

N° 8600¹⁰

N° 8601⁹

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

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

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

PROJET DE LOI

**relative à la programmation financière pluriannuelle
pour la période 2025-2029**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES

(12.12.2025)

La Commission se compose de : Mme Diane ADEHM, Président, M. Maurice BAUER Rapporteur ; MM. Guy ARENDT, André BAULER, Mme Taina BOFFERDING, Mme Corinne CAHEN, MM. Sven CLEMENT, Franz FAYOT, Patrick GOLDSCHMIDT, Claude HAAGEN, Fred KEUP, Laurent MOSAR, Marc SPAUTZ, Mme Sam TANSON et M. Michel WOLTER, Membres

*

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
Antécédents	
I. Les prévisions économiques	5
A. Le contexte international	5
B. Perspectives économiques pour le Luxembourg	7
C. La situation actuelle du Luxembourg	10
II. Les objectifs budgétaires pour la période 2026-2029	12
III. Le projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029	13
A. La trajectoire pluriannuelle des finances publiques – aperçu général	14
B. Les administrations publiques	16
C. L'administration centrale	18
D. Les administrations de sécurité sociale	20
E. Les administrations locales	23
F. Les investissements	25
G. Évolution de la dette publique	26
H. Analyse de sensibilité et risques	29
IV. L'exécution budgétaire des exercices 2024 et 2025	35
A. Le compte général 2024	35
B. Les prévisions de l'exécution du budget de l'exercice 2025	37
V. Le projet de budget pour l'exercice 2026	39
A. Observation méthodologique	39
B. Le projet de budget pour l'exercice 2026	39
C. Les recettes budgétaires	40
D. Les dépenses budgétaires	41
E. Les accents politiques du projet de budget 2026	43
F. Intégration du PIBien-être dans la procédure budgétaire	58
G. Commentaire du budget des recettes	60
VI. Les avis	74
A. Avis Syndicat des villes & communes luxembourgeoises	74
B. Avis de la Chambre des Métiers	74
C. Avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics	75
D. Avis du Conseil national des finances publiques	76

E. Avis du Conseil d'État	77
F. Avis de la Chambre des salariés	78
G. Avis de la Cour des comptes	78
H. Avis de la Chambre de Commerce	79
I. Avis de la Banque centrale du Luxembourg	80
VII. La politique sociale de lutte contre la pauvreté	81
A. Les débuts de la protection sociale au Luxembourg	83
B. Relevé des aides sociales disponibles	84
C. L'impact des transferts sociaux dans la réduction de la pauvreté	90
D. Mesures prises depuis l'entrée en fonction de la coalition gouvernementale de 2023	92
E. La pauvreté des enfants au Luxembourg	99
F. Les perspectives et engagements du budget 2026	100
VIII. Renforcer le « triple A » pour pérenniser le « triple S »	107
IX. Recommandations du rapporteur	109
X. Projet de loi n° 8600	112
A. Commentaire des articles	112
B. Texte du projet de loi n° 8600	126
XI. Projet de loi n° 8601	138
A. Commentaire des articles	138
B. Texte du projet de loi n° 8601	140

*

ANTÉCÉDENTS

Les deux projets de loi, le projet de loi n°8600 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2026 (ci-après « budget 2026 ») et le projet de loi n°8601 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029 (ci-après « LPFP 2025-2029 »), ont été déposés et présentés à la Chambre des députés en date du 8 octobre 2026 par Monsieur Gilles ROTH, ministre des Finances.

À l'occasion de sa réunion du 1^{er} juillet 2025, la Commission des Finances, sur proposition du président du groupe politique chrétien-social Marc SPAUTZ, a désigné Monsieur Maurice BAUER rapporteur des deux projets de loi précités.

La Commission des Finances s'est réunie à dix reprises pour examiner le projet de budget et les avis y relatifs, ainsi que pour entendre les représentants du Ministère des Finances, des administrations fiscales, du STATEC, du Conseil national des finances publiques, de la Banque Centrale et de la Cour des Comptes.

Elle a adopté le présent rapport au cours de sa réunion du 12 décembre 2025.

Le calendrier de ses réunions est reproduit ci-dessous :

<i>Date</i>	<i>Ordre du jour</i>
8 octobre 2025	Dépôt du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2026 et du projet de loi de programmation financière
10 octobre 2025	Échange de vues avec des représentants de l'Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA (AED)
14 octobre 2025	Présentation du budget du département Finances
17 octobre 2025	Échange de vues avec des représentants de l'Administration des contributions directes (ACD)

<i>Date</i>	<i>Ordre du jour</i>
11 novembre 2025	Échange de vues avec des représentants du STATEC au sujet des dernières prévisions économiques
18 novembre 2025	Présentation de l'évaluation du Conseil national des finances publiques (CNFP)
21 novembre 2025	Présentation de l'avis de la Cour des comptes
1 ^{er} décembre 2025	Présentation de l'avis de la Banque centrale du Luxembourg
5 décembre 2025	Examen des avis du Conseil d'État et des chambres professionnelles
12 décembre 2025	Présentation et adoption du projet de rapport

Le rapporteur a également eu des entrevues avec les organismes et associations suivants :

<i>Date</i>	<i>Organisme/Association</i>
6 août 2025	Inter-Actions
6 août 2025	Stëmm vun der Strooss
7 août 2025	Elisabeth
8 août 2025	Entente des Offices Sociaux
8 août 2025	Hëllef um Terrain (HuT)
19 août 2025	Comité national de défense sociale (CNDS)
10 septembre 2025	CJF – Caritas Jeunes et Familles
13 octobre 2025	Ministère de la Famille, des Solidarité, du Vivre ensemble et de l'Accueil
16 octobre 2025	Fédération des acteurs du secteur social (FEDAS)
16 octobre 2025	Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL)
16 octobre 2025	FEDIL
17 octobre 2025	Luxembourg For Finance
20 octobre 2025	Luxembourg Confederation
21 octobre 2025	Société Nationale des Habitations à Bon Marché
21 octobre 2025	Fonds du Logement
23 octobre 2025	Fédération des Artisans
23 octobre 2025	Inspection Générale des Finances
23 octobre 2025	Jugendrot
23 octobre 2025	Jugendparlament
23 octobre 2025	CNEL – Conférence Nationale des Élèves du Luxembourg
27 octobre 2025	ACA
29 octobre 2025	Chambre des Métiers
29 octobre 2025	ABBL
29 octobre 2025	Association des Cercles d'Étudiants Luxembourgeois (ACEL)
31 octobre 2025	Mouvement Ecologique
10 novembre 2025	CGFP
11 novembre 2025	Chambre des Salariés
11 novembre 2025	Info-Handicap
12 novembre 2025	SYVICOL
13 novembre 2025	Horesca
13 novembre 2025	Chambre de Commerce
13 novembre 2025	UNICEF
14 novembre 2025	Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics

<i>Date</i>	<i>Organisme/Association</i>
17 novembre 2025	Fonds National de Solidarité
19 novembre 2025	Ombudsman
19 novembre 2025	OKAJU
19 novembre 2025	Université du Luxembourg
20 novembre 2025	Croix-Rouge

Le rapporteur est profondément reconnaissant envers tous les interlocuteurs, administrations, ministères, associations, fédérations et institutions qu'il a eu le privilège de rencontrer durant ce voyage à travers le Luxembourg pour leur disponibilité. Il a toujours été accueilli à bras ouverts pour partager leur expertise, compétence professionnelle et leurs conseils et échanges constructifs.

Il tient aussi à féliciter les chambres professionnelles, la Banque Centrale du Luxembourg, la Cour des comptes et le Conseil national des finances publiques pour la qualité de leurs avis qui ont permis, à travers leur grande expérience et leur professionnalisme, de fournir des éléments cruciaux d'analyses et de suggestions pour la rédaction du présent rapport, malgré les délais restreints.

Le rapporteur tient à exprimer ses sincères remerciements à toutes celles et ceux qui ont rendu possible la préparation ainsi que la rédaction du présent rapport, soit par leur travail, leurs conseils, leurs suggestions ou tout simplement leur support.

Il tient à remercier :

- tout particulièrement Henri Wagener, conseiller parlementaire, qui a guidé et accompagné le rapporteur avec son expérience, son travail, son engagement exemplaire et son calme, ainsi que
- Norry Dondelinger, Secrétaire parlementaire, Annette Welsch, responsable de la communication, Dani Schumacher, conseiller parlementaire, Serge Conrad, conseiller politique du CSV et Marc Reiter, secrétaire parlementaire adjoint, pour leur soutien et aide, ainsi que
- Marc Spautz pour sa confiance, ainsi que
- tous les membres du groupe parlementaire pour leurs encouragements et conseils importants, ainsi que
- tous les collaboratrices et collaborateurs internes et externes du groupe parlementaire du CSV pour leur aide et collaboration précieuse et énormément appréciée. Leur travail et leurs contributions ont permis de présenter ce rapport qui se veut une contribution modeste sur l'avenir des finances publiques au Luxembourg.

Le rapporteur souhaite également remercier les membres de la Commission des Finances pour les échanges constructifs et particulièrement la secrétaire-administrateur Caroline Guezennec pour l'excellente collaboration et ses conseils précieux.

*

I. LES PRÉVISIONS ÉCONOMIQUES

A. Le contexte international

La croissance de l'économie mondiale est restée solide en 2024 (+3,3 % d'après la Commission européenne), soutenue en particulier par la bonne tenue des États-Unis (+2,8 %), de la Chine (+5,0 %, en ligne avec l'objectif fixé par Pékin) et de l'Inde (+6,5 %, malgré un ralentissement par rapport aux années précédentes). Avec le repli de l'inflation, les politiques monétaires ont adopté une posture plus souple, se traduisant le plus souvent par des réductions de taux d'intérêt. Sur ce plan, les situations nationales ont divergé : au Japon, l'inflation est restée élevée et supérieure à la progression des salaires, ce qui a pesé sur la consommation et plongé l'économie dans une quasi-stagnation. En Europe, l'inflation a nettement reculé, sans toutefois relancer franchement l'activité : dans la zone euro, la croissance est restée en deçà de 1 % (+0,8 % en 2024 après +0,7 % en 2023). L'Allemagne, qui a connu une deuxième année de légère récession, a fortement contribué à ce faible résultat, contrairement à l'Espagne qui a joué un rôle de moteur, portée par une demande intérieure solide, un tourisme dynamique et un marché du travail bien orienté (dans un contexte d'immigration particulièrement soutenue).

Depuis le début de l'année 2025, le contexte économique international s'est nettement transformé sous l'effet de la nouvelle politique commerciale des États-Unis. Celle-ci repose largement sur une

utilisation massive des droits de douane afin de protéger l'économie américaine d'une concurrence extérieure jugée déloyale, avec des niveaux de taxation exceptionnellement élevés (il faut remonter à plus d'un siècle pour observer des taux comparables). Cette stratégie comporte de nombreux risques, tant pour les États-Unis eux-mêmes que pour leurs principaux partenaires. Parmi les conséquences anticipées figurent un repli de l'activité et des échanges mondiaux, une désorganisation des chaînes de valeur et un regain d'inflation (notamment aux États-Unis et dans les pays qui adopteraient des mesures de rétorsion marquées à l'encontre des importations américaines).

Le durcissement des droits de douane américains a fortement affecté l'évolution du PIB des États-Unis et de l'Europe au premier semestre 2025. Les importations américaines ont nettement accéléré au premier trimestre (ce qui a pesé à la baisse le PIB américain), en anticipation de la hausse annoncée des tarifs, puis ont fortement reculé au deuxième trimestre.

Le mouvement a été similaire en Europe, avec une forte hausse des exportations vers les États-Unis au 1^{er} trimestre (contribuant positivement au PIB), suivie d'un recul marqué au 2^e trimestre. Au-delà de ces variations trimestrielles heurtées, si l'on compare l'évolution du PIB sur l'ensemble du 1^{er} semestre 2025 à celle du 2^d semestre 2024, on observe un ralentissement aux États-Unis, tandis que la zone euro (hors Irlande) maintient une croissance stable. Sur la première partie de 2025, l'Espagne continue d'afficher la performance la plus robuste de la zone euro.

Les enquêtes de conjoncture réalisées durant l'été indiquent globalement une légère amélioration en zone euro. L'indice composite d'activité issu des enquêtes PMI (Purchasing Managers' Index, indicateur fondé sur les réponses de directeurs d'achats et permettant de suivre rapidement l'évolution de l'activité économique) progresse en août pour le 3^e mois consécutif, avec des signaux mieux orientés à la fois pour l'industrie (qui sort en août de la zone de contraction où elle se trouvait depuis la mi-2022) et pour les services.

Concernant les prévisions économiques internationales, l'accord commercial entre l'Union européenne (UE) et les États-Unis, annoncé le 27 juillet dernier, a permis de réduire certaines incertitudes économiques, en particulier le risque de dérive vers une guerre commerciale. Il a ainsi apporté un facteur de stabilité aux projections présentées dans la Note de conjoncture du STATEC (NDC) 1-25. Malgré cette avancée, l'environnement international demeure toutefois marqué par des tensions importantes, tant sur le plan commercial que géopolitique.

Les prévisions du STATEC pour le projet de budget 2026 du Luxembourg reposent principalement sur le scénario international élaboré par l'institut Oxford Economics (OE) en avril 2025. Ces projections ont été actualisées en août pour la partie inflation/salaires, afin d'intégrer les annonces du Gouvernement relatives à la stabilisation des prix de l'électricité. Les effets de ces mesures sur l'activité, l'emploi, les finances publiques, etc., à court terme seront quantifiés par le STATEC dans le cadre de la NDC 2-25.

Dans la NDC 1-25, les hypothèses retenues prévoient une croissance du PIB de la zone euro de 0,8% en 2025 et de 1,0% en 2026. Les perspectives pourraient toutefois se révéler plus favorables qu'anticipé en 2025, grâce à une conjoncture meilleure que prévu au cours des deux premiers trimestres, portée notamment par des exportations bien orientées et une consommation intérieure solide. À un horizon plus long, sur la période 2026-2029, OE table sur une amélioration graduelle de la croissance jusqu'à 1,8% en 2028, avant un léger ralentissement à 1,5% en 2029.

S'agissant des prix à la consommation, les hypothèses retiennent une inflation de 1,9% pour la zone euro en 2025, puis de 1,5% en 2026. À partir de 2027, l'inflation annuelle se stabiliserait légèrement au-dessus de 2%, avec une moyenne estimée à 2,2% entre 2027 et 2029.

Du côté de la politique monétaire, les prévisions reposent sur un taux d'intérêt de 2,2% en 2025, qui se stabiliserait autour de 2,1% à partir de 2026. Pour les marchés boursiers européens, particulièrement déterminants pour les activités financières luxembourgeoises, l'Euro Stoxx est attendu en hausse de 4,6% en 2025, avant une pause en 2026, puis une progression moyenne de 2,7% par an sur la période 2027-2029. L'évolution récente des marchés laisse cependant présager une performance meilleure qu'escompté pour 2025 : depuis le début de l'année, l'indice affiche déjà une hausse de 8,6 % par rapport à 2024.

Enfin, les perspectives concernant les marchés de l'énergie et les taux de change traduisent une vision plutôt prudente de l'économie mondiale. Le prix du Brent passerait sous la barre des 70 USD/baril à partir de 2026, ce qui traduirait une dégradation des perspectives globales à court terme. Par ailleurs, en lien avec la politique économique de l'administration Trump, OE anticipe un euro relativement fort face au dollar, avec un taux de change de 1,13 USD/EUR en 2025, puis de 1,16 USD/EUR sur la période 2026-2029. Cette appréciation de l'euro contribuerait à accentuer la baisse des prix du pétrole en Europe.

Risques

Le degré d'incertitude entourant ces prévisions reste particulièrement élevé. Au moment de leur élaboration, le principal facteur d'incertitude concernait l'évolution des droits de douane américains, auquel s'ajoutent des tensions géopolitiques toujours présentes. Dans ce contexte, le STATEC a présenté deux scénarios alternatifs dans sa NDC 1-2025 afin d'illustrer différentes trajectoires possibles en fonction des orientations budgétaires internationales.

Le scénario défavorable, intitulé « Correction des marchés », repose sur une perte de crédibilité de la politique budgétaire américaine, provoquant dès 2025 une chute des valorisations boursières et une remontée des taux d'intérêt de long terme. Ce choc financier pèserait fortement sur la demande mondiale et sur la croissance du PIB en zone euro, avec un écart négatif estimé à -0,8 point de pourcentage en 2026 par rapport au scénario central.

À l'inverse, le scénario favorable, dit de « Relance publique », suppose un renforcement des mesures de soutien budgétaire, notamment en Chine et dans l'UE, ainsi qu'une augmentation des dépenses de défense. Cette impulsion stimulerait les échanges intra-européens et soutiendrait davantage la croissance, avec un impact positif évalué à +0,2 point en 2025 et +0,4 point en 2026 par rapport au scénario central.

B. Perspectives économiques pour le Luxembourg

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

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

¹ 2005-2023

Les comptes nationaux annuels révisés, publiés par le STATEC en septembre 2025, font apparaître une légère révision à la hausse de la croissance cumulée sur la période 2023-2024, de +0,2 point de pourcentage. Pour 2023, la croissance est désormais estimée à +0,1%, contre -0,7% dans les précédentes estimations. En revanche, la croissance pour 2024, initialement basée sur les comptes trimestriels, est revue à la baisse à +0,4%, au lieu de +1,0% auparavant.

Activité

Après la finalisation des prévisions, les comptes nationaux trimestriels révisés pour 2024 et le 1^{er} trimestre 2025, ainsi que la première estimation pour le 2^e trimestre, ont été diffusés. Ils montrent d'une part une évolution du PIB moins favorable au second semestre 2024, mais d'autre part un meilleur 1^{er} trimestre 2025 que celui retenu dans la NDC 1-25 (0,7% au lieu de -1% en variation trimestrielle). L'« acquis de croissance » pour 2025 s'en trouve relevé à 0,2% (contre -0,5% auparavant).

La prévision de croissance de 1% pour 2025, avancée dans la NDC 1-25, pourrait donc être confirmée, à condition que le second semestre enregistre une progression trimestrielle moyenne de 1%.

Pour 2026, une amélioration des résultats du secteur financier permettrait de porter la croissance du PIB à 2,0%. Sur la période 2027-2029, le STATEC anticipe une croissance moyenne de 2,4%, principalement tirée par le secteur privé. Même si ce rythme est plus soutenu que celui prévu pour 2025-2026, il s'agit d'une révision à la baisse par rapport aux projections antérieures, qui prévoyaient 2,7% de croissance en moyenne sur 2025-2027.

Cette révision traduit une nouvelle trajectoire du potentiel de croissance. Depuis environ six ans, l'estimation du PIB potentiel de l'économie luxembourgeoise est régulièrement revue à la baisse. Elle serait inférieure à 2% pour 2025-2026, avant de se redresser progressivement pour atteindre 2,1% en fin d'horizon. L'output gap négatif ne se résorberait ainsi que très lentement sur la période de prévision.

Marché du travail

Depuis 2022, la progression de l'emploi au Luxembourg a nettement ralenti et s'est stabilisée à un niveau historiquement faible en 2024-2025, en particulier dans les branches marchandes. Même si les perspectives se sont légèrement améliorées dans l'industrie et la construction au 2^e trimestre 2025, la croissance annuelle de l'emploi pour l'ensemble de l'année resterait modérée, autour de 1%, portée surtout par le secteur public. Le taux de chômage demeurerait élevé, proche de 6%.

À partir de 2026, dans le sillage du redressement attendu de l'activité, le STATEC prévoit un renforcement modéré de la croissance de l'emploi (+1,5%), accompagné d'une légère baisse du taux de chômage (de 6% à 5,9%), avec une contribution plus marquée du secteur marchand.

En fin d'horizon de prévision, la croissance de l'emploi atteindrait 1,9%, tandis que le taux de chômage diminuerait progressivement pour s'établir à 5,1%.

Inflation / salaires

L'indexation automatique des salaires en mai 2025 a entraîné une hausse sensible des prix des services. L'inflation devrait poursuivre sa progression dans les prochains mois, portée par le renforcement des effets de base positifs liés à l'énergie en fin d'année. Une inflation plus élevée qu'anticipé au deuxième trimestre 2025 conduit le STATEC à relever sa prévision annuelle à 2,1%, contre 1,9% auparavant.

En 2026, la baisse attendue des cours du pétrole, combinée aux mesures gouvernementales sur les tarifs de l'électricité (qui se traduisent par une réduction de 9% en moyenne sur l'année), devrait entraîner un recul des prix de l'énergie de près de 7%. Cette évolution contribuerait à ramener l'inflation globale à 1,4 %. L'inflation des services est estimée à 2,3% en 2025 et 2,5% en 2026, tandis que celle de l'alimentation passerait de 2,0% en 2025 à 2,3% en 2026. La prochaine tranche d'indexation des salaires est prévue pour le troisième trimestre 2026.

À moyen terme, l'inflation se stabiliserait autour de 2 %, en cohérence avec la tendance attendue dans la zone euro. Un espacement plus important entre les tranches indiciaires limiterait les hausses salariales directement liées à l'évolution des prix (contrairement à 2023, marqué par trois tranches), réduisant ainsi les risques d'effets de second tour sur l'inflation.

Par ailleurs, la baisse temporaire des cotisations patronales a contribué à freiner la hausse des coûts salariaux en 2024. Leur retour à la normale en 2025 devrait cependant se traduire par une progression plus marquée, avec une augmentation attendue de 3,3% cette année.

À partir de 2026, les coûts salariaux augmenteraient à un rythme plus modéré, autour de +2,3% par an, avant de remonter légèrement à +2,5% en fin d'horizon de prévision. Les dernières mesures décidées dans le cadre de la Sozialronn n'ont pas été intégrées, en particulier celles touchant aux coûts salariaux et aux revenus des ménages à partir de 2026.

Ventes de carburants / émissions de CO₂

Les émissions de CO₂ reculent depuis plusieurs années, principalement en raison de la diminution des ventes de carburants. Cette tendance s'est accentuée durant les crises récentes (Covid-19, flambée des prix de l'énergie), avant de s'atténuer légèrement en 2023 et 2024.

Après une baisse de 2% en 2023 et de 3% en 2024 (contre un recul annuel moyen de 8% entre 2019 et 2023), les ventes de carburants devraient encore diminuer de 4% en 2025, puis de 5% en 2026. Ces projections reposent sur une politique inchangée et tiennent compte notamment de la hausse graduelle de la taxe CO₂ au Luxembourg. La montée en puissance des véhicules électriques et hybrides devrait renforcer cette évolution, entraînant également une diminution des recettes fiscales issues des accises sur les carburants.

Dans ce contexte, les émissions de gaz à effet de serre suivraient une trajectoire similaire, avec une baisse estimée à 2,6% en 2025 et 3,4% en 2026. Toutefois, la mise en place du nouveau système d'échange de quotas d'émission « ETS2 », prévue pour 2027, introduit des incertitudes sur l'évolution des prix des énergies fossiles, tant au Luxembourg qu'à l'étranger, et donc sur la trajectoire future des émissions de CO₂.

Tableau : Prévisions macroéconomiques pour le Luxembourg (détail)

	1995-2024	2024	2025	2026	2027	2028	2029
<i>Environnement international</i> <i>Évolution en % (ou spécifié différemment)</i>							
PIB zone euro (vol.)	1,5	0,8	0,8	1,0	1,7	1,8	1,5
Indice boursier européen EuroStoxx	4,4	14,0	4,6	-0,1	3,3	2,4	2,3
Prix PIB zone euro	1,9	2,9	2,3	2,1	2,0	2,0	2,1
Prix pétroliers (USD/baril)	58,5	80,5	69,8	64,3	66,5	69,8	72,3
Taux de change (USD/EUR)	1,2	1,08	1,13	1,16	1,16	1,16	1,16
Taux d'intérêt court terme EUR	2,1	3,6	2,2	2,1	2,1	2,1	2,1
Taux d'intérêt long terme EUR	3,4	3,0	3,3	3,4	3,5	3,5	3,5
<i>Principaux agrégats macroéconomiques</i> <i>Évolution en % (ou spécifié différemment)</i>							
PIB valeur (mis EUR)	—	86,18	89,64	94,31	99,57	105,11	111,00
Idem, évolution en %	6,2	5,0	4,0	5,2	5,6	5,6	5,6
RNB (mia EUR)	—	61,097	62,01	64,30	67,12	70,25	73,67
Idem, évolution en %	5,2	8,7	1,5	3,7	4,4	4,7	4,9
PIB potentiel (vol.) ¹	3,1	1,5	1,6	1,8	1,9	2,0	2,1
Ecart de production (en % du PIB pot.) ¹	-0,2	-5,3	-5,9	-5,7	-5,3	-5,0	-4,7
PIB (en vol.)	2,9	0,4	1,0	2,0	2,3	2,3	2,4
Emploi total intérieur ²	3,0	1,0	1,0	1,5	1,7	1,8	1,9
Taux de chômage (% de la pop. active, déf. ADEM)	4,6	5,8	6,0	5,9	5,7	5,4	5,1
Indice des prix à la consommation (IPCN)	2,1	2,1	2,1	1,4	2,0	2,1	2,0
Echelle mobile des salaires (1.1.1948=100)	—	944,43	960,17	978,12	998,44	1017,05	1034,00
Idem, évolution en %	2,0	2,5	1,7	1,9	2,1	1,9	1,7
Coût salarial nominal moyen, évolution en %	3,1	3,5	3,3	2,3	2,3	2,4	2,5
Ventes de carburants	1,0	-2,9	-3,4	-4,5	-6,8	-7,9	-6,2
Emissions de gaz à effet de serre ⁴	-2,2	-0,3	-2,6	-3,4	-4,6	-5,1	-3,9
<i>Population, marché du travail</i> <i>Niveaux (1000 pers.) et taux de croissance</i>							
Population totale (1000 pers.) ³	—	682,8	692,4	702,0	712,2	722,7	733,5
Idem. évolution en %	1,8	1,6	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5
Emploi total intérieur (1000 pers.)	—	516,0	521,2	529,0	538,0	547,9	558,4
Idem. évolution en %	3,0	1,0	1,0	1,5	1,7	1,8	1,9
Emploi résident (1000 pers.)	—	294,2	297,1	300,7	304,6	308,5	312,5
Idem. évolution en %	1,9	0,7	1,0	1,2	1,3	1,3	1,3
Emploi frontalier (1000 pers.)	—	235,9	238,5	243,0	248,5	254,4	260,9
Idem. évolution en %	5,1	1,2	1,1	1,9	2,3	2,4	2,6
Population active (1000 pers.)	—	312,2	316,1	319,7	323,1	326,0	329,1
Idem. évolution en %	2,0	1,3	1,3	1,1	1,0	0,9	0,9
Nombre de chômeurs (1000 pers. déf. ADEM)	—	18,0	19,0	19,0	18,5	17,5	16,7
Idem. évolution en %	4,9	11,4	5,5	0,0	-2,7	-5,2	-5,0

Source : STATEC (1995-2024 : données observées ou estimées ; 2025-2026 : prévision issues de la NDC 1-2025 et des prévisions d'inflation du 6 août 2025 ; 2027-2029 : Projections de moyen terme du STATEC de l'été 2025) ; Hypothèses internationales : *Oxford Economics*

1 PIB potentiel basé sur la méthode „Com-Lux“, c-à-d. la méthode communautaire harmonisée, adaptée aux spécificités luxembourgeoises.

2 Concept comptes nationaux

3 Au 31 décembre

4 2005-2024

C. La situation actuelle du Luxembourg

Au Luxembourg, les données annuelles révisées des comptes nationaux tel que publiées par le STATEC en Septembre 2025 confirment le diagnostic – déjà mis en évidence dans la version précédente – d’une activité économique poussive depuis 2022. Le PIB en volume ne progresse que très modestement en 2024 (+0,4%), après une quasi-stagnation en 2023 (+0,1%) et une récession en 2022 (-1,1%).

Avec une hausse de +0,6% au 2^e trimestre 2025, le PIB en volume enchaîne un troisième trimestre consécutif de croissance, mais cette embellie intervient après un net recul au cours des 2^e et 3^e trimestres 2024, en particulier dans les services d’information et de communication (branche dont les révisions ont le plus influencé le profil annuel du PIB en volume, à la hausse pour 2023 et à la baisse pour 2024). Ces services montrent un certain redressement sur les deux premiers trimestres de 2025, contribuant de manière significative à la croissance globale.

Les activités à dominante non marchande (administration publique, défense, éducation, santé), les services aux entreprises ainsi que le commerce soutiennent également – mais plus modestement – la reprise de l’activité au 1^{er} semestre 2025. S’agissant des services financiers, l’activité suit globalement une trajectoire de stagnation sur les trimestres récents (la valeur ajoutée de cette branche a toutefois été révisée à la hausse pour 2024, avec une progression en volume proche de 4%, contre une baisse d’environ 1% selon les estimations antérieures).

Les enquêtes de conjoncture, arrêtées à août 2025, dressent un tableau très contrasté. La construction, dont l’activité s’était fortement contractée en 2022 et 2023, reste en difficulté, même si le moral des entrepreneurs y suit de nouveau une tendance légèrement haussière depuis le début de 2025. Dans l’industrie, l’indicateur de confiance avait touché un point bas au printemps 2023. Il s’est redressé de façon tendancielle par la suite, mais montre une dégradation assez nette depuis juin, en grande partie liée à un ressenti plus négatif dans la métallurgie et les biens d’équipement.

Le climat des affaires dans les services non financiers, bien orienté durant la seconde moitié de 2024, s’est infléchi à l’entrée de 2025 et ne présente pas, à ce stade, de signes clairs d’amélioration sur les derniers mois, à la différence de ce que l’on observe pour la zone euro. La confiance des consommateurs au Luxembourg, malgré une forte volatilité des données mensuelles, tend globalement à s’améliorer récemment (avec des ménages plus confiants quant à l’évolution de leur situation financière). Dans la zone euro, le moral des consommateurs se situe plutôt dans une phase de stabilisation, avec toutefois des écarts marqués entre pays (amélioration en Allemagne, dégradation en France, notamment).

L’inflation au Luxembourg avait fortement accéléré en 2022 et 2023 (respectivement +6,3% et +3,7%) dans le sillage de la crise énergétique liée au conflit en Ukraine, un schéma observé également au niveau de la zone euro. Elle a nettement diminué en 2024 (+2,1%), repassant même sous la barre de 1% en fin d’année. La hausse des prix à la consommation se redresse légèrement au début de 2025, mais ce mouvement tient principalement à des facteurs ponctuels, comme la levée partielle des boucliers tarifaires sur l’énergie et l’activation d’une nouvelle tranche indiciaire en mai 2025.

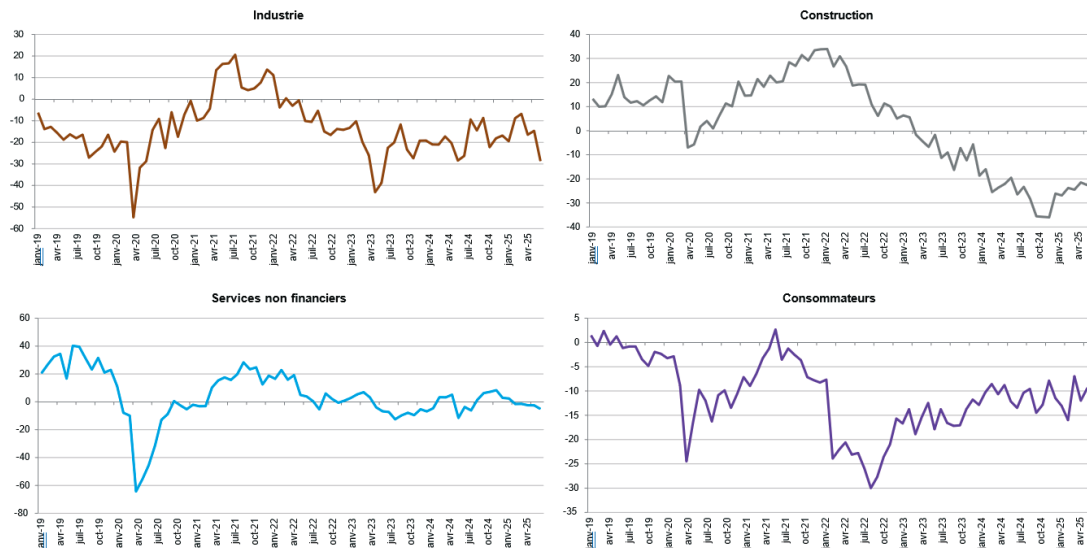
Dans l’ensemble, les tensions sur les prix à la consommation restent stables au Grand-Duché, conformément aux tendances observées dans la zone euro. En outre, comme déjà constaté en 2024, le Luxembourg continue de se distinguer par une inflation relativement faible sur les services et les produits alimentaires par rapport aux autres pays européens.

Les salaires avaient fortement augmenté en 2023 (le coût salarial moyen progressant de +7,5%), sous l’effet principalement des trois tranches indiciaires appliquées au cours de l’année. En 2024, la hausse du coût salarial moyen est plus modérée (+3,5%), le ralentissement de l’inflation réduisant l’impact de l’indexation. Sur l’ensemble du 1^{er} semestre 2025, la progression reste d’un ordre de grandeur comparable (+3,6% sur un an).

La faiblesse de l’activité économique depuis 2022, s’est traduite par un net ralentissement des créations d’emplois. La croissance de l’emploi intérieur est ainsi passée de 3,3% en 2022 à 1,9% en 2023, puis à 1,0% en 2024. Sur la première moitié de 2025, l’emploi continue d’augmenter à un rythme annuel proche de 1%, avec toutefois une légère amélioration au 2^e trimestre (+1,0 % sur un an, après +0,8% au 1^{er} trimestre). Cette amélioration provient en partie de branches à dominante non marchande (administration publique, santé), ainsi que d’une baisse des effectifs moins marquée dans la construction et l’industrie. Les perspectives d’emploi dans ces deux secteurs montrent d’ailleurs quelques signes d’amélioration dans les enquêtes de conjoncture, y compris celle couvrant la période jusqu’en août.

Le taux de chômage, après avoir atteint un plancher de 4,7% de la population active à la mi-2022, a progressivement augmenté pour atteindre 6,0% au printemps 2025. Il a toutefois légèrement reflué à 5,9% en juin et juillet 2025, mais il reste trop tôt pour y voir l'amorce d'une baisse durable.

*Graphique : Enquêtes de conjoncture Luxembourg – indicateurs de confiance
(Dernier point : août 2025)*



Sources : STATEC, BCL (données désaisonnalisées, indicateurs exprimés en points)

Tableau : Indicateurs conjoncturels récents

Variations annuelles en %, sauf mention contraire

	nov.- 24	déc.- 24	janv.- 25	févr.- 25	mars- 25	avr.- 25	mai- 25	juin- 25	juil- 25	Moyennes des 3 derniers mois	Même période de l'année précédente
Activité											
Production industrielle par jour ouvrable, en volume	-2,1	3,3	2,2	1,5	-3,5	-0,3	-1,8	–	–	-1,9	0,9
Production dans la construction par jour ouvrable, en volume	-1,7	-6,5	8,9	1,1	-0,4	0,7	-5,9	–	–	-1,8	-4,4
Chiffre d'affaires en volume du commerce de détail hors vente par correspondance et carburants	-2,1	2,8	3,3	-2,8	-4,1	5,4	-1,1	-0,7	–	1,1	-5,3
Prix, salaires											
Indice des prix à la consommation (IPCN)	0,8	1,0	1,9	1,7	1,3	1,7	2,0	2,2	2,3	2,2	2,3
Inflation sous-jacente	1,6	1,5	1,8	1,8	1,5	2,0	2,3	2,3	2,4	2,4	2,3
Indice des produits pétroliers	-12,6	-8,1	4,4	-0,1	-2,7	-6,1	-4,1	-1,0	0,0	-1,7	2,0
Indice des prix à la production industrielle	-0,4	-0,4	0,9	2,3	3,1	6,1	5,4	4,5	–	5,3	-10,4
Indice des prix à la construction ¹	0,8	0,8	1,2	1,2	1,2	1,5	1,5	1,5	–	1,5	1,7

Variations annuelles en %, sauf mention contraire

	nov.- 24	déc.- 24	janv.- 25	févr.- 25	mars- 25	avr.- 25	mai- 25	juin- 25	juil- 25	Moyennes des 3 derniers mois	Même période de l'année précédente
Coût salarial moyen par personne (CNT)	2,2	2,2	2,8	2,8	2,8	4,4	4,4	4,4	—	4,4	3,1
Commerce extérieur											
Exportations de biens en volume	-6,2	1,3	0,7	1,0	-4,0	-3,4	-1,4	—	—	-3,0	1,3
Importations de biens en volume	-2,1	-2,7	-10,2	-9,9	4,0	-3,1	0,2	—	—	0,4	-4,0
Emploi, chômage											
Emploi salarié intérieur	0,9	0,6	0,7	0,8	0,7	0,7	1,0	0,9	1,3	1,1	0,7
Emploi national	0,7	0,5	0,6	0,7	0,6	0,7	1,1	1,0	1,2	1,1	0,6
Taux de chômage (en % de la population active, cvs, ADEM)	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9	6,0	6,0	5,9	5,9	5,9	5,8

Source : STATEC

*

II. LES OBJECTIFS BUDGÉTAIRES POUR LA PÉRIODE 2026-2029

En vertu de la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, les lois de programmation pluriannuelle constituent un pilier de l'encadrement législatif de la politique budgétaire.

Elles visent à offrir une vision d'ensemble et à moyen terme des orientations financières des trois composantes de l'Administration publique : l'Administration centrale, les Administrations locales et la Sécurité sociale. Ces orientations s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes pour chacun de ces secteurs.

Sur la base des prévisions établies dans le cadre des travaux budgétaires pour l'exercice 2026, la trajectoire des finances publiques sur la période 2025-2029 se présente comme suit :

	2025		2026		2027		2028		2029	
	en mio	en % du PIB	en mio	en % du PIB	en mio	en % du PIB	en mio	en % du PIB	en mio	en % du PIB
Solde nominal :										
Administration centrale	-1 206	-1,3%	-1 489	-1,6%	-1 498	-1,5%	-1 501	-1,4%	-1 535	-1,4%
Administrations locales	-133	-0,1%	+85	+0,1%	+142	+0,1%	+137	+0,1%	+126	+0,1%
Sécurité sociale	+633	+0,7%	+996	+1,1%	+615	+0,6%	+451	+0,4%	+145	+0,1%
Administrations publiques	-706	-0,8%	-408	-0,4%	-741	-0,7%	-913	-0,9%	-1 264	-1,1%
Solde structurel :										
Administrations publiques		+0,8%		+0,8%		+0,1%		-0,3%		-0,9%
Dette publique	23 990	26,8%	25 480	27,0%	26 980	27,1%	28 480	27,1%	29 980	27,0%
Administration centrale	22 181	24,7%	23 671	25,1%	25 171	25,3%	26 671	25,4%	28 171	25,4%
Administrations locales	1 702	1,9%	1 702	1,8%	1 702	1,7%	1 702	1,6%	1 702	1,5%
Sécurité sociale	108	0,1%	108	0,1%	108	0,1%	108	0,1%	108	0,1%

*

III. LE PROJET DE LOI RELATIVE À LA PROGRAMMATION FINANCIÈRE PLURIANNUELLE POUR LA PÉRIODE 2025-2029

La programmation pluriannuelle 2025-2029 s'inscrit dans un environnement macroéconomique moins porteur que celui retenu dans le projet de loi de programmation financière 2024-2028. La reprise économique est moins vigoureuse qu'escompté. En 2024, le STATEC anticipait une croissance annuelle moyenne du PIB de +2,7% entre 2025 et 2028 ; en 2025, cette estimation est révisée à +2,0% pour la période 2025-2029. L'emploi augmente à un rythme annuel inférieur à +2,0%, tandis que le taux de chômage, bien que globalement stable, ne se replie que lentement et demeure à un niveau élevé.

Le contexte international reste marqué par des conflits militaires et commerciaux, qui fragmentent le monde en blocs, perturbent les chaînes d'approvisionnement, fragilisent le continent européen et les partenaires stratégiques du Luxembourg, tout en renforçant l'incertitude et en réduisant la visibilité nécessaire à une planification efficace à moyen terme.

Parallèlement, des tendances structurelles comme le vieillissement de la population, la multiplication des événements climatiques extrêmes ou encore le développement rapide de l'intelligence artificielle exercent une pression croissante sur les finances publiques. Elles génèrent des déséquilibres grandissants au sein du système de sécurité sociale et nécessitent des investissements importants pour accompagner la double transition écologique et numérique.

Dans ce cadre, le Luxembourg doit répondre aux besoins concrets et quotidiens de sa population tout en définissant une trajectoire à la fois réaliste et ambitieuse pour l'avenir. Le renforcement du marché du travail, l'amélioration de l'accès au logement et la lutte contre la pauvreté constituent des priorités immédiates du Gouvernement.

En parallèle, celui-ci s'emploie à consolider le modèle social d'un État providence protecteur, financé par une croissance économique partagée, tout en respectant à moyen terme ses engagements internationaux dans le cadre de l'OTAN. Il entend ainsi affirmer sa crédibilité en matière de sécurité collective européenne, tout en veillant à optimiser les retombées positives pour sa base industrielle et technologique. La croissance de la population active, essentielle au dynamisme économique et à la viabilité du modèle social, est soutenue par des projets d'infrastructures structurants et par un aménagement du territoire ambitieux. Enfin, les investissements publics dans les énergies renouvelables et la digitalisation visent à stimuler l'innovation, renforcer l'industrialisation et améliorer la productivité.

Le projet de budget de l'État pour la période de programmation 2026-2029 s'inscrit dans la continuité des engagements de l'accord de coalition 2023-2028, en poursuivant une politique anti-cyclique de relance économique et d'investissements publics significatifs :

- en renforçant la compétitivité de l'économie, pilier de l'État social ;
- en pérennisant les mesures en faveur du pouvoir d'achat et de l'accès au logement ;
- en maintenant un niveau élevé d'investissements publics, notamment dans les transports et l'énergie ;
- en modernisant l'État, en simplifiant les démarches et en consolidant les droits.

Dans la mise en œuvre de cette politique, le Gouvernement réaffirme sa volonté de préserver la notation de crédit souveraine maximale (AAA), d'honorer ses engagements européens et de garantir des finances publiques solides et durables.

La politique budgétaire pluriannuelle vise à contenir la progression des dépenses observée ces dernières années, tout en préservant l'effet multiplicateur de la dépense publique. Elle repose sur une logique de stabilité. Un déficit de 1,485 milliard d'euros est ainsi attendu pour l'Administration centrale en 2026, avec une amélioration progressive du solde budgétaire, de -1,6% à -1,4% du PIB d'ici 2029. Les Administrations locales et la Sécurité sociale devraient rester en excédent sur l'ensemble de la période, contribuant à maintenir la dette publique à un niveau stable, proche de 27,0% du PIB au cours des quatre prochaines années.

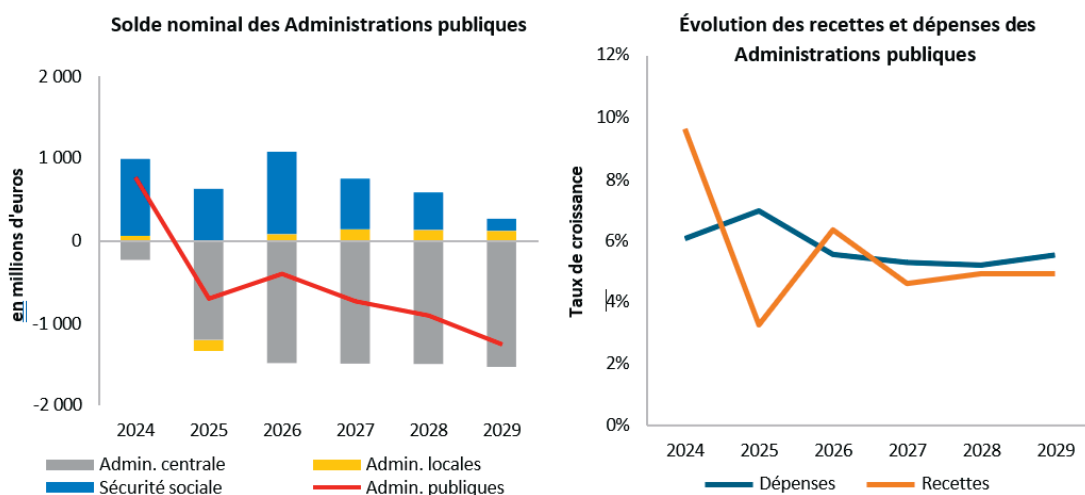
Dans le prolongement de la revue des finances publiques de l'OCDE publiée début 2025, le Luxembourg a engagé une modernisation de sa procédure budgétaire, afin d'améliorer la précision des prévisions de recettes et de renforcer le réalisme des propositions de dépenses. Conformément aux recommandations de la Cour des comptes, une meilleure intégration des recettes dans le processus s'est traduite, entre autres, par l'instauration de nouveaux moments de dialogue entre l'Inspection générale des finances et les administrations fiscales.

Les propositions de dépenses ont également fait l'objet d'un examen approfondi et ont été ajustées si nécessaire : à la hausse, pour refléter l'état réel d'avancement de certains projets ; à la baisse, pour tenir compte de la capacité d'absorption effective des administrations concernées.

A. La trajectoire pluriannuelle des finances publiques – Aperçu général

Solde nominal

Les graphiques ainsi que le tableau ci-après résument la trajectoire pluriannuelle des finances publiques :



Le tableau suivant résume l'évolution du solde consolidé des trois secteurs des Administrations publiques pour la période 2024-2029. Ces prévisions tiennent compte des données économiques et financières connues au moment de l'établissement de la programmation financière pluriannuelle.

	2024		2025		2026		2027		2028		2029	
	<i>en mio</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en mio</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en mio</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en mio</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en mio</i>	<i>en % du PIB</i>	<i>en mio</i>	<i>en % du PIB</i>
1) Solde nominal :												
Administration centrale	-228	-0,3%	-1 206	-1,3%	-1 489	-1,6%	-1 498	-1,5%	-1 501	-1,4%	-1 535	-1,4%
Administrations locales	+63	+0,1%	-133	-0,1%	+85	+0,1%	+142	+0,1%	+137	+0,1%	+126	+0,1%
Sécurité sociale	+930	+1,1%	+633	+0,7%	+996	+1,1%	+615	+0,6%	+451	+0,4%	+145	+0,1%
Administrations publiques	+766	+0,9%	-706	-0,8%	-408	-0,4%	-741	-0,7%	-913	-0,9%	-1 264	-1,1%
2) Solde structurel :												
Administrations publiques		+2,4%		+0,8%		+0,8%		+0,1%		-0,3%		-0,9%
3) Dette publique	22 649	26,3%	23 990	26,8%	25 480	27,0%	26 980	27,1%	28 480	27,1%	29 980	27,0%
Administration centrale	21 060	24,4%	22 181	24,7%	23 671	25,1%	25 171	25,3%	26 671	25,4%	28 171	25,4%
Administrations locales	1 485	1,7%	1 702	1,9%	1 702	1,8%	1 702	1,7%	1 702	1,6%	1 702	1,5%
Sécurité sociale	103	0,1%	108	0,1%	108	0,1%	108	0,1%	108	0,1%	108	0,1%

En 2024, le solde des Administrations publiques s'élevait à +766 millions d'euros et se dégrade en 2025 pour afficher un déficit de 706 millions d'euros. Cette détérioration est principalement due à la détérioration du solde de l'Administration centrale (presque 1 milliard d'euros), le taux de croissance des recettes (+3,3%) étant inférieur à celui des dépenses (+7,0%).

Le solde des Administrations publiques s'améliorerait légèrement en 2026 pour atteindre -408 millions d'euros (-0,4% du PIB). L'origine de cette hausse se trouve notamment dans l'amélioration du solde

de la Sécurité sociale et des Administrations locales. Le déficit de l'Administration centrale se dégrade quant à lui de -283 millions d'euros.

Solde structurel

La trajectoire établie par le présent projet de loi aboutit à un solde structurel de +0,8% en 2026. De ce fait, les Administrations publiques atteindront leur objectif budgétaire à moyen terme (OMT) en 2026.

Évolution par rapport à la loi de programmation pluriannuelle 2024-2028

Entre la loi de programmation financière pluriannuelle (LPFP) 2024-2028 et le projet de loi de programmation financière pluriannuelle (PLPFP) 2025-2029, les déficits des exercices 2025 à 2028 ont été revus à la hausse, à l'exception de celui de 2026. Les recettes ont été revues à la baisse pour 2025, tandis qu'elles ont été rehaussées pour 2027 et 2028. Les prévisions des dépenses ont, quant à elles, été réévaluées de manière plus importante (voir détails au point 4). La revue à la hausse du solde de 2026 résulte donc d'une variation sensiblement plus importante des recettes que des dépenses.

