobilier demeure particulièrement faible au Luxembourg en comparaison internationale. À l'inverse, la fiscalité sur les transactions immobilières, notamment les droits d'enregistrement et de transcription, qui représentent environ 7 % du montant de la transaction, risque de freiner la mobilité résidentielle et la fluidité du marché.

La CSL revendique dès lors un rééquilibrage de la fiscalité immobilière, fondé notamment sur une plus grande progressivité, et demande de :

- Réorienter progressivement la fiscalité immobilière vers une imposition récurrente du patrimoine, plutôt que de taxer trop lourdement les transactions, afin de favoriser un meilleur fonctionnement du marché.
- Moderniser l'impôt foncier (IFON) et encadrer les taux applicables par les communes au moyen d'une fourchette clairement définie, comme le prévoyait le projet de loi initial, contrairement à l'approche retenue dans les amendements récents.
- **Compléter cette réforme par un volet national prévoyant une imposition progressive du patrimoine immobilier total détenu au Luxembourg par un contribuable**, directement ou par l'intermédiaire de structures d'investissement, telles que des fonds ou des sociétés.

4.4. Mobiliser les logements inoccupés

Si les données permettant de mesurer précisément l'ampleur de la vacance résidentielle font encore défaut, l'existence du phénomène et ses effets néfastes sur l'accès au logement sont largement reconnus. Selon les évaluations réalisées par certaines communes, les logements inoccupés pourraient représenter entre 7 et 10 % du parc résidentiel local, en fonction des spécificités du territoire concerné.

[27] La note n° 32 de l'Observatoire de l'habitat, « Panorama du foncier constructible au Luxembourg : prix de vente, incidence foncière et structure de la propriété » (juillet 2023), met en évidence cette forte concentration.

Une action rapide s'impose donc pour mobiliser ces logements et accroître l'offre disponible. **La CSL revendique l'instauration d'un impôt progressif sur les logements inoccupés, à l'image de la taxe récemment introduite par la Ville d'Esch-sur-Alzette** dans le cadre de son règlement communal portant établissement d'une taxe annuelle spécifique sur certains immeubles bâtis inoccupés et sur certains terrains à bâtir.

4.5. Mieux maîtriser l'évolution des loyers et renforcer la protection des locataires sur un marché locatif sous tension

Les locataires subissent une pression croissante liée au coût du logement, qui absorbe une part toujours plus importante de leurs revenus. Cette évolution touche particulièrement les ménages à faibles revenus, dont la majorité doit consacrer plus de la moitié de ses revenus au logement.

Le dispositif actuel de plafonnement des loyers est anachronique et largement inopérant. Une réforme en profondeur s'impose dans les meilleurs délais pour garantir une protection effective des locataires et mieux encadrer l'évolution des loyers. À cette fin, la CSL revendique de :

- Instaurer un **enregistrement systématique des contrats de bail**, du montant des loyers et du capital investi, condition indispensable à un contrôle efficace du respect du plafond légal et à une maîtrise durable de l'évolution des loyers.
- **Obliger les bailleurs à déposer leurs contrats sur une plateforme dédiée**, à y renseigner le montant du loyer et à actualiser annuellement ces informations en cas de modification du contrat.
- Mettre en place des **contrôles proactifs** du respect du plafond légal, sans que leur déclenchement dépende d'une démarche du locataire.
- Prévoir des sanctions à l'encontre des bailleurs qui dépassent ce plafond et les obliger à rembourser aux locataires les montants indûment perçus.
- Renforcer le contrôle du recours à certaines dispositions légales afin d'en prévenir les usages abusifs, notamment en matière de résiliation du bail pour besoin personnel ou familial.
- **Réformer en profondeur la loi sur le bail à usage d'habitation afin de mieux encadrer l'évolution des loyers au regard de celle du pouvoir d'achat des ménages locataires**, notamment lors de la conclusion de nouveaux contrats.

4.6. Réformer en profondeur l'encadrement des ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA)

Le marché du neuf connaît actuellement de profonds dysfonctionnements. Au-delà des coûts de construction toujours très élevés et de taux d'intérêt durablement supérieurs à ceux d'avant 2022, la perte de confiance des acquéreurs potentiels constitue un frein majeur à la reprise. Les nombreuses faillites de promoteurs, les projets laissés inachevés, les défaillances dans la mise en œuvre des garanties d'achèvement et les irrégularités constatées dans le traitement des opérations par les notaires contribuent à cette défiance.

La CSL revendique une réforme en profondeur de l'encadrement des VEFA afin de garantir une protection effective des acquéreurs et de rétablir la confiance dans ce marché. Cette réforme doit couvrir l'ensemble du dispositif : contrats de vente, obligations des promoteurs et des notaires, contrôle des paiements, garanties d'achèvement et de remboursement. Elle doit notamment répondre aux exigences suivantes :

- Subordonner chaque appel de fonds à une attestation d'avancement des travaux établie par un professionnel agréé et indépendant du promoteur. Garantir le respect effectif de l'interdiction des paiements anticipés et prévoir des contrôles ainsi que des sanctions dissuasives en cas de facturation de travaux non réalisés.
- Renforcer les obligations de vérification et de conseil des notaires, notamment concernant la légalité des échéanciers de paiement, la ventilation du prix entre le terrain et la construction, ainsi que l'étendue des garanties et leurs exclusions. Veiller à ce que leur responsabilité soit effectivement engagée en cas de manquement à leurs obligations.

- Rendre la garantie d’achèvement pleinement opérationnelle en définissant précisément ses conditions de déclenchement, en fixant des délais impératifs d’intervention et en organisant la reprise du chantier par un professionnel chargé de le mener à terme.
- Faire de l’achèvement du logement la solution prioritaire et encadrer strictement la substitution d’une garantie de remboursement à la garantie d’achèvement. Lorsque l’achèvement est matériellement ou juridiquement impossible, garantir une procédure de remboursement rapide et complète.
- Combler les lacunes dans la couverture des garanties en prévoyant un mécanisme protégeant les acquéreurs de bonne foi contre la perte des sommes indûment encaissées par un promoteur défaillant, sans déresponsabiliser les professionnels concernés.
- Mieux encadrer les délais de livraison ainsi que les motifs de suspension des travaux ou de prolongation des délais contractuels, et garantir une indemnisation effective des acquéreurs en cas de retard injustifié.

PARTIE 5. CRISE CLIMATIQUE : L'URGENCE D'UNE TRANSITION VERTE ET JUSTE

Les canicules successives et la sécheresse intense qui ont marqué l'été dernier ont rappelé avec force l'urgence de la crise climatique et la nécessité d'accélérer considérablement la transition verte. Cette accélération doit répondre à un double impératif : réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) pour limiter autant que possible le réchauffement de la planète et renforcer l'adaptation aux conséquences du changement climatique. Il s'agit notamment de protéger les personnes les plus vulnérables, au premier rang desquelles figurent les ménages modestes et les salariés dont les conditions de travail les exposent particulièrement aux effets du dérèglement climatique.

C'est dans ce contexte d'urgence croissante que s'inscrit le projet de budget 2027. **Celui-ci devrait donner une impulsion nouvelle à l'action climatique**, en mobilisant les moyens nécessaires pour accélérer la transition vers une économie bas-carbone et renforcer la capacité de notre société à faire face aux conséquences du changement climatique.

1. Le Luxembourg risque-t-il de manquer ses objectifs climatiques pour 2030 ?

La version actualisée du Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) fixe plusieurs objectifs climatiques au Luxembourg : réduire les émissions de GES de 55 % d'ici à 2030 par rapport à 2005, atteindre la neutralité climatique au plus tard en 2050 et améliorer l'efficacité énergétique de 42 % à l'horizon 2030.

Toutefois, **les données récentes soulèvent des doutes croissants quant à la capacité du Luxembourg à atteindre son objectif de réduction des émissions de GES à l'horizon 2030.**

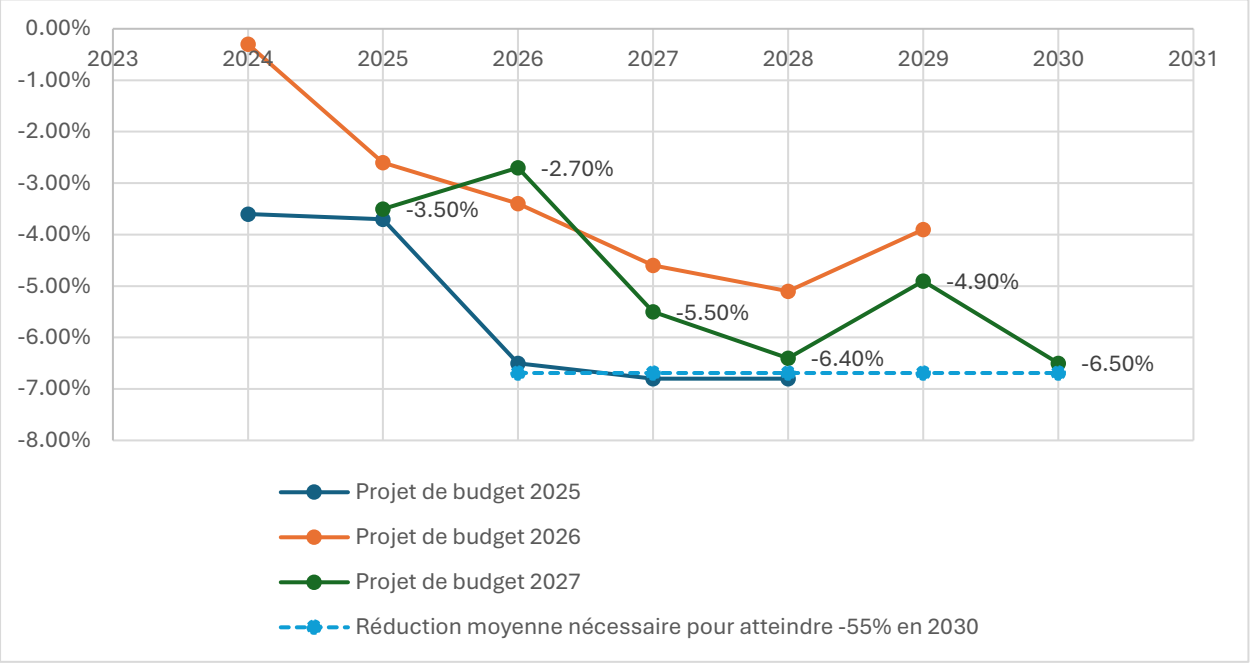
Selon le bilan provisoire des émissions de gaz à effet de serre de l'année 2025[28], le Luxembourg a respecté son allocation annuelle d'émissions, avec 6 434 milliers de tonnes équivalent CO_2 émises, contre un plafond de 6 567 milliers de tonnes. Les émissions se situent ainsi 2 % en dessous de l'allocation fixée par le règlement grand-ducal du 22 juin 2022, pris en application de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat.

Le respect de ce plafond annuel ne garantit cependant pas l'atteinte de l'objectif pour 2030. **La trajectoire à suivre exige une accélération des réductions, alors que le rythme observé au cours des dernières décennies, tout comme les baisses projetées dans les documents budgétaires récents, demeure largement insuffisant.**

Les prévisions de réduction des émissions de GES présentées dans les projets de budget successifs ont, en outre, fait l'objet de révisions importantes. Ainsi, pour l'année 2026, le projet de budget 2025 prévoyait encore une baisse de 6,5 %. Cette prévision a été ramenée à 3,4 % dans le projet de budget 2026, puis à seulement 2,7 % dans celui de 2027. Si ce dernier anticipe, pour la période 2027-2030, des réductions plus importantes que son prédécesseur, il reste moins ambitieux que le projet de budget 2025 pour les années communes à leurs horizons de projection.

[28] https://environnement.public.lu/fr/klima-an-energie/changement-climatique/inventaire-ges0/bilan-provisoire-2025.html

Les projections en matière de réduction des émissions de GES (en %, projets de budget 2025-2027)



Source : Projets de budget 2025-2027 ; Graphique : CSL.

Si le projet de budget 2027 présente une trajectoire légèrement plus optimiste que son prédécesseur, plusieurs remarques s'imposent quant au réalisme de ses projections et à leur compatibilité avec l'objectif climatique fixé pour 2030.

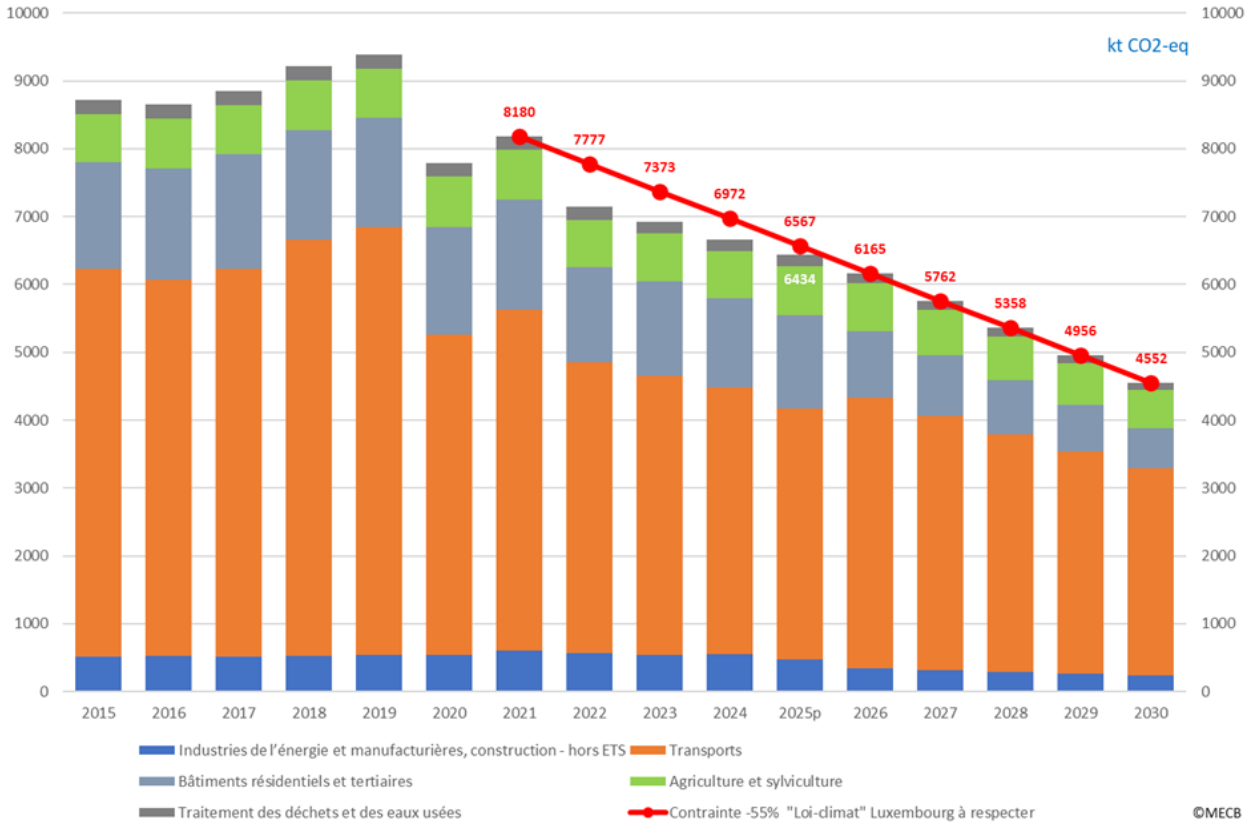
Premièrement, les projections pour la période 2027-2030 semblent particulièrement ambitieuses au regard de l'évolution historique des émissions. **Le projet de budget prévoit en effet des baisses annuelles comprises entre 5,5 % et 6,5 %, contre une diminution moyenne de seulement 2,6 % par an entre 2005 et 2025.**

Ces projections reposent notamment sur une forte accélération de la baisse des ventes de carburants : celles-ci diminueraient de 7 % en 2027, de 8,3 % en 2028, de 5,7 % en 2029 et de 6,8 % en 2030. **Une telle évolution est toutefois loin d'être acquise.** Elle dépend notamment de l'évolution du différentiel de prix des carburants entre le Luxembourg et les pays voisins, dans un contexte marqué par la guerre en Iran et le renchérissement des énergies fossiles. Ces facteurs pourraient modifier les volumes de carburants vendus aux non-résidents, dans un sens et dans une ampleur difficiles à anticiper. À ces incertitudes s'ajoutent celles liées aux effets de l'introduction du système européen d'échange de quotas d'émission pour les bâtiments, le transport routier et d'autres secteurs (SEQE-UE 2).

Deuxièmement, **même si le Luxembourg réalisait les réductions d'émissions particulièrement ambitieuses prévues par le projet de budget 2027 pour la période 2026-2030, celles-ci resteraient insuffisantes pour atteindre l'objectif d'une baisse de 55 % par rapport à 2005.**

En effet, sur la base des émissions recensées dans le bilan provisoire de 2025, soit 6 434 milliers de tonnes équivalent CO_2, il faudrait atteindre une baisse annuelle moyenne composée de 6,69 % sur les cinq années suivantes pour ramener les émissions à 4 552 milliers de tonnes équivalent CO_2 en 2030, soit le plafond correspondant à l'objectif de réduction de 55 %. Cela représenterait une diminution totale de 29,25 % en seulement cinq ans.

Émissions historiques (2015-2025) et allocations d'émissions de gaz à effet de serre annuelles pour la période allant jusqu'au 31 décembre 2030 des secteurs visés à l'article 5 de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat



Source : ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité.[29]

Le rythme récent de décarbonation demeure donc largement insuffisant au regard des réductions nécessaires d'ici à 2030. Par ailleurs, les baisses enregistrées entre 2022 et 2025 doivent être appréciées à la lumière du contexte énergétique exceptionnel de cette période. Le renchérissement des énergies fossiles consécutif à la guerre en Ukraine a contribué à réduire la consommation de carburants et de combustibles, facilitant ainsi le respect des plafonds annuels d'émissions. Ces résultats ne sauraient donc être interprétés comme le seul reflet d'une transformation structurelle de l'économie luxembourgeoise.

À moyen terme, même un rythme annuel de réduction plus de deux fois supérieur à la moyenne historique ne garantirait pas l'atteinte de l'objectif de 2030 : il devrait encore être suffisamment élevé et soutenu sur l'ensemble de la période.

Une diminution du tourisme à la pompe, voire une baisse plus générale des ventes de carburants sous l'effet de leur renchérissement et de l'essor de l'électromobilité, pourrait certes contribuer au respect de la trajectoire globale pendant quelques années. **Elle ne saurait toutefois se substituer à une décarbonation durable de l'ensemble des secteurs concernés.** Au-delà de la baisse des ventes de carburants, l'effort doit également porter sur les émissions liées au chauffage et aux activités économiques sur le territoire national.

Au vu de ces éléments, l'atteinte des objectifs à l'horizon 2030 nécessitera des efforts supplémentaires. Ceux-ci devront notamment s'appuyer sur des mesures de soutien ciblées permettant aux ménages de réduire durablement leurs émissions de GES.

[29] https://environnement.public.lu/fr/klima-an-energie/changement-climatique/inventaire-ges0/bilan-provisoire-2025.html

2. Les retards accumulés dans la décarbonation du secteur résidentiel

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

Or, le bilan provisoire des émissions de GES pour l'année 2025 fait apparaître une situation contrastée : si le Luxembourg semble avoir respecté son objectif national — principalement grâce à la baisse des émissions du secteur des transports, liée à la diminution des ventes de carburants aux non-résidents —, certains secteurs n'ont pas respecté leur allocation annuelle d'émissions.

Outre le secteur des « industries de l'énergie et manufacturières, construction », **ce constat concerne tout particulièrement celui des « bâtiments résidentiels et tertiaires », où les retards en matière de décarbonation s'accumulent d'année en année.** Cette situation persiste malgré la forte hausse des prix de l'énergie, qui a entraîné une baisse significative de la consommation énergétique des ménages.

Non seulement les émissions de ce secteur n'ont pas diminué entre 2024 et 2025, mais elles ont au contraire augmenté de 5,1 %, dépassant ainsi de 25,9 % l'allocation d'émissions fixée pour 2025.

L'écart entre les trajectoires sectorielles est également manifeste sur une période plus longue : entre 2019 et 2025, les émissions du secteur des transports ont reculé de 41,4 %, contre seulement 14,4 % pour les bâtiments résidentiels et tertiaires.

La part de ces derniers dans les émissions totales du Luxembourg s'est ainsi accrue, passant de 19,7 % en 2024 à 21,4 % en 2025.

Bilan provisoire de l'année 2025 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 2025*	Emissions 2025 : données provisoires de l'inventaire des gaz à effet de serre *	Emissions de 2025 comparées à celles de 2005	Objectifs de réduction en 2030 comparés aux émissions de 2005
industries de l'énergie et manufacturières, construction	360	473 *+31,4%*	+7%	-45%
transports	4 228	3 694 *-12,6%*	-48%	-57%
bâtiments résidentiels et tertiaires	1 094	1 377 *+25,9%*	-16%	-64%
agriculture et sylviculture	731	729 *-0,2%*	+5%	-20%
traitement des déchets et des eaux usées	154	161 *+4,5%*	-13%	-40%
Total	**6 567**	**6 434** **-2,0%**	**-36%**	**-55%**

Source : ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité.[30]

[30] https://environnement.public.lu/fr/klima-an-energie/changement-climatique/inventaire-ges0/bilan-provisoire-2025.html

Il apparaît ainsi que le Luxembourg accuse un retard important et croissant dans la décarbonation des bâtiments résidentiels au regard de ses objectifs climatiques. Dans ces conditions, l'atteinte de l'objectif sectoriel fixé pour 2030 — une réduction des émissions de 64 % par rapport à 2005 — semble de plus en plus compromise.

Au-delà du risque de manquer les objectifs climatiques, **ces retards exposent les occupants des logements concernés à une vulnérabilité financière accrue.** La hausse des prix de l'énergie observée depuis la fin de l'année 2021, aggravée par le choc sur les prix du gaz et du mazout provoqué par la guerre en Iran, alourdit les dépenses de chauffage et fragilise le budget des ménages.

À ces pressions s'ajoute le renforcement de la fiscalité environnementale, notamment à travers l'augmentation de la taxe carbone et l'introduction du SEQE-UE 2. Sans mesures de compensation et d'accompagnement adaptées, ces mécanismes risquent de peser de manière disproportionnée sur les ménages les moins aisés. Les incertitudes entourant l'évolution future du prix du carbone compliquent, en outre, l'anticipation des dépenses énergétiques.

Dans ce contexte, occuper un logement peu performant sur le plan énergétique constitue un facteur majeur de vulnérabilité financière. Les ménages modestes sont particulièrement exposés : ils consacrent une part plus élevée de leur revenu disponible aux dépenses énergétiques et occupent plus souvent des logements mal isolés. Ils cumulent ainsi des besoins de chauffage importants, des ressources limitées pour en supporter le coût et de faibles capacités d'investissement pour réduire durablement leur consommation.

La rénovation énergétique de leurs logements doit dès lors constituer une priorité de l'action publique. Au-delà de la réduction des émissions, elle représente un levier essentiel pour alléger durablement les factures et prévenir la précarité énergétique. Cela suppose de renforcer les dispositifs nationaux existants et de les compléter par des aides ciblées, afin que le manque de moyens ne fasse pas obstacle à la décarbonation.

La justice sociale ne peut donc être envisagée comme un simple accompagnement de la transition verte : elle doit en guider la conception et la mise en œuvre. L'adhésion aux politiques climatiques dépend notamment d'une répartition équitable des efforts et de l'accès de tous à des solutions bas-carbone. Il est ainsi indispensable de donner aux ménages les moins aisés les moyens de réduire leur dépendance aux énergies fossiles, plutôt que de les exposer à une hausse des coûts qu'ils ne peuvent éviter.

3. Le Fonds climat et énergie

3.1. L'évolution des recettes et des dépenses ajustées du Fonds climat et énergie

Le Fonds climat et énergie constitue le principal instrument du ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité (MECB) pour financer les mesures en faveur de la transition écologique, notamment les aides à la rénovation énergétique (« Klimabonus Wunnen ») et à l'électromobilité (« Klimabonus Mobilitéit »).

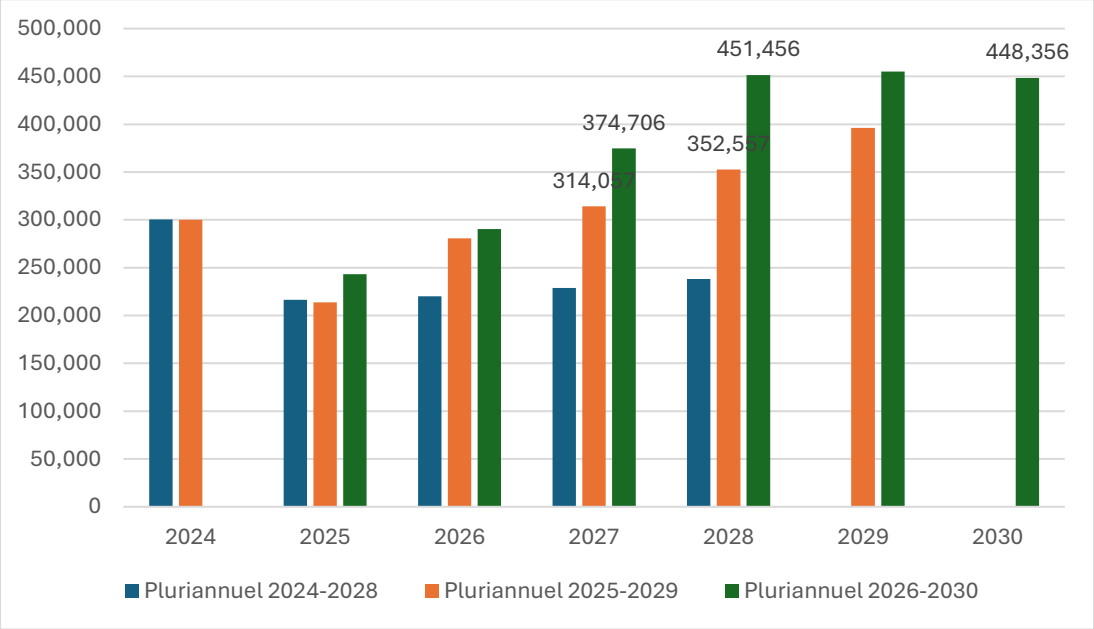
La programmation financière pluriannuelle 2026-2030 prévoit une hausse substantielle des recettes du Fonds par rapport aux programmations antérieures, et ce sur l'ensemble de la période couverte.

Les recettes devraient ainsi passer de 291 millions d'euros en 2026 à 375 millions en 2027, soit une augmentation de 84 millions d'euros (+29 %) en un an. Cette progression devrait se poursuivre en 2028, les recettes atteignant alors 451 millions d'euros.

La trajectoire des recettes est donc sensiblement revue à la hausse par rapport à la programmation financière pluriannuelle 2025-2029. La révision s'élève à 61 millions d'euros pour 2027 (+19,3 %), à 99 millions pour 2028 (+28,1 %) et à 59 millions pour 2029 (+14,9 %).

À partir de 2028, les recettes du Fonds devraient se stabiliser autour de 450 millions d'euros par an.

Recettes du Fonds climat et énergie (2024-2030, en milliers d'euros)



Source : Pluriannuels ; Graphique : CSL.

Cette hausse relativement forte des recettes du Fonds, provenant majoritairement de la dotation annuelle du MECB, apparaît positive, même si les recettes devraient se stabiliser dès 2028.

Pour apprécier l'ampleur et la portée de cet effort financier supplémentaire, il convient toutefois d'examiner également l'évolution globale des dépenses du Fonds et, plus précisément, les mesures financées ainsi que l'évolution des postes budgétaires correspondants.

Compte tenu de la hausse substantielle des recettes, on pourrait, à première vue, s'attendre à une progression comparable des dépenses au cours des prochaines années. Or, les projections ne confirment pas cette attente.

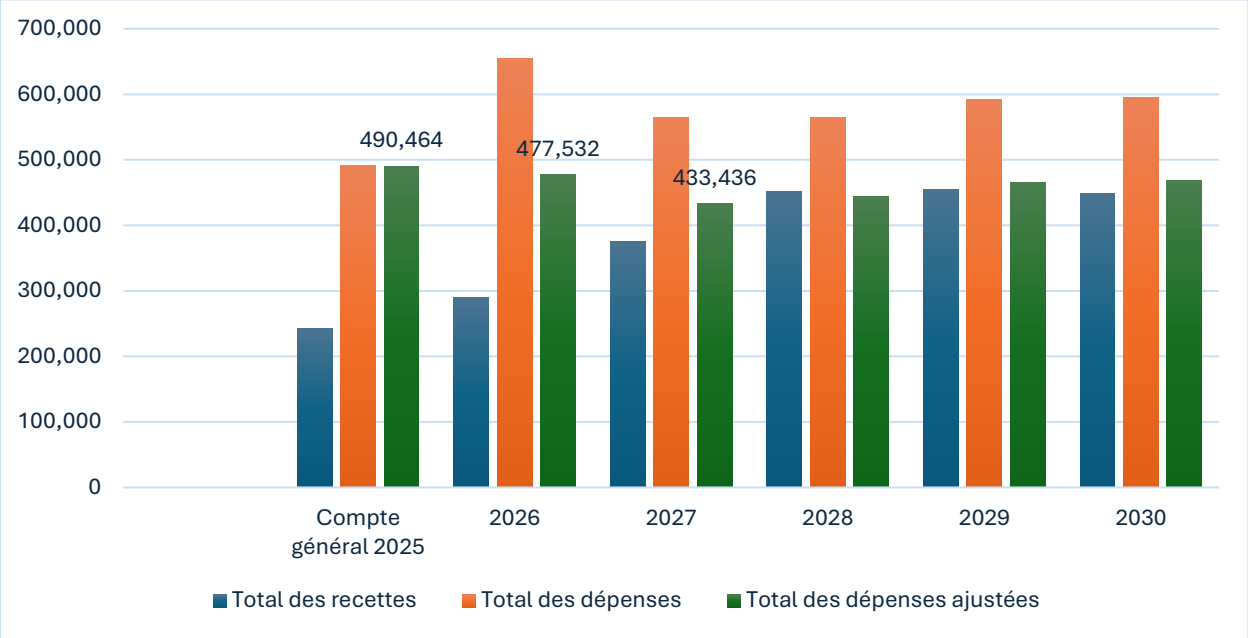
Il convient de rappeler que les dépenses non ajustées, bien qu'annoncées publiquement, ne sont généralement pas réalisées dans leur intégralité et ne constituent donc pas une référence fiable pour l'analyse. Même après la hausse prévue, la dotation du Fonds ne suffirait pas à financer les dépenses annoncées, ce qui invite à relativiser la portée de ces annonces. Il apparaît dès lors plus pertinent de fonder l'analyse sur les dépenses ajustées.

Or, la trajectoire de ces dernières ne témoigne pas d'une dynamique particulièrement soutenue. **Selon la programmation financière pluriannuelle actualisée, les dépenses ajustées atteindraient leur point culminant en 2025, avant de diminuer légèrement, puis de se stabiliser jusqu'en 2030.**

Le compte général de l'exercice 2025 fait ainsi état de dépenses ajustées de 491 millions d'euros, soit un montant nettement supérieur aux 355 millions prévus dans le budget voté correspondant. Cet écart s'explique par le niveau élevé des dépenses consacrées aux mesures nationales, à hauteur de 270 millions d'euros. Parmi celles-ci figurent notamment les mesures visant à promouvoir l'utilisation rationnelle de l'énergie, le recours aux énergies renouvelables et nouvelles ainsi que les économies d'énergie (117 millions d'euros), de même que les aides à la promotion des véhicules routiers à émissions de CO_2 nulles ou faibles, notamment les voitures électriques (116 millions d'euros). Cette forte progression semble notamment liée à un phénomène de rattrapage dans le traitement des demandes introduites au cours des années précédentes.[31]

[31] Projet de loi N° 8772 portant règlement du compte général de l'exercice 2025, 185-189.

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



Source : Pluriannuel 2026-2030 ; Graphique : CSL.

Si le niveau de dépenses supérieur aux prévisions en 2025 est à saluer, force est toutefois de constater que la trajectoire des dépenses ajustées demeure peu dynamique sur l'ensemble de la période couverte par la programmation financière pluriannuelle. Celles-ci devraient diminuer pour s'établir à 478 millions d'euros en 2026, puis à 433 millions en 2027, avant d'osciller entre 444 et 469 millions d'euros jusqu'à la fin de la période.

L'augmentation de la dotation versée par le MECB, et donc des recettes du Fonds, ne se traduit ainsi pas par une progression équivalente des dépenses ajustées. Ce décalage s'explique par le fait que le Fonds disposait d'avoirs importants, constitués de recettes perçues lors d'exercices budgétaires antérieurs et non dépensées. Au cours des derniers exercices, ces réserves lui ont permis de maintenir des dépenses supérieures à ses recettes, au prix d'une diminution progressive de ses avoirs. Leur réduction au fil des années limite désormais la possibilité de poursuivre cette approche.

Le relèvement de la dotation ministérielle vise donc à compenser l'amenuisement de ces réserves et à maintenir l'activité du Fonds à un niveau relativement stable sur la période 2026-2030. Il ne traduit pas, pour autant, une augmentation du volume global des dépenses prévues.

3.2. Le programme des dépenses du Fonds climat et énergie

Pour apprécier plus concrètement les priorités et les interventions du Fonds climat et énergie, il convient d'examiner l'évolution détaillée de ses différents postes budgétaires.

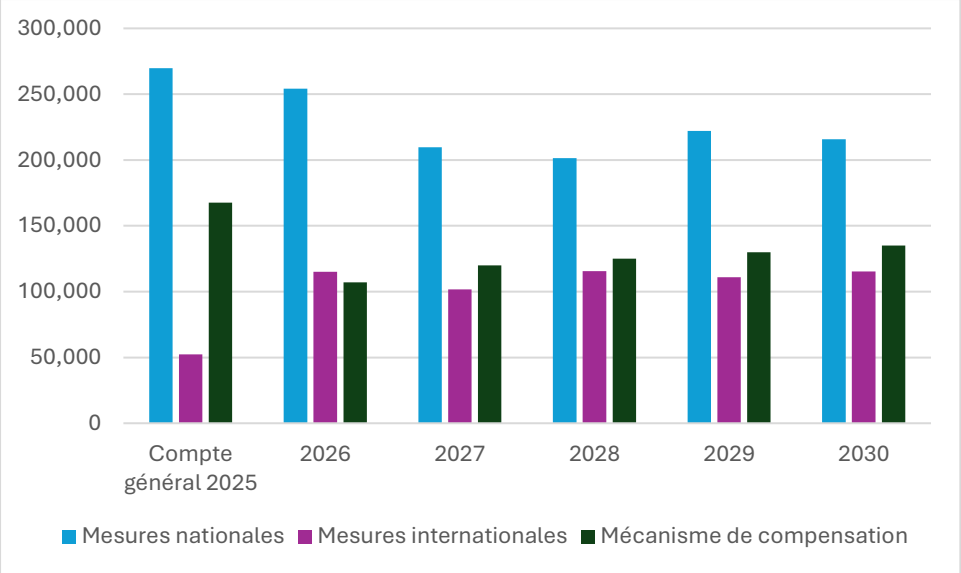
Le programme des dépenses ne présente une ventilation détaillée que pour les dépenses non ajustées. Afin de permettre une comparaison cohérente entre les dépenses effectivement réalisées, telles qu'elles figurent au compte général de l'exercice 2025, et celles projetées dans la programmation financière pluriannuelle 2026-2030, nous avons appliqué aux dépenses non ajustées les taux de moins-values pour retards et aléas de chantier retenus par les auteurs de cette programmation. Ces taux s'élèvent à 32 % pour 2026, à 29,6 % pour 2027 et à 27,3 % pour les années 2028 à 2030. Cet ajustement porte uniquement sur les dépenses hors mécanismes de compensation.

Cette méthode permet de mieux appréhender l'activité du Fonds et son évolution prévue, en rapprochant les dépenses projetées des dépenses effectivement réalisées.

L'examen des différentes catégories de dépenses fait tout d'abord apparaître que les dépenses consacrées aux mesures nationales, bien qu'elles constituent le principal poste budgétaire du Fonds, auraient atteint leur point culminant en 2025 et diminueraient dès 2026. Elles passeraient ainsi de 270 millions d'euros en 2025 à 254 millions en 2026, puis à 210 millions en 2027, avant de se stabiliser à un niveau proche de ce dernier montant.

Parallèlement, leur poids dans les dépenses totales ajustées du Fonds diminuerait au profit des mesures internationales et des mécanismes de compensation. La part des mesures nationales passerait ainsi de 55 % en 2025 à 46 % en 2030.

Le programme des dépenses ajustées du Fonds climat et énergie (2025-2030, en milliers d'euros).



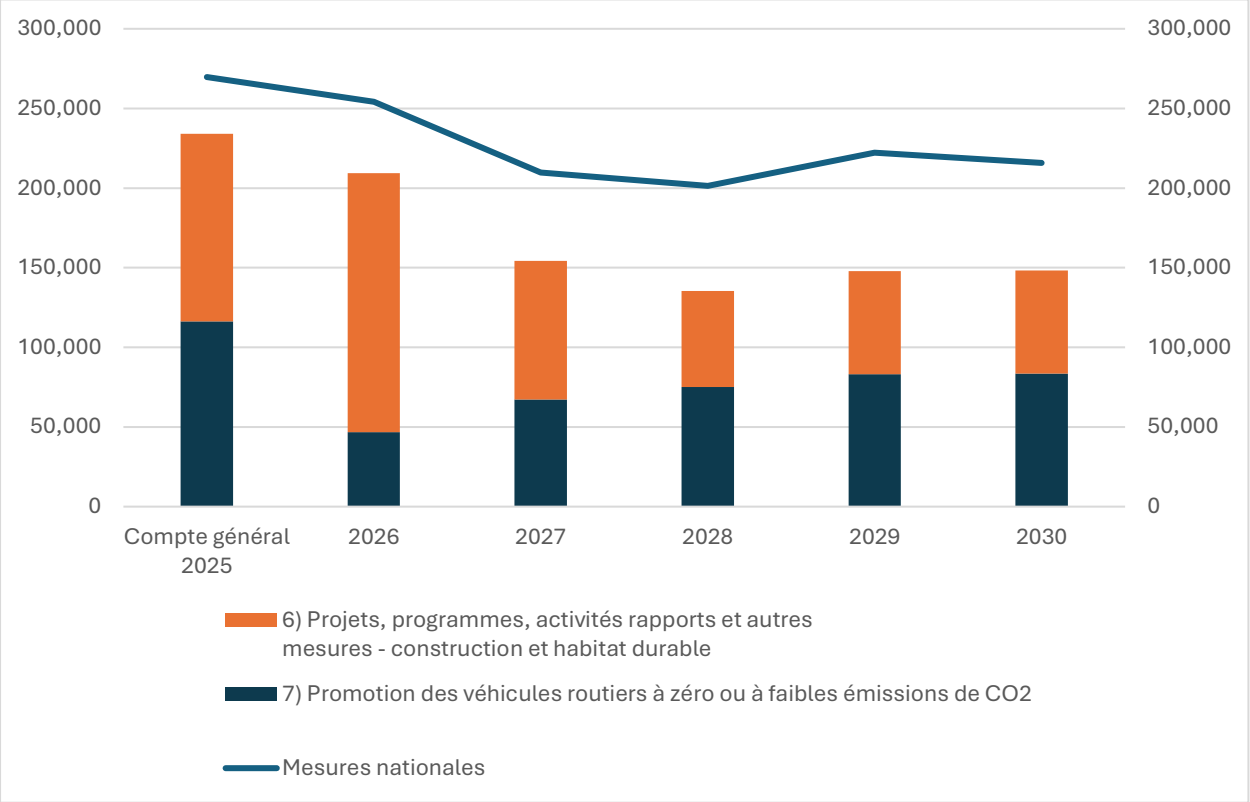
Source : Pluriannuel 2026-2030 ; Calculs et graphique : CSL.

Si les dépenses consacrées aux mesures nationales ont fortement progressé récemment, notamment sous l'effet d'un rattrapage dans le traitement des demandes d'aides à l'acquisition de voitures électriques et à l'installation de panneaux photovoltaïques, **notre Chambre juge inacceptable la baisse prévue dès 2026, tout comme la diminution de leur part dans les dépenses totales du Fonds.**

Ces dépenses sont en effet indispensables pour accompagner les ménages dans leur transition vers un mode de vie moins émetteur de carbone. Face à l'urgence climatique et à la crise des énergies fossiles, **il est impératif de renforcer les dispositifs de soutien nationaux** afin d'accroître sensiblement le recours aux aides proposées et d'amplifier ainsi leur contribution à la décarbonation de notre société.

Le graphique ci-dessous présente l'évolution des différentes composantes des dépenses consacrées aux mesures nationales.

Les dépenses ajustées du Fonds climat et énergie pour mesures nationales (2025-2030, en milliers d'euros)



Source : Pluriannuel 2026-2030 ; Calculs et graphique : CSL.

Au-delà de la trajectoire baissière évoquée précédemment, les dépenses consacrées aux mesures nationales se concentrent sur deux grands postes, qui correspondent pour l'essentiel aux programmes d'aides « Klimabonus Wunnen » et « Klimabonus Mobilitéit » : la catégorie 6) b), « Mesures destinées à promouvoir une utilisation rationnelle de l'énergie, une utilisation des énergies renouvelables et nouvelles et une réalisation d'économies d'énergie », et la catégorie 7), « Promotion des véhicules routiers à zéro ou à faibles émissions de CO_2 ».

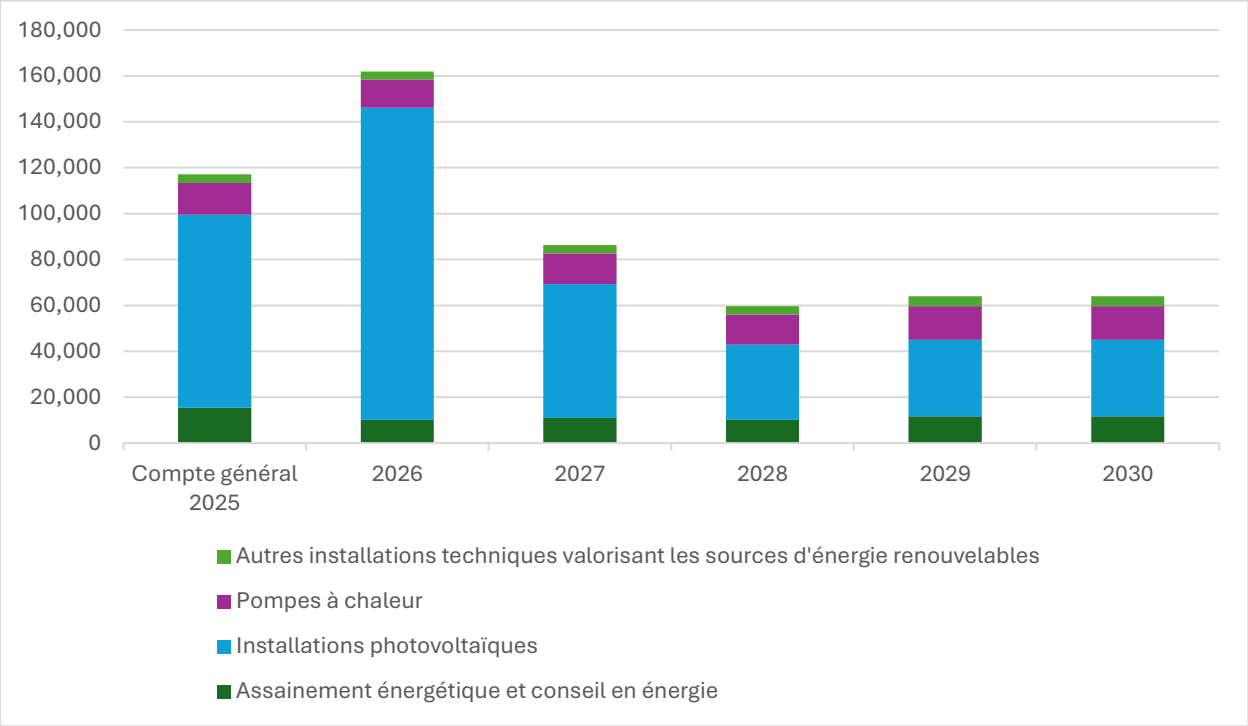
Or, les perspectives de dépenses pour ces deux volets essentiels de la transition écologique sont également décevantes. Ce constat vaut tout particulièrement pour le régime « Klimabonus Wunnen », dont les dépenses ajustées annuelles devraient passer de 163 millions d'euros en 2026 à 87 millions en 2027, avant de se stabiliser autour de 60 millions d'euros les années suivantes. **Notre Chambre estime que ces montants sont largement insuffisants pour donner l'impulsion nécessaire à la décarbonation du parc résidentiel**, d'autant plus que le Luxembourg accuse un retard croissant en la matière, comme le souligne la partie introductive.

L'analyse de la composition des dépenses de la catégorie 6) b), qui recouvre pour l'essentiel les aides du régime « Klimabonus Wunnen », fait apparaître une situation encore plus préoccupante, illustrée par le graphique ci-dessous. Les aides aux installations photovoltaïques représentent une part largement majoritaire de ce poste budgétaire : elles en constituent 84 % en 2026. Bien que cette proportion diminue progressivement, elle reste supérieure à la moitié sur l'ensemble de la période couverte par la programmation financière pluriannuelle 2026-2030.

En revanche, les moyens consacrés aux pompes à chaleur et à la rénovation énergétique, notamment à l'amélioration de l'enveloppe thermique des bâtiments résidentiels, restent très en deçà des besoins nécessaires pour accélérer la transition. Les dépenses prévues pour les pompes à chaleur oscillent ainsi entre 12 et 15 millions d'euros par an, tandis que celles consacrées à la rénovation énergétique se situent entre 10 et 12 millions d'euros par an.

Au regard des coûts actuels de la construction, notre Chambre estime que ces montants sont largement insuffisants pour accélérer sensiblement la rénovation énergétique du parc résidentiel au Luxembourg.

Les dépenses ajustées du Fonds climat et énergie pour mesures promouvant la construction et l'habitat durable (2025-2030, en milliers d'euros)

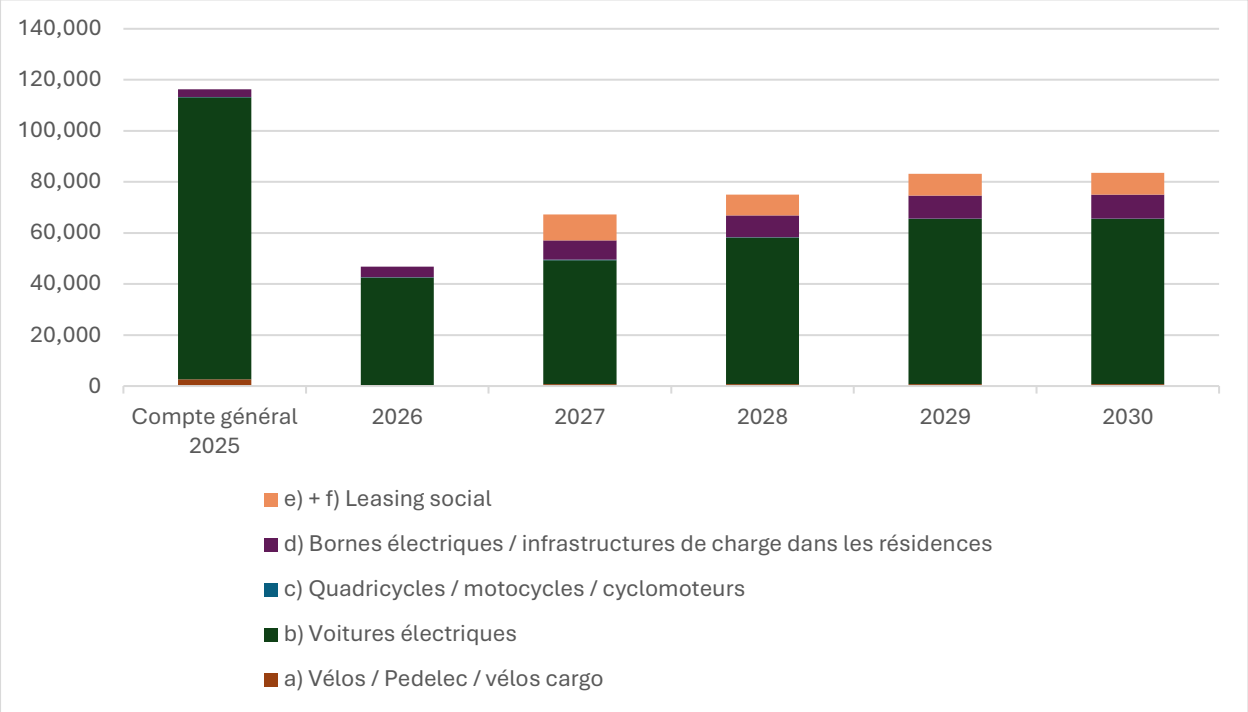


Source : Pluriannuel 2026-2030 ; Calculs et graphique : CSL.

En ce qui concerne les dépenses ajustées consacrées à la promotion de l'électromobilité, les projections indiquent que celles-ci **resteraient nettement inférieures au niveau atteint en 2025** sur l'ensemble de la période couverte par la programmation financière pluriannuelle.

Par ailleurs, les aides directes à l'acquisition de voitures électriques, qui ne sont pas ciblées en fonction du revenu des bénéficiaires, occupent une place largement prépondérante par rapport au dispositif de leasing social, pourtant destiné à un public socialement ciblé. En 2027, les dépenses prévues pour ce dernier ne s'élèveraient ainsi qu'à 10,2 millions d'euros, contre 49 millions pour les aides directes à l'acquisition de voitures électriques. **Cette répartition souligne la place encore limitée accordée au ciblage social dans les dispositifs de soutien à l'électromobilité.**

Les dépenses ajustées du Fonds climat et énergie pour la promotion des véhicules routiers à zéro émissions (2025-2030, en milliers d'euros)



Source : Pluriannuel 2026-2030 ; Calculs et graphique : CSL.

4. Renforcer la dimension sociale des aides étatiques : les propositions de la Chambre des salariés

Compte tenu du poids croissant des dépenses liées aux énergies fossiles et de leurs effets régressifs — dans un contexte marqué par les guerres en Ukraine et en Iran, la hausse continue de la taxe carbone et l'intégration au SEQE-UE 2 —, du retard structurel du Luxembourg en matière de rénovation énergétique du parc résidentiel et de l'insuffisance persistante des montants consacrés aux aides à la décarbonation des logements, la CSL demande au gouvernement de favoriser davantage le recours à ces dispositifs. **Il s'agit notamment d'en améliorer l'accessibilité pour les ménages modestes grâce à un ciblage social renforcé.**

Les difficultés liées à la rénovation énergétique touchent particulièrement les ménages moins aisés : soit ils sont locataires, surreprésentés dans des logements où les travaux de rénovation restent limités, soit ils sont propriétaires, mais ne disposent pas des moyens nécessaires pour financer ces travaux.

Si des avancées importantes ont récemment été réalisées, notamment avec l'introduction du « Top-up social » et de mécanismes de préfinancement des aides, de nombreux obstacles subsistent. Leur levée est indispensable pour permettre aux ménages moins aisés de financer des travaux de rénovation énergétique souvent coûteux.

4.1. Renforcer le volet social des aides « Klimabonus Wunnen »

Le projet de budget reste peu explicite sur les fonds alloués au « Top-up social » des aides « Klimabonus Wunnen ». Les données figurant dans la fiche financière annexée au projet de loi n° 8836 portant modification de la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement font néanmoins état d'un **recours très limité à ce dispositif.**

Ainsi, seuls 16 dossiers ont été approuvés entre le 1er janvier 2025 et le 15 mai 2026, pour un montant total de 186 000 euros, soit environ 11 600 euros par dossier.

Le nombre d'aides « Top-up social » accordées et le montant total correspondant (2025-2026)

Année	Montant total	Nombre	Montant moyen par prime	Nombre moyen par année
2025	84.894,26 €	8		
2026*	101.417,05 €	8		
Total	**186.311,31 €**	**16**	**11.644,46 €**	**12**

* situation établie au 15.05.2026

Afin de renforcer la portée sociale du régime « Klimabonus Wunnen », la CSL formule les revendications suivantes :

- Renforcer le « Top-up social » par rapport au volet classique, en élargissant le cercle des bénéficiaires éligibles et en augmentant les taux de majoration accordés. Cela implique notamment de revoir la formule de calcul actuelle, fondée sur le revenu net de la communauté domestique du demandeur. Cette formule présente une dégressivité trop prononcée : le taux de majoration passe de 100 % à seulement 10 % entre le 1er et le 5e décile de revenu, voire le 6e décile selon le projet de loi actuellement examiné en commission.
- Réaliser et publier chaque année une analyse systématique et transparente du profil socio-économique des bénéficiaires des aides « Klimabonus Wunnen » et du « Top-up social », notamment selon leurs revenus. Cette analyse, à mener par le ministère compétent, est essentielle pour évaluer l'efficacité du régime et son accessibilité sociale.

Dans cette perspective, **la CSL propose également d'affiner les indicateurs de suivi « action climat » figurant dans le projet de budget 2027 (page 45).** L'indicateur relatif au « Nombre de ménages bénéficiant des aides Klimabonus » devrait être complété par le nombre de ménages bénéficiant du « Top-up social ». Cette distinction, associée à une ventilation par niveau de revenu, permettrait de mieux apprécier la portée sociale des aides et le profil de leurs bénéficiaires.

4.2. Revaloriser le régime des prêts climatiques et réintroduire le prêt climatique à taux zéro

Compte tenu du niveau plus élevé des taux d'intérêt depuis le choc inflationniste de 2022 et des risques de nouvelles hausses dans le contexte géopolitique actuel, le financement des rénovations énergétiques devient de moins en moins accessible aux ménages modestes.

Le prêt climatique à taux zéro, qui constituerait un instrument particulièrement utile dans ce contexte, a pourtant été supprimé lors de la dernière réforme du régime.

La CSL demande dès lors de revaloriser le régime des prêts climatiques :

- en augmentant la subvention d'intérêt accordée dans le cadre du prêt climatique à taux réduit pour les ménages moins aisés ;
- ou en réintroduisant le prêt climatique à taux zéro pour les ménages modestes, notamment ceux qui remplissent les critères d'accès au « Top-up social ».

La CSL préconise également de relever le plafond du montant du prêt pouvant bénéficier d'une subvention d'intérêt, afin de tenir compte de la hausse des coûts de construction depuis sa dernière révision.

4.3. Soutenir les locataires face à l'envolée des prix des énergies fossiles

Les locataires disposent généralement de peu de moyens pour améliorer la performance énergétique de leur logement, les décisions d'investissement relevant principalement des propriétaires-bailleurs.

Dans un contexte de pénurie de logements et de loyers élevés, leur choix résidentiel est souvent restreint, ce qui limite leur possibilité de privilégier un logement moins énergivore.

Face au choc des prix des énergies fossiles, **nous estimons qu'il est urgent de prendre des mesures supplémentaires pour protéger les locataires.** Les retards accumulés dans la rénovation énergétique du parc locatif appellent une action résolue.

Dans l'attente de mesures plus contraignantes — telles qu'une obligation de rénovation énergétique des logements mis en location à l'horizon X ou un encadrement plus strict des loyers des logements à faible performance énergétique —, **nous proposons d'instaurer une contribution directe des propriétaires-bailleurs aux dépenses énergétiques de leurs locataires.** Une telle mesure permettrait de mieux répartir la charge financière liée à la faible performance énergétique des logements, dans un contexte de loyers et de prix de l'énergie durablement élevés.

5. Protéger les salariés face au dérèglement climatique : financer un plan national d'adaptation des conditions de travail

Le dérèglement climatique impose de repenser la protection des salariés. Les vagues de chaleur plus fréquentes et plus intenses, l'exposition au rayonnement solaire et les phénomènes météorologiques extrêmes constituent des risques professionnels reconnus et affectent directement la santé et la sécurité au travail. Ces risques concernent aussi bien les activités extérieures que les lieux de travail intérieurs insuffisamment adaptés.

Ces risques ne constituent toutefois pas une fatalité : leur ampleur dépend aussi des horaires, de l'intensité du travail, des possibilités de récupération, des équipements et de l'aménagement des lieux de travail. **Or, les législations nationale et européenne restent insuffisantes en la matière.**

Le projet de budget 2027 souligne que le renforcement de la résilience nationale face aux menaces climatiques figure parmi les priorités du gouvernement. Il prévoit également de renforcer *« la sécurité et la santé au travail »* ainsi que la *« prévention des risques professionnels, de l'absentéisme et des maladies liées au travail »*, tout en assurant la *« promotion du bien-être au travail et de la santé mentale au sein des entreprises »*.[32]

Si la nécessité de mesures d'adaptation au changement climatique est soulignée à plusieurs reprises, ces mesures ne doivent pas se limiter aux infrastructures, aux bâtiments ou aux ressources naturelles : elles doivent également concerner les conditions dans lesquelles les salariés exercent leur activité.

La CSL considère ainsi que la santé et la sécurité au travail doivent devenir une composante explicite de la stratégie nationale de résilience climatique. La protection des salariés constitue également un investissement dans la continuité des activités, la qualité de l'emploi et l'attractivité du Luxembourg.

Dans sa note de décembre 2024, « Protection des salariés contre les risques du changement climatique : état des lieux et pistes de réflexions »[33], la Chambre des salariés (CSL) s'est penchée en détail sur cette problématique et a souligné la nécessité de renforcer la prévention et d'adapter les conditions de travail à ces risques.

Les travaux européens confirment la nécessité d'agir. Dans les consultations relatives au « Quality Jobs Act », la Commission européenne reconnaît les défis que le changement climatique pose à la santé et à la sécurité au travail.[34]

La Confédération européenne des syndicats (CES) réclame des règles contraignantes, notamment des températures maximales de travail, des évaluations obligatoires des risques et des mesures de protection dès que les seuils sont atteints. Elle demande également un droit d'interrompre le travail

[32] Projet de budget 2027, 63.
[33] https://www.csl.lu/app/uploads/2025/02/20250211_csl_note_protection-des-salaries-contre-les-risques-du-changement-climatique.pdf
[34] https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/document/download/1b9669ea-2cfa-4fc8-919d-62a07bc95824_en?filename=Second-stage%20consultation%20on%20Quality%20Jobs%20Act_placeholder.pdf

sans perte de salaire ainsi qu'une protection couvrant les différents phénomènes météorologiques extrêmes.[35]

La CSL estime que le Luxembourg doit soutenir le renforcement du cadre européen tout en engageant dès à présent les réformes nationales nécessaires. L'attente de nouvelles dispositions européennes ne saurait justifier le report de mesures de prévention face à des risques déjà identifiés.

Compte tenu de l'accélération du dérèglement climatique, la CSL demande l'inscription, dans le budget de l'État pour 2027, d'un poste budgétaire consacré à l'élaboration immédiate et à la mise en œuvre d'un plan national de prévention et d'adaptation des conditions de travail face au dérèglement climatique. Élaboré en étroite concertation avec les partenaires sociaux, ce plan doit protéger les salariés contre les risques liés au changement climatique en garantissant des conditions de travail adaptées et des mesures de prévention efficaces.

Ce financement doit accompagner une adaptation du cadre légal, renforcer les moyens de prévention et de contrôle et permettre le déploiement de premières mesures opérationnelles avant l'été prochain.

La CSL propose également d'intégrer au budget 2027 un indicateur de suivi, par exemple la part des établissements contrôlés disposant d'une évaluation des risques climatiques et d'un protocole de prévention adapté.

Dans le cadre de l'élaboration de ce plan d'action national, la CSL demande notamment :

- l'inscription dans la législation nationale d'une obligation générale d'adapter les conditions de travail aux conditions météorologiques ;
- l'introduction d'un dispositif spécifique de surveillance des effets de la chaleur sur la santé des travailleurs, une meilleure identification des accidents et des pathologies associés, ainsi qu'un examen de la reconnaissance des pathologies concernées au titre des maladies professionnelles ;
- la mise en place d'une réglementation nationale relative à la protection des travailleurs contre l'exposition professionnelle à la chaleur, distinguant des seuils déclenchant des mesures de prévention et des limites au-delà desquelles le travail doit être interrompu.

Le plan ne doit pas se limiter aux canicules. Il doit également couvrir le rayonnement ultraviolet, les tempêtes, les fortes précipitations et les autres situations météorologiques dangereuses. Des protocoles doivent préciser les obligations des employeurs en cas d'alerte météorologique, les conditions de mise à l'abri ou d'évacuation et les garanties applicables aux salariés contraints d'interrompre leur activité.

Les mesures de protection doivent notamment comprendre l'adaptation des horaires et de la charge de travail, des pauses suffisantes, l'accès à l'eau et à des espaces de récupération appropriés, ainsi que l'interruption du travail sans perte de rémunération lorsque la sécurité ne peut être assurée.

L'inscription de crédits dédiés doit marquer le passage d'une gestion ponctuelle des épisodes extrêmes à une politique structurelle d'adaptation. Il appartient à l'État de fixer un cadre protecteur, d'en organiser le suivi et d'en garantir l'effectivité, afin que la résilience climatique du Luxembourg se construise aussi dans les lieux de travail.

[35] https://www.etuc.org/fr/pressrelease/la-ces-reclame-linstauration-dans-la-loi-sur-les-emplois-de-qualite-de-temperatures

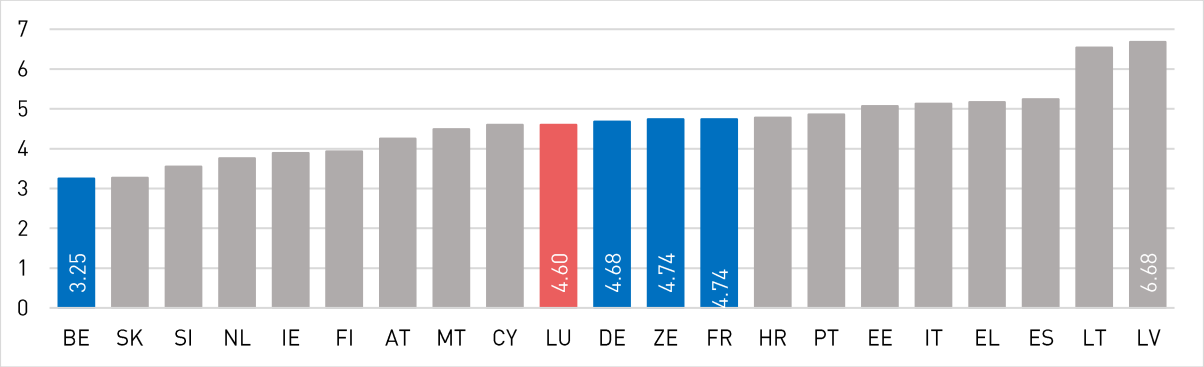
PARTIE 6. RÉDUIRE LES INEGALITÉS ET LA PAUVRETÉ POUR RENFORCER LA COHÉSION SOCIALE

1. Situation sociale

Le Luxembourg se caractérise par un niveau de richesse élevé et par un PIB par habitant parmi les plus importants au monde. Cette situation macroéconomique ne garantit toutefois, ni une répartition homogène des ressources, ni des conditions de vie comparables pour l'ensemble de la population. Une partie des ménages est confrontée à l'insuffisance de ses revenus, au poids croissant des dépenses contraintes et à des difficultés d'accès à certains biens et services essentiels, au premier rang desquels figure le logement mais aussi d'autres dépenses incompressibles (accueil enfants, alimentation, …).

Ces difficultés ne relèvent pas uniquement d'un manque ponctuel de ressources. Elles s'inscrivent dans un ensemble plus large d'inégalités sociales et économiques. L'ampleur de ces inégalités se manifeste notamment dans la répartition des revenus : les 20 % les plus aisés disposent d'un revenu total 4,6 fois supérieur à celui des 20 % les plus modestes.

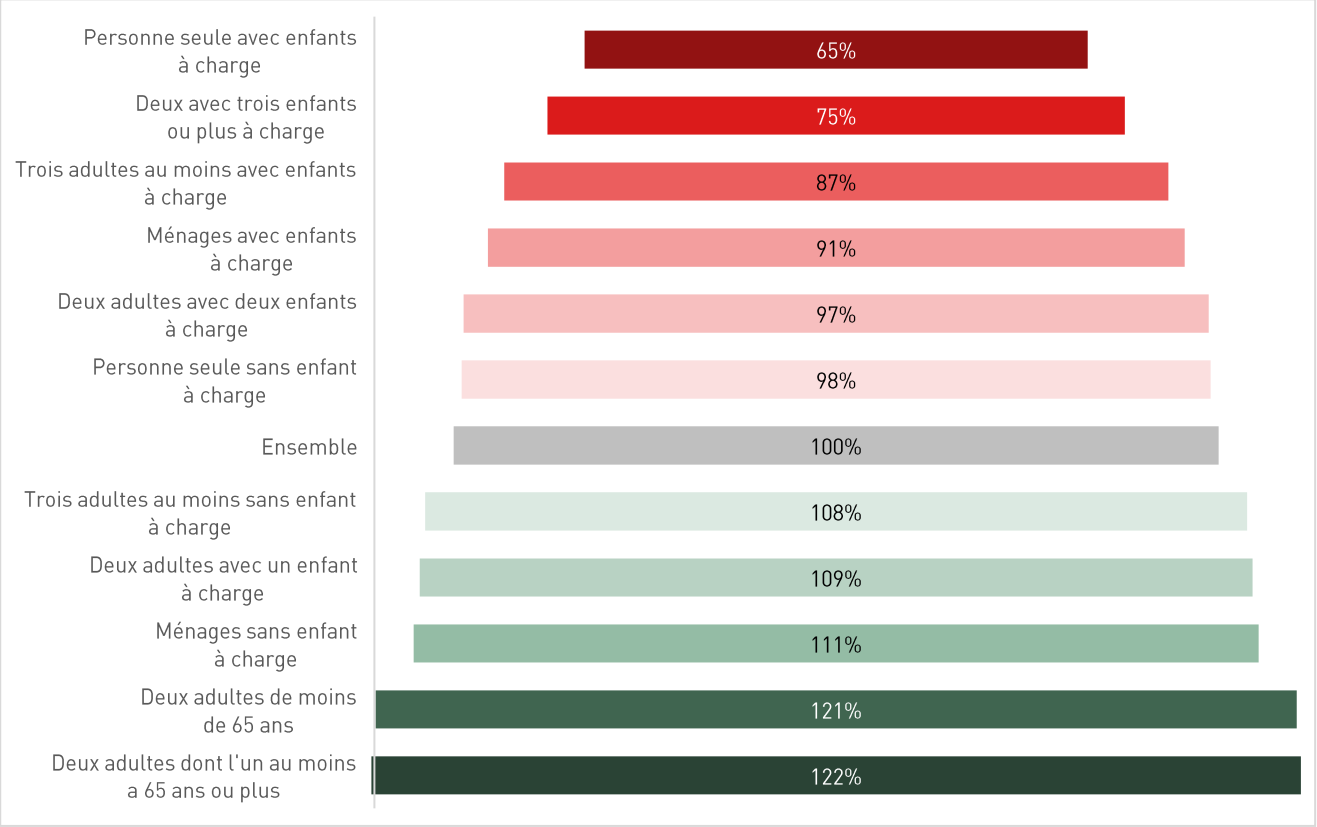
Ratio S80/S20, 2025



Source : Eurostat ; Graphique : CSL

Par ailleurs, la composition familiale constitue un déterminant majeur des inégalités de revenus : avoir des enfants réduit fortement le niveau de vie relatif des ménages.