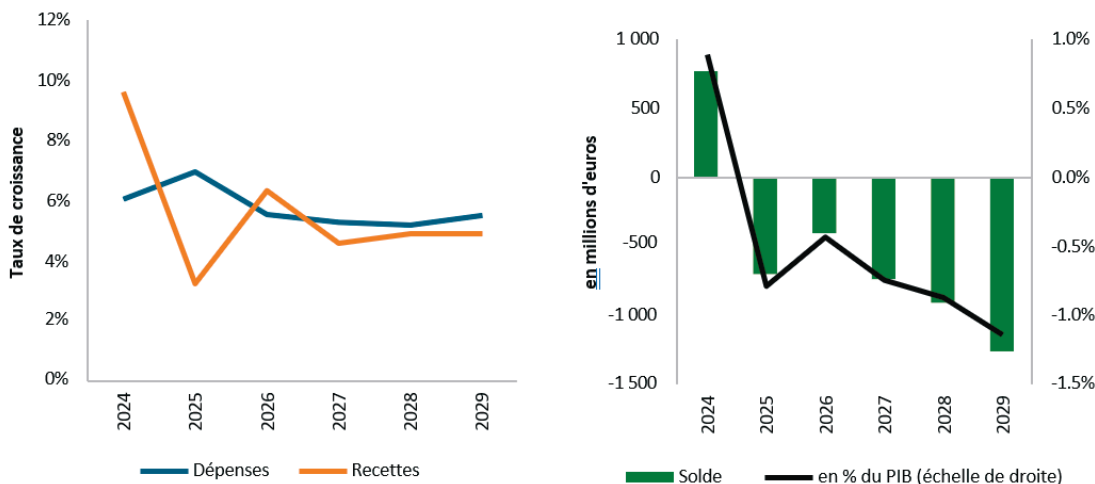
Alors que la loi relative à la programmation financière pluriannuelle 2024-2028 prévoyait un solde de -0,6% respectivement de -0,5% du PIB pour les exercices 2025 et 2026, les dernières estimations du PLPFP actuel tablent sur un solde de -0,8% et -0,4% du PIB. Les soldes de 2027 et 2028 se dégradent d'environ de 0,5 point de pourcents du PIB par rapport aux prévisions de la loi relative à la programmation financière pluriannuelle 2024-2028.

<i>En millions d'euros</i>	2025		2026		2027		2028	
	<i>LPFP 24-28</i>	<i>PLPFP 25-29</i>	<i>LPFP 24-28</i>	<i>PLPFP 25-29</i>	<i>LPFP 24-28</i>	<i>PLPFP 25-29</i>	<i>LPFP 24-28</i>	<i>PLPFP 25-29</i>
Administrations publiques	-563	-706	-460	-408	-289	-741	-448	-913
Administration centrale	-1 288	-1 206	-1 083	-1 489	-684	-1 498	-668	-1 501
Administrations locales	+67	-133	+145	+85	+168	+142	+228	+137
Sécurité sociale	+657	+633	+478	+996	+228	+615	-15	+451

<i>En % du PIB</i>	2025		2026		2027		2028	
	<i>LPFP 24-28</i>	<i>PLPFP 25-29</i>	<i>LPFP 24-28</i>	<i>PLPFP 25-29</i>	<i>LPFP 24-28</i>	<i>PLPFP 25-29</i>	<i>LPFP 24-28</i>	<i>PLPFP 25-29</i>
Solde Nominal								
Administrations publiques	-0,6%	-0,8%	-0,5%	-0,4%	-0,3%	-0,7%	-0,4%	-0,9%
Administration centrale	-1,5%	-1,3%	-1,2%	-1,6%	-0,7%	-1,5%	-0,7%	-1,4%
Administrations locales	+0,1%	-0,1%	+0,2%	+0,1%	+0,2%	+0,1%	+0,2%	+0,1%
Sécurité sociale	+0,8%	+0,7%	+0,5%	+1,1%	+0,2%	+0,6%	-0,0%	+0,4%
Solde structurel	+0,2%	+0,8%	+0,3%	+0,8%	+0,2%	+0,1%	-0,2%	-0,3%

En ce qui concerne le solde structurel, les prévisions actuelles prévoient une amélioration desdits soldes en 2025 et 2026, et une légère dégradation en 2027 et 2028. Le solde structurel pour 2026 devrait passer de +0,3% pour la LPFP 2024-2028 à +0,8% pour le PLPFP actuel.

B. Les administrations publiques



Le déficit des Administrations publiques devrait atteindre 706 millions d'euros en 2025, soit -0,8% du PIB. Par rapport à 2024, le solde se détériore, car les dépenses augmentent plus vite que les recettes.

L'année 2025 est marquée par une hausse des dépenses de +7,0% par rapport à 2024, un rythme supérieur à celui observé en 2024 (+6,1%) et légèrement au-dessus de la moyenne 2014-2024 (+6,7%). Les prestations sociales et les rémunérations, fortement influencées par la tranche d'indexation de mai, expliquent plus des trois quarts de cette progression. L'augmentation du nombre de bénéficiaires alimente la hausse des prestations sociales, tandis que l'accord salarial et la croissance de l'emploi dans la fonction publique tirent vers le haut les dépenses de rémunération. Enfin, la formation de capital contribue elle aussi à la dynamique de la dépense publique, en plus de l'effet déjà notable des investissements liés au lancement d'un satellite militaire.

Les recettes, elles, progresseraient de +3,3% en 2025, soit un rythme inférieur à la moyenne annuelle 2014-2024 (+6,6%). Leur croissance provient en partie des cotisations sociales, qui profitent de la tranche indiciaire, même si elles subissent en parallèle l'impact d'un marché du travail moins dynamique. Les impôts sur la production (accises, TVA, taxe d'abonnement, etc.) constituent la deuxième source d'augmentation des recettes. En revanche, les recettes issues des impôts courants sur le revenu (impôt sur le revenu des collectivités, impôt sur salaires et traitements, etc.) n'augmentent que faiblement. Cela s'explique, d'une part, par un effet de base lié aux performances exceptionnelles de 2023-2024 pour l'impôt sur le revenu des collectivités et sur les capitaux, et, d'autre part, par les mesures fiscales en faveur des ménages et des entreprises (Entlastungs-Pak).

En 2026, les recettes augmenteraient de +6,3%, tandis que les dépenses progresseraient de +5,6%. Cet « effet ciseaux » positif permettrait une amélioration du solde de 298 millions d'euros par rapport à 2025. Le déficit pour 2026 serait ainsi ramené à 408 millions d'euros.

L'évolution favorable des recettes en 2026 repose principalement sur la hausse des cotisations sociales et des impôts sur le revenu, deux postes stimulés par l'amélioration de l'emploi anticipée par le STATEC. La majoration du taux de cotisation à l'assurance pension renforce cette dynamique, avec un effet positif sur les cotisations sociales, alors que son impact négatif sur les recettes fiscales liées au revenu reste limité (voir tableau, point 3.d.). Par ailleurs, la progression des impôts sur la production et les importations, soutenue par la reprise économique et la hausse des accises sur le tabac, constitue la troisième source de croissance des recettes en 2026.

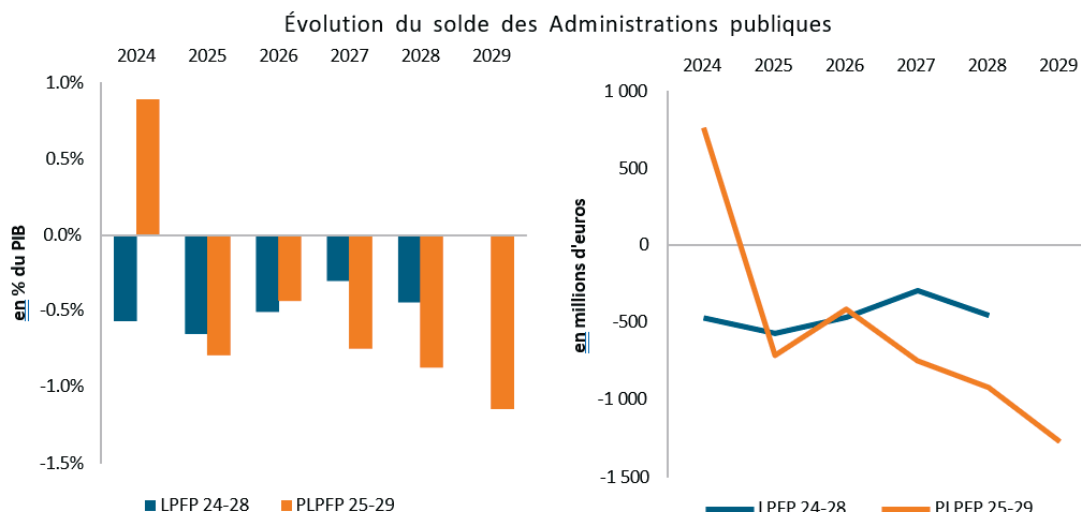
Du côté des dépenses, leur progression est principalement liée à l'augmentation des prestations sociales, au renforcement des investissements (formation brute et transferts de capital) ainsi qu'à la hausse des rémunérations. En 2026, la prise en charge par l'État des frais de réseau contribue également à la hausse des transferts courants. Cette mesure devrait, par ailleurs, exercer un effet modérateur sur l'inflation cette même année.

À partir de 2027, le taux de croissance des dépenses redeviendrait supérieur à celui des recettes, ce qui entraînerait une nouvelle dégradation du solde des Administrations publiques, passant de -0,4% du

PIB en 2026 à -1,1% en 2029. Cette détérioration résulte principalement de la dégradation du solde de la Sécurité sociale sur la période.

La forte hausse des investissements directs prévue à partir de 2028, en lien avec plusieurs projets de grande ampleur (par exemple le tram, le projet routier Gasperich – Croix de Bettembourg – frontière française, le CHL, le Südspidol), serait partiellement compensée par une baisse des investissements indirects (transferts en capital). Cette augmentation marquée de l'investissement reflète les priorités du Gouvernement en matière de défense, de logement, d'énergie et de climat.

Évolution par rapport à la loi de programmation pluriannuelle 2024-2028



Entre la LPFP 2024-2028 et le PLPFP 2025-2029, les déficits des exercices 2025 à 2028 ont été revus à la hausse, à l'exception de celui de 2026. La dégradation du solde atteint -143 millions d'euros pour l'exercice 2025, tandis que le solde de l'exercice 2026 s'améliore de 52 millions d'euros. Pour les exercices 2027 et 2028, la révision à la hausse des dépenses a dépassé celle des recettes, accentuant ainsi le creusement du déficit.

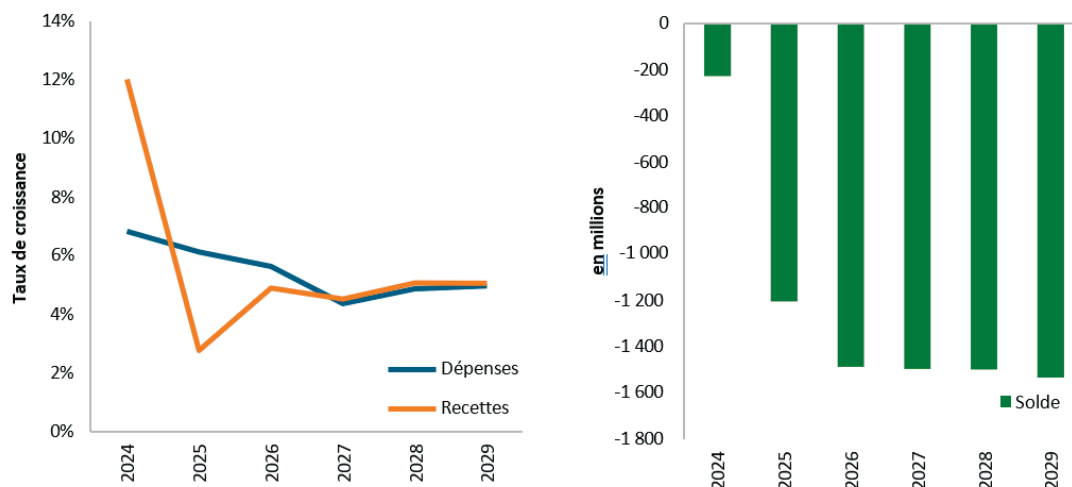
La révision à la baisse des recettes en 2025 (-156 millions d'euros soit -0,4%) est principalement imputable à une dégradation de l'environnement macroéconomique par rapport à l'année dernière, qui affecte notamment les recettes de TVA et de l'impôt sur les traitements et salaires. Cette diminution contrebalance la revue à la hausse de l'impôt sur le revenu des collectivités, portée par un effet de base favorable lié à l'exercice de 2024. Par ailleurs, la mesure d'exonération de 50% de la base des droits d'enregistrement, non encore prise en compte dans la LPFP, contribue également à la baisse des recettes.

Les prévisions du total des dépenses du PLPFP 2025-2029 pour l'exercice 2025 sont similaires à celles de la LPFP 2024-2028. La révision à la hausse de certaines catégories, telles que les investissements, est compensée par une révision baissière de la consommation intermédiaire et des transferts à l'UE.

Pour les exercices 2026 à 2028, les révisions de recettes par rapport aux prévisions de la LPFP 2024-2028 résultent principalement de la révision à la hausse des cotisations sociales et des revenus de la propriété. Du côté des recettes fiscales, les explications sont similaires à celles relatives à l'exercice 2025.

La revue à la hausse des dépenses pour les exercices 2026 à 2028 provient d'une révision de l'ensemble des catégories. Tandis que les dépenses de la consommation intermédiaire ont été revues à la baisse, les autres catégories notamment les rémunérations, les prestations sociales et les investissements l'ont été à la hausse.

C. L'Administration centrale



Après l'amélioration du solde observée en 2024, liée à des recettes exceptionnellement élevées – notamment celles de l'impôt sur le revenu des collectivités, de l'impôt sur le revenu des capitaux et des accises sur le tabac –, le solde nominal de l'Administration centrale se dégraderait pour atteindre -1,2 milliard d'euros en 2025 (-1,3% du PIB). Le déficit continuerait de se creuser en 2026 pour s'établir à -1,48 milliard d'euros (-1,6% du PIB), avant de se maintenir à peu près à ce niveau jusqu'à la fin de l'horizon de prévision. L'écart de 1,3 milliard d'euros entre les déficits de 2024 et 2026 s'explique par un effet ciseaux défavorable en 2025 et 2026. Par la suite, la différence entre les rythmes de croissance des recettes et des dépenses resterait limitée, ce qui conduirait à un solde quasi stable.

En 2025, les dépenses de l'Administration centrale atteindraient 30,8 milliards d'euros, en hausse de +6,1% par rapport à 2024, soit un rythme inférieur à la moyenne de +6,7% observée entre 2014 et 2024. Cette progression serait principalement due à l'augmentation des rémunérations, portée en particulier par l'accord salarial et la tranche indiciaire de mai 2025. Les investissements directs progresseraient également, notamment en lien avec la mise en orbite du satellite militaire en août. Les transferts courants constitueraient la troisième source majeure de croissance des dépenses, comprenant la participation de l'Administration centrale au financement des assurances maladie et pension, la contribution au budget de l'Union européenne, ainsi que les dépenses liées à l'accueil et à la petite enfance. Les prestations sociales évolueraient en fonction de l'inflation et du taux de chômage. En parallèle, l'extinction des mesures exceptionnelles liées à la crise énergétique se traduirait par une diminution des subventions.

Les recettes, elles, augmenteraient de +2,8% pour atteindre 29,6 milliards d'euros en 2025. Si ce rythme semble modeste, il s'explique par un effet de base lié aux recettes particulièrement élevées de 2024 pour l'impôt sur le revenu des collectivités, l'impôt sur le revenu des capitaux et les accises sur le tabac. La fin de la réduction d'un point de pourcentage de certains taux de TVA a elle aussi contribué au niveau exceptionnel des recettes en 2024. À l'inverse, le manque à gagner fiscal résultant des mesures en faveur des ménages et des entreprises (Entlastungs-Pak) pèse à hauteur de -421 millions d'euros sur les recettes de 2025. La croissance des recettes en 2025 repose ainsi surtout sur les impôts sur la production et les importations (+6,2%), en particulier les accises sur le tabac et les cigarettes.

Pour 2026, la croissance des dépenses ralentirait à +5,7%, portant leur montant à 32,6 milliards d'euros, soit 34,5% du PIB. Cette hausse serait principalement due aux transferts courants, en lien avec la contribution accrue de l'Administration centrale au financement des assurances maladie et pension, elle-même amplifiée par la hausse du taux de cotisation. Les rémunérations et les transferts en capital contribueraient également à cette progression. On notera par ailleurs une augmentation marquée de la charge d'intérêts. Enfin, la formation de capital (investissement direct) continuerait de croître à un rythme soutenu : au-delà de l'effet de base lié au lancement du satellite militaire en 2025, les investissements dans la défense et le logement poursuivraient leur hausse.

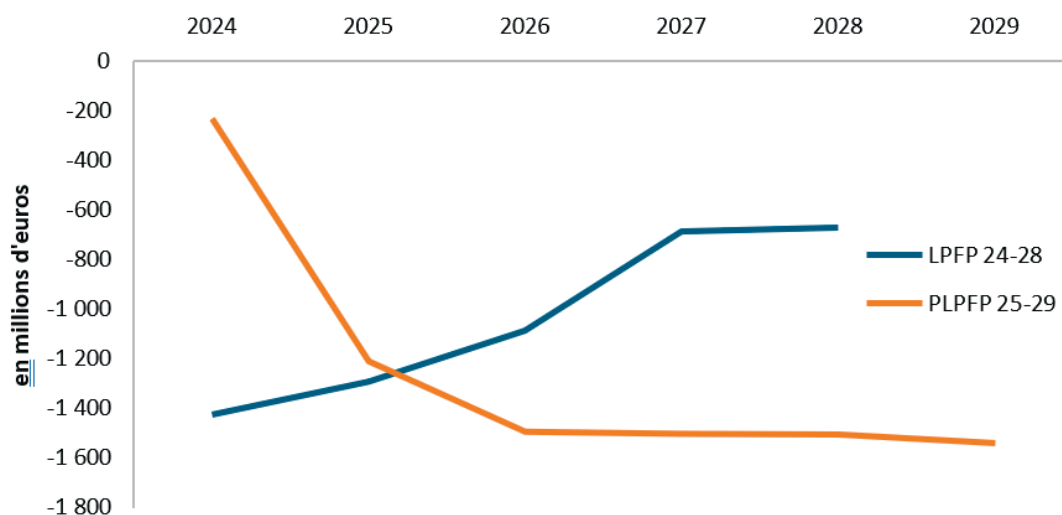
Côté recettes, la progression atteindrait +4,9% en 2026, soit près de 1,5 milliard d'euros supplémentaires. Cette évolution serait principalement tirée par les impôts sur la production, en hausse de +6,1%, essentiellement du fait de la dynamique de la TVA. Les impôts courants sur le revenu augmenteraient

plus modérément (+4,3%), principalement sous l'effet de l'impôt sur les traitements et salaires. Selon les prévisions du STATEC, le regain attendu de la croissance économique et de l'emploi en 2026 soutiendrait ces catégories d'impôts.

Entre 2026 et 2029, les dépenses enregistreraient une croissance annuelle moyenne de +4,7%, tandis que les recettes progresseraient en moyenne de +4,9%. Cet écart reste trop limité pour réduire sensiblement le déficit constaté en 2026, ce qui se traduit par un effet ciseaux quasi neutre sur le reste de la période. La croissance moyenne des dépenses d'investissement, directs et indirects, serait de +2,8% sur 2026-2029, correspondant à un taux d'investissement annuel moyen de 4,5 % du PIB, nettement supérieur à celui observé entre 2014 et 2024 (3,8% du PIB). Ce niveau élevé d'investissement reflète les priorités du Gouvernement en matière de transition énergétique, de mobilité, de logement et de modernisation de l'économie, tout en intégrant un effort accru dans le domaine de la défense pour les prochaines années.

Évolution par rapport à la loi de programmation pluriannuelle 2024-2028

Évolution du solde de l'Administration centrale



Entre la LPFP 2024-2028 et le PLPFP 2025-2029, le déficit prévu pour 2025 a été revu à la baisse, tandis que ceux des exercices 2026 à 2028 ont été réévalués à la hausse. La dégradation du solde atteint environ 400 millions d'euros en 2026, puis 800 millions d'euros dès 2027. Elle résulte de la combinaison d'une révision à la hausse des dépenses et d'une révision à la baisse des recettes sur l'ensemble de la période 2026-2028.

Les dernières prévisions disponibles pour 2025 font apparaître une augmentation des recettes de seulement +0,2% (+64 millions d'euros) par rapport à la LPFP 2024-2028. Ce faible taux s'explique par plusieurs éléments. D'abord, la LPFP 2024-2028 incluait déjà une révision structurelle à la hausse des recettes, limitant ainsi le risque de sous-estimation. Ensuite, la détérioration de l'environnement macroéconomique par rapport à l'an dernier pèse sur les recettes de TVA ainsi que sur l'impôt sur les traitements et salaires. La révision à la baisse de ces impôts neutralise en partie la révision à la hausse de l'impôt sur le revenu des collectivités, qui bénéficie d'un effet de base lié à 2024. Enfin, la mesure d'exonération de 50% de la base des droits d'enregistrement en 2025, non prévue dans la LPFP, réduit également les recettes.

S'agissant des dépenses, la variation est de -0,1% par rapport à la LPFP 2024-2028 et provient essentiellement d'une révision à la baisse de la consommation intermédiaire (fonds des routes) et des transferts courants. La révision à la baisse de la TVA réduit, en particulier, le montant transféré aux communes via le Fonds de dotation globale des communes. La hausse de la formation de capital (notamment les investissements des CFL et du Fonds spécial pour le logement abordable) est plus que compensée. Au total, le solde de l'Administration centrale pour 2025 s'améliore de 82 millions d'euros par rapport à ce qui était prévu dans la LPFP 2024-2028.

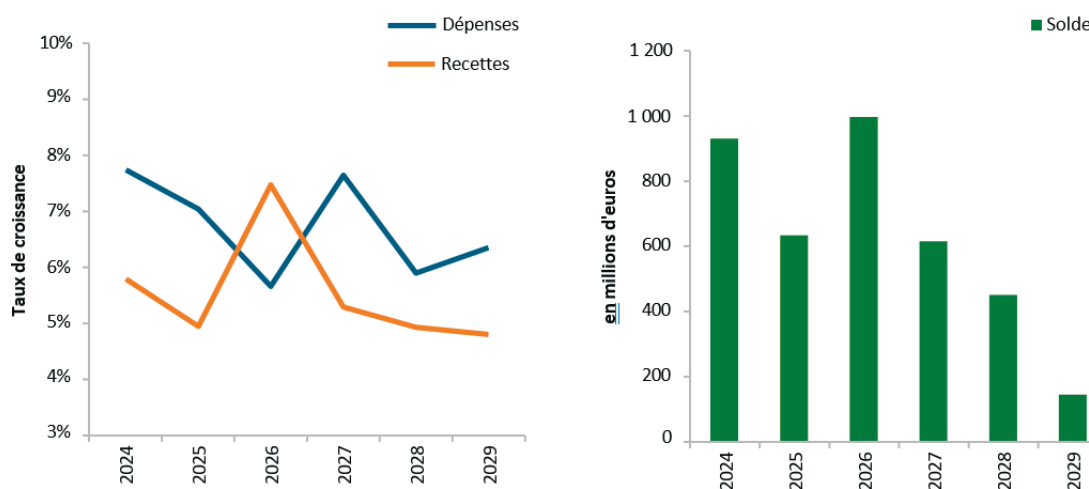
Pour 2026, les prévisions de recettes de l'Administration centrale ont été revues à la baisse de -0,2%. Ce recul s'explique par une détérioration de la conjoncture : la révision à la baisse de la croissance, de l'inflation et de l'emploi pèse en particulier sur les recettes de TVA et d'impôt sur le revenu des personnes physiques. Il faut également mentionner la révision à la baisse de l'impôt sur la fortune et l'intégration de l'impôt minimum Pilier 2.

Du côté des dépenses, celles-ci ont été revues à la hausse de +1,1%, soit environ +360 millions d'euros. Cette évolution provient surtout des transferts en capital (investissements indirects) : soutien à l'Ukraine via le Fonds militaire, financement des infrastructures hospitalières et préfinancement d'installations photovoltaïques. S'y ajoutent les subventions pour la participation aux frais de réseau électrique, le financement de l'assurance pension ainsi que l'accord salarial dans le secteur public.

La même dynamique de révision se prolonge pour 2027 et 2028 : les dépenses sont revues à la hausse de +1,9% puis +1,5%, tandis que les recettes sont révisées à la baisse de -0,5% puis -0,9%. Les facteurs explicatifs restent similaires à ceux identifiés pour 2026.

D. Les administrations de sécurité sociale

Les prévisions de la loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour 2025-2029 indiquent un solde allant de 930 millions d'euros en 2024 à 145 millions d'euros en 2029.



La crise sanitaire, puis la crise inflationniste, ont successivement pesé sur le marché du travail. Le ralentissement de la création d'emplois, combiné à une accélération des départs à la retraite, a conduit à une évolution marquée du solde de la Sécurité sociale.

Pour 2025, le solde de la Sécurité sociale diminuerait de 297 millions d'euros par rapport à 2024, pour s'établir à 633 millions d'euros. Cette évolution s'explique par une hausse des dépenses (+7,1%) plus rapide que celle des recettes (+4,9%). En 2026, le solde se redresserait pour atteindre 996 millions d'euros, grâce à une progression des recettes (+7,5%) supérieure à celle des dépenses (+5,7%). Cette amélioration des recettes provient surtout de l'augmentation du taux de cotisation à l'assurance pension, qui agit à la fois sur les cotisations sociales et sur les transferts courants en provenance de l'Administration centrale.

Sur la période 2026-2029, les dépenses du système de Sécurité sociale enregistreraient une croissance annuelle moyenne de +6,6%, plus rapide que celle des recettes, estimée à +5,0% en moyenne. Ce différentiel de croissance crée un effet ciseaux susceptible de générer une dégradation progressive du solde financier. À l'horizon 2029, le solde de la Sécurité sociale ne s'élèverait plus qu'à 145 millions d'euros.

Sur toute la période, la structure des recettes resterait dominée par les cotisations sociales et par les transferts de l'État au profit des régimes d'assurance maladie-maternité et de pension. Ces ressources, directement liées à l'évolution des bases contributives, dépendent étroitement de la dynamique de l'emploi et, plus largement, de la situation macroéconomique.

Dans ce contexte, la révision à la baisse opérée par le STATEC en septembre – ramenant la croissance de l'emploi à +1,0% en 2025 et +1,5% en 2026 (contre +1,5% et +1,6% retenus dans le projet de budget 2025) – pourrait peser sur les perspectives de recettes à moyen terme.

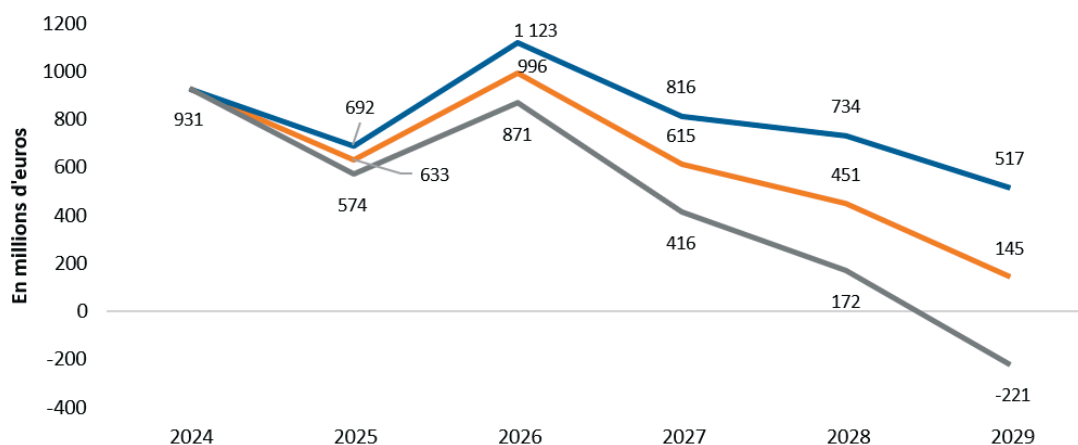
L'exercice de prévision demeure par ailleurs entouré d'une forte incertitude, en raison du caractère très ouvert de l'économie luxembourgeoise et des ajustements fréquents apportés aux scénarios macroéconomiques. Dans ce cadre, il apparaît pertinent de compléter l'analyse par des scénarios alternatifs, afin d'évaluer plus précisément la robustesse du système.

L'emploi constitue, à ce titre, la variable clé du financement de la Sécurité sociale. Une analyse de sensibilité, réalisée à partir du scénario central du STATEC – qui retient une croissance annuelle moyenne de l'emploi de +1,6% entre 2024 et 2029 – montre qu'un écart de $\pm 0,5$ point de pourcentage modifie de manière significative le profil du solde (voir graphique en page suivante). Cette forte dépendance met en évidence la vulnérabilité des équilibres financiers du système aux évolutions du marché du travail, aux retournements conjoncturels et aux chocs externes.

L'analyse fait ressortir que, quel que soit le rythme de progression de l'emploi, le solde de la Sécurité sociale conserve une trajectoire de fond, marquée par une baisse structurelle, à politique inchangée.

Le graphique suivant présente le résultat de cette analyse de sensibilité :

Évolution du solde de la Sécurité sociale



Il convient également de rappeler que, combinée au ralentissement du marché du travail, l'augmentation du nombre de départs à la retraite contribue à la dégradation du solde de la Sécurité sociale. Entre 2025 et 2029, le nombre de pensionnés progresserait en moyenne de +4,5%, alors que l'emploi n'augmenterait que de +1,7% par an en moyenne.

Les transferts courants versés à la Sécurité sociale afficheraient une croissance annuelle moyenne de +5,2%. Ils sont constitués principalement des contributions de l'État aux différents régimes de protection sociale. Leur niveau est également influencé par la participation de l'État à la Caisse pour l'avenir des enfants, qui en représente près de 21%.

Si l'on met de côté cette dernière composante, les principaux transferts vers la Sécurité sociale – notamment les contributions de l'État aux assurances maladie-maternité et pension – enregistreraient une hausse annuelle moyenne de +5,7%, soit un rythme proche de celui des cotisations sociales. Les revenus de la propriété passeraient de 753 millions d'euros en 2025 à 768 millions d'euros en 2029, ce qui correspond à une augmentation annuelle moyenne de +0,5%. Ils proviennent pour l'essentiel du revenu net d'exploitation du Fonds de compensation SICAV-FIS – composé des intérêts et dividendes effectivement perçus – et dépendent à la fois des performances financières du fonds et des transferts de l'excédent de recettes du régime général d'assurance pension. Leur évolution reste étroitement liée à celle des marchés financiers, dont la trajectoire demeure difficile à anticiper.

Sur la période 2025-2029, les dépenses de la Sécurité sociale augmenteraient en moyenne de +6,4% par an. Cette dynamique est surtout tirée par les prestations sociales en espèces, qui représentent près de 70% des dépenses totales et expliquent à elles seules l'essentiel de cette progression. L'évolution

de ces prestations est influencée par l'échelle mobile des salaires et par le nombre de bénéficiaires. Entre 2025 et 2029, leur croissance annuelle moyenne est estimée à +6,6%, contre +5,7% pour les prestations en nature.

S'agissant des principaux régimes de Sécurité sociale, plusieurs éléments méritent d'être soulignés :

Les dépenses de l'assurance pension progresseraient à un rythme moyen de 7,6% par an entre 2025 et 2029, soit davantage que les recettes – essentiellement composées des cotisations sociales et de la contribution de l'État – dont la hausse est estimée à 6,7% par an sur la même période.

À politique inchangée, les cotisations annuelles ne suffiraient plus à couvrir les dépenses dès 2026. La prime de répartition pure (rapport entre les dépenses annuelles et la masse cotisable) dépasserait alors le taux de cotisation actuellement fixé à 24,0%, ce qui activerait le mécanisme prévu à l'article 225*bis* du Code de la Sécurité sociale. Cet article impose au Gouvernement de soumettre à la Chambre des députés un rapport accompagné d'un projet de loi visant à redéfinir le « modérateur de réajustement ».

Anticipant cette situation, le Gouvernement, en concertation avec les partenaires sociaux dans le cadre de la Sozialronn, a adopté plusieurs mesures de sauvegarde, parmi lesquelles :

- le maintien de l'âge légal de départ à la retraite à 65 ans ;
- afin de rapprocher l'âge effectif de départ de l'âge légal : à partir de 2026 les conditions de départ en pension anticipée à partir de 60 ans seront adaptées de manière à allonger progressivement la durée des périodes de cotisation obligatoires de huit mois au total (soit 1 mois par an en 2026 et 2027, puis 2 mois par an de 2028 à 2030 inclus), tout en conservant les conditions de départ anticipé à partir de 57 ans ;
- la hausse du taux de cotisation de 24,0% à 25,5% dès 2026 ;
- le maintien du modérateur de réajustement destiné à assurer la couverture des dépenses, selon les modalités introduites par la réforme du régime général d'assurance pension de 2012 ;
- pour des raisons de protection sociale, et par dérogation exceptionnelle à la réforme de 2012, le maintien de l'allocation de fin d'année.

Ces mesures permettent de freiner la dégradation du régime et garantiraient le maintien de la prime de répartition pure en dessous du taux global de cotisation jusqu'en 2029. Par ailleurs, la date à laquelle la réserve de compensation passerait sous le seuil de 1,5 fois les dépenses annuelles, ainsi que celle de son épuisement complet, serait repoussée de quatre ans – respectivement à 2042 et 2048 – par rapport au scénario de référence, offrant ainsi des marges de manœuvre supplémentaires.

Le régime de l'assurance maladie-maternité reste quant à lui engagé sur une trajectoire de déficit structurel, en raison du vieillissement de la population, du ralentissement du marché du travail et de l'extension progressive des prestations couvertes. Des discussions sont en cours dans le cadre du modèle de concertation sociale quadripartite.

Indépendamment des décisions à venir, le régime disposerait encore de réserves estimées à 810,6 millions d'euros fin 2025, ce qui lui permettrait de couvrir les déficits projetés ainsi que la dotation à la réserve minimale. Le déficit passerait de -125 millions d'euros en 2026 à -319 millions d'euros en 2029, tandis que la réserve légale tomberait sous le seuil réglementaire de 10 % dès 2027 – une situation déjà anticipée dans les prévisions de l'an dernier.

Une première mesure envisagée consiste à relever le crédit de la section 17.14 (Assurance maladie-maternité-dépendance – Caisse nationale de santé) afin de compenser forfaitairement les charges supportées par la Caisse nationale de santé. Ce crédit serait porté de 20 à 59 millions d'euros pour une période de cinq ans.

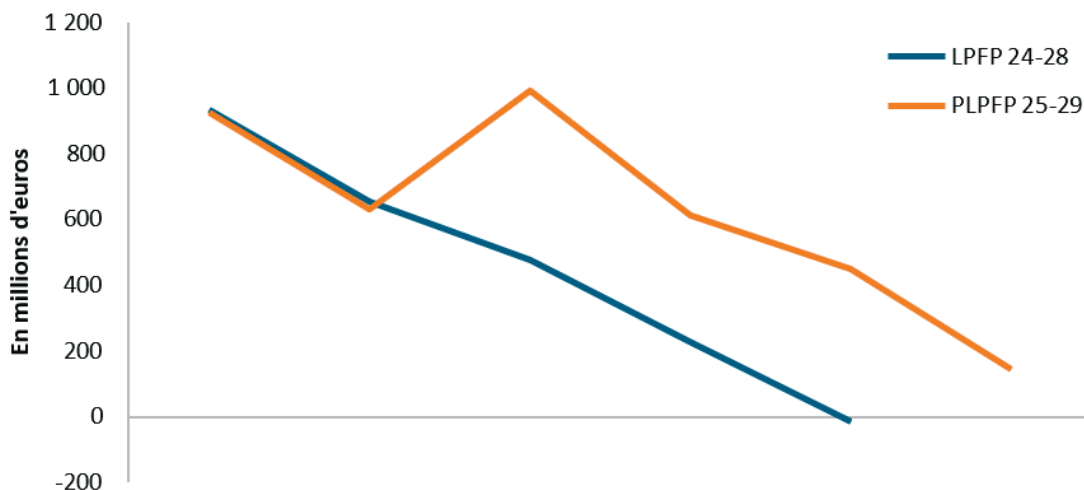
Le taux de croissance annuel moyen des dépenses de l'assurance dépendance atteindrait 6,4% sur la période 2025-2029, à comparer aux prévisions de la LPFP 2024-2028, qui tablaient sur une hausse moyenne de 5,5 % sur cinq ans.

Pour ce qui est de l'assurance accident, les dépenses courantes augmenteraient en moyenne de 2,7% par an sur la période considérée.

Enfin, les dépenses courantes de la Mutualité des employeurs progresseraient à un rythme annuel moyen de 4,6% entre 2025 et 2029.

**Évolution par rapport à la loi de
programmation pluriannuelle 2024-2028**

Évolution du solde de la Sécurité sociale



Le graphique met en évidence que, sur l'ensemble de la nouvelle période pluriannuelle, les soldes prévisionnels sont globalement meilleurs que ceux inscrits dans la loi de programmation financière pluriannuelle (LPFP) 2024-2028, à l'exception de l'année 2025.

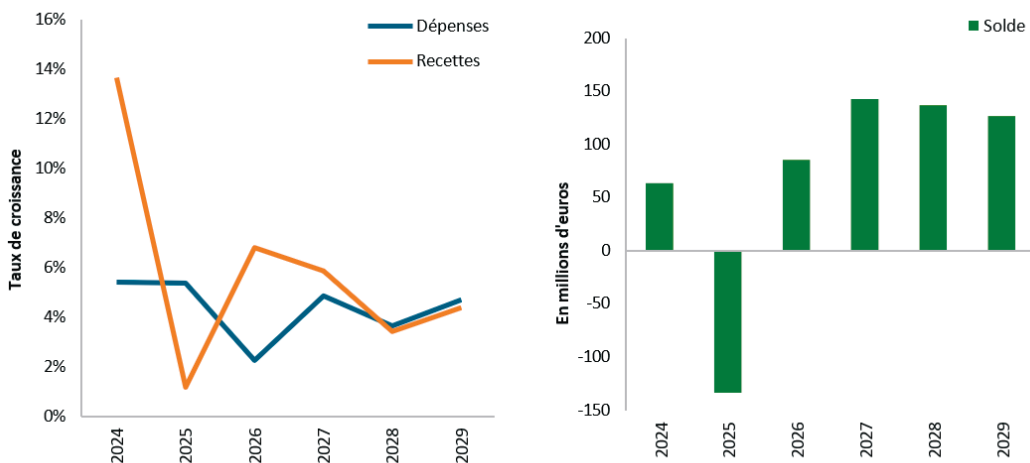
La LPFP 2024-2028 faisait apparaître une détérioration continue du solde, signalant une dégradation rapide de la soutenabilité financière et impliquant, de façon implicite, la nécessité de mesures correctrices à court terme. Dans le cadre des travaux de la Sozialronn, plusieurs décisions ont été prises, notamment la hausse du taux de cotisation à l'assurance pension.

La révision à la hausse des recettes pour les années 2026 à 2028, par rapport aux prévisions de la LPFP 2024-2028, s'explique principalement par cette mesure. Les recettes étant étroitement corrélées à la conjoncture économique nationale et à l'évolution du marché du travail, leur trajectoire a été réévaluée dans un contexte macroéconomique moins favorable que celui retenu dans la loi précédente.

Les dépenses, de leur côté, ont été revues à la baisse pour l'année 2026, puis légèrement à la hausse pour les années suivantes, mais dans une ampleur moindre que les recettes. C'est ce différentiel qui justifie l'amélioration des soldes par rapport aux projections de la LPFP 2024-2028.

Il convient enfin de préciser que la révision des recettes et des dépenses intègre la mise à jour par le STATEC du scénario macroéconomique à court et moyen terme de septembre 2025, tel que présenté au chapitre A du volume 1 du projet de loi budgétaire.

E. Les administrations locales



À l'image des précédents projets de loi de programmation financière pluriannuelle, les prévisions pour le secteur des Administrations locales ont été élaborées à partir d'une estimation globale, par catégories SEC de recettes et de dépenses, en prolongeant les tendances passées et en les ajustant en fonction des facteurs de modification anticipés, ainsi qu'à la lumière des prévisions issues des plans pluriannuels de financement des communes.

Selon ces prévisions, le solde des Administrations locales se dégraderait en 2025. Cette évolution défavorable résulte d'une croissance des recettes (+1,2%) inférieure à celle des dépenses (+5,4%). Le faible rythme de progression des recettes s'explique notamment par un effet de base lié à la très bonne performance de l'impôt commercial communal en 2024. Du côté des dépenses, la hausse des rémunérations, due entre autres à la tranche indiciaire de mai, constitue le principal moteur de la progression en 2025.

En 2026, les dépenses augmenteraient plus modérément (+2,3%), tandis que les recettes progresseraient de 6,9%, portées par le dynamisme attendu des impôts courants sur le revenu, ainsi que des transferts courants et en capital. L'évolution des dépenses d'investissement explique en grande partie le profil des dépenses. Cet effet ciseaux positif se traduirait par une amélioration du solde, qui resterait excédentaire sur l'ensemble de la période de prévision.

L'évolution des recettes du secteur communal dépend en grande partie des transferts en provenance du budget de l'État. À ce titre, il convient de rappeler que la contribution de l'État au Fonds de dotation globale des communes est déterminée principalement par le produit de trois impôts : 18% de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, 10% de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et 20% de la taxe sur les véhicules automoteurs. L'évolution de ces impôts explique donc une large part de la progression des transferts courants perçus par les Administrations locales.

La deuxième grande source de recettes du secteur communal est l'impôt commercial communal. Les montants enregistrés pour cet impôt, au sens du SEC, correspondent aux recettes encaissées (base caisse) avec un décalage d'un mois, ce qui engendre des écarts avec les données issues de l'autre système comptable.

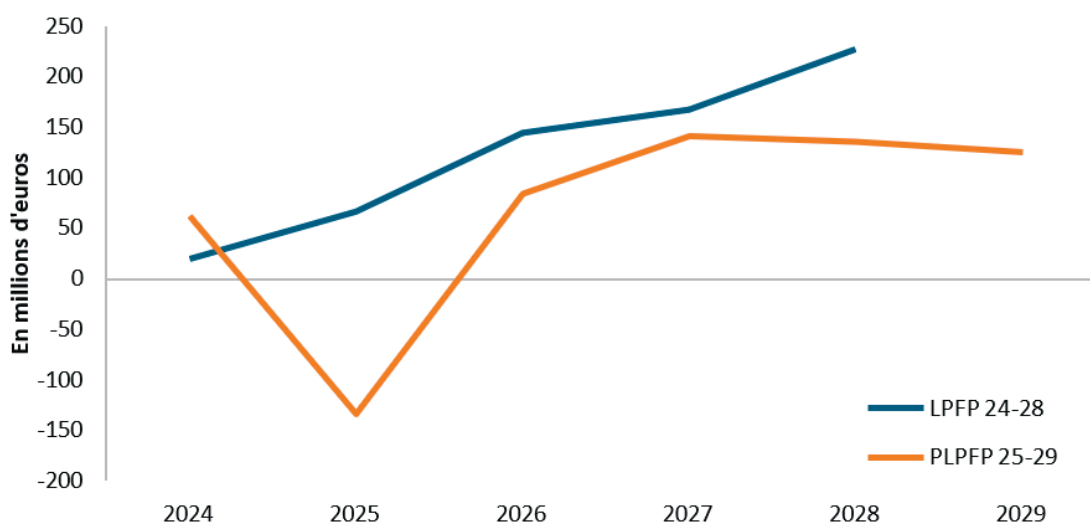
Les recettes de production marchande et non marchande, qui regroupent principalement les produits des taxes communales et dépendent donc des décisions des conseils communaux, constituent la troisième catégorie de recettes en importance pour le secteur communal.

Enfin, les transferts en capital versés par l'État au titre des différents régimes de subventionnement des investissements constituent également une source de revenus significative.

Les dépenses de fonctionnement (rémunérations des salariés et consommation intermédiaire) représentent la première catégorie de dépenses, suivies par les investissements directs.

Évolution par rapport à la loi de programmation pluriannuelle 2024-2028

Évolution du solde des Administrations locales



Tout comme pour l'Administration centrale, les dépenses et les recettes ont été revues à la hausse par rapport à la LPFP 2024-2028. La révision plus marquée des dépenses par rapport aux recettes explique la détérioration des soldes par rapport à la programmation pluriannuelle 2024-2028.

F. Les investissements

Le tableau ci-après résume l'évolution du total des investissements directs et des investissements indirects de la seule Administration centrale au titre de la période 2024 à 2029 :

<i>Administration centrale</i>	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Investissements directs (formation de capital)	2 291	2 841	2 777	2 519	2 776	3 059
Investissements indirects (transferts en capital)	1 338	1 423	1 736	1 882	1 806	1 844
<u>Investissements directs et indirects</u>						
en millions	3 629	4 264	4 513	4 402	4 582	4 903
<i>Variation</i>	+10,5%	+17,5%	+5,8%	-2,5%	+4,1%	+7,0%
en % du PIB	4,2	4,8	4,8	4,4	4,4	4,4
en % des dépenses totales	12,5%	13,8%	13,9%	12,9%	12,8%	13,1%

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

Les investissements de l'Administration centrale comprennent, d'une part, les investissements directs et, d'autre part, les investissements indirects, sous forme de transferts vers les Administrations locales, la Sécurité sociale ainsi que vers le reste de l'économie, au niveau national et international. L'ensemble de ces investissements est ensuite consolidé au niveau des Administrations publiques.

Sur la période 2024-2029, la croissance moyenne des dépenses d'investissement (directs et indirects) s'établit à +6,2 %. Une forte hausse des investissements (formation brute de capital et transferts en capital) est prévue en 2025, principalement liée au projet de satellite militaire. Le niveau demeure élevé en 2026, pour atteindre 4,5 milliards d'euros, soit une progression de +5,8%, au bénéfice des projets mentionnés plus haut. Le repli observé en 2027 s'explique par un important effet de base lié aux années 2025 et 2026 ; ensuite, les investissements repartiraient à la hausse pour atteindre environ 4,9 milliards d'euros en 2029.

Pour faciliter l'analyse et la comparaison avec les pays voisins, il est pertinent de rapporter l'investissement au PIB. Sur cette base, les dépenses d'investissement dépassent 4% du PIB sur toute la période 2025-2029. Ce ratio est même particulièrement élevé en 2025 et 2026 (4,8%), ce qui met en évidence les priorités politiques fixées en matière d'investissement.

Comme indiqué dans l'accord de coalition du Gouvernement :

« Au vu d'une situation conjoncturelle difficile et du contexte de polycrise auquel notre pays est confronté, le Gouvernement doit mener une politique de relance économique :

(...)

- en maintenant les investissements publics à un niveau élevé afin de répondre aux défis actuels et futurs liés à l'évolution démographique et à la double transition durable et digitale ;

(...) »

Le tableau ci-après présente une ventilation des investissements publics par domaine thématique réalisés au niveau de l'Administration centrale. Ce tableau donne un aperçu du rayon d'action envisagé et explique comment le Gouvernement entend piloter les transformations structurelles à moyen terme, ce qui pourra également guider les efforts futurs destinés à améliorer l'efficacité des investissements publics.

<i>Administration centrale</i>	2025	2026	2027	2028	2029
Environnement et climat (y compris mobilité)	1 107	1 169	1 075	1 089	1 286
Infrastructures publiques (routes, ...)	632	687	717	752	810
Éducation (enseignement public, privé, universitaire)	271	273	312	309	344
Logement	393	390	411	355	367

<i>Administration centrale</i>	<i>2025</i>	<i>2026</i>	<i>2027</i>	<i>2028</i>	<i>2029</i>
Santé	105	155	171	224	225
Sécurité (Défense, Police, Justice, ...)	505	423	295	331	347
Propriétés immobilières de l'État	50	45	57	63	65
Coopération et action humanitaire	321	361	374	385	400
Autres	563	648	631	653	631
Autres variations techniques et SEC	318	362	358	421	427
Investissements (directs et indirects)	4 264	4 513	4 402	4 582	4 903

Note : Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros, sauf indication contraire.

La majeure partie des dépenses d'investissement sera concentrée dans les domaines « Environnement et climat », « Infrastructures publiques » et « Sécurité ». Abstraction faite d'éventuels retards ou décalages dans la réalisation des projets, les investissements budgétés pour ces trois axes atteignent à eux seuls 9 milliards d'euros sur la période 2026-2029, soit 49% de l'ensemble des dépenses prévues sur ces années.

Les projets d'envergure dans le champ de l'environnement représentent 4,6 milliards d'euros sur toute la période 2026-2029. D'autres investissements importants sont programmés via le Fonds pour la gestion de l'eau, pour un montant total de 481 millions d'euros.

Sur la même période, 1,5 milliard d'euros d'investissements sont prévus dans le cadre du Fonds Climat et Énergie.

Pour les infrastructures publiques, un volume total de 3 milliards d'euros est prévu entre 2026 et 2029, dont près de 2,6 milliards d'euros consacrés à des projets routiers. La modernisation et l'extension du réseau ferroviaire national est financée à hauteur d'environ 2 milliards d'euros. L'enveloppe consacrée au développement du réseau de tram s'élève à 456 millions d'euros pour 2026-2029.

Les investissements dans le domaine du « Logement » atteindraient 1,5 milliard d'euros sur la période 2026-2029. Parmi les principaux projets figurent l'acquisition par l'État d'immeubles destinés au logement pour un montant estimé à 444 millions d'euros (incluant les acquisitions en VEFA), ainsi que les projets Neischmelz à Dudelange (115 millions d'euros) et Wunnen mat der Wooltz à Wiltz (100 millions d'euros).