Variation en pourcentage du revenu équivalent moyen net selon la composition du ménage, 2025

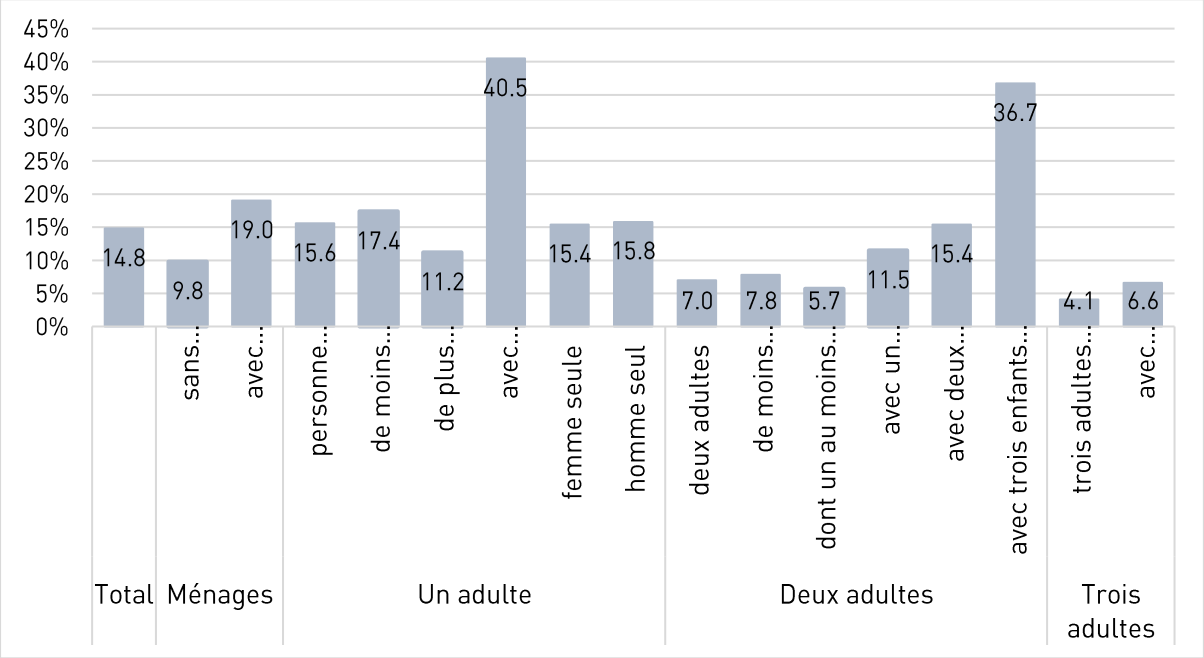


Source : Eurostat ; Graphique : CSL

Ainsi, les ménages sans enfant disposent en moyenne d'un niveau de vie relatif supérieur à celui de l'ensemble des ménages : il atteint 111 %. À l'inverse, ce niveau s'établit à 65 % pour les familles monoparentales et à 75 % pour les couples avec trois enfants ou plus à charge.

Ces écarts de niveau de vie invitent à examiner plus précisément l'exposition des différentes configurations familiales au risque de pauvreté au Luxembourg. Ainsi, ce dernier atteint 40,5 % parmi les personnes vivant dans une famille monoparentale et 36,7 % parmi celles vivant dans un couple avec trois enfants ou plus à charge.

Taux de risque de pauvreté par type de ménages, Luxembourg, 2025

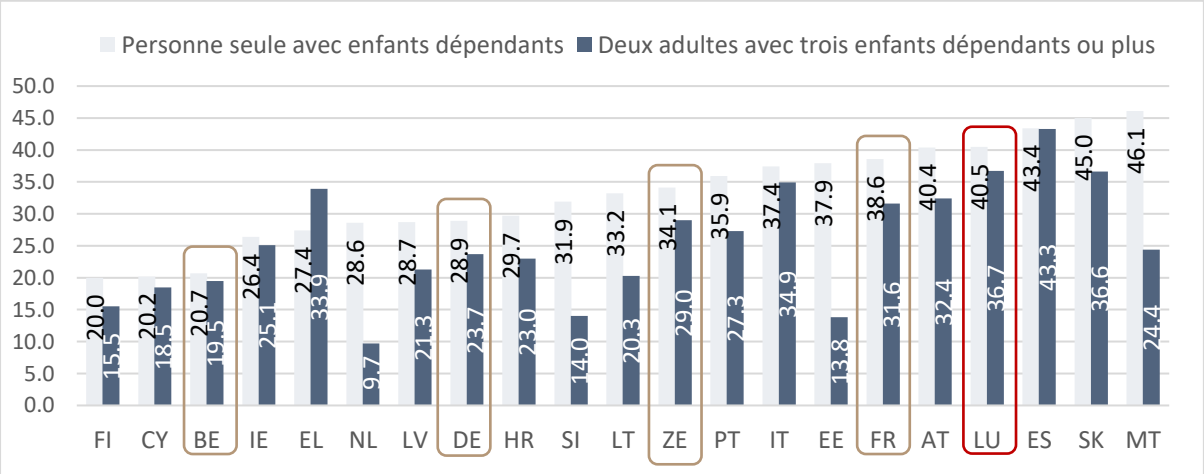


Source : Eurostat ; Graphique : CSL

Ces constats de la précarité accrue des familles monoparentale se traduisent par des difficultés concrètes à faire face aux dépenses essentielles : 49,0 % des familles monoparentales déclarent rencontrer des difficultés à joindre les deux bouts, 40,8 % ne peuvent supporter une dépense imprévue et 16,6 % sont en situation arriérés de paiement.

La comparaison avec la zone euro souligne la situation particulièrement défavorable du Luxembourg : le pays affiche le quatrième taux le plus élevé pour les personnes vivant dans une famille monoparentale et ne se classe guère mieux pour celles vivant dans un couple avec trois enfants ou plus à charge.

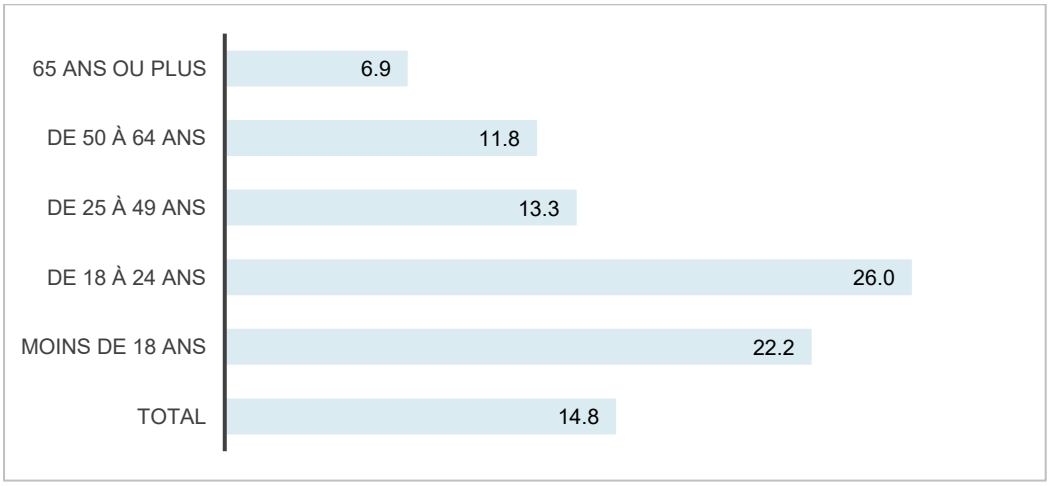
Taux de risque de pauvreté : personne seule avec enfant(s) à charge et deux adultes avec trois enfants ou plus à charge, 2025



Source : Eurostat ; Graphique : CSL

La vulnérabilité de ces configurations familiales se retrouve également dans l'analyse du risque de pauvreté selon l'âge, qui met en évidence une exposition particulièrement forte des enfants et des jeunes. Ce risque concerne ainsi 22,2 % des moins de 18 ans et 26,0 % des 18-24 ans au Luxembourg.

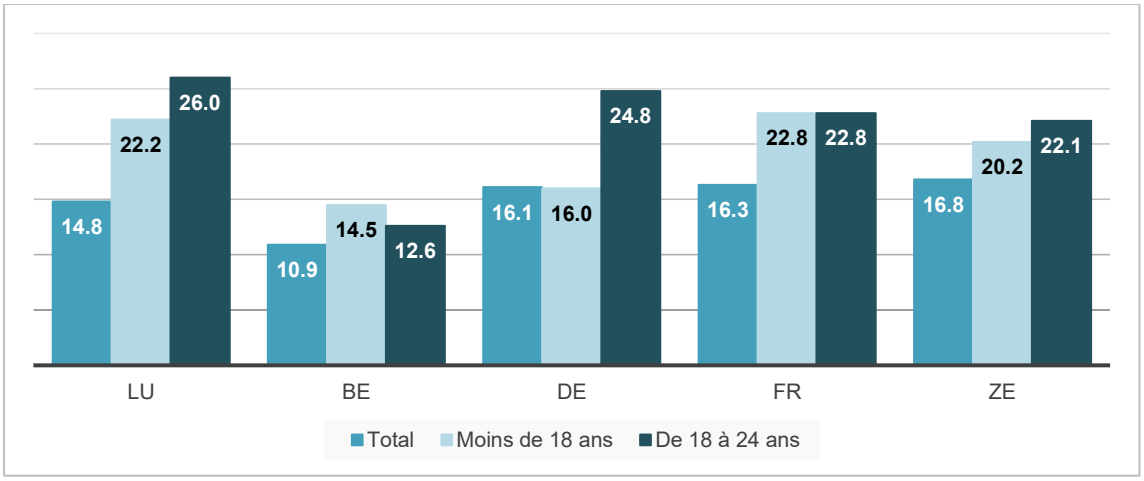
Taux de risque de pauvreté selon l'âge, Luxembourg, 2025, en pourcentage



Source : Eurostat ; Graphique : CSL

La comparaison avec les pays voisins souligne la situation défavorable du Luxembourg, où le taux de risque de pauvreté des 18-24 ans est le plus élevé.

Taux de risque de pauvreté des enfants et des jeunes, 2025, en pourcentage



Source : Eurostat ; Graphique : CSL

Ces constats invitent à examiner le budget sous l'angle de l'amélioration des ressources réellement disponibles pour les ménages, de la réduction des dépenses contraintes et de l'accès équitable aux droits et aux services. L'analyse vise ainsi à apprécier dans quelle mesure l'effort budgétaire contribue à réduire les écarts de conditions de vie et à renforcer la cohésion sociale.

2. Ménages : des difficultés sociales qui appellent une réponse budgétaire adaptée

Le budget prévoit plusieurs améliorations au niveau prestations des familiales et aides sociales. Ces avancées doivent être reconnues, tout en examinant leur répartition et leur capacité à couvrir les besoins essentiels des ménages.

2.1. Les allocations familiales

Les revalorisations annoncées constituent une avancée pour le soutien aux familles. Il est prévu une augmentation de 45 euros par mois de l'allocation familiale pour chaque enfant, à laquelle s'ajoute une hausse de 15 euros de la majoration d'âge pour les enfants de douze ans et plus. L'allocation de rentrée scolaire serait également augmentée de 60 euros pour les enfants de six à onze ans et de 90 euros à partir de douze ans. Ces montants sont ceux présentés dans le projet et doivent être distingués des adaptations ultérieures liées à l'indexation. Le rétablissement de l'indexation de l'allocation de rentrée scolaire, de l'allocation de naissance et de l'allocation spéciale supplémentaire est également prévu

La CSL accueille favorablement les revalorisations des allocations familiales et de rentrée scolaire ainsi que le rétablissement de l'indexation des autres prestations. Elle souligne toutefois que, pour l'allocation de naissance et l'allocation spéciale supplémentaire, la seule réindexation ne compense pas les pertes accumulées et doit s'accompagner d'une revalorisation structurelle.

Cet effort se traduit par une augmentation de la dotation de l'État à la Caisse pour l'avenir des enfants, qui passe de 1 509,8 millions d'euros en 2026 à 1 712,6 millions en 2027, soit une hausse de 202,8 millions (13,4 %). Le commentaire budgétaire précise que cette progression s'explique notamment par la revalorisation des allocations familiales et de rentrée scolaire ainsi que par la création d'une quatrième tranche de l'allocation de naissance.

Le projet de budget estime à environ 168,4 millions d'euros le coût des mesures relevant du Plan d'action national de lutte contre la pauvreté dans le cadre de la CAE (9,8 % du budget total). Ce montant précise les moyens consacrés à ces mesures, mais ne permet pas d'expliquer à lui seul l'ensemble de la hausse de la dotation.

Si ces mesures constituent une avancée significative, elles mettent aussi en lumière une réalité plus préoccupante. Pour certaines familles, même l'augmentation des prestations familiales ne permettra pas d'atteindre le budget de référence nécessaire pour vivre dignement, les contraignant ainsi à recourir à de l'aide sociale pour combler cet écart. Selon la CSL, une telle approche n'est pas à la hauteur d'un pays comme le Luxembourg : les familles ne devraient pas être amenées à solliciter une aide sociale pour atteindre le minimum indispensable à une vie décente.

Par ailleurs, il convient encore de noter que le calendrier d'introduction de la quatrième tranche de l'allocation de naissance et son coût propre devront, en outre, être précisés : le commentaire budgétaire consulté en annonce la création sans en isoler ces paramètres.

2.2. Le complément de vie chère et les autres soutiens ciblés

a. Le complément de vie chère

Le complément de vie chère (CVC) poursuit un double objectif : renforcer certains soutiens aux ménages modestes et simplifier l'accès aux prestations. La réforme regroupe plusieurs aides dans une procédure unique et prévoit des compléments pour les enfants scolarisés et les personnes âgées. Elle introduit également une dégressivité linéaire, afin que l'aide diminue progressivement avec les revenus plutôt que par paliers. Le complément pour personne âgée doit être distingué de la participation aux frais d'hébergement en structure d'accueil.

La CSL accueille favorablement la simplification des démarches et l'amélioration de la lisibilité du dispositif. Ces évolutions doivent toutefois être accompagnées d'un suivi de l'accès effectif aux

droits : une demande unique et des démarches automatisées ne suffisent pas à démontrer la disparition du non-recours.

Les crédits de l'article destiné au versement du complément de vie chère atteignent 184,0 millions d'euros en 2027, contre 101,6 millions pour l'article de référence en 2026, soit une progression d'environ 82,4 millions et de 81 %. Cette comparaison porte sur une ligne dont le périmètre évolue avec le regroupement des aides ; elle ne traduit donc pas une augmentation équivalente de la prestation versée à chaque ménage.

Le tableau budgétaire fait parallèlement apparaître une forte progression des dépenses courantes de la section FNS : + 137,7 millions d'euros (+ 26,3 %). Cette hausse ne peut être attribuée au seul CVC : elle concerne également d'autres prestations, notamment le REVIS et le RPGH, ainsi que les frais de fonctionnement.

Le commentaire budgétaire identifie 84,6 millions d'euros consacrés aux mesures du Plan d'action national de lutte contre la pauvreté, soit 12,8 % de l'enveloppe de la section.

La CSL reconnaît l'amélioration apportée aux familles avec enfants scolarisés et aux personnes âgées à revenus modestes, qui bénéficient de compléments spécifiques. En revanche, les personnes seules et les couples sans complément particulier ne bénéficient pas d'une augmentation du montant de base, même s'ils peuvent tirer avantage de la nouvelle dégressivité et de démarches simplifiées.

La situation des jeunes demeure un point de vigilance. La CSL critique l'exclusion des bénéficiaires de l'aide financière pour études supérieures et relève l'absence de soutien financier spécifique pour les jeunes non scolarisés.

La progression de l'enveloppe budgétaire ne permet donc pas de conclure à une amélioration uniforme de la protection de tous les ménages modestes. Le financement du CVC traduit un effort important en faveur de certains publics vulnérables. Sa portée doit toutefois être appréciée au-delà de la hausse des crédits. L'évaluation devra distinguer le coût du regroupement des aides, les gains individuels, l'évolution du nombre de bénéficiaires et la réduction du non-recours. Elle devra surtout identifier les situations qui restent insuffisamment couvertes, afin que la simplification administrative s'accompagne d'une réduction effective des écarts de conditions de vie.

Pour la CSL, une réduction durable de la pauvreté exige de garantir des revenus du travail et des pensions permettant de vivre dignement, plutôt que d'accroître la dépendance aux aides sociales. Elle appelle également à préserver l'équité entre résidents et travailleurs frontaliers, exclus de certains dispositifs.

b. REVIS : une progression marquée dès 2027, une amélioration annoncée à préciser

La dotation de l'État au Fonds national de solidarité destinée au revenu d'inclusion sociale (REVIS) passe de 270,8 millions d'euros en 2026 à 310,5 millions en 2027, soit une hausse de 39,7 millions (+14,7 %). C'est en 2027 que la programmation prévoit la progression annuelle la plus forte. Les crédits continueraient ensuite d'augmenter, pour atteindre 324,7 millions en 2028, 345,9 millions en 2029 et 360,5 millions en 2030, soit une hausse cumulée de 33,1 % par rapport à 2026. Cette trajectoire traduit un renforcement substantiel des moyens consacrés au dispositif.

Le commentaire budgétaire annonce parallèlement une adaptation du REVIS et relève l'augmentation du nombre de bénéficiaires. Il ne permet toutefois pas d'isoler le coût de l'amélioration envisagée de celui lié à l'évolution des effectifs et aux autres facteurs de progression des dépenses.

Il conviendrait de préciser le contenu, le calendrier et le financement propre de cette adaptation, afin d'apprécier son effet sur la suffisance des ressources des ménages concernés.

c. RPGH : des moyens également renforcés jusqu'en 2030

La dotation destinée au revenu pour personnes gravement handicapées (RPGH) augmente de 79,1 millions d'euros en 2026 à 90,5 millions d'euros en 2027, soit 11,4 millions d'euros supplémentaires (+14,5 %, sur la base des montants inscrits). Elle atteindrait ensuite 94,9 millions d'euros en 2028, 101,5 millions d'euros en 2029 et 106,1 millions d'euros en 2030, soit une progression cumulée de 34,2 % par rapport à 2026. Comme pour le REVIS, l'augmentation annuelle la plus forte intervient dès 2027. Ces crédits constituent une capacité de financement accrue, mais leur évolution ne démontre pas, à elle seule, une amélioration équivalente du revenu de chaque

bénéficiaire. L'évaluation devrait distinguer l'évolution du nombre de personnes couvertes, l'adaptation des montants et leur capacité à répondre aux besoins essentiels.

3. Éducation : de la jeune enfance au statut d'étudiant

3.1. La réforme du chèque-service accueil (CSA)

La réforme du chèque-service accueil (CSA) vise à alléger le coût de l'accueil des enfants pour les familles tout en renforçant la qualité de l'éducation non formelle. Elle prévoit une adaptation des barèmes selon les revenus, une augmentation des heures gratuites, une harmonisation des tarifs entre structures et l'interdiction des suppléments pour les prestations relevant de la mission de service public. La facturation doit mieux correspondre aux besoins d'accueil, selon des blocs horaires dont les modalités, notamment en cas d'absence, doivent être clairement définies dans les contrats. Les plafonds de prise en charge et les financements des prestataires sont également revalorisés et indexés.

Son impact budgétaire est estimé à 106,3 millions d'euros en 2027, dont 33,1 millions d'euros pour la subvention de loyer aux structures commerciales. Le renforcement progressif des ratios d'encadrement entraînerait, parallèlement, 13,1 millions d'euros de dépenses supplémentaires. La subvention de loyer constitue donc une composante du coût de la réforme, et non une dépense à ajouter aux 106,3 millions d'euros.

La CSL accueille favorablement une réforme susceptible de réduire sensiblement les dépenses des familles, mais considère que cet effort public doit s'accompagner de garanties précises. Elle demande notamment de conditionner l'aide au fonctionnement des prestataires à l'existence d'une convention collective, afin de renforcer la protection des salariés et la stabilité des équipes. Elle insiste également sur l'encadrement de la subvention de loyer pour éviter que celle-ci ne soit absorbée par des hausses de loyers. Enfin, elle réclame une évaluation du dispositif fondée sur le profil des enfants accueillis, les revenus et la composition des ménages, la répartition territoriale des places et les listes d'attente. L'objectif est de vérifier que les moyens engagés bénéficient effectivement aux familles qui en ont le plus besoin et contribuent à réduire les inégalités d'accès à l'éducation non formelle.

3.2. L'aide financière de l'État pour études supérieures (AideFi)

La réforme vise à moderniser l'aide financière pour études supérieures tout en conservant son architecture de bourses et de prêts. Elle prévoit notamment une adaptation semestrielle des bourses à l'indexation, une revalorisation de la bourse de mobilité et une baisse du plafond du taux d'intérêt des prêts étudiants de 2 % à 1,8 %. Les frais admissibles sont élargis aux dépenses liées à l'admission, telles que les tests linguistiques, les équivalences et les traductions, sans augmentation du plafond de 3 800 euros, toujours réparti à parts égales entre bourse et prêt. Le projet prévoit également un régime pour les études à temps partiel, une meilleure prise en compte des situations graves ou exceptionnelles, dont la précarité sociale et financière, ainsi qu'une prime de réussite de 250 euros.

La CSL salue l'indexation semestrielle, l'adaptation aux études à temps partiel et la prise en compte de la précarité. Elle juge toutefois les moyens insuffisants et demande une revalorisation des bourses de base et sociales, ainsi qu'une bourse de mobilité fondée sur les besoins de logement plutôt que sur le franchissement d'une frontière. Elle conteste également l'abaissement du seuil de revenus au-delà duquel l'aide serait limitée au prêt, qui accroît le risque d'endettement. Elle préconise une couverture intégrale des frais d'inscription par une bourse et une simplification effective des démarches, afin de garantir un accès aux études moins dépendant des ressources familiales.

Le projet de budget prévoit 184,9 millions d'euros pour les bourses d'études supérieures en 2027, contre 181,3 millions en 2026, soit une progression de 2,0 %. Les subventions d'intérêt liées aux prêts étudiants atteignent parallèlement 6,7 millions d'euros.

La progression de l'enveloppe des bourses est relativement modérée en 2027. Elle ne permet toutefois pas, à elle seule, de conclure à une revalorisation individuelle de 2 % : le crédit global dépend aussi du nombre de bénéficiaires, de leur situation et des adaptations des aides.

4. Les montants marqués « risque de pauvreté » dans le « PIBien-être »

Le projet de budget 2027 mobilise le marquage « PIBien-être » pour identifier les dépenses considérées comme contribuant directement et positivement à six objectifs de qualité de vie.

Dans ce cadre, 6 013 millions d'euros sont identifiés, dont 4 302,8 millions d'euros associés à la réduction du risque de pauvreté, contre 3 331,3 millions d'euros en 2026, soit une hausse de 971,5 millions d'euros et de 29 %.

Cette catégorie concentre ainsi près de 72 % des dépenses marquées. Si cette démarche améliore la lisibilité des moyens associés aux objectifs sociaux, elle ne constitue pas une évaluation de leurs effets. Le budget précise en effet que leur évolution combine des mesures nouvelles, la progression de dispositifs existants et des reclassements méthodologiques, notamment entre les catégories « revenu disponible médian » et « risque de pauvreté ».

En l'absence d'une ventilation détaillée des articles concernés, la hausse affichée ne peut donc être assimilée intégralement à un effort supplémentaire de lutte contre la pauvreté.

La portée de cet outil dépendra de sa capacité à relier les financements aux résultats observés : réduction des difficultés matérielles, amélioration du reste à vivre, accès effectif aux droits et diminution des écarts de conditions de vie.

La reconnaissance de l'effort financier doit ainsi s'accompagner d'exigences de transparence et d'évaluation, afin de vérifier sa contribution à la réduction des inégalités.

5. Conclusion — Faire de l'effort budgétaire un levier de cohésion sociale

Les mesures examinées témoignent d'un renforcement des moyens consacrés aux familles, aux ménages modestes et à l'accès à l'éducation. La revalorisation des prestations familiales, la simplification de certaines aides et l'allègement du coût de l'accueil pour les enfants répondent à des difficultés identifiées. Ces avancées doivent être reconnues, sans confondre hausse des enveloppes et amélioration uniforme de la protection sociale.

Pour la CSL, l'appréciation du budget devrait reposer sur trois exigences : la suffisance des ressources au regard des besoins essentiels, la couverture des situations encore insuffisamment protégées (notamment les jeunes) et l'accès effectif aux droits et aux services.

Une politique de réduction de la pauvreté ne peut se limiter à multiplier les aides compensatoires ; elle doit permettre aux ménages de vivre dignement et de construire leurs parcours sans dépendance excessive à l'assistance ou à l'endettement.

Cette ambition appelle un suivi public régulier, fondé sur des indicateurs de résultats : risque et intensité de la pauvreté, difficultés matérielles, reste à vivre après les dépenses essentielles, non-recours, délais de traitement, disponibilité des places d'accueil et charge financière des études. Leur ventilation par revenu, âge, composition familiale et territoire permettrait d'identifier les publics effectivement atteints et les insuffisances persistantes.

Le renforcement de la cohésion sociale dépendra de la capacité des mesures financées à réduire durablement les écarts de conditions de vie et à prévenir l'exclusion, et non du seul volume des dépenses annoncées.

Enfin, pour la CSL, la lutte contre la pauvreté exige d'augmenter structurellement les salaires et les pensions : les aides sociales doivent rester un filet de protection, non devenir le complément permanent de revenus insuffisants pour vivre dignement.

Récapitulatif des chiffres budgétaires évoqués.

Dispositif ou périmètre (en millions d'euros)	**Budget 2026**	**Projet 2027**	**Écart**	**Évolution**
Dotation de l'État à la CAE	1 509,8	1 712,6	+ 202,8	+ 13,4 %
Mesures du Plan pauvreté relevant de la CAE	-	168,4	-	-
Dépenses courantes de la section FNS	522,6	660,2	+ 137,7	+ 26,3 %
Article de référence du complément de vie chère (CVC)	101,6	184,0	+ 82,4	+ 81,0 %
Mesures du Plan pauvreté relevant du FNS	-	84,6	-	-
Dotation au FNS destinée au REVIS	270,8	310,5	+ 39,7	+ 14,7 %
Dotation au FNS destinée au RPGH	79,1	90,5	+ 11,4	+ 14,5 %
Impact budgétaire de la réforme du CSA	-	106,3	-	-
dont subvention de loyer aux structures commerciales	-	*33,1*	-	-
Renforcement des ratios d'encadrement	-	13,1	-	-
Bourses d'études supérieures	181,3	184,9	+ 3,6	+ 2,0 %
Subventions d'intérêt des prêts étudiants	6,5	6,7	+ 0,2	+ 3,1 %
Total des dépenses marquées « PIBien-être »	4 871,0	6 013,0	+ 1142,0	+ 24,4 %
dont dépenses associées au risque de pauvreté	*3 331,3*	*4 302,8*	*+ 971,5*	*+ 29,2 %*

Source : Projet de budget 2027, tableau CSL

Notes : Les écarts et taux sont repris du tableau approuvé et calculés avant arrondi lorsque les montants exacts étaient disponibles, ils peuvent différer des calculs effectués sur les valeurs affichées. Ne pas additionner les lignes car certaines sont incluses dans d'autres enveloppes. Le marquage « PIBien-être » est une lecture transversale, non un budget supplémentaire.

PARTIE 7. DISPOSITIONS DE POLITIQUE FISCALE

L'article 2 de la loi dite comptable[36] énonce en conformité à la Constitution que le budget de l'État, qui est annuel, prévoit et autorise toutes les recettes et toutes les dépenses pendant l'exercice visé.

C'est pourquoi l'article 2 du présent projet de loi budgétaire pour l'exercice 2027 vise directement à proroger toutes les lois établissant les impôts et dispose ainsi que *« les impôts directs et indirects existant au 31 décembre 2026 sont recouvrés pendant l'exercice 2027 d'après les lois qui en règlent l'assiette, les taux ou tarifs et la perception »*, à l'exception des dispositions nouvelles qui suivent.

1. De l'impôt versé par les entreprises

(Article 3 concernant l'impôt commercial, article 4 n° 4, 5, 11, 15 et 16 modifiant la LIR et 5 modifiant la loi relative à la bonification d'impôt en cas d'embauchage de chômeurs)

Le ministre des Finances a annoncé un surprenant paquet de mesures très favorables aux entreprises.

Il justifie celui-ci par le fait que, face à *« la concurrence* [qui] *ne dort pas »*, *« la politique d'implantation a un coût »*[37] ; or, il serait nécessaire aux groupes bancaires internationaux (et à la place financière luxembourgeoise qui est la *« vache à lait »* du pays et doit le rester) de trouver ici *« un écosystème qui est adapté à leurs activités »*[38].

1.1. Le report illimité de pertes, un nouveau risque réputationnel ?

a. Objet de la mesure

Le report (en avant) de pertes est une facilité fiscale octroyée aux entreprises (sociétés et indépendants) leur permettant de déduire une perte globale subie une année T des bénéfices qu'elles réaliseront les années suivantes ; les éventuels revers du passé sous la forme de pertes fiscales sont ainsi virtuellement traités comme un équivalent de crédit d'impôt.

Ce report de perte est limité à 17 années depuis la réforme fiscale de 2017, qui, par ailleurs, avait aussi fait baisser le taux d'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) de 21 % à 18 %.

Il est proposé de supprimer cette frontière temporelle et de rendre illimité dans le temps ce report de pertes.

b. Commentaires de la CSL

Une approche maximaliste dans la course à la concurrence : *« c'est reparti comme en 14 »* ?

Pour mémoire, le report de perte fut rendu illimité entre 1991 et 2016, tandis qu'avant 1991, la déductibilité des pertes au titre de dépenses spéciales était limitée à cinq ans[39], tant du côté de l'IRC que de l'impôt commercial communal (ICC).

Considérant qu'une entreprise viable doit être capable de compenser une perte au cours de ce laps de temps, le Gouvernement choisit en 2017 de limiter à 17 années la déduction des pertes réalisées, dans un contexte international poussant le Luxembourg vers une logique de conformité et d'assainissement budgétaire.

---

[36] Loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État.
[37] *De Budget 2027, Ried vum Finanzminister Gilles Roth* du 07.10.2026, traduction propre.
[38] Interview du ministre des Finances G. Roth du 7 octobre 2026 au journal télévisé de RTL.
[39] Entre 1981 et 1990, une exception pour les entreprises appartenant à une branche économique déclarée en crise structurelle prévoyait la possibilité d'un report en avant illimité jusqu'à concurrence de la moitié des amortissements pratiqués par l'entreprise.

Autres temps, autres mœurs (ceux d'un tournant néolibéral favorisant la concurrence fiscale entre pays européens sous les dogmes de la libre concurrence et de la « compétitivité »), le Gouvernement qui produisit en 1991 la dernière grande réforme fiscale d'ampleur depuis 1968 décida, *« dans l'optique de l'encouragement du développement d'activités supplémentaires »*, d'effacer le délai jusque-là applicable de cinq ans. À l'époque, le Luxembourg cherchait déjà à consolider sa position de hub financier international face à la concurrence d'autres places européennes, tout en visant à moderniser et diversifier le tissu économique en attirant de nouveaux projets industriels et technologiques.