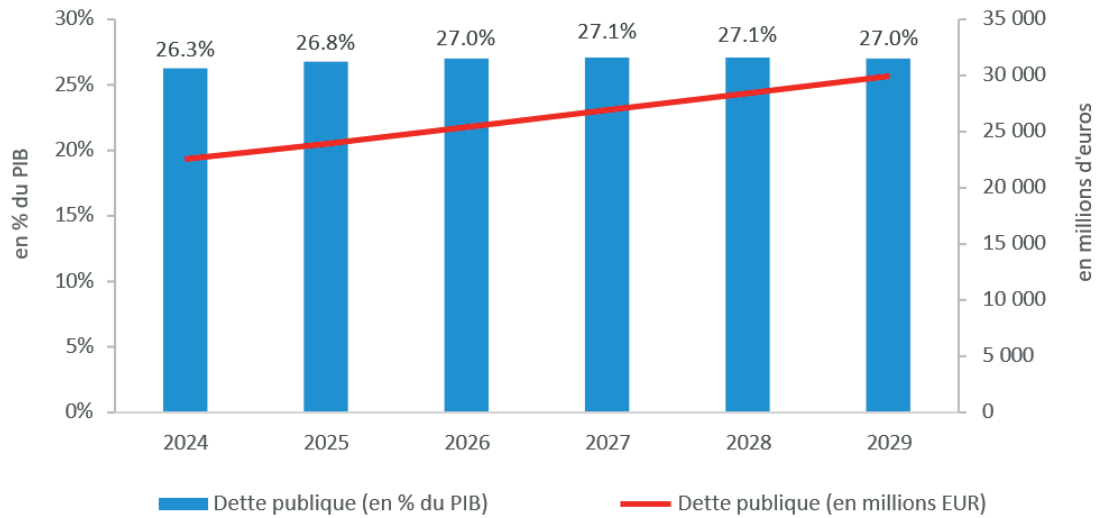
La contribution de l'État au financement de projets menés par la SNHBM s'élèverait à 318 millions d'euros. La participation au financement de logements réalisés par les communes est évaluée à environ 491 millions d'euros, dont quelque 174 millions dans le cadre du pacte Logement 2.0. Enfin, la participation au financement de projets portés par des asbl, fondations et le Kierchefong atteindrait environ 253 millions d'euros.

G. Évolution de la dette publique

L'année 2024 s'est clôturée avec un taux d'endettement de 26,3% du PIB, inférieur aux prévisions de 27,5% établies dans le cadre du projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028. À la fin de l'exercice 2025 la dette publique du Luxembourg devrait s'élever à près de 24 milliards d'euros, soit 26,8% du PIB.

Suivant les prévisions établies dans la programmation financière pluriannuelle, la dette publique devrait augmenter légèrement en 2026 à 27,0% du PIB, se stabiliser à 27,1% du PIB en 2027 et 2028, avant de diminuer légèrement à 27,0% du PIB à la fin de la période sous revue.

Évolution de la dette publique entre 2024 et 2029



Source : Trésorerie de l'État, STATEC.

Au cours des dernières années, le niveau de la dette publique a été influencé par la mise en œuvre de plusieurs paquets de mesures (Energiedësch, Solidaritéitspak 1.0, 2.0 et 3.0), qui ont pesé sur le solde de l'Administration centrale et, partant, augmenté le besoin de financement du pays.

Les mesures décidées en février 2024 et prolongées jusqu'en juin 2025 pour soutenir le secteur de la construction immobilière, ainsi que le paquet fiscal *Entlaaschtungs-Pak* annoncé en juillet 2024, destiné à renforcer le pouvoir d'achat des ménages et la compétitivité des entreprises, continuent également d'exercer une pression sur les finances publiques en 2025.

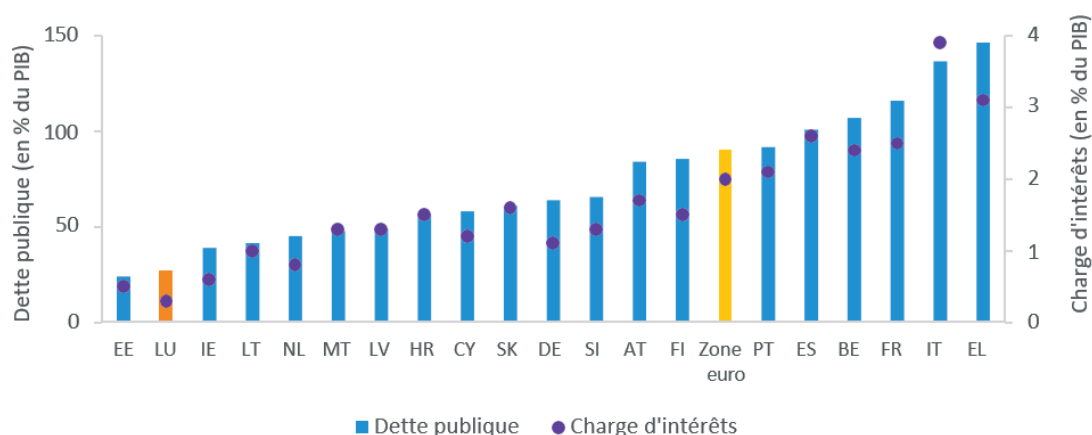
Dès sa prise de fonction, le Gouvernement a exprimé sa volonté de garantir une trajectoire soutenable des finances publiques et a consenti des efforts importants pour freiner nettement la progression des dépenses, en particulier celles de l'Administration centrale, afin que leur rythme de croissance reste inférieur à celui des recettes. Cette orientation se reflète dans l'évolution des soldes budgétaires de l'Administration centrale en 2024.

Dans un contexte macroéconomique morose, marqué par des incertitudes géopolitiques et un ralentissement de la croissance, les dépenses augmentent, notamment en raison de l'effort de défense accru dans le cadre des engagements internationaux du pays. Parallèlement, la lutte contre la pauvreté, l'accès au logement et la préservation du pouvoir d'achat demeurent des priorités constantes du Gouvernement, ce qui implique que les mesures correspondantes continueront de peser sur la dynamique des dépenses dans les années à venir.

Même si la dette continue de croître en valeur absolue, cette hausse resterait contenue et, rapportée au PIB, la dette tendrait à se stabiliser à 27,1% du PIB dès 2027, avant de reculer légèrement à 27,0% en 2029.

En 2025, le Luxembourg fait partie des pays les moins endettés de la zone euro, avec un ratio de dette publique nettement inférieur au seuil de 60% du PIB fixé par le Pacte de stabilité et de croissance.

*Dette publique et charge d'intérêts
au sein de la zone euro en 2025*



Source : Trésorerie de l'État, STATEC.

La charge d'intérêts augmente en termes absolus principalement par le refinancement de la dette publique à des taux d'intérêt sur les obligations souveraines plus élevés que ceux observés au cours de la dernière décennie. En 2025, le Luxembourg était le pays de l'Union européenne dont la charge d'intérêts était la plus faible (0,3% du PIB). La notation « AAA » est essentielle, car elle permet au Luxembourg de se financer sur les marchés à des taux plus avantageux, comme cela a été confirmé lors du dernier placement de l'émission obligataire de 2,5 milliards d'euros en septembre 2025.

En vertu du système européen de comptabilité SEC 2010, il y a également lieu de rappeler que la dette publique, telle qu'affichée ci-avant, représente la dette consolidée de l'Administration centrale, des Administrations locales ainsi que de la Sécurité sociale. La dette de l'Administration centrale regroupe, quant à elle, l'endettement de l'État central et celui des établissements publics sous sa tutelle. Y sont également imputées les garanties accordées par l'État dans le cadre des partenariats publics-privés (PPP) (loi de garantie) et des dettes émises par le Fonds européen de stabilité financière (EFSF).

Le tableau ci-après retrace l'évolution prévisible de la dette publique ainsi que de ses différentes composantes entre 2024 et 2029 :

	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Dette publique brute (en millions d'euros)	22 649	23 990	25 480	26 980	28 480	29 980
% du PIB	26,3	26,8	27,0	27,1	27,1	27,0
Dette publique totale par sous-secteur (en millions d'euros)						
– Administration centrale	21 060	22 181	23 671	25 171	26 671	28 171
<i>État central</i>	19 309	20 266	21 756	23 256	24 756	26 256
<i>Établissements publics</i>	368	485	485	485	485	485
<i>PPP</i>	533	573	573	573	573	573
<i>EFSF</i>	497	495	495	495	495	495
<i>Autres</i>	354	362	362	362	362	362
– Administrations locales	1 485	1 702	1 702	1 702	1 702	1 702
– Sécurité sociale	103	108	108	108	108	108

Hypothèses admises dans la prévision de la dette publique

Les prévisions d'évolution de la dette publique sur la période 2026-2029 reposent sur une extrapolation mécanique des déficits attendus à partir de 2026 au niveau de l'Administration centrale. Il est

important de souligner que ces projections tiennent compte à la fois des liquidités disponibles, des opérations de refinancement de la dette et des conditions de marché.

Les composantes autres que l'État central, les PPP et les établissements publics sont supposées rester au niveau atteint en 2025 sur l'ensemble de la période 2026-2029, et la trajectoire de la dette est établie en faisant l'hypothèse qu'aucune opération de cession ou d'acquisition de participations par l'État n'intervient.

Pour appréhender de manière plus complète la situation financière du secteur public, il convient également de prendre en considération les « actifs » financiers détenus par les Administrations publiques, en parallèle des « passifs ».

La Sécurité sociale demeurant excédentaire sur la période, ses surplus continuent d'être versés au Fonds de compensation. Au 31 décembre 2024, la réserve de compensation du régime général d'assurance pension, y compris le fonds de roulement, s'élève à environ 30,7 milliards d'euros, soit 34,2% du PIB. À cela s'ajoutent les participations de l'État, notamment dans des sociétés cotées, pour une valeur d'environ 1,6 milliard d'euros (1,7% du PIB au 31.08.2025), ainsi que les avoirs du Fonds souverain intergénérationnel, qui atteignent 763,7 millions d'euros (0,9% du PIB au 30 juin 2025).

H. Analyse de sensibilité et risques

La présente analyse de sensibilité permet de visualiser des trajectoires alternatives pour les finances publiques selon différentes simulations techniques.

La première partie de cette analyse présente les résultats obtenus sur base de deux scénarios hypothétiques dont l'un repose sur une évolution plus favorable de la croissance du PIB (SC1 dans le tableau) tandis que l'autre repose sur une évolution plus défavorable (SC2). Le choc est appliqué à partir de l'année 2025.

La deuxième partie de l'analyse de sensibilité évalue l'impact d'une hausse ainsi que d'une baisse additionnelle des taux d'intérêt de l'ordre de 100 points de base (SC3 et SC4) par rapport à l'évolution des taux retenus dans le scénario de référence. Ce choc est appliqué à partir de l'année 2026, les taux d'intérêt étant supposés stables en 2025, contrairement au PIB dont des déviations de la trajectoire prévue sont jugées plus plausibles dès cette année.

L'effet de ces chocs sur les variables macroéconomiques en question a été calculé par le STATEC, ainsi que l'effet secondaire sur les finances publiques. Pour les simulations ci-dessous, l'écart relatif des recettes et des dépenses publiques par rapport au scénario de référence a été appliqué aux prévisions des recettes et des dépenses prévus dans ce projet de budget afin d'obtenir l'effet sur le solde public.

Simulation de scénarios du taux de croissance

Le scénario défavorable

Le scénario défavorable repose sur l'application d'un choc permanent de -0,5 point de pourcentage à la croissance du Luxembourg pendant les années 2025-2029.

Selon cet exercice théorique, le marché du travail se détériorerait par rapport au scénario central et atteindrait un taux de chômage de 5,4% en 2029. La création d'emplois devrait continuer à progresser, mais demeurerait inférieure au scénario central.

Le choc négatif se répercuterait également sur les finances publiques. De ce fait, le solde des Administrations publiques se situerait à -0,9% du PIB en 2026 par rapport à -0,4% du PIB dans le scénario central. En 2028, le déficit se creuserait à -2,0% du PIB et atteindrait -2,6% du PIB en 2029.

La dette publique augmenterait plus rapidement dans le scénario défavorable, l'endettement public passant à 30,5% du PIB en 2029, contre 27,0% du PIB dans le scénario central.

Le scénario favorable

Un choc positif et permanent du même ordre de grandeur (+0,5 point de pourcentage) que celui du scénario défavorable est appliqué sur la croissance du Luxembourg.

Au cours des années 2026-2029, l'activité sur le marché du travail rebondirait, entraînant une croissance de la création d'emplois. De même, le taux de chômage diminuerait progressivement au fil des années pour atteindre un niveau de 4,8% en 2029.

Les Administrations publiques, quant à elles, afficheraient un solde légèrement positif en 2026 qui resterait quasi constant au cours des années pour s'améliorer légèrement pour atteindre un solde de +0,2% du PIB en 2029.

Grâce à l'évolution économique plus favorable, le ratio d'endettement resterait inférieur à celui du scénario central. Vu le solde positif des Administrations publiques dès 2026, la dette publique baisserait progressivement pour atteindre un niveau de 23,8% du PIB en 2029.

Projections macroéconomiques

	2025	2026			2027			2028			2029		
	<i>Base</i>	<i>SC1</i>	<i>central</i>	<i>SC2</i>	<i>SC1</i>	<i>central</i>	<i>SC2</i>	<i>SC1</i>	<i>central</i>	<i>SC2</i>	<i>SC1</i>	<i>central</i>	<i>SC2</i>
PIB réel zone Euro (variation en %)	0,8	0,5	1,0	1,5	1,0	1,7	2,3	0,9	1,8	2,6	0,6	1,5	2,4
PIB réel (variation en %)	1,0	1,5	2,0	2,5	1,8	2,3	2,8	1,8	2,3	2,8	1,8	2,4	2,9
PIB nominal (variation en %)	4,0	4,5	5,2	5,9	4,8	5,6	6,4	4,7	5,6	6,4	4,7	5,6	6,4
Emploi total intérieur (variation en %)	1,0	1,2	1,5	1,8	1,4	1,7	2,0	1,5	1,8	2,2	1,5	1,9	2,3
Taux de chômage (en %) (déf. ADEM)	6,0	6,1	5,9	5,8	6,0	5,7	5,5	5,7	5,4	5,1	5,4	5,1	4,8
Eurostoxx (variation en %)	4,6	-1,9	-0,1	1,5	1,5	3,3	5,0	0,4	2,4	4,2	0,5	2,3	4,0

Finances publiques

Administrations publiques

	2025	2026			2027			2028			2029		
	<i>base</i>	<i>SC1</i>	<i>central</i>	<i>SC2</i>	<i>SC1</i>	<i>central</i>	<i>SC2</i>	<i>SC1</i>	<i>central</i>	<i>SC2</i>	<i>SC1</i>	<i>central</i>	<i>SC2</i>
Solde nominal (en mio euros)	-706	-864	-408	47	-1 505	-741	22	-2 043	-913	221	-2 797	-1 264	285
Solde nominal (en % du PIB)	-0,8	-0,9	-0,4	0,0	-1,5	-0,7	0,0	-2,0	-0,9	0,2	-2,6	-1,1	0,2
Solde structurel (en % du PIB)	0,8	0,4	0,8	1,2	-0,6	0,1	0,6	-1,3	-0,3	0,6	-2,3	-0,9	0,5

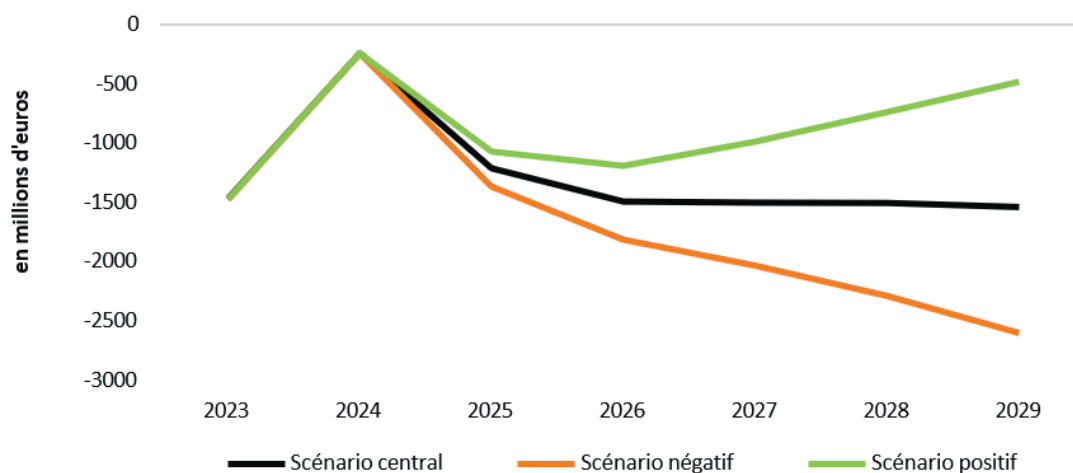
Administration centrale

Solde nominal (en mio d'euros)	-1 206	-1 803	-1 489	-1 178	-2 021	-1 498	-976	-2 276	-1 501	-724	-2 589	-1 535	-471
Solde nominal (en % du PIB)	-1,3	-1,9	-1,6	-1,2	-2,1	-1,5	-1,0	-2,2	-1,4	-0,7	-2,4	-1,4	-0,4

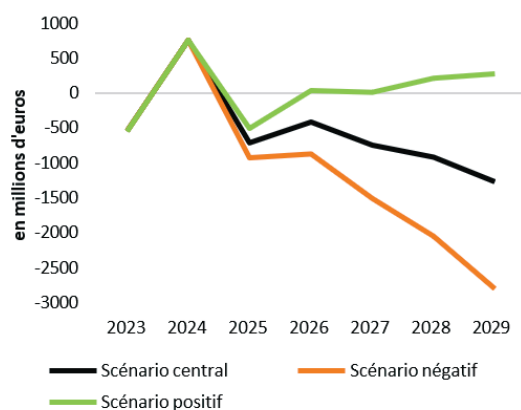
Dette publique

Dette publique (en mio d'euros)	23 990	25 793	25 480	25 168	27 814	26 980	26 144	30 090	28 480	26 867	32 679	29 980	27 338
Dette publique (en % du PIB)	26,8	27,7	27,0	26,4	28,5	27,1	25,7	29,4	27,1	24,9	30,5	27,0	23,8

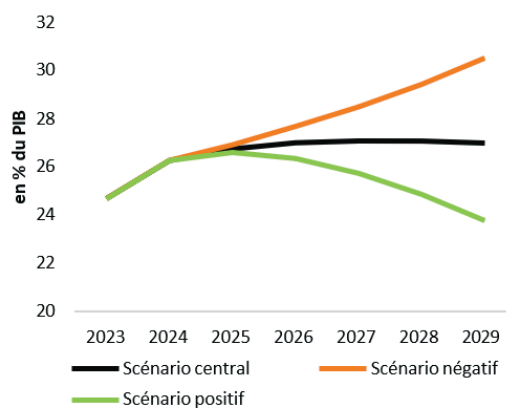
Choc sur la croissance – Évolution du solde de l'Administration centrale



Choc sur la croissance – Évolution du solde des Administrations publiques



Choc sur la croissance – Évolution de la dette publique



Sources : STATEC, calculs IGF.

Simulation de scénarios du taux d'intérêt à court terme

Simulation d'une hausse supplémentaire des taux d'intérêt

Une augmentation hypothétique supplémentaire des taux d'intérêt à court terme de 100 points de base par rapport à la trajectoire retenue dans le scénario central pèserait sensiblement sur la croissance, en particulier en 2026 et 2027. Dans ce cas, la croissance ne serait plus que de 1,2% en 2026, contre 2,0% dans le scénario central. L'activité économique nationale se redresserait ensuite pour atteindre 2,4% en 2028, puis 2,5% en 2029.

Sur le marché du travail, ce choc de taux se traduirait également par une moindre création d'emplois : en 2026 et 2027, celle-ci se situerait légèrement en deçà des prévisions du scénario de base. Parallèlement, le taux de chômage évoluerait légèrement au-dessus de la trajectoire prévue dans le scénario central durant ces mêmes années.

La hausse additionnelle des taux aurait aussi un effet défavorable sur les soldes budgétaires par rapport au scénario central. Le déficit se creuserait quelque peu, passant de -0,7% du PIB en 2026 à -1,6% en 2029.

Dans ce contexte, la dette publique augmenterait pour atteindre 27,6% du PIB en 2026, puis 28,9% du PIB à la fin de la période considérée.

Simulation d'une baisse supplémentaire des taux d'intérêt

Dans cette simulation, une diminution de 100 points de base du taux d'intérêt à court terme est appliquée. Cet exercice théorique aurait un effet favorable tant sur la croissance économique que sur la situation du marché du travail.

Le PIB progresserait d'environ 1 point de pourcentage en 2026 et de 0,5 point en 2027, par rapport au scénario central. Par la suite, la trajectoire du PIB rejoindrait graduellement celle de ce scénario de référence. Du côté du marché du travail, le taux de chômage se maintiendrait légèrement en dessous du scénario central et reculerait progressivement pour s'établir à 5,0 % en 2029.

Cet impact positif se refléterait également dans les finances publiques. Le solde des Administrations publiques se rapprocherait de l'équilibre en 2026, avec un déficit limité à -0,1% du PIB, avant de se détériorer à nouveau pour atteindre -0,6% du PIB en 2029.

De façon parallèle, la dynamique de la dette publique serait ralentie, avec une légère baisse de son ratio, qui descendrait à 25,2% du PIB en 2029.

Projections macroéconomiques

	2025	2026			2027			2028			2029		
	<i>Base</i>	<i>SC3</i>	<i>central</i>	<i>SC4</i>	<i>SC3</i>	<i>central</i>	<i>SC4</i>	<i>SC3</i>	<i>central</i>	<i>SC4</i>	<i>SC3</i>	<i>central</i>	<i>SC4</i>
Taux d'intérêt court terme (%)	2,2	3,1	2,1	1,1	3,1	2,1	1,1	3,1	2,1	1,1	3,1	2,1	1,1
Taux d'intérêt long terme (%)	3,3	3,8	3,4	3,0	4,0	3,5	3,0	4,2	3,5	2,8	4,3	3,5	2,6
PIB reel (variation en %)	1,0	1,2	2,0	2,9	1,9	2,3	2,8	2,4	2,3	2,2	2,5	2,4	2,2
Emploi total intérieur (variation en %)	1,0	1,2	1,5	1,8	1,4	1,7	2,0	1,7	1,8	2,0	1,9	1,9	2,0
Taux de chômage (en %) (déf. ADEM)	6,0	6,0	5,9	5,9	5,8	5,7	5,6	5,4	5,4	5,3	5,1	5,1	5,0
Eurostoxx (variation en %)	4,6	-0,1	-0,1	-0,1	0,1	3,3	6,6	2,1	2,4	2,7	2,2	2,3	2,5

Finances publiques

Administrations publiques

	2025	2026			2027			2028			2029		
	<i>Base</i>	<i>SC3</i>	<i>central</i>	<i>SC4</i>	<i>SC3</i>	<i>central</i>	<i>SC4</i>	<i>SC3</i>	<i>central</i>	<i>SC4</i>	<i>SC3</i>	<i>central</i>	<i>SC4</i>
Solde nominal (en mio euros)	-706	-680	-408	-125	-1 315	-741	-138	-1 463	-913	-332	-1 773	-1 264	-716
Solde nominal (en % du PIB)	-0,8	-0,7	-0,4	-0,1	-1,4	-0,7	-0,1	-1,4	-0,9	-0,3	-1,6	-1,1	-0,6
Solde structurel (en % du PIB)	0,8	0,5	0,8	1,0	-0,4	0,1	0,5	-0,8	-0,3	0,1	-1,3	-0,9	-0,4

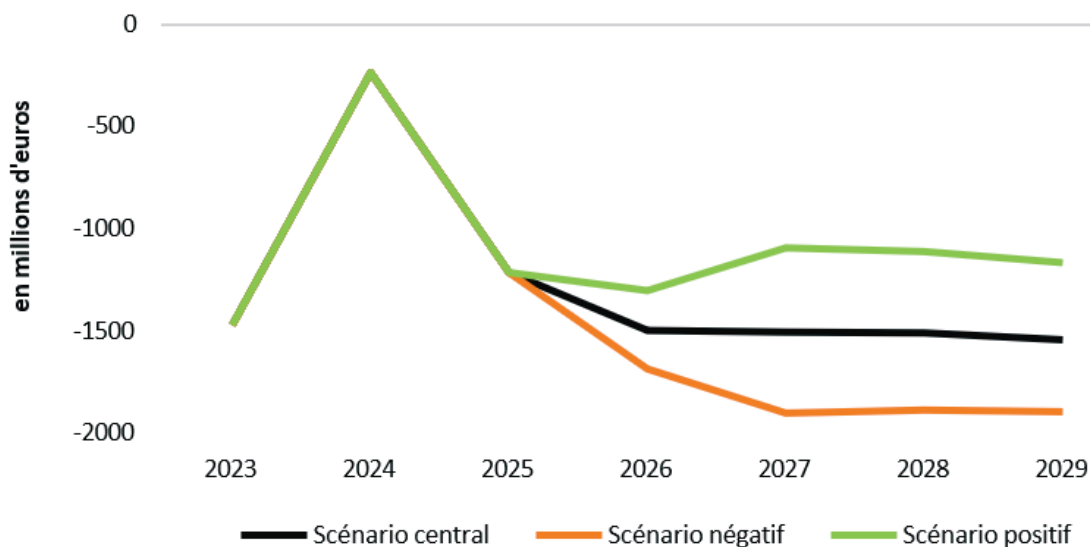
Administration centrale

Solde nominal (en mio d'euros)	-1 206	-1 677	-1 489	-1 295	-1 892	-1 498	-1 085	-1 878	-1 501	-1 103	-1 885	-1 535	-1 159
Solde nominal (en % du PIB)	-1,3	-1,8	-1,6	-1,4	-1,9	-1,5	-1,1	-1,8	-1,4	-1,0	-1,7	-1,4	-1,0

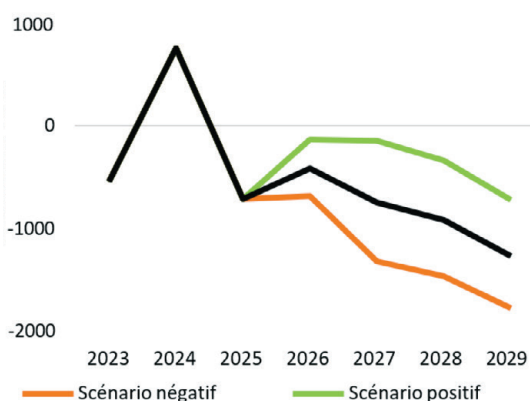
Dette publique

Dette publique (en moi d'euros)	23 990	25 667	25 480	25 285	27 559	26 980	26 370	29 437	28 480	27 473	31 322	29 980	28 631
Dette publique (en % du PIB)	26,8	27,6	27,0	26,4	28,3	27,1	25,8	28,7	27,1	25,5	28,9	27,0	25,2

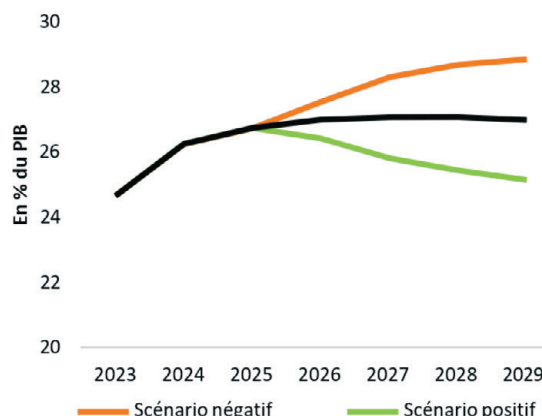
Choc sur le taux d'intérêt – Évolution du solde de l'Administration centrale



Choc sur le taux d'intérêt – Évolution du solde des Administrations publiques



Choc sur le taux d'intérêt – Évolution de la dette publique



Sources : STATEC, calculs IGF.

Soutenabilité à long terme des finances publiques

Les finances publiques sont considérées comme soutenables à long terme lorsque, à politique constante, les administrations publiques parviennent à financer leurs dépenses et à honorer l'ensemble de leurs engagements, tout en maintenant la dette publique stabilisée en proportion du PIB. Chaque année, dans le cadre du **Debt Sustainability Monitor** de la Commission européenne, cette soutenabilité est appréciée au moyen de deux indicateurs : l'indicateur **S1** et l'indicateur **S2**.

L'indicateur **S1** évalue l'effort budgétaire nécessaire pour ramener le ratio de dette à 60% du PIB à l'horizon 2070. Exprimé en pourcentage du PIB, il se compose de trois éléments : l'écart entre le niveau initial de dette et le seuil de 60% du PIB, la différence entre le solde structurel primaire de départ et le solde structurel primaire requis pour stabiliser la dette à long terme, ainsi que le coût actualisé lié au vieillissement démographique.

L'indicateur **S2** mesure, quant à lui, l'effort budgétaire permettant de stabiliser la dette sur un horizon infini. Également exprimé en % du PIB, il est constitué de l'écart entre le solde structurel primaire initial et le solde structurel primaire stabilisant la dette à long terme, auquel s'ajoute le coût actualisé du vieillissement.

À chacun de ces indicateurs (S1 et S2) est associée une catégorie de risque en matière de soutenabilité budgétaire à long terme : si la valeur est inférieure à 2% du PIB, le risque est jugé faible ; au-delà de 6% du PIB, il est considéré comme élevé ; entre ces deux seuils, le risque est qualifié de moyen. Enfin, une catégorie de risque globale est déterminée : elle correspond à celle attribuée à S2, éventuellement relevée d'un niveau lorsque S1 présente une catégorie de risque plus élevée.

<i>Indicateur S2</i> (effort budgétaire requis en 2026 pour stabiliser la dette sur un horizon infini)		<i>DSM 2024</i> <i>Base</i>
Indice global (en % du PIB)		7,3
<i>Dont</i>		
Situation budgétaire de départ		-0,5
Coût du vieillissement		7,8
<i>dont Pensions</i>		5,8
<i>Soins de santé</i>		0,9
<i>Soins de longue durée</i>		1,4
<i>Éducation</i>		-0,2
Solde structurel primaire requis lié à S2		8,4
<i>Indicateur S1</i> (effort budgétaire requis en 2026 pour ramener la dette à 60% du PIB d'ici 2070)		<i>DSM 2024</i> <i>Base</i>
Indice global (en % du PIB)		2,2
<i>Dont</i>		
Situation budgétaire de départ		-1,1
Besoin de financement par l'endettement		-0,7
Coût du vieillissement		4,0
<i>dont Pensions</i>		3,0
<i>Soins de santé</i>		0,5
<i>Soins de longue durée</i>		0,7
<i>Éducation</i>		-0,2
Solde structurel primaire requis lié à S1		3,2

Source : Debt sustainability Monitor 2024 – Commission européenne Mars 2025

Selon le Debt sustainability Monitor 2024, publié en mars 2025 par la Commission européenne, la valeur de l'indicateur S2 est de 8,4% tandis que celle de l'indicateur S1 est de 3,2%.

Ainsi, le Luxembourg affiche un risque moyen sur la soutenabilité budgétaire à long terme selon S1 mais un risque élevé selon S2. Par conséquent, le Luxembourg affiche un risque global élevé.

<i>Risque à long terme</i>		
S2	S1	Global (S1 + S2)
Élevé	Moyen	Élevé

Source : Debt sustainability Monitor 2024 –
Commission européenne Mars 2025

Pour garantir la viabilité financière, des dispositifs de suivi et de prévision ont été mis en place, et ont été renforcés par des réformes législatives récentes. Cela vaut en particulier pour l'assurance pension, mais aussi pour l'assurance dépendance (soins de longue durée), dont la nature des prestations exige une planification à moyen et long terme.

Conformément à l'accord de coalition 2023-2028, une vaste consultation de la société civile sur la soutenabilité à long terme du régime général d'assurance pension s'est déroulée entre octobre 2024 et

avril 2025. Cette consultation, qui a révélé une ouverture des participants à une réforme, ainsi qu'un souci de justice sociale et de davantage de flexibilité, a permis d'identifier plusieurs pistes pour de futures adaptations du système.

Ces travaux ont aussi nourri les échanges entre le Gouvernement et les partenaires sociaux en juillet et septembre 2025, échanges qui ont également porté sur le régime d'assurance pension. À l'issue de ces concertations, le Gouvernement a déposé un projet de loi visant à adapter le régime d'assurance pension afin de renforcer sa soutenabilité financière pour les prochaines années.

La large consultation et le dialogue avec les partenaires sociaux ont été précédés par des travaux menés au sein du Conseil économique et social (CES), engagés à la demande du précédent Gouvernement. Cette démarche faisait suite au bilan technique du régime d'assurance pension présenté le 26 avril 2022, conformément aux dispositions du Code de la sécurité sociale. Elle visait à analyser, débattre et formuler des pistes d'évolution possibles pour garantir la pérennité financière du régime général d'assurance pension à très long terme. Le rapport issu de ces travaux a été publié en juillet 2024.

Parallèlement aux mesures annoncées le 3 septembre 2025, l'accord de coalition 2023-2028 prévoit également d'harmoniser les règles de cumul entre revenu d'une activité professionnelle (salariée ou indépendante) et pension anticipée (avant 65 ans). Cette future mesure vise en particulier les activités non salariées, en complément des règles de cumul pour les salariés, déjà revues dans le cadre de la réforme du régime général d'assurance pension entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Le projet de loi correspondant, déposé à la Chambre des députés en mars 2025, contribuera ainsi à faciliter davantage le maintien en emploi de personnes bénéficiant d'une pension de retraite anticipée.

*

IV. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES EXERCICES 2024 ET 2025

A. Le compte général 2024

Le compte général de l'exercice 2024 se présente comme suit, en comparaison au budget de l'année :

	<i>Budget 2024 (1)</i>	<i>Compte général 2024 (2)</i>	<i>Écart (2-1)</i>	<i>Écart en %</i>
Budget courant				
Recettes	23 803 214 983	25 129 601 106	1 326 386 123	5,57%
Dépenses	22 953 887 011	22 641 027 540	-312 859 471	-1,36%
Excédents	849 327 972	2 488 573 566	1639245 594	
Budget en capital				
Recettes	187 246 600	162 950 488	-24 296 112	-12,98%
Dépenses	3 201 495 575	3 217 361 908	15 866 333	0,50%
Excédents	-3 014 248 975	-3 054 411 420	-40 162 445	
Budget total (hors opérations financières)				
Recettes	23 990 461 583	25 292 551 594	1 302 090 011	5,43%
Dépenses	26 155 382 586	25 858 389 448	-296 993 138	-1,14%
Excédents	-2 164 921 003	-565 837 854	1 599 083 149	
Opérations financières				
Recettes	2 500 385 700	2 542 359 550	41 973 850	1,68%
Dépenses	564 439 100	583 147 755	18 708 655	3,31%
Excédents	1 935 946 600	1 959 211 795	23 265 195	

	<i>Budget 2024 (1)</i>	<i>Compte général 2024 (2)</i>	<i>Écart (2-1)</i>	<i>Écart en %</i>
Budget total (y compris opérations financières)				
Recettes	26 490 847 283	27 834 911 144	1 344 063 861	5,07%
Dépenses	26 719 821 686	26 441 537 203	-278 284 483	-1,04%
Excédents	-228 974 403	1 393 373 941	1 622 348 344	

Note : les chiffres de ce tableau sont exprimés en euros

Le compte général de l'exercice 2024, hors opérations financières, s'est clôturé sur un déficit limité à 565,8 millions d'euros, alors que le budget prévoyait initialement un déficit de 2 164,9 millions d'euros.

Ce résultat plus favorable s'explique, d'une part, par une bonne maîtrise des dépenses et par l'absence de tranche indiciaire en 2024 et, d'autre part, par le dynamisme marqué des recettes. Ce dernier se manifeste notamment au niveau de l'impôt sur le revenu des collectivités, de la retenue sur les revenus de capitaux, ainsi que de la taxe sur la valeur ajoutée.

La sous-exécution des crédits de certains services publics, des versements au Fonds pour l'emploi, ainsi que de la contribution basée sur le revenu national brut à verser à l'Union européenne, a permis une réduction des dépenses courantes d'environ 312,9 millions d'euros.

S'agissant des opérations financières, le résultat met en évidence une légère augmentation des recettes (+1,68%) entre le budget voté et le compte général, ainsi qu'une progression des dépenses de 3,31%.

Au total, l'amélioration du solde global par rapport au budget, de l'ordre de 1 622,3 millions d'euros, s'explique en grande partie par des recettes fiscales plus élevées qu'anticipé, combinées à un contrôle strict des dépenses, qui ont finalement été inférieures de quelque 278,2 millions d'euros aux montants prévus.

i. Les principales variations au niveau des dépenses

Le compte général pour l'exercice 2024 renseigne des dépenses courantes de 22 641 millions d'euros, des dépenses en capital de 3 217,4 millions d'euros et des dépenses sur opérations financières à hauteur de 583,1 millions d'euros, soit des dépenses totales de 26 441,6 millions d'euros. Ce total est inférieur de 278,3 millions d'euros par rapport aux prévisions du budget voté, soit un écart de -1,04%. Les détails des variations supérieures à 25 millions d'euros sont présentés dans le tableau ci-dessous :

<i>Description</i>	<i>Montant de la variation</i>
Acquisition auprès de secteurs autres que le secteur des administrations publiques d'immeubles à incorporer dans le domaine de l'État	147 020 009,70
Contribution de l'État au financement de la Mutualité des employeurs	84 100 000,00
Transfert vers la Belgique dans le cadre de l'union économique belgo-luxembourgeoise en matière de droits de douane et d'accise	66 018 740,55
Acquisition auprès du secteur des administrations publiques d'immeubles à incorporer dans le domaine de l'État	52 428 685,72
Amortissement de prêts et lignes de crédit contractés sous la garantie de l'État par le Fonds Belval	32 169 963,78
Frais en relation avec le premier équipement de surfaces louées	29 914 925,72
Alimentation du fonds de dotation globale des communes : participation dans le produit de la taxe sur la valeur ajoutée	27 024 068,94

Note : les chiffres de ce tableau sont exprimés en euros

ii. Les principales variations au niveau des recettes

Le compte général de l'exercice 2024 fait apparaître des recettes courantes de 25 129,6 millions d'euros, des recettes en capital de 162,9 millions d'euros et des recettes sur opérations financières de 2 542,4 millions d'euros, soit un total de 27 834,9 millions d'euros. En incluant les opérations financières, ce total est supérieur de 1 344 millions d'euros aux prévisions budgétaires, ce qui représente un écart de 5,07%.

Pour les seules recettes courantes, l'écart est positif et atteint 1 326,4 millions d'euros, soit une hausse de 5,57% par rapport au budget. En revanche, les recettes en capital enregistrent une moins-value d'environ 24,3 millions d'euros, correspondant à une baisse de 12,98%. Les principales variations sont détaillées dans le tableau ci-dessous :

<i>Description</i>	<i>Montant de la variation</i>
Impôt général sur le revenu : impôt sur le revenu des collectivités	651 858 390,34
Impôt général sur le revenu : impôt retenu sur les revenus de capitaux	241 005 834,01
Taxe sur la valeur ajoutée	217 368 122,40
Part du Grand-Duché dans les recettes communes de l'Union économique belgo-luxembourgeoise en matière de droits de douane et d'accise	95 838 668,20
Impôt général sur le revenu : impôt retenu sur les traitements et salaires	71 601 987,91
Taxe d'abonnement sur les titres de société	58 776 287,53
Dividendes provenant des participations de l'État dans le capital de sociétés de droit privé et de droit public	50 416 205,71
Produit de l'impôt de solidarité prélevé moyennant une majoration de l'impôt sur le revenu des collectivités	49 064 609,62
Produit d'emprunts nouveaux pour refinancement de la dette publique	39 500 000,00
Droits d'accise autonomes luxembourgeois sur les cigarettes	37 226 781,90

<i>Description</i>	<i>Montant de la variation</i>
Retenue libératoire nationale sur les intérêts	33 080 852,39
Remboursements d'aides dans le cadre de la crise sanitaire : principal	32 802 923,05

Note : les chiffres de ce tableau sont exprimés en euros

B. Les prévisions de l'exécution du budget de l'exercice 2025

En date du 7 octobre 2025, le Ministre des Finances Gilles Roth a présenté à la réunion jointe de la Commission des Finances et de la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire la situation financière de l'État au 30 septembre 2025.

Le tableau ci-dessous résume l'évolution des recettes et des dépenses, hors opérations financières :

Exécution du Budget de l'État au 30 septembre 2025

	<i>Budget voté 2025</i>	<i>Situation fin septembre</i>	
		<i>En valeur</i>	<i>En %* du budget</i>
Budget courant			
Recettes	25 874	18 967	73,3%
Dépenses	24 190	17 769	73,5%
Solde	+1 683	+1 198	—
Budget en capital			
Recettes	152	99	65,1%
Dépenses	3 418	3 099	90,7%
Solde	-3 266	-3 001	—
Budget total			
Recettes	26 025	19 066	73,3%
Dépenses	27 608	20 868	75,6%
Solde	-1 583	-1 803	—

Note : Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros

* par rapport au budget voté 2025

Le tableau ci-dessus est exprimé **HORS** opérations financières

Le solde provisoire du compte général 2025, hors opérations financières, présente un déficit de 1,8 milliard d'euros par rapport au budget qui prévoyait pour 2025 un déficit de 1,58 milliards d'euros. Il est toutefois à souligner qu'il ne s'agit que d'un compte provisoire.

Les opérations financières pour 2025 se présentent comme suit :

<i>Budget des opérations financières</i>	<i>Budget voté 2025</i>	<i>Situation fin septembre</i>	
		<i>En valeur</i>	<i>En %* du budget</i>
Recettes des opérations financières	2 750	3 083	112,1%
Emprunts	2 500	2 509	100,4%
Certificats de trésorerie	0	550	—
Autres	0,4	24	—
Dépenses des opérations financières	1 649	1 549	93,9%
Solde	+1 101	+1 534	—

Note : Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros

* par rapport au budget voté 2025

Etabli selon les règles du SEC 2010, le solde de l'Administration centrale connaît l'évolution suivante :

	<i>Situation fin septembre</i>					
	2022	2023	2024	2025	variation 2025/2024	
					en M€	en %
Dépenses						
1 Consommation intermédiaire	1 343	1 472	1 559	1 617	+58	+3,7%
2 Formation de capital	1 281	1 379	1 476	1 764	+288	+19,5%
3 Rémunération des salariés	4 110	4 548	4 965	5 350	+385	+7,8%
4 Subventions (Services publics d'autobus, logement)	465	762	775	682	-93	-12,0%
5 Revenus de la propriété (intérêts débiteurs)	136	127	180	271	+92	+51,1%
6 Prestations sociales autres qu'en nature (Chômage, Revis)	1 626	1 764	2 036	2 093	+57	+2,8%
7 Prestations sociales en nature	197	218	233	224	-8	-3,5%
8 Autres transferts courants (Pensions, Maladie, Famille, Communes)	7 083	8 233	8 759	9 203	+444	+5,1%
– Transferts à la sécurité sociale	4 268	4 670	5 211	5 287	+76	+1,5%
– Transferts aux administrations locales	1 224	1 415	1 459	1 639	+ 181	+12,4%
– Autres	1 592	2 148	2 089	2 277	+ 188	+9,0%
9 Transferts en capital	536	766	719	1 080	+361	+50,3%
10 Corrections sur actifs non financiers non produits	-24	-2	1	-22	-22	-3 571,3%
Dépenses totales	16 754	19 267	20 700	22 262	+1 562	+7,5%
Recettes						
11 Impôts sur la production	6 864	6 619	7 190	7 680	+490	+6,8%
12 Impôts courants sur le revenu	8 201	9 202	10 896	10 877	-20	-0,2%
13 Autres recettes	2 613	2 740	3 085	3 185	+ 100	+3,2%
Recettes totales	17 678	18 561	21 171	21 741	+570	+2,7%
Solde	+924	-706	+471	-521	-992	-

Au total, les recettes et les dépenses de l'Administration centrale ont progressé de 2,7%, respectivement de 7,5% en septembre 2025. Le solde de l'Administration centrale affiche ainsi un déficit de 521 millions d'euros, représentant une variation de -992 millions par rapport au solde de +471 atteint en septembre 2024.

V. LE PROJET DE BUDGET POUR L'EXERCICE 2026

A. Observation méthodologique

La présentation administrative des recettes et des dépenses de l'État, telle qu'elle est exposée ci-dessous, peut présenter des différences importantes par rapport à celle découlant du Système européen des comptes (SEC). De manière générale, la présentation suivant la loi de 1999 a un périmètre plus restreint (p.ex. elle ne comprend pas les dépenses ajustées des fonds spéciaux) et elle repose sur un enregistrement de caisse alors que les chiffres SEC suivent un enregistrement plus économique.

Par ailleurs, prenant acte des observations réitérées du Conseil d'État, de la Commission de l'Exécution budgétaire et de la Cour des comptes sur les déséquilibres fréquemment constatés en fin d'exercice dans le budget pour ordre, le Gouvernement a engagé une démarche de simplification, notamment par la réduction du nombre d'articles de recettes et de dépenses pour ordre.

Dans cette continuité, il a été décidé de supprimer intégralement ce budget à compter de l'exercice 2026 et de le remplacer par un budget « pour compte de tiers ». Ce nouveau dispositif, intégré directement au budget de l'État, repose sur un équilibre pluriannuel plus fidèle à la réalité économique et est soumis aux contrôles prévus par la loi.

B. Le projet de budget pour l'exercice 2026

Vue globale

En millions d'euros	2024 Compte	2025 Budget	2026 Projet	Variations	
				En millions	en %
Budget courant					
Recettes	25 129,6	25 873,7	26 875,8	+1 002,1	+3,9%
Dépenses	22 641,0	24 190,5	25 799,9	+1 609,4	+6,7%
Excédents	+2 488,6	+1 683,2	+1 075,9	-	-
Budget en capital					
Recettes	163,0	151,6	148,2	-3,5	-2,3%
Dépenses	3 217,4	3 417,9	4 283,4	+865,5	+25,3%
Excédents	-3 054,4	-3 266,3	-4 135,2	-	-
Budget courant et en capital					
Recettes	25 292,6	26 025,3	27 024,0	+998,6	+3,8%
Dépenses	25 858,4	27 608,4	30 083,2	+2 474,8	+9,0%
Excédents	-565,8	-1 583,1	-3 059,3	-	-

En millions d'euros	2024 Compte	2025 Budget	2026 Projet	Variations	
				En millions	en %
Budget pour compte de tiers					
Recettes	8 186,3	6 454,7	11 421,7	+4 967,0	+77,0%
Dépenses	8 181,5	6 454,7	11 421,7	+4 967,0	+77,0%
Excédents	+4,8	-	-	-	-

En millions d'euros	2024 Compte	2025 Budget	2026 Projet	Variations	
				En millions	en %
Opérations financières					
Recettes	2 542,4	2 750,4	3 200,3	+449,8	+16,4%
Dépenses	583,1	1 649,3	1 852,6	+203,3	+12,3%
Excédents	+1 959,2	+1 101,1	+1 347,6	-	-

C. Les recettes budgétaires

Les recettes budgétaires suivant la loi de 1999

En 2026, la croissance des recettes courantes et en capital s'élèverait à +5,7% par rapport au compte prévisionnel de 2025. Le tableau ci-après résume l'évolution des principales recettes entre 2024 et 2026.

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

<i>Recettes budgétaires (en millions d'euros)</i>	<i>2024</i>	<i>2025</i>	<i>2026</i>		
	<i>Compte</i>	<i>Budget voté</i>	<i>Compte prévisionnel</i>	<i>Projet de budget</i>	<i>Variation en %^{1,2}</i>
3 Autres recettes	1 096,2	1 047,6	1 048,7	1 107,9	+5,6%
dont :					
Intérêts créditeurs sur avoirs en compte et dépôts à terme	102,3	75,0	75,0	65,0	-13,3%
Dividendes provenant des participations de l'État dans le capital de sociétés de droit privé et de droit public	388,3	393,0	393,0	407,0	+3,6%
Droits de succession	136,0	140,0	140,0	140,0	+0,0%
Autres recettes	469,6	439,6	440,7	495,9	+12,5%
A Recettes budgétaires courantes et en capital (=1+2+3)	25 292,6	26 025,3	25 566,8	27 024,0	+5,7%
B Recettes budgétaires pour opérations financières	2 542,4	2 750,4	2 750,4	2 750,3	-0,0%
dont:					
Différence de change en relation avec des paiements de factures en Devises	0,2	0,3	0,3	0,3	-19,4%
Institutions financières internationales: Restitutions en rapport avec des ajustements de valeur de la participation dans le capital et remboursement de prêts octroyés par l'Etat	0,6	0,0	0,0	0,0	+0,0%
Remboursements d'aides dans le cadre de la crise sanitaire: principal	32,8	0,0	0,0	0,0	-100,0%
Produit de vente de participations de l'Etat dans le capital de sociétés de droit privé	8,7	0,0	0,0	0,0	+0,0%
Produit d'emprunts nouveaux	1 960,5	1 250,0	1 250,0	1 050,0	-16,0%
Remboursement de prêts octroyés par l'Etat	0,1	0,1	0,1	0,0	-99,9%
Produit d'emprunts nouveaux pour refinancement de la dette Publique	539,5	1 500,0	1 500,0	1 700,0	+13,3%
C. Recettes pour compte de tiers	8 186,3	6 454,7	6 454,7	11 416,7	+76,9%
dont:					
Taxe sur la valeur ajoutée: part de la recette OSS collectée pour les autres Etats membres	6 432,4	4 700,0	4 700,0	9 600,0	+104,3%
Impôt commercial communal	1 553,5	1 500,0	1 500,0	1 660,0	+10,7%
D. Recettes budgétaires totales	27 834,9	28 775,7	28 317,2	41 190,9	+45,5%

Note : 1. Variation en % par rapport au compte prévisionnel 2024. 2. D'éventuelles différences par rapport aux variations des recettes suivant le SEC (section 3.c) peuvent apparaître compte tenu des règles de comptabilisation divergentes et des périmètres de consolidations considérés.

D. Les dépenses budgétaires

Les dépenses budgétaires suivant la loi de 1999

Les dépenses budgétaires s'inscrivent à la fois dans la continuité des actions engagées les années précédentes et dans la mise en œuvre des priorités définies pour l'année à venir. Au total, les dépenses budgétaires (hors budget pour compte de tiers et opérations financières) s'élèvent à 30 083,2 millions d'euros en 2026, soit +2 474,8 millions d'euros par rapport au budget 2025. Cette progression du total des crédits budgétaires entre 2025 et 2026 s'explique notamment par la variation des postes de dépenses ci-après (en millions d'euros) :

Participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension : cotisations	+276
Alimentation du fonds d'équipement militaire	+245
Frais en relation avec la prise en charge par l'État de frais engendrés par l'utilisation des réseaux d'électricité	+150
Alimentation du fonds spécial pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation (ROI) dans le secteur privé	+100
Alimentation du fonds pour le financement des infrastructures des établissements d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Éducation nationale, de l'enfance et de la Jeunesse	+100
Participation de l'État au financement de l'assurance maladie : cotisations pour prestations en nature	+67
Alimentation du fonds climat et énergie	+64
Alimentation du fonds du rail	+60
Système de préfinancement des installations photovoltaïques pour personnes privées	+43
Alimentation du fonds spécial pour le logement abordable	+42
Construction d'une nouvelle infrastructure pour le contrôle aérien à l'aéroport de Luxembourg	+42
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	+40
Participation de l'État au financement de l'assurance maladie-maternité: dotation forfaitaire	+39
Soutien à des projets et programmes en matière de recherche, technologie et développement à objectifs ou retombées visées dans le domaine de la défense	+38
Contribution de l'État au financement de la Mutualité des employeurs	+37
Alimentation du fonds de la coopération au développement	+34
Participation de l'État aux services d'éducation et d'accueil de type commercial dans le cadre du chèque-service accueil	+31
Services publics ferroviaires assurés par la S.N. des C.F.L. en exécution de la convention conclue avec l'État	+30
Alimentation du fonds d'investissements publics administratifs	+30
Alimentation du fonds de dotation globale des communes : dotation complémentaire	+30
Participation étatique à la deuxième extension de la station d'épuration d'Uebersyren dans le cadre de l'assainissement de l'aéroport	+27
Compensation de service public – bailleur social	+26
Alimentation du fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	+25
Participation de l'État aux frais de services conventionnés concernant le fonctionnement de services d'éducation et d'accueil pour enfants	+23
Participation de l'État aux frais des mesures d'aide à l'enfance par des forfaits journaliers et horaires	+22
Dotation du Fonds national de solidarité destinée à couvrir les besoins résultant des obligations définies par la loi du 28.7.2018 relative au revenu d'inclusion sociale, compte tenu des recettes du fonds	+21
Participation de l'État au financement de l'assurance dépendance	+21
Alimentation du fonds de dotation globale des communes : participation dans le produit de la taxe sur la valeur ajoutée	+20
Alimentation du fonds d'investissements publics scolaires	+20
Construction d'un dépôt de carburant pour l'aviation à l'aéroport de Luxembourg	+18

Participation de l'État aux frais des communes concernant le fonctionnement de services d'éducation et d'accueil pour enfants	+17
Dotation financière de l'État au profit du service CTIE	+17
Indemnités et participations aux frais des médecins en voie de spécialisation : frais encadrement, bourses, indemnités de stage, participations rémunérations	+16
Participation de l'État aux frais des établissements privés d'enseignement fondamental, secondaire classique et secondaire général	+15
Dotation au profit du fonds du rail dans l'intérêt de la arise en charge de la gestion de l'infrastructure ferroviaire	+14
Participation de l'État dans le financement de l'enseignement musical	+14
Participation de l'État aux frais de fonctionnement de centres d'accueil et de services conventionnés pour adultes et de centres médico-sociaux aux frais de la mise en œuvre de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement et aux frais d'études, de mise en place et de fonctionnement de projets-pilotes destinés à soutenir la création de nouveaux emplois de proximité dans le domaine socio-familial	+13
Application de la législation en matière d'aides aux entreprises industrielles et de prestation de services ayant une influence motrices sur le développement et la diversification économiques	+12
Acquisition de vaccins, médicaments d'urgence, trousse d'urgences et frais connexes	+10
Subvention de loyer	+10
Participation en capital de l'État aux frais de réalisation d'équipements collectifs de base	+10
Alimentation du fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	+10
Alimentation du fonds spécial des investissements hospitaliers	+10

Le rapporteur se prononce fortement en faveur d'une amélioration de la transparence de l'utilisation du denier public en tissant un lien entre les dépenses publiques et la collecte des impôts.

Recommandation 1 :

Afin de rendre plus transparent l'utilisation du denier public et se basant sur l'exemple de la Nouvelle-Zélande, il est proposé de joindre au bulletin d'imposition sur le revenu annuel, une documentation synthétique sur le budget et l'affectation des dépenses publiques sous format papier ou via un lien numérique, présentant l'utilisation du budget national. Ainsi, il serait possible de renforcer la compréhension et la confiance des citoyens dans l'action publique et de montrer concrètement où vont les impôts et comment ils contribuent au bien commun.

E. Les accents politiques du projet de budget 2026

Dans son rapport « Revue du système de finances publiques du Luxembourg », publié en février 2025, l'OCDE recommande de « développer une gestion budgétaire davantage axée sur la performance ».

En réponse, les ministères ont été invités à définir trois priorités politiques et à leur associer des indicateurs de suivi pertinents – c'est-à-dire reflétant bien le phénomène visé, utiles pour la prise de décision et aisément mobilisables de façon régulière. Ces priorités sont reprises dans les chapitres C et E du Volume 1 du projet du budget. La démarche vise à sensibiliser les acteurs de la procédure budgétaire à ces enjeux et à préparer, le cas échéant, une transition vers une budgétisation par programme. Par ailleurs, le commentaire du budget des dépenses (chapitre E) propose, pour les principaux ministères en termes de volume de crédits, une analyse détaillée dans la continuité des exercices précédents.

Logement

Le logement constitue une priorité centrale du Gouvernement, avec pour objectif de :

Soutenir l'offre en logements abordables

Au premier semestre 2025, plusieurs adaptations ont été apportées à la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable, afin d'en renforcer l'efficacité et l'attrait pour les promoteurs et bailleurs sociaux. Parmi les principales modifications figurent :

- l'extension du bénéfice de la compensation de service public aux communes ;
- l'introduction de la monoparentalité comme critère socio-économique d'attribution d'un logement abordable ;
- la création d'un *top up* pour la rénovation et l'assainissement énergétique de logements et biens existants.

Le Gouvernement continuera de maintenir un niveau élevé d'investissements en faveur du logement abordable, afin de poursuivre une politique active d'acquisition foncière et de projets de logement en VEFA. Ces efforts visent à renforcer le soutien aux différents acteurs du secteur, qu'ils soient publics (Fonds du Logement, SNHBM, communes) ou privés (asbl, promoteurs immobiliers).

Le Fonds spécial sera ainsi alimenté chaque année par des crédits budgétaires d'environ 360 millions d'euros en moyenne.

En outre, le Gouvernement entend intensifier la coopération avec les acteurs privés du secteur immobilier, notamment par le biais de partenariats public-privé (PPP) orientés vers la location de logements abordables.

Enfin, le Pacte Logement 2.0, qui vise à mobiliser les communes pour la création de logements abordables, a été modifié et un projet de loi a été voté en 2025. L'objectif est de simplifier les procédures et d'introduire de nouveaux critères pour l'attribution des dotations annuelles aux communes signataires, tels que : la mobilisation des *Baulücken*, l'acquisition de logements par l'État ou encore le développement de zones prioritaires d'habitation (ZPH) dans le cadre du plan sectoriel logements (PSL).

Les indicateurs de suivi retenus pour cette priorité sont :

- **nombre de logements VEFA acquis par l'État ;**
- **nombre de terrains acquis par l'État en vue de constituer une réserve foncière;**
- **nombre de conventions relatives à des projets de logements abordables, montants nouvellement engagés et nombre de logements abordables conventionnés.**

Soutenir la demande de logement

La loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement a introduit plusieurs ajustements de ces aides. L'objectif principal était de revaloriser les dispositifs, de mieux les adapter aux besoins des ménages ciblés et de simplifier davantage les procédures administratives.

Une nouvelle optimisation de la loi est prévue afin de faciliter encore les démarches des bénéficiaires et de clarifier certaines notions clés, contribuant ainsi au soutien des ménages à faibles revenus et à la lutte contre la pauvreté des enfants.

L'indicateur de suivi retenu pour cette priorité est :

- **le nombre de ménages bénéficiant des aides au logement.**

Faciliter le développement urbain

L'une des priorités du département de l'Aménagement du territoire (DATer) consiste à mettre en œuvre des projets de développement urbain afin de donner une portée concrète à la politique d'aménagement du territoire, en collaboration étroite avec les communes et les autres acteurs concernés.

Les projets prioritaires comprennent notamment :

- la reconversion de la zone de Foetz ;
- le développement de projets urbains d'envergure dans les communes de Bertrange et de Junglinster ;
- la mise en œuvre des ZPH du PSL, avec l'appui de la Cellule de facilitation urbanisme et environnement (CFUE), à travers des conventions entre l'État et les communes.

Parallèlement, une modification du PSL est envisagée afin de définir de nouvelles ZPH. La CFUE, en tant qu'instance facilitatrice dans les procédures de planification et d'autorisation de projets d'aménagement et de développement urbain, contribue à accélérer la concrétisation de ces projets.

L'indicateur de suivi retenu pour cette priorité est :

- **le nombre de projets urbains accompagnés par le DATer et la CFUE.**

Fiscalité

Dans un contexte économique complexe, le Gouvernement entend poursuivre le renforcement du pouvoir d'achat des citoyens tout en améliorant la compétitivité des entreprises.

Pour concrétiser ces priorités, la mise en œuvre des mesures fiscales prévues dans l'accord de coalition se poursuivra en 2026. En particulier, les travaux relatifs à l'éventuelle introduction d'une imposition individuelle avanceront, avec pour objectif un système reposant sur une classe d'imposition unique.

Afin de promouvoir le troisième pilier de la prévoyance vieillesse, le plafond annuel de déduction fiscale des versements effectués dans ce cadre sera relevé. Par ailleurs, un abattement fiscal sera conçu pour les assurés qui remplissent les conditions d'une pension de vieillesse anticipée mais choisissent de poursuivre volontairement leur activité professionnelle jusqu'à l'âge légal de la retraite.

Parmi les mesures visant à renforcer l'attractivité du Luxembourg, on peut citer :

- l'introduction d'un nouveau crédit d'impôt destiné à encourager les personnes physiques à investir dans de jeunes entreprises innovantes, contribuant ainsi à la diversification et à la compétitivité de l'économie luxembourgeoise ;
- la modernisation du régime d'intéressement à la surperformance versée aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs ;
- diverses mesures ciblant spécifiquement le secteur agricole, viticole et l'artisanat.

D'autres chantiers portent sur la mise en œuvre du Pilier 2 (taxation minimale effective), tant au niveau de l'OCDE qu'au plan national, ainsi que sur les nombreuses propositions en matière de fiscalité directe et indirecte actuellement en discussion.

Dans le cadre de la mise à jour du Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) du Luxembourg, le prix de la taxe carbone sera à nouveau relevé de 5 euros par tonne de CO₂.

Les recettes générées par cette taxe continueront d'être affectées à des mesures de protection du climat, de transition énergétique, ainsi qu'à des dispositifs de compensation sociale en faveur des ménages à faibles revenus. Parmi ces mesures figure notamment le crédit d'impôt CO₂ (CI-CO₂), destiné à atténuer l'impact potentiel de la taxe pour les personnes aux revenus faibles ou moyens. À cette fin, le présent projet de loi propose d'augmenter le CI-CO₂ de 24 euros, pour le porter à 216 euros à partir du 1er janvier 2026.

Enfin, la fiscalité applicable aux produits du tabac sera également relevée.

Mobilité et travaux publics

Mobilité

La politique du Gouvernement, qui fait de la mobilité l'une de ses priorités majeures, repose sur le principe d'une mobilité multimodale. Il s'agit à la fois de renforcer les capacités des transports en commun (train, bus, tram) et de développer des solutions favorables aux cyclistes ainsi qu'aux piétons. Parallèlement, le Gouvernement entend aussi mettre en œuvre les mesures nécessaires pour améliorer la fluidité du trafic routier.

Le Plan national de mobilité (PNM 2035), confirmé par le programme gouvernemental, anticipe de manière continue la demande de mobilité, tant à l'échelle nationale que transfrontalière, sur un horizon de quinze ans. Il évalue l'adéquation des projets étatiques en matière de transport avec cette demande future, veille à la cohérence entre les différents modes de transport et repère d'éventuels manques dans l'offre de mobilité qu'il conviendra de combler par de nouveaux projets.

Le PNM 2040, actuellement en préparation, s'inscrit dans la continuité de cette démarche. Il s'appuie notamment sur des enquêtes publiques menées au niveau national et dans la Grande Région, qui permettront à l'Observatoire digital de la mobilité (ODM) de cerner de manière objective les besoins de la population.

Pour ce qui est des transports publics routiers, nationaux et transfrontaliers, la mise en œuvre des orientations du PNM 2035 sera poursuivie. Des analyses et propositions d'optimisation seront élaborées pour les réseaux de transports publics réguliers et scolaires, ainsi que pour les services spécialisés Adapto et Mobibus, afin d'en améliorer encore la performance.

Le Gouvernement poursuivra également ses efforts substantiels pour adapter et développer le réseau ferré national aux défis de mobilité à venir. Dans le cadre des liaisons ferroviaires internationales, des projets sont financés en France afin d'accroître la capacité en nombre de trains par heure et de prolonger les quais dans l'ensemble des gares du sillon lorrain jusqu'à Metz. Le réseau routier devra naturellement suivre cette évolution.

S'agissant du tramway, le Gouvernement entend poursuivre l'extension du réseau. Compte tenu du succès incontestable du tram, il est prévu de continuer à déployer le réseau tel que prévu dans le PNM 2035.

Les indicateurs de suivi retenus pour cette priorité sont :

- **la capacité des trains (nombre de places assises circulant par jour sur le territoire national) ;**
- **le nombre de passagers (« montées ») transportés chaque année par mode (train, tram, bus régional, bus scolaire) ;**
- **le niveau de satisfaction des clients des transports en commun, ventilé par genre et par mode (train, tram, bus régional, Adapto, Mobibus) ;**
- **le nombre de kilomètres de voies bus supplémentaires mis en service ;**
- **le nombre de kilomètres de voies de covoiturage supplémentaires mis en service ;**
- **le nombre de kilomètres supplémentaires d'infrastructures cyclables en site propre mis en service ;**
- **le nombre de kilomètres supplémentaires de zones d'apaisement de la circulation mis en service sur la voirie étatique ;**
- **le nombre d'arrêts de tram supplémentaires mis en service ;**
- **le nombre de places de P&R supplémentaires mises en service avec un financement ou cofinancement de l'État.**

Infrastructures aéroportuaires

Le Gouvernement entend encourager la modernisation et l'adaptation des infrastructures aéroportuaires aux besoins actuels et futurs, afin de garantir un haut niveau de qualité et de service. Les installations de l'aéroport devront être améliorées et mises en conformité, de manière à fluidifier les opérations et à optimiser le traitement des passagers.

La sécurité du transport aérien exige que les administrations compétentes disposent de moyens financiers et humains adéquats. L'aviation, au sens large, constitue un pilier stratégique pour le Ministère de la Mobilité et des Travaux publics, mais aussi pour l'économie nationale. Les besoins et investissements découlent des exigences des réglementations internationales (EASA, Eurocontrol) et des nouvelles initiatives liées au « ciel unique européen ».

Au sein de la direction de l'aviation civile, de nouveaux services dédiés à l'aviation étatique (Police, CGDIS, Armée) ainsi qu'à l'encadrement des drones (réglementation, certification, surveillance, formation) devront bénéficier de renforts en personnel et en équipements. La stratégie nationale actuellement en préparation accordera une importance particulière aux retombées économiques de ce nouveau secteur d'activité, avec l'ambition de générer des investissements significatifs, tant civils que militaires.

L'Administration de la navigation aérienne (ANA) devra, quant à elle, se placer à l'avant-garde de la numérisation, qui transformera encore davantage les services de navigation aérienne dans les années à venir. Les équipements actuels sont devenus obsolètes et certaines technologies en place ne répondent plus aux exigences opérationnelles.

Après une phase de modernisation limitée, il devient nécessaire de renforcer le rôle de l'ANA comme prestataire de services afin de garantir durablement la souveraineté nationale sur l'espace aérien. Les implications de cette transformation dépassent d'ailleurs le seul domaine aérien : par exemple, la

hauteur autorisée pour les constructions et les éoliennes dans les zones d'approche élargies de l'aéroport dépend en partie des performances des équipements de navigation et de leurs opérateurs.

Les indicateurs de suivi définis pour cette priorité sont :

- **le nombre de travaux d'infrastructure réalisés et le taux d'avancement des chantiers engagés ;**
- **le nombre de mises en conformité avec les réglementations internationales ;**
- **l'évolution du trafic passager à l'aéroport, comme indicateur de la capacité du secteur à répondre efficacement à une demande croissante.**

Bâtiments publics et assainissement énergétique

La réalisation de projets de construction, de rénovation, de modernisation et de remise en état en vue de l'assainissement énergétique des bâtiments publics constitue une priorité, conformément à l'accord de coalition. L'objectif est d'améliorer en continu l'efficacité énergétique du parc immobilier de l'État.

Les investissements seront maintenus à un niveau élevé afin de répondre aux défis actuels et futurs liés à l'évolution démographique et à la double transition durable et numérique. Le Gouvernement souhaite intervenir dès la phase de conception, en intégrant les principes de l'économie circulaire et en favorisant l'installation de panneaux photovoltaïques sur les bâtiments existants, ainsi que d'autres travaux de remise en état et de mise aux normes.

Les indicateurs de suivi retenus pour cette priorité sont :

- **le nombre de bâtiments publics rénovés sur le plan énergétique ;**
- **le montant annuel total des investissements publics par grand secteur (transition verte, transition numérique, infrastructures sociales) ;**
- **le taux moyen d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments rénovés (kWh/m²/an avant/après) ;**
- **la surface totale de panneaux photovoltaïques installés.**

Environnement (comprenant le PNEC)

De manière générale, la politique environnementale du Gouvernement s'articule autour de la réponse et du renforcement de la résilience face aux principales crises écologiques et climatiques : crise climatique, effondrement de la biodiversité, pression sur les ressources et pollution. Elle s'inscrit dans une approche ambitieuse, pragmatique et socialement équitable. La stratégie gouvernementale est également guidée par l'accord de coalition 2023-2028, ainsi que par la mise en œuvre du cadre législatif et réglementaire européen en matière d'environnement et de climat.

En 2026, les priorités budgétaires du ministère restent structurées autour des quatre grands axes environnementaux précités, à savoir :

- L'action climatique, incluant la mise en œuvre du PNEC, du Plan social pour le climat, ainsi que la finalisation et l'application de la stratégie et du plan d'action pour l'adaptation aux changements climatiques ;
- La lutte contre l'érosion de la biodiversité, via la mise en œuvre du 3e Plan national de protection de la nature (PNPN3) ;
- La mise en œuvre du 3e plan de gestion de district hydrographique et l'élaboration participative du 4e plan de gestion, ainsi que la mise en œuvre du 2e plan de gestion des risques d'inondation ;
- L'élaboration du 3e plan pour une gestion durable des ressources (application du « paquet déchets », notamment à travers les centres de ressources) et la mise en œuvre du plan d'action « zéro pollution ».

Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC)

S'agissant du PNEC, d'importants investissements seront engagés sur l'horizon 2026-2029, avec une priorité claire donnée à la décarbonisation.

L'axe « décarbonisation » vise une réduction de 55% des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 et l'atteinte de la neutralité climatique à l'horizon 2050. Des objectifs sectoriels couvrent l'industrie, les transports, les bâtiments, l'agriculture et les déchets. Le pays entend également augmenter l'absorption nette de carbone et porter la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie de 25% en 2020 à 37% d'ici 2030.

L'axe « efficacité énergétique » a pour objectif d'améliorer l'efficacité énergétique de 42% d'ici 2030 par rapport au scénario de référence européen EU PRIMES (REF2007) pour cette même année.

En 2026, le volume total des dépenses consacrées au PNEC atteindra 3,2 milliards d'euros. Ce montant augmentera progressivement jusqu'en 2029 pour atteindre 3,5 milliards d'euros, ce qui traduit l'engagement croissant en faveur de la transition énergétique et la réponse aux défis posés par le changement climatique.

<i>Dimensions des dépenses PNEC</i>	<i>2025</i>	<i>2026</i>	<i>2027</i>	<i>2028</i>	<i>2029</i>
Décarbonisation (09.3)	2 628,1	2 893,8	2 882,6	3 129,2	3 280,3
Efficacité énergétique (09.4)	56,6	184,1	190,9	128,2	131,4
Recherche, innovation et compétitivité (09.7)	73,0	71,2	69,2	69,0	69,0
Marché intérieur de l'énergie – (09.6)	53,4	54,5	47,3	56,6	65,9
Total	2 811,1	3 203,5	3 137,6	3 242,5	3 546,2

Source : inspection générale des finances

Action climat

S'agissant de l'action climat, le Gouvernement poursuivra la mise en œuvre cohérente du PNEC, ainsi que l'achèvement puis l'application du Plan social pour le climat, de la stratégie et du plan d'action pour l'adaptation aux changements climatiques. La mise en œuvre du PNEC se décline dans les secteurs définis par la loi relative au climat :

- l'industrie (mise en œuvre des résultats de l'étude de décarbonation et de l'étude sur le captage du CO₂),
- la construction et les bâtiments résidentiels et tertiaires (nouvelles aides Klimabonus, notamment via le principe du tiers payant),
- les transports (aides Klimabonus, intégrant des critères sociaux, notamment avec l'introduction du leasing social),
- l'agriculture et la sylviculture,
- ainsi que la gestion des déchets et le développement de l'économie circulaire.

Dans le cadre de l'action au niveau local, il convient également de mentionner le Pacte climat 2.0 conclu avec les communes et adopté en 2021. Par ailleurs, les exigences de neutralité énergétique issues de la nouvelle directive (UE) 2024/3019 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines dans le domaine de l'assainissement devraient conduire à la création d'un Pacte climat avec les syndicats intercommunaux actifs dans le secteur industriel.

Les indicateurs de suivi retenus pour cette priorité sont :

- **le pourcentage de réduction des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 2005 ;**
- **le nombre de ménages bénéficiant des aides Klimabonus ;**
- **le nombre de projets communaux dans le domaine des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique et montant total alloué.**

Lutte contre la perte de la biodiversité

Le PNPN3 rassemble un ensemble de mesures qui s'inscrivent dans le cadre du nouveau règlement européen (UE) 2024/1991 sur la restauration de la nature : mise en œuvre de plans d'action pour les espèces et les habitats, restauration des écosystèmes et de leurs services, réduction de la fragmentation des paysages, renforcement du suivi des indicateurs, accélération de la mise en place et de la gestion des différentes zones de protection, acquisition de sites naturels protégés de grande valeur, amélioration

de l'information et de la communication en matière de protection de la nature auprès de tous les acteurs concernés (communes, agriculteurs, citoyens, etc.).

Le nouvel instrument du Pacte nature, intégré au plan national de relance et de résilience, vise à encourager l'action locale des communes en faveur de la protection de la nature.

Les indicateurs de suivi définis pour cette priorité sont :

- **% territoire national couverte par des zones protégées ;**
- **le nombre de projets visant la restauration de la nature ;**
- **le nombre de communes adhérees au Pacte nature.**

Gestion durable de l'eau et prévention des risques d'inondations

Dans le domaine de l'eau, le 3e plan de gestion de district hydrographique (2021-2027) regroupe l'ensemble des mesures de protection et de gestion de la ressource, dans le cadre de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau. L'accent est mis sur les solutions fondées sur la nature (*nature-based solutions*, NBS), en particulier la renaturation des cours d'eau, la désignation des zones de protection des ressources en eau potable et la mise en œuvre des programmes de mesures associés.

En matière de gestion des risques d'inondation, l'action se concentre sur la mise en œuvre de mesures sur les 17 cours d'eau présentant un risque d'inondation, ainsi que sur des projets liés aux inondations causées par des pluies torrentielles. La nouvelle directive (UE) 2024/3019 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines fixera le cadre du plan d'action pour la mise en œuvre de la 4^e étape d'épuration dans les stations où celle-ci sera exigée au niveau européen.

Les indicateurs de suivi retenus sont :

- **Nombre de nouveaux projets de renaturation de cours d'eau entamés ;**
- **Montant consacré aux investissements dans l'assainissement des eaux usées**

Gestion durable des ressources et réduction de la pollution

La mise en œuvre de la nouvelle législation et réglementation en matière de déchets orientera la stratégie « zéro déchets » du ministère, en concertation avec les acteurs du secteur, dans une optique de gestion durable des ressources. Le Programme national de lutte contre la pollution atmosphérique (NAPCP) du Luxembourg constitue le cadre pour les mesures visant à améliorer la qualité de l'air et contribue à l'un des objectifs du PIBien-être.

L'indicateur de suivi retenu pour cette priorité est :

- **Montant consacré aux investissements pour les centres de ressources.**

Digitalisation

La digitalisation constitue l'une des priorités du Gouvernement, tant pour le fonctionnement interne de l'État que dans les relations avec les citoyennes et citoyens, avec pour objectifs :

*Des services publics numériques efficaces,
accessibles et inclusifs*

L'accord de coalition rappelle qu'en matière de digitalisation, le service au citoyen est l'une des missions essentielles d'un État moderne. Dans cette optique, et pour mettre en œuvre la stratégie « Gouvernement numérique 2026-2030 », il est indispensable d'identifier et d'analyser les évolutions majeures ainsi que les projets concrets répondant aux besoins de la société civile, afin de garantir des services publics de qualité, performants et inclusifs.

La stratégie relative au Gouvernement numérique fait partie intégrante du programme de travail du Centre des technologies de l'information de l'État (CTIE) et du ministère de la Digitalisation. Elle constituera le futur pilier stratégique définissant les objectifs de la digitalisation au service des priorités politiques du Gouvernement. Dans le même esprit d'inclusion numérique, le ministère met en œuvre le deuxième Plan d'action national d'inclusion numérique, élaboré au cours de l'année 2025.

Dans ce cadre, différentes initiatives seront déployées pour élargir l'accès aux compétences numériques de base. Il est notamment prévu :

- de développer un cycle de formations sur la citoyenneté numérique au Luxembourg ;
- de renforcer la plateforme interactive dédiée au développement des compétences numériques ;
- de mettre en place un programme d'« aidants numériques » afin d'accompagner les personnes moins à l'aise avec le numérique.

Programme de valorisation des données

Dans le cadre de la mise en œuvre du principe *once-only* et de la stratégie nationale en matière de données, et afin de favoriser une meilleure exploitation des données dans le secteur public en vue d'une transition vers un *data-driven public sector*, le ministère entend soutenir des projets relevant à la fois du Gouvernement proactif et de la montée en compétence en matière de valorisation des données et de *data literacy* au sein des administrations.

Les projets suivants constituent une première étape dans cette transition :

- **Data Factory** – guichet national mutualisant services et expertises pour transformer les données publiques en produits réutilisables à forte valeur ajoutée ;
- **Catalogue national des données** – service centralisé offrant inventaire, interopérabilité et partage sécurisé des jeux de données publics à destination des acteurs publics, privés et du monde de la recherche ;
- **Infrastructure once-only & échange** – plateforme standardisée permettant aux administrations de se transmettre automatiquement des données déjà disponibles, sans les redemander aux usagers ;
- **Réseau de data stewards** – désignation, au sein de chaque entité publique, de responsables garants de la qualité, du référencement et de la réutilisation des données ;
- **4 LM (Modèle linguistique juridique large)** – développement d'un grand modèle de langage (LLM) multilingue entraîné sur le corpus législatif, afin d'automatiser l'analyse, la conformité et l'accessibilité des textes publics.

Mise en place du European Digital Identity Wallet (EUDIW) pour le Luxembourg

La solution luxembourgeoise de portefeuille d'identité numérique européen (EUDIW) devra être disponible pour le grand public au plus tard le 24 décembre 2026. Les travaux à réaliser couvrent :

- le développement du produit ;
- les tests de pré-certification de l'ensemble de ses composantes ;
- la mise en place de l'infrastructure de confiance ;
- l'obtention des certifications démontrant la conformité aux exigences du Règlement 910/2014 et à ses actes d'exécution ;
- l'accompagnement des acteurs du secteur public souhaitant émettre des attestations, proposer l'usage de la signature électronique qualifiée et/ou agir comme parties utilisatrices.

Il s'agira également :

- de mettre en place l'enregistrement des parties utilisatrices ;
- d'assurer la promotion du wallet auprès du public ;
- de veiller à ce que son usage soit simple, rapide, accessible et à haute disponibilité.

Fonction publique

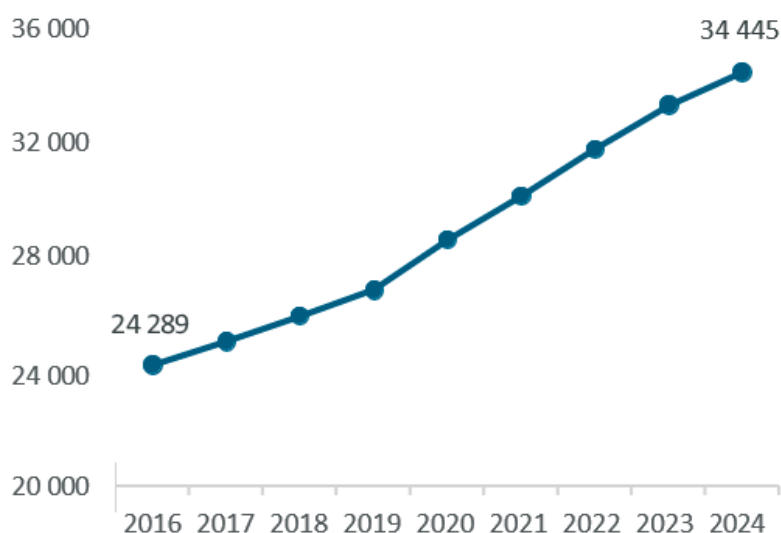
Les effectifs de la fonction publique ont fortement augmenté ces dernières années, avec une hausse de +42% des équivalents temps plein (ETP) de l'État central entre 2016 et 2024.

Cette progression s'explique principalement par la création, chaque année, d'un nombre important de postes de renforcement via le *numerus clausus*, sur la base des besoins en personnel signalés par les ministères, départements et administrations de l'État.

Ce phénomène de croissance des effectifs est corrélé à des difficultés de recrutement qui s'expliquent par un vivier de talents limité et la recherche par l'État-employeur de profils de plus en plus qualifiés et spécialisés. Il s'en suit qu'au mois d'octobre 2025, environ 850 postes de renforcement restent vacants.

Pour 2026, le Numerus Clausus est fixé à 1 599,75 ETP. Le Numerus Clausus de 2025 respectivement de 2024 s'élevait à 1 350 et 1 500 postes de renforcement.

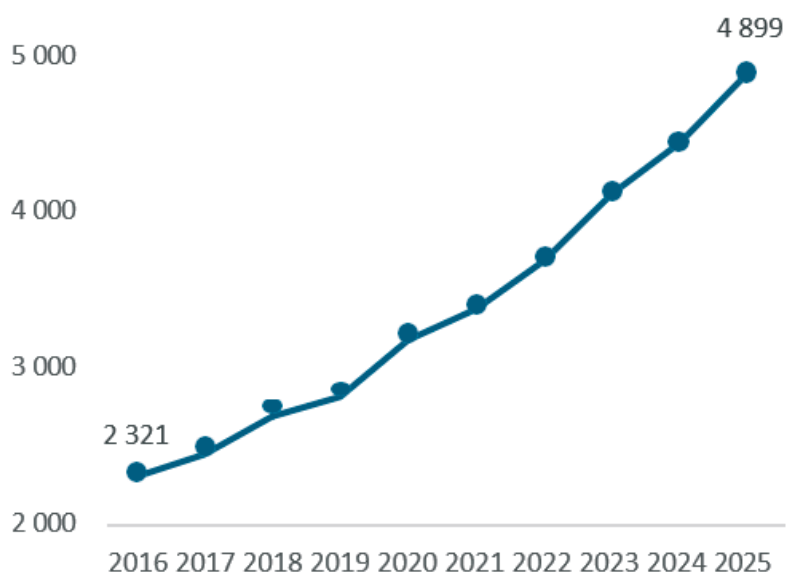
Nombre d'emplois temps plein (ETP)



La hausse des effectifs a entraîné une augmentation marquée de la masse salariale, qui atteindra 5,1 milliards d'euros en 2026 et représente ainsi une part significative des dépenses de l'État.

Au niveau de l'État central, la masse salariale est passée de 2,3 milliards d'euros en 2016 à 4,9 milliards d'euros en 2025, ce qui correspond à une progression de +111% sur la période.

Masse salariale (M€)



Économie et énergie

Conformément à l'accord de coalition, des domaines comme la transformation numérique, l'énergie et le développement économique restent au cœur des priorités du Gouvernement, avec les objectifs suivants :

Digitalisation de l'économie

En 2026, le Gouvernement renforcera sa stratégie de transformation numérique. Le projet MeluXina-AI en constitue un élément central, en dotant le Luxembourg d'une capacité de calcul de très haut niveau dédiée à l'intelligence artificielle.

Cette infrastructure doit accélérer l'innovation dans des secteurs clés tels que la finance, la santé, l'industrie ou l'énergie. En facilitant l'accès à des ressources de calcul avancées, le Gouvernement entend accroître la compétitivité des entreprises et consolider la souveraineté technologique du pays. Cette initiative s'inscrit dans une vision d'écosystème numérique ouvert, sécurisé et performant, appuyé par des mesures en faveur de la formation, de la cybersécurité et de l'interconnexion avec les initiatives européennes.

Indicateur de suivi retenu :

- **Nombre d'aides accordées dans le contexte de la digitalisation des entreprises.**

Décarbonation et transition énergétique

Dans le cadre de son engagement en vue de la neutralité climatique, le Gouvernement mettra en place, dès 2026, un régime d'aides ambitieux destiné à soutenir la décarbonation de l'économie luxembourgeoise, en ciblant en particulier le secteur industriel.

Ce régime vise à encourager l'électrification des procédés, l'amélioration de l'efficacité énergétique et l'intégration de sources renouvelables dans les modèles de production. Il s'inscrit dans les lignes directrices européennes temporaires adoptées en réponse à la crise énergétique et permettra de soutenir des investissements dans des technologies à faibles émissions, tout en réduisant la dépendance aux énergies fossiles.

Les projets à fort impact bénéficieront d'un accompagnement différencié, notamment par des aides couvrant les dépenses d'investissement (CAPEX) et, à terme, une partie des coûts opérationnels (OPEX) des solutions décarbonées. Ce cadre contribuera aussi à dynamiser l'écosystème national de l'innovation climatique, en lien avec le Fonds de l'innovation et les priorités du PNEC.

Un objectif central consistera par ailleurs à accélérer le développement des énergies renouvelables, l'indicateur clé étant l'augmentation de la puissance installée sur le territoire national.

Indicateur de suivi retenu :

- **Puissance totale installée par source d'énergie (éolienne et photovoltaïque) sur le territoire national en mégawatt (MW).**

Zones d'activités économiques (ZAE)

En 2026, le Gouvernement poursuivra sa stratégie de développement coordonné des ZAE.

Une attention particulière sera portée à la transparence et à la planification du foncier. À cette fin, un plan cadastral spécifique aux ZAE sera mis en place, afin de disposer d'une vue d'ensemble actualisée de la disponibilité réelle des terrains.

Dans une optique d'optimisation des surfaces existantes et en développement, le concept de densification, horizontale et verticale, des constructions dans les ZAE a été lancé, en intégrant les principes de circularité ainsi que la mutualisation des infrastructures et services. Ce dernier aspect se traduit notamment par la construction en cours d'un parking centralisé au sein de la ZAE Robert Steichen. Sa réalisation et sa gestion devraient idéalement s'inscrire dans un partenariat public-privé (PPP), dans une logique de bonne gestion des finances publiques.

Cette approche intégrée vise à conforter le rôle des ZAE comme leviers de compétitivité, de diversification et de durabilité de l'économie luxembourgeoise.

Indicateur de suivi retenu :

- Surface foncière disponible cartographiée (en %) et taux d'occupation des ZAE.

Défense

Dans un contexte international marqué par des tensions croissantes qui fragilisent l'ordre multilatéral, et surtout face à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine – crise qui représente la menace la plus grave pour la sécurité et la stabilité européennes depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale –, la nécessité de renforcer les capacités de dissuasion et de défense au sein de l'OTAN et de l'UE s'est imposée comme une priorité.

Après de nombreuses années de restrictions budgétaires généralisées ayant affaibli les capacités militaires de plusieurs armées européennes, ce nouveau contexte a conduit, tant au niveau de l'OTAN que de l'UE, à un véritable changement de paradigme, remettant au premier plan l'exigence de disposer de moyens crédibles de dissuasion et de défense.

En mai 2025, en amont du Sommet de l'OTAN de juin, le Luxembourg s'est engagé à consacrer à partir de 2025 l'équivalent de 2% de son RNB aux dépenses de défense. Lors du Sommet tenu à La Haye, les Alliés ont en outre décidé de porter, d'ici 2035, leurs dépenses de défense à 5% de leur PIB (ou du RNB pour le Luxembourg), dont 3,5% pour les besoins directement liés à la défense et 1,5% pour des investissements plus larges en matière de défense et de sécurité, notamment les infrastructures et l'industrie.

En tant que membre fondateur des principales organisations internationales et régionales – ONU, UE, OTAN –, le Luxembourg est appelé à continuer de contribuer activement à leurs travaux, afin de renforcer la posture de dissuasion et de défense euro-atlantique ainsi que la défense européenne.

Dans la perspective d'un effort de défense progressivement accru, le Gouvernement poursuit ses investissements dans des capacités au profit de l'Armée et de nos partenaires, en particulier l'OTAN et l'UE, dans les domaines terrestre, aérien, cyber, spatial et médical. Dans ce développement capacitaire, il veillera à créer des synergies avec d'autres secteurs, en privilégiant les projets générant des retombées positives pour le Luxembourg, tant sur le plan sociétal qu'économique.

Le soutien militaire à l'Ukraine constitue une priorité absolue pour le Gouvernement. Celui-ci continuera d'appuyer les forces ukrainiennes face à l'agression russe aussi longtemps que nécessaire et a, dans ce cadre, conclu un accord de coopération d'une durée de dix ans avec l'Ukraine.

Éducation, enfance, jeunesse

La société actuelle est confrontée à des évolutions et des réalités qui fragilisent le vivre-ensemble et remettent en question les fondements mêmes de la démocratie. Face à ces défis quotidiens, un engagement accru est nécessaire pour préserver, voire renforcer, la cohésion sociale.

Le système éducatif rassemble les individus, quelles que soient leurs différences. Pilier central de la société, il a pour vocation de rassembler plutôt que de diviser. Dans cet esprit, plusieurs projets et stratégies sont déployés.

La diversité des offres linguistiques

Le projet ALPHA – zesumme wuessen sera généralisé à partir de l'année scolaire 2026/2027. Les parents pourront alors choisir, au cycle 1.2, la langue d'alphabétisation de leur enfant. Parallèlement, une plus grande souplesse sera introduite dans l'offre de langues d'enseignement. L'offre de baccalauréat international sera élargie et le nombre de classes francophones sera augmenté.

Stratégie IA

Dans le cadre de la stratégie nationale des compétences numériques, le Digital Learning Hub, partenaire associé de l'AI Factory nationale, consolide son rôle stratégique dans le développement de compétences avancées et dans la structuration d'un écosystème de formation innovant.

Pour renforcer cette dynamique, trois hubs spécialisés – en Data & IA, quantique et cybersécurité – seront créés afin de répondre de manière ciblée à la demande croissante en talents, soutenir l'innovation pédagogique et technologique et contribuer à la transformation numérique du pays.

Le Gouvernement lance également une stratégie nationale pour l'utilisation de l'IA à l'école. Pour garantir un usage responsable, il est essentiel de renforcer d'abord les compétences humaines dès l'enseignement fondamental, avant que les élèves ne découvrent, dans les classes inférieures du lycée, le fonctionnement de l'IA dans le cadre du cours de *Digital Sciences*.

Dans les classes supérieures, l'IA sera utilisée de façon ciblée, au service des apprentissages et des élèves. Avec la plateforme KI-Kompass, le Gouvernement met à disposition des directions d'école, des enseignants et des élèves une sélection d'outils d'IA pour un usage sécurisé.

Jugendwunnen – logement abordable pour jeunes

Le Gouvernement souhaite accompagner les jeunes dans leur passage vers une vie autonome. Compte tenu de la pénurie de logements et du niveau élevé des prix, cette transition s'avère souvent difficile. L'offre de logements destinés aux jeunes de 18 à 26 ans sera donc développée.

L'objectif est d'apprendre aux jeunes à vivre en communauté, à organiser une vie structurée, à payer un loyer, planifier un budget, régler des factures et gérer un foyer.

Valoriser ensemble le rôle essentiel de la formation professionnelle

Même à l'ère de l'intelligence artificielle, une formation professionnelle attractive demeure indispensable, l'artisanat restant un pilier majeur de notre société et de notre économie. La modernisation de la formation initiale sera poursuivie.

L'introduction de nouvelles offres de formation continue permettra à de nombreux jeunes de découvrir et de suivre leur vocation. La formation professionnelle reste ainsi un choix d'avenir dans une grande diversité de métiers. Le ministère lancera la campagne « Shape your Future » afin de mieux informer et sensibiliser sur les nombreuses opportunités et perspectives qu'elle offre.

Service ambulatoire lié au dispositif du Centre socio-thérapeutique (CST)

Pour améliorer la prise en charge des jeunes souffrant de troubles psychiques, l'offre dans le domaine de l'Aide à l'Enfance sera élargie, notamment via des conventions de coopération avec des services de psychiatrie infanto-juvénile.

Une offre de scolarisation spécifique pour les jeunes présentant des troubles du comportement sera mise en place, sur le modèle des centres socio-thérapeutiques de l'enseignement fondamental. Dans ce cadre, l'ouverture d'un service ambulatoire rattaché au dispositif CST est prévue pour 2026.

Emploi

Conformément à l'accord de coalition 2023-2028, et dans un contexte où le monde du travail évolue en permanence, le Gouvernement entend moderniser certains aspects du droit du travail afin de mieux refléter la réalité économique et sociale actuelle. Il souhaite également mettre à la disposition des salariés des outils leur permettant de mieux concilier vie professionnelle et vie privée.

L'ensemble de ces objectifs sera poursuivi en étroite collaboration avec les partenaires sociaux, le dialogue social étant au cœur du modèle luxembourgeois et garant de la paix sociale. À cet égard, le Comité permanent du travail et de l'emploi (CPTE) joue un rôle central.

S'agissant de la directive européenne visant à améliorer les conditions de travail dans le cadre du travail de plateforme, le Gouvernement défend une transposition ambitieuse, garantissant aux travailleurs concernés des droits, protections et garanties suffisants.

Le Gouvernement s'engage également à faciliter une nouvelle organisation du temps de travail. Afin de renforcer la conciliation entre vie professionnelle et vie privée, en particulier pour les jeunes familles, un avant-projet de loi modifiant certains congés extraordinaires et spéciaux prévus par le Code du travail est en phase finale de préparation.

D'importants efforts de digitalisation et de simplification administrative sont déployés pour la gestion de plusieurs congés, notamment le congé de paternité, le congé d'aidant et le congé pour cas de force majeure. Le dispositif du congé linguistique sera lui aussi adapté dans cette même logique.

Concernant la situation du marché du travail, il convient de rappeler qu'en août 2025, 18 065 demandeurs d'emploi résidents disponibles étaient inscrits auprès de l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM). Le taux de chômage, corrigé des variations saisonnières et calculé par le STATEC, s'établit à 5,9 %. Parallèlement, presque tous les secteurs de l'économie font face à une pénurie de main-d'œuvre qualifiée.

Pour répondre à ces constats qui peuvent sembler contradictoires, l'ADEM déploie un large éventail de mesures. Les dispositifs en faveur de l'emploi sont en permanence évalués et ajustés afin d'aider au mieux les demandeurs à retrouver un poste dans les meilleurs délais. Le *reskilling* et l'*upskilling* jouent un rôle clé pour permettre aux salariés et demandeurs d'emploi de s'adapter aux transformations du marché du travail.

L'enjeu est à la fois d'anticiper les défis futurs du marché de l'emploi et de répondre à la pénurie de compétences qualifiées dont souffre l'économie luxembourgeoise. Les mesures mises en œuvre visent à réduire le *skills gap* existant entre les compétences de la population active et celles requises pour soutenir le développement économique. La loi du 19 juin 2025, modifiant le Code du travail pour introduire le programme de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences « Skillsplang », s'inscrit dans cette même logique.

L'Inspection du Travail et des Mines (ITM) fera par ailleurs l'objet d'une réforme visant à redéfinir sa mission afin de renforcer son rôle d'accompagnement, de conseil et de prévention. Dans le cadre de l'initiative *Méi, a méi séier bauen* et conformément à l'accord de coalition, les compétences du Service national de la sécurité dans la fonction publique (SNSFP) ont été intégrées à l'ITM au 1^{er} janvier 2025. L'objectif principal de cette fusion est de simplifier et d'accélérer la réalisation de logements en réduisant les lourdeurs administratives, notamment via une harmonisation et une optimisation de l'application des normes de sécurité aux projets de construction.

Pour valoriser l'économie sociale et solidaire, le Gouvernement continuera de soutenir ce secteur, en accompagnant son développement et en renforçant sa visibilité. S'agissant de l'innovation sociale, il convient de souligner que le Luxembourg a accueilli en avril 2025 le premier Sommet global des Gouvernements pour l'innovation sociale, réunissant une centaine de décideurs et délégués des États membres des Nations Unies, ainsi que des représentants d'institutions internationales et d'acteurs de l'écosystème.

Famille, inclusion, cohésion sociale et accueil

Le Gouvernement poursuivra sa politique d'inclusion, de vivre-ensemble interculturel et d'accueil en soutenant des mesures concrètes en faveur de plusieurs publics cibles : personnes en situation de handicap, personnes les plus démunies, personnes âgées, ainsi que toute personne vivant ou travaillant au Grand-Duché souhaitant s'engager pour le vivre-ensemble interculturel. L'objectif central est de promouvoir une inclusion sociale sans barrières.

Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Le maintien des dépenses liées aux prestations sociales (p. ex. REVIS, RPGH) demeure une priorité. À ce titre, l'allocation de vie chère (AVC) ainsi que la prime énergie seront reconduites en 2026. L'ONIS soutient la mise en place de nouveaux dispositifs d'activation et d'insertion professionnelle pour les bénéficiaires du REVIS. Par ailleurs, la réforme de l'accueil gérontologique devrait être mise en œuvre en 2026.

Pour simplifier l'accès aux aides et réduire le non-recours, un guichet social sous forme de groupement d'intérêt économique (GIE) est en phase de lancement. En parallèle, le ministère prépare un plan d'action national de prévention et de lutte contre la pauvreté, dont le démarrage est prévu en 2026, ainsi qu'une stratégie *Housing Led*. Afin de renforcer l'impact de ses mesures, le ministère accordera une attention particulière à la communication et à la sensibilisation dans l'ensemble de ses domaines de compétence.

Inclusion des personnes handicapées, des personnes âgées et des ressortissants étrangers

En 2026, le Gouvernement poursuivra la mise en œuvre de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CRDPH), avec le lancement d'un troisième plan d'action national. Pour accompagner les réformes liées à la CRDPH – notamment la définition d'un budget d'assistance personnelle et la création d'un guichet unique – le ministère prévoit de recourir à l'expertise d'un spécialiste externe en 2026.

Un projet pilote de deux ans est également prévu pour réformer l'évaluation des besoins en assistance des personnes à besoins spécifiques. En matière d'accessibilité, le Gouvernement financera les aides

nécessaires aux travaux imposés par la loi du 7 janvier 2022. L'Office de la surveillance de l'accessibilité des produits et services (OSAPS) mènera, tout au long de 2026, des actions de sensibilisation et de formation.

Concernant le secteur des personnes âgées, le Gouvernement mettra l'accent sur la qualité des services et des infrastructures, conformément à la loi du 23 août 2023. Des actions de sensibilisation seront menées, par exemple en matière de lutte contre la maltraitance, de déstigmatisation des maladies démentielles ou encore de prévention des arnaques.

En outre, le Gouvernement lancera en 2026 le projet pilote *out of hospital*, visant la prise en charge de personnes âgées à la suite d'un séjour hospitalier, afin de faciliter leur retour à domicile ou leur orientation vers un service d'hébergement.

La mise en œuvre de la loi du 23 août 2023 sur le vivre-ensemble interculturel restera une priorité. Un plan d'action national, actuellement en préparation, définira les axes stratégiques, les orientations politiques et les initiatives à déployer en 2026. Le Gouvernement prévoit également plusieurs études, dont la poursuite de l'étude longitudinale sur le vivre-ensemble et l'intégration socio-économique au Luxembourg, ainsi qu'une analyse spécifique sur les travailleurs frontaliers sur le marché du travail.

Par ailleurs, le plan d'action national pour la mise en œuvre de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale sera appliqué à partir de 2026.

Mesures relatives au domaine de l'accueil

Le système national d'accueil des demandeurs de protection internationale (DPI) approchant de ses limites structurelles, l'accord de coalition prévoit un plan pluriannuel pour la construction et la rénovation d'infrastructures d'accueil. La mise en œuvre de ce plan nécessitera des moyens financiers importants, tant pour la construction que pour la location et l'aménagement de nouvelles structures. L'extension du réseau impliquera également davantage de besoins en maintenance, en gardiennage et en encadrement social dans les structures d'accueil.

À partir de juin 2026, de nouvelles obligations découleront de la Directive Accueil (2024/1346) et du Pacte européen sur la migration et l'asile. Le ministère continuera en parallèle de gérer le budget du Fonds « Asile, Migration et Intégration » (AMIF) en 2026.

Dans le même temps, de nouvelles perspectives se dessinent dans le cadre des négociations européennes sur le prochain cadre financier pluriannuel (2028-2034). Le ministère devra ainsi élaborer, en 2026, un nouveau programme AMIF pour la période 2028-2034.