Alors que l'actuel Premier ministre a proclamé l'an 2026 *« année de la compétitivité »*, le ministre des Finances s'inscrit dans cette orientation par le présent projet : renouant avec l'esprit de la réforme conduite en 1990 par son prédécesseur Jean-Claude Juncker, il supprime à nouveau, sans toutefois argumenter ni en chiffrer le coût, la limite temporelle instaurée en 2017 dans un souci de compromis par le précédent Gouvernement Bettel I.

En 1990, le Gouvernement Santer-Poos II décida en effet d'invalider les arguments du Gouvernement Werner-Cravatte qui instaura en 1968 la limitation du report à cinq années et, par anticipation, ceux du ministre des Finances Pierre Gramegna, qui recourut en 2016 à des motivations semblables à celles des ministres Werner et Wehenkel (voir note[40]) pour repasser à une limite fixe (17 ans) ; selon les auteurs de la loi de 1991, les résultats d'une entreprise devraient plutôt être appréciés sur toute sa durée de vie, nécessitant dès lors une compensation des pertes non restreinte sur cet intervalle de temps, considérant que des entreprises parfaitement viables peuvent être confrontées à des périodes de pertes à moyen et long terme, notamment en raison d'années de démarrage déficitaires, en lien avec une mauvaise conjoncture prolongée ou lors de phases de restructuration, la limite naturelle à ce report étant qu'aucune entreprise ne peut survivre sans faire de bénéfice sur une longue période.

À défaut de ligne argumentative de la part de l'actuel ministre, notre Chambre suppose par conséquent que le Gouvernement, dont la boussole est celle de la « compétitivité » avant tout, partage ce point de vue défendu en 1990, cherchant de manière un peu désespérée à faire feu de tout bois pour regagner des points face à la concurrence.

Comme d'autres formes d'abattement, le report de pertes provoque un impact direct sur la trésorerie et la fiscalité des entreprises, puisque les pertes passées diminuent, voire annulent le bénéfice imposable de l'année en cours, ce qui signifie mécaniquement encore moins d'impôts à payer[41] ; par ailleurs et concomitamment, le taux d'IRC sera en effet de nouveau réduit et les bonifications pour investissements seront revalorisées à partir de 2027, générant des déchets fiscaux supplémentaires.

Certes, si ce mécanisme du report exerce un lissage des cycles économiques en évitant qu'une entreprise soit taxée sur une bonne année alors qu'elle s'efforce de compenser les pertes d'une éventuelle année de crise, la limite actuelle de 17 ans offre déjà un compromis très favorable : l'entreprise en crise dispose d'un temps long pour se retourner et redevenir rentable, tout en assurant que les pertes trop anciennes finissent par expirer et que l'autorité fiscale récupère ses droits.

En rétablissant un report illimité des pertes, sans les plafonds généralement appliqués dans les pays voisins (qui ne rendent toutefois pas caduc le résidu de perte mais visent à étaler son report), le Luxembourg risque à nouveau de fragiliser sa réputation fiscale.

En effet, si la France, la Belgique et l'Allemagne autorisent également le report illimité des pertes, elles en plafonnent l'utilisation annuelle au-delà d'un seuil d'un million d'euros. Une fraction du bénéfice demeure ainsi imposable chaque année malgré l'existence de pertes anciennes. Le projet luxembourgeois se distingue dès lors moins, par rapport à ses voisins, par la suppression de la limite temporelle que par l'absence concomitante d'un plafond annuel d'imputation, permettant en principe de neutraliser intégralement un bénéfice futur aussi longtemps qu'un stock de pertes reste disponible.

[40] À côté de considérations administratives, afin d'éviter de *« remonter à la nuit des temps »* (Conseil d'État), un délai fixe est jugé utile si l'on partage la conception que la plupart des entreprises finiront par réussir à imputer les pertes d'un exercice déterminé sur les bénéfices futurs dans une période de plusieurs années, afin de ne pas non plus maintenir artificiellement en vie des entreprises qui seraient en état de perte chronique.

[41] Le CES a mentionné en 2021 dans son avis sur la fiscalité luxembourgeoise un total de pertes reportables de 686 milliards en 2018.

Comparatif entre le Luxembourg et ses voisins des conditions du report de pertes

Pays	Durée du report en avant	Imputation annuelle des pertes anciennes	Part minimale du bénéfice excédentaire restant imposable
France	Illimitée	Déduction maximale annuelle = 1 M€ + 50 % de la fraction du bénéfice dépassant 1 M€.	50 % de la fraction dépassant 1 M€
Belgique	Illimitée	Déduction maximale annuelle = 1 M€ + 70 % du bénéfice excédentaire[42]	30 % de la fraction dépassant 1 M€
Allemagne	Illimitée	Déduction maximale annuelle = 1 M€ + 70 % du bénéfice excédentaire (IRC)	30 % en 2026-2027 mais 40 % àpd 2028
Luxembourg, àpd 2027	Illimitée	Pas de seuil général ni de pourcentage maximal d'imputation	0 %

Note : en France, seuls 50 % de la fraction du bénéfice dépassant 1 million peuvent être neutralisés, contre 70 % en Belgique et en Allemagne (en 2027, mais 60 % à partir de 2028)[43].

Cet assouplissement nouveau, à rebours des efforts passés de mise en conformité vis-à-vis de l'OCDE et de l'Union européenne qui luttent contre les montages artificiels, pourrait conforter l'image d'une juridiction encore trop favorable à l'optimisation fiscale agressive[44].

Pour rappel, le Luxembourg est, par ailleurs, encore récurremment rappelé à l'ordre par le biais des recommandations qui lui sont adressées dans le cadre du Semestre européen en vue de renforcer son dispositif fiscal grâce à une taxation suffisante des paiements sortants d'intérêts et de redevances aux juridictions à taux d'imposition faible ou nul, que ceux-ci soient versés par une entreprise opérationnelle ou une entité captive intragroupe.

Un outil dédié avant tout aux multinationales ?

Le report de perte est évidemment ouvert à toute entreprise sise au Luxembourg, qu'elle soit détenue par des intérêts nationaux ou étrangers. La réforme bénéficierait dès lors aussi à des entreprises opérationnelles qui subiront des pertes et à celles ayant de longs cycles d'investissement ; on peut songer aussi, par exemple, aux start-ups ou autres entreprises à fort besoin en capital qui travaillent souvent à perte avant de devenir éventuellement profitables.

Le report illimité ne crée évidemment pas la perte, ni le bénéfice et ne rend pas déductible une charge non éligible, mais il en prolonge l'utilité fiscale. S'il n'est pas non plus responsable des dérives soulignées par l'UE de déplacement de bénéfices sous forme de paiements d'intérêts et de redevances du Luxembourg vers des sociétés situées dans des pays à faible imposition, il permet néanmoins de conserver sans limite temporelle les pertes issues de charges préalablement admises, notamment de charges financières intragroupe, puis de les imputer sur des bénéfices réalisés parfois très longtemps après leur formation.

En effet, il n'empêche que ce revirement en matière de report de pertes se produit dans l'environnement particulier du Luxembourg dont le tissu économique est fortement mondialisé, ouvert et en grande partie hyperspécialisé dans les services financiers tournés vers l'international et dans les structurations intragroupes transfrontières entrainant la présence importante de holdings de participations, de sociétés de prêt intragroupe, de sociétés de transit (conduits), de structures mixtes ou encore de sociétés de montage de prêts (voir encadré). Dans de telles structures, des pertes peuvent résulter, par exemple, de charges financières ou de marges intragroupe réduites, puis être utilisées longtemps après leur formation contre de nouveaux bénéfices.

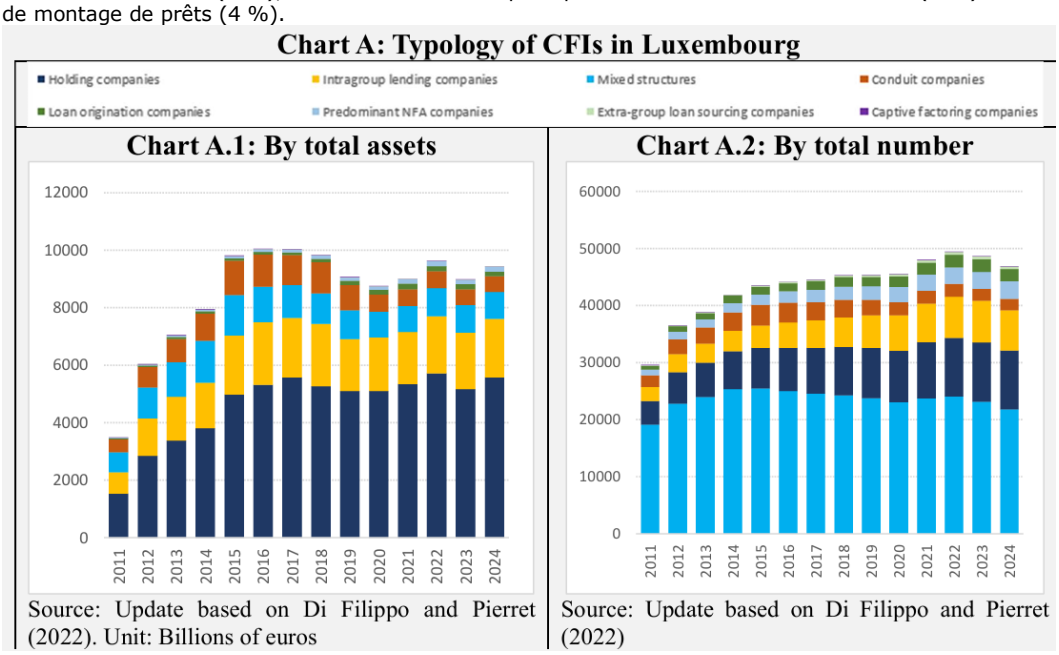
[42] À savoir les pertes et autres déductions entrant dans la « corbeille » déductible, car la règle belge porte sur cette corbeille de déductions et pas exclusivement sur les pertes reportées. Dès lors, la présence d'autres déductions dans cette corbeille peut donc réduire la capacité disponible pour les pertes.
[43] À noter aussi que la France et l'Allemagne autorisent également un report en arrière pour un seul exercice dans la limite de 1 million d'euros dans le premier cas et pour deux exercices dans le second cas, ce que ni la Belgique, ni le Luxembourg n'autorisent.
[44] À travers des montages mélangeant, par exemple, des flux exonérés et des flux taxables de services réels.

Une place internationalisée

Selon les données d'Eurostat[45], en 2024, le Luxembourg affiche la première proportion de l'UE en termes d'entreprises sous contrôle étranger (27,7 %) et la deuxième pour leur part dans la valeur ajoutée (62,4 %), derrière l'Irlande (71,6 %)[46]. Dans le premier cas, 63 % des détenteurs sont issus de l'UE, contre 55 % dans le cas de la détention de la valeur ajoutée. Le contrôle est défini par la capacité de déterminer la politique générale de l'entreprise, normalement à travers plus de la moitié des droits de vote détenus directement ou indirectement. La VA moyenne par entreprise atteint 2,81 millions d'euros sous contrôle étranger contre 0,65 million sous contrôle national, soit environ 4,3 fois plus pour les entreprises sous contrôle étranger. À titre d'exemple, 60 % de la VA de l'industrie manufacturière est contrôlée par l'étranger, et ce taux monte à 89 % dans la branche des activités financières et d'assurance, cette dernière réalisant 57,4 % de toute la VA réalisée par les entreprises étrangères au Luxembourg. Sur l'ensemble de l'économie marchande, c'est à la France (20,4 %) et aux États-Unis (20,4 %), ensuite à l'Allemagne (15 %), au Royaume-Uni (6,7 %) et à la Belgique (6,4 %) que reviennent les droits de contrôle de 69 % de la VA réalisée au Luxembourg.

Dans la sphère des sociétés financières, que la BCL a analysée à plusieurs reprises[47], le poids des sociétés dites captives (classées S.127 dans les comptes nationaux) est exceptionnellement important, alors qu'elles représentent surtout des maillons luxembourgeois de groupes multinationaux, particulièrement américains (59 % des actifs). Selon la BCL, le Luxembourg rassemble environ 48 % des actifs financiers des sociétés financières classées S.127 de la zone euro dépassant 500 millions d'euros de bilan, contre 25 % aux Pays-Bas, 7 % en Allemagne et 6 % en Irlande. Néanmoins, ces actifs sont détenus par des entités S.127 appartenant à des groupes exerçant principalement une activité non financière, pour 80 % des actifs totaux et environ 70 % du nombre d'entités étudiées ; les 20 % d'actifs restants, et environ 30 % des entités, appartiennent à des groupes dont l'activité principale est financière. En 2021, seulement 1 % des investissements directs étrangers entrants détenus à travers ces sociétés captives[48] était investi dans des cibles situées au Luxembourg.

Selon la BCL, en moyenne, les principaux détenteurs d'actifs étaient les holdings (53 %), suivies des sociétés de prêt intragroupe (21 %), des structures mixtes (13 %), des sociétés de transit (10 %), des sociétés de montage de prêts (1 %) et des sociétés détenant principalement des actifs non financiers (1 %), représentant au total environ 99 % du total des actifs détenus par les institutions financières captives et prêteurs non institutionnels. Au regard du nombre total d'entités, en moyenne, cette population était principalement composée de structures mixtes (55 %), de sociétés holding (18 %), de sociétés de prêt intragroupe (11 %), de structures de transit (6 %), de sociétés détenant principalement des actifs non financiers (5 %) et de sociétés de montage de prêts (4 %).



Source : BCL, WP 212, op.cit.

Le Luxembourg est donc très concrètement une plateforme d'organisation financière des multinationales, comme en témoigne cette concentration exceptionnelle d'institutions financières captives : fin 2025, selon les données d'Eurostat, les actifs financiers non consolidés du secteur S.127 représentent environ 105 fois son PIB annuel, contre 4,3 fois aux Pays-Bas et 2,2 fois en Irlande. En version consolidée, ces avoirs s'élèvent toujours à 5 700 % du PIB, soit, de loin, la plus forte proportion d'Europe. Ces écarts montrent l'importance du pays dans l'organisation financière internationale des groupes.

[45] Statistiques structurelles sur les filiales étrangères entrantes.
[46] Pour ce qui concerne le secteur marchand (industries, services marchands, commerce).
[47] Voir WP n° 150, *Key Features of Captive Financial Institutions and Money Lenders (sector S127) in Luxembourg*, décembre 2020, WP n° 181, *Direct investment positions held by captive financial institutions in Luxembourg affiliated to investment funds focusing on private equity or real estate*, janvier 2024 ou WP n° 212, *Captive Financial Institutions: Definition, Typology, Motives and Empirical Insights for the Euro Area,* octobre 2026.
[48] Ici, particulièrement, les fonds immobiliers et de capital-investissement.

La taille exceptionnelle de la branche S.127 (institutions financières captives et prêteurs non institutionnels) illustre le rôle du Luxembourg comme lieu de détention et de financement international. Cependant ni les flux internationaux, ni les bilans élevés ne prouvent en soi que tous ces actifs servent à une planification fiscale agressive dénoncée par l'UE.

En revanche, un report illimité de pertes, qui plus est sans plafond, accroît durablement la valeur fiscale du stock de pertes et peut renforcer l'intérêt d'un groupe à maintenir une entité déficitaire au Luxembourg, à lui attribuer ultérieurement, voire à lui faire développer des activités ou des revenus bénéficiaires sans craindre l'expiration de ce stock. Cet enjeu est particulièrement, mais pas uniquement, pertinent pour certaines entités captives travaillant dans un cadre limité, à l'intérieur d'un groupe.

Pour quel impact budgétaire ?

Le report de pertes, bien que 100 % légal et économiquement justifié à court terme, permet notamment à de grands groupes transnationaux de minimiser drastiquement leur taux effectif d'imposition global et peut profiter aux « *holdings* » capables de conserver longtemps leurs pertes[49]. Néanmoins, la suppression de la limite temporelle transforme une mesure de lissage en un droit potentiellement perpétuel à neutraliser des bénéfices futurs, sans que le présent projet ne chiffre le stock de pertes concerné, leur ancienneté, leur origine économique, leur taux d'utilisation ou le coût budgétaire annuel attendu.

Notre Chambre estime dès lors que le rétablissement du report illimité des pertes ne saurait être présenté comme une simple mesure technique de soutien aux entreprises. La réintroduction d'un report illimité, sans plafonnement annuel comparable à ceux appliqués en France, en Belgique et en Allemagne, aurait dû, à tout le moins, être précédée d'une évaluation *ex ante* de l'impact budgétaire.

Cette faveur de l'illimitation des pertes entraîne un manque à gagner prévisible pour l'Administration des contributions directes et constitue un risque budgétaire différé : les recettes fiscales futures deviennent en effet plus difficiles à anticiper, puisque des entreprises peuvent à tout moment imputer des pertes remontant à plusieurs années et réduire ainsi leur impôt à néant.

Le coût de cette mesure pourrait vraisemblablement se chiffrer à plusieurs dizaines de millions d'euros. En 1990, le Gouvernement avait fourni cet effort d'évaluation : le coût toutes choses égales par ailleurs engendré par l'introduction du report illimité des pertes par opposition au plafond de cinq ans en usage, dépendant aussi et entre autres de l'évolution conjoncturelle, fut estimé à quelque 8,5 millions d'euros de 2026. Les moins-values futures et non immédiates devraient nécessairement être plus élevées à l'avenir, compte tenu du nombre accru d'entreprises, du poids des holdings et autres captives, de la hausse probable de leur taille, de leur endettement et des pertes fiscales accumulées.

Cette mesure crée non seulement un risque budgétaire différé, mais peut en outre fragiliser l'image du pays en Europe face aux critiques récurrentes relatives à la position de passager clandestin attribuée au Luxembourg, tout cela à l'autel de la « compétitivité », dont il est permis de douter qu'elle profitera au salarié lambda ou aux finances publiques.

La Chambre des salariés rejette cette disposition insuffisamment justifiée et évaluée, qui nous replonge dans un état d'esprit vieux de 30 ans et qui ne contribuera pas à accroître la contribution du capital aux recettes publiques. Le maximum actuel de 17 ans, sans plafond monétaire, offre déjà un compromis plus que favorable. On pourrait d'ailleurs même envisager d'aligner cet horizon temporel sur celui retenu en matière de report et de déduction de la bonification d'impôt pour investissement en cas d'insuffisance de l'impôt dû pour l'année d'imposition, à savoir les dix années d'imposition subséquentes.

[49] Certains acteurs de la place se réjouissent notamment du fait que les holdings pourraient ainsi conserver leurs pertes encore inutilisées pour compenser la reprise fiscale des charges antérieurement déduites (« recapture »), qui rend le gain de vente d'une filiale imposable à hauteur des frais et dépréciations déjà déduits.

1.2. Augmentation de la bonification d'impôt pour investissement, mais quels résultats tangibles ?

Les investissements et les dépenses d'exploitation effectués par les entreprises commerciales, industrielles, minières ou artisanales sises au Luxembourg ouvrent le droit, sur demande, à une bonification d'impôt dite pour investissement.

Depuis l'année d'imposition 2024 et la modernisation en profondeur de ce dispositif, la bonification d'impôt pour investissement tend à favoriser les investissements et les dépenses d'exploitation des entreprises luxembourgeoises dans la transformation digitale des outils de production ou des services rendus ainsi que des investissements et dépenses effectués en vue des transitions énergétique et écologique.

Alors que la bonification était historiquement centrée sur l'investissement, elle fut étendue à certaines dépenses d'exploitation lorsqu'elles participent à un projet qualifié de transformation digitale ou de transition écologique et énergétique[50].

D'une part, la bonification d'impôt pour investissement global[51] vaut 12 % de l'investissement ou de la dépense et peut passer à 14 % (12 + 2) pour les immobilisations dans l'intérêt de la protection de l'environnement, de la réalisation d'économies d'énergie et de l'intégration des personnes handicapées dans la vie professionnelle ou encore effectuées dans des navires écologiques et qui sont admises à cet amortissement spécial.

D'autre part, la bonification d'impôt en raison des investissements et des dépenses d'exploitation liés à la transformation digitale ou à la transition écologique et énergétique[52] s'élève à 18 %, à l'exception des investissements en biens amortissables corporels éligibles où le taux s'affiche à 6 %[53] ; néanmoins, ces derniers peuvent également bénéficier de manière indépendante de la bonification pour investissement global, la bonification totale les concernant remontant, le cas échéant, à 18 % (6 + 12).

En cas d'insuffisance de l'impôt dû pour l'année d'imposition, la bonification d'impôt en souffrance (hormis celle relative à l'acquisition de logiciels qui, par ailleurs, ne peut pas dépasser 10 % de l'impôt dû) peut être reportée et déduite de l'impôt des dix années d'imposition subséquentes.

Le présent projet de budget propose de rehausser les taux de bonification des investissements et dépenses d'exploitation éligibles consentis dans le cadre de la transformation digitale ou de la transition écologique et énergétique de l'entreprise de 18 à 21 % et de 6 à 9 % pour les biens amortissables corporels éligibles. Dès lors, ces derniers pourront, le cas échéant, bénéficier du taux de 21 % (9 + 12).

Le coût budgétaire de cette revalorisation de trois points de pourcentage des taux de bonification des investissements déductibles s'élèverait à 20 millions par an, qui s'ajoutent, bon an mal an (2015-2022), à quelque 300 millions de déchets fiscaux exprimés en euros de 2026[54].

[50] D'un point de vue économique, l'investissement consiste à acquérir ou créer un actif (du capital fixe immobilisé et amorti en réduction de la base imposable) destiné à servir l'entreprise, alors que la dépense d'exploitation consiste en la consommation d'un bien ou service dans le cadre de l'activité, cette charge étant immédiatement déductible. Les investissements prennent la forme de machines, d'équipements, logiciels acquis, brevets, tandis que les dépenses d'exploitation consistent, par exemple, en des licences et usages de logiciels, de conseils externes, de personnels affectés aux projets, de formations, etc.

[51] Relatif à des biens corporels autres que les bâtiments amortissables au cours d'une période égale ou supérieure à trois années à l'exclusion de certains véhicules automoteurs, à des installations sanitaires et de chauffage central incorporées aux bâtiments hôteliers, à des bâtiments à caractère social ou à l'acquisition de logiciels.

[52] Concernant les logiciels ou brevets, l'usage ou la concession de l'usage de brevets ou de logiciels, les services de conseil, de diagnostic et d'appui technique fournis par des prestataires extérieurs qui ne sont pas en rapport avec les dépenses de fonctionnement normales de l'entreprise, les dépenses de personnel directement affecté à la transformation digitale ou à la transition écologique et énergétique de l'entreprise et les dépenses en formation du même personnel.

[53] La modernisation courante du capital fixe de l'entreprise ne suffit pas à être éligible. En ce qui concerne le numérique, la transformation doit dépasser la simple mise à jour technologique, la numérisation, la digitalisation ponctuelle ou le remplacement/maintenance d'équipements : il convient de redéfinir l'ensemble d'un procédé de production ou de la prestation des services. Pour la transition écologique et énergétique, il s'agit aussi d'améliorer de manière significative l'efficacité énergétique et matières des procédés de production.

[54] Correspondant possiblement à quelque 2 milliards d'investissements (ou de dépenses d'exploitation) et, donc, un ordre de grandeur représentant potentiellement ± 29 % du total consenti récemment par les sociétés financières et non financières, s'il s'agissait d'investissements purs.

Année d'imposition	Total des bonifications d'impôt utilisées (€)
2015	288.599.710
2016	242.899.498
2017	177.139.556
2018	219.969.563
2019	218.053.471
2020	292.481.385
2021	194.067.635
2022	277.970.003
2023	125.267.170
2024*	15.130.310

*État d'imposition de 25 % en 2024 contre 85 % en 2023. Source : Réponse à la QP du 17 septembre 2025 de Monsieur le député Franz Fayot au sujet des aides aux entreprises

Dans le même ordre d'idées que le report illimité de pertes, la revalorisation de la bonification constitue une autre porte ouverte à la réduction de la contribution fiscale des entreprises[55]. De nouveau, cette opération va se réaliser dans un flou artistique le plus complet.

Le Gouvernement évite soigneusement de communiquer annuellement l'ordre de grandeur des dépenses fiscales estimées au titre de cette bonification dans le chapitre ad hoc du projet budgétaire, alors que s'imposerait une étude d'impacts concernant tant le budget de l'État que les politiques d'investissement des entreprises en matière de transitions digitale, écologique et énergétique.

Comment ces bonifications coûtant plusieurs centaines de millions en recettes sont-elles réparties entre investissements de transitions ou globaux ? Relèvent-elles plutôt de la formation de capital pure ou de la dépense d'exploitation ? Quelle part de l'investissement total d'une année représentent-elles ? Sont-elles efficaces dans les transitions recherchées, c'est-à-dire produisent-elles les résultats escomptés ? Quels sont ces résultats attendus ? Créent-elles un effet d'aubaine pour les entreprises bénéficiaires qui touchent ainsi des subventions déguisées à travers l'investissement global ? Y a-t-il un effet d'entrainement de ces bonifications sur la dynamique d'investissement des entreprises privées, qui sans celles-ci seraient encore moins performantes relativement parlant (voir encadré) ?

Le total des dépenses fiscales, dont nombre d'entre elles sont évidemment incontournables, oscillera en 2026 autour d'un ordre de grandeur de 2,4 % du PIB, tandis que le déficit de l'Administration centrale, lié aux investissements publics et aux transferts vers les communes, serait de 1,6 % du PIB (-0,4 % du côté des Administrations

[55] Les dépenses éligibles permettent d'aboutir à une double réduction de la charge fiscale : d'une part, du fait du mode de calcul de l'impôt sur le revenu des collectivités, elles viennent réduire le revenu imposable et, d'autre part, la bonification d'impôt décrite ci-avant permet de réduire, pour une même dépense, une nouvelle fois la charge d'imposition en réduisant directement le montant d'impôt dû.

publiques). Ces bonifications représentent potentiellement jusqu'à 15 % du total de ces dépenses fiscales, si bien que s'impose une étude de l'impact que la mesure provoque sur la vitesse d'adaptation des entreprises et, partant, de l'économie luxembourgeoises aux défis engendrés par la digitalisation et la transition écologique et énergétique et sur la FBCF des entreprises de manière générale. Une telle évaluation permettrait de juger de la pertinence et de l'efficacité des mesures fiscales proposées ainsi que de procéder à d'éventuels recalibrages de ces dernières afin que le pays s'oriente vers une trajectoire compatible avec ses engagements en matière de lutte contre les dérèglements climatiques.

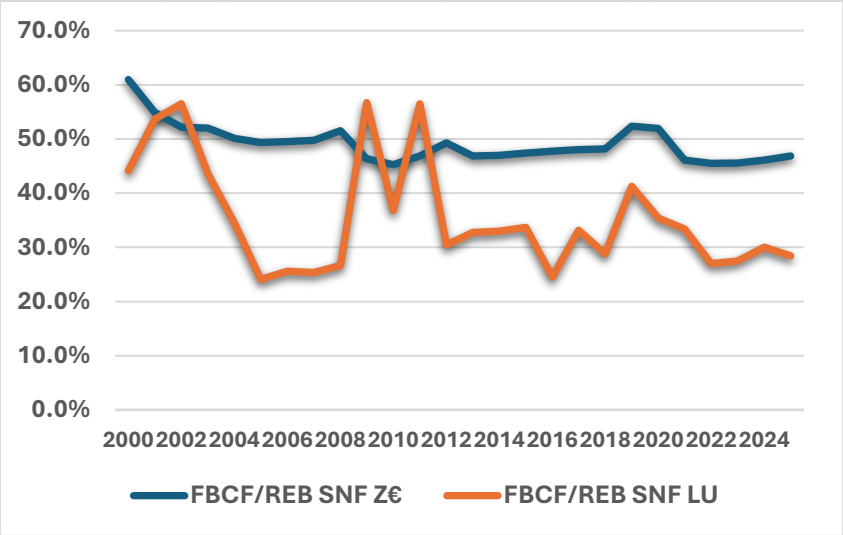
De façon plus générale, comme elle l'a évoqué lors de la réforme de 2024, il s'avère nécessaire que l'État fasse preuve d'une transparence accrue en matière de fiscalité, notamment en ce qui concerne les déchets fiscaux des différentes mesures en vigueur, la contribution des différents types de contribuables aux recettes d'impôts totales ou encore les taux d'imposition réels (par opposition aux taux d'imposition nominaux) des entreprises et les écarts qui existent pour ces derniers entre PME et grandes multinationales. Le Conseil économique et social, dans son Avis de 2021 portant sur l'analyse des données fiscales au Luxembourg a souligné « [qu']*une évaluation du régime actuel des bonifications d'investissement serait de mise* ».

Au regard de l'ensemble de ces considérations, notre Chambre ne marque pas son accord à cette mesure fiscale.

Sociétés non financières et investissement

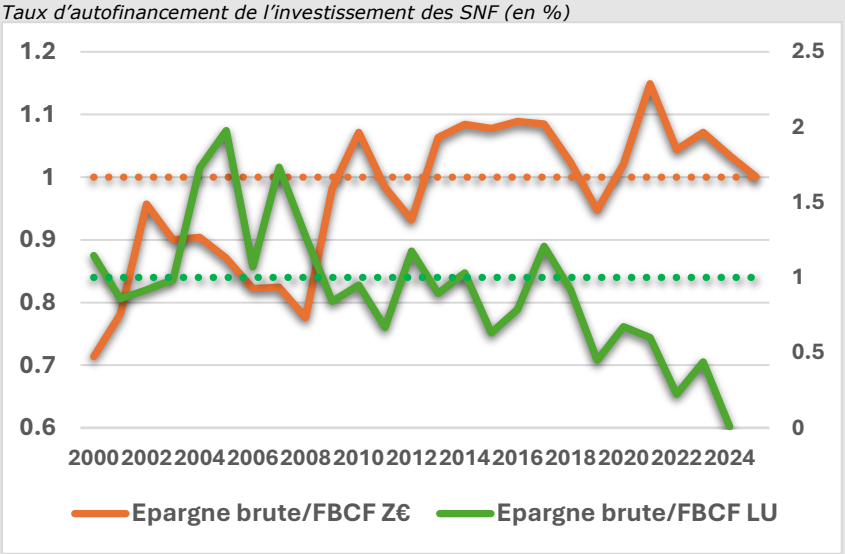
En 2025, le poids de l'investissement (formation brute de capital fixe -FBCF) des sociétés non financières sises au Luxembourg était de 28 % de leur revenu d'entreprise brut (excédent d'exploitation + revenus financiers), soit 18 à 19 points de moins que les moyennes européennes chez leurs homologues. Seules l'Irlande et Malte affichaient une proportion moindre. Lorsque l'investissement est rapporté aux bénéfices d'exploitation des SNF (43%), le Luxembourg remonte quelques échelons (7e) à 13,5 points de la zone euro. Cette situation relativement à la zone euro est plutôt tendancielle puisque le poids de l'investissement n'a que rarement été supérieur à la moyenne sur les 25 dernières années.

Poids de la FBCF par rapport au revenu d'entreprise brut des SNF (%)



Une position supérieure à 1 montrant un excès d'épargne par rapport à l'investissement fixe consenti (couverture potentielle de l'investissement par l'épargne contribuant à leur capacité de financement), la tendance était à l'autofinancement de ces investissements au Luxembourg jusqu'en 2018, où la capacité de financement des SNF semble avoir commencé à se réduire (échelle de droite), sans que l'on puisse en conclure qu'elles emprunteraient en termes nets aux autres secteurs. Ce taux d'autofinancement inférieur à 100 % depuis 2018 peut notamment refléter des distributions nettes de dividendes plus élevées, qui réduisent l'épargne des SNF, sans nécessairement traduire une faiblesse de leurs revenus.

Taux d'autofinancement de l'investissement des SNF (en %)



La situation en zone euro (échelle de gauche) est plutôt inversée, avec une capacité de financement en hausse sur la fin de période, alors que l'investissement est une source de croissance.

1.3. Nouvelle baisse du taux d'IRC d'un point de pourcentage mais pour quelles retombées économiques ?

La mesure était dans l'air depuis un moment et, cerise sur le gâteau des entreprises, est confirmée par le présent projet : le taux d'IRC baisse de 16 à 15 % à partir de l'année d'imposition 2027 lorsque le revenu imposable dépasse le nouveau seuil de 250 000 euros (contre 200 000 euros précédemment).

Le taux réduit passe de 14 à 13 % pour les revenus imposables ne dépassant pas 200 000 euros, si bien que le taux intermédiaire permettant de lisser le passage du taux minimal au taux maximal s'applique sur la nouvelle tranche entre 200 000 et 250 001 euros[56].

La CSL estime qu'une baisse supplémentaire de l'imposition des personnes morales est inacceptable, pour des raisons budgétaires, mais également pour des raisons de justice fiscale.

Entre 1998 et 2030, les gains de trésorerie cumulés par les entités redevables de l'IRC s'élèveront à pratiquement 10 milliards d'euros constants[57]. Tandis que les entreprises sont globalement rentables, leur apport aux finances publiques continue de se réduire comparativement aux contributions des salariés et des consommateurs : le rapport entre la RTS et l'IRC qui était de 1 en 1998 se situe en 2025 à 2,1.