Sécurité sociale

Le système de sécurité sociale luxembourgeois garantit une couverture étendue contre les principaux risques de la vie, tels que la maladie, les accidents du travail, la vieillesse ou la dépendance. Le financement des prestations, qu'elles soient en espèces ou en nature, repose sur les cotisations sociales versées par les assurés et les employeurs, complétées par des contributions en provenance du budget de l'État.

Ce système repose sur un équilibre sensible entre solidarité, efficacité et soutenabilité financière. Confronté à des défis démographiques et économiques importants, il doit évoluer en permanence afin d'assurer une protection sociale durable et équitable pour l'ensemble des personnes assurées.

Le régime d'assurance pension est toutefois soumis à une pression croissante, liée à l'augmentation du nombre de retraités par rapport au nombre d'actifs cotisants. Cette évolution démographique fragilise la viabilité financière du système à long terme. De son côté, le régime d'assurance maladie-maternité est confronté à une progression continue des dépenses de santé, supérieure à celle des recettes, ce qui laisse apparaître un déséquilibre structurel.

Dans ce contexte, la prévisibilité financière constitue un enjeu central pour une gestion efficace du système. Elle permet d'anticiper les besoins de financement, tant au niveau global de la sécurité sociale que s'agissant de la participation de l'État. Une visibilité budgétaire suffisante est indispensable pour garantir la stabilité et la capacité d'adaptation du dispositif.

Afin de répondre aux besoins changeants des assurés tout en préservant la soutenabilité financière, les différentes branches de la sécurité sociale font l'objet d'un suivi régulier. Celui-ci permet d'ajuster les prestations aux réalités sociales et économiques, tout en veillant à maintenir l'équilibre financier sur des horizons temporels définis, propres à chaque branche.

Affaires intérieures

Département de l'Aménagement et du Développement urbain

- Finaliser la réforme de l'impôt foncier, incluant l'introduction de l'impôt sur la mobilisation des terrains, en développant les derniers outils informatiques nécessaires (budget CTIE) et, en collaboration avec le LISER, en ajustant les paramètres prévus dans le projet de loi pour le calcul des valeurs de base avant son entrée en vigueur.
- Mettre en pratique le nouvel instrument de remembrement ministériel afin de débloquer des projets de création de nouveaux quartiers résidentiels.

Département des finances communales

Adapter les subsides accordés par le ministère aux communes pour la réalisation d'équipements collectifs de base (école fondamentale, mairie, service régie, centres d'incendie et de secours – CIS catégories 1, 2 et 2bis, place publique, cimetière, infrastructure communale d'approvisionnement en eau potable), sur la base des analyses d'un groupe de travail réunissant des représentants du SYVICOL et du ministère.

Pour des raisons d'équité et de transparence, un taux de subventionnement unique sera désormais appliqué à toutes les communes, et le principe de modulation en fonction de leur situation financière sera abandonné. Par ailleurs, les plafonds subventionnables seront relevés afin de tenir compte de l'augmentation des coûts de projet.

Direction générale de l'Immigration

Pacte européen sur la migration et l'asile et procédure de *screening* : le 10 avril 2024, le Parlement européen a adopté le pacte européen sur la migration et l'asile, qui entrera en vigueur le 1^{er} juin 2026. L'application des nouvelles règles et procédures nécessitera notamment le recrutement d'agents supplémentaires afin de pouvoir traiter les demandes dans les délais prévus.

La mise en place d'une nouvelle procédure de filtrage est également prévue. Concrètement, au sein d'une nouvelle structure, probablement opérationnelle 24h/24 et 7j/7, seront centralisés : l'identification ou la vérification de l'identité, les contrôles sanitaires et de vulnérabilité, les contrôles de sécurité, la prise d'empreintes digitales et l'enregistrement dans la base de données Eurodac des personnes en situation irrégulière sur le territoire national. L'objectif principal du règlement *Screening* est d'accélérer soit la procédure d'asile, soit le retour vers le pays d'origine.

Outre les coûts d'installation et de fonctionnement, cette infrastructure de filtrage nécessitera un renforcement significatif des ressources humaines.

Solidarité internationale

L'enveloppe globale de l'aide publique au développement (APD) s'élèvera en 2026 à 643 millions d'euros, conformément à l'accord de coalition par lequel le Gouvernement s'est engagé à maintenir l'effort quantitatif de l'APD à 1% du RNB.

Lors de la séance de la Chambre des députés du 3 juillet 2024, une motion a été adoptée à 55 voix contre 5, invitant le Gouvernement à maintenir, pour toute la durée de la législature 2023-2028, le principe d'additionnalité du financement climatique international et des coûts d'accueil des réfugiés par rapport à l'APD.

En y ajoutant les dépenses liées à l'accueil des réfugiés et aux mesures en faveur du climat, le montant de l'APD élargie atteindrait 872 millions d'euros en 2026. Le taux d'APD s'élèverait ainsi à 1,36% du RNB.

Le rapporteur constate avec satisfaction les innovations apportées dans le Budget 2026 qui contribuent à une meilleure lisibilité, transparence et mesurabilité des dispositions budgétaires. Le rapporteur salue ainsi l'intégration d'indicateurs de suivi pertinents.

Conformément aux recommandations du rapport de l'OCDE, publié en février 2025, intitulé « Revue du système de finances publiques du Luxembourg », suggérant de « développer une gestion budgétaire

axée sur la performance », les départements ministériels ont été invités à identifier trois priorités politiques et à leur associer des indicateurs de suivi pertinents – c’est-à-dire mesurant le phénomène ciblé, adapté aux décisions à prendre et facile à produire régulièrement.

Recommandation 2 :

Afin de développer davantage la gestion budgétaire axée sur la performance et d’assurer une meilleure lisibilité, transparence et mesurabilité des dispositions budgétaires et au vu des indicateurs proposés par les départements ministériels, affichant de grandes différences dans la précision, la description et la mesurabilité des indicateurs de suivi permettant de mesurer le phénomène ciblé, une évolution constructive pourrait consister à :

- développer davantage le système des indicateurs et de mieux définir le cadre qui aide les départements ministériels à définir des objectifs clairs et mesurables
- intégrer une évaluation ainsi qu’un suivi des indicateurs proposés par les départements ministériels lors du budget suivant.

F. Intégration du PIBien-être dans la procédure budgétaire

Contexte

Depuis 2009, le Gouvernement, en collaboration avec le Conseil supérieur pour un Développement durable (CSDD) et le Conseil économique et social (CES), a lancé le projet PIBien-être. Ce projet vise à élaborer, par l’intermédiaire du STATEC, un ensemble d’indicateurs socioéconomiques et environnementaux complémentaires au PIB, afin de mieux évaluer le bien-être des citoyens. Depuis 2017, le STATEC pilote ce cadre et a publié en 2023 un rapport recensant 63 indicateurs répartis en 10 domaines, alliant mesures objectives et subjectives.

Dans le cadre de l’accord de coalition 2023-2028, le Gouvernement s’est engagé à renforcer l’usage du PIBien-être pour orienter les politiques publiques. Cette démarche s’inscrit dans une dynamique plus large de réforme budgétaire, en ligne avec les recommandations de l’OCDE dans sa revue du système de finances publiques luxembourgeoises de 2025, en faveur d’une budgétisation axée sur la performance.

Dans le cadre de l’élaboration du budget 2026, un projet pilote est ainsi lancé afin d’intégrer progressivement le PIBien-être dans la procédure budgétaire.

Méthode

Ce projet repose sur l’identification des dépenses publiques ayant un impact direct et positif sur six indicateurs de qualité de vie, sélectionnés à partir de la liste établie par le STATEC, en fonction de la disponibilité des données et de leur cohérence avec les priorités politiques du Gouvernement. Pour ce faire, l’Inspection générale des finances et les ministères s’appuient sur l’expérience acquise en matière d’étiquetage budgétaire (*tagging*) – notamment le *green tagging* des dépenses PNEC, mis en œuvre depuis 2019 – pour repérer les dépenses liées au bien-être.

Les indicateurs retenus sont les suivants :

- Revenu disponible médian équivalent adulte ou niveau de vie (en EUR) : le rapport entre le revenu dont disposent les ménages et le nombre d’unités de consommation qui sépare la population en deux (ceux ayant un niveau de vie inférieur ou supérieur au revenu médian) ;
- Taux d’emploi des 20-64 ans (en %) : le rapport entre le nombre d’individus de la classe d’âge ayant un emploi et le nombre total d’individus dans la classe considérée ;
- Confiance dans les institutions (en %) : la part des individus de la population interrogée dans l’enquête ayant une bonne perception de la qualité de la gouvernance ;
- Taux de risque de pauvreté (en %) : la part des personnes qui, avant et après transferts sociaux, disposent d’un revenu inférieur à 60% du revenu médian disponible par équivalent adulte du pays ;
- Taux de surcharge des coûts de logement (en %) : la part de la population qui consacre plus de 40% de son revenu disponible aux dépenses de logement (les remboursements d’emprunts, les intérêts, les loyers pour les locataires et les charges et taxes associées au logement) ;

- Exposition aux particules fines (en microgramme par mètre cube, $\mu\text{g}/\text{m}^3$) : la concentration de particules fines (PM2.5), pondérée en fonction de la population.

Résultats

1. 4,9 milliards d'euros ont été identifiés comme contribuant directement et positivement à au moins un des six indicateurs (soit 14,9% des dépenses totales et 5,2% du PIB prévu pour 2026) ;
2. 15 départements sur 20 ont identifié des dépenses relevant du PIBien-être, avec 3 ministères concentrant près de 80% des dépenses tagguées soulignant une forte spécialisation ;
3. Sur les 6 indicateurs retenus, ceux relatifs à la lutte contre la pauvreté (69%), l'amélioration du pouvoir d'achat (10%) et à l'accès au logement (8%) sont les plus fréquemment taggués.

<i>Indicateurs</i>	<i>Dépenses tagguées (en M€)</i>	<i>en % des dépenses de l'État</i>	<i>en % du PIB</i>
Taux de risque de pauvreté	3 331	10,2%	3,5%
Revenu disponible médian équivalent adulte ou niveau de vie	485	1,5%	0,5%
Taux de surcharge des coûts de logement	410	1,3%	0,4%
Taux d'emploi des 20-64 ans	342	1,0%	0,4%
Confiance dans les institutions	285	0,9%	0,3%
Exposition aux particules fines	18	0,1%	-
Total	4 871	14,9%	5,2%

Enjeux

Ce projet constitue une première étape d'identification des dépenses ayant un impact sur certains indicateurs de bien-être. À ce stade, l'enjeu principal est d'ancrer des pratiques durables et d'améliorer le cadre existant à périmètre constant. Toutefois, ce cadre initial est appelé à évoluer.

À terme, il pourrait être élargi à d'autres indicateurs afin de mieux refléter la richesse de la notion de bien-être – tels que la biodiversité, le vieillissement en bonne santé ou la sécurité. Une autre piste d'expansion concerne l'intégration des recettes, notamment à travers l'analyse des incitations fiscales, positives ou négatives.

Une fois le niveau de confiance sur les dépenses identifiées jugé suffisant, une étape clé consistera à établir un lien entre l'évolution de ces dépenses et celle des indicateurs, via une modélisation de l'impact. Cette approche vise à renforcer l'efficacité de la dépense publique ainsi mobilisée.

Plus globalement, le tagging budgétaire vise à renforcer la cohérence des mesures politiques à impact budgétaire, portées par plusieurs ministères, et d'améliorer la transparence des finances publiques en mettant en lumière les effets multiples de la dépense publique : amélioration du bien-être, compétitivité, croissance, digitalisation, protection et régénération de l'environnement, entre autres.

Le rapporteur propose de continuer dans la lancée du tagging budgétaire et d'engager une réflexion menant au principe du « green budgeting » afin de procéder à une évaluation des finances publiques quant à leur impact sur la durabilité.

Recommandation 3 :

L'initiative louable d'intégrer le PIBien-être dans la procédure budgétaire est une « première étape d'identification des dépenses ayant un impact sur certains indicateurs de bien-être » et le projet de loi précise que « ce cadre initial est appelé à évoluer ». L'outil du « tagging budgétaire » permet de « renforcer la cohérence des mesures politiques à impact budgétaire, portées par plusieurs ministères, et d'améliorer la transparence des finances publiques en mettant en lumière les effets multiples de la dépense publique. »

Il est donc proposé de faire évoluer l'indicateur du PIBien-être et de continuer, après cet exercice initial, à ajouter d'autres indicateurs afin d'identifier davantage les éléments budgétaires permettant de cerner le bien-être.

Recommandation 4 :

L'OCDE définit le « green budgeting » comme « approche de la budgétisation basée sur les objectifs, qui utilise les outils de la politique budgétaire pour aider les gouvernements de tous les niveaux à atteindre leurs objectifs environnementaux et climatiques. Parmi les divers outils de budgétisation verte, on peut citer : les évaluations de l'impact environnemental ; l'étiquetage vert du budget ; l'examen des dépenses à partir d'une approche verte/écologique ; la réforme fiscale environnementale, entre autres. »

Ainsi, après l'introduction du PIBien-être dans la procédure budgétaire et au vu des efforts conséquents du gouvernement de saisir les opportunités que présente la transition écologique pour le Luxembourg, la possibilité d'introduire le « green budgeting » dans la procédure budgétaire permettrait de souligner l'ambition du Luxembourg en matière de développement durable et de qualité de vie des citoyens.

G. Commentaire du budget des recettes

Ce nouveau chapitre du projet de budget présente l'évolution des principales recettes des trois administrations fiscales suivant la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État pour la période 2024-2029.

Pour chaque recette, une comparaison est effectuée entre le budget voté 2024 et son exécution ainsi qu'entre les données de la loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028 (LPFP 2025) et le projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2025-2029 (PLPFP 2026). Des explications relatives aux hypothèses de prévisions sont également fournies.

Les contributions sur les recettes de l'Administration des contributions directes (ACD), de l'Administration des douanes et accises (ADA) et de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (AED), contribuent ainsi activement à satisfaire aux recommandations émises par la Cour des comptes ainsi qu'à celles de la Chambre des députés et des nombreux autres parties prenantes en matière de transparence et d'information budgétaire.

Administration des contributions directes

En millions d'euros	2024		Variations	
	Budget voté	Compte	en mio €	en %
Impôt sur le revenu des collectivités	2 650	3 302	+652	+24,6%
Impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette	1 425	1 330	-95	-6,6%
Impôt retenu sur les traitements et salaires	6 445	6 517	+72	+1,1%
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	820	1 061	+241	+29,4%
Impôt sur la fortune	1 150	1 102	-48	-4,2%
Impôt commercial communal	1 250	1 554	+304	+24,3%

Source : ACD

<i>En millions d'euros</i>	<i>2025</i>		<i>Variations</i>	
	<i>Budget voté</i>	<i>Estimations</i>	<i>en mio €</i>	<i>en %</i>
Impôt sur le revenu des collectivités	3 160	3 350	+190	+6,0%
Impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette	1 450	1 350	-100	-6,9%
Impôt retenu sur les traitements et salaires	6 840	6 740	-100	-1,5%
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	850	850	-	-
Impôt sur la fortune	1 230	1 000	-230	-18,7%
Impôt commercial communal	1 500	1 640	+140	+9,3%

Source : ACD, calculs IGF

<i>En millions d'euros</i>	<i>2025</i>	<i>2026</i>	<i>2027</i>	<i>2028</i>	<i>2029</i>
Impôt sur le revenu des collectivités	3 350	3 430	3 540	3 670	3 800
<i>Variation en %</i>	+1,5%	+2,4%	+3,2%	+3,7%	+3,5%
Impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette	1 350	1 360	1 410	1 490	1 570
<i>Variation en %</i>	+1,5%	+0,7%	+3,7%	+5,7%	+5,4%
Impôt retenu sur les traitements et salaires	6 740	7 180	7 680	8 270	8 930
<i>Variation en %</i>	+3,4%	+6,5%	+7,0%	+7,7%	+8,0%
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	850	880	920	960	1 000
<i>Variation en %</i>	-19,9%	+3,5%	+4,5%	+4,3%	+4,2%
Impôt sur la fortune	1 000	1 040	1 080	1 125	1 175
<i>Variation en %</i>	-9,2%	+4,0%	+3,8%	+4,2%	+4,4%
Impôt commercial communal	1 640	1 660	1 710	1 770	1 830
<i>Variation en %</i>	+5,6%	+3,7%	+1,8%	+1,7%	+1,7%

Source : ACD ; calculs IGF

Impôt sur le revenu des collectivités

Explication de la situation relative à 2024

Les recettes de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) se sont établies à 3 302 millions d'euros en 2024. Elles ont dépassé d'environ 650 millions d'euros le budget voté 2024 (+25%) et de 200 millions d'euros la prévision 2024 du budget 2025 (+6,5%). Ce développement positif s'explique par une hausse à la fois des avances d'impôt et des soldes. L'évolution des soldes a ainsi été plus importante qu'initialement prévue.

De façon générale, les avances d'impôt ont progressé grâce à la bonne tenue de l'activité économique. Cependant, l'examen des différents secteurs économiques souligne le poids particulier du secteur financier. Après une longue phase de taux d'intérêt bas, leur récente remontée a entraîné une hausse des recettes, surtout dans le domaine bancaire. Il convient de préciser qu'une forte augmentation des avances fin 2024, par rapport à 2023, s'explique principalement par le paiement anticipé d'un contribuable majeur, qui a relevé sa dernière avance 2024 afin de couvrir l'intégralité estimée de son impôt et d'éviter un solde ultérieur. Ce comportement exceptionnel, difficilement prévisible, n'avait pas pu être pris en compte lors de l'élaboration du budget 2025.

La hausse des soldes d'impôt s'explique, d'une part, par les bonnes performances du secteur financier ces dernières années et, d'autre part, par l'imposition en 2024 d'un contribuable ayant enregistré des bénéfices exceptionnellement élevés en 2022.

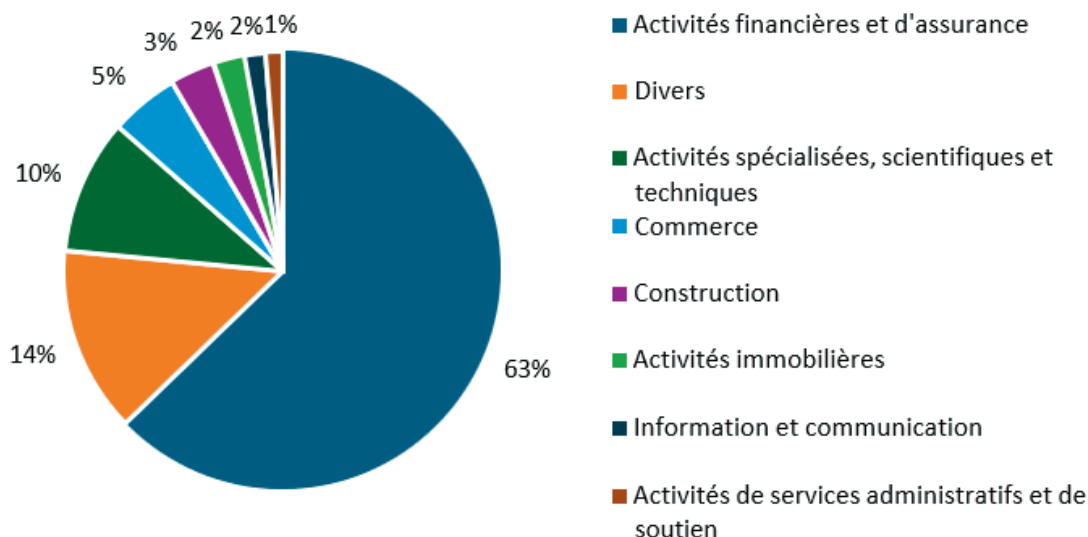
De manière générale, la déclaration électronique a contribué à raccourcir le délai entre le dépôt d'une déclaration et son traitement par le bureau d'imposition. Elle a permis à l'administration fiscale

d'adapter plus rapidement et plus précisément les avances d'impôt pour mieux refléter la situation réelle des contribuables. À terme, cela se traduira par un ajustement, voire une augmentation des avances d'impôt, et par une baisse correspondante des soldes fiscaux. Cet effet se manifeste déjà depuis 2017, année d'introduction de la déclaration électronique.

Néanmoins, la hausse rapide et successive des taux d'intérêt a provoqué une forte augmentation des revenus et bénéfices du secteur financier sur une période relativement courte. Cette évolution n'a pas pu être pleinement anticipée ni intégrée par l'Administration des contributions directes dans le cadre de l'établissement des prévisions.

Ainsi, ces changements ne se sont pas immédiatement répercutés au niveau des avances d'impôt, en particulier lorsque la dernière année imposée n'était pas la plus récente. Autrement dit, même si les avances récentes (fondées sur la dernière année imposée) ont augmenté, elles n'ont pas pleinement reflété la hausse des bénéfices de l'année en cours. Cela a conduit à une augmentation notable des soldes fiscaux traités en 2024, ce qui explique la forte hausse constatée il y a un an. En outre, comme indiqué précédemment, une part importante de cette augmentation est imputable à un seul contribuable.

Le graphique suivant présente la répartition des recettes totales de l'IRC encaissées en 2024 par secteur d'activité. Le secteur financier reste le secteur dominant avec presque deux tiers des recettes totales.



Source : ACD.

Présentation des prévisions retenues pour 2025 et les années 2026 à 2029

Par rapport au budget 2025, les prévisions de l'IRC pour l'année en cours et les années suivantes ont été ajustées à la hausse. L'exercice 2024 s'est terminé avec des résultats meilleurs qu'attendu, et 2025 a démarré sur une trajectoire également plus favorable que prévu.

Les prévisions pour l'année 2025 dans le cadre du projet de budget 2026 ont été établies sur la base des recettes encaissées durant les huit premiers mois de 2025. Les avances attendues pour les quatre derniers mois sont estimées en partant des avances fixées pour l'ensemble de l'année 2025, diminuées des avances déjà perçues. Historiquement, les avances représentent la principale part des recettes.

À cela s'ajoute une analyse globale des soldes restant à encaisser. L'évaluation ne se limite pas à leur montant estimé, mais tient également compte du calendrier d'imposition des bureaux d'imposition et du moment du paiement par les contribuables. L'analyse de ces comportements reste complexe. L'état d'imposition des différentes années fiscales est également pris en considération. Les paiements exceptionnels, d'un niveau élevé et non récurrents, observés par le passé sans vocation à se reproduire, sont naturellement exclus des projections.

La bonne performance de l'IRC constatée en début d'année se poursuit et provient en particulier du secteur financier. Toutefois, elle apparaît moins marquée au deuxième trimestre 2025 qu'au premier. Ce ralentissement s'explique par un effet de décalage lié à des paiements intervenus plus tôt dans l'année, un phénomène déjà intégré dans l'élaboration des prévisions.

D'ores et déjà, les prévisions pour 2025 du projet de budget 2026, ainsi que celles des années ultérieures, reposent aussi sur un modèle économétrique fondé sur des données macroéconomiques. Cette nouvelle méthodologie fera l'objet d'analyses et de développements complémentaires dans les prochains mois.

S'agissant des facteurs influençant les recettes futures de l'IRC, la récente augmentation des cotisations sociales de 8% à 8,5% a bien été prise en compte.

En comparant le budget 2025 au projet de budget 2026, les prévisions annuelles ont été relevées en moyenne de +5,4%. Le taux de croissance moyen annualisé retenu dans le projet de budget 2026 pour la période 2025-2029 s'établit à 3,2%.

Dans le cadre du projet de budget 2026, un nouvel article relatif aux recettes issues de l'imposition minimale effective des groupes d'entreprises multinationales et des grands groupes nationaux (Pilier 2) a en outre été ajouté. Pour l'année budgétaire 2026, ces recettes sont estimées à 80 millions d'euros. En raison de l'incertitude entourant ces montants, aucune adaptation n'a été appliquée pour les années 2027 à 2029.

Impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette (IRPP)

Explication de la situation relative à 2024

En 2024, le montant budgétisé pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), qui correspond également à la prévision de septembre 2024, n'a pas été atteint. L'écart est de -6,6%, soit une moins-value d'environ -95 millions d'euros. L'évolution positive des avances constatée dans le passé s'est poursuivie, cependant les soldes ont connu une évolution moins favorable.

Les différentes mesures prises récemment afin de soulager les contribuables, notamment la mise en place d'un barème d'impôt plus favorable et la hausse des plafonds de déductibilité des intérêts débiteurs, se sont manifestées par des soldes encaissés moins élevés.

Cependant, comme déjà mentionné dans la section sur l'IRC, lors de l'élaboration des prévisions pour l'année 2024 (et futures), l'Administration des contributions directes n'a pas été en mesure d'anticiper pleinement ni d'intégrer entièrement la série successive et rapide des hausses des taux d'intérêt et leur impact dans les calculs.

Présentation des prévisions retenues pour 2025 et les années 2026 à 2029

Comme déjà indiqué ci-dessus, ni le budget 2024 ni les prévisions du budget 2025 pour l'année 2024 n'ont été atteints. Cette contre-performance, combinée aux recettes encaissées fin août 2025, a servi de point de départ pour l'élaboration des nouvelles prévisions. Elle a conduit à une révision à la baisse des estimations dans le cadre du projet de budget 2026, avec une diminution d'environ 7% pour l'année 2025 et pour les années suivantes, par rapport aux prévisions initialement retenues dans le budget 2025.

Même si les avances sont en progression, les soldes encaissés au titre de l'IRPP sont inférieurs à ceux constatés un an plus tôt. Cette baisse s'explique notamment par les mesures fiscales décidées par le Gouvernement, telles qu'un barème d'imposition plus favorable et les relèvements successifs des plafonds de déductibilité des intérêts débiteurs. L'impact de ces mesures est intégré dans la mise à jour des prévisions. Par ailleurs, les soldes de montants élevés sont généralement plus rares chez les personnes physiques que chez les collectivités, ce qui reflète davantage un effet de masse.

Les mesures récemment arrêtées – à savoir la hausse des cotisations sociales de 8% à 8,5%, l'abattement en faveur des assurés remplissant les conditions pour une pension de vieillesse anticipée mais poursuivant volontairement leur activité professionnelle jusqu'à l'âge légal de la retraite (65 ans), ainsi que l'augmentation du plafond de déductibilité de la prévoyance-vieillesse – ont bien été intégrées dans les prévisions, en particulier en ce qui concerne leur impact sur les recettes de l'IRPP. En revanche, la

réforme relative à l'individualisation de l'imposition des personnes physiques et ses effets potentiels sur les recettes ne seraient pris en compte dans les prévisions qu'une fois ses modalités précises arrêtées et son calendrier de mise en œuvre confirmé.

Enfin, la comparaison entre le budget 2025 et le projet de budget 2026 fait apparaître une baisse moyenne des montants de 6,7%. Le taux de croissance moyen annualisé retenu dans le projet de budget 2026 pour la période 2025-2029 s'établit à 3,8%.

Impôt retenu sur les traitements et salaires

Explication de la situation relative à 2024

L'exécution de ce type d'impôt a dépassé le budget voté 2024 de +1,1%. La retenue sur traitements et salaires (RTS) est un impôt qui dépend de l'évolution du marché du travail et de l'évolution des salaires et pensions en général. Moins influencée par des paiements exceptionnels, elle se caractérise par des recettes régulières et prévisibles, ce qui facilite son estimation.

Présentation des prévisions retenues pour 2025 et les années 2026 à 2029

Le point de départ pour l'élaboration des prévisions est constitué par les recettes encaissées au cours de l'année en cours. En règle générale, pour établir la prévision RTS, l'Administration des contributions directes s'appuie sur les prévisions de masse salariale élaborées et fournies par le STATEC.

Depuis la préparation des prévisions budgétaires pour le projet de budget 2025 en septembre 2024, la masse salariale a été révisée à la baisse à deux reprises. En outre, une tranche indiciaire initialement attendue pour fin 2024 n'est finalement intervenue qu'en mai 2025. L'effet combiné de ces révisions et de ce décalage a conduit à revoir à la baisse les prévisions pour l'exercice en cours.

Pour les années 2027 et suivantes, la masse salariale demeure l'indicateur principal utilisé pour estimer ce type d'impôt. De manière générale, la masse salariale n'a pas seulement été révisée à la baisse pour 2025, mais aussi pour l'ensemble de l'horizon allant jusqu'en 2029. Dans la mesure où l'ACD fonde en grande partie l'estimation de la RTS sur la masse salariale, elle reste fortement tributaire des données macroéconomiques communiquées par le STATEC.

Le ralentissement de la croissance de l'emploi se traduit par une progression des recettes RTS moins dynamique que par le passé. Comme pour l'IRPP, l'impact financier sur les recettes des mesures récemment annoncées a été intégré dans les prévisions pour les années à venir. Une comparaison entre le budget 2025 et le projet de budget 2026 montre que les prévisions ont été ajustées à la baisse d'environ 2,5% en moyenne par an. Le taux de croissance moyen annualisé retenu dans le projet de budget 2026 pour la période 2025-2029 s'élève à 7,3%.

Impôt sur la fortune

Explication de la situation relative à 2024

Au niveau de l'impôt sur la fortune (IF), les recettes budgétisées et les prévisions de septembre 2024 n'ont pas été atteintes, enregistrant un écart de -4,2% (-48 millions d'euros). Si les avances ont progressé conformément aux prévisions, les soldes se sont révélés moins élevés qu'anticipés. L'année 2024 se caractérise par un certain nombre de soldes à montant élevé, dus à l'imposition simultanée de plusieurs années fiscales antérieures pour un même contribuable ou à des restructurations de sociétés.

Présentation des prévisions retenues pour 2025 et les années 2026 à 2029

Pour 2025, les premiers mois de l'année laissent déjà présager que le budget voté ne sera vraisemblablement pas atteint. S'agissant des soldes, les montants exceptionnellement élevés encore enregistrés en 2023 et 2024 ne se répètent plus. Cette diminution des soldes s'accompagne d'une légère baisse des avances à encaisser pour 2025. L'une des causes de cette baisse réside dans la réforme du tarif de l'IF minimum à partir de l'année d'imposition 2025, devenue plus avantageuse pour les contribuables.

Le tarif a ainsi été réorganisé et la structure des différentes tranches simplifiée, en retenant comme unique critère pour la fixation de l'IF minimum le total du bilan du contribuable. Cette moins-value anticipée pour 2025 a été intégrée dans le calcul des prévisions du projet de budget 2026.

La comparaison des prévisions pour la période 2025 à 2028 entre le budget 2025 et le projet de budget 2026 fait ressortir une réduction moyenne de 19%. Le taux de croissance moyen annualisé retenu dans le projet de budget 2026 pour la période 2025-2029 s'établit à 4,1%.

Impôt retenu sur les revenus de capitaux

Explication de la situation relative à 2024

L'impôt retenu sur les revenus de capitaux (IRCAP) est un impôt très volatile et caractérisé par une concentration très élevée : une part importante des recettes fiscales provient d'un nombre limité de contribuables. La décision d'un contribuable de verser ou non des dividendes et, par conséquent, de s'acquitter de la retenue à la source peut avoir un impact significatif sur le total des impôts collectés. Ces effets comportementaux sont difficiles à anticiper avec certitude.

En 2024, cet effet s'est accentué : un seul contribuable, ayant fait un double paiement, a représenté près de 30% du total des impôts collectés. Ce type de situation rend l'estimation de cet impôt particulièrement complexe, ce qui explique l'écart significatif entre les recettes encaissées et le budget voté 2024. Ainsi, les recettes s'élèvent à 1 061 millions d'euros, contre une prévision initiale de 820 millions d'euros.

Présentation des prévisions retenues pour 2025 et les années 2026 à 2029

Comme déjà mentionné dans la section ci-dessus, le degré de concentration très élevé, ou la volonté ou non de quelques contribuables à verser des dividendes et donc de payer la retenue, peut avoir une influence sur l'ensemble des recettes de l'IRCAP.

L'analyse et la prédiction de ces effets comportementaux des contribuables s'avèrent difficiles, raison pour laquelle la prévision pour 2025 et les années futures ne s'est pas inspirée des montants élevés encaissés en 2024, mais est en ligne avec les montants avancés lors du budget 2025. Les recettes augmentent progressivement sur l'horizon de projection, avec un taux de croissance moyen annualisé de 4,1%, passant de 850 millions d'euros en 2025 à 1 milliard d'euros en 2029.

Produit de l'impôt commercial communal

Explication de la situation relative à 2024

Au niveau de l'impôt commercial communal (ICC), la conclusion est similaire à celle retenue au niveau de l'IRC, étant donné que les deux impôts sont liés.

En 2024, les recettes de l'impôt commercial communal ont dépassé le budget d'environ 304 millions d'euros et les prévisions adaptées de septembre 2024 de 100 millions d'euros. Cette surperformance s'explique principalement par une hausse des avances d'impôt, mais surtout par des soldes élevés. Cette augmentation est liée, d'une part, à la bonne performance du secteur financier, notamment par suite de la récente hausse des taux d'intérêt, et, d'autre part, à un seul contribuable ayant réalisé des bénéfices exceptionnels pendant la pandémie.

La déclaration électronique a amélioré la rapidité et la précision du traitement fiscal, permettant un ajustement plus rapide des avances d'impôt, mais les fortes hausses récentes n'ont pas été complètement anticipées, entraînant une hausse importante des soldes en 2024.

Présentation des prévisions retenues pour 2025 et les années 2026 à 2029

L'approche adoptée pour l'élaboration des prévisions de l'ICC est similaire à celle utilisée pour l'IRC. Les prévisions pour l'année en cours s'appuient sur les recettes encaissées durant les huit premiers mois de 2025. Pour estimer les avances attendues sur les quatre derniers mois, on part du montant

total des avances prévues pour l'année, dont on soustrait les avances déjà perçues. Historiquement, les avances constituent l'essentiel des recettes. S'y ajoute une analyse d'ensemble des soldes restant à percevoir. Les paiements exceptionnels, d'un montant important et non récurrent, observés par le passé et peu susceptibles de se répéter, sont écartés des prévisions.

La bonne tenue de l'ICC constatée en début d'année, principalement soutenue par le secteur financier, se poursuit, mais de manière moins marquée au deuxième trimestre 2025 qu'au premier. Ce ralentissement s'explique par un décalage dans les paiements, plus concentrés en début d'année, un phénomène déjà pris en compte dans les prévisions pour 2025.

L'analyse comparative entre le budget 2025 et le projet de budget 2026 montre que les prévisions ont été relevées en moyenne de +7,5%. Le taux de croissance moyen annualisé retenu dans le projet de budget 2026 pour la période 2025-2029 s'établit à 2,8%. Ces projections intègrent déjà la récente hausse des cotisations sociales décidée par le Gouvernement.

Administration des Douanes et Accises

<i>En millions d'euros</i>	<i>2024</i>		<i>Variations</i>	
	<i>Budget voté</i>	<i>Compte</i>	<i>en mio €</i>	<i>en %</i>
Accises Essence sans plomb	291	300	+9	+3,2%
Accises Diesel	584	569	-15	-2,6%
Accises taxe CO ₂	282	258	-24	-8,4%
Accises Tabac	1 063	1 201	+137	+12,9%
Accises Alcool (hl/100% alcool)	72	72	0	-0,4%
Taxe sur les véhicules	68	69	+1	+1,2%

Source : ADA

<i>En millions d'euros</i>	<i>2025</i>		<i>Variations</i>	
	<i>Budget voté</i>	<i>Estimations</i>	<i>en mio €</i>	<i>en %</i>
Accises Essence sans plomb	314	313	-1	-0,2%
Accises Diesel	567	529	-38	-6,6%
Accises taxe CO ₂	286	274	-12	-4,3%
Accises Tabac	1 288	1 426	+138	+10,7%
Accises Alcool (hl/100% alcool)	74	74	-	-
Taxe sur les véhicules	68	68	-	-

Source : ADA ; calculs IGF

Les nouvelles mesures, par rapport au budget précédent, se définissent surtout par des dispositions fiscales, notamment des augmentations des taux d'accises sur les cigarettes et le tabac manufacturé à partir du 1^{er} janvier 2026.

<i>En millions d'euros</i>	<i>2025</i>	<i>2026</i>	<i>2027</i>	<i>2028</i>	<i>2029</i>
Accises Essence sans plomb	313	325	330	336	342
<i>Variation en %</i>	+4,3%	+3,7%	+1,8%	+1,7%	+1,7%
Accises Diesel	529	511	488	465	441
<i>Variation en %</i>	-7,0%	-3,5%	-4,5%	-4,8%	-5,0%
Accises taxe CO ₂	274	292	286	280	274
<i>Variation en %</i>	+6,0%	+6,6%	-2,1%	-2,1%	-2,1%
Accises Tabac	1 426	1 530	1 573	1 616	1 677
<i>Variation en %</i>	+18,8%	+7,3%	+2,8%	+2,7%	+3,8%

<i>En millions d'euros</i>	<i>2025</i>	<i>2026</i>	<i>2027</i>	<i>2028</i>	<i>2029</i>
Accises Alcool (hl/100% alcool)	74	74	74	74	74
<i>Variation en %</i>	+2,9%	-	-	-	-
Taxe sur les véhicules	68	68	68	68	68
<i>Variation en %</i>	-1,2%	-	-	-	-

Source : ADA ; calculs IGF

Accises sur les carburants

Analyse de la situation relative à 2024

En 2024, les accises sur les carburants (y compris la taxe CO₂) atteignent un peu plus de 869 millions d'euros. Ce montant est conforme aux estimations retenues dans le cadre du budget 2025 et n'est inférieur que de 5,6 millions d'euros au budget 2024.

La tendance à la baisse des ventes de diesel observée depuis 2021 s'explique par plusieurs facteurs, notamment le fait que les consommateurs se détournent progressivement des véhicules diesel au profit de voitures à essence, électriques ou hybrides, ainsi que par l'introduction de la taxe sur les émissions de CO₂.

La majeure partie des ventes de carburants provient des flux transfrontaliers, soutenus par un différentiel de prix historiquement favorable au Luxembourg par rapport aux pays voisins. Ce différentiel mérite toutefois une attention particulière. S'il reste intéressant pour les particuliers, une part importante des volumes est liée aux transporteurs routiers, qui bénéficient de droits d'accises réduits sur le diesel professionnel en Belgique et en France. Ce différentiel a commencé à se dégrader en 2019, à la suite de la hausse des accises au Luxembourg. Depuis 2020, il est devenu favorable à la Belgique. L'introduction de la taxe carbone en 2021 a encore accentué cette évolution, rendant le différentiel également favorable en France.

La diminution des ventes de gazole est aussi liée au recul du parc de voitures diesel. Les immatriculations de véhicules diesel au Luxembourg sont passées d'environ 185 000 à la fin 2023 à quelque 158 000 en septembre 2025.

Présentation des prévisions retenues pour 2025 et les années 2026 à 2029

Dans le projet de budget 2026, les accises sur les carburants sont estimées à 842,6 millions d'euros pour 2025 et reculeraient progressivement pour s'établir à 783 millions d'euros en 2029.

Pour établir ses prévisions, l'ADA utilise une base de données retraçant l'évolution, sur les cinq dernières années, des différents impôts liés aux ventes de carburant. Cette méthode permet de comparer les résultats avec les exercices antérieurs, d'identifier des tendances et de repérer certaines fluctuations saisonnières. Ces éléments sont complétés par des informations fournies par les grands groupes pétroliers, notamment en ce qui concerne le différentiel de prix avec les pays voisins.

Traditionnellement, le diesel vendu au Luxembourg était particulièrement attractif pour les transporteurs en raison de son prix avantageux. Cependant, cette attractivité s'est réduite depuis l'introduction de la taxe CO₂ au 1^{er} janvier 2021, combinée aux régimes fiscaux de la Belgique et de la France, qui prévoient des mécanismes de remboursement partiel des droits d'accises sur le carburant professionnel. Il convient de souligner qu'à ce stade, la Belgique n'applique pas de taxe CO₂ sur les carburants. Si le différentiel de prix avec les pays limitrophes s'est resserré, les ventes aux particuliers restent, quant à elles, moins fortement affectées par cette taxe.

En conséquence, le carburant au Luxembourg, et en particulier le diesel professionnel utilisé par les transporteurs, est devenu moins compétitif par rapport à celui des pays voisins, ce qui a réduit son attractivité. Par ailleurs, le développement des véhicules hybrides, électriques et des voitures à essence contribue également au recul des ventes de diesel. Par rapport aux prévisions établies dans le cadre du budget 2025, les accises sur les carburants ont donc été revues à la baisse.

Taxe CO₂

Explication de la situation relative à 2024

L'écart constaté sur la taxe CO₂ au 31 décembre 2024, par rapport au budget voté 2024 et par rapport aux estimations effectuées dans le cadre du budget 2025 (-23,6 millions d'euros), s'explique principalement par la diminution de la consommation de diesel.

Présentation des prévisions retenues pour 2025 et les années 2026 à 2029

La taxe CO₂ progresse graduellement pour atteindre près de 292 millions d'euros en 2026. Cette hausse des recettes découle principalement de l'augmentation du prix à 45 euros/tonne en 2026.

Au Luxembourg, la taxe carbone devrait s'élever à 50 euros/tonne en 2027, ce qui serait probablement inférieur au prix de référence que la Commission européenne devrait fixer (45 euros/tonne aux prix de 2020, ce qui pourrait correspondre à près de 60 euros/tonne en 2027). Une augmentation plus marquée des droits d'accises pourrait donc s'avérer nécessaire. Compte tenu des incertitudes qui subsistent à ce sujet, et du fait que la position du Gouvernement reste à ce stade silencieux quant à une éventuelle mise en œuvre de la directive européenne ETS2 en 2027, l'ADA a retenu, pour l'élaboration de ses prévisions budgétaires futures, le prix de 45 euros/tonne attendu en 2026. Il convient de rappeler que, jusqu'en 2030, les États membres ont la possibilité de ne pas participer au système ETS2.

La directive européenne portant sur l'extension du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SEQE2 / ETS2), qui prévoit la création d'un marché européen des droits d'émission de CO₂ pour le transport routier (privé et professionnel) et le chauffage (gaz et mazout), entrera en vigueur en 2027. Jusqu'en 2030, les pays peuvent choisir de ne pas y participer et de remplacer ces droits d'émission par une taxe carbone nationale.

L'introduction d'ETS2 au niveau européen devrait influencer sur le différentiel de prix avec les pays voisins et demeure entourée d'une forte incertitude, tant quant à ses modalités d'application que quant à ses effets potentiels. L'extension à ce nouveau système d'échange de quotas aura, à terme, un impact sur la taxe carbone, les accises et, par conséquent, sur le budget.

Accises sur les tabacs

Explication de la situation relative à 2024

En 2024, les accises sur le tabac ont été supérieures au budget voté et aux estimations réalisées dans le cadre du budget 2025.

La hausse de recettes se situe d'une part dans un contexte d'augmentation des taux d'accises sur les produits du tabac (en juillet 2023 et en mai 2024) et d'autre part dans un accroissement des volumes de ventes, ceux-ci ayant également progressé, grâce au différentiel de prix qui reste favorable au Luxembourg par rapport aux pays voisins.

Présentation des prévisions retenues pour 2025 et les années 2026 à 2029

Entre 2024 et 2026, les accises sur le tabac augmenteraient de manière significative en raison d'un accroissement des taux et des volumes de ventes. Le tableau suivant relatif à l'évolution des taux d'accises sur les produits du tabac montre que le Gouvernement poursuit sa politique de hausse progressive des accises.

Évolution des taux d'accises sur les produits du tabac

	<i>Cigarettes</i>			<i>Cigares – cigarillos</i>		<i>Tabac fine coupe – tabac à fumer</i>			<i>TVA</i>
	<i>Taux ad valorem %</i>	<i>Taux spécifique €/1000 pièces</i>	<i>Accise minimale €/1000 Pièces</i>	<i>Taux ad valorem %</i>	<i>Accise minimale €/1000 pièces</i>	<i>Taux ad valorem %</i>	<i>Taux spécifique €/kg</i>	<i>Accise minimale €/kg</i>	
01/01/2024	48,04	20,1414	132,5	10	23,50	35,10	21,00	62,40	17%
01/05/2024	48,14	20,6414	136,10	10	23,50	35,50	22,50	66,50	17%
01/01/2025	48,14	22,1414	144,50	10	23,50	35,60	24,50	73,00	17%
01/01/2026	48,14	23,3914	152,80	10	23,50	35,60	26,40	77,90	17%

Source : ADA

L'ADA s'appuie sur les informations transmises par le secteur du tabac, qui fournit chaque année des prévisions de taux de croissance pour l'année suivante concernant les différents produits du tabac. Son approche reste empirique, tout en intégrant des facteurs externes susceptibles d'influencer les projections de recettes fiscales.

À l'échelle européenne, une forte pression s'exerce pour intensifier la lutte contre le tabagisme en vue de promouvoir des générations sans tabac. Ignorer ce risque serait imprudent, car les initiatives anti-tabac pourraient, à moyen terme, entraîner une diminution significative des recettes fiscales.

La Commission européenne s'est fixée pour objectif de parvenir à une « génération sans tabac » d'ici 2040, en visant une proportion de fumeurs inférieure à 5% de la population. Pour y parvenir, elle a récemment proposé des recommandations visant à renforcer les politiques d'environnements sans fumée et sans vapotage, encourageant l'extension des zones non-fumeurs, y compris dans les espaces extérieurs fréquentés par les enfants, et invitant les États membres à appliquer ces mesures aux nouveaux produits du tabac. S'y ajoute la révision de la directive sur les accises du tabac (2011/64/UE), dont le lancement des négociations a débuté en septembre 2025 et qui, à ce stade, pourrait avoir un impact non négligeable sur les recettes.

Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA

Le tableau ci-dessous présente la différence entre les prévisions et les recettes constatées pour l'exercice 2024 des trois taxes les plus importantes :

<i>En millions d'euros</i>	<i>2024</i>		<i>Variations</i>	
	<i>Budget voté</i>	<i>Compte</i>	<i>en mio €</i>	<i>en %</i>
Taxe sur la valeur ajoutée	5 624	5 841	+217	+3,9%
Taxe d'abonnement	1 231	1 290	+59	+4,8%
Droits d'enregistrement	221	187	-34	-15,4%

Source : AED.

Ci-après figure un tableau synthétisant l'écart entre les prévisions et les recettes réalisées pour le budget voté pour l'exercice 2025 et les recettes actuellement attendues pour l'année 2025 :

<i>En millions d'euros</i>	<i>2025</i>		<i>Variations</i>	
	<i>Budget voté</i>	<i>Estimations</i>	<i>en mio €</i>	<i>en %</i>
Taxe sur la valeur ajoutée	6 117	5 908	-209	-3,4%
Taxe d'abonnement	1 349	1 358	+9	+0,7%
Droits d'enregistrement	255	163	-93	-36,3%

Source : AED.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des recettes attendues pour l'exercice 2025 par rapport aux recettes de l'exercice 2024 :

<i>En millions d'euros</i>	<i>2024 Compte</i>	<i>2025 Estimations</i>	<i>Variations</i>	
			<i>en mio €</i>	<i>en %</i>
Taxe sur la valeur ajoutée	5 841	5 908	+67	+1,1%
Taxe d'abonnement	1 290	1 358	+68	+5,3%
Droits d'enregistrement	187	163	-24	-12,9%

Source : AED.

Le tableau ci-après résume les prévisions pluriannuelles pour les trois taxes les plus importantes de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA :

<i>En millions d'euros</i>	<i>2025</i>	<i>2026</i>	<i>2027</i>	<i>2028</i>	<i>2029</i>
Taxe sur la valeur ajoutée	5 908	6 324	6 647	7 059	7 451
<i>Variation en %</i>	+1,1%	+7,0%	+5,1%	+6,2%	+5,6%
Taxe d'abonnement	1 358	1 374	1 417	1 472	1 531
<i>Variation en %</i>	+5,3%	+1,0%	+3,1%	+3,9%	+4,0%
Droits d'enregistrement	163	290	363	386	409
<i>Variation en %</i>	-12,9%	+78,0%	+25,2%	+6,3%	+5,9%

Source : AED.

Taxe sur la valeur ajoutée

Explication de la situation relative à 2024

Les encaissements 2024 de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) s'établissent à 5,841 milliards d'euros, dépassant de +217 millions d'euros les prévisions budgétaires 2024.

<i>En millions d'euros</i>	<i>2024</i>		<i>Variations</i>	
	<i>Budget voté</i>	<i>Compte</i>	<i>en mio €</i>	<i>en %</i>
TVA brute	7 461	7 378	-83	-1,1%
Remboursements	1 837	1 537	-300	-16,3%
TVA	5 624	5 841	+217	+3,9%

Source : AED.

Les écarts entre les hypothèses de prévision et les évolutions réellement observées s'expliquent par les facteurs suivants :

- Une surestimation des recettes brutes d'environ 186 millions d'euros, les données macroéconomiques disponibles à l'époque pour l'exercice 2024 étant trop optimistes ;

<i>En %</i>	<i>2024</i>	<i>Septembre 2025</i>	<i>Variation</i>
PIB en volume	1,5	0,5	-1,0
IPCH	3,0	2,3	-0,7
Résultat régression vs observé	4,8	2,4	-2,4

Source : AED.

- Un paiement exceptionnel, imprévisible, d'environ 103 millions d'euros lié à une régularisation au sein d'un groupe d'assujettis ;
- Une surestimation des remboursements, d'environ 300 millions d'euros découlant de la surestimation des recettes brutes et d'un ratio recettes brutes/remboursements trop élevé. À noter qu'en 2024, la forte baisse des investissements a également réduit la TVA déductible.

Par rapport aux estimations réalisées pour 2024 dans le cadre du budget 2025, les recettes de TVA ont été supérieures de 96 millions d'euros.

*Présentation des prévisions retenues pour 2025
et les années 2026 à 2029*

<i>En millions d'euros</i>	<i>2024 Compte</i>	<i>2025 Estimations</i>	<i>Variations</i>	
			<i>en mio €</i>	<i>en %</i>
Recettes brutes	7 378	7 831	+453	+6,1%
Remboursements	1 537	1 923	+386	+25,1%
Recettes TVA	5 841	5 908	+67	+1,1%

Source : AED.

La prévision des recettes brutes TVA hors OSS (*One Stop Shop*)⁶ et hors effets extraordinaires se base sur une régression économétrique prenant en compte l'évolution du PIB en volume en t et t-1 et de l'IPCH en t. Les données macroéconomiques utilisées (tableau ci-dessous) proviennent des institutions et organismes internationaux (Commission européenne, OECD, FMI, *Oxford Economics*) ainsi que du STATEC.

PIB en volume 2024	0,5
PIB en volume 2025	1,5
IPCH en 2025	2,2
Résultat régression	4,3

Source : AED.

En considérant les recettes OSS estimées à 160 millions d'euros, les autres effets extraordinaires, ainsi que l'effet baisse des taux en 2023 qui n'aura plus d'effet en 2025, le taux de croissance des recettes brutes finalement obtenu est de 6,1%.

Les remboursements sont estimés à partir du ratio historique recettes brutes-remboursements et des données observées cette année, en tenant compte des effets non récurrents. Des prévisions par assujetti sont effectuées pour les cas spécifiques susceptibles de distordre ledit ratio.

Les recettes TVA attendues en 2025 s'élèvent donc à 5 908 millions d'euros, ce qui correspond à un taux de croissance de +1,1%.

Les données macroéconomiques sous-jacentes aux prévisions pour la période 2026-2029 sont reprises dans le tableau suivant :

<i>Publication</i>	<i>PIB en volume</i>	<i>2025</i>	<i>2026</i>	<i>2027</i>	<i>2028</i>	<i>2029</i>
19/05/2025	CE	1,7	2,0			
03/06/2025	OECD	2,1	2,3			
30/04/2025	FMI	1,6	2,2	2,3	2,2	2,1
01/09/2025	Oxford Economics	1,0	1,6	2,1	2,7	2,6
31/08/2025	STATEC	1,0	2,0	2,3	2,3	2,4
	Moyenne	1,5	2,0	2,2	2,4	2,4
	Écart type	0,4	0,2	0,1	0,2	0,2

Source : AED

<i>Publication</i>	<i>PIB en volume</i>	<i>2025</i>	<i>2026</i>	<i>2027</i>	<i>2028</i>	<i>2029</i>
19/05/2025	CE	2,1	1,8			
03/06/2025	OECD	2,1	1,9			
30/04/2025	FMI	2,2	2,1	2,0	2,0	2,0
01/09/2025	Oxford Economics	2,2	1,6	1,5	2,0	2,1
31/08/2025	STATEC	2,2	1,4	2,0	2,2	2,1
	Moyenne	2,2	1,7	1,8	2,0	2,1
	Écart type	0,1	0,2	0,2	0,1	0,0

Source : AED

Le résultat de la régression se trouve dans le tableau ci-dessous :

Résultat Régression	2026	2027	2028	2029
Croissance recettes brutes initiales	4,6	5,1	5,4	5,5

Source : AED.

En considérant les effets extraordinaires, les recettes OSS, l'évolution des recettes brutes, ainsi que les remboursements qui sont évalués, d'une part, sur la base du ratio historique entre recettes brutes et remboursements, d'autre part, au moyen de prévisions par assujetti pour les cas spécifiques susceptibles de distordre ce ratio, l'évolution des recettes qui en résulte est la suivante :

<i>En millions d'euros</i>	2025	2026	2027	2028	2029
Recettes brutes	7 831	8 135	8 522	9 008	9 479
<i>Variation en %</i>	+6,1%	+3,9%	+4,8%	+5,7%	+5,2%
Remboursements	1 923	1 811	1 875	1 949	2 028
<i>Variation en %</i>	+25,1%	-5,8%	+3,5%	+3,9%	+4,1%
Recettes TVA	5 908	6 324	6 647	7 059	7 451
<i>Variation en %</i>	+1,1%	+7,0%	+5,1%	+6,2%	+5,6%

Source : AED.

Par rapport aux prévisions du budget 2025, les recettes de TVA pour la période 2025-2028 ont été révisées à la baisse, principalement en raison d'hypothèses de croissance économique moins favorables.

Taxe d'abonnement

Explication de la situation relative à 2024

Dans le cadre du budget 2024, les recettes prévues au titre de la taxe d'abonnement s'élevaient à 1 231 millions d'euros. Au 31 décembre 2024, les recettes effectivement perçues atteignent un peu plus de 1 289 millions d'euros, soit un taux de réalisation de 104,8% du budget voté. Cette estimation s'appuyait sur les prévisions du STATEC, elles-mêmes fondées sur le scénario d'évolution de l'Euro Stoxx de l'institut Oxford Economics, qui s'est avéré trop pessimiste. Il convient toutefois de rappeler que les mouvements des marchés financiers restent particulièrement difficiles à anticiper.

Présentation des prévisions retenues pour 2025 et les années 2026 à 2029

Pour l'exercice 2025, le montant retenu est de 1 358 millions d'euros. L'estimation s'appuie sur la valeur nette d'inventaire des fonds (VNI) à la fin juillet, publiée par la CSSF, ainsi que sur l'évolution des marchés en août. Ce montant est en ligne avec celui prévu dans le budget 2025.

Pour la période 2026-2029, les projections reposent sur les taux de croissance du scénario central du STATEC publié en août 2025, intégrant la trajectoire anticipée de l'Euro Stoxx 50 selon Oxford Economics, qui prévoyait une contraction de l'indice en 2026, suivie d'une quasi-stagnation sur les années suivantes. Étant donné le caractère prudent de ces prévisions, qui ne traduisent pas pleinement le dynamisme réel du marché, nos estimations pour les exercices 2026 à 2029 ont été ajustées à la hausse, avec une révision de +1,5 point de pourcentage par an.

Toutefois, en comparaison aux prévisions du budget 2025, les recettes de la taxe d'abonnement ont été revues à la baisse. Les tensions géopolitiques et commerciales engendrent une volatilité accrue des marchés financiers et compliquent davantage les prévisions.

Droits d'enregistrement

Explication de la situation relative à 2024

<i>En millions d'euros</i>	<i>2024</i>		<i>Variations</i>	
	<i>Budget voté</i>	<i>Compte</i>	<i>en mio €</i>	<i>en %</i>
Droits d'enregistrement bruts	422	402	-20	-4,7%
Crédits d'impôts accordés nets	-178	-199	-21	+11,9%
Régularisation « reventes »	-23	-16	+7	-31,6%
Total droits d'enregistrement	221	187	-34	-15,4%

Source : AED.

Les recettes encaissées en matière de droits d'enregistrement se chiffrent à 187 millions d'euros, une moins-value d'environ -34 millions d'euros par rapport à la prévision établie dans le cadre du budget 2024.

Cette moins-value s'explique par les points suivants :

- Les recettes encaissées au titre des actes avec revente (hors actes extraordinaires avec des droits dus supérieurs à 1 million d'euros) sont inférieures aux prévisions d'environ 26 millions d'euros. Cela s'explique par un effet plus marqué qu'anticipé de la baisse des prix de l'immobilier sur ce type d'actes : dans la mesure où ils concernent majoritairement des investisseurs, ceux-ci ont réagi de manière particulièrement sensible aux conditions défavorables du marché immobilier. Cette moins-value est partiellement compensée par une sous-estimation modérée des droits relatifs aux actes sans revente (+23 millions d'euros ; hors actes extraordinaires) ;
- Les recettes relatives aux actes extraordinaires, par nature difficiles à estimer, ont été surestimées d'environ 8,5 millions d'euros ;
- Les crédits d'impôt accordés ont été sous-estimés d'environ 21 millions d'euros.

Présentation des prévisions pour 2025 et les années 2026 à 2029

<i>En millions d'euros</i>	<i>2024</i>	<i>2025</i>	<i>Variations</i>	
	<i>Compte</i>	<i>Estimations</i>	<i>en mio €</i>	<i>en %</i>
Droits d'enregistrement bruts	402	469	+67	+16,6%
Base fiscale réduite	-	-69	-69	-
Crédits d'impôts accordés nets	-199	-219	-20	+9,9%
Régularisation « reventes »	-16	-18	-2	+14,6%
Total droits d'enregistrement	187	163	-24	-12,9%

Source : AED.

Une estimation de 162,8 millions d'euros a été retenue pour l'exercice 2025, une moins-value d'environ 24 millions d'euros par rapport aux recettes encaissées en 2024. Ce montant tient compte d'une augmentation du nombre d'actes anticipée pour 2025, les droits bruts sont ainsi en progression.

Cette baisse des recettes par rapport à 2024 résulte principalement de l'introduction de la réduction de la base fiscale de 50% (loi modifiée du 22 mai 2024 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement). Il convient de souligner que cette disposition n'avait pas été intégrée dans les prévisions du budget 2025, ce qui justifie la révision à la baisse des recettes attendues.

<i>En millions d'euros</i>	<i>2025</i>	<i>2026</i>	<i>2027</i>	<i>2028</i>	<i>2029</i>
Recettes à politique inchangée	265	341	426	454	481
<i>Variation en %</i>	+17,2%	+28,5%	+25,1%	+6,5%	+5,9%
Recettes à politique changée	163	290	363	386	409
<i>Variation en %</i>	-12,9%	+78,1%	+25,2%	+6,3%	+5,9%

Source : AED.

Les recettes de 2026 et de 2027 estimées à politique inchangée, c'est-à-dire à l'exclusion de la pérennisation de l'augmentation du crédit d'impôt *Bëllegen Akt* de 30 000 à 40 000 euros, sont en forte progression. Cette évolution repose, sur l'hypothèse d'un niveau d'activité du marché immobilier en 2027 comparable au niveau observé en 2022 traduisant ainsi un effet de rattrapage substantiel. Les recettes prévues pour 2028 et 2029 reflètent quant à elles un retour à la normale, dans un contexte de sortie de crise du marché immobilier.

À politique changée, la pérennisation de l'augmentation du *Bëllegen Akt* continue d'impacter les recettes sur la période 2026-2029. Le taux de croissance exceptionnel de +78,1% pour l'exercice 2026 s'explique principalement par la fin de la mesure relative à la réduction de la base fiscale.

*

VI. LES AVIS

A. Avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (10 novembre 2025)

Dans son avis, le SYVICOL souhaite formuler un certain nombre de messages nouveaux :

Il demande que les données relatives à la répartition du Fonds de dotation globale des communes ainsi que les rapports sur les principales taxes communales soient publiées automatiquement et chaque année, afin de garantir une transparence et un accès équitable à l'information pour le secteur communal.

Le SYVICOL se félicite que, pour donner suite à ses revendications, la rémunération sur le capital investi soit désormais également prévue d'être octroyée au secteur communal dans le cadre du projet de loi n°8535 portant modification de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable.

Il salue la revalorisation des montants des subsides accordés aux communes pour les projets d'équipements collectifs de base, portant l'enveloppe globale à 270 millions d'euros pour la période 2026-2029, contre 200 millions précédemment pour la période 2025-2028.

L'article 4 du projet de budget 2026 prévoit une augmentation de 26,4% des taxes étatiques sur l'eau à partir de 2026, après plus d'une décennie de stabilité, afin de refléter l'évolution de l'échelle mobile des salaires depuis 2015. Dans ce contexte, le SYVICOL appelle à une indexation plus régulière et progressive, permettant aux communes et syndicats de communes de mieux planifier leur budget et d'éviter un impact trop important sur leurs citoyens.

S'il se réjouit de l'amélioration récente des projections financières de la Caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux à moyen terme, il regrette qu'aucune baisse des taux à la charge des communes ne soit envisagée.

Le SYVICOL réitère aussi plusieurs demandes de longue date, qui n'ont, à ce jour, pas encore été mises en œuvre par les ministères concernés.

Afin de pouvoir analyser en détail la dotation forfaitaire, soustraite du FDGC, le SYVICOL demande au ministère des Affaires intérieures de publier les montants des abattements et compensations qui la composent.

Le SYVICOL réaffirme sa demande d'harmonisation globale du régime des aides entre ministères, grâce à la mise en place d'un outil digital unique favorisant une plus grande transparence et une simplification administrative. De plus, il réitère sa demande d'être représenté au sein du conseil d'administration de la CPFEC.

Le SYVICOL demande la suppression ou la réforme du système d'amortissement des infrastructures des syndicats de communes, afin de libérer des fonds pour d'autres investissements communaux.

Le SYVICOL réitère également sa revendication concernant l'adaptation des plafonds des aides financières dans le cadre des projets de construction de crèches et de maisons relais communales ou encore au niveau des frais de fonctionnement des services d'éducation et d'accueil.

B. Avis de la Chambre des Métiers (13 novembre 2025)

Dans son avis, la Chambre des Métiers souligne que le budget 2026 représente un tournant manqué pour faire du Luxembourg une économie durable et compétitive. Elle observe qu'après des décennies

de forte croissance, le pays entre dans une phase où les recettes ne suffisent plus à financer le rythme de dépenses publiques. Le solde nominal des administrations publiques devient déficitaire et la dette publique devrait augmenter d'environ 32% entre 2024 et 2029. Ces projections reposent sur une hypothèse de croissance annuelle de 2%, jugée ambitieuse. Une croissance plus faible accroîtrait encore le déficit cumulé et le ratio de dette publique.

La Chambre des Métiers critique le fait que le Luxembourg n'a pas suffisamment transformé ses excédents passés en capital de long terme. Le Fonds souverain intergénérationnel ne représente qu'une faible part du PIB, ce qui illustre un manque d'anticipation face au vieillissement démographique et aux défis climatiques. Elle propose d'augmenter significativement sa dotation et d'orienter davantage ses investissements vers l'économie réelle, notamment le logement.

L'avis plaide pour une véritable culture de la performance dans les finances publiques : des objectifs stratégiques clairs, assortis d'indicateurs mesurables et d'une évaluation systématique des résultats. Si certains ministères ont commencé à définir des indicateurs de suivi, la Chambre des Métiers juge que cela reste insuffisant au regard de l'ampleur des enjeux. Parallèlement, l'emploi public a crû plus vite que l'emploi marchand, et les dépenses de personnel de l'État central ont plus que doublé en une décennie. Selon la Chambre des Métiers, cela crée un déséquilibre structurel, exerce une pression sur les salaires du secteur privé et génère un risque fiscal. La Chambre des Métiers plaide pour une rémunération davantage liée à la performance, une meilleure gestion des ressources humaines et un recours accru à la sous-traitance pour les fonctions non régaliennes.

En matière de diversification économique, l'avis insiste sur la dépendance aux recettes provenant du secteur financier, qui représente près des deux tiers de l'impôt sur le revenu des collectivités. Les efforts de diversification sont jugés insuffisants. Selon la Chambre des Métiers, le Luxembourg doit attirer et retenir des entreprises innovantes dans des domaines comme l'intelligence artificielle, l'économie de la donnée ou les technologies vertes. Cela suppose de s'attaquer sérieusement aux défis structurels : financement des PME, soutenabilité de la sécurité sociale, logement, mobilité, disponibilité de zones d'activités économiques.

La crise du logement est décrite comme un frein majeur à la compétitivité et à la cohésion sociale. Le pays construit beaucoup moins de logements qu'auparavant, l'emploi dans la construction recule et plusieurs mesures de soutien ont pris fin. La Chambre des Métiers appelle à des solutions nouvelles, notamment des partenariats public-privé à grande échelle pour produire des logements abordables en location, ainsi que des incitations ciblées pour soutenir le marché des ventes en état futur d'achèvement et l'accession à la propriété.

Enfin, l'avis met en garde contre la dérive des dépenses sociales, qui représentent depuis trente ans près de la moitié des dépenses publiques. En 2026, plus de 21 000 euros par habitant seront consacrés à la politique sociale, un niveau parmi les plus élevés de l'OCDE. Une meilleure focalisation sur les publics vulnérables, une évaluation rigoureuse des dispositifs et une réflexion stratégique sur la soutenabilité de la sécurité sociale sont jugées indispensables. À défaut de réformes courageuses, la Chambre des Métiers opine que le modèle social et budgétaire risque de perdre sa stabilité à long terme.

C. Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (17 novembre 2025)

Dans son avis, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics observe que le projet de budget de l'État pour 2026 s'inscrit dans un contexte international marqué par des tensions géopolitiques et des risques pesant sur l'économie et les finances publiques. Elle souligne cependant que la situation économique et budgétaire du Luxembourg reste globalement solide, même si sa présentation dépend fortement de la méthodologie retenue. Elle salue l'introduction d'une nouvelle présentation des recettes et des dépenses ainsi que l'intégration du « PIBien-être » dans le budget. Elle soutient une politique d'investissements en faveur du pays et de la population, mais met en garde contre le recours durable à des déficits publics importants.

La CHFEP critique « le manque de courage politique » face à la crise du logement, devenue un problème structurel résultant de décisions et d'inactions accumulées. Elle regrette que l'on traite surtout les symptômes via des aides publiques plutôt que les causes profondes, et met en garde contre des mesures jugées contreproductives ou attentatoires aux droits, comme l'achat par l'État de projets VEFA ou la réforme de l'expropriation pour logements abordables.

La CHFEP défend un État fort doté d'une fonction publique étatique et communale performante, moderne et bien formée. Elle soutient les investissements dans les services publics et leur personnel, et critique les économies sur la formation des agents. Elle insiste sur le respect des règles concernant les commissions d'examen et les observateurs, tout en appuyant l'adoption d'un cadre légal commun. Elle met en garde contre un affaiblissement des exigences linguistiques dans la fonction publique, malgré les difficultés de recrutement, et réclame l'avancement des réformes sur le télétravail et le temps de travail.

La CHFEP juge problématiques plusieurs dispositions de la loi de 1924 qui permettent une emprise gouvernementale sur les chambres professionnelles, notamment sur la Chambre des fonctionnaires dont les membres sont eux-mêmes agents de l'État. Elle demande une réforme rapide et un accès aux données de ses ressortissants pour accomplir ses missions.

La CHFEP soutient la digitalisation et la simplification des procédures, mais avertit que les administrations doivent disposer des moyens nécessaires et que les projets numériques ne doivent pas accroître la charge administrative. Elle plaide pour un cadre légal pour les espaces de travail partagés dans la fonction publique et s'oppose aux formes de privatisation ou de contournement du statut de fonctionnaire.

En matière de défense, elle accepte les engagements internationaux et les investissements militaires, mais réclame davantage de moyens pour la diplomatie et la sécurité civile, et alerte sur les risques de la mondialisation et de nouveaux accords de libre-échange. Elle est favorable à des emprunts publics accessibles aux particuliers avec exonération fiscale pour financer des investissements d'intérêt général.

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est jugée prioritaire. La CHFEP soutient le plan d'action national annoncé, mais demande des mesures concrètes et la participation des personnes concernées, notamment face à la hausse prévue des taxes sur l'eau. Elle défend le caractère solidaire des systèmes de santé et de pension, rejette une réforme précipitée des retraites et déplore une dérive inquiétante quant au respect de la démocratie, de l'État de droit et du dialogue social.

D. Avis du Conseil national des finances publiques (18 novembre 2025)

Le Conseil national des finances publiques (CNFP) évalue le projet de budget 2026 et le PLPFP 2025-2029 dans un contexte de croissance modérée et de finances publiques sous tension. Il rappelle que l'économie luxembourgeoise devrait croître de 1% en 2025 et de 2% en 2026, puis de 2,3% en moyenne jusqu'en 2029, avec une progression de l'emploi nettement inférieure à la moyenne historique. L'inflation reviendrait autour de 2%, mais le solde nominal des administrations publiques resterait négatif sur toute la période, tandis que la dette augmenterait d'environ 6 milliards, tout en restant proche de 27% du PIB. L'OMT serait respecté jusqu'en 2027, puis dépassé à partir de 2028.

Le CNFP souligne que les nouvelles prévisions macroéconomiques sont plus prudentes que celles des précédentes lois de programmation et reflètent une vision moins optimiste, en ligne avec les institutions internationales. Il note également que la dette reste nettement en dessous du plafond européen, ce qui laisse une certaine marge de manœuvre, même si la trajectoire est ascendante. Le respect de l'OMT entre 2025 et 2027 est considéré comme un élément positif, même si cet équilibre devient fragile ensuite.

Le CNFP salue aussi des avancées en matière de gouvernance, notamment la transposition de la nouvelle directive européenne sur les cadres budgétaires, le renforcement proposé de l'indépendance du CNFP et l'introduction, dans le budget, d'un chapitre détaillé sur les recettes, qui améliore la transparence et répond à une recommandation de l'OCDE.

Sur le plan macroéconomique, le CNFP regrette l'absence de scénario international actualisé au moment de la préparation du budget, ainsi que le manque d'explications détaillées sur la forte révision à la baisse des prévisions de croissance par rapport aux LPFP précédentes. La simple référence à un potentiel de croissance plus faible lui paraît insuffisante.

Sur le plan budgétaire, le CNFP souligne que les administrations publiques restent durablement en déficit et que l'excédent de la sécurité sociale se réduit très fortement, ce qui fragilise la soutenabilité des finances publiques. Il insiste sur le fait que la croissance des recettes de l'administration centrale est nettement inférieure à sa moyenne historique et que l'impact de la réforme de l'imposition

individualisée des personnes physiques – estimé entre 800 et 900 millions d’euros par an – n’est pas intégré dans les prévisions, alors qu’il pèsera à la fois sur l’État et les communes.

Le CNFP critique également la hausse des plafonds de dépenses de l’administration centrale pour 2026-2028, alors même que plusieurs montants maximaux fixés dans les précédentes lois de programmation ne sont déjà plus respectés.

Enfin, il insiste sur le caractère très incertain de l’environnement international et financier, et appelle à mieux intégrer ces risques dans les analyses de sensibilité, tout en clarifiant le cadre national qui continue de s’appuyer sur l’OMT alors que les nouvelles règles européennes reposent désormais sur une trajectoire de dépenses nettes.

En résumé, le CNFP considère que le budget repose sur des hypothèses plus réalistes et progresse en termes de transparence et de gouvernance, mais il alerte sur une trajectoire budgétaire de plus en plus tendue et sur des risques importants encore insuffisamment pris en compte.

E. Avis du Conseil d’État (18 novembre 2025)

Dans son avis, le Conseil d’État se concentre sur les grandes lignes du projet de budget 2026. Il constate une forte dégradation du solde budgétaire de l’État : le besoin net de financement passerait de 1,58 milliard d’euros en 2025 à plus de 3,05 milliards en 2026, soit une hausse d’environ 93%, ce qui représente 11,3% des recettes de l’État. Les recettes progressent entre 2025 et 2026 mais nettement moins vite que les dépenses, ce qui recrée un « effet de ciseaux » défavorable.

Le Conseil d’État relève que l’embellie budgétaire de 2024 était largement liée à des recettes fiscales exceptionnelles. Les chiffres plus récents montrent au contraire une évolution moins favorable que celle présentée lors du budget 2025, alors que le gouvernement tablait auparavant sur une amélioration progressive du solde et une stabilisation de la dette publique. Le gouvernement maintient toutefois l’objectif de garder la dette autour de 27% du PIB et de préserver la notation souveraine « AAA », en insistant sur la solidité institutionnelle et l’attractivité du pays.

Sur le plan macroéconomique, le Conseil d’État note que les hypothèses utilisées (croissance de 1% en 2025, 2% en 2026, puis 2,4% en moyenne, emploi en croissance plus modérée que par le passé, inflation autour de 2%) sont prudentes et conformes aux projections internationales. Il constate que le solde structurel des administrations publiques resterait positif jusqu’en 2027 et ne deviendrait négatif qu’à partir de 2028, ce qui permettrait de respecter les exigences européennes à court terme.

Le Conseil d’État porte cependant un jugement critique sur la dynamique des dépenses publiques. Il souligne que la dette augmente en valeur absolue sur toute la période et que la progression des dépenses de l’administration centrale dépasse celle des recettes et de l’économie nationale, même en tenant compte de l’inflation. Il recommande de contenir la croissance annuelle des dépenses de l’État en dessous de 5%, ou au moins au niveau de la croissance du PIB nominal, afin d’assurer la soutenabilité à long terme des finances publiques et de préserver des marges de manœuvre pour les crises futures.

Il attire particulièrement l’attention sur la hausse très forte des dépenses de personnel de l’État central. La masse salariale a plus que doublé entre 2016 et 2025 et la part des rémunérations dans les dépenses de l’administration centrale dépasse un quart du total, alors même qu’un nombre important de postes de renforcement reste vacant. Il appelle à la prudence dans la création de nouveaux postes, notamment dans un contexte de digitalisation accrue et d’utilisation croissante de l’intelligence artificielle.

En matière de recettes, le Conseil d’État salue l’introduction d’un commentaire détaillé sur le budget des recettes, qui améliore la transparence et répond aux recommandations d’organismes extérieurs. Il exprime toutefois des réserves sur certaines projections, en particulier sur le caractère optimiste des recettes d’impôt retenu sur les salaires, et souligne que les effets de la future réforme de l’imposition individualisée des personnes physiques et d’éventuels ajustements de barème à l’inflation ne sont pas encore intégrés. Il met enfin en garde contre la dépendance croissante aux accises sur le tabac, dont le produit dépasse désormais celui des accises sur les carburants, ce qui est difficilement conciliable avec les objectifs de santé publique et pourrait être remis en cause par une future directive européenne.

Pour l’examen du projet de loi budgétaire, il est renvoyé au commentaire des articles du présent projet.

F. Avis de la Chambre des Salariés (18 novembre 2025)

La Chambre des Salariés analyse le projet de budget 2026 dans un contexte de quasi-stagnation économique et d'incertitudes élevées. Elle rappelle que, sur la période 2019-2024, la croissance réelle moyenne du Luxembourg est faible et inférieure à celle de plusieurs pays voisins, même si le revenu par habitant demeure très élevé. Selon la CSL, la croissance récente repose surtout sur les exportations de services financiers, alors que l'investissement productif et la consommation intérieure contribuent peu. L'inflation a retrouvé un niveau modéré mais reste problématique pour les ménages à bas revenus, qui consacrent une part importante de leur budget à l'énergie et au logement.

La Chambre des Salariés observe un ralentissement de la création d'emplois et une hausse du chômage, notamment chez les jeunes, les personnes peu qualifiées et certains travailleurs frontaliers. Elle insiste sur la dégradation de la qualité de l'emploi, marquée par la précarité, les horaires atypiques, la pression au travail et les risques psychosociaux. Elle considère que l'amélioration des conditions de travail est un levier central pour renforcer l'attractivité de nombreux métiers et prévenir le chômage ou l'invalidité.

La situation des finances publiques est jugée globalement maîtrisée mais en nette détérioration. Le besoin de financement de l'État augmente sensiblement et la dette publique progresse, même si elle reste en dessous des plafonds européens. La Chambre des Salariés souligne le rôle stabilisateur des excédents de la sécurité sociale et du premier pilier des pensions, qu'elle souhaite préserver. Elle salue une meilleure transparence budgétaire, notamment à travers le commentaire détaillé sur les recettes, mais critique le manque de vision d'ensemble en matière de justice fiscale. Elle estime que le système fiscal reste trop favorable aux hauts revenus et au capital et que l'estimation des recettes de la nouvelle imposition minimale internationale (Pilier 2) est peu documentée.

En matière de dépenses publiques et d'investissements, la Chambre des Salariés se félicite du maintien annoncé d'un niveau élevé d'investissement, mais constate que les prévisions à moyen terme sont rarement tenues. Elle souligne que le Luxembourg investit proportionnellement plus que ses voisins, tout en compensant un investissement privé trop faible, notamment en recherche et développement. La CSL juge toutefois les moyens consacrés au logement, à la santé, à la transition écologique et à la lutte contre la pauvreté insuffisante au regard de l'ampleur des besoins. Elle critique en particulier la montée rapide des dépenses militaires pour atteindre l'objectif de l'OTAN, qu'elle juge disproportionnée par rapport aux efforts consacrés au logement ou à la politique sociale.

La Chambre des Salariés consacre une large part de son avis à la crise du logement et à la cohésion sociale. Elle estime que le budget ne reflète pas l'urgence de la situation : les dépenses prévues pour le logement abordable, la rénovation énergétique et le renforcement de l'offre locative sociale restent trop limitées. Elle réclame une stratégie plus ambitieuse combinant une politique foncière active, un encadrement plus strict des loyers, un soutien accru aux ménages modestes et un programme massif de construction de logements publics. Sur le plan social, elle rappelle que les indicateurs de pauvreté, de privation matérielle et de surcharge des coûts de logement se dégradent. Elle plaide pour un relèvement structurel du salaire social minimum, un renforcement ciblé des prestations pour les familles à faibles revenus, les parents isolés et les retraités modestes, ainsi qu'une mise en œuvre crédible du plan national de lutte contre la pauvreté.

G. Avis de la Cour des Comptes (17 novembre 2025)

La Cour des Comptes replace le projet de budget 2026 dans un contexte international et national marqué par une reprise économique modérée mais très incertaine, notamment en raison des tensions géopolitiques et de la forte dépendance de l'économie luxembourgeoise au secteur financier, qui représente la principale source de valeur ajoutée et de recettes fiscales.

Sur le plan budgétaire, la Cour constate une forte progression des dépenses par rapport aux recettes. Entre le budget définitif 2025 et le projet 2026, les dépenses courantes augmentent d'environ 6,7% et les dépenses en capital de plus de 25%, alors que les recettes courantes ne progressent que de 3,9 % et que les recettes en capital reculent. Il en résulte un solde négatif de -1,7 milliard d'euros en 2026, alors que 2024 avait encore affiché un important excédent. La Cour souligne par ailleurs la forte hausse des intérêts de la dette et la croissance soutenue de la masse salariale de l'État.

Dans le cadre pluriannuel 2025-2029, la Cour constate que l'administration centrale resterait durablement déficitaire, avec un déficit moyen d'environ 1,5 milliard d'euros par an de 2026 à 2029, en

nette détérioration par rapport à la programmation précédente. Cette dégradation résulte à la fois d'une révision à la hausse des dépenses, notamment de défense, et à la baisse des recettes. La dette publique continuerait d'augmenter en niveau pour atteindre près de 30 milliards d'euros en 2029, soit autour de 27% du PIB, ce qui suppose des émissions annuelles de 2,26 à 3,5 milliards d'euros et se traduit par un quasi-triplement de la charge d'intérêts entre 2024 et 2029.

La Cour rappelle que les importants actifs publics (réserves de pension, fonds souverain, participations) sont affectés à des objectifs spécifiques et ne peuvent pas servir à absorber les déficits de l'administration centrale.

Elle regrette surtout l'absence d'une véritable stratégie de rééquilibrage budgétaire à court et moyen terme, alors qu'elle avait déjà formulé cette recommandation en 2021. Les projections de dette reposent essentiellement sur une « imputation mécanique » des déficits et ne tracent pas de trajectoire permettant de respecter durablement les objectifs européens et nationaux en matière de solde structurel.

S'agissant des recettes, la Cour rappelle que l'impôt sur le revenu des collectivités représente près d'un quart des impôts directs et repose sur un nombre très limité de contribuables, ce qui renforce la vulnérabilité du budget aux évolutions du secteur financier.

Elle critique en outre que les effets attendus du paquet fiscal « Entlastungs-Pak » sur l'activité et l'investissement ne sont pas chiffrés. Elle demande une évaluation exhaustive et chiffrée du « déchet fiscal » lié à ces mesures lors de chaque dépôt de budget et de comptes généraux.

La Cour attire également l'attention sur la dépendance du budget aux recettes issues du tabac, incompatibles avec les engagements nationaux et européens en matière de santé publique et avec la stratégie européenne visant une « génération sans tabac ». Elle estime que ces recettes ne peuvent constituer une base stable et durable et appelle à une stratégie globale articulant fiscalité et objectifs de santé.

Enfin, la Cour se penche sur les dépenses de défense : elle note que l'effort prévu permettrait d'atteindre 2% du RNB en 2026, mais reste insuffisant pour converger vers l'objectif de 5% en 2035 fixé dans le cadre de l'OTAN. Les déficits prévisionnels du cadre pluriannuel sont donc probablement sous-estimés. La Cour invite le gouvernement à définir une trajectoire claire de l'effort de défense jusqu'en 2035 et à intégrer l'ensemble des engagements internationaux dans les programmations futures.

H. Avis de la Chambre de Commerce (25 novembre 2025)

Dans son avis, la Chambre de Commerce analyse le projet de budget 2026 dans un contexte international marqué par une croissance mondiale molle, des tensions géopolitiques et un ralentissement européen, notamment en Allemagne. Le Luxembourg, petite économie très ouverte, en subit fortement les effets. Après une quasi-stagnation en 2024, la croissance ne dépasserait pas 1% en 2025 et 2% en 2026. Le chômage augmente pour atteindre 6,1% à l'automne 2025 et la compétitivité se dégrade sous l'effet combiné de la hausse des coûts salariaux, du ralentissement de la productivité et du poids croissant des charges administratives.

La Chambre de Commerce constate que, dans ce contexte peu porteur, les dépenses publiques continuent pourtant d'augmenter rapidement. En 2026, les dépenses totales de l'administration publique atteindraient 45,5 milliards d'euros, soit une hausse de 5,6% par rapport à 2025, bien supérieure au rythme de l'économie. Les dépenses publiques dépasseraient désormais 48% du PIB, un niveau inédit, supérieur même à celui de la crise sanitaire. L'administration centrale concentre l'essentiel des tensions, avec des dépenses de 32,6 milliards d'euros en 2026 (+5,7%), pour des recettes en hausse de 5,2%, ce qui entraîne un déficit aggravé de 1,489 milliard d'euros, soit 1,6% du PIB.

La Chambre de Commerce souligne en particulier la hausse structurelle de la masse salariale publique, qui augmente de 347 millions d'euros en 2026, ainsi que la création d'environ 1 600 équivalents temps plein supplémentaires. Elle considère que ces tendances témoignent d'une rigidité des dépenses qui n'a jamais été corrigée par les programmations pluriannuelles. Les administrations de sécurité sociale bénéficient en 2026 d'une amélioration temporaire grâce à la hausse du taux de cotisation pension décidée dans le cadre de la « Sozialronn », mais dès 2027 les dépenses sociales croîtraient plus vite que les recettes et l'excédent se résorberait progressivement avant un retour au déficit en fin de décennie.

Globalement, la dépense publique augmente plus vite que la richesse nationale, tandis que les recettes reposent sur des bases fiscales volatiles. La dette publique progresse légèrement mais de

manière continue, pour atteindre environ 27% du PIB en 2026, avec un encours proche de 24,5 milliards d'euros, et le coût de la dette est en forte hausse, passant de 265 millions d'euros en 2024 à plus de 730 millions en 2029.

Face à ces déséquilibres, la Chambre de Commerce juge nécessaire de refonder le cadre budgétaire. Elle critique une structure marquée par une forte inertie (indexation automatique, transferts croissants, multiplication de programmes sans plafonds contraignants) et recommande de renforcer la gouvernance des finances publiques, d'introduire de véritables plafonds pluriannuels de dépenses et une budgétisation par objectifs avec indicateurs de performance.

Le budget 2026 cherche à concilier compétitivité et solidarité. La réduction d'un point de l'impôt sur le revenu des collectivités, ramenant le taux global à 23,87%, est vue comme un signal positif mais jugé insuffisant au regard d'une fiscalité complexe et de coûts salariaux supérieurs à ceux des concurrents, aggravés par la hausse des cotisations sociales. Les dépenses pour la recherche, l'innovation et la digitalisation, notamment via le Fonds de l'innovation, augmentent fortement et sont saluées, mais la Chambre insiste sur la nécessité d'en suivre rigoureusement l'impact.

Elle met aussi en avant la pression croissante sur le modèle social, les dépenses de prestations sociales représentant plus de 41% des dépenses et augmentant plus vite que le PIB, avec des coûts de vieillissement, de santé et de dépendance appelés à exploser à long terme. Malgré un niveau d'investissement public très élevé, elle pointe les difficultés d'exécution des projets, en particulier dans le logement et les infrastructures, et appelle à une meilleure planification, à des procédures simplifiées et à une coopération accrue avec le secteur privé.

Enfin, la Chambre de Commerce avertit que les marges de manœuvre du pays se réduisent rapidement et s'étonne que la programmation budgétaire ne tienne pas compte de deux engagements majeurs encore non financés : l'individualisation de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et la montée de l'effort de défense à 3,5% du RNB d'ici 2035. Elle appelle à un recentrage stratégique pour aligner la croissance des dépenses sur celle de l'économie réelle, renforcer l'efficacité des politiques publiques et replacer la compétitivité au cœur de la politique économique afin de préserver à la fois le bien-être, la stabilité financière et la crédibilité internationale du pays.

I. Avis de la Banque Centrale du Luxembourg (1^{er} décembre 2025)

L'avis de la Banque Centrale du Luxembourg (BCL) analyse le projet de budget 2026 ainsi que la programmation financière pluriannuelle 2025-2029 dans un contexte économique marqué par une succession de chocs : pandémie de COVID-19, crise énergétique liée à la guerre en Ukraine, tensions géopolitiques et ralentissement du commerce mondial. La BCL souligne que ces événements ont fragilisé le potentiel de croissance du Luxembourg et mis en évidence la nécessité de disposer de finances publiques solides permettant d'amortir efficacement ces chocs.

Sur le plan macroéconomique, la croissance luxembourgeoise a été très volatile depuis 2020. Après une contraction limitée en 2020, l'économie a fortement rebondi en 2021. Toutefois, la période post-pandémique a été marquée par une récession en 2022 et par une stagnation en 2023-2024. Cette contre-performance s'explique principalement par quatre branches : la finance, la construction, le commerce au sens large et les services aux entreprises, dont l'activité a reculé plus fortement qu'en zone euro. Le Luxembourg s'écarte ainsi de sa trajectoire de croissance antérieure : le PIB réel reste en 2024 très inférieur à ce qu'il aurait été si la tendance pré-2008 avait persisté.

La BCL note également une forte divergence entre le PIB et le revenu national brut (RNB), due notamment à la part croissante des travailleurs frontaliers et au poids des revenus de capitaux versés au reste du monde. Cette divergence a des implications importantes pour l'évaluation du niveau de vie et pour certaines contributions internationales basées sur le RNB. En 2024, l'écart entre le PIB et le RNB a atteint son niveau le plus élevé, reflétant la progression continue des flux sortants liés à l'emploi non-résident et aux revenus de la propriété.

En ce qui concerne les ménages, le revenu disponible brut (RDB) a continué de progresser, soutenu par la croissance de l'emploi résident et de salaires nominaux dynamiques, amplifiés par plusieurs tranches indiciaires. Toutefois, le pouvoir d'achat réel a été affecté par la forte inflation. Le taux d'épargne, qui avait bondi en 2020 du fait des restrictions sanitaires, est revenu vers sa moyenne historique en 2024, ce qui indique une normalisation du comportement de consommation.

Selon la BCL, l'investissement privé, en particulier hors logement, reste un point de faiblesse structurel, freinant le renforcement du potentiel de croissance. La BCL observe que la croissance des exportations nettes et la productivité restent insuffisantes pour soutenir une expansion durable. L'économie luxembourgeoise demeure fortement dépendante du dynamisme de ses services financiers et du levier offert par l'emploi non-résident, bien que ce dernier ralentisse.

Enfin, la BCL appelle à renforcer la discipline budgétaire. Les mesures de soutien déployées pendant la pandémie et la crise énergétique ont fortement détérioré le solde public. Dans un contexte où les nouvelles règles budgétaires européennes exigent une trajectoire crédible de réduction de la dette, la BCL insiste sur la nécessité de reconstituer des marges de manœuvre afin de pouvoir répondre aux futurs chocs économiques. Elle regrette toutefois l'insuffisance d'accès aux données détaillées sur les dépenses publiques, ce qui limite la profondeur de ses analyses.

*

VII. LA POLITIQUE SOCIALE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

Introduction

Au Luxembourg, en 2024, suivant le rapport Travail et Cohésion sociale du STATEC, publié en novembre 2025, le taux de risque de pauvreté se situe à 18,1% en baisse de 0,7points de %, par rapport à 2023. Un peu moins d'un cinquième de la population vit donc sous la menace du risque de pauvreté. Avec ce taux de risque de pauvreté de 18,1%, le Luxembourg se situe au 20e rang parmi 30 pays européens analysés par le STATEC dans son rapport. Dans le cadre de la stratégie « EU 2030 », le Luxembourg a pris l'engagement de réduire le nombre de personne en situation de pauvreté d'exclusion sociale jusqu'à 2030 de 20 000 personnes, soit d'environ 20%.

L'accord de coalition de 2023 décrit la lutte contre la pauvreté comme priorité absolue :

“La lutte contre la pauvreté constitue une priorité absolue pour le Gouvernement. La précarité reste un phénomène d'actualité et la lutte contre la pauvreté un des enjeux majeurs des années 2023 à 2028. Les politiques de lutte contre la pauvreté seront poursuivies afin de soutenir les ménages à faible revenu, les ménages en situation de précarité ou en situation de pauvreté ainsi que les personnes menacées d'exclusion sociale.”

Lors de la présentation du projet de loi sur le budget 2026, placé sous le thème “Matenee wuessen”, le Ministre des Finances a décrit e.a. la cohésion sociale comme un élément central du « grandir ensemble » et du modèle économique luxembourgeois.

À l'instar de tous les gouvernements précédents, l'actuel exécutif réaffirme son engagement en faveur de l'économie sociale de marché, laquelle concilie un haut niveau de protection sociale avec la liberté économique, bien que cette dernière soit encadrée par l'État. Dans un pays de taille modeste et au nombre limité d'habitants tel que le Luxembourg, qui constitue un lieu de vie pour des personnes aux origines socioéconomiques et ethniques diverses, l'existence d'un socle social robuste est essentielle. Il offre une protection face aux principaux risques de la vie (maladie, vieillesse, chômage, invalidité, dépendance ...) et représente un fondement indispensable à la cohésion sociale ainsi qu'à une évolution économique durable. Pour autant que ces coûts demeurent sous contrôle, un État social fort et proactif constitue un facteur déterminant de compétitivité. Le triple A des agences de notation et le triple S social sont indissociables ; ils incarnent les deux faces d'une même médaille.

Le Premier ministre Luc Frieden, dans sa déclaration gouvernementale 2023 devant la Chambre des députés, l'a décrit comme suit :

« Par ailleurs, une amélioration du vivre-ensemble implique avant tout de renforcer la cohésion sociale et de lutter contre la pauvreté.

(...) La solidarité au sein de la société constitue la pierre angulaire de la cohésion sociale et d'un vivre-ensemble harmonieux et paisible. »

Selon le dictionnaire Le Robert, la pauvreté est un état d'une personne qui manque soit de moyens matériels ou d'argent, soit dont les ressources sont insuffisantes.

La pauvreté peut être vécue à certains moments de la vie ou en permanence. Il se peut aussi que la pauvreté soit transmise d'une génération à l'autre. Cela peut être dû à différents facteurs : l'échec ou

le décrochage scolaire, le manque de relations sociales, de ressources financières pour assurer une bonne formation, etc. Les “accidents de la vie” qui engendrent la pauvreté peuvent avoir différentes origines comme la maladie, la perte de l’emploi, des problèmes familiaux (séparation), etc.

Au niveau des études et statistiques, la pauvreté peut être analysée de différentes façons. Ainsi, on peut distinguer entre la pauvreté relative et la pauvreté absolue. La pauvreté relative est le fait de regarder la pauvreté par rapport à l’environnement dans lequel la personne vit. On peut prendre l’exemple du Luxembourg où une personne qui gagne 2000 euros net et ayant une famille à nourrir, est considérée comme pauvre. Une personne du tiers monde qui a un revenu de 2000 euros peut nourrir toute sa famille et avoir un surplus à sa disposition.

La pauvreté absolue est vécue par les hommes qui doivent renoncer à beaucoup de choses. Leurs revenus sont insuffisants pour assurer les dépenses liées à l’alimentation, au logement, aux services de soins etc. Les choses essentielles pour vivre « normalement » leur manquent.

On parle aussi de pauvreté monétaire. Elle est calculée par rapport au revenu disponible. Au niveau européen, le seuil officiel de pauvreté monétaire est défini comme s’établissant à 60% du revenu médian. Le taux de risque de pauvreté monétaire est établi à partir de la distribution des revenus disponibles par équivalents-adulte ou niveau de vie. On calcule la médiane de cette distribution qui est la valeur qui sépare la population en deux parties de tailles égales. Le seuil de risque de pauvreté est finalement obtenu en prenant 60% de la médiane. Le taux de risque de pauvreté est la part que représente toutes les personnes qui ont un niveau de vie mensuel inférieur à ce seuil. Selon un chercheur du STATEC (Paul Zahlen en 2011), ce taux est plutôt un indicateur de distribution des revenus et d’inégalité qu’un indicateur de pauvreté. Il est exclusivement centré sur la dimension monétaire pour évaluer le niveau de vie.

La pauvreté est souvent réduite à l’argent disponible. Souvent il est fait référence à une privation de biens. La déprivation matérielle et sociale couvre des indicateurs relatifs aux difficultés économiques, aux biens durables, au logement, certaines activités et à l’environnement de l’habitat. Les personnes en situation de privation matérielle et sociale grave ont des conditions de vie fortement affectées, par le manque de ressources, si cinq des 13 indicateurs de privation s’appliquent à elles :

- 1) Ne pas avoir de voiture personnelle pour des raisons financières ;
- 2) Ne pas pouvoir maintenir son logement à bonne température pour des raisons financières ;
- 3) Ne pas pouvoir remplacer des meubles hors d’usage pour des raisons financières ;
- 4) Avoir des impayés de mensualités d’emprunts, de loyer ou de factures d’électricité, d’eau ou de gaz ;
- 5) Ne pas pouvoir dépenser une petite somme d’argent pour soi sans avoir à consulter quiconque ;
- 6) Ne pas pouvoir faire face à des dépenses inattendues ;
- 7) Ne pas avoir accès à internet pour des raisons financières ;
- 8) Ne pas pouvoir retrouver des amis ou de la famille au moins une fois par mois pour boire un verre ou pour un repas pour des raisons financières ;
- 9) Ne pas avoir une activité de loisirs régulière pour des raisons financières ;
- 10) Ne pas pouvoir s’offrir une semaine de vacances hors de son domicile pour des raisons financières ;
- 11) Ne pas avoir deux paires de bonnes chaussures pour des raisons financières ;
- 12) Ne pas pouvoir avoir un repas contenant des protéines au moins tous les deux jours pour des raisons financières ;
- 13) Ne pas pouvoir acheter des vêtements neufs.

Ces dernières années, le STATEC s’est doté d’un autre outil qui est le budget de référence pour une vie décente (panier minimal). Il s’agit de définir et de mesurer le panier de biens et services touchant à différents aspects de la vie comme l’alimentation, l’hygiène, la mobilité, le logement etc. Le budget de référence est établi pour différents types de ménages (seniors, famille avec 2 enfants, famille monoparentale, etc.).

Afin de définir la pauvreté dans le présent contexte, il y a lieu de s’inspirer de l’indicateur AROPE que l’Union européenne utilise communément : l’indicateur AROPE (At Risk of Poverty or Social Exclusion) fait référence à la situation des personnes confrontées à au moins l’un des 3 risques de pauvreté suivants : pauvreté monétaire, privation matérielle et sociale sévère ou vivant dans un ménage

à très faible intensité de travail. Le taux AROPE, soit la part de la population totale confrontée au risque de pauvreté ou l'exclusion sociale, est le principal indicateur européen permettant de suivre l'objectif de la stratégie « EU 2030 » en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et dont l'objectif est de réduire de 15 millions le nombre de personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale d'ici 2030.

D'autre part, dans une étude qualitative réalisée par le LISER pour le compte de la Chambre des Salariés sur la « Précarité et (non-) recours aux aides financières au Luxembourg » (p.7), il est également fait référence aux travaux pionniers de Peter Townsend qui définit la pauvreté de la manière suivante :

« Poverty can be defined objectively and applied consistently only in terms of the concept of relative deprivation. [...] Individuals, families and groups in the population can be said to be in poverty when they lack the resources to obtain the type of diet, participate in the activities and have the living conditions and amenities which are customary, or at least widely encouraged or approved, in the societies to which they belong. Their resources are so seriously below those commanded by the average individual or family that they are, in effect, excluded from ordinary living patterns, customs or activities. » (Townsend, 1979 : 31)

Dans ce contexte, la présente partie du rapport décrira brièvement ce qui est communément considéré comme le début historique de la protection sociale au Luxembourg (A) et présentera ensuite les aides sociales qui permettent de lutter contre la pauvreté (B), avant de décrire l'impact des transferts sociaux dans la réduction de la pauvreté (C). Elle analyse ensuite en détail les mesures prises depuis le 17 novembre 2023, date à laquelle la coalition gouvernementale actuelle a pris ses fonctions (D). La pauvreté des enfants (E) est analysée et finalement les perspectives et engagements du Budget 2026 (F).

A. Les débuts de la protection sociale au Luxembourg

Les premières initiatives en matière de protection sociale au Luxembourg et qui ne sont pas attribuées à la seule assistance d'œuvres de charité individuels ou occasionnels, particulièrement par les congrégations religieuses, remontent au début du XXe siècle, avec le vote des premières lois sur les assurances sociales.

Une description sur ce début de législation et ses motivations est décrit dans le Bulletin luxembourgeois des questions sociales, Volume 10, publié en 2001 par la Caisse nationale d'assurance pension (CNAP), par l'historien Denis Scuto dans un article au sujet de : La naissance de la protection sociale au Luxembourg, Le contexte économique et social, les acteurs et les enjeux politiques.

(...) « Le vote des premières lois sur les assurances sociales en 1901 et en 1902 marquent une rupture importante dans l'histoire du Grand-Duché. (...) Comme l'a relevé Michael Braun dans sa thèse de doctorat sur l'évolution des assurances sociales au Grand-Duché, Paul Eyschen tentera par conséquent d'adapter la législation bismarckienne à partir d'une perspective triple : une perspective sociale, une perspective de politique de société et une perspective nationale ou "d'intérêt général".