Aucune analyse des retombées économiques réelles de la baisse continue du taux facial de l'IRC n'est fournie par le Gouvernement, qui prouverait la posture idéologique qu'une telle pratique favoriserait la croissance économique. Comme nous venons de le voir, elle ne soutient en tout cas pas l'investissement privé et affaiblit les capacités d'autofinancement de l'investissement public qui sont tous les deux, avec la consommation des ménages, des moteurs de croissance.

Le déchet fiscal est évalué à 70 millions, lorsque les effets de la baisse du taux se feront sentir intégralement, et 56 millions dès 2027 sans inclure les effets de second tour ; il s'agit des mêmes montants que lors de la dernière baisse d'un point en 2025. De nouveau, cette évaluation aurait mérité pédagogie et transparence, qui ne sont guère les caractéristiques premières des gouvernements luxembourgeois successifs.

Si l'assiette implicite dérivée des recettes IRC transactionnalisées de la comptabilité nationale ne coïncide pas exactement avec l'assiette fiscale par année d'imposition qui sert certainement à chiffrer statiquement la baisse d'un point, les écarts entre ces deux grandeurs ne suffisent sans doute pas à expliquer le différentiel de déchet entre, d'une part, quelque 300 millions potentiels et, d'autre part, 70 millions.

Le coût annuel de 70 millions d'euros correspond implicitement à une assiette affectée d'environ 7 milliards d'euros. Or l'assiette implicite obtenue en rapportant les recettes d'IRC enregistrées en comptabilité nationale selon la méthode de la caisse transactionnalisée au taux nominal atteint plus de 31 milliards. Si cette dernière ne peut être assimilée sans réserve à l'assiette fiscale légale d'une année d'imposition, la correction des décalages entre avances, soldes et encaissements ne paraît néanmoins pas susceptible d'expliquer à elle seule un écart d'un facteur supérieur à quatre.

Cette situation pourrait suggérer, par exemple, que le plafond arithmétique des soldes imposables à des taux pré-réforme (16 et 17 %) compatibles avec 56 millions serait de quelque 82 % de l'assiette 2027, alors que l'expérience historique 2000-2020 (dernières données publiques) tourne plutôt autour de 30 à 45 % de soldes imposables, bien que réputés en baisse depuis l'introduction des déclarations électroniques. Ceci reviendrait à dire que seule une partie de l'assiette serait impactée par la baisse du taux et imposable au nouveau taux, l'assiette découlant des comptes nationaux n'étant qu'apparente et reconstituée à partir des encaissements sans constituer l'assiette fiscale nette concernée par la réforme.

[56] Par exemple, pour un revenu imposable de 205 000 euros, l'IRC dû est égal à [26 000 + (205 000 – 200 000) x 23 %] = 27 150 euros, ce qui revient à un taux global de 13,24 % pour cette entreprise.
[57] Toutes choses égales par ailleurs, ce gain de trésorerie monterait, par exemple par rapport au taux d'imposition de 1997, à 73 milliards en 2030.

Origine de la réduction (2029)	Montant	Part de l'écart
Soldes historiques, 32 %	98,7 M€	**41,4 %**
Réduction supplémentaire non expliquée	139,4 M€	**58,6 %**
Écart total (308-70)	**238,1 M€**	**100 %**

Si, à l'instar de 2024 et 2025, des soldes bancaires sous-estimés dans un environnement de taux d'intérêts croissants pourraient expliquer une partie de l'écart total en 2029, année où le déchet sera à son maximum du fait de dépôts et traitements progressifs des déclarations fiscales relatives aux années d'imposition concernées, ils n'expliqueraient sans doute pas tout ; les ordres de grandeur paraitraient tout de même extrêmes : par rapport à un ratio historique moyen de soldes, les soldes en 2029 devraient augmenter de 14,2 milliards pour que le déchet puisse atteindre 70 millions d'euros.

Ce déchet réduit à 70 millions peut-il éventuellement s'expliquer grâce à une compensation des recettes d'IRC par l'implémentation du Pilier 2, relatif à la taxation minimale effective ? Alors que le Gouvernement tablait sur 80 millions en 2026, le compte prévisionnel met in fine en avant 240 millions d'euros. S'agit-il d'un plafond de verre déjà atteint ou ce mécanisme du Pilier 2 va-t-il encore réserver de bonnes surprises en termes de recettes publiques ? Si cet écart de 1 à 3 de 2026 était maintenu en 2027, les 200 millions projetés pourraient se transformer en 600 millions d'euros, soit 400 millions de plus-values inespérées.

Une explicitation par le Gouvernement de l'assiette effectivement retenue, de sa ventilation par tranche, de la structure avances-soldes et des hypothèses de liquidation retenues, de même que de toutes les modalités précises de calcul apparaît dès lors indispensable pour apprécier la cohérence du chiffrage gouvernemental. Cette dernière conditionne en effet un débat démocratique éclairé, en permettant aux députés et aux citoyens d'apprécier le coût des choix fiscaux, leurs conséquences sur les moyens consacrés aux autres priorités publiques et d'en demander compte au Gouvernement.

Notre Chambre juge scandaleuse la persistance de cette opacité entourant les déchets et dépenses fiscaux en général, et les avantages accordés aux entreprises en particulier. Renoncer à des recettes publiques ne saurait dispenser de rendre compte de leur utilisation : ces avantages doivent être soumis à des exigences de transparence, de justification et d'évaluation, à l'instar des dépenses budgétaires directes qui devraient offrir la même lisibilité. Leurs bénéficiaires, leur coût et leur efficacité ne peuvent rester des angles morts du contrôle démocratique.

Cela étant, au risque de se répéter, notre Chambre juge indispensable de réorienter la politique fiscale pour répartir plus équitablement le financement public. La Chambre des salariés appelle à une réforme qui réduise la charge fiscale des salariés, notamment des classes moyennes, et accroisse la contribution du patrimoine et des revenus du capital.

Le cumul de la baisse du taux de l'IRC, du relèvement des bonifications pour investissement et du rétablissement du report illimité des pertes pourrait, au bas mot, représenter 130 millions d'euros de pertes fiscales supplémentaires, venant s'ajouter aux quelque 300 millions d'euros annuels en moyenne déjà consentis au titre des bonifications pour investissement. En multipliant ces avantages sans en établir suffisamment (ou pas du tout) le coût global ni les retombées économiques[58], le Gouvernement réduit les marges de financement des priorités collectives et accentue le déséquilibre de la contribution fiscale entre les entreprises et les salariés.

C'est pourquoi la Chambre des salariés rejette cette proposition.

[58] Au sujet de l'absence de retombées économiques, voir l'avis lll/28/2024 de la CSL.

1.4. Nécessaire prolongation de la bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs

La bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs fut instaurée le 1er juillet 1996 à destination des entreprises commerciales, industrielles, minières ou artisanales, agricoles et forestières et des professions libérales.

Elle vise à réduire, sur demande et à concurrence de 10 % du montant de la rémunération mensuelle brute déductible comme dépense d'exploitation, l'impôt sur le revenu dû par les entreprises pour l'année d'imposition au cours de laquelle est clôturé l'exercice pendant lequel les rémunérations ont été allouées à un chômeur embauché.

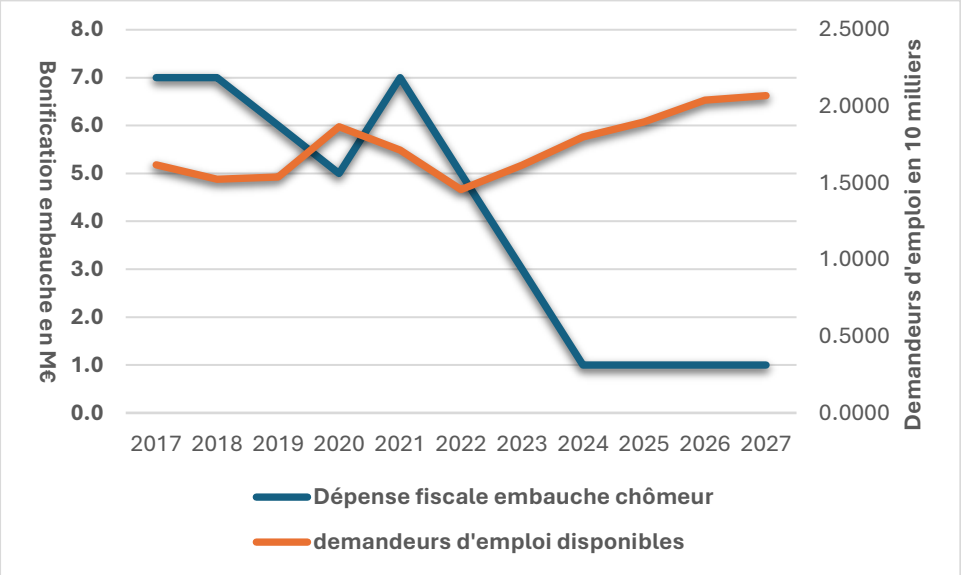
Le dispositif, qui court pour une durée de douze mois à compter du mois de l'embauche et sous réserve de la continuation du contrat de travail pendant une période de douze mois, concerne les demandeurs d'emploi assurés à l'assurance santé et inscrits au moins depuis six mois auprès de l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM), dans la mesure où ils sont proposés par celle-ci en vue de pourvoir à des emplois autres que ceux libérés par des salariés admis à la préretraite progressive.

À défaut d'impôt suffisant, la bonification en souffrance peut également être déduite de l'impôt des dix années d'imposition subséquentes.

Le projet sous avis propose de renouveler le bénéfice de cette bonification pour trois années supplémentaires, jusqu'en fin 2029. La Chambre des salariés salue la prorogation de ce dispositif d'utilité sociale.

Contrairement au déchet qui n'est pas évalué en ce qui concerne la bonification pour investissement, la dépense fiscale consacrée à la bonification pour embauche de chômeurs s'élèverait à un million d'euros en 2027.

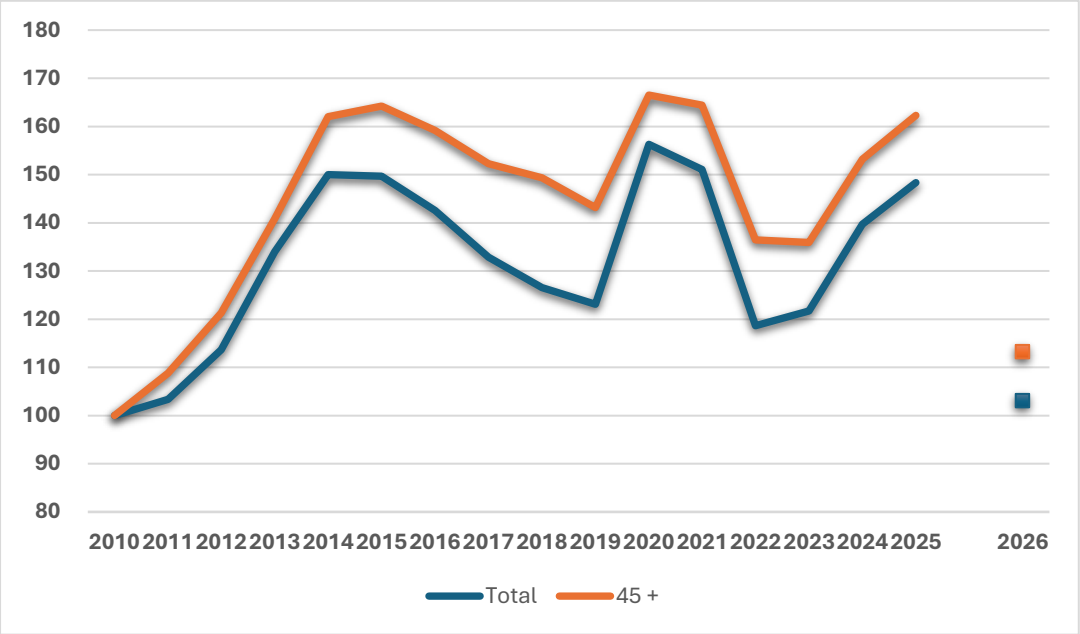
Une interrogation pointe toutefois à l'analyse. Alors que le nombre de chômeurs n'a jamais été aussi élevé, les crédits dédiés à la bonification d'impôt pour embauchage de chômeurs ont atteint leur niveau le plus bas en 10 ans. Même en période de forte croissance économique, avant le tournant de la covid en 2020, la dépense fiscale projetée était cinq fois supérieure.



Ce recul pourrait-il s'expliquer, au moins en partie, par un chevauchement, voire une concurrence entre la bonification fiscale instaurée en 1996 et l'aide à l'embauche de chômeurs âgés, introduite en 2006 puis refondue en 2017, lorsque leurs publics éligibles se recoupent ? Les montants consacrés à cette dernière s'établissent respectivement à 20,5 millions d'euros en 2026 et 21,6 millions d'euros en 2027, avant d'atteindre 24,2 millions en 2030.

Si l'aide à l'embauche concerne les personnes de plus de 45 ans inscrites depuis un mois à l'Adem, la bonification concerne les demandeurs d'emploi de plus de six mois. Or en base 100 en 2010, les

demandeurs de plus de six mois, tant au total que chez les plus de 45 ans tendent à voir leur nombre augmenter au fil des ans.



Source : Adem ; calculs : CSL

Ne conviendrait-il dès lors pas d'analyser conjointement ces deux dispositifs nécessaires, leur notoriété auprès des employeurs, leurs interactions, leur taux de recours et les circonstances de celui-ci ainsi que leur efficacité respective en matière d'embauche et de maintien durable dans l'emploi, afin de déterminer s'ils se complètent ou si l'un tend à se substituer à l'autre ? La question de l'éventuelle possibilité de leur cumul à venir pourrait aussi utilement se poser.

2. L'imposition des personnes physiques

(Article 4 n° 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14 et 15 modifiant la LIR et projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 19 novembre 1999 portant exécution de l'article 106, alinéas 3 et 4 de la LIR - base d'amortissement forfaitaire et taux d'amortissement pour immeubles locatifs)

2.1. La réforme du régime d'amortissement accéléré des logements locatifs : non au « 3 × 6 » !

Annoncée en juillet 2026 dans le cadre du paquet de mesures *« Booster fir de Wunnengsbau »*, la réforme prévoit de réintroduire **de manière permanente** un taux d'amortissement accéléré de 6 % pour les logements locatifs. L'application de ce taux serait toutefois soumise à certaines conditions, notamment au respect d'un seuil relatif à la base amortissable par logement.

a. Un régime fortement contesté et un historique récent mouvementé

Avant d'examiner les détails de la réforme proposée, il convient de revenir sur les nombreuses modifications apportées à ce régime au cours des dernières années. Ces revirements successifs témoignent des controverses entourant un avantage fiscal dont le rapport coût-efficacité n'a jamais fait l'objet d'une évaluation systématique permettant d'en établir le bien-fondé.

Avant 2021, le régime permettait d'appliquer un taux d'amortissement accéléré de 6 % aux logements locatifs dont l'achèvement remontait, au 1er janvier de l'année d'imposition, à moins de six ans, **sans limitation du nombre de logements par contribuable ni plafonnement de la base amortissable**. La Chambre des salariés a vivement critiqué ce dispositif pour plusieurs raisons : son caractère régressif, les ménages les plus aisés étant les mieux placés pour en tirer parti ; le risque de renchérissement des ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA) ; et son coût fiscal élevé, sans effet démontré sur la production de logements supplémentaires.

La CSL était loin d'être la seule à mettre en doute la pertinence de cet instrument. Des institutions internationales, notamment l'OCDE et le FMI, ont également formulé des réserves à l'égard des avantages fiscaux immobiliers et des mesures de soutien pour les investisseurs-bailleurs. Si ces aides peuvent se justifier temporairement pour stabiliser le marché en période de crise, elles risquent aussi d'être absorbées, au moins en partie, par les prix de vente, plutôt que de se traduire par une augmentation durable de la production ou une amélioration de l'accessibilité du logement.

C'est dans ce contexte que le régime a été resserré en deux étapes, en 2021 puis en 2023. La première réforme a réduit le taux d'amortissement accéléré et raccourci la période d'éligibilité, tout en introduisant un abattement complémentaire plafonné. La seconde a limité le nombre de biens pouvant bénéficier du taux accéléré. **Ces modifications visaient ainsi à encadrer l'avantage fiscal, tant dans son ampleur que dans les possibilités de cumul au fil des acquisitions.**

À partir de 2024, cette orientation a toutefois été infléchie par l'introduction, puis la prolongation, d'un dispositif temporaire plus favorable aux acquisitions en VEFA. Présenté comme un levier de relance du marché immobilier et de la construction, cet assouplissement a lui aussi suscité de fortes réserves quant à son efficacité, à son coût et à la répartition de ses bénéfices.

Le tableau ci-dessous retrace les principales étapes de cette évolution.

Période / réforme	Principales dispositions
Situation avant 2021	Amortissement accéléré de 6 % lorsque l'achèvement du logement remonte, au 1er janvier de l'année d'imposition, à moins de six ans, puis application du taux de 2 %.
Réforme de 2021	Pour les biens relevant du nouveau régime, réduction du taux d'amortissement accéléré de 6 % à 4 % et du critère d'ancienneté de moins de six ans à moins de cinq ans. Introduction de l'abattement immobilier spécial de l'article 129e LIR, égal à 1 % des bases éligibles et plafonné à 10 000 euros par an et par contribuable. **En somme, la combinaison de ces deux mécanismes équivaut à une déduction de 5 % sur la tranche de la base amortissable totale éligible ne dépassant pas 1 million d'euros par contribuable, et de 4 % sur la fraction excédentaire.**
Réforme de 2023	**Limitation** du taux accéléré de 4 % **à deux immeubles ou parties d'immeubles au maximum sur l'ensemble de la période d'assujettissement du contribuable** à l'impôt au Luxembourg, sous réserve des dispositions transitoires.
Régime **temporaire** introduit en 2024 pour les acquisitions en VEFA	Pour les acquisitions éligibles en vente en l'état futur d'achèvement, introduction d'un dispositif combinant un amortissement de 2 % et un abattement construction spécial de 4 %, prévu à l'article 129f LIR. Cet abattement est plafonné à 250 000 euros par an et par personne physique. Le critère d'ancienneté est fixé à moins de six ans au 1er janvier de l'année d'imposition**. Les biens concernés ne sont pas comptabilisés dans le quota des deux biens du régime à 4 %.**
Prolongation et aménagements en 2025	Prolongation de la fenêtre d'acquisition du régime temporaire jusqu'au 30 juin 2025. Les actes notariés peuvent être signés jusqu'au 30 septembre 2025 si le contrat préliminaire VEFA a été enregistré au plus tard le 30 juin 2025.

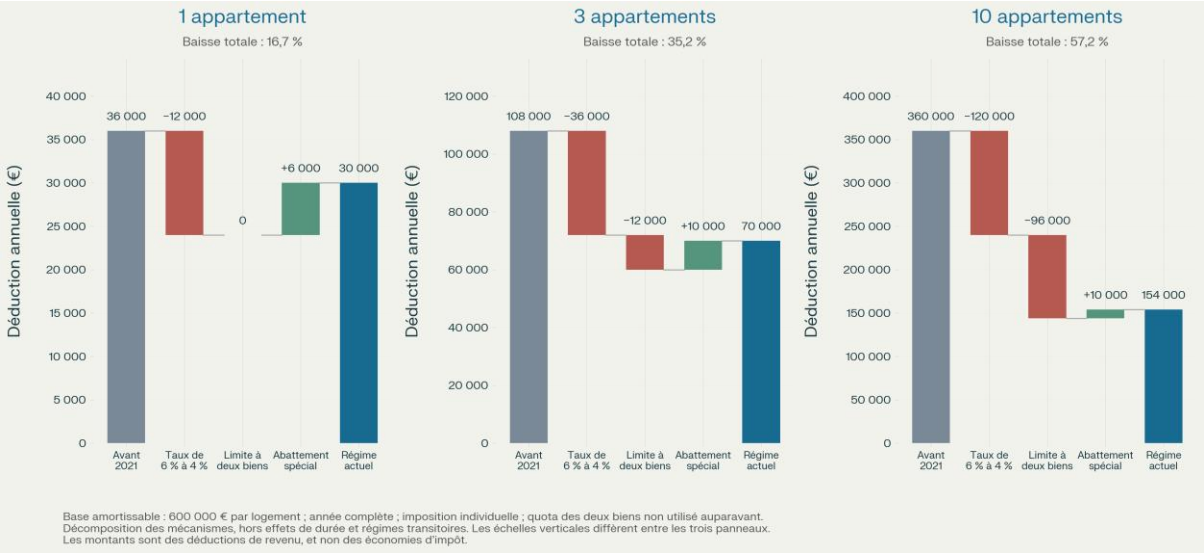
b. L'impact des réformes de 2021 et 2023

Les exemples suivants illustrent l'impact des différentes composantes des réformes de 2021 et 2023 sur le montant annuel des déductions fiscales, en comparant le régime en vigueur avant le 1er janvier 2021 à celui actuellement applicable.

Les hypothèses retenues sont les suivantes : un contribuable seul propriétaire, imposé individuellement et n'ayant jamais bénéficié auparavant de l'amortissement accéléré pour les deux biens autorisés ; une année complète de location ; des logements suffisamment récents pour remplir les conditions des régimes comparés ; et aucune application du dispositif temporaire spécifique aux acquisitions en VEFA.

Les trois graphiques présentent respectivement les cas d'un contribuable acquérant un appartement, trois appartements et dix appartements, chacun ayant une base amortissable de 600 000 euros. Ils permettent de comparer le total annuel des déductions au titre de l'amortissement et, le cas échéant, de l'abattement immobilier spécial.

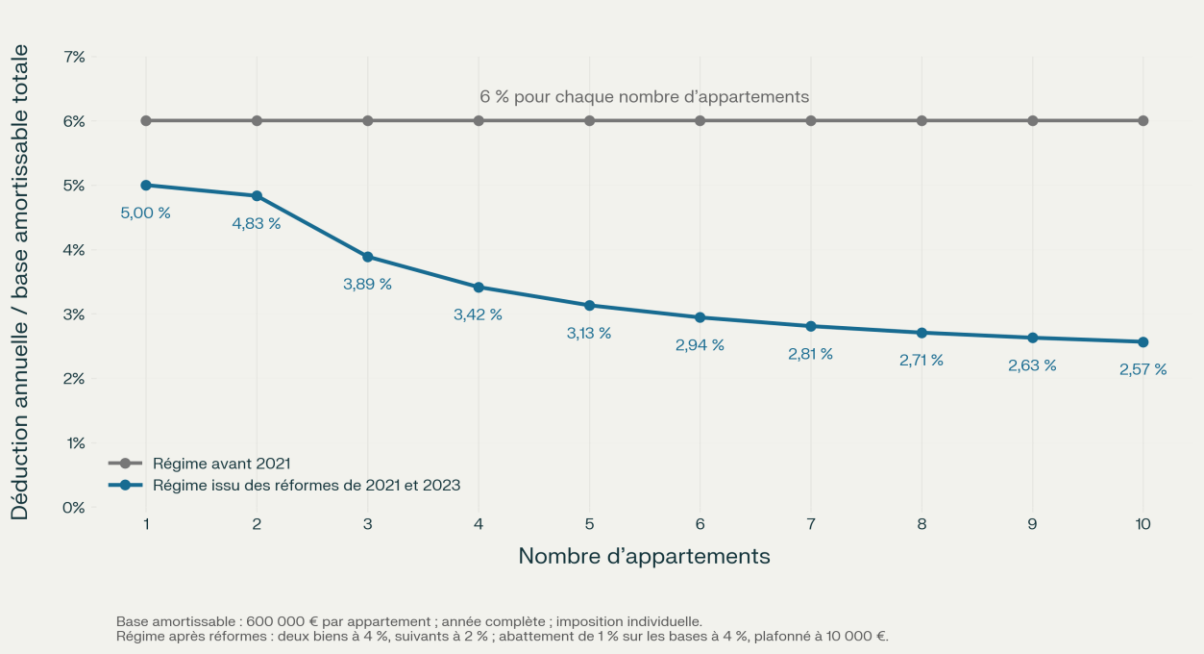
Décomposition de l'impact des réformes de 2021 et 2023 sur les déductions annuelles, selon le nombre de logements acquis



Calculs et graphique : CSL.

Les réformes de 2021 et 2023 ont réduit les déductions annuelles de manière plus marquée pour les contribuables multipliant les acquisitions. Pour un appartement, la déduction passe de 36 000 à 30 000 euros, soit une baisse de 16,7 %. Pour trois appartements, elle diminue de 108 000 à 70 000 euros, soit une baisse de 35,2 %. Enfin, pour dix appartements, elle recule de 360 000 à 154 000 euros, soit une baisse de 57,2 %. Ces exemples illustrent notamment l'effet de la limitation de l'amortissement accéléré à deux biens et du plafonnement de l'abattement immobilier spécial. Le détail des calculs est présenté en annexe à ce point de notre avis.

Déduction fiscale annuelle en proportion de la base amortissable totale, selon le nombre de logements : comparaison des régimes avant et après les réformes de 2021 et 2023



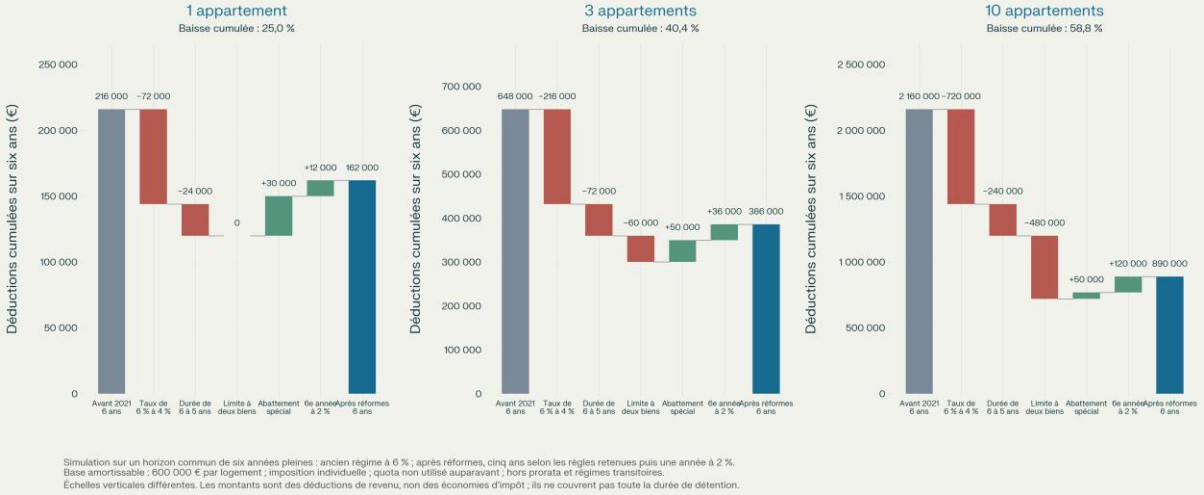
Calculs et graphique : CSL.

Le graphique ci-dessus illustre l'impact des réformes de 2021 et 2023, qui ont atténué le caractère régressif du régime : plus le nombre d'appartements acquis augmente, plus la déduction annuelle rapportée à la base amortissable totale diminue.

Pour un contribuable ayant acquis un seul logement locatif, l'effet des réformes reste relativement limité : la déduction annuelle passe de 6 % à 5 % de la base amortissable. En revanche, pour un contribuable très aisé multipliant les acquisitions, la réduction est nettement plus importante. Ainsi, pour dix appartements présentant chacun une base amortissable de 600 000 euros, la déduction annuelle rapportée à la base totale passe de 6 % à 2,57 %.

Sur un horizon commun de six années pleines, les réformes de 2021 et 2023 ont réduit les déductions cumulées de manière plus marquée pour les contribuables multipliant les acquisitions. Pour un appartement, elles passent de 216 000 à 162 000 euros, soit une baisse de 25 %. Pour trois appartements, elles diminuent de 648 000 à 386 000 euros (−40,4 %), et pour dix appartements, de 2 160 000 à 890 000 euros (−58,8 %). Cette comparaison tient compte du raccourcissement de la période d'amortissement accéléré de six à cinq ans et du maintien d'un amortissement ordinaire de 2 % la sixième année.

Décomposition de l'impact des réformes de 2021 et 2023 sur les déductions cumulées sur six ans, selon le nombre de logements acquis



Calculs et graphique : CSL.

c. *Les détails de la réforme proposée*

Il est proposé de porter le taux d'amortissement accéléré à **6 %**, avec effet rétroactif au 1er janvier 2026, à condition que l'achèvement de l'immeuble ou de la partie d'immeuble bâti remonte, au début de l'exercice d'exploitation, à moins de **six ans.**

Une condition supplémentaire serait introduite : la valeur servant de base au calcul de l'amortissement de l'immeuble ou de la partie d'immeuble bâti, considéré dans son intégralité au moment de l'achèvement, ne devrait pas dépasser 600 000 euros.

Le taux de 6 % s'appliquerait également, avec effet rétroactif au 1er janvier 2026, aux dépenses d'investissement effectuées dans le cadre de la rénovation d'un logement locatif achevée après le 31 décembre 2025. Ces dépenses devraient dépasser 20 % du prix d'acquisition ou de revient du bâtiment considéré dans son intégralité, et le prix d'acquisition ne devrait pas excéder 600 000 euros.

Pendant une période transitoire allant du 1er janvier au 31 décembre 2026, le taux d'amortissement accéléré de 4 % resterait applicable en cas de dépassement du seuil de 600 000 euros précité.

À compter du 1er janvier 2027, le dépassement de ce seuil exclurait l'application du taux d'amortissement accéléré : le taux de 2 % s'appliquerait alors à l'intégralité de la base amortissable, et non à la seule fraction excédant 600 000 euros.

Enfin, un élément crucial mérite d'être souligné : la limitation à deux immeubles ou parties d'immeubles bâtis affectés au logement locatif sur l'ensemble de la période d'assujettissement du contribuable à l'impôt au Grand-Duché serait supprimée pour les biens acquis ou constitués après le 31 décembre 2026. Cette suppression n'a pourtant été mise en

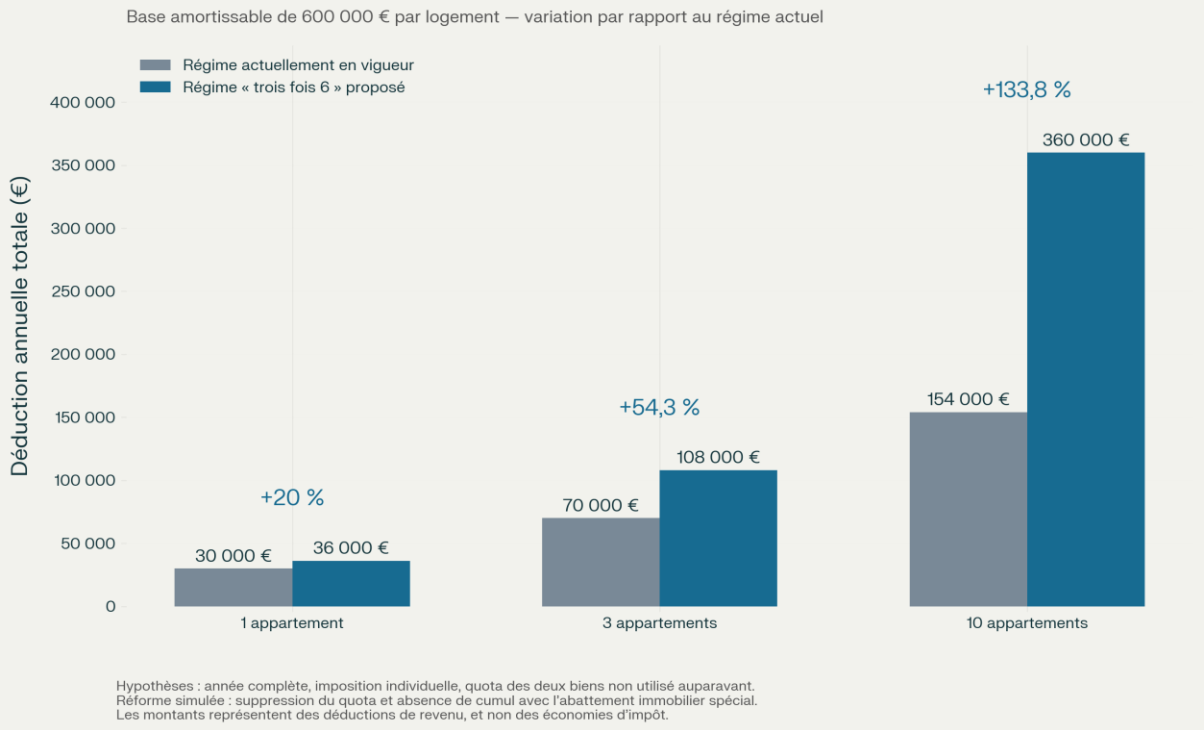
évidence ni dans la communication publique entourant la réforme, ni dans le commentaire des articles ou l'exposé des motifs.

d. Impact de la réforme pour les multipropriétaires bailleurs

Le graphique ci-dessous reprend les hypothèses des exemples précédents et illustre l'impact de la réforme proposée par rapport au régime actuellement en vigueur.