1. La dimension sociale : Eyschen insiste sur la nécessaire intervention en matière sociale afin de tenir compte des effets et des nouveaux besoins sociaux nés de l'industrialisation, afin surtout d'améliorer les conditions de travail et de vie de la nouvelle classe ouvrière. Comme la loi sur les sociétés de secours mutuel n'a profité qu'à un faible nombre, comme l'encouragement de l'initiative privée a montré ses limites, il faut que l'Etat intervienne davantage en proclamant l'obligation de l'assurance. Eyschen s'en explique à la Chambre en 1901 : « La maladie est une fatalité qui atteint tout le monde, pas seulement les salariés. C'est un de ces accidents auxquels personne n'échappe, mais qui sont plus sensibles à ceux qui n'ont que de faibles salaires. La plupart de ces gens ne peuvent et souvent ne veulent pas s'assurer. Or, que faut-il faire ? Vous avez vu les encouragements que nous avons donnés par la loi sur les sociétés de secours mutuels. Eh bien, si vous voulez ouvrir la statistique que nous avons publiée tous les trois ans, vous verrez qu'elle est très intéressante. Et déjà vous aurez été frappés par ce fait que ce n'est que l'élite des travailleurs qui ont pu créer des caisses de secours mutuels. La plupart n'ont pas de fortune, ils ne sont pas à la hauteur des ressources techniques nécessaires pour créer de ces sociétés. »
2. La dimension politique : « Nous ne voulons pas la guerre des classes », lance Eyschen au socialiste Welter en 1897. Suivant l'exemple de Bismarck, il importe au président du gouvernement de stabiliser le pays à l'intérieur en permettant une concertation entre patronat et salariat. Les caisses de maladie verront une gestion commune entre délégués ouvriers et délégués patronaux se développer.

L'idée d'arbitrage est introduite dans le cadre de l'assurance-accidents. En 1902 est créée l'Inspection du travail, projet cher à Eyschen, avec comme mission explicite de "concilier entre patrons et ouvriers" ».

3. La dimension "intérêt général" : Il s'agit de montrer aux partenaires du Zollverein par des lois comme celles sur les assurances sociales l'efficacité et donc la viabilité d'un petit pays comme le Luxembourg (à un moment où peu d'observateurs étrangers croient à l'avenir de l'Etat luxembourgeois). Eyschen l'exprime de la façon suivante dans l'exposé des motifs du projet de loi concernant l'assurance contre les accidents du 25 octobre 1897 : « Pour le Grand-Duché de Luxembourg, la situation comme membre de l'Union douanière lui crée une position exceptionnelle. La vitalité de son commerce et de son industrie, l'équilibre économique entre le Grand-Duché et ses voisins d'Outre-Moselle, les intérêts de l'ouvrier indigène et de sa famille, ainsi que ceux des Luxembourgeois travaillant en Allemagne, semblent exiger que les travailleurs luxembourgeois soient régis, en la matière qui nous occupe, comme leurs collègues allemands, par des dispositions analogues et similaires, sauf à les adopter à nos mœurs, à les mitiger selon nos besoins et à les adoucir même selon nos propres ressources." L'argument de l'appartenance à l'union douanière allemande permet d'ailleurs d'étouffer dans l'œuf toute velléité de résistances patronales aux premières lois sur les assurances sociales. Voilà les trois motivations qui sont à la base des lois votées en 1901 et en 1902. ».

Aujourd'hui, le système d'aides sociales luxembourgeois permettant de lutter contre la pauvreté repose sur trois principes essentiels :

- La solidarité nationale, qui garantit à toute personne résidant légalement au Luxembourg un soutien minimal pour mener une vie conforme à la dignité humaine.
- La subsidiarité, c'est-à-dire que l'aide sociale intervient uniquement lorsque toutes les autres ressources (revenus, prestations, famille) sont insuffisantes.
- L'accompagnement social personnalisé, afin de favoriser l'autonomie et la réinsertion des bénéficiaires.

Ces principes sont définis par la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Ils ont été confortés par la réforme de la Constitution luxembourgeoise de 2023.

La loi de 2009 a marqué un tournant en créant un droit à l'aide sociale pour les personnes en situation de précarité, géré par les offices sociaux communaux.

Les aides sociales sont administrées par les offices sociaux communaux (OS), qui accueillent, orientent et accompagnent les personnes en difficulté.

Le ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil (MFSVA) définit les orientations générales et assure le financement partiel.

Les prestations sont coordonnées avec d'autres organismes, à savoir l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), Fonds national de solidarité (FNS) et les administrations communales.

Le ministère décrit l'objectif de la réforme : « *La réforme législative de 2009 prévoyait le regroupement et la prise en charge de toute la gamme de problèmes et désavantages sociaux et financiers au Luxembourg dans un « guichet social unique ». L'OS y est conçu comme un point de contact central chargé, au moyen d'une approche fondée sur la subsidiarité, de venir en aide aux personnes s'étant retrouvées en marge du système de sécurité sociale et, le cas échéant, de renvoyer les bénéficiaires vers des services spécialisés. Le groupe cible de personnes ayant droit à l'aide sociale au Luxembourg, défini dans les quatre premiers articles de la loi, est donc particulièrement hétérogène. De ce fait, les besoins et ressources des bénéficiaires (par exemple leurs possibilités financières et professionnelles, leur capacité à résoudre des problèmes ou le soutien familial) varient fortement, si bien que les mesures d'aide doivent être adaptées individuellement.* »

Au niveau des finances publiques, et vu que la lutte contre la pauvreté, l'accès au logement et le maintien du pouvoir d'achat restent des priorités constantes du Gouvernement, les mesures mises en place continueront d'affecter l'évolution des dépenses au cours des années à venir.

B. Relevé des aides sociales disponibles

Dans la note au formateur du 23 octobre 2023 relative aux Recommandations relatives au non-recours aux prestations sociales émises par l'Observatoire des politiques sociales, il est expliqué que « *Le Luxembourg a mis en place un système de protection sociale vaste et ambitieux « destiné à*

soulager les ménages et les particuliers de la charge d'un ensemble défini de risques ou de besoins, à condition qu'il n'y ait ni contrepartie, ni arrangement individuel en cause ». Au sein de celui-ci, le dispositif de l'aide sociale vise à « assure(r) aux personnes dans le besoin et à leur famille l'accès aux biens et aux services adaptés à leur situation particulière, afin de les aider à acquérir ou à préserver leur autonomie ».

Le système de protection sociale luxembourgeois devrait donc permettre à l'ensemble des personnes qui le nécessitent de bénéficier, à une ou plusieurs périodes de leurs existences, de prestations liées à un ou plusieurs risques. »

Les principales aides disponibles ont été résumées par la chercheuse Anne-Catherine Guio du Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER) dans un rapport qui présente une étude qualitative qui vise à prendre en compte le vécu des personnes ayant des difficultés financières et à comprendre les raisons du non-recours au moyen d'entretiens approfondis sous le sujet : « Comment améliorer le recours aux aides sociales au Luxembourg ? », Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 18 mars 2025.

<i>Type d'aides et administration en charge</i>	<i>Principales caractéristiques</i>	<i>Conditions d'éligibilité</i>	<i>Conditions d'exclusion</i>
Revenu d'inclusion sociale (REVIS) (Fonds national de solidarité)	Aide financière pour les ménages à revenu modeste devant permettre d'assurer des moyens d'existence de base. Le REVIS est composé de : – l'allocation d'inclusion (une aide financière qui donne des moyens de subsistance de base aux personnes qui n'ont pas de revenus ou dont les revenus n'atteignent pas un certain seuil) ; – l'allocation d'activation (une indemnité pour les personnes qui participent à des mesures d'activation).	– Résider légalement au Luxembourg ; – bénéficier d'un droit de séjour ; – être inscrit au registre principal du Registre national des personnes physiques ; – résider effectivement au lieu où est établie sa résidence habituelle ; – avoir au moins 25 ans ; – disposer seul ou avec sa communauté domestique de ressources inférieures aux plafonds ; – rechercher un travail, être et rester inscrit comme demandeur d'emploi à l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM) ; – avoir épuisé toutes les possibilités pour améliorer sa situation (droit aux indemnités de chômage, pension...) au Luxembourg ou à l'étranger.	– Avoir abandonné ou réduit de plein gré son activité professionnelle ; – avoir été licencié pour faute grave ; – s'être vu retirer le bénéfice de l'indemnité chômage ; – ne pas avoir respecté la convention de collaboration signée avec l'ADEM ; – avoir bénéficié d'un congé sans solde ou d'un congé pour travail à temps partiel dans le secteur privé ou public ; – avoir quitté le Luxembourg pendant une période de plus de 35 jours au cours d'une année civile.
Allocation de vie chère (AVC) (Fonds national de solidarité)	Aide financière annuelle attribuée aux ménages à revenu modeste pour faire face aux frais de la vie courante. Le montant de l'allocation est déterminé en fonction de la taille de la communauté domestique du demandeur, à savoir : – 1.652 euros pour une personne seule ; – 2.065 euros pour une communauté de 2 personnes ; – 2.478 euros pour une communauté de 3 personnes ; – 2.891 euros pour une communauté de 4 personnes ; – 3.304 euros pour une communauté de 5 personnes et plus.	– Être majeur ; – bénéficier d'un droit de séjour, être inscrit au registre principal du registre national des personnes physiques et résider effectivement au lieu où est établie sa résidence habituelle ; – avoir résidé au Luxembourg pendant 12 mois de façon continue précédant le mois de l'introduction de la demande ; – disposer en communauté domestique d'un revenu annuel global inférieur aux limites de revenu.	– Avoir bénéficié de l'aide financière de l'État pour études supérieures au cours des 12 mois précédant la demande ; – être rentré au Luxembourg pour poursuivre des études supérieures ; – être en détention préventive ou en peine privative de liberté (sauf semi-liberté, suspension de l'exécution d'une peine, libération conditionnelle ou surveillance électronique) ; – ne pas avoir déjà introduit une demande durant l'année (entre le 1^{er} janvier et le 31 octobre).

<i>Type d'aides et administration en charge</i>	<i>Principales caractéristiques</i>	<i>Conditions d'éligibilité</i>	<i>Conditions d'exclusion</i>
Prime énergie (Fonds national de solidarité)	Aide financière annuelle attribuée aux ménages à revenu modeste pour faire face aux frais d'énergie. Le montant est déterminé en fonction de la taille de la communauté domestique : – 200 euros pour une personne seule ; – 250 euros pour une communauté de 2 personnes ; – 300 euros pour une communauté de 3 personnes ; – 350 euros pour une communauté de 4 personnes ; – 400 euros pour une communauté de 5 personnes et plus.	Voir AVC Les limites de revenu sont légèrement supérieures à celles de l'AVC	Voir AVC
Avance et recouvrement de pensions alimentaires (PALIM) (Fonds national de solidarité)	Avance du montant mensuel des pensions alimentaires dues aux personnes en situation économique difficile, pour autant que le recouvrement n'ait pas pu être obtenu par une voie d'exécution de droit privé.	– Résider depuis 5 ans au Luxembourg de façon continue ; – avoir une pension alimentaire fixée par un jugement exécutoire rendu au Luxembourg ; – ne pas avoir pu obtenir le recouvrement par une voie d'exécution de droit privé, démontrer que le recouvrement paraît voué à l'échec, ou prouver que le débiteur réside à l'étranger ; – être dans une situation économique difficile.	Avoir comme débiteur une personne décédée ou introuvable
Subvention de loyer (SL) (Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire)	Aide financière attribuée aux ménages à revenu modeste pour accéder à la location d'un logement décent. Le montant de l'allocation est déterminé en fonction du revenu et la composition de la communauté domestique (200 à 400 € par mois).	– Être majeur ; – être en séjour légal ; – disposer d'un contrat de bail pour un logement servant d'habitation principale ; – disposer d'un logement locatif privé ;	Être propriétaire d'un logement

<i>Type d'aides et administration en charge</i>	<i>Principales caractéristiques</i>	<i>Conditions d'éligibilité</i>	<i>Conditions d'exclusion</i>
		– disposer d'un logement répondant aux normes de sécurité et de salubrité en vigueur ; – avoir un loyer supérieur à un quart du revenu de la communauté domestique ; – disposer de revenus réguliers inférieurs aux limites de revenu.	
Aide au financement d'une garantie locative (Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire)	Aide financière attribuée aux ménages à revenu modeste pour constituer la garantie locative (garantie de solvabilité ou caution Le ministère se porte garant. En contrepartie, le locataire s'engage à épargner le montant total de la garantie locative sur une période de 3 ans. Cette somme doit être remboursée au ministère si le bailleur fait appel à la garantie.	– Être majeur ; – être en séjour légal ; – avoir un contrat de bail pour un logement servant d'habitation principale ; – disposer d'un logement locatif privé ; – disposer de revenus réguliers depuis au moins 3 mois et inférieurs aux limites prévues par la loi ; – avoir un compte de dépôt conditionné (bloqué au profit de l'Etat) ; – avoir un loyer inférieur à 40% du revenu de la communauté domestique.	Être propriétaire d'un logement
Crédit d'impôt monoparental (CIM) (Ministère des Finances)	Crédit d'impôt pour ménage monoparental (résident et non-résident) Le montant dépend de la classe de revenu. – 1.500 euros par an si les revenus annuels du contribuable < 35.000 euros – 750 euros si les revenus annuels du contribuable > 105.000 euros ; – entre 750 et 1500 euros si les revenus annuels sont situés entre 35.000 et 105.000 euros (formule = 1875 - revenu imposable ajusté x (750/70.000)). Le montant est diminué de 50% du montant des rentes alimentaires (frais d'entretien, de garde, d'éducation et de formation professionnelle, etc.) dont bénéficie l'enfant, si elles dépassent 2.208 euros annuel.	– Avoir un ou plusieurs enfants dans son ménage ; – faire partie de la classe d'impôt 1a ; – bénéficier de la modération d'impôt pour enfant.	Être contribuables mariés ou pacsés, avec deux parents vivant avec l'enfant.

<i>Type d'aides et administration en charge</i>	<i>Principales caractéristiques</i>	<i>Conditions d'éligibilité</i>	<i>Conditions d'exclusion</i>
Subvention pour ménage à faible revenu (SMFR) (Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse)	Aide financière annuelle attribuée aux ménages à faible revenu pour couvrir l'acquisition de matériel scolaire et les frais d'activités périscolaires et parascolaires. Le montant dépend de la composition du ménage et du revenu mensuel net du ménage. Il varie entre 662,28€ et 993,42€/élève/an.	- Être élève inscrit à temps plein, ou en formation concomitante, dans un établissement de l'enseignement secondaire public luxembourgeois ou privé sous régime contractuel ; - être bénéficiaire des allocations familiales ; - faire partie d'un ménage vivant en dessous du seuil de faible revenu.	Ne pas recevoir la subvention du maintien scolaire qui vise les élèves en âge adulte qui, en raison d'une situation de détresse psycho-sociale sont contraints de quitter leur milieu de vie familial et sont soutenus pour poursuivre la scolarité jusqu'à l'obtention d'un diplôme de fin d'études secondaires.
Epicerie sociale (Ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil)	Accès à des magasins où les prix sont inférieurs aux prix du marché (épiceries sociales de la Fondation Caritas, de la Croix-Rouge luxembourgeoise ainsi que « Centbutteker »). Ces magasins particuliers fonctionnent grâce à la collaboration de boulangeries, supermarchés, petits magasins et entreprises, qui mettent à disposition des aliments invendus.	Seules les personnes dont le besoin a été constaté objectivement par les offices sociaux et les services sociaux agréés sont autorisées à faire leurs achats dans les épiceries sociales, moyennant une carte d'accès personnelle.	Être étudiants

C. L'impact des transferts sociaux dans la réduction de la pauvreté

Suivant le Rapport Travail et Cohésion sociale de 2025 (p.32) publié par le STATEC, « *Le taux de pauvreté monétaire, également appelé « taux de risque de pauvreté », est lié au niveau de vie de la population et correspond à la proportion de personnes dont le niveau de vie du ménage est inférieur à 60% du niveau de vie médian de l'ensemble de la population. En 2024, ce dernier s'élève à 2 540 EUR par mois et par personne, contre 2 382 EUR en 2023. Sur cette base, le taux de pauvreté monétaire atteint 18.1% de la population en 2024, en recul de 0.7 point de pourcentage par rapport à l'année 2023. Sur le long terme, la tendance reste orientée à la hausse, avec une progression de 7 points de % entre 1996 et 2024.*

Le taux de risque de pauvreté se situe donc en 2024 à 18,1% traduisant un recul de 0,7 point de % par rapport à 2023.

Ce constat de recul est d'ailleurs confirmé par un autre indicateur relevé dans le Rapport Travail et Cohésion sociale de 2025 (p.49) publié par le STATEC : *l'indicateur européen 2030 sur la pauvreté et l'exclusion sociale AROPE (...) est un outil statistique clé mis en place par l'Union européenne pour suivre les progrès vers l'objectif social de 2030. Il mesure la proportion de personnes dans la population exposées à au moins une des trois situations suivantes :*

- *Risque de pauvreté monétaire : individus vivant avec un revenu inférieur à 60 % du revenu médian national ;*
- *Privation matérielle et sociale sévère : incapacité à accéder à des biens ou services essentiels (logement, alimentation, soins, loisirs) ;*
- *Très faible intensité de travail dans le ménage : ménages dont les membres en âge de travailler contribuent peu ou pas au marché de l'emploi.*

En combinant ces trois dimensions, l'indicateur AROPE fournit une vision globale de l'exclusion sociale et économique dans chaque État membre. Il permet de comparer les situations entre pays, d'identifier les groupes les plus vulnérables et de suivre l'évolution dans le cadre de la stratégie européenne pour 2030, visant à réduire significativement la pauvreté et l'exclusion sociale.

(...) On observe que :

- *En 2024, le taux global reste élevé à 20 %, en recul par rapport à l'année 2023 ;(...)*

Cependant, le Panorama Social de 2025 de la Chambre des salariés (p.29), constate que : « *depuis 2012, le taux de risque de pauvreté suit une trajectoire globalement ascendante, marquée par une progression quasi ininterrompue. Seules les années 2015 et 2022 font exception, affichant une légère baisse.* »

Dans ce contexte, les transferts sociaux jouent un rôle crucial dans la lutte pour la réduction de la pauvreté. Suivant le Rapport Travail et Cohésion sociale de 2024 (p.103) publié par le STATEC, « *En 2023, le taux de risque de pauvreté (pensions de vieillesse et de veuvage incluses dans le calcul du revenu) est de 25.9%. Si on prend en compte les transferts sociaux monétaires (aides au logement, REVIS, allocations familiales, etc.), le taux de pauvreté descend à 18.8%. Les transferts sociaux réduisent ainsi le taux de risque de pauvreté monétaire de 7.1 points de pourcentage, soulignant leur importance dans la lutte contre la pauvreté.* »

Par ailleurs, le STATEC, dans son Rapport Travail et Cohésion sociale de 2024 (p.103), constate que : « *Entre 2003 et 2017, les transferts sociaux monétaires réduisaient le taux de risque de pauvreté de 40 à 50%. Cependant, à partir de 2018, cet impact a diminué, passant de 39% en 2018 à 34% en 2022, puis 27% en 2023. Pour comparaison, en 2010 et 2011, ces transferts avaient réduit le taux de pauvreté monétaire de moitié, alors qu'en 2023, leur effet est limité au quart. Bien que l'on attribue souvent ce recul à la non-considération des transferts en nature, il est important de noter que ces transferts existaient déjà en 2009. Une partie de l'explication doit donc reposer sur un autre phénomène, tel que le non-recours aux aides de l'État. Une récente étude sur le non-recours à la subvention de loyer montre que seul le quart des ménages éligibles en bénéficient. Cette étude révèle que l'existence de transferts sociaux, qu'ils soient en nature ou monétaires, ne garantit pas leur utilisation effective par les ménages. Par conséquent, l'impact réel de ces transferts doit être analysé à l'aune du taux de recours à ces aides, ce qui implique de mesurer le taux de non-recours aux principaux dispositifs sociaux, tels que le REVIS, l'allocation de vie chère, la subvention de loyer, etc.* »

Finalement, le STATEC dans ses prévisions pour l'exercice prochain, indique que : « *En 2023, une baisse modérée du taux de risque de pauvreté avait été anticipée, mais la diminution observée s'est révélée plus importante que prévu.*

Sur la base du seuil calculé pour 2024, le taux de risque de pauvreté monétaire augmenterait toutefois de 0.4 point, pour atteindre 18.5%. »

L'avance et recouvrement de pensions alimentaires (PALIM) constitue une aide supplémentaire payée par le FNS. Cette avance du montant mensuel des pensions alimentaires est accordée aux personnes en situation économique difficile, pour autant que le recouvrement n'ait pas pu être obtenu par une voie d'exécution de droit privé. Or, les acteurs du secteur social et de l'OKaJu regrettent qu'au Luxembourg, les autorités gouvernementales n'aient pas mis en place un système garantissant les pensions alimentaires impayées tel qu'ils existent dans différents pays européens. Au vu de la situation spécifique du Grand-Duché, les ayants-droits rencontrent souvent des difficultés à se conformer aux conditions d'éligibilité du système luxembourgeois qui impose des conditions plus strictes que les dispositifs existants dans d'autres pays européens où il n'y a pas de condition de revenu, ni d'obligation d'exécution de droit privé et les conditions de résidence sont plus courtes.

Recommandation 5 :

Dans un souci de permettre à plus d'ayants-droits de pouvoir davantage recourir à l'avance et recouvrement de pensions alimentaires (PALIM), il est proposé aux autorités gouvernementales d'analyser le cadre légal de l'avance PALIM et d'étudier l'opportunité de faciliter, respectivement de revoir le cas échéant, les conditions d'éligibilité du recours à cette aide.

La subvention de loyer (SL) est une aide financière attribuée aux ménages à revenu modeste pour accéder à la location d'un logement décent. L'aide est gérée par le Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire, alors que le montant de l'allocation est déterminé en fonction du revenu et la composition de la communauté domestique (200 euros à 400 euros par mois).

Ci-après, un tableau retraçant l'évolution de la subvention de loyer entre 2020 et 2025 :

Évolution de la subvention de loyer entre 2020 et 2025

Année	Nombre de bénéficiaires		Liquidation budgétaire			Evolution par rapport à l'année précédente			Détail de la liquidation
	Nombre	Evolution	Nombre paiements individuels	Montant total (arriérés comprises)	Moyenne paiement individuel	Nombre	Montant total	Moyenne paiement individuel	
2020	5.266	/	61.158	9.555.336,42 €	156,24 €	/	/	/	Détail
2021	5.613	+ 6,59%	66.895	10.588.104,65 €	158,28 €	+ 9,38%	+ 10,81%	+ 1,31%	Détail
2022	9.817	+ 74,90%	89.793	17.761.464,07 €	197,80 €	+ 34,23%	+ 67,75%	+ 24,97%	Détail
2023	11.493	+ 17,07%	102.684	27.336.096,66 €	266,22 €	+ 14,36%	+ 53,91%	+ 34,59%	Détail
2024	12.883	+ 12,09%	112.804	32.378.193,18 €	287,03 €	+ 9,86%	+ 18,44%	+ 7,82%	Détail
2025	12.399	-3,76%	116.991	35.504.397,83 €	303,48 €	+3,71%	+ 9,66%	+ 5,73%	Détail

Évolution de 2020 à 2025

Année	Nombre de bénéficiaires		Nombre de paiements individuels	Montant total liquidé (arriérés comprises)	Montant moyen par paiement individuel
2020	5.266	/	61.158	9.555.336,42 €	156,24 €
2025	12.399	+ 135,45%	116.991	35.504.397,83 €	303,48 €

(source : Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire)

La chercheuse Anne-Catherine Guio du Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER) dans un rapport qui présente une étude qualitative : « Comment améliorer le recours aux aides sociales au Luxembourg ? », Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 18 mars 2025 : indique que « Sur la base d'une enquête sur le logement abordable, l'Observatoire de l'habitat a estimé que seuls 23% des ménages éligibles en 2022 ont perçu la subvention de loyer (Górczyńska-Angiulli, 2023). Ce taux est similaire aux estimations du STATEC (2023) sur la base des données issues de

EU-SILC. » En conséquence, plus que trois-quarts des ayants-droits ne recourent pas à la subvention de loyer, malgré leur éligibilité ! Au vu du succès rencontré par l'automatisation du versement pour les aides AVC et PE pour les bénéficiaires du REVIS, il y a lieu d'évaluer l'opportunité de procéder à une automatisation, dans la mesure du possible, de la subvention de loyer et d'aider ainsi à augmenter les ressources financières des ayants-droits de cette aide.

Recommandation 6 :

Au vu du succès de l'automatisation du versement des aides AVC et PE pour les bénéficiaires du REVIS, il conviendrait d'analyser l'opportunité de procéder, dans la mesure du possible, à une automatisation de la subvention de loyer (SL) et de contribuer ainsi à augmenter les ressources financières des ayants-droits de cette aide.

Au vu des constats ci-avant, il est impératif de travailler afin de rendre les transferts sociaux à nouveau plus efficaces et ciblés, de garantir en sorte à ce qu'ils déploient à nouveau leurs effets permettant de réduire le risque de pauvreté.

D. Mesures prises depuis l'arrivée au pouvoir de l'actuelle coalition gouvernementale

Conformément aux engagements pris dans l'accord de coalition, le gouvernement a mis en œuvre toute une série de mesures destinées à soutenir les personnes confrontées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. Ainsi, et afin de permettre de renforcer le pouvoir d'achat des ménages, des mesures ont été prises pour alléger la charge fiscale des citoyens concernés, tels que l'adaptation du barème d'impôt à l'inflation à travers la neutralisation des tranches indiciaires, l'exonération fiscale du salaire social minimum ou l'augmentation du crédit d'impôt monoparental. Ainsi, le salaire social minimum (SSM) a été réadapté le 1^{er} janvier 2025, avec une hausse de 2,6%. En parallèle, le REVIS (revenu d'inclusion sociale) et le RPGH (allocation pour personnes très handicapées) ont été augmentés de 2,6% au 1^{er} janvier 2025.

Le gouvernement a également confirmé et augmenté l'équivalent crédit d'impôt (ECI) pour les bénéficiaires du montant forfaitaire de base par adulte dû au titre de la loi du 18 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale, ainsi qu'aux bénéficiaires du revenu pour personnes gravement handicapées, en portant le montant de l'ECI à 90 euros.

Il est impératif de garantir que le fait de travailler reste plus attractif que l'inactivité des personnes bénéficiant des aides, de sorte qu'il est important de garder un certain écart entre le salaire social minimum et le revenu d'inclusion (REVIS) pour éviter que les aides sociales ne deviennent plus « rentables » que le travail, un phénomène communément appelé « trappe à l'inactivité ».

Des allègements fiscaux pour les revenus modestes ont été implémentées. Ainsi, le barème d'imposition a été adapté pour alléger la charge fiscale, notamment pour les classes de revenus moins élevés et spécialement pour les familles monoparentales : les foyers avec un revenu brut annuel allant jusqu'à 52.400 euros seront exonérés d'impôts à partir de l'année fiscale 2025 ;

D'autre part, le salaire social minimum non qualifié sera exonéré d'impôts pour toutes les classes d'impôt dès janvier 2025.

Le gouvernement entend simplifier, dans la mesure du possible, l'accessibilité et l'information sur les aides disponibles aux ménages.

1) Le non-recours

Lorsqu'il s'agit d'identifier les éléments qui sont invoqués pour expliquer le non-recours aux aides au Luxembourg, l'étude qualitative de février 2024 du LISER pour le compte de la Chambre des salariés sur la « Précarité et (non-) recours aux aides financières au Luxembourg » (p.83), constate que : « *Un premier élément est lié à la recherche et à la bonne compréhension des informations. Des entretiens menés, il ressort que diverses administrations luxembourgeoises font des efforts de simplification des informations relatives aux aides de manière diverse et que les canaux informels jouent également un rôle dans la bonne diffusion des informations. L'allocation de vie chère (AVC) semble toutefois plus*

connue que la subvention de loyer (SL) ou la garantie locative. L'avance et le recouvrement de la pension alimentaire (PALIM) et le Crédit d'impôt monoparental (CIM) sont également moins connus. Connaître l'existence de l'aide est une condition nécessaire mais non suffisante du recours. La compréhension de la documentation, des démarches à faire et des documents à soumettre peut entraver le recours. L'information doit être accessible et facile à comprendre dans tous les aspects de l'aide : éligibilité, conséquences, éventuelles obligations... Notre analyse a identifié quelques aspects qui pourraient être améliorés – entre autres l'information dans davantage de langues en « langage facile », la disponibilité téléphonique et physique du personnel, ou encore des critères plus simples et harmonisés entre les aides existantes.

Un deuxième élément porte sur les démarches elles-mêmes. Les participants ont avancé deux difficultés majeures : la lourdeur du renouvellement régulier de la demande et les délais d'attente pour obtenir une réponse. Des possibilités d'automatisation pourraient être investiguées pour soulager les personnes ainsi que les administrations responsables, en gardant cependant à l'esprit les limites de l'automatisation.

Les entretiens ont révélé le « coût psychologique » important que peut représenter le fait de demander une aide, notamment le sentiment de honte et de stigma que cela peut engendrer. Cela semble être particulièrement le cas pour les aides qui requièrent un passage par l'office social, notamment la demande d'accès à l'épicerie sociale. Les courriers et contacts avec l'administration ont parfois été ressentis de manière blessante par certains participants. Les refus non compris et contre lesquels il n'a pas été possible/facile de s'opposer ont dans quelques cas donné lieu à un sentiment d'injustice voire un rejet du système d'aide dans sa globalité.

Finalement, les entretiens nous ont amené à nous pencher sur la manière dont sont conçus les textes législatifs et les processus administratifs (du non-recours tertiaire). Ceux-ci peuvent en effet exclure, de manière volontaire ou involontaire, certains groupes de personnes en situation de précarité et ainsi diminuer l'efficacité des dispositifs d'aide. Il est ainsi apparu que bon nombre de conditions d'éligibilité entravent l'accès à des groupes vulnérables. Par exemple : les étudiants, même en situation de grand besoin, sont exclus de la plupart des aides ; certaines aides, comme la PALIM, ont des conditions d'éligibilité très difficiles voire impossibles à remplir ; le concept de revenu et les plafonds utilisés diffèrent entre les aides ; les plafonds de revenu de certaines aides sont jugés trop bas, notamment par rapport au salaire social minimum (SSM) ; le cumul du revenu des enfants-adultes ou des personnes hébergeant une personne sans ressource au sein de la communauté domestique entrave l'autonomie des plus fragiles ; le décalage entre la réalité administrative et la réalité vécue par les participants peut donner lieu à des refus difficiles à comprendre. »

Les estimations du STATEC concernant le taux de non-recours à l'allocation de vie chère (AVC) soulignent le problème puisque le taux de non-recours est de 44% en 2022 (STATEC).

Les pistes de réflexion identifiées par la chercheuse Anne-Catherine Guio du Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER) dans un rapport qui présente une étude qualitative : « Comment améliorer le recours aux aides sociales au Luxembourg ? », Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 18 mars 2025 sont les suivantes :

- « simplifier les conditions d'octroi et les démarches administratives ;
- introduire des formulaires préremplis, incluant les informations déjà connues des administrations ;
- mettre en place une flexibilité accrue sur les dates de (re)soumission des demandes ;
- uniformiser les critères d'éligibilité entre les différentes aides ;
- établir un guichet unique pour centraliser les démarches administratives relatives aux aides ;
- soutenir davantage les demandeurs d'aides pour réduire le nombre de dossiers incomplets ;
- assurer des ressources humaines suffisantes dans les administrations ;
- réduire les délais de traitement des dossiers ;
- garantir une communication claire et respectueuse dans les courriers administratifs et des pratiques non-stigmatisantes ;
- permettre aux recourants de corriger facilement une erreur ou de contester une décision ;
- instaurer un contrôle interne via une vérification aléatoire des dossiers refusés. »

Avec l'annonce du lancement du nouveau guichet social unique, la production de dépliants et vidéos explicatifs en différentes langues et un calculateur disponible sur le site internet pour déterminer

l'éligibilité aux aides (<https://fns.public.lu/fr/avc/calculateur.html>), le FNS a adopté différentes pistes de réflexion proposées et apporte déjà des éléments de réponse permettant de simplifier les démarches administratives. De même, le FNS a réalisé une étape importante avec la mise en œuvre du versement automatisé de l'allocation de vie chère et la prime énergie en 2024 à quelques 12 203 ménages jusqu'à octobre 2025) et l'envoi du formulaire prérempli à quelques 20 000 ayants-droits potentiels.

Recommandation 7 :

Afin de continuer à améliorer la situation des ayants-droits et à combattre les raisons du non-recours, il est intéressant de continuer d'analyser les pistes de réflexions dégagées dans le rapport du LISER, dans la mesure où elles n'auraient pas encore été implémentées :

- « simplifier les conditions d'octroi et les démarches administratives ;
- introduire des formulaires préremplis, incluant les informations déjà connues des administrations ;
- mettre en place une flexibilité accrue sur les dates de (re)soumission des demandes ;
- uniformiser les critères d'éligibilité entre les différentes aides ;
- établir un guichet unique pour centraliser les démarches administratives relatives aux aides ;
- soutenir davantage les demandeurs d'aides pour réduire le nombre de dossiers incomplets ;
- assurer des ressources humaines suffisantes dans les administrations ;
- réduire les délais de traitement des dossiers ;
- garantir une communication claire et respectueuse dans les courriers administratifs et des pratiques non-stigmatisantes ;
- permettre aux recourants de corriger facilement une erreur ou de contester une décision ;
- instaurer un contrôle interne via une vérification aléatoire des dossiers refusés. »

L'examen automatisé de l'éligibilité aux aides sociales constitue un véritable changement de paradigme dont l'importance ne saurait être sous-estimée. Parallèlement, le recours à l'intelligence artificielle peut contribuer à réduire la charge de travail des administrations tout en améliorant l'efficacité du traitement des dossiers.

Afin de simplifier et de faciliter l'accès aux prestations sociales et, partant, de réduire la non-utilisation des aides sociales, il est essentiel d'approfondir l'analyse des causes du non-recours, qu'il s'agisse d'un manque d'information, d'un sentiment de honte ou de découragement.

Retenir des informations pour des raisons budgétaires et d'économies ne peut pas être une option pour les pouvoirs publics.

Citons à cet égard le rapport Eurofound de 2015 : « *Reducing non-take-up may not seem an attractive policy option. It can be expected to increase public expenditure on benefits, and, from some perspectives, addressing benefit fraud may seem more appealing. Furthermore, if people choose not to take up a benefit, why does this matter? These are legitimate considerations. Nevertheless, there are strong arguments in favour of addressing the gap between take-up and entitlements. ...*

Governments design benefits for specific purposes, in particular to reduce poverty or income shocks when people become unemployed, to increase fertility rates and prevent child poverty by supporting child rearing, to compensate for the additional costs that come with a disability or health problem, to guarantee a basic standard of living, or to facilitate access to housing or healthcare. Some of these benefits have elements of conditionality. In particular, unemployment benefits often include 'activation' incentives, such as requirements to visit employment services, aimed at improving economic and social inclusion through higher labour market participation. The risk that a benefit misses its purpose is particularly high if a large proportion of the people who are entitled are not reached. Even when people choose not to take up a benefit, for example because they are afraid of stigma or see take-up as eroding their independence, this argument holds. ...

Benefits can also prevent higher public cost in the long run. Addressing non-take-up, to some extent, answers calls for early intervention (for example, the European Commission's Social Investment Package). Some non-take-up is temporary, but access in the time shortly after an event (such as

unemployment or divorce) may be important to keep lives on track. Lapses in benefits may leave longer-term scars. For example, inability to pay for services such as healthcare may lead to a person's health worsening (Eurofound, 2014b; FRA, forthcoming). Benefits such as unemployment benefits and minimum income schemes can prevent this. Similarly, failure to access good-quality housing comes with long-term costs to society (Eurofound, forthcoming). Housing benefits, and also measures such as minimum income schemes or child benefits, can prevent this if they reach the people entitled to them. By preventing child poverty, child benefits can also prevent situations in early childhood that may have a long-term impact on children's health and employability later in life. People who do not receive the benefits they are entitled to may also revert to high-cost borrowing to make ends meet, which can lead to over-indebtedness, with long-term costs for society (Eurofound, 2012a). Moreover, failure of benefits to facilitate social and economic inclusion may make long-term unemployment and mental health problems more likely. For example, Ferrarini et al (2014) argue that unemployment insurance mitigated adverse health effects during the financial crisis. Unemployment benefits may provide alleviation for people in vulnerable situations, allowing them access to basic services, with the potential to prevent or reduce escalation of problems. » Source: Eurofound (2015), Access to social benefits: Reducing non-take-up, Publications Office of the European Union, Luxembourg, page 7.

De ce qui précède il ressort donc qu'une politique sociale qui vise à réduire le non-recours aux aides, bien qu'elle conduise à court terme à une hausse des dépenses publiques, a des effets bénéfiques sur le long terme en améliorant par exemple l'état de santé des bénéficiaires ou en évitant sa dégradation. De ce point de vue la hausse du taux de recours aurait un impact positif sur le budget de l'État.

2) L'automatisation des aides

Les mesures mises en œuvre par le gouvernement ont pour objectif de soutenir les ménages défavorisés de manière ciblée et d'agir particulièrement contre le non-recours aux prestations sociales. Dans ce contexte, différentes aides telles l'allocation de vie chère et la prime énergie sont automatiquement versées aux bénéficiaires identifiés en facilitant ainsi l'accessibilité à ces aides. Par ailleurs, leurs montants ont été augmentés de façon conséquente.

Au vu du constat que l'allocation de vie chère et la prime énergie sont des dispositifs cruciaux dans la lutte contre la précarité et en considérant le pourcentage élevé du non-recours aux aides disponibles (pour l'allocation de vie chère, 40% de non-recours), le versement automatique de ces deux prestations constitue une étape importante dans la lutte contre le non-recours et constitue une simplification administrative non-négligeable pour les bénéficiaires.

Suivant les données du Fonds national de solidarité (FNS), disponibles jusqu'en octobre 2025, 12 203 ménages ont bénéficié du versement automatique des aides de l'AVC et de la prime énergie. En 2024, seulement 9 248 ménages ont soumis une demande pour les aides AVC et prime énergie. Ainsi, l'automatisation mise en place par le FNS a permis une hausse d'environ 25% du nombre de ménages éligibles bénéficiant de ces dispositifs.

Une mesure additionnelle permettant aux communes de prendre le relais, a été prise en demandant au FNS de transmettre d'office aux communes les données des bénéficiaires de l'allocation de vie chère résidant sur le territoire des communes respectives. De cette manière, les administrations communales auront la possibilité d'introduire également un automatisme de versement des aides communales calculées sur l'allocation de vie chère.

Recommandation 8 :

Afin de continuer les efforts conséquents au niveau du FNS et de permettre aux ayants-droits de disposer de plus de moyens financiers, il est recommandé que l'ensemble des communes qui offrent des aides sociales, s'alignent dans la mesure du possible sur le versement automatique des aides sociales.

3) L'augmentation des montants des aides

Ainsi, l'allocation de vie chère a été augmentée de 10%. À titre d'exemple, publié par le MFSVA, cela signifie que :

- Un ménage composé d'une personne (revenu brut maximal de 2 710 euros) pourra bénéficier de 1 817 euros au lieu de 1 652 euros ;

- Un ménage composé de deux personnes (revenu brut maximal de 4 065 euros) pourra bénéficier de 2 272 euros au lieu de 2 065 euros ;
- Un ménage composé de quatre personnes (revenu brut maximal de 5 692 euros) pourra bénéficier de 3 182 euros au lieu de 2 891 euros.

Toutes ces mesures sont destinées à soulager la charge financière des ménages menacées par le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale et d'éviter des difficultés financières additionnelles. Ainsi l'augmentation conséquente de la prime énergie a permis d'accompagner l'expiration progressive du plafonnement des prix de l'énergie, une charge importante pour beaucoup de ménages. Dans le même ordre d'idées, l'élargissement du cercle de bénéficiaires a permis de venir en aide à de nombreux ménages vulnérables (le seuil de revenu mensuel brut maximal est de 25% supérieur à celui de l'allocation de vie chère).

Afin d'éviter une nouvelle fragilisation d'une population déjà vulnérable, le montant de la prime énergie a été triplé. À titre d'exemple, publié par le MFSVA, cela signifie que :

- Un ménage composé d'une personne (revenu brut max. de 3 388 euros) pourra bénéficier d'une prime énergie de 600 euros au lieu de 200 euros ;
- Un ménage composé de deux personnes (revenu brut max. de 5 082 euros) pourra bénéficier de 750 euros au lieu de 250 euros ;
- Un ménage composé de quatre personnes (revenu brut max. de 7 115 euros) pourra bénéficier de 1 050 euros au lieu de 350 euros.

Il s'en suit que selon la composition du ménage, les bénéficiaires de l'allocation de vie chère et de la prime énergie bénéficient d'une augmentation cumulée de ces prestations par rapport à l'année en cours de :

- 1 817 euros + 600 euros = 2 417 euros, soit +565 euros (une personne),
- 2 272 euros + 750 euros = 3 022 euros, soit +707 euros (deux personnes),
- 3 182 euros + 1 050 euros = 4 232 euros, soit +991 euros (quatre personnes).

Tous ces exemples ont été publiés par le Ministère de la Famille (MFSVA).

Une « allocation énergie réduite » est également introduite pour les ménages dont les revenus sont légèrement supérieurs au seuil, afin d'élargir l'accès aux aides. L'allocation est exempte d'impôts et de cotisations sociales. Elle ne peut être ni cédée, ni mise en gage, ni saisie.

Par ailleurs, la mesure annoncée par le Premier ministre lors du discours sur l'état de la Nation le 13 mai 2025 et qui est prévu par le Budget 2026, consistant en un investissement de 150 millions d'euros par l'État afin de prendre en charge une partie des coûts de réseau ainsi que le mécanisme de compensation, bénéficie également aux ménages défavorisés.

Le gouvernement a également procédé à une nouvelle revalorisation des pensions, avec notamment une hausse de 1,6 % des pensions de retraite à partir du 1^{er} janvier 2025, une politique visant à ce que les pensions suivent l'évolution des salaires soumis aux cotisations de sécurité sociale. Et la loi du 18 juillet 2025 autorise le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations et services offerts dans les structures d'hébergement pour personnes âgées et dans les logements encadrés agréés, l'entrée en vigueur étant au 1^{er} janvier 2026. Le budget 2026 en tient compte en mettant à disposition les crédits nécessaires.

L'État contribue aussi à compenser l'augmentation des coûts énergétiques dans les maisons de retraite : pour 2025, il soutient financièrement les établissements, à condition qu'ils ne répercutent pas cette hausse sur leurs tarifs.

Au niveau du logement et afin de lutter contre la crise du marché de l'immobilier, la loi du 22 mai 2024 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement a été adoptée. Ce paquet de mesures a pour objectif de stimuler l'offre de logements et de soutenir les particuliers dans l'acquisition ou la location d'un logement. Cette loi comporte d'une part, des mesures de soutien directes au logement et, d'autre part, des mesures fiscales dont certaines ont une portée transitoire et d'autres sont de nature structurelle.

Le projet de loi 8535 portant modification 1^o de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable ; 2^o de loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil a été déposé le 29 avril 2025.

Afin de soutenir davantage financièrement les créateurs de logements abordables, un nouvel incitatif financier est introduit pour encourager la rénovation de bâtiments existants en vue de la création de logements abordables. Ce nouvel outil vient compléter les deux bonus existants liés à la résilience au

changement climatique et à l'innovation, avec lesquels il est cumulable. Il offre ainsi un cadre particulièrement attrayant pour valoriser le bâti existant tout en répondant aux besoins de durabilité en matière de logement.

Les bailleurs sociaux jouent un rôle central dans la gestion des logements abordables et dans la promotion d'une mixité sociale. Afin de mieux les soutenir dans leurs missions complexes, qui évoluent avec les réalités du terrain, le projet de loi prévoit un ensemble de mesures concrètes visant à faciliter leur action au quotidien. Le projet de loi prévoit également un forfait de gestion pour les logements étudiants, si ceux-ci sont gérés par un bailleur autre que l'Université du Luxembourg, afin d'élargir davantage l'éventail de l'offre de logements.

Le projet de loi propose l'introduction de la monoparentalité en tant que nouveau critère socio-économique dans le cadre de l'attribution d'un logement abordable. Cette mesure vise à accroître l'accès au logement abordable pour les ménages monoparentaux. Elle s'inscrit dans une démarche plus large de lutte contre la pauvreté infantile et de renforcement des perspectives pour toutes les familles.

Le projet de loi 8534 modifiant la loi organique du Fonds du Logement de 2017 met en valeur la fonction d'acteur central de la politique du logement de cet établissement public. Il consacre expressément l'utilité publique des missions du Fonds, et adapte ses outils et modes de fonctionnement afin de mieux répondre aux enjeux actuels.

Avec l'adoption du paquet de relance appelé « Entlaaschtungs-Pak », le gouvernement a introduit un paquet fiscal qui a « pour objectif d'augmenter le pouvoir d'achat des ménages, de renforcer la compétitivité des entreprises, de relancer l'économie et de promouvoir la croissance ».

Vu que le STATEC a identifié surtout les ménages de monoparentaux comme ceux qui sont particulièrement concernées par le risque de pauvreté, ce paquet vise en priorité à lutter contre la pauvreté en général et la pauvreté des enfants en particulier. Afin de renforcer le pouvoir d'achat des ménages, les mesures suivantes ont été prises :

- une adaptation supplémentaire du barème d'impôt à l'indexation a été décidée en neutralisant 2,5 nouvelles tranches indiciaires supplémentaires à partir du 1^{er} janvier 2025 ; ainsi, avec les 4 tranches neutralisées auparavant, en tout, 6,5 sur un total de 8 tranches indiciaires ont été apurées (déchet fiscal de 300 millions d'euros) ;
- Adaptations au niveau de la classe d'impôt 1a : La tranche exonérée d'impôt passe de 24.876 euros à 26.460 euros suite à la neutralisation de l'inflation et de l'adaptation de la formule de calcul de la classe d'impôt 1a ;
- Augmentation du crédit d'impôt monoparental (CIM), qui passe de 2 505 euros à 3 504 euros ;
- Augmentation de l'abattement de 4 422 euros à 5 424 euros pour charges extraordinaires en raison des enfants à charge ne faisant pas partie du ménage (déchet fiscal de 82 millions d'euros) ;
- Exonération fiscale du salaire social minimum non-qualifié : les personnes touchant le salaire social minimum ainsi que les ménages monoparentaux disposant d'un salaire brut annuel maximal de 52 400 euros sont exonérés fiscalement depuis 2025 (déchet fiscal de 11 millions d'euro).
- Augmentation des intérêts déductibles en cas d'achat d'un logement existant : Déductibilité fiscale de l'intégralité des intérêts débiteurs en cas d'achat d'un logement existant à partir de 2024 y compris pour les intérêts liés à des crédits relais. Après la quatrième année, des intérêts annuels à hauteur de 4 000 euros sont déductibles. Ce plafond redescend à 3 000 euros, puis à 2 000 euros les années suivantes.

Afin d'augmenter la transparence, le Ministère des Finances a lancé une calculatrice fiscale permettant de simuler le calcul des impôts dus avant et après l'adoption du « Entlaaschtungs-Pak ».

Les acteurs du secteur social ont salué une autre mesure qui se trouve actuellement dans la procédure législative après le dépôt du projet de loi 8395B et qui prévoit l'introduction du principe du « once only ». Ainsi, ce principe crucial constitue une pierre angulaire dans le dispositif des efforts de simplification des démarches. Il a pour finalité « d'assurer la mise à disposition d'informations et de données à caractère personnel aux entités publiques pour l'exécution de leurs obligations et de leurs missions d'intérêt public, d'alléger la charge administrative des administrés dans le cadre de leurs demandes et déclarations et d'éviter aux entités publiques de devoir organiser elles-mêmes la collecte d'informations et de données à caractère personnel auprès des administrés. »

Pour y parvenir le projet de loi stipule que « l'administré présentant une demande ou produisant une déclaration à une entité publique ne peut être tenu de produire des informations ou des données à

caractère personnel que celle-ci détient déjà ou qu'elle peut obtenir auprès d'une autre entité publique. Les entités publiques échangent entre elles toutes les informations ou les données à caractère personnel nécessaires pour traiter une demande présentée par l'administré ou une déclaration présentée par celui-ci en application d'une disposition législative ou réglementaire. Elles échangent entre elles les informations ou les données à caractère personnel nécessaires pour pouvoir informer les administrés sur leur droit au bénéfice éventuel d'une prestation ou d'un avantage prévu par des dispositions législatives ou réglementaires et pour pouvoir leur attribuer éventuellement lesdits prestations ou avantages. » Le principe du « once only » facilitera la vie de beaucoup d'ayants-droits qui, confrontés à des démarches administratives souvent très lourdes, bénéficient ainsi d'une simplification administrative notable.

Dans le contexte du principe du « once only », le recours systématique à des données administratives pour la production des statistiques du STATEC, notamment en lien avec la pauvreté, le recours systématiques à des données administratives permettrait d'augmenter la qualité des statistiques produites par le STATEC, tout en facilitant la vie des citoyens. Cette avancée notable dans l'échange de données permettrait :

- Des questionnaires réduits et un gain de temps significatif pour les ménages et les entreprises.
- Des données de meilleure qualité : par exemple, les revenus utilisés pour établir le taux de pauvreté, seraient mesurés à partir des déclarations officielles faites aux organismes de sécurité sociale. Pour cette raison, les informations obtenues sont jugées plus fiables et complémentaires à celles tirées de questionnaires.
- Une meilleure cohérence entre les sources de données : cette nouvelle approche permettrait de mieux aligner les chiffres des enquêtes statistiques avec ceux tirés des sources administratives. Il s'ensuit des indicateurs plus cohérents et comparables.