Selon les hypothèses retenues, la réforme proposée augmenterait les déductions annuelles d'autant plus fortement que le contribuable multiplie les acquisitions. Pour un appartement présentant une base amortissable de 600 000 euros, la déduction passerait de 30 000 à 36 000 euros, soit une hausse de 20 %. Pour trois appartements, elle passerait de 70 000 à 108 000 euros (+54,3 %), et pour dix appartements, de 154 000 à 360 000 euros (+133,8 %). La suppression de la limitation à deux biens bénéficierait ainsi particulièrement aux contribuables disposant des moyens d'acquérir un grand nombre de logements. Le détail des calculs est présenté en annexe au point de notre avis.

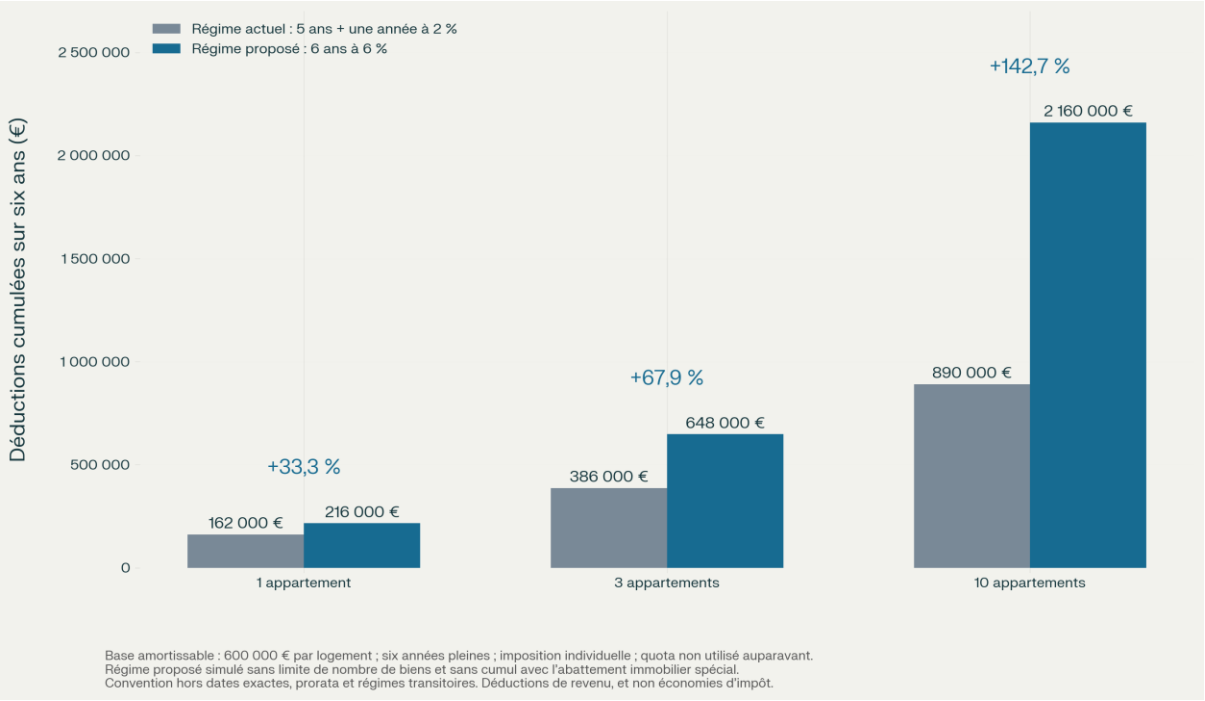
Impact de la réforme proposée sur les déductions annuelles, selon le nombre de logements acquis



Calculs et graphique : CSL.

Sur un horizon commun de six années pleines, la réforme proposée augmenterait les déductions cumulées d'autant plus fortement que le contribuable multiplie les acquisitions. Pour un appartement présentant une base amortissable de 600 000 euros, elles passeraient de 162 000 à 216 000 euros, soit une hausse de 33,3 %. Pour trois appartements, elles progresseraient de 386 000 à 648 000 euros (+67,9 %), et pour dix appartements, de 890 000 à 2 160 000 euros (+142,7 %). Ces résultats intègrent à la fois le relèvement du taux, l'allongement de la période d'amortissement accéléré et la suppression de la limitation à deux biens.

Impact de la réforme proposée sur les déductions cumulées sur six ans, selon le nombre de logements acquis



Calculs et graphique : CSL.

e. *Position de la Chambre des salariés*

Notre Chambre ne conteste nullement la gravité de la situation dans laquelle se trouve actuellement le marché du logement neuf. Ce blocage doit être résorbé dans les meilleurs délais afin de relancer la production de logements et de freiner le creusement de l'écart entre le nombre de logements disponibles et le nombre de ménages à loger.

Elle n'est toutefois pas convaincue que l'amortissement accéléré constitue un instrument permettant de relancer cette production de manière durable, efficace et équitable. **Notre Chambre réaffirme donc son opposition de principe à ce dispositif.**

L'amortissement accéléré représente un coût important pour les finances publiques sous la forme de recettes fiscales non perçues. Il présente un caractère fortement régressif et son efficacité n'a jamais été établie par une évaluation systématique. Le risque d'effets d'aubaine est important, tandis que le dispositif ne garantit ni la création de logements supplémentaires ni leur caractère abordable.

Au-delà de cette objection de principe, le modèle proposé présente plusieurs incohérences susceptibles d'accentuer les inégalités et de produire des effets contraires aux objectifs poursuivis.

Premièrement, comme l'illustre le tableau ci-dessus, la réforme accroîtrait davantage l'avantage fiscal des contribuables acquérant un grand nombre de logements. Alors que le régime actuellement en vigueur limite l'application du taux d'amortissement accéléré à deux biens par contribuable, la suppression de cette restriction permettrait de multiplier les acquisitions bénéficiant du taux de 6 %, sans limitation du nombre de logements.

Le gain procuré par la réforme, par rapport au régime actuel, augmenterait ainsi fortement avec le nombre de biens acquis. Pour un contribuable imposé individuellement acquérant un seul logement locatif d'une base amortissable de 600 000 euros, la déduction annuelle passerait de 30 000 à 36 000 euros, soit une augmentation de 20 %. Pour un contribuable acquérant dix logements présentant chacun la même base amortissable, elle passerait de 154 000 à 360 000 euros, soit une hausse d'environ 134 %.

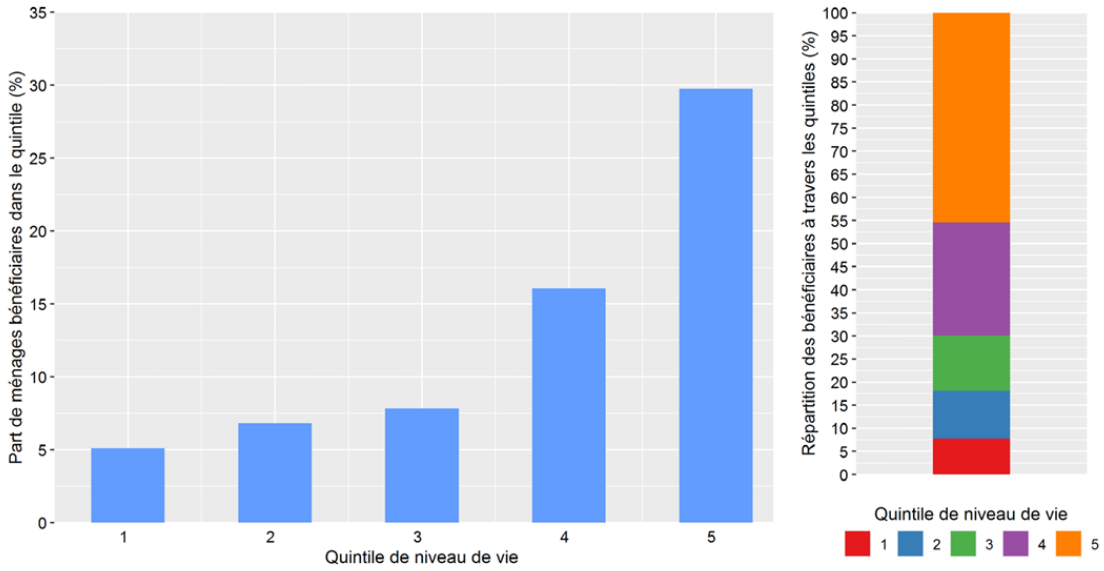
La réforme rétablirait ainsi une possibilité de cumul que les réformes précédentes avaient précisément cherché à encadrer. Plus un contribuable dispose de moyens pour acquérir des

logements locatifs, plus l'avantage fiscal total auquel il peut prétendre serait élevé. **Le dispositif risquerait dès lors de renforcer la concentration du patrimoine immobilier et d'accentuer les inégalités patrimoniales. Notre Chambre s'oppose fermement à la suppression de la limitation à deux biens par contribuable !**

Dans ce contexte, il convient de se remémorer les données éclairantes publiées par l'Observatoire de l'Habitat (ODH) concernant les bailleurs au Luxembourg (Note 50, 2026) et qui confirment ce que notre Chambre met en avant depuis plusieurs années en la matière : les propriétaires-bailleurs [pratiquement exclusivement de locaux à usage d'habitation (90 %)] représentent à peine 13 % des ménages au Luxembourg[59] ; ils ont pour caractéristiques d'être majoritairement natifs (60 %, même si la part de non-natifs progresse), propriétaires de leur propre domicile (80 %) ainsi que de disposer en moyenne à la fois de revenus près de deux fois supérieurs au reste des ménages mais aussi d'un patrimoine brut près de quatre fois plus élevé que celui du reste de la population, représentant ainsi une part importante des hauts revenus et la majorité des hauts patrimoines. Parmi eux, 50 % ont perçu au moins une donation ou un héritage important (contre 20 % pour les autres ménages), transmission deux fois plus élevée en moyenne que pour le reste des ménages.

En outre, au-delà de l'amortissement accéléré, les bailleurs peuvent déduire intégralement une bonne partie de leurs frais d'obtention. Or, l'ODH (Note 30, 2022) avait déjà souligné que les dispositifs de soutien fiscal aux bailleurs profitent davantage aux ménages aisés. Ainsi, 30 % des ménages du quintile 5 et 16 % du quintile 4 déduisent ces frais (hors amortissement accéléré), contre seulement 5 % de ceux du premier quintile de revenus (les 20 % des ménages aux plus faibles revenus). À eux seuls, les bailleurs des quatrième et cinquième quintiles représentent près de 70 % des ménages recourant à cette déduction.

Part des bénéficiaires des déductions sur les revenus locatifs dans chaque quintile et répartition des bénéficiaires à travers les quintiles



Source : données EUROMOD basées sur EU-SILC (2018). Le revenu disponible EUROMOD est simulé en utilisant le système socio-fiscal de 2020.

Guide de lecture : parmi les ménages du quintile 1, 5,1% bénéficient des déductions sur les revenus locatifs. De plus, les bénéficiaires du quintile 1 représente 7,8% des bénéficiaires des déductions sur les revenus locatifs.

Force est également de constater que le dossier de l'impôt foncier, qui pourrait également mettre à contribution les multipropriétaires dans une meilleure mesure, est au point mort, sans parler d'une éventuelle révision des droits de succession ou de la réintroduction d'un impôt sur la fortune des personnes physiques qui restent des angles morts de la politique fiscale nationale.

[59] Où les multipropriétaires sont encore plus minoritaires, ndr.

Deuxièmement, le seuil de 600 000 euros risque de favoriser la construction de logements de petite taille, notamment de studios et d'appartements à une chambre, au détriment de logements plus spacieux.

Selon le modèle proposé, le dépassement de ce seuil entraîne une réduction du taux d'amortissement de 6 % à 2 %, **non pas sur la seule fraction excédentaire, mais sur l'intégralité de la base amortissable.** Un dépassement, même minime, provoquerait donc une chute brutale de la déduction annuelle.

Notre Chambre peine à comprendre la justification d'un tel effet de seuil, **qui pourrait entraîner plusieurs conséquences indésirables** :

- les logements de plus grande taille, notamment ceux destinés aux familles nombreuses, seraient davantage susceptibles de dépasser le seuil. Leur attractivité fiscale pour les investisseurs s'en trouverait réduite, ce qui pourrait inciter les promoteurs à privilégier les petites unités et aggraver l'insuffisance de l'offre adaptée aux besoins des familles.
- La rupture entre les deux taux pourrait encourager une majoration artificielle de la quote-part attribuée au terrain, afin de maintenir la base amortissable sous le seuil. Elle pourrait également inciter à modifier la répartition des prix entre les différents logements d'un même projet, au risque de renchérir davantage les grandes unités.
- Dans la mesure où ce seuil conditionnerait également l'accès au taux accéléré pour les investissements de rénovation concernés, il pourrait réduire l'attractivité fiscale des travaux portant sur des logements de plus grande taille. Une telle conséquence serait difficilement conciliable avec l'objectif d'amélioration de la qualité et de l'état du parc locatif.

La proposition de rétablir durablement un taux d'amortissement accéléré de 6 % appelle d'autant plus d'explications que certains membres du Gouvernement ont eux-mêmes exprimé des réserves quant aux avantages fiscaux destinés à l'investissement locatif. Les déclarations de Claude Meisch, ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire, à ce sujet mériteraient notamment d'être mises en regard de la réforme proposée :

> *« **Personnellement, je ne suis pas adepte des anciennes mesures qui ont contribué à cette spirale de hausse des prix.** L'amortissement accéléré, par exemple, pour stimuler fiscalement l'investissement, a participé à cet enchérissement. **Ce n'est vraiment pas l'effet que l'on recherche aujourd'hui. »**[60]*

Plutôt que de rétablir un régime aussi inéquitable, notre Chambre demande que les moyens budgétaires correspondant à son coût fiscal soient réorientés vers la production de logements abordables ou vers un soutien ciblé aux primo-acquéreurs destinant le logement à leur résidence principale. **L'intervention publique devrait répondre prioritairement aux besoins de logement de la population, plutôt que favoriser l'accumulation de patrimoine immobilier par les contribuables disposant déjà des capacités d'investissement les plus importantes.**

[60] Lëtzebuerger Land, « Il faut attendre un rééquilibrage des prix » (27/03/2026). https://land.lu/economie/economie-nationale/il-faut-attendre-un-reequilibrage-des-prix/

f. Annexes à l'analyse du dispositif de l'amortissement accéléré

Exemple d'un contribuable avec un seul appartement en location

	Régime avant 2021	**Régime de droit commun depuis les réformes de 2021 et 2023**
Appartement : base de 600 000 €	6 % → 36 000 €	4 % → 24 000 €
Total annuel des amortissements	36 000 €	24 000 €
Abattement immobilier spécial — article 129e LIR	Non applicable	1 % × 600 000 € → 6 000 €
Total annuel des déductions au titre des deux mécanismes	36 000 €	30 000 €
Déduction annuelle rapportée à la base totale de 600 000 €	6 %	5 %
Écart annuel par rapport au régime antérieur à 2021	—	−6 000 €, soit −16,7 %

Exemple d'un contribuable avec trois appartements en location

	Régime avant 2021	**Régime de droit commun depuis les réformes de 2021 et 2023**
Premier appartement : base de 600 000 €	6 % → 36 000 €	4 % → 24 000 €
Deuxième appartement : base de 600 000 €	6 % → 36 000 €	4 % → 24 000 €
Troisième appartement : base de 600 000 €	6 % → 36 000 €	2 % → 12 000 €
Total annuel des amortissements	108 000 €	60 000 €
Abattement immobilier spécial — article 129e LIR	Non applicable	1 % × 1 200 000 € = 12 000 €, plafonnés à 10 000 €
Total annuel des déductions au titre des deux mécanismes	108 000 €	70 000 €
Déduction annuelle rapportée à la base totale de 1 800 000 €	6 %	Environ 3,89 %
Écart annuel par rapport au régime antérieur à 2021	—	−38 000 €, soit −35,2 %

Exemple d'un contribuable avec dix appartements en location

	Régime avant 2021	**Régime de droit commun après les réformes de 2021 et 2023**
Premier appartement : base de 600 000 €	6 % → 36 000 €	4 % → 24 000 €
Deuxième appartement : base de 600 000 €	6 % → 36 000 €	4 % → 24 000 €
Du troisième au dixième appartement : base totale de 4 800 000 €	6 % → 288 000 €	2 % → 96 000 €
Total annuel des amortissements	360 000 €	144 000 €
Abattement immobilier spécial — article 129e LIR	Non applicable	1 % × 1 200 000 € = 12 000 €, plafonnés à 10 000 €
Total annuel des déductions au titre des deux mécanismes	360 000 €	154 000 €
Déduction annuelle rapportée à la base totale de 6 000 000 €	6 %	Environ 2,57 %
Écart annuel par rapport au régime antérieur à 2021	—	−206 000 €, soit −57,2 %

Comparaison des déductions annuelles entre le régime actuel et le régime proposé, selon le nombre de logements acquis

Nombre d'appartements	**Base amortissable totale**	**Régime issu des réformes de 2021 et 2023**	**Nouveau régime « trois fois 6 »**	**Augmentation par rapport au régime issu des réformes de 2021 et 2023**
1 appartement	600 000 €	30 000 € (5 %)	36 000 € (6 %)	+6 000 € (+20 %)
3 appartements	1 800 000 €	70 000 € (3,89 %)	108 000 € (6 %)	+38 000 € (+54,3 %)
10 appartements	6 000 000 €	154 000 € (2,57 %)	360 000 € (6 %)	+206 000 € (+133,8 %)

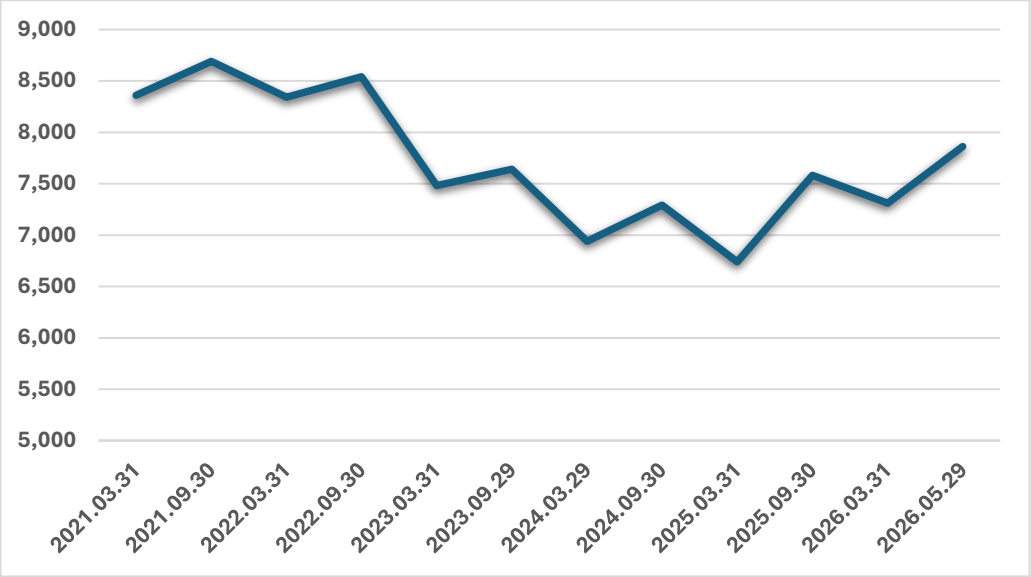
2.2. Adaptation du régime forfaitaire pour les salariés intérimaires

Dans son Conjoncture Flash d'août 2026, le STATEC rappelait « *le caractère précurseur du travail intérimaire – signal précoce d'une demande accrue de main-d'œuvre – lais*[sant] *présager une certaine reprise de l'emploi* ».

Si le volume d'heures restait au total 18 % inférieur à son niveau du début de 2019, il constatait néanmoins un redressement du travail intérimaire au 1er trimestre 2026 par rapport à 2025 (+10 %), en rupture avec la tendance baissière depuis l'année 2022, correction entrainée par le secteur de la construction (+20 %). La branche « transports et entreposage » y contribue aussi, de même que, dans une moindre mesure, l'industrie et les activités financières et d'assurance, alors que le commerce et la branche « information et communication » font face à des baisses.

L'IGSS dénombrait 7 862 travailleurs intérimaires au 29 mai 2026.

Évolution du nombre d'intérimaires



Source : IGSS

Lors de l'introduction du nouveau régime d'imposition forfaitaire à destination des intérimaires à partir de 2022, les auteurs du projet de loi estimaient que le travail intérimaire générait bon an mal an plus de 400 000 fiches d'impôt. L'objectif du nouveau régime simplifié était donc de réduire ce nombre de fiches, puisque, dans ce cas de figure, ladite fiche n'est pas établie.

Le cadre du régime était fixé par un montant brut de rémunération de 25 euros par heure, en dessous duquel l'imposition forfaitaire était ouverte à 10 %, après déduction des cotisations sociales, sur lesquels le Luxembourg a le droit de prélèvement. Ce taux d'imposition fut baissé à 7,5 % à partir de 2025.

Le présent projet propose de revisiter cette facilité administrative et fiscale : à partir de 2027, le plafond d'application du régime dérogatoire d'imposition de l'intérimaire salarié est abaissé de 25 à 21 euros par heure.

Au-delà de ce seuil de sortie, le régime fiscal commun reprend ses droits. En outre, si le salaire horaire brut ne dépasse pas 19 euros[61], l'imposition sera fixée à 6,5 %, taux qui montera à 8 % si la rémunération horaire est supérieure à 19 euros sans dépasser 21 euros (avantages en espèces ou en nature en complément de l'heure de base inclus).

[61] Soit 95 centimes d'euro sous le salaire minimum qualifié au 1er janvier 2027, hors une éventuelle tranche indiciaire au dernier trimestre de 2026.

Une certaine progressivité est ainsi établie dans ce régime forfaitaire, pour, *« de manière plus fine »*, selon les auteurs, *« préserver une charge fiscale équilibrée entre le régime d'imposition de droit commun et le régime forfaitaire applicable aux salariés intérimaires »*.

Pour rappel, au 1er janvier 2027 et sans prise en compte d'une éventuelle indexation généralisée des salaires au cours du dernier trimestre de l'année 2026, le salaire minimum non qualifié s'élèvera à 16,6278 euros par heure, tandis que le salaire minimum dit qualifié montera à 19,9533 euros.

Par comparaison aux nouveaux taux d'imposition introduits par le présent projet, le tableau suivant met en perspective le plafond de gain horaire pour l'imposition forfaitaire des intérimaires et divers niveaux de salaire horaire.

Entre 19,95 (SSMQ) et 21 euros, le taux d'imposition forfaitaire sera de 8 %, tandis que le taux moyen réel dans cette tranche de revenu varie entre 8 % et 8,8 %.

	Intérimaires concernés				
Revenu brut/heure	16,63 €	19,95 €	**21,00 €**	*25,00 €*	*37,32 €*
	SSM	*SSMQ*	*Maximum*	*Ancienne limite*	*Salaire moyen**
Taux moyen (+ISol)	5,7 %	8,0 %	8,8 %	11,9 %	*20,93 %*
Après crédits d'impôt	-4,7 %	4,2 %	6,7 %	10,5 %	*20,85 %*

* Gain annuel brut moyen pour un temps plein

L'intérimaire au salaire minimum non qualifié pourrait être imposé forfaitairement à 6,5 % ou choisir de rester, le cas échéant, imposé en fonction de son taux effectif, qui serait inférieur. Comme précédemment, la possibilité reste offerte au contribuable de recourir, après écoulement de l'année, à une régularisation qui ne sera effectuée qu'en faveur du contribuable (décompte ou déclaration) si son imposition forfaitaire s'avérait trop élevée.

Toutefois, en observant les données de l'emploi concernant tant le travail intérimaire que le recours au SSM par branche d'activités, on observe que les branches les plus consommatrices d'emplois au SSM qualifié ou non ne sont en réalité pas celles qui consomment les intérimaires. Autrement dit, il apparait que les intérimaires n'émargent habituellement plutôt pas au salaire minimum et sont rémunérés au-delà de celui-ci.

Taux de recours au travail intérimaire et au SSM par branche d'activités

	31/03/2026	31/01/2026
Branches économiques	**% intérimaires**	**% de SSM**
Non déterminées	20,2 %	70,4 %
Construction	5,6 %	14,4 %
Industries	4,0 %	12,3 %
Transport	2,3 %	18,5 %
Activités de services administratifs et de soutien	1,3 %	10,2 %
Commerce	1,1 %	32,3 %
Hébergement et restauration	0,7 %	48,2 %
Agriculture, sylviculture et pêche	0,6 %	40,9 %
Administration publique, enseignement*	0,5 %	6,1 %
Immobilier	0,3 %	16,6 %
Activités financières et d'assurance	0,3 %	2,6 %
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	0,2 %	5,9 %
Spectacles et loisirs, réparation d'articles domestiques et autres services	0,1 %	23,8 %
Santé humaine et action sociale	0,1 %	15,1 %
Information et communication	0,1 %	5,4 %
Total	1,6 %	15,5 %

*Note : pourcentage d'intérimaires parmi les salariés non fonctionnaires. À propos du SSM (NQ et Q), la branche non déterminée couvre tous les bénéficiaires des mesures ONIS dans la mesure où les données administratives ne renseignent pas leur secteur d'activité. *Uniquement "Enseignement" concernant la part des intérimaires. Source : IGSS.*

Si la CSL prend acte de la modification des conditions cadres du régime forfaitaire des intérimaires, notre Chambre lance de nouveau un appel à une réforme globale de la

législation sur les intérimaires, afin de leur offrir une meilleure couverture sociale généralisée[62], notamment aussi dans le contexte transfrontalier qui est celui du Luxembourg.

2.3. Une redéfinition du bénéfice de spéculation attendue, mais modeste

Bien que ce point du projet soit relativement important, au regard de l'histoire fiscale du pays, la disposition proposée ne fait l'objet d'aucune autre forme de commentaires. Le projet de loi propose en effet de redéfinir la période de possession d'un actif dont la liquidation serait qualifiée de spéculative en fonction de ce délai de détention.

« Nous soutenons l'investissement, pas la spéculation », a déclaré le ministre des Finances dans son allocution de présentation, qui a, par ailleurs, été contraint, face à la Chambre, de faire taire toutes les rumeurs spéculatives sur la possibilité d'étendre la retenue à la source à ces revenus. *« La durée de l'exonération fiscale sur les plus-values réalisées lors de la cession d'actions est prolongée à 12 mois »* a-t-il ajouté.

Alors que le délai de détention d'un bien immobilier fut porté de deux à cinq ans[63] pour qualifier une plus-value de bénéfice de spéculation, celui-ci est resté fixé à six mois en ce qui concerne les valeurs mobilières.

Le Robert en ligne nous informe que la spéculation constitue une opération financière ou commerciale fondée sur les fluctuations du marché. Si cette définition ne contient pas de notion de temps, ce dernier est somme toute relatif et dépend de l'appréciation, voire de la moralité ou du sens de l'équité, si pas de la justice, du législateur. Ne peut-on pas spéculer à long terme ? Le court terme est-il consubstantiel à la spéculation ?

La notion de bénéfice de spéculation ou de plus-value spéculative varie donc d'un pays à l'autre. Alors que l'Allemagne repose sur des seuils stricts de durée de détention, la Belgique privilégie l'analyse du comportement de l'investisseur (« le bon père de famille »[64], comme cela fut le cas un temps au Grand-Duché), et la France intègre ces gains dans des régimes de plus-values professionnelles ou de cessions d'actifs selon la nature du bien.

Tableau comparatif de la spéculation (Particuliers)

Pays	Seuil temporel clé	Critère principal de qualification	Fiscalité du gain spéculatif
Allemagne	10 ans (immobilier) 1 an (cryptos / or)	Strictement temporel (durée de détention de l'actif)	Taux progressif de l'impôt sur le revenu (jusqu'à 45 %) Prélèvement forfaitaire libératoire de 25 % sur valeurs mobilières (sans notion de temps)
Belgique	Aucun sur valeurs mobilières (5 ans sur l'immobilier)	Comportemental : analyse du risque et sortie de la gestion de "bon père de famille"	Taux forfaitaire de 33 % (revenus divers)
France	Dégressivité sur 22/30 ans (immobilier) Aucun sur actions	Statutaire et fréquence : distinction entre gestion privée (flat tax) et activité quasi professionnelle	Barème progressif de l'IR (si requalifié en pro/commercial) ou flat tax (31,4 %)

Le présent projet propose donc de monter la durée de détention de six à 12 mois, en dessous de laquelle le bénéfice sera spéculatif et imposé au taux global du contribuable.

Concernant les gains de patrimoine, seules certaines hausses de valeur sont imposables, si la loi les vise explicitement : le choix du Luxembourg consiste à traiter la hausse de valeur d'un actif privé détenu un certain temps comme une variation patrimoniale non imposable, sauf si la loi la requalifie en opération spéculative ou en plus-value sur participation importante. Ainsi, après 12 mois, et pour autant que la participation soit inférieure à 10 %, le revenu considéré comme spéculatif perd sa qualité et devient exempt d'impôt. Si la participation est importante, le demi-taux global est d'application.

62 Par exemple en matière de continuation des assurances sociales en fin de contrat ou d'accès aux droits sociaux déterminé par la durée de l'affiliation.
63 À l'exception d'une dérogation temporaire pour une réalisation entre le 1er janvier et le 30 juin 2025.
64 Si une opération financière s'inscrit dans une gestion prudente, normale et à long terme, la plus-value est totalement exonérée d'impôt.

Encore une fois, le Gouvernement ne présente ni étude d'impact, ni estimation de rendement, ni ventilation des contribuables concernés, ni appréciation des effets comportementaux. En l'état, la mesure relève davantage de l'affichage que d'une politique fiscale fondée sur des éléments objectivés. Celui-ci n'est pas capable, faute de motivation, de volonté et d'organisation, de fournir un ordre de grandeur sur les montants et le nombre de contribuables en jeu.

Selon le ministre, *« il n'est actuellement pas possible d'isoler les plus-values imposables résultant de la cession d'actions ou d'autres titres détenus pendant une période n'excédant pas six mois, le seul montant saisi informatiquement étant le total des revenus nets divers »*[65] où seuls les revenus non imposables n'apparaissent pas, tels que les plus-values réalisées sur les valeurs mobilières détenues plus de 6 mois sans constituer une participation importante.

Année fiscale	Nombre de dossiers avec revenus nets divers > 0 €	Total des revenus nets divers
2021	7 742	2 088 084 523,37 €
2022	5 639	1 372 059 132,04 €
2023*	4 466	657 924 485,69 €
2024*	4 499	553 821 859,27 €
2025*	492	32 129 650,07 €

Source : réponse à la QP n° 4695 du 1er septembre 2026 de l'honorable députée Diane Adehm concernant la fiscalité des plus-values mobilières

Il parait pour le moins singulier et curieux qu'une catégorie de recettes représentant jusqu'à plus de deux milliards d'euros de revenus nets déclarés par an demeure statistiquement indifférenciée au point que l'État ne puisse identifier le rendement d'un régime qu'il entend pourtant réformer.

On peut se demander si porter de six à douze mois cette frontière conçue il y a près de soixante ans suffit à moderniser le régime et si le fait qu'une règle ait survécu depuis 1968 suffit à sa justification économique ou à lui donner un brevet d'équité.

Comme déjà formulé précédemment, l'estimation de l'assiette, le chiffrage du rendement, l'analyse distributive et la justification substantielle de l'exonération après douze mois font défaut. Le Gouvernement connaît la date d'achat et la date de vente de la valeur qu'il souhaite taxer, mais semble ne vouloir connaître ni les bénéficiaires de l'exonération, ni son coût, ni ses effets sur l'égalité devant l'impôt. Notre Chambre trouve cette carence d'autant moins acceptable que les revenus du travail, eux, sont identifiés, déclarés et imposés sans qu'il ne soit jamais jugé nécessaire d'attendre six ou douze mois pour déterminer s'ils représentent une capacité contributive ou non.

Le ministre se borne à qualifier la question de la justice fiscale de l'honorable député Franz Fayot de subjective, politique ou morale. Or la justice fiscale n'est pas une impression personnelle : elle constitue précisément l'un des critères principaux auxquels doit répondre la politique fiscale du pays. Et, en refusant d'examiner objectivement la répartition de l'avantage selon le niveau de patrimoine, la nature des revenus et la capacité contributive, le Gouvernement transforme l'absence de données en argument pour ne pas évaluer un avantage fiscal pourtant manifeste.

La CSL salue cette mesure parce qu'elle représente un premier pas dans la bonne direction, mais le chantier reste largement inachevé. Elle invite le Gouvernement et la Chambre des députés à poursuivre leurs efforts et donner suite à son appel en faveur d'un *tax shift* plus général et ambitieux du travail vers le capital.

[65] La catégorie des revenus nets divers mélange les bénéfices de spéculation et de cession sur les biens mobiliers, dont des valeurs mobilières, et les biens immobiliers, les opérations de cession où la cession des biens précède l'acquisition, ainsi que les autres revenus divers (prestations diverses non comprises dans d'autres catégories de revenus, remboursements liés aux contrats de prévoyance-vieillesse, etc.).

2.4. Adaptation tripartite du barème fiscal à concurrence d'une tranche indiciaire

Pour donner suite à l'accord tripartite du 8 juin 2026, il a été décidé d'introduire un crédit d'impôt conjoncture (CIC) temporaire, notamment au bénéfice des salariés et des retraités, au titre des mois de juin 2026 à décembre 2026, crédit qui sera bonifié en une seule fois.

Ce CIC simule une adaptation du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à hauteur d'une tranche indiciaire.

En outre, au vœu du présent projet de loi, dès le 1er janvier 2027, le barème d'imposition prévu est lui-même ajusté d'une tranche indiciaire par rapport au tarif applicable en 2026.

Notre Chambre salue cette mesure complémentaire qui était attendue, même si elle reste insuffisante au regard du retard accumulé sur l'inflation, comme elle l'a démontré à plusieurs reprises au cours de ces derniers mois (voir, par exemple, ses avis IV/19/2026 ou III/28/2024 pour de plus amples commentaires).

Elle demande également que le barème unique prévu pour 2028 intègre cette même tranche indiciaire. À défaut, les contribuables de la classe 1a passeraient du tarif ajusté par un coefficient de 1,025 pour toute l'année d'imposition 2027 à un barème moins favorable, faute d'adaptation.

Or, la réforme prévue pour entrer en vigueur en 2028 reprend leur barème actuel : ils seront conséquemment les seuls contribuables à ne tirer aucun gain de ce nouveau barème U, certains étant même perdants. Les priver en 2028 de l'ajustement accordé et dont ils auront profité en 2027 reviendrait donc à leur imposer une double peine, pendant que les contribuables de l'actuelle classe 1 verraient leur imposition réduite à travers le barème U et ceux de la classe 2 qui le choisissent resteront abrités dans le barème transitoire qui aura été et restera indexé en 2027 et 2028.

2.5. Dispositions diverses concernant les personnes physiques

Le projet de loi budgétaire comprend d'autres mesures plus marginales ou techniques relatives à l'imposition des personnes physiques qui n'appellent pas de commentaires de notre Chambre :

- dans un but de simplification administrative, les employeurs n'auront plus l'obligation légale de fournir une liste nominative des salariés bénéficiant de la prime participative ou du régime des impatriés, étant donné que l'ACD en connaît les bénéficiaires par le biais des extraits de compte de salaire déposés électroniquement par les employeurs ;
- l'octroi de la bonification d'impôt pour enfant à charge en cas de garde alternée avec partage des allocations familiales est prolongé d'une année supplémentaire, soit jusqu'à l'année d'imposition 2027 incluse ;
- le crédit d'impôt CO_2 est révisé à la hausse à concurrence de la hausse de la taxe carbone en 2027 (voir infra).

3. Éléments de taxation indirecte

(Article 6 et projets de règlement grand-ducal modifiant i) le règlement grand-ducal modifié du 23 décembre 2013 portant fixation du droit d'accise autonome et dispositions diverses sur les tabacs manufacturés et ii) le règlement grand-ducal modifié du 17 décembre 2010 fixant les taux applicables en matière de droits d'accise autonomes sur les produits énergétiques)

3.1. Hausse des accises sur les tabacs et l'alcool

Le Gouvernement poursuit sa politique de hausse progressive des accises, par exemple de 1 %, 25 % et 33 % selon le type d'accises sur les cigarettes entre janvier 2024 et janvier 2027.

Les auteurs du projet indiquent que, à compter du 1er janvier 2027, une nouvelle augmentation du droit d'accise spécifique autonome et du droit d'accise ad valorem autonome est prévue pour les produits du tabac traditionnels, à savoir les cigarettes, les tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes, les cigares et cigarillos ainsi que les autres tabacs à fumer.

Pour les produits du tabac à chauffer, les liquides destinés à être utilisés dans les cigarettes électroniques ainsi que les sachets de nicotine, il est prévu une augmentation du droit d'accise spécifique.

Ces augmentations se traduiront par une hausse du prix minimum de l'ordre de :

- 30 centimes pour le paquet de 20 cigarettes ;
- 50 centimes pour le paquet de 50 grammes de tabac fine coupe ;
- 50 centimes pour un paquet de 5 grammes à 20 sticks de tabac à chauffer ;
- 4 cents par millilitre d'e-liquide ;
- environ 5 cents par boîte de sachets de nicotine en fonction du grammage de ces derniers ; et
- 1 euro par 20 pièces de cigares et cigarillos.

Il est prévu que ces hausses engendrent une plus-value de recettes d'accises de l'ordre de 64,3 millions d'euros pour un total de 1,6 milliard. Le budget pluriannuel annonce, de son côté, 51 millions de supplément pour la même année et les années qui suivent.

Le rendement sur les tabacs progresse modérément en raison, certes, de l'accroissement des taux, mais face à des volumes de vente qui commencent à stagner pour plusieurs raisons selon les auteurs : intensification des contrôles par les pays voisins, circulation dans les pays voisins de cigarettes de contrebande (par exemple de la Bulgarie) ou produites clandestinement en Europe, résultats de l'année 2025 exceptionnellement élevés, hausse des prix des carburants qui renchérit les déplacements vers le Luxembourg et réduit l'attrait d'un déplacement spécifique pour y acheter du tabac.

À signaler également une augmentation de 15 % des accises sur l'alcool éthylique (par hectolitre d'alcool à 100 % de volume, soit à 100 degrés) entrainant une hausse de 12 % des recettes pour un total de 76 millions d'euros.

Ces dispositions ne suscitent pas de commentaires nouveaux de notre Chambre, qui renvoie à son avis portant sur le projet de budget pour l'exercice 2026 ; la CSL y soulignait l'importance de faire primer la santé publique sur les recettes du « tourisme aux tabacs » et y préconisait une lutte globale contre le tabagisme, sans neutralisation dans l'indice des prix à la consommation et attentive à l'impact des hausses sur les ménages modestes. Les auteurs rappellent d'ailleurs que la Commission européenne s'est fixé l'objectif d'une « génération sans tabac » d'ici 2040, aspirant à ce que moins de 5 % de la population consomme du tabac. **Il est permis de s'interroger si l'accord européen conclu le 9 novembre 2026 sur la taxation minimale des tabacs poussera réellement le Luxembourg dans cette direction.**

3.2. Hausse de la taxe carbone

Les plafonds pour les différents produits énergétiques soumis à la taxe CO_2 sont ajustés afin de permettre l'application d'un prix carbone maximal de 55 euros par tonne de CO_2.

Si ce prix maximal est fixé par la loi, le prix effectif à partir de 2027 est consigné dans le règlement d'application portant la taxe à 50 euros par tonne de dioxyde de carbone (+11,11 %). Pour l'essence,

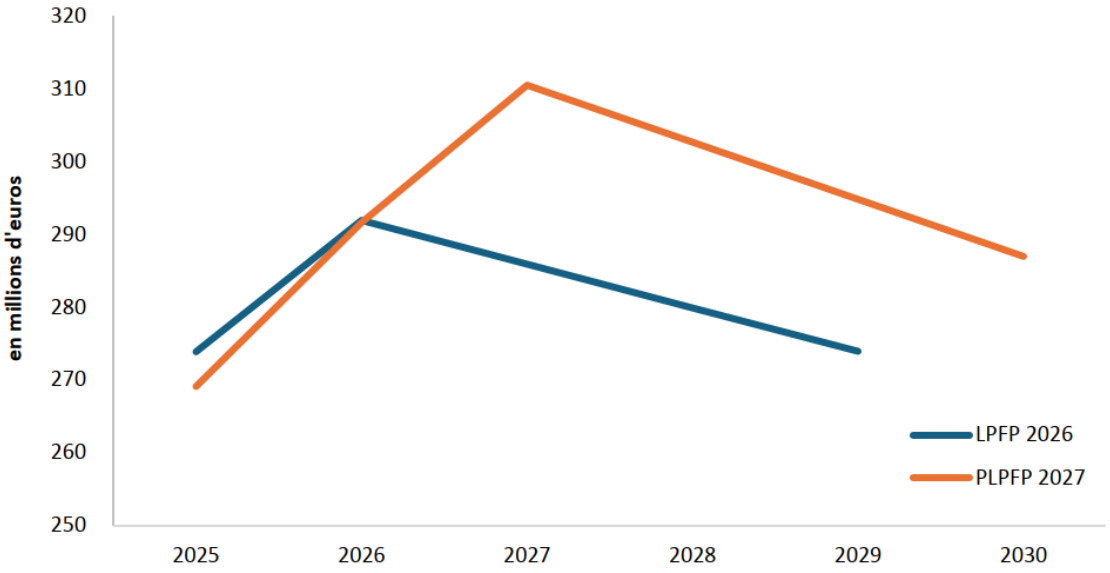
les taux sont augmentés de 25 euros par 1 000 litres et pour le gasoil de 35 euros par 1 000 litres afin de tenir compte de la part de l'ancien droit d'accise autonome additionnel dit « contribution climatique » incorporé dans la taxe CO_2.

Automatiquement, cette hausse de la taxe carbone provoque le relèvement de 11,11 % du crédit d'impôt CO_2 de 216 à 240 euros, ce que notre Chambre salue, cet automatisme ayant constitué une de ses revendications pendant des années. Elle rappelle néanmoins la nécessité 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 ; la CSL renvoie aux remarques générales sur les crédits d'impôt dans son avis n° III/28/2024 relatif au « paquet d'allègement »[66].

Le projet de loi budgétise de son côté une hausse de 18 millions de la taxe carbone (+6,2 %). Néanmoins, à l'instar des considérations qui prévalaient l'an dernier, au regard des tendances de ventes de carburants, entre autres sous l'effet de la taxe carbone, la hausse de 11 % de cette dernière devrait, selon le projet de règlement, probablement être neutralisée par une diminution des volumes vendus.

En effet, il se dégage depuis quelques années une tendance de fond relative à l'attractivité du diesel luxembourgeois pour les transports professionnels qui souffre de l'évolution du différentiel de prix avec les pays voisins, notamment en Belgique et en France ainsi qu'à la transformation progressive du parc automobile au profit des véhicules à essence, hybrides et électriques. La crise d'Ormuz contredit actuellement cette tendance, puisque le différentiel de prix des carburants est redevenu favorable au Luxembourg par rapport aux pays de la Grande Région.

2.b Taxe CO2



Source : ADA

Selon les auteurs du projet de loi, à partir de 2028, avec l'entrée en application du nouveau système européen d'échange de quotas d'émission (SEQE2/ETS2) touchant le transport routier tant privé que commercial, mais aussi le chauffage au gaz et au mazout, les prévisions budgétaires de l'ADA retiennent le maintien de la taxe CO_2 nationale au taux de 50 euros par tonne pour la période 2028-2030. Cette hypothèse repose sur le principe d'une politique inchangée, aucune décision gouvernementale n'ayant été prise concernant la suppression de la taxe nationale lors de l'introduction de l'ETS2.

Le projet de règlement décrit pourtant la procédure décisionnelle suivie : *« … il est prévu que les dispositions relatives à l'évolution de la taxe CO_2 pour la période 2027-2030 soient réévaluées en 2026. … Le comité interministériel pour l'action climat suivra de près … l'efficacité de la taxe par*

[66] 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 égal.

rapport aux objectifs sectoriels … et ... collectera les données et hypothèses pertinentes en vue de préparer la réévaluation des dispositions relatives à l'évolution de la taxe CO_2 … et d'anticiper les éventuelles mesures des États riverains. Dans le cas où ces travaux montrent que le différentiel de prix des carburants par rapport à nos régions voisines est impacté de telle manière que la trajectoire de la vente des carburants conforme aux objectifs climatiques et énergétiques n'est plus respectée, des ajustements supplémentaires de la taxation seront implémentés. … ».

Si, le 25 février 2026, le ministre de l'Environnement Serge Wilmes a annoncé aux députés que le Gouvernement avait pris la décision d'adopter le système d'échange de quotas d'émission européen ETS2 dès 2028, il apparait maintenant que le Gouvernement se tâte sur la question de maintenir ou de supprimer la taxe nationale.

L'an dernier, les auteurs du projet de loi budgétaire signalaient que le niveau de la taxe carbone serait en 2027 (et 2028) probablement inférieur au prix de référence de l'ETS2. S'il dépasse le plafond souple de 45 euros (+11 ou 12 centimes le litre et 8 à 11 centimes par m³ de gaz) que la Commission européenne a fixé pour, le cas échéant, libérer des quotas supplémentaires, il est estimé que le prix du marché à partir de 2028/2030 tournerait autour de 60 euros/tonne.

Pour profiter de la dérogation prévue jusqu'en 2030 (à l'instar de l'Irlande[67] et à laquelle le Luxembourg a renoncé) et qu'un État puisse exempter ses fournisseurs de carburants et de combustibles de l'achat de quotas ETS2, le niveau de sa taxe carbone nationale doit être supérieur ou égal au prix moyen d'adjudication (enchères) des quotas ETS2 pour chaque année concernée, si bien qu'une augmentation à court terme plus importante des droits d'accises luxembourgeois se serait sans doute avérée nécessaire.

Faut-il comprendre du commentaire des auteurs que les ménages luxembourgeois seront soumis à une taxe carbone de 45/60 euros (selon le niveau de prix ETS2) augmentés de 50 euros à partir de 2028 ?

La CSL déplore de nouveau le manque de visibilité pour les ménages en la matière pour les années à venir, particulièrement à partir de 2028 et invite le gouvernement à clarifier sa position sur la question, quelle qu'elle soit.

L'enjeu pour les ménages n'est pas tant que les objectifs sectoriels soient respectés, mais de savoir ce que la consommation de carburants ou de combustibles de chauffage va leur coûter dans les prochaines années, afin de procéder aux éventuels investissements nécessaires et d'anticiper une potentielle spirale des prix à la hausse.

Par conséquent, il importe de fournir aux ménages résidents, de manière pédagogique et compréhensible, toutes les informations relatives à la taxation de la tonne de carbone dans les années à venir et à son impact sur leur portefeuille.

Enfin, notre Chambre réclame de nouveau la fin de la neutralisation de la taxe carbone dans le système de l'échelle mobile qui repose sur un indice des prix à la consommation réduit de certaines taxes, alors que, de manière générale, le mécanisme de l'indexation automatique devrait et doit refléter intégralement l'évolution des prix à la consommation.

[67] 78,5 euros la tonne en 2027 pour les véhicules automobiles et un objectif généralisé de 100 euros en 2030.

RÉSUMÉ

1. Situation économique

L'économie luxembourgeoise a traversé ces dernières années une succession de chocs, de la crise sanitaire aux perturbations des chaînes d'approvisionnement, puis aux tensions énergétiques et géopolitiques. Malgré cet environnement défavorable, elle ne présente pas de décrochage global par rapport à son environnement européen sur la période 2019-2025. Le PIB réel a progressé de 1,44 % en moyenne annuelle, contre 1,18 % dans la zone euro. Cette croissance est comparable à celle de la Belgique (1,43 %), et supérieure à celles de la France (0,92 %) et de l'Allemagne (0,14 %). Si le Luxembourg connaît un ralentissement par rapport à la décennie précédant la pandémie, celui-ci s'inscrit donc dans une conjoncture européenne affaiblie et ne saurait, à lui seul, être interprété comme la preuve d'une perte de compétitivité propre au Grand-Duché.

La progression de l'activité en valeur est nettement plus soutenue. Entre 2019 et 2025, le PIB nominal luxembourgeois a augmenté de 6,55 % en moyenne annuelle, contre 4,63 % dans la zone euro, 4,96 % en Belgique, 4,11 % en Allemagne et 3,51 % en France. Cette évolution ne correspond pas à une augmentation équivalente des volumes produits ou du niveau de vie. Elle montre néanmoins que la valeur monétaire créée par l'économie a continué de progresser sensiblement.

La révision des comptes nationaux d'octobre 2026 constitue un élément central de l'appréciation de la situation économique. La croissance en volume de 2024 a été relevée de 0,36 % à 2,06 %, et celle de 2025 de 0,64 % à 1,39 %. En conséquence, le PIB réel de 2025 dépasse d'environ 9 % son niveau de 2019, contre 6,4 % selon les estimations antérieures. La portée de cette révision est particulièrement importante dans un contexte initialement décrit comme proche de la stagnation. Contrairement à une correction intervenant dans une économie déjà en forte croissance, elle modifie substantiellement le diagnostic et l'appréciation des mesures susceptibles d'être justifiées par celui-ci.

Les perspectives retenues dans le projet de budget reposent, quant à elles, sur une reprise graduelle de la croissance en volume, de 1,2 % en 2026 à 1,9 % en 2027, puis à un rythme supérieur à 2 % les années suivantes. Ces projections demeurent entourées d'incertitudes importantes.

Cette situation appelle à la prudence lorsque des décisions politiques reposent sur des estimations encore provisoires. Le Gouvernement avait notamment justifié, en 2024, la baisse du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités par l'objectif de relancer l'économie. Or, c'est précisément pour cette année que la croissance a été le plus fortement révisée à la hausse. Sans préjuger des informations disponibles au moment de la décision, ce constat invite à réexaminer la pertinence des réponses apportées. La CSL soutient les mesures favorisant l'activité et la prospérité de la population, mais s'oppose à ce que le soutien à l'économie serve à justifier une réduction supplémentaire de la contribution équitable des entreprises au financement collectif, sur la base d'un diagnostic excessivement défavorable de la croissance et des revenus issus de la production.

Les révisions éclairent également le partage des revenus issus de la production. Sur l'ensemble des années 2024 et 2025, le PIB nominal a été relevé de 2,96 milliards d'euros. Parallèlement, la rémunération des salariés a été corrigée à la baisse d'environ 1,3 milliard d'euros et l'excédent brut d'exploitation et le revenu mixte à la hausse d'environ 4,2 milliards d'euros. Les estimations antérieures sous-évaluaient donc sensiblement le poids de ce dernier agrégat et surestimaient celui de la rémunération des salariés. Le diagnostic ne doit dès lors pas seulement être corrigé sur le plan de la croissance, mais également sur celui de la répartition des richesses. Entre 2019 et 2025, l'excédent brut d'exploitation et le revenu mixte ont progressé de 53 %, contre 43 % pour la rémunération des salariés. Ces évolutions montrent que la progression de la valeur créée ne s'est pas accompagnée d'une progression équivalente des rémunérations. Pour la CSL, ce constat renforce la nécessité de placer une répartition équitable des richesses au cœur des choix économiques et des négociations collectives.

Le diagnostic relatif à la productivité doit, lui aussi, être nuancé. Après révision, la productivité horaire réelle augmente en 2024 et en 2025 et retrouve presque son niveau de 2019. Parallèlement, le PIB nominal par heure travaillée atteint environ 120 euros en 2025, un niveau nettement supérieur à ceux de la Belgique, de l'Allemagne et de la France. Les indicateurs en nominal et en réel répondent à des questions différentes et doivent être examinés conjointement. Dans une économie largement orientée vers les services, les difficultés de mesure des volumes et des déflateurs appellent en outre à davantage de précaution. La CSL considère que les fluctuations à court terme de la productivité apparente ne sauraient être assimilées à une modification des capacités individuelles des salariés ni servir de justification automatique à la modération salariale.

L'évolution des prix constitue cependant un risque majeur pour les ménages. Après un reflux de l'inflation au début de 2026, le conflit au Moyen-Orient et les perturbations des approvisionnements ont de nouveau renchéri l'énergie. En octobre 2026, l'inflation nationale atteint 2,7 % au Luxembourg. La remontée des prix touche également la zone euro et les pays voisins, avec une intensité particulièrement forte en Belgique. Selon les projections du STATEC du 4 novembre, l'inflation luxembourgeoise s'établirait à 2,3 % en moyenne en 2026, puis à 2,5 % en 2027 comme en 2028. Le choc, initialement énergétique, se diffuserait progressivement à l'alimentation et aux services. La prolongation des aides énergétiques amortit la hausse attendue en 2027, mais reporte une partie de ses effets sur 2028. La préservation intégrale de l'indexation et le soutien aux ménages les plus exposés restent donc indispensables.

Enfin, les résultats bancaires illustrent les effets différenciés de cet environnement économique. Malgré un recul par rapport à 2024, le résultat net du secteur atteint encore environ 6,85 milliards d'euros en 2025, soit près de 85 % de plus qu'en 2019. La hausse antérieure des taux d'intérêt a fortement soutenu les marges d'intérêts, tandis que le produit bancaire du premier semestre 2026 demeure à un niveau historiquement élevé. Pour la CSL, ces résultats doivent trouver une traduction dans les rémunérations et la négociation collective.

Plus largement, l'analyse économique appelle à dépasser les diagnostics uniformément alarmistes. Les fragilités conjoncturelles sont réelles, mais elles ne doivent occulter ni la valeur créée, ni les résultats dégagés, ni la nécessité d'en assurer un partage plus équitable au bénéfice des salariés et des ménages.

2. Emploi et chômage

2.1. L'emploi progresse encore, mais moins vite et de façon inégale

Le marché du travail luxembourgeois a changé de rythme depuis 2023. Entre 2009 et 2019, l'emploi augmentait de 2,7 % par an en moyenne. Sa progression a ensuite ralenti : après +2,6 % en 2023, elle tombe à +0,9 % en 2024 et 2025. Un redressement à +1,7 % est prévu en 2026 ; autour de +2,0 % jusqu'en 2029 et de +2,4 % en 2030. Au deuxième trimestre 2026, le taux d'emploi des résidents de 25 à 54 ans atteint 84,4 % et dépasse la moyenne européenne (82,7 %), malgré une tendance à la baisse ces dernières années. Enfin, près d'un salarié sur deux au Luxembourg réside à l'étranger, les frontaliers français et les résidents non-luxembourgeois affichent les progressions les plus marquées.

Entre juin 2025 et juin 2026, la création nette atteint 7 100 emplois, contre 5 000 sur la période précédente. Cette amélioration tient à la baisse des fins de contrat, les recrutements restant presque stables autour de 143 300. Ce solde reste inférieur à celui de 2020, année de la crise sanitaire.

Les créations se concentrent principalement dans l'administration publique, la santé et l'action sociale. À l'inverse, la construction, l'industrie, l'information et la communication ainsi que les

activités des ménages privés enregistrent des suppressions nettes sur chacune des trois périodes allant de juin 2023 à juin 2026.

Depuis 2023-2024, les fins de contrats à durée indéterminée (CDI) dépassent les recrutements en CDI. Entre juin 2025 et juin 2026, le solde est de −2 690 CDI, contre +9 230 contrats à durée déterminée (CDD). La création nette demeure ainsi positive grâce aux CDD. Parmi le solde net des CDD, 53 % concernent des durées de deux à six mois. Cette évolution peut multiplier les passages entre emploi et chômage et fragiliser les parcours professionnels.

2.2. Un chômage en hausse, qui touche aussi les diplômés

En septembre 2026, l'ADEM compte 20 262 demandeurs d'emploi résidents disponibles, soit un taux de chômage de 6,5 %. Le taux BIT, fondé sur une enquête permettant les comparaisons internationales, atteint 7,3 %, contre 6,2 % dans l'UE. Ces deux mesures sont différentes et ne doivent pas être confondues.

Les personnes peu qualifiées restent les plus exposées : en 2025, leur taux de chômage BIT atteint 10,9 %, contre 5,4 % pour les diplômés du supérieur. Mais le chômage de ces derniers augmente de 0,6 point en un an. Sur les trois premiers trimestres de 2026, ils représentent un tiers des inscrits à l'ADEM, contre 19 % en 2018. Le diplôme continue donc à protéger, mais cette protection s'affaiblit.

2.3. Les difficultés de recrutement doivent être mieux diagnostiquées

La hausse du chômage coexiste avec des difficultés de recrutement pour certains métiers et certaines compétences. Toutefois, la CSL souligne une lecture trop générale des pénuries, alors que les tensions diminuent globalement et que le chômage qualifié augmente. L'enjeu est de mieux comprendre les obstacles à l'appariement de l'offre et de la demande d'emploi.

Les causes peuvent être multiples : compétences précises manquantes, rémunérations ou conditions de travail peu attractives, contraintes de mobilité ou d'horaires, reconnaissance des qualifications, exigences de recrutement excessives ou éventuelles discriminations liées à l'âge. La formation est indispensable, mais elle ne peut pas, à elle seule, compenser une insuffisance d'emplois ou lever tous ces obstacles.

2.4. Prévision de moyens supplémentaires mais des résultats à rendre visibles

Le projet de budget renforce les moyens du Fonds pour l'emploi, qui finance l'indemnisation, les mesures pour les jeunes et l'insertion professionnelle. Pour la CSL, cette hausse est nécessaire et permet de faire face aux conséquences de la morosité du marché du travail mais elle devrait également mieux prévenir les ruptures de carrière.

Les actions contre le chômage des jeunes passent de 23,3 millions d'euros en 2026 à 45,2 millions en 2027 répartis à part plus ou moins égale entre les crédits du contrat appui emploi et ceux du contrat d'initiation à l'emploi. Cet effort est jugé cohérent avec le ralentissement des recrutements. Le budget ne précise cependant ni le nombre de bénéficiaires attendu, ni les taux de passage vers un CDI, ni le maintien dans l'emploi à douze mois.

Les dépenses liées au reclassement professionnel occupent également une place croissante. Les indemnités compensatoires et les indemnités professionnelles d'attente expliquent ensemble 30 % de la hausse des dépenses du Fonds pour l'emploi en 2027, puis 77 % en 2030. Les besoins des personnes dont les capacités de travail sont réduites exigent donc une attention spécifique

également quant à leur chance de réinsertion, ils sont très majoritairement inscrits depuis plus de 12 mois.

2.5. Appréciation

La CSL salue la hausse des dépenses du Fonds pour l'emploi face au ralentissement du marché du travail, mais souligne trois enjeux qui pourraient faire l'objet d'amélioration :

- Adapter l'accompagnement aux nouveaux profils comme les demandeurs d'emploi qualifiés et expérimentés afin de prévenir le déclassement et la perte de compétences tout en répondant de façon adaptée aux difficultés de recrutement.
- Considérer des scénarios moins favorables : le financement doit pouvoir absorber des besoins d'indemnisation et d'accompagnement durablement élevés, sans réduire les droits ni la qualité du service. Les demandeurs d'emploi ne doivent pas être sanctionnés pour une insuffisance de postes disponibles.
- Évaluer la qualité du retour à l'emploi : l'appréciation des dispositifs doit porter sur les sorties vers l'emploi, l'accès au CDI, les salaires, l'adéquation entre postes et compétences et le maintien en emploi. L'objectif n'est pas seulement d'augmenter les budgets ou de réduire les inscriptions au chômage : il est aussi de permettre un retour durable vers un emploi de qualité.

3. Finances publiques

La situation financière des administrations publiques demeure globalement saine et ne justifie aucun discours alarmiste.

En effet, s'il y a certes un déficit structurel au niveau de l'administration centrale, le déséquilibre budgétaire doit être replacé dans le contexte de l'élargissement des missions de l'État, notamment des nouvelles dépenses consacrées à la défense. Le budget courant restant excédentaire, il est recouru à l'endettement à la seule fin de financer les investissements – importants pour faire face aux défis du pays. En comparaison européenne, le Luxembourg conserve une situation particulièrement favorable, tant en matière de déficit que d'endettement, faisant en sorte que l'éventuelle dégradation budgétaire luxembourgeoise se fait sans détérioration de son attractivité par rapport aux autres économies.

En ce qui concerne plus généralement l'évolution des recettes et des dépenses, le projet budgétaire pluriannuel ne fait pas apparaître de changement structurel fondamental.

Ainsi, malgré l'individualisation de l'imposition prévue pour 2028 – et la baisse d'impôts concomitante pour de nombreux ménages –, le financement de l'État continue à reposer davantage sur les ménages que sur les entreprises. Ensemble, l'impôt sur le revenu des personnes physiques et la TVA représenteraient 49,7 % des recettes de l'administration centrale en 2030 – soit une part encore plus importante qu'en 2026.

Cette évolution intervient dans un contexte d'érosion progressive des crédits d'impôt et la hausse d'impôts « réelle » qui en résulte pour une partie des contribuables. La stagnation du montant nominal des crédits d'impôts réduit leur valeur réelle, tandis que l'absence d'adaptation des seuils d'éligibilité conduit certains contribuables à perdre tout ou partie de leurs droits sous le seul effet de hausses nominales des salaires. Afin de combattre cette progression à froid, notre Chambre revendique une adaptation automatique ou, à défaut, régulière de ces paramètres, afin de préserver la portée redistributive de ces dispositifs.

Pour leur part, les recettes de l'impôt sur le revenu des collectivités devraient rester à des niveaux plutôt élevés selon le projet de budget, témoignant des bénéfices importants engrangés par les entreprises, notamment financières. Notre Chambre conteste toutefois le chiffrage de la réduction

du taux de 16 % à 15 % : à assiette inchangée, le déchet fiscal annuel devrait avoisiner 300 millions d'euros à terme, contre 70 millions annoncés. Notre Chambre appelle le Gouvernement à justifier cet écart et à expliciter ses hypothèses, alors que cet allègement renforce le recours relatif à l'imposition des ménages. La diminution projetée des recettes du pilier 2, malgré des encaissements en 2026 largement supérieurs aux prévisions initiales, appelle également des précisions.

Du côté des dépenses, notre Chambre salue la progression de la part consacrée aux prestations sociales. Elle juge, en revanche, inacceptable le recul de l'investissement public au regard des besoins en logement abordable, des transitions écologique et numérique et du vieillissement démographique. Sa baisse, nominale en 2027, et relative par rapport aux dépenses totales de l'État, respectivement par rapport au PIB pendant toute la période pluriannuelle, est d'autant plus critiquable qu'une part croissante des investissements est consacrée à la défense, les moyens destinés aux autres besoins étant ainsi davantage comprimés. La hausse de la charge d'intérêts, principalement liée au refinancement d'emprunts anciens à des taux plus élevés, constitue une autre évolution défavorable.

La sécurité sociale continue, pour sa part, d'afficher une situation fortement excédentaire, qui s'améliore en 2026 et se maintiendrait à un niveau supérieur à 900 millions d'euros en 2027. Le relèvement des cotisations de pension en 2026 et la hausse projetée des cotisations d'assurance maladie-maternité en 2027 illustrent l'effet positif d'un renforcement des recettes. Notre Chambre rappelle que les trajectoires de dégradation annoncées par le passé se sont toujours révélées excessivement pessimistes et que les projections demeurent fortement dépendantes de l'évolution de l'emploi.

Enfin, notre Chambre s'oppose fermement au subventionnement indifférencié des entreprises par l'intermédiaire de la Mutualité des employeurs. Selon le projet de budget, la participation de l'État dépasserait 400 millions d'euros en 2027, soit près de 45 % des recettes courantes de celle-ci. La compensation de la revalorisation du salaire minimum par une dotation unique et la hausse mécanique de la participation de l'État résultant d'une augmentation du remboursement aux entreprises, sans hausse des cotisations patronales, transfèrent aux contribuables des charges qui devraient être financées dans le chef des entreprises. Dans ce contexte, notre Chambre demande une refonte du financement de la Mutualité, avec une participation publique prédéfinie plutôt qu'une prise en charge automatique des déficits. Ceci permettrait de véritablement sensibiliser les employeurs aux coûts du risque de maladie tout en augmentant la transparence du financement de cette institution.

4. Investissements publics

Les investissements directs et indirects de l'administration centrale atteindraient 4,467 milliards d'euros en 2027, contre 4,497 milliards en 2026, avant de progresser à près de 5 milliards d'euros en 2030. Au cours des années 2027-2029, leur montant cumulé est néanmoins revu à la baisse d'environ 200 millions d'euros par rapport à la programmation financière pluriannuelle 2026-2029.

Malgré des investissements publics élevés en 2025 (4,9 % du PIB, contre 3,8 % dans la zone euro), le taux d'investissement global (public et privé) du Luxembourg reste inférieur à la moyenne de la zone euro : environ 16 % du PIB contre 21,6 %. L'investissement des entreprises demeure globalement faible par rapport au reste de l'union monétaire, notamment en recherche et développement, tandis que les sociétés non financières établies au Luxembourg consacrent seulement 43 % de leurs profits bruts à l'investissement, contre 57 % en moyenne européenne.

Les investissements publics nets restent importants et supérieurs à ceux des pays voisins. Toutefois, leur part dans l'investissement public brut stagne désormais sous la barre des 50 %, tandis qu'elle progresse au niveau européen, réduisant l'avance luxembourgeoise en la matière.

Pour ce qui est des domaines thématiques des investissements, ceux en matière de logement et de sécurité devraient connaître tendance à la hausse au cours des années à venir, contrairement à la

coopération et à l'action humanitaire qui stagnera après une chute au cours des années précédentes. La hausse affichée des investissements dédiés aux infrastructures publiques et la baisse des investissements environnementaux s'expliquent largement (mais pas totalement) par le reclassement des investissements ferroviaires.

En 2027, le déficit de l'administration centrale devrait s'établir à 1,949 milliard d'euros. La seule neutralisation des mouvements nets des fonds spéciaux laisserait apparaître un déficit public réduit à 545 millions. Si l'on prend en compte l'ensemble des investissements publics directs et indirects, le solde de l'administration centrale s'avère être nettement excédentaire avec 2,518 milliards d'euros.

Au niveau des dépenses opérées par les fonds spéciaux, les dépenses prévues à court terme en matière d'infrastructures hospitalières, concentrées dans les infrastructures à Luxembourg-Ville, sont revues à la baisse, notamment pour le nouveau bâtiment du CHL, mais augmenteraient fortement les années suivantes par rapport aux projections antérieures. En 2030, elles atteindraient 471 millions d'euros avant ajustements pour retards et aléas de chantier (251 millions après ces ajustements) et leur répartition géographique se diversifierait en faveur du nord et du sud du pays surtout à partir de 2029.

En 2030, les dépenses non ajustées du fonds du rail atteindraient environ 1,1 milliard d'euros, contre 758 millions du côté du fonds des routes. Mais plus de 40 % des dépenses du fonds du rail financent la gestion de l'infrastructure, ce qui relativise l'écart en matière d'investissement effectif. Enfin, aucune dépense n'est prévue dans le fonds des raccordements ferroviaires internationaux pour la période 2026-2030.

5. Logement

La crise du droit au logement constitue sans aucun doute le principal défi socio-économique du Luxembourg.

L'évolution récemment observée du secteur de la construction résidentielle et du marché locatif privé témoigne d'une accentuation continue de cette crise. Le marché du neuf peine à se relancer et demeure particulièrement atone, ce qui risque de renforcer durablement le déséquilibre entre l'offre et la demande : seules 225 ventes en l'état futur d'achèvement ont été enregistrées au 2e trimestre 2026, ce qui représente une chute de 68 % par rapport à la moyenne enregistrée au même trimestre entre 2017 et 2021. Ce déséquilibre, conjugué à la réorientation d'une partie des ménages plus aisés du marché de l'acquisition vers le marché locatif, provoque une accélération de l'augmentation des loyers : au 2e trimestre 2026, les loyers annoncés ont augmenté de 5,8 % sur un an, un rythme qui dépasse de loin celui de l'indice des prix à la consommation ou encore celui des salaires nominaux moyens. La pression financière sur les locataires augmente ainsi de manière considérable, touchant en particulier les ménages modestes.

Le revirement de la politique monétaire en 2022 et la hausse considérable des prix de la construction sur la période récente semblent avoir provoqué une rupture durable du modèle antérieur, qui invite à repenser en profondeur la politique du logement afin de rééquilibrer l'offre et la demande et de garantir l'accès de tous à un logement abordable.

La gravité de la situation rend indispensables des interventions publiques immédiates et d'envergure, tant sur le plan financier que réglementaire. Pourtant, alors que la crise du logement occupe depuis des années, voire des décennies, une place centrale dans le débat public et politique, les réformes structurelles nécessaires pour s'attaquer à ses multiples causes continuent de faire cruellement défaut, malgré un constat largement partagé. Leur mise en œuvre nécessite certes du courage politique, mais elle est incontournable au regard de l'ampleur de la crise du logement, désormais au cœur des préoccupations socio-économiques du pays.

La multiplication des investissements dans le logement public constituant, aux yeux de la Chambre des salariés, le principal vecteur de lutte contre cette crise du droit au logement, nous ne pouvons que saluer le changement d'échelle que semblent avoir connu les investissements de la main publique dans le logement abordable depuis 2025, principalement à travers le Fonds spécial pour le logement abordable.

Les dépenses en capital du ministère du Logement, notamment en faveur du Fonds précité, ont fortement augmenté entre 2024 et 2025, passant de 279 à 493 millions d'euros (+77 %). Après un recul à 451 millions d'euros en 2026, elles atteindraient respectivement 641 (+42 %) et 640 millions d'euros en 2027 et 2028, contre 463 et 405 millions d'euros prévus pour ces mêmes années dans la programmation pluriannuelle précédente. Cette évolution devrait se refléter dans les dépenses réalisées/ajustées du Fonds, qui sont passées de 224 millions d'euros en 2024 à 474 millions d'euros en 2025 (+112 %) et qui atteindraient, selon la programmation 2026-2030, 500 millions d'euros en 2026, puis culmineraient à environ 570 millions d'euros au cours de la période 2027-2028.

Nous déplorons toutefois qu'il soit prévu de réduire le niveau des investissements dès 2028, pour le ramener à 502 millions d'euros en 2029, puis à 465 millions d'euros en 2030. Cette évolution à moyen terme est décevante et demeure manifestement en deçà des efforts nécessaires pour répondre à la crise.

De manière générale, le budget 2027 manque cruellement d'impulsions nouvelles dans ce domaine et se limite, pour l'essentiel, à la poursuite du programme d'acquisition de projets privés en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA), doté d'une enveloppe supplémentaire de 300 millions d'euros. La production de logements portée directement par l'État et les promoteurs publics demeure insuffisante et semble devoir plafonner à moyen terme, peinant ainsi à prendre l'ampleur nécessaire pour augmenter durablement le poids du logement public.

En outre, nous regrettons vivement de constater que les moyens consacrés au logement abordable demeurent largement inférieurs à ceux prévus pour l'équipement militaire : sur la période considérée, les dépenses ajustées du Fonds d'équipement militaire (FEM) dépassent celles du Fonds spécial pour le logement abordable de 240 millions d'euros par an en moyenne, soit un différentiel cumulé de 1,2 milliard d'euros en cinq ans. Plus préoccupant encore, cet écart devrait se creuser à partir de 2027 : en 2030, les dépenses ajustées du FEM représenteraient près du double de celles consacrées au logement abordable. Cette situation est inacceptable pour notre Chambre et représente un déséquilibre frappant dans les priorités budgétaires. Nous réclamons ainsi que les dépenses consacrées au logement abordable soient au moins portées au niveau de celles consacrées à la défense.

Nous demandons également que l'État développe, avec les promoteurs publics et les communes, une stratégie nettement plus ambitieuse, inscrite dans une perspective de long terme. Cela suppose notamment de mobiliser dès à présent des moyens financiers importants pour réserver et acquérir des terrains de grande envergure destinés à accueillir des logements durablement détenus par les pouvoirs publics. Le plan sectoriel « logement » doit, à cette fin, être revu et considérablement renforcé. En outre, nous proposons de relever fortement la part minimale de la surface construite brute à réserver au logement abordable dans les plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » (PAP NQ) sur des terrains reclassés en zone constructible, actuellement fixée à 20 % à l'article 29bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

En ce qui concerne les réformes structurelles indispensables, notre Chambre revendique :

L'instauration d'une imposition progressive de la rétention foncière suffisamment ambitieuse pour inciter les propriétaires à mobiliser rapidement leurs terrains, condition sine qua non pour maîtriser durablement le prix du foncier et sa part dans le coût des nouvelles constructions.

L'impôt à la mobilisation de terrains, tel que proposé dans le projet de loi n° 8082A, devrait être substantiellement renforcé, notamment par une application plus précoce, une progressivité accrue

des taux en fonction de la durée de rétention et une imposition plus cohérente et aussi complète que possible des terrains constructibles retenus.

La réorientation de la fiscalité immobilière des transactions vers une imposition récurrente du patrimoine, à travers la modernisation de l'impôt foncier et l'ajout d'un volet national prévoyant une imposition progressive du patrimoine immobilier total détenu, directement ou indirectement, au Luxembourg par un contribuable.

L'introduction d'un impôt national, progressif et suffisamment dissuasif sur les logements inoccupés.

Une réforme en profondeur de la législation en matière de bail à loyer. Outre une adaptation générale du plafonnement des loyers afin de mieux encadrer l'évolution des loyers au regard de celle du pouvoir d'achat des ménages locataires, la réforme de la loi sur le bail à usage d'habitation devrait viser l'enregistrement systématique des contrats de bail, l'obligation pour les bailleurs de déposer leurs contrats sur une plateforme dédiée et de les actualiser annuellement en cas de modification, la mise en place de contrôles proactifs du respect du plafond légal, ainsi que le renforcement des sanctions en cas de dépassement.

Une réforme en profondeur de l'encadrement des VEFA afin de garantir une protection effective des acquéreurs et de rétablir la confiance dans ce marché, couvrant l'ensemble du dispositif : contrats de vente, obligations des promoteurs et des notaires, contrôle des paiements, garanties d'achèvement et de remboursement.

6. Écologie

Les canicules successives et la sécheresse intense qui ont marqué l'été dernier ont rappelé avec force l'urgence de la crise climatique et la nécessité d'accélérer considérablement la transition verte. Cette accélération doit répondre à un double impératif : réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) pour limiter autant que possible le réchauffement de la planète et renforcer l'adaptation aux conséquences du changement climatique. Il s'agit notamment de protéger les personnes les plus vulnérables, au premier rang desquelles figurent les ménages modestes et les salariés dont les conditions de travail les exposent particulièrement aux effets du dérèglement climatique.

La CSL regrette de constater que les données récentes suscitent des doutes croissants quant à la capacité du Luxembourg à atteindre son objectif de réduction des émissions de GES de 55 % d'ici à 2030 par rapport à leur niveau de 2005. Le respect de cet objectif suppose une accélération des réductions, alors que le rythme observé récemment, tout comme les baisses prévues dans le budget de l'État pour 2027, demeure insuffisant.

En effet, même si le Luxembourg parvenait à réaliser les réductions annuelles de 5,5 % à 6,5 % prévues pour période 2027-2030, celles-ci resteraient inférieures à la baisse annuelle de 6,69 % nécessaire pour atteindre l'objectif fixé. La réalisation de ces prévisions est d'ailleurs loin d'être acquise, puisque la diminution annuelle moyenne des émissions entre 2005 et 2025 n'a été que de 2,6 %.

Au-delà de cet objectif global, le Luxembourg doit respecter des objectifs de réduction propres à cinq secteurs d'activité. Le bilan provisoire des émissions de GES pour l'année 2025 fait apparaître une situation contrastée : si le Luxembourg semble avoir respecté son objectif national — principalement grâce à la baisse des émissions du secteur des transports, liée à la diminution des ventes de carburants aux non-résidents —, certains secteurs ont dépassé leur allocation annuelle d'émissions.

Le Luxembourg accuse notamment un retard important et croissant dans la décarbonation des bâtiments résidentiels. Non seulement les émissions de ce secteur n'ont pas diminué entre 2024 et 2025, mais elles ont augmenté de 5,1 %, dépassant ainsi de 25,9 % l'allocation d'émissions fixée pour 2025.

Ces retards exposent les occupants des logements concernés à une vulnérabilité financière accrue, sous l'effet conjugué de l'envolée des prix des énergies fossiles à la suite des guerres en Ukraine et en Iran et du renchérissement du carbone, lié à la taxe carbone et à l'entrée en application du système d'échange de quotas d'émission pour les bâtiments et le transport routier (SEQE-2).

Dans ce contexte, il est indispensable d'orienter davantage les investissements publics des prochaines années vers une transition verte socialement juste. Il s'agit notamment de permettre aux ménages modestes d'accéder à des solutions bas-carbone, grâce à un soutien financier ciblé favorisant la rénovation énergétique de leur logement et l'électrification de leurs moyens de mobilité.

Le Fonds climat et énergie constitue le principal instrument du ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité (MECB) pour financer les mesures en faveur de la transition écologique, notamment les aides à la rénovation énergétique (« Klimabonus Wunnen ») et à l'électromobilité (« Klimabonus Mobilitéit »).

La CSL regrette toutefois que l'évolution des dépenses ajustées du Fonds ne traduise aucune accélération des efforts en matière de transition verte. Ces dépenses auraient déjà atteint leur point culminant en 2025, à 491 millions d'euros, notamment sous l'effet du traitement de demandes introduites au cours des années précédentes. Elles suivraient ensuite une trajectoire globalement stagnante, voire légèrement baissière : elles passeraient à 478 millions d'euros en 2026, puis à 433 millions en 2027, avant d'osciller entre 444 et 469 millions d'euros jusqu'à la fin de la période de programmation.

L'analyse détaillée du programme de dépenses du Fonds confirme ce constat préoccupant. Bien qu'elles constituent le principal poste budgétaire du Fonds, les dépenses ajustées consacrées aux mesures nationales — qui correspondent pour l'essentiel aux programmes « Klimabonus Wunnen » et « Klimabonus Mobilitéit » — auraient, elles aussi, atteint leur point culminant en 2025 et diminueraient dès 2026. Elles passeraient ainsi de 270 millions d'euros en 2025 à 254 millions en 2026, puis à 210 millions en 2027, avant de se stabiliser à un niveau proche de ce dernier montant. Leur part dans les dépenses totales du Fonds reculerait de 55 % en 2025 à 46 % en 2030.

Ces aides étant indispensables pour accompagner les ménages dans leur transition vers un mode de vie moins émetteur de carbone, notre Chambre juge inacceptable tant la baisse des montants prévue dès 2026 que la diminution de leur part dans les dépenses totales du Fonds. Face à l'urgence climatique et à la crise des énergies fossiles, il est impératif de renforcer les dispositifs de soutien nationaux et d'en améliorer l'accessibilité afin d'accroître sensiblement le recours aux aides proposées et d'amplifier leur contribution à la décarbonation de notre société.

L'examen des dépenses prévues au titre du programme « Klimabonus Wunnen » révèle par ailleurs un déséquilibre important : les aides soutiennent très majoritairement les installations photovoltaïques, qui représentent 84 % des dépenses en 2026. En revanche, les moyens consacrés à la rénovation énergétique et à l'installation de pompes à chaleur — pourtant indispensables pour améliorer la performance énergétique du parc résidentiel luxembourgeois et en réduire les émissions — progressent peu et restent largement insuffisants.

Concernant le soutien à l'électromobilité, la CSL regrette que les aides directes à l'acquisition de voitures électriques, qui ne sont pas ciblées en fonction du revenu des bénéficiaires, occupent une place largement prépondérante par rapport au dispositif de leasing social, pourtant destiné à un public socialement ciblé : les dépenses prévues pour 2027 s'élèvent respectivement à 49 millions et à 10,2 millions d'euros.

Compte tenu du poids croissant des dépenses liées aux énergies fossiles et de leurs effets régressifs, la CSL estime indispensable de renforcer le ciblage social des aides étatiques et d'en améliorer l'accessibilité pour les ménages modestes, afin de leur permettre de financer la rénovation énergétique de leur logement.

Notre Chambre revendique en particulier :

Le renforcement du « Top-up social » par rapport au volet classique, en élargissant le cercle des bénéficiaires éligibles et en augmentant les taux de majoration. Cela passe notamment par une réduction de la dégressivité de l'aide en fonction du revenu net de la communauté domestique du demandeur.

La majoration de la subvention d'intérêt accordée dans le cadre du prêt climatique à taux réduit, voire la réintroduction du prêt climatique à taux zéro destiné aux ménages moins aisés.

La CSL demande également des mesures supplémentaires pour protéger les locataires face au choc des prix des énergies fossiles. Dans l'attente de l'instauration d'obligations plus contraignantes à l'égard des propriétaires-bailleurs en matière de performance énergétique, elle propose de mettre en place une contribution directe des bailleurs aux dépenses énergétiques de leurs locataires lorsque les logements présentent une faible performance énergétique.

Enfin, la CSL souligne la nécessité de renforcer la protection des salariés face aux risques liés au dérèglement climatique : vagues de chaleur plus fréquentes et plus intenses, exposition accrue au rayonnement solaire et multiplication des phénomènes météorologiques extrêmes.

L'exposition à ces risques et leurs conséquences ne constituent pas une fatalité : elles dépendent de l'organisation du travail, notamment des horaires, de l'intensité des tâches, des possibilités de récupération, des équipements et de l'aménagement des lieux de travail. Or, les législations nationale et européenne restent insuffisantes en la matière.

La CSL considère que la santé et la sécurité au travail doivent devenir une composante explicite de la stratégie nationale de résilience et d'adaptation au changement climatique. Elle demande dès lors l'inscription, dans le budget de l'État pour 2027, d'un poste budgétaire consacré à l'élaboration immédiate et à la mise en œuvre d'un plan national de prévention et d'adaptation des conditions de travail face au dérèglement climatique, conçu en étroite concertation avec les partenaires sociaux.

7. Inégalités sociales

Malgré sa richesse, le Luxembourg reste marqué par des inégalités importantes : les 20 % les plus aisés disposent d'un revenu total 4,6 fois supérieur à celui des 20 % les plus modestes. Les familles monoparentales, les familles nombreuses et les jeunes sont particulièrement exposés. En 2025, le risque de pauvreté atteint 40,5 % parmi les personnes vivant dans une famille monoparentale, 36,7 % dans les couples avec au moins trois enfants et 26 % chez les 18-24 ans. Ces constats appellent une réponse budgétaire agissant sur les ressources disponibles, les dépenses contraintes et l'accès aux droits.

Le projet de budget 2027 prévoit plusieurs avancées pour les familles : une hausse mensuelle de 45 euros de l'allocation familiale par enfant, une majoration supplémentaire de 15 euros à partir de douze ans et une revalorisation de l'allocation de rentrée scolaire. La dotation à la Caisse pour l'avenir des enfants augmente de 13,4 %, pour atteindre 1 712,6 millions d'euros. La CSL salue ces avancées, mais souligne que certaines familles resteront en dessous du budget de référence établi par le Statec. Celui-ci chiffre, selon la composition du ménage, les dépenses minimales nécessaires pour satisfaire les besoins essentiels et participer adéquatement à la vie en société.

Le complément de vie chère regroupe plusieurs aides dans une procédure unique, prévoit des compléments pour les enfants scolarisés et les personnes âgées modestes et diminue progressivement avec les revenus. La CSL salue ces avancées, mais relève l'absence de hausse du montant de base pour les ménages sans complément spécifique et une couverture insuffisante des jeunes. Les crédits atteignent 184 millions d'euros, sans garantir une amélioration pour chaque ménage. Les dotations au revenu d'inclusion sociale et au revenu pour personnes gravement handicapées progressent également, sans que les documents permettent d'isoler précisément les améliorations individuelles attendues.

En matière d'éducation, la réforme du chèque-service accueil doit réduire les frais supportés par les familles et renforcer la qualité de l'accueil. Son coût est estimé à 106,3 millions d'euros en 2027, auquel s'ajoutent 13,1 millions pour améliorer les ratios d'encadrement. La CSL demande des garanties concernant les conditions de travail, l'encadrement des subventions de loyer et l'égalité d'accès aux places. Concernant les études supérieures, elle salue notamment l'indexation semestrielle des bourses, mais réclame un renforcement des aides afin de limiter l'endettement. Elle conteste en particulier le critère de franchissement d'une frontière pour la bourse de mobilité, qui exclut les étudiants poursuivant leurs études dans leur pays de résidence malgré d'éventuels besoins de logement, et préconise une aide fondée sur ces besoins réels.

Enfin, les dépenses associées à la réduction du risque de pauvreté dans le marquage « PIBien-être » atteignent 4 302,8 millions d'euros. Leur progression ne peut toutefois être assimilée intégralement à un effort nouveau, puisqu'elle comprend aussi des reclassements méthodologiques. Pour la CSL, l'enjeu central est donc l'effectivité des mesures : garantir des ressources suffisantes, couvrir les publics encore insuffisamment protégés et réduire le non-recours. Un suivi transparent des résultats doit accompagner l'effort financier. La lutte durable contre la pauvreté exige surtout une amélioration structurelle des salaires et des pensions, les aides sociales devant rester un filet de protection plutôt qu'un complément permanent à des revenus insuffisants.

8. Observations sur les mesures fiscales

Les dispositions fiscales du projet de budget pour 2027 s'inscrivent dans une politique visant à renforcer l'attractivité du Luxembourg, à accompagner les transitions numérique et écologique et à relancer la construction. Si ces objectifs répondent à des enjeux réels, leur invocation ne saurait suffire à justifier les avantages proposés. La Chambre des salariés entend apprécier ceux-ci à l'aune de leur efficacité, de leur coût pour les finances publiques et de leur incidence sur la répartition de l'effort fiscal. À cet égard, l'insuffisance des évaluations et le manque de transparence sur les bénéficiaires des dépenses fiscales constituent des obstacles récurrents à un débat éclairé.

Cette exigence s'impose d'abord au sujet du report des pertes des entreprises. En permettant de déduire les pertes d'un exercice des bénéfices ultérieurs, ce mécanisme tient compte des fluctuations de l'activité et des délais nécessaires à la rentabilisation de certains investissements. Le projet propose cependant de supprimer la limite de dix-sept ans introduite en 2017, sans chiffrer le stock de pertes concerné ni le coût budgétaire futur. Notre Chambre considère que le délai actuel offre déjà aux entreprises une possibilité de compensation particulièrement favorable et rejette son remplacement par un droit illimité dans le temps.

L'enjeu dépasse d'ailleurs la seule durée du report. À la différence des régimes français, belge et allemand qui sont également illimités, le dispositif luxembourgeois ne prévoit pas de plafond annuel d'imputation, ce qui permet, en principe, de neutraliser intégralement les bénéfices instantanément ou tant qu'un stock de pertes subsiste. Dans une économie accueillant de nombreuses holdings et sociétés de financement intragroupe, cette combinaison accroît durablement la valeur fiscale des pertes anciennes. Sans assimiler les activités financières internationales à des pratiques abusives, notre Chambre souligne les risques budgétaires et réputationnels d'un tel assouplissement, dont les effets auraient dû être évalués préalablement.

La même carence affecte le relèvement des bonifications pour investissement. Réformées en 2024, celles-ci couvrent aussi certaines dépenses d'exploitation liées aux transformations numérique, énergétique et écologique. Le projet porterait leur taux spécifique de 18 à 21 %, et de 6 à 9 % pour certains biens corporels pouvant également bénéficier de la bonification générale de 12 %. Le surcoût annoncé de 20 millions d'euros par an s'ajouterait ainsi à un dispositif mobilisant déjà des dépenses fiscales importantes. Or, faute d'évaluation de son effet d'entraînement et de l'atteinte des objectifs assignés à la bonification, il reste impossible de distinguer les investissements effectivement suscités des effets d'aubaine. Notre Chambre ne peut donc approuver cette extension sans résultats établis sur les transitions recherchées et la dynamique de l'investissement privé.

À ces assouplissements s'ajouterait une nouvelle baisse de l'impôt sur le revenu des collectivités : le taux supérieur passerait de 16 à 15 % au-delà de 250 000 euros de revenu imposable, tandis que le taux réduit serait ramené de 14 à 13 % jusqu'à 200 000 euros, avec une tranche intermédiaire. Le coût annoncé atteindrait 70 millions d'euros par an à plein effet, sans que les hypothèses de calcul soient suffisamment explicitées. Notre Chambre rejette cette baisse supplémentaire, faute de démonstration de ses retombées économiques et au regard du déséquilibre croissant entre la contribution des entreprises et celle des salariés. Les avantages fiscaux doivent répondre aux mêmes exigences de justification et de contrôle que les dépenses directes ; leur multiplication ne saurait se faire au détriment du financement des priorités collectives.

La CSL ne récuse évidemment pas tout soutien fiscal aux entreprises et salue ainsi la prolongation jusqu'à fin 2029 de la bonification pour l'embauche de chômeurs, qui réduit l'impôt à concurrence de 10 % de leur rémunération brute. Son utilité sociale contraste toutefois avec la faiblesse de la dépense projetée malgré un chômage élevé. Il conviendrait d'examiner sa notoriété, son taux de recours et son articulation avec l'aide à l'embauche de chômeurs âgés, afin de renforcer l'efficacité de ces instruments en matière d'insertion durable et d'étudier leur éventuel cumul à l'avenir.

L'exigence d'un soutien public efficace et équitable vaut également pour le logement. Afin de débloquer le marché du neuf et de relancer la construction, le Gouvernement propose de rétablir durablement un amortissement accéléré de 6 % pour les logements locatifs achevés depuis moins de six ans, avec effet rétroactif au 1er janvier 2026. Cet avantage permet de déduire une part accrue de la valeur du bâtiment du revenu imposable des bailleurs, c'est-à-dire une population estimée à 13 % des ménages. Le projet revient ainsi sur les restrictions de 2021 et 2023, notamment en supprimant, pour les biens acquis ou constitués après 2026, la limitation à deux logements par contribuable.

Notre Chambre reconnaît l'urgence de relancer la production, mais conteste un dispositif dont l'efficacité n'est pas démontrée et qui ne garantit ni logements supplémentaires ni loyers abordables. La disparition de la limite à deux biens favorisera particulièrement les contribuables capables de multiplier les acquisitions et risque d'accentuer la concentration du patrimoine. Le seuil de 600 000 euros de base amortissable introduira, en outre, une rupture : dès 2027, son dépassement ferait appliquer le taux ordinaire de 2 % à l'intégralité de la base. Cet effet pourrait orienter l'offre vers de petites surfaces au détriment des besoins familiaux. La CSL, qui rejette ce dispositif, demande de privilégier la production de logements abordables et un soutien ciblé aux primo-acquéreurs de leur résidence principale.

Au-delà de l'immobilier, une répartition plus juste de l'impôt suppose de réexaminer le traitement des revenus du capital. Le passage de six à douze mois de la durée de détention déterminant le caractère spéculatif des plus-values mobilières constitue un premier pas que notre Chambre salue. Sa portée reste néanmoins modeste, puisque l'exonération intégrale demeurera applicable au-delà de douze mois pour les participations inférieures à 10 %. L'absence d'estimation du rendement et d'analyse de la répartition de cet avantage sont regrettables, alors que cette question appelle une réforme plus ambitieuse, afin de contribuer à déplacer la charge fiscale du travail vers le patrimoine et les revenus du capital.

Dans cette perspective, l'adaptation du barème de l'impôt sur le revenu d'une tranche indiciaire en 2027, conformément à l'accord tripartite de juin 2026 et à la suite du crédit d'impôt temporaire de 2026, constitue une avancée attendue. Elle reste toutefois insuffisante pour rattraper le retard accumulé sur l'inflation. Notre Chambre demande que cet ajustement soit conservé dans le barème unique prévu pour 2028, afin que les contribuables relevant actuellement de la classe 1a ne perdent pas l'avantage obtenu en 2027. La réforme à venir portant individualisation de l'imposition des personnes physiques ne saurait revenir sur une compensation déjà accordée et destinée à préserver leur pouvoir d'achat.

Cette préoccupation doit aussi guider l'évolution de la fiscalité carbone. Le passage de la taxe nationale à 50 euros par tonne en 2027 s'accompagnerait d'une revalorisation du crédit d'impôt correspondant, dont la CSL salue l'automaticité. L'adaptation de son montant ne suffit cependant

pas, comme la CSL l'a déjà formulé plusieurs fois : ses seuils et plafonds d'accès doivent également évoluer pour préserver la compensation accordée aux ménages concernés.

La visibilité demeure surtout insuffisante au-delà de 2027. Alors que le système européen d'échange de quotas ETS2 doit s'appliquer en 2028 aux carburants et aux combustibles de chauffage, les prévisions budgétaires maintiennent la taxe nationale sans décision définitive sur son articulation avec le prix européen du carbone. Notre Chambre demande au Gouvernement de clarifier cette question et d'informer les ménages, de manière accessible, sur les coûts auxquels ils seront exposés. L'anticipation des dépenses et des investissements nécessaires à la transition exige une trajectoire lisible, assortie de garanties sociales adaptées.

CONCLUSION

Budget 2027 : les moyens existent, les priorités doivent être budgétisées de manière durable

Le Luxembourg a les moyens de répondre aux défis sociaux, économiques et écologiques auxquels il est confronté. Encore faut-il faire les bons choix. Si le projet de budget pour 2027 comporte des avancées que la Chambre des salariés salue, notamment pour les familles et l'accompagnement des demandeurs d'emploi, il ne traduit pas une ambition suffisante en matière de logement abordable, de transition juste et de répartition équitable de l'effort fiscal. La CSL appelle à réorienter les priorités budgétaires au bénéfice des salariés et des ménages, plutôt qu'à multiplier les avantages fiscaux aux retombées incertaines.

Un diagnostic économique à corriger, pas des droits sociaux à réduire

Les révisions des comptes nationaux modifient sensiblement l'appréciation de la situation économique des années passées. Malgré les crises successives, le Luxembourg n'a pas connu de décrochage global par rapport à son environnement européen entre 2019 et 2025. La croissance a été plus soutenue qu'initialement estimée et les revenus issus de la production ont continué de progresser, davantage du côté des profits que des rémunérations.

Les fragilités conjoncturelles sont réelles, mais elles ne sauraient justifier une remise en cause de l'indexation, une modération salariale systématique ou une réduction supplémentaire de la contribution des entreprises. La préservation intégrale de l'index et un meilleur partage des richesses, notamment par la négociation collective, doivent rester au cœur de la politique économique.

Face au chômage et à la précarisation des parcours, les demandeurs d'emploi doivent bénéficier d'un accompagnement adapté, sans être sanctionnés pour une insuffisance de postes disponibles. En ce qui concerne la pénurie de main-d'œuvre, la qualité des emplois offerts doit également être considérée. Face aux inégalités, dont certaines concernent plus particulièrement les salariés frontaliers, les prestations doivent couvrir les besoins réels et atteindre les publics encore insuffisamment protégés. Elles ne peuvent cependant remplacer une amélioration structurelle des salaires et des pensions.

Les finances publiques demeurent, elles aussi, globalement saines. Le budget courant reste excédentaire et le recours à l'endettement finance les investissements. Cette situation ne justifie ni discours alarmiste ni renoncement aux dépenses nécessaires à l'avenir du pays.

Pour la CSL, la responsabilité budgétaire consiste à préparer l'avenir et à garantir une vie digne. Le budget 2027 doit mettre les capacités financières du pays au service de cette exigence : permettre de vivre de son travail ou de sa pension, de se loger à un coût abordable et de participer à la transition sans subir un nouvel appauvrissement.

Investir dans le logement et la transition écologique : une urgence, pas une variable d'ajustement

La CSL juge inacceptable le recul nominal de l'investissement public prévu en 2027 et la diminution de son poids dans le PIB sur la période pluriannuelle. Les besoins en logements, en infrastructures, en santé et en transition écologique exigent un effort durable. La place croissante des dépenses militaires ne doit pas comprimer les moyens consacrés aux autres priorités collectives.

La crise du droit au logement demeure le principal défi socio-économique du pays. La hausse des loyers et l'atonie de la construction fragilisent les ménages et appellent une intervention publique d'envergure. La CSL salue le renforcement récent des moyens consacrés au logement abordable, mais déplore leur diminution programmée à moyen terme. Elle demande que les dépenses consacrées au logement abordable soient portées à un niveau au moins équivalent à celui des dépenses de défense.

Au-delà de l'acquisition de projets privés, l'État doit renforcer durablement la production publique, constituer des réserves foncières et lutter contre la rétention foncière et la vacance des logements. Un encadrement effectif des loyers est également indispensable. Les avantages fiscaux accordées aux investisseurs ne peuvent tenir lieu de politique garantissant le droit au logement.

La transition écologique exige la même cohérence. Alors que les projections de réduction des émissions restent globalement insuffisantes, en particulier dans le secteur des bâtiments résidentiels, la baisse prévue des aides nationales va à contre-courant des besoins. La CSL réclame des soutiens renforcés et plus accessibles aux ménages modestes pour la rénovation énergétique et la mobilité bas-carbone, ainsi qu'une meilleure protection des locataires face à l'envolée des prix des énergies fossiles. Elle demande également un plan national d'adaptation des conditions de travail au dérèglement climatique, élaboré avec les partenaires sociaux.

Une fiscalité plus juste, plutôt que de nouveaux allègements sans garanties

Le financement de l'État continue de reposer davantage sur les ménages que sur les entreprises. La CSL rejette donc la nouvelle baisse de l'impôt sur le revenu des collectivités, dont les retombées ne sont pas démontrées et dont le coût annoncé manque de transparence. Elle s'oppose également au report illimité des pertes et à l'extension d'avantages fiscaux sans évaluation préalable de leur efficacité.

Le soutien public aux entreprises doit répondre à des objectifs vérifiables d'investissement, d'emploi et de transition, et non alimenter des effets d'aubaine. Cette exigence vaut aussi pour le financement de la Mutualité des employeurs, qui ne doit pas transférer automatiquement aux contribuables des charges relevant des entreprises.

Pour les ménages, l'adaptation du barème fiscal en 2027 constitue une avancée, mais ne compense pas tout le retard accumulé sur l'inflation. Les crédits d'impôt et leurs seuils doivent également être adaptés pour éviter leur érosion. La réforme prévue en 2028 doit préserver les compensations acquises, notamment pour les contribuables actuellement en classe 1a. Plus largement, un rééquilibrage de l'imposition du travail vers le patrimoine et les revenus du capital s'impose.

Luxembourg, le 19 novembre 2026

Pour la Chambre des salariés,





Sylvain HOFFMANN
Directeur

Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.