Certains acteurs ont également relevé l'introduction du tiers-payant, le Paiement immédiat direct (PID) comme une mesure intéressante dans la lutte contre la pauvreté, car elle permet aux patients de ne pas devoir avancer des sommes importantes en cas de factures médicales conséquentes.

Dans le contexte de la simplification de l'accès aux aides sociales et tel qu'annoncé, un guichet social unique sera également mis à disposition de l'ensemble des ayants-droits aux aides sociales. Ce guichet social unique sera géré par un GIE qui a déjà été créé et comprendra une plateforme digitale d'information, une « help-line » sociale, un guichet physique ainsi qu'une équipe mobile d'information afin de permettre de toucher un maximum d'ayants-droits pour les informer, sensibiliser et les conseiller sur les aides sociales disponibles. Beaucoup d'acteurs du secteur social ont salué l'introduction d'un tel outil, puisqu'il est en mesure d'amener une simplification administrative remarquable pour beaucoup d'ayants-droits.

Dans le même ordre d'idées, le recours au langage facile dans la communication de la part des administrations faciliterait l'accès à l'information au sujet des aides et la compréhension des démarches à suivre.

Recommandation 9 :

Recourir davantage au langage facile sur les sites internet et les documents de l'État et de ses administrations, surtout dans l'explication et la simplification des formulaires.

Dans le domaine du handicap, les acteurs ont récemment souligné la forte pression financière qui pèse sur certaines personnes en situation de handicap, en raison d'un nombre élevé de consultations médicales qu'elles doivent effectuer et des nombreux médicaments qu'elles doivent prendre.

Recommandation 10 :

Réfléchir à une prise en charge différenciée (au niveau de la nomenclature / CNS) pour certaines pathologies lourdes, afin de réduire la charge financière pesant sur les personnes en situation de handicap. L'objectif est de limiter la pression financière sur des personnes dont on sait déjà que les ressources sont souvent plus restreintes.

L'annonce du premier Plan d'action national de prévention et de lutte contre la pauvreté au Luxembourg complètera la « toolbox » d'aides et de mesures sociales et constitue une première au Luxembourg. Ce plan national, présenté le 8 décembre 2025, est le fruit d'intenses échanges et de l'implication des acteurs du terrain à Luxembourg.

De façon générale, la stigmatisation des ayants-droits est souvent pointée par les acteurs du secteur social et vécue comme un fardeau par les concernés. Une personne éligible à une aide sociale est un ayant-droit et en conséquence en droit de bénéficier de l'aide concernée. Trop souvent une erreur, respectivement un oubli ou une autre information erronée sont invoqués en tant qu'argument pour refuser ou suspendre l'accès à une aide sociale. Il serait très important dans un souci de transparence et afin d'augmenter la confiance dans les administrations, de mener une « réflexion sur l'instauration d'un droit à l'erreur en droit administratif à destination de l'administré », tel que préconisé par l'Ombudsman.

Recommandation 11 :

Dans un souci de lutter contre la stigmatisation et de soutenir une approche positive et proactive dans le traitement des dossiers au sein des administrations, il est recommandé de lancer une campagne de sensibilisation à ce sujet et de reconnaître le droit à l'erreur aux ayants-droits en leur conférant la possibilité de la rectifier.

E. La pauvreté des enfants au Luxembourg

Selon le récent rapport de l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher (OKaJu), en 2025, 1 523 enfants sont placés, dont 61,3% le sont en institution, tandis que 17 nouveau-nés sont concernés par ces placements, un chiffre qui serait en augmentation.

L'étude récente sur le classement UNICEF Innocenti sur la pauvreté des enfants dans 39 pays de l'OCDE et de l'UE, publiée le 20 novembre dernier par UNICEF Luxembourg, est alarmante. Le classement qui évalue 2 indicateurs, à savoir « *les pays en fonction de leur taux de pauvreté monétaire le plus récent et de leur succès dans la réduction de la pauvreté des enfants en période de prospérité* », indique que le Luxembourg se place au 35e rang parmi les 39 pays examinés.

Malgré le PIB par habitant le plus élevé d'Europe, 1 enfant sur 4, soit plus de 30 000 enfants restent exposés au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale au Luxembourg.

Près d'un quart des enfants sont exposés au risque de pauvreté au Luxembourg, selon le Rapport « travail et cohésion sociale » publié par le STATEC en septembre 2024, plaçant le Grand-Duché parmi les cinq pays les plus concernés de l'Union européenne. La situation est particulièrement critique pour les familles monoparentales, dont 44 % vivent sous le seuil de pauvreté. Les familles monoparentales représentent environ un quart des dossiers du Fonds du Logement (22,3%) et de la Fondation pour l'accès au logement (27,1%) et, plus d'un tiers de ceux du SNHBM (34,5%), contre 6,5% des locataires privés, selon l'étude IMPROOF : « Portrait des ménages bénéficiaires et candidats à un logement abordable au Luxembourg », Nathalie LORENTZ (LISER), Kristell LEDUC (LISER), janvier 2024.

Ainsi, l'OKaJu plaide en faveur de la promotion d'un « environnement favorable au développement de chaque enfant, à travers la mise en œuvre des recommandations suivantes :

- mettre en place des mesures concrètes pour augmenter les revenus des familles touchées, et notamment prévoir des aides sociales supplémentaires,
- développer des solutions durables pour le logement,
- renforcer les mécanismes de soutien aux familles monoparentales,
- développer une plateforme interministérielle et intersectorielle pour lutter contre la pauvreté infantile,
- prendre des mesures pour déstigmatiser la pauvreté, ainsi que pour briser la perpétuation de la pauvreté intergénérationnelle.

UNICEF Luxembourg présente, dans sa publication, plusieurs leviers permettant de réduire de manière significative la pauvreté des enfants. Une réforme combinée et inclusive des allocations familiales, du congé parental et des services de garde d'enfants pourrait considérablement améliorer la situation. Le rapport propose notamment de :

- « Renforcer les allocations familiales, en particulier pour les ménages vulnérables.

- *Rendre le congé parental plus universel et inclusif, en supprimant les critères restrictifs et en favorisant un partage égalitaire.*
- *Étendre la gratuité de la garde d'enfants, notamment pour les enfants de 1 à 4 ans, et garantir une offre suffisante et de qualité.*
- *Simplifier et automatiser l'accès aux aides publiques.*
- *Développer des systèmes complets de collecte et d'analyse de données pour évaluer l'efficacité des politiques sociales.*

Selon les simulations du rapport, ces ajustements pourraient faire passer la pauvreté des enfants de 1 sur 4 à 1 sur 10. »

De nombreuses études confirment que des mesures proactives et coordonnées visant à réduire le taux de pauvreté infantile font partie des investissements sociaux les plus efficaces à moyen et à long terme, car elles :

- confortent les parcours scolaires et les chances d'insertion professionnelle,
- réduisent les problèmes de santé tant physiques que mentaux, ainsi que les risques de développer des maladies chroniques,
- diminuent la probabilité de devoir recourir à l'aide sociale à l'avenir,
- ouvrent la voie à des emplois qualifiés et mieux rémunérés qui génèrent davantage de recettes fiscales et de cotisations sociales,
- brisent le cycle de la pauvreté intergénérationnelle.

Dans cet ordre d'idées, il y a lieu de renvoyer aux travaux du lauréat du prix Nobel d'économie James J. Heckman qui relève que des investissements dans la petite enfance et plus particulièrement dans les milieux familiaux défavorisés permettent d'éviter, à des stades ultérieurs, des investissements plusieurs fois plus élevés.

Au Luxembourg, les conclusions de l'OKaJu, du LISER, d'UNICEF et d'autres acteurs vont clairement dans le même sens. Les récentes mesures mises en œuvre afin d'automatiser le versement d'aides sociales et les efforts facilitant l'accès aux informations démontrent la volonté du gouvernement de suivre les recommandations émises par les acteurs du secteur social concernés. Avec le premier Plan d'action national de prévention et de lutte contre la pauvreté au Luxembourg, le gouvernement a d'ailleurs annoncé vouloir continuer sur cette lancée afin de continuer à lutter contre le risque de pauvreté en général et plus particulièrement celui touchant les enfants.

Tel qu'indiqué ci-avant l'introduction de la monoparentalité en tant que nouveau critère socio-économique dans le cadre de l'attribution d'un logement abordable s'inscrit dans une démarche plus large de lutte contre la pauvreté infantile et de renforcement des perspectives pour toutes les familles.

Dans l'accord de coalition, le gouvernement a annoncé une réforme du congé parental et prévu un temps partiel familial et il a annoncé des mesures futures (notamment une augmentation de l'allocation enfants en 2027).

Recommandation 12 :

Dans un souci d'égalité des chances pour tous les enfants, les acteurs du secteur de la petite enfance soulignent l'importance de l'accès à la culture. Ainsi, les acteurs plaident en faveur d'un contact régulier et le plus tôt possible de tous les enfants avec une éducation culturelle afin de contribuer à renforcer l'égalité des chances.

Les représentants des mouvements de jeunesse ont plaidé en faveur de plus de prévention et de moyens dans la lutte contre les maladies mentales et ils souhaitent davantage d'investissements dans le logement, considérant que l'absence d'accessibilité au marché du logement constitue un risque de tomber dans la précarité.

F. Les perspectives et engagements du Budget 2026

Un modèle social luxembourgeois solide ne peut exister qu'avec une économie forte et diversifiée et des investissements conséquents, performants et ciblés au niveau des transferts sociaux. Pour y arriver il faut renforcer le « triple A » pour pérenniser le « triple S ».

Une politique budgétaire responsable nécessite la prévisibilité et la stabilité de la planification financière. C'est essentiel pour un petit pays et pour maintenir et pérenniser le « triple A ». Nous défendons une politique budgétaire ambitieuse. Être responsable aujourd'hui, c'est préparer l'avenir.

« Matenee wuessen » signifie également continuer à renforcer la cohésion sociale au Luxembourg. En conséquence, le présent budget confirme l'objectif du gouvernement de mettre une priorité absolue sur la lutte contre la pauvreté qui se traduit par un engagement renforcé et une augmentation des dépenses sociales à un montant de 14 983 millions d'euros (contre 14,3 milliards d'euros au budget 2025). Cette hausse garantit le maintien de transferts sociaux élevés (46% du budget), malgré l'augmentation des dépenses militaires. Dans le tableau ci-après, l'ensemble des dépenses sociales sont décrites en détail.

Dans la lutte résolue contre la pauvreté qui vise à soutenir les familles, les enfants et la population en général, les priorités du budget placent les enfants au cœur des efforts budgétaires. Ainsi, les dépenses de la « Zukunftskeess » augmenteront en 2026 pour atteindre près de 1,510 milliard d'euros.

Dans le budget 2026, ce montant se décompose de la manière suivante :

- 1,1 milliard d'euros pour les allocations familiales ;
- 436 millions d'euros pour le congé parental ;
- 33 millions d'euros pour les allocations de rentrée scolaire ;
- 13 millions d'euros pour les allocations de naissance.

Le budget 2026 prévoit également une augmentation du Fonds National de Solidarité de plus de 31 millions d'euros, dont les crédits passent à 522,6 millions d'euros en 2026. Ces deux postes montrent un fort engagement dans la lutte contre la pauvreté.

L'allocation de vie chère ainsi que la prime énergétique élargie seront maintenues en 2026 et leur coût est porté à 120 millions d'euros au Budget 2026 et ces aides continuent à être versées automatiquement aux bénéficiaires du REVIS.

Afin de promouvoir l'accessibilité des personnes âgées aux structures d'hébergement, le Budget 2026 prévoit un montant supplémentaire de 3 millions d'euros en faveur du complément pour les personnes âgées ne pouvant pas se permettre un hébergement en établissement spécialisé.

Dans le cadre d'interventions publiques sur les travaux préparatoires pour le Plan d'action national pour la prévention et la lutte contre la pauvreté, une aide financière supplémentaire pour les personnes âgées a été annoncée.

Les services des offices sociaux sont renforcés et disposent de plus de moyens pour assurer un meilleur accompagnement au niveau des projets de logement. Des effectifs supplémentaires seront affectés à l'Office national de l'inclusion sociale.

« Méi Netto vum Brutto » : cette politique continue de se traduire dans le Budget 2026 avec une nouvelle série d'allègements fiscaux pour tous les niveaux de revenu, permettant d'augmenter le pouvoir d'achat. Les impôts jouent également un rôle déterminant et dans la cohésion sociale.

Après :

- un premier ajustement de l'assiette fiscale le 1^{er} janvier 2024, en quatre tranches d'indexation pour un montant de 480 millions d'euros et
- le « Entlaaschtungspak », entré en vigueur au 1^{er} janvier 2025 avec des allègements fiscaux de plus de 420 millions d'euros et
- un salaire minimum exonéré d'impôt et
- des allègements fiscaux ciblés pour les parents monoparentaux avec une exonération d'impôt jusqu'à un revenu brut de 52 400 euros,

le Budget 2026 prévoit au niveau de l'allocation familiale partagée, l'introduction d'un crédit d'impôt de 922,5 euros par enfant et par an pour les parents qui ne sont pas imposés dans la classe d'imposition 1A.

De plus, des incitations fiscales pour travailler volontairement plus longtemps sont prises en compte dans le Budget 2026 avec un abattement de 750 euros par mois, respectivement 9 000 euros par an. Ainsi cette mesure fiscale vise également les revenus faibles et moyens puisqu'elle devra permettre un gain d'impôt de 2 200 euros pour un revenu imposable de 40 000 euros (classe d'imposition 1).

Recommandation 13 :

Afin de contribuer à la prise de conscience croissante du fait que les changements démographiques et les systèmes de retraite sous pression nécessitent des solutions innovantes et que l'éducation financière et l'inclusion doivent commencer dès le plus jeune âge afin de préparer les générations futures, il est proposé d'analyser la possibilité d'offrir à chaque enfant nouveau-né au Luxembourg un compte d'investissement financé par l'État, d'un montant de 500 euros, à investir sur les marchés financiers. L'objectif d'une telle mesure est de constituer un patrimoine retraite à long terme en parallèle des prestations du système public de retraite par répartition et assurer une plus grande participation des salariés au capital et aux marchés financiers.

Nul ne peut vivre sans logement. Toutes les enquêtes montrent que le logement est la principale préoccupation des citoyens. En conséquence, le Budget 2026 prévoit également une nouvelle accentuation des efforts pour poursuivre l'objectif de construire plus de logements abordables.

Après l'ambitieux programme d'acquisition VEFA de l'État, doté de 480 millions d'euros sur 4 ans, avec entretemps quelques 485 appartements pour environ 306 millions d'euros engagés, le Budget pluriannuel prévoit des dépenses de presque 2 milliards d'euros sur les 4 prochaines années via le fonds spécial pour le logement abordable pour de nouveaux logements abordables.

Le fonds spécial dans le budget pluriannuel prévoit une participation sur les 4 prochaines années à des projets :

- du Fonds du Logement : à Biwer, Dudelange, Esch, Echternach, Mamer, Sanem et Wolz pour un montant de 453 millions d'euros ;
- la SNHBM : à Contern, Diekirch, Kiel, Stad, Mersch, Pétange, Roeser, Schuttrange et Sanem pour un montant de 317 millions d'euros ;
- des communes elles-mêmes pour un de 280 millions d'euros ;
- d'acteurs privés et aux associations à but non lucratif pour un montant de 280 millions d'euros.

Dans le budget pluriannuel, il est également prévu de continuer le soutien aux bailleurs sociaux avec 28 millions d'euros par an sur les 4 prochaines années.

Afin de soutenir l'accessibilité au logement, le Budget 2026 et le pluriannuel augmentent les aides au logement. Ainsi, la subvention loyer est en constante augmentation. Après 30 millions d'euros dans le budget 2025, elle passe à 45 millions d'euros en 2026 et à 60 millions d'euros en 2029.

En plus, le Budget 2026 prévoit au niveau du logement pour la subvention des intérêts sur les prêts immobiliers 30 millions d'euros et ce montant augmentera jusqu'en 2029 à 45 millions d'euros.

Recommandation 14 :

Dans l'accord de coalition, il est prévu de « lancer un fonds public à travers lequel les particuliers pourront investir dans des projets immobiliers. Pour garantir un certain rendement aux investisseurs, ce fonds n'investirait pas uniquement dans du logement abordable, mais aussi dans des projets de construction d'immeubles collectifs sur le marché du logement privé. » Une telle initiative renforcerait la participation et l'implication, la compréhension et la confiance des citoyens dans l'action publique dans le domaine du logement. Elle serait également susceptible de créer une dynamique avec une appropriation et une implication des citoyens dans le sujet.

Recommandation 15 :

Afin de dynamiser le secteur de la construction immobilière abordable et au vu que le secteur est confronté à une situation toujours difficile, malgré des investissements conséquents et ambitieux ainsi que les nombreuses mesures mises en œuvre, des pistes de réflexions pourraient également permettre :

- des mesures et incitatifs ciblés et limités dans le temps pour soutenir le début de reprise dans le secteur de la construction immobilière ;
- d'analyser la possibilité de l'introduction d'un concept de « leasing » immobilier.

Enfin, dans le domaine de l'environnement, le Budget 2026 prévoit le déploiement du Plan social climat qui prévoit une priorité claire visant à protéger les ménages à faibles revenus et éviter que la transition écologique ne creuse les inégalités en déterminant des compensations financières permettant de neutraliser les effets de la hausse des prix de l'énergie et des carburants et d'éviter une aggravation de la précarité énergétique, des aides préfinancées de rénovation énergétique pour éviter que l'avance des coûts ne soit un obstacle pour soutenir les ménages en précarité énergétique, du conseil personnalisé, des solutions de mobilité et de chauffage abordables avec la mise en place d'un leasing social pour voitures, pompes à chaleur et panneaux photovoltaïques, afin de rendre ces équipements accessibles aux ménages modestes, du soutien aux petites entreprises et un accès facilité à l'énergie renouvelable.

Le plan vise à garantir que la transition climatique soit juste et équitable, afin que les ménages les plus vulnérables, les locataires et les micro-entreprises ne subissent pas de manière disproportionnée les coûts liés à la réduction des émissions (notamment via l'ETS2 à partir de 2027).

Afin de le rendre le plus cohérent et efficace possible, le Plan social climat crée des synergies avec le Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) ainsi qu'avec le Plan d'action national luxembourgeois pour la prévention et la lutte contre la pauvreté.

Ci-après, une description détaillée des dépenses sociales prévues par le Budget 2026 préparée par l'Inspection Générale des Finances, en millions d'euros et en

<i>Administration centrale</i>	2026 En M€	En % du total des dépenses
Rémunérations	7.819	24,0%
Frais de fonctionnement et d'entretien	2.453	7,5%
Investissements directs et indirects	4.515	13,9%
Transferts de revenus aux communes	2.379	7,3%
Transferts de revenus à la sécurité sociale	7.450	22,9%
Autres transferts de revenus	3.133	9,6%
Intérêts de la dette	436	1,3%
Subsides, subventions	1.113	3,4%
Prestations sociales	3.286	10,1%
Total dépenses	32.585	100%
Total mesures sociales (d'après Budgetsrieds du 08.10.25)	14.983	46,0%

Liste des dépenses sociales majeures (>10 M€)

	2026 En M€	En % du total des dépenses sociales
Transferts de revenus à la sécurité sociale	7.450	50%
Dont		
Participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension : cotisations	2.979	
Participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie : cotisations pour prestations en nature	1.849	
Dotation de l'Etat à la Caisse pour l'avenir des enfants	1.510	
Participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance	458	
Contribution de l'Etat au financement de la Mutualité des employeurs	288	
Part contributive des communes transitant par le budget de l'Etat dans les cotisations d'assurance pension et d'assurance maladie dues à la caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux	112	
Participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie : cotisations pour prestations en espèces	98	

	2026 En M€	En % du total des dépenses sociales
Gardes et astreintes des médecins dans les centres hospitaliers et établissements spécialisés : participation aux frais	62	
Participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie-maternité : dotation forfaitaire	56	
Participation aux programmes de médecine préventive dans le cadre de l'article 17 du Code de la sécurité sociale et prise en charge des indemnités des médecins-généralistes du service de remplacement	15	
Association d'assurance contre les accidents : prise en charge des prestations délivrées au titre des accidents survenus dans le cadre des activités assurées sur base de l'article 91 du Code de la Sécurité sociale ainsi que dans le cadre des travaux en régie (loi du 17.12.1925) assurés en vertu de l'ancien article 90 du C.S.S.	10	
Prestations sociales (total nature et espèce)	3.286	22%
Prestations sociales en nature	409	
Participation de l'Etat aux services d'éducation et d'accueil de type commercial dans le cadre du chèque-service accueil	295	
Services de transports spécifiques réguliers spécialisés assurés par des entreprises privées en exécution des contrats de services publics conclus avec l'Etat	70	
Services de transports spécifiques occasionnels et à la demande assurée par des entreprises privées en exécution des contrats de services publics conclus avec l'Etat.	17	
Dotation du fonds national de solidarité au titre de la participation au prix des prestations fournies dans le cadre de l'accueil gérontologique 1) aux personnes admises à durée indéterminée dans les centres intégrés, maisons de soins, centres socio-gérontologiques et foyers de jour psycho-gériatriques dûment agréés conformément à la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique; 2) aux personnes séjournant dans un hôpital et considérées comme cas de simple hébergement au sens de l'article 17 du code des assurances sociales	12	
Gratuité des livres scolaires	11	
Prestations sociales en espèce	2.877	
Dont		
Fds pour l'emploi	884	
Fds des pensions (pensions des agents de l'Etat)	1.209	
CFL (pensions des agents de la CFL)	223	
Dotation du Fonds national de solidarité destinée à couvrir les besoins résultant des obligations définies par la loi du 28.7.2018 relative au revenu d'inclusion sociale, compte tenu des recettes du fonds	271	
Dotation du fonds national de solidarité dans l'intérêt du versement de l'allocation de vie chère en faveur des ménages à revenu modeste	102	
Dotation du fonds national de solidarité destinée à couvrir les besoins résultant des obligations définies par la loi du 12.09.2003 portant introduction d'un revenu pour personnes gravement handicapées	79	

	2026 En M€	En % du total des dépenses sociales
Dotation du fonds national de solidarité destinée à couvrir les besoins résultant des obligations définies par la loi du 28 juin 2002 portant introduction d'un forfait d'éducation à allouer à certains parents âgés	43	
Indemnités et participations aux frais des médecins en voie de spécialisation : frais encadrement, bourses, indemnités de stage, participations rémunérations	17	
Participation de l'Etat aux assistants parentaux dans le cadre du chèque-service accueil	17	
Remboursement aux employeurs des frais résultant des jours de congés extraordinaires prévus à l'article L. 233-16 du Code du travail	14	
Contribution aux mesures d'accueil à l'étranger de mineurs ou de jeunes adultes en détresse psycho-sociale	10	
Subsides, subventions	1.113	7%
Dont		
Services publics d'autobus réguliers assurés par des entreprises privées en exécution des contrats de services publics conclus avec l'Etat	275	
Frais en relation avec la prise en charge par l'Etat de frais engendrés par l'utilisation des réseaux d'électricité	150	
Transports scolaires assurés par des entreprises privées en exécution des contrats de services publics conclus avec l'Etat	63	
Services publics d'autobus assurés par le Syndicat des T.I.C.E. en exécution de la convention conclue avec l'Etat	60	
Participations au salaire des salariés handicapés allouées aux ateliers protégés conformément aux dispositions de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées	52	
Participation au coût de l'investissement dans la formation professionnelle continue sous forme d'aide directe aux entreprises	44	
Aide individuelle au logement : participation à la charge d'intérêt	30	
Participations au salaire des salariés handicapés allouées en application de l'article 15 de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ainsi que du règlement grand-ducal d'application ; enquêtes et expertises à effectuer en exécution de la même loi	15	
Participation de l'Etat dans le financement de mesures sociales dans l'intérêt du personnel de l'Etat: bonifications d'intérêt aux agents publics	11	
Fds pour l'emploi (Aide au réemploi, aides, primes à l'apprentissage, contrat d'initiation à l'emploi)	17,2	
Fds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	132	
Fds climat et énergie	81	
Autres transferts de revenus	3.133	21%
Dont		
Transferts aux institutions sans but lucratif au service des ménages	1.406	
Dont		
Participation de l'Etat aux frais de services conventionnés concernant le fonctionnement de services d'éducation et d'accueil pour enfants	352	

	2026 En M€	En % du total des dépenses sociales
Participation de l'Etat aux frais des mesures d'aide à l'enfance par des forfaits journaliers et horaires	199	
Participation de l'Etat aux frais de fonctionnement des services conventionnés pour personnes handicapées	153	
Prestations d'accueil et d'encadrement à des demandeurs de protection internationale, de protection temporaire et autres ressortissants de pays tiers	94	
Participation de l'Etat aux frais des mesures d'aide à l'enfance et à la famille par voie de conventions	90	
Participation de l'Etat aux frais de fonctionnement de centres d'accueil et de services conventionnés pour adultes et de centres médico-sociaux aux frais de la mise en œuvre de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement et aux frais d'études, de mise en place et de fonctionnement de projets-pilotes destinés à soutenir la création de nouveaux emplois de proximité dans le domaine socio-familial	60	
Maladies de la dépendance : participation aux frais de fonctionnement de services œuvrant dans le domaine des toxicomanies	41	
Santé mentale : participation aux frais de fonctionnement de services extrahospitaliers de santé mentale	40	
Participation aux frais de fonctionnement d'ateliers protégés	37	
Participation de l'Etat aux frais de fonctionnement des services pour jeunes par voie de conventions avec les administrations privées	32	
Participation financière de l'Etat aux frais de fonctionnement des centres d'accueil et des services de consultation dans le domaine de l'Égalité des genres et de la Diversité	29	
Participation aux frais d'associations œuvrant dans divers domaines de l'action socio-thérapeutique	21	
Participation de l'Etat aux frais de gestionnaires privés pour promouvoir la création et le fonctionnement de services proposés aux personnes âgées, aux personnes en fin de vie et à leur entourage	19	
Participation de l'Etat aux frais de fonctionnement des services offrant un soutien au secteur de l'éducation non-formelle des enfants	16	
Participation à l'indemnisation des cadres administratifs et des entraîneurs nationaux des fédérations sportives agréées	15	
Participation de l'Etat aux frais de fonctionnement du dispositif de la formation continue dans le cadre du dispositif d'assurance qualité introduit par la loi modifiée du 8 juin 2008 sur la jeunesse	14	
Participation aux frais d'encadrement des bénéficiaires REVIS affectés à des mesures d'activation/de stabilisation	13	
Participation de l'Etat aux frais de fonctionnement des centres de consultation et d'information familiales	12	
Conventions avec des structures culturelles de la scène libre	12	
Conventions avec des structures culturelles para-administratives	11	
Transferts aux ménages	250	
Dont		
Aide financière de l'Etat pour études supérieures : bourses d'études	181	
Subvention de loyer	45	

	2026 En M€	En % du total des dépenses sociales
Subventions aux ménages à faible revenu et subvention du maintien scolaire	10	
Transferts à l'enseignement privé	183	
Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises et institutions financières	37	
Fds pour l'emploi	212	
Fds de pension	104	

*

VIII. RENFORCER LE « TRIPLE A » POUR PÉRENNISER LE « TRIPLE S » !

Dans sa déclaration gouvernementale, le Premier ministre a décrit la situation :

« Nous aspirons à un pays stable sur le plan économique, car nous sommes convaincus, en tant que gouvernement, que seules des entreprises prospères créent des emplois convenables et constituent le fondement d'une politique sociale robuste et efficace.

(...) La croissance est essentielle pour maintenir nos systèmes sociaux et notre prospérité économique.

(...) Pour cette coalition, les domaines économique, social et écologique sont interdépendants. Nous ciblons un meilleur équilibre entre ces trois enjeux. Le nouveau gouvernement aspire à une économie solide et compétitive. Seule une telle approche permet de financer notre État social, d'amorcer et de financer notre transformation écologique et numérique, de générer des emplois attrayants et bien rémunérés. »

L'accord de coalition prévoit que : *» L'économie est au service du bien commun. La politique économique du Gouvernement se fondera sur l'économie socio-libérale de marché durable, sur un équilibre entre efficacité et solidarité. Une économie forte et résiliente crée la base de notre prospérité. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement promouvra une croissance intelligente, durable et inclusive. Cette croissance sera garante d'un État social fort, d'infrastructures performantes et d'une qualité de vie élevée de nos citoyennes et citoyens. Le Gouvernement soutiendra un modèle économique qui est à la fois social, en créant des emplois qualitatifs, et soutenable du point de vue climatique et environnemental.*

Productivité et compétitivité sont étroitement liées au succès de notre pays. Le Gouvernement veillera au maintien d'une compétitivité élevée et à une optimisation de la productivité, notamment à travers les avantages de la digitalisation. La conservation de la notation « triple A » est essentielle pour la compétitivité de notre économie. De même, le Gouvernement veillera à réduire les charges administratives pour les entreprises. »

Trouver le bon équilibre entre le vivre-ensemble et la croissance et renforcer la cohésion sociale est dans l'intérêt du Luxembourg. Pour y arriver, il faut disposer d'un fondement solide. Et ce fondement est bien entendu une économie forte et diversifiée. Le projet de budget 2026 prévoit une série des mesures importantes visant à renforcer l'économie, à rendre encore plus attractive l'économie luxembourgeoise ainsi que la Place financière et attirer davantage de jeunes talents, cela afin de générer les recettes garantissant de pouvoir développer davantage des mesures visant à soutenir les personnes vulnérables.

Le projet de budget 2026 est un budget ambitieux. En ces temps plus compliqués, il est nécessaire de mener une politique anticyclique, en investissant de façon conséquente lorsque la croissance économique est moins dynamique que lors des années précédentes. Ce budget vise à continuer de mieux préparer le pays à l'avenir, à le rendre plus résilient. Le projet de budget montre clairement la volonté de mettre la priorité sur l'aide aux personnes vulnérables avec notamment 46% de transferts sociaux dans le budget 2026, un niveau très élevé et cela malgré une augmentation significative des dépenses

militaires. Pour pouvoir financer ces mesures, il faut agir de manière proactive pour relancer et diversifier l'économie, afin de générer davantage de recettes fiscales.

L'économie est marquée par une période de polycrise, donc de crises multiples et de grande insécurité. Ces deux dernières années, toute une série de mesures et d'allègements fiscaux ont bénéficié à la fois aux ménages et aux entreprises, dans un contexte où la croissance était moins prononcée et une grande instabilité régnait. Il est d'autant plus important que le Luxembourg renforce sa position. Les chiffres au 30 septembre 2025 indiquent une hausse des recettes publiques. Et cela constitue la base pour assurer le financement du budget 2026. L'avantage du Luxembourg réside dans une économie très flexible et dynamique, mais il est nécessaire de la stimuler. L'écosystème luxembourgeois est parmi les systèmes les plus ouverts et internationaux dans le monde. Au vu de la petite taille de l'économie luxembourgeoise, la caractéristique du pays a toujours été de se retrouver à la pointe de la technologie dans de nombreux domaines (p.ex. la sidérurgie, les satellites, la finance, le « space mining », etc) et d'être très agile et de figurer souvent parmi les pionniers.

Au Budget 2026 sont prévus des investissements records équivalant à 4,8% du PIB. Cette enveloppe est un message fort en vue de la préparation de l'avenir. Ces investissements permettront de créer des emplois, de générer des recettes et augmentent l'attractivité du Luxembourg. La nécessité de maintenir les investissements à un niveau élevé permet également au Luxembourg de rester compétitif par rapport aux pays concurrents et d'assurer une croissance du PIB. En même temps, il faut être réaliste. Ce qui n'empêche pas de se montrer optimistes et de donner à l'État les moyens nécessaires pour réaliser ces projets.

Les montants budgétés constituent aussi un signe de confiance. Il faut se doter d'une économie forte afin d'être moins dépendants par rapport à d'autres pays. Le Luxembourg se trouve en permanence confronté à une concurrence ardue des autres économies à travers l'Europe et au-delà.

Recommandation 16 :

En vue de la promotion, du développement de la diversification de l'économie et de la Place financière, une extension ciblée des liaisons directes avec plusieurs pays ou régions (par exemple New York, l'Asie) augmenterait l'attractivité du pays et faciliterait des investissements au Luxembourg. De même le développement des grands axes et réseaux transfrontaliers dans la Grande-Région et en Europe constituerait des atouts pour l'attractivité du Luxembourg.

Le Budget 2026 prévoit une forte croissance des dépenses pour le commerce extérieur avec l'objectif de ramener des investissements à Luxembourg afin de pérenniser le développement durable de l'économie et de la Place financière et de créer de l'emploi au Luxembourg. Dans ce contexte, à titre d'exemple, les acteurs de la Place financière considèrent que chacun création d'un emploi crée 1,5 emplois supplémentaires

Au mois d'octobre, les agences de notation Morningstar DBRS et Fitch Ratings ont confirmé la notation du „triple A“ du Luxembourg avec perspectives stables. Morningstar DBRS et Fitch Ratings ont souligné « la solidité budgétaire malgré les dépenses en matière de défense et liées au vieillissement de la population qui pèseront sur les finances publiques du Luxembourg. Malgré un déficit prévu de 0,8% du PIB en 2025, la situation budgétaire reste nettement plus favorable que celle de la plupart des pays de la zone euro, grâce à une dette publique faible (26,8% du PIB en 2025). Morningstar DBRS et Fitch Ratings saluent également l'efficacité des institutions, la stabilité politique et une économie avancée et prospère. »

Ces évaluations des agences de notation constituent les premières notations depuis la présentation du Budget 2026 „Matenee wuessen ». Cette nouvelle confirmation du « Triple A » montre que dans un contexte géopolitique difficile et instable, l'orientation de la politique budgétaire permet de garantir une stabilité et une prévisibilité des finances publiques.

IX. RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR

Recommandation 1 :

Afin de rendre plus transparent l'utilisation du denier public et se basant sur l'exemple de la Nouvelle-Zélande, il est proposé de joindre au bulletin d'imposition sur le revenu annuel, une documentation synthétique sur le budget et l'affectation des dépenses publiques sous format papier ou via un lien numérique, présentant l'utilisation du budget national. Ainsi, il serait possible de renforcer la compréhension et la confiance des citoyens dans l'action publique et de montrer concrètement où vont les impôts et comment ils contribuent au bien commun.

Recommandation 2 :

Afin de développer davantage la gestion budgétaire axée sur la performance et d'assurer une meilleure lisibilité, transparence et mesurabilité des dispositions budgétaires et au vu des indicateurs proposés par les départements ministériels, affichant de grandes différences dans la précision, la description et la mesurabilité des indicateurs de suivi permettant de mesurer le phénomène ciblé, une évolution constructive pourrait consister à :

- développer davantage le système des indicateurs et de mieux définir le cadre qui aide les départements ministériels à définir des objectifs clairs et mesurables
- intégrer une évaluation ainsi qu'un suivi des indicateurs proposés par les départements ministériels lors du budget suivant.

Recommandation 3 :

L'initiative louable d'intégrer le PIBien-être dans la procédure budgétaire est une « première étape d'identification des dépenses ayant un impact sur certains indicateurs de bien-être » et le projet de loi précise que « ce cadre initial est appelé à évoluer ». L'outil du « tagging budgétaire » permet de « renforcer la cohérence des mesures politiques à impact budgétaire, portées par plusieurs ministères, et d'améliorer la transparence des finances publiques en mettant en lumière les effets multiples de la dépense publique. »

Il est donc proposé de faire évoluer l'indicateur du PIBien-être et de continuer, après cet exercice initial, à ajouter d'autres indicateurs afin d'identifier davantage les éléments budgétaires permettant de cerner le bien-être.

Recommandation 4 :

L'OCDE définit le « green budgeting » comme « approche de la budgétisation basée sur les objectifs, qui utilise les outils de la politique budgétaire pour aider les gouvernements de tous les niveaux à atteindre leurs objectifs environnementaux et climatiques. Parmi les divers outils de budgétisation verte, on peut citer : les évaluations de l'impact environnemental ; l'étiquetage vert du budget ; l'examen des dépenses à partir d'une approche verte/écologique ; la réforme fiscale environnementale, entre autres. »

Ainsi, après l'introduction du PIBien-être dans la procédure budgétaire et au vu des efforts conséquents du gouvernement de saisir les opportunités que présente la transition écologique pour le Luxembourg, la possibilité d'introduire le « green budgeting » dans la procédure budgétaire permettrait de souligner l'ambition du Luxembourg en matière de développement durable et de qualité de vie des citoyens.

Recommandation 5 :

Dans un souci de permettre à plus d'ayants-droits de pouvoir davantage recourir à l'avance et recouvrement de pensions alimentaires (PALIM), il est proposé aux autorités gouvernementales d'analyser le cadre légal de l'avance PALIM et d'étudier l'opportunité de faciliter, respectivement de revoir le cas échéant, les conditions d'éligibilité du recours à cette aide.

Recommandation 6 :

Au vu du succès de l'automatisation du versement des aides AVC et PE pour les bénéficiaires du REVIS, il conviendrait d'analyser l'opportunité de procéder, dans la mesure du possible, à une automatisation de la subvention de loyer (SL) et de contribuer ainsi à augmenter les ressources financières des ayants-droits de cette aide.

Recommandation 7 :

Afin de continuer à améliorer la situation des ayants-droits et à combattre les raisons du non-recours, il est intéressant de continuer d'analyser les pistes de réflexions dégagées dans le rapport du LISER, dans la mesure où elles n'auraient pas encore été implémentées :

- « simplifier les conditions d'octroi et les démarches administratives ;
- introduire des formulaires préremplis, incluant les informations déjà connues des administrations ;
- mettre en place une flexibilité accrue sur les dates de (re)soumission des demandes ;
- uniformiser les critères d'éligibilité entre les différentes aides ;
- établir un guichet unique pour centraliser les démarches administratives relatives aux aides ;
- soutenir davantage les demandeurs d'aides pour réduire le nombre de dossiers incomplets ;
- assurer des ressources humaines suffisantes dans les administrations ;
- réduire les délais de traitement des dossiers ;
- garantir une communication claire et respectueuse dans les courriers administratifs et des pratiques non-stigmatisantes ;
- permettre aux recourants de corriger facilement une erreur ou de contester une décision ;
- instaurer un contrôle interne via une vérification aléatoire des dossiers refusés. »

Recommandation 8 :

Afin de continuer les efforts conséquents au niveau du FNS et de permettre aux ayants-droits de disposer de plus de moyens financiers, il est recommandé que l'ensemble des communes qui offrent des aides sociales, s'alignent dans la mesure du possible sur le versement automatique des aides sociales.

Recommandation 9 :

Recourir davantage au langage facile sur les sites internet et les documents de l'État et de ses administrations, surtout dans l'explication et la simplification des formulaires.

Recommandation 10 :

Réfléchir à une prise en charge différenciée (au niveau de la nomenclature / CNS) pour certaines pathologies lourdes, afin de réduire la charge financière pesant sur les personnes en situation de handicap. L'objectif est de limiter la pression financière sur des personnes dont on sait déjà que les ressources sont souvent plus restreintes.

Recommandation 11 :

Dans un souci de lutter contre la stigmatisation et de soutenir une approche positive et proactive dans le traitement des dossiers au sein des administrations, il est recommandé de lancer une campagne de sensibilisation à ce sujet et de reconnaître le droit à l'erreur aux ayants-droits en leur conférant la possibilité de la rectifier.

Recommandation 12 :

Dans un souci d'égalité des chances pour tous les enfants, les acteurs du secteur de la petite enfance soulignent l'importance de l'accès à la culture. Ainsi, les acteurs plaident en faveur d'un contact régulier et le plus tôt possible de tous les enfants avec une éducation culturelle afin de contribuer à renforcer l'égalité des chances.

Recommandation 13 :

Afin de contribuer à la prise de conscience croissante du fait que les changements démographiques et les systèmes de retraite sous pression nécessitent des solutions innovantes et que l'éducation financière et l'inclusion doivent commencer dès le plus jeune âge afin de préparer les générations futures, il est proposé d'analyser la possibilité d'offrir à chaque enfant nouveau-né au Luxembourg un compte d'investissement financé par l'État, d'un montant de 500 euros, à investir sur les marchés financiers. L'objectif d'une telle mesure est de constituer un patrimoine retraite à long terme en parallèle des prestations du système public de retraite par répartition et assurer une plus grande participation des salariés au capital et aux marchés financiers.

Recommandation 14 :

Dans l'accord de coalition, il est prévu de « lancer un fonds public à travers lequel les particuliers pourront investir dans des projets immobiliers. Pour garantir un certain rendement aux investisseurs, ce fonds n'investirait pas uniquement dans du logement abordable, mais aussi dans des projets de construction d'immeubles collectifs sur le marché du logement privé. » Une telle initiative renforcerait la participation et l'implication, la compréhension et la confiance des citoyens dans l'action publique dans le domaine du logement. Elle serait également susceptible de créer une dynamique avec une appropriation et une implication des citoyens dans le sujet.

Recommandation 15 :

Afin de dynamiser le secteur de la construction immobilière abordable et au vu que le secteur est confronté à une situation toujours difficile, malgré des investissements conséquents et ambitieux ainsi que les nombreuses mesures mises en œuvre, des pistes de réflexions pourraient également permettre :

- des mesures et incitatifs ciblés et limités dans le temps pour soutenir le début de reprise dans le secteur de la construction immobilière ;
- d'analyser la possibilité de l'introduction d'un concept de « leasing » immobilier.

Recommandation 16 :

En vue de la promotion, du développement de la diversification de l'économie et de la Place financière, une extension ciblée des liaisons directes avec plusieurs pays ou régions (par exemple New York, l'Asie) augmenterait l'attractivité du pays et faciliterait des investissements au Luxembourg. De même le développement des grands axes et réseaux transfrontaliers dans la Grande-Région et en Europe constituerait des atouts pour l'attractivité du Luxembourg.

X. PROJET DE LOI N° 8600

A. Commentaire des articles

Comme de coutume, ce sont les articles ayant donné lieu à des observations de la part du Conseil d'État qui font ici l'objet d'un bref commentaire.

*

Observations générales d'ordre légistique du Conseil d'État

Selon le Conseil d'État, dans un souci d'harmonisation rédactionnelle et en s'inspirant de la pratique courante observée en France et en Belgique, il y a lieu de privilégier pour l'insertion, le remplacement ou la suppression de parties de texte l'usage uniforme du mot « mot » par rapport au mot « terme ». Cela permet d'éviter toute ambiguïté sémantique ou technique pouvant résulter de l'emploi du mot « terme », lequel peut renvoyer à une notion plus spécialisée ou conceptuelle.

La Commission des Finances remplace le mot « terme(s) » par le mot « mot(s) » aux articles 3, 5 et 6.

Selon le Conseil d'État, il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi, il faut écrire à titre d'exemple, à l'article 4, point 2°, phrase liminaire, « L'article 16, paragraphe 2, alinéa 3, est remplacé comme suit : ».

La Commission des Finances modifie le texte à l'endroit indiqué par le Conseil d'État.

Le Conseil d'État signale que les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Partant, il y a lieu d'écrire, par exemple, « Institut de formation de l'éducation nationale », « Lycée technique agricole » ou « Lycée classique de Diekirch ».

La Commission des Finances procède aux modifications suggérées par le Conseil d'État.

Intitulé

Le Conseil d'État remarque qu'en ce qui concerne l'acte indiqué au point 11°, la date y relative fait défaut. En l'espèce, il y a lieu d'écrire « loi modifiée du 6 juin 2019 relative à la gestion, à l'accès, à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et à la régulation du marché ferroviaire ». Cette observation vaut également pour l'article 12, à l'intitulé d'article et à la phrase liminaire.

La Commission des Finances décide de maintenir l'intitulé de la loi concernée en l'état puisque ce libellé correspond à son intitulé de citation.

Chapitre 1^{er} – Arrêté du budget

Article 1^{er}. Arrêté du budget

L'article 1^{er} arrête le projet de budget de l'État pour l'exercice 2026 tel qu'il se présente d'après les dispositions de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État.

Budget courant

Recettes	26 875 821 633 euros
Dépenses	25 799 872 471 euros

Budget en capital

Recettes	148 150 200 euros
Dépenses	4 283 377 173 euros

Budget total (budget courant et budget en capital)

Recettes	27 023 971 833 euros
Dépenses	30 083 249 644 euros
Solde	-3 059 277 811 euros

Budget pour compte de tiers

Recettes	11 421 750 645 euros
Dépenses	11 421 751 645 euros

Opérations financières

Recettes	3 200 250 600 euros
Dépenses	1 852 606 296 euros
Solde	1 347 644 304 euros

Le Conseil d'État constate que la présentation du budget de l'État comporte deux rubriques nouvelles, les recettes et les dépenses pour compte de tiers. Elles remplacent les catégories des recettes et dépenses pour ordre qui figuraient bien dans les tableaux de l'annexe I des budgets des recettes et dépenses de l'État, mais n'étaient pas reprises dans la disposition relative à l'arrêté du budget. Aux yeux du Conseil d'État, les montants figurant dans cet article sont conformes au projet de loi proposé dans la mesure où ils reprennent l'ensemble des totaux des recettes et dépenses figurant aux tableaux de l'annexe I auxquels il est fait référence.

Le Conseil d'État revient sur ce changement de catégorie dans le cadre de l'examen de l'article 13.

Chapitre 2 – Dispositions fiscales*Article 3. Modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu*

Le point 1 propose une adaptation des coefficients de réévaluation à l'évolution de l'indice des prix à la consommation. Conformément à l'article 102, alinéa 6, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (L.I.R.), la plus-value d'ordre monétaire comprise dans les revenus provenant de la réalisation de biens rentrant dans les prévisions des articles 99^{ter} à 101 L.I.R. est à éliminer du revenu imposable à retenir au titre de ces articles. L'immunisation de cette plus-value monétaire est mise en œuvre par la réévaluation du prix d'acquisition ou du prix de revient à prendre en considération pour la détermination de ces revenus. À cet effet, sont utilisés les coefficients de réévaluation se dégageant du tableau figurant à l'article 102, alinéa 6 L.I.R.

Les coefficients de réévaluation font l'objet d'une adaptation à l'évolution de l'indice des prix à la consommation tous les deux ans. Comme la dernière révision biennale desdits coefficients a été effectuée pour l'année d'imposition 2024, une nouvelle adaptation des coefficients de réévaluation s'impose pour l'année 2026.

Les nouveaux coefficients sont établis par rapport à l'évolution de l'indice des prix à la consommation enregistrée en 2024. À noter que les coefficients de réévaluation de l'article 102, alinéa 6 L.I.R. peuvent également trouver application lors de la détermination d'un bénéfice de cession ou de cessation (articles 55^{bis} et 55^{ter} L.I.R.) ou d'un bénéfice de liquidation (articles 169 et 169^{bis} L.I.R.).

Le Conseil d'État signale qu'au point 1°, le tableau à remplacer est à entourer de guillemets.

La Commission des Finances ajoute les guillemets manquants.

Les points 2 à 4 proposent des modifications législatives afin de tenir compte du nouveau montant du crédit d'impôt CO₂ (CI-CO₂) pour indépendants, salariés et pensionnés, prévu à partir de l'année d'imposition 2026 à la suite de l'augmentation de la taxe CO₂.

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

Le Comité de Coordination tripartite du 28 avril 2006 avait conclu à neutraliser l'augmentation du prix de l'eau au niveau des taxes de prélèvement d'eau et de rejet des eaux usées. Par conséquent, lesdites taxes n'augmentent pas automatiquement avec l'adaptation de l'échelle mobile des salaires.

En 2014, une augmentation de 25% à partir du 1^{er} janvier 2015 avait été introduite par la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir. Depuis lors, les taxes n'ont plus augmenté.

Afin d'adapter lesdites taxes à l'évolution des prix, il est proposé de les augmenter de 26,4%, ce qui reflète l'augmentation mobile des salaires entre l'année 2015 et l'année 2026. L'adaptation des nouveaux taux s'applique aux taxes à partir de l'année 2026.

Selon le Conseil d'État, au point 1°, la nouvelle teneur du paragraphe 3 est à faire précéder par le numéro de paragraphe afférent entouré de parenthèses « (3) ».

La Commission des Finances ajoute le numéro de paragraphe manquant.

Le Conseil d'État signale qu'au point 2°, à l'article 16, paragraphe 2, alinéa 3, dans sa teneur proposée, il est indiqué d'écrire « [...] », ci-après dénommée « taxe unitaire », [...] ».

La Commission des Finances modifie le texte dans ce sens.

Article 5. Modification de 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

Le Gouvernement a adopté en juillet 2024 la mise à jour du plan national intégré en matière d'énergie et de climat (ci-après « PNEC »). Le PNEC met notamment l'accent sur l'augmentation conséquente de la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute qui passe à 37% en 2030 pour le Luxembourg. Dans le secteur des transports routiers, le Luxembourg prévoit un objectif de 27,1% d'énergies renouvelables en 2030, avec un taux d'incorporation de 10% de biocarburants. Ainsi, le PNEC prévoit, pour la période de 2021 à 2030, une augmentation progressive des énergies renouvelables dans le secteur des transports routiers afin d'atteindre les objectifs.

Le pourcentage des biocarburants à incorporer dans l'essence et le gasoil routier mis à la consommation est actuellement fixé à 8,80%. Pour 2026, le Gouvernement entend fixer ce pourcentage à 9,00% en incluant non seulement les biocarburants, mais les énergies renouvelables consommées dans le secteur des transports routiers en général, comme l'électricité ou l'hydrogène renouvelable, en vue de s'aligner sur le seuil prévu dans le PNEC pour le secteur des transports routiers. Parmi les énergies renouvelables, il est également prévu d'inclure les carburants renouvelables d'origine non biologique (c.-à-d. l'hydrogène renouvelable et ses dérivés).

La part des carburants renouvelables d'origine non biologique devra, suivant l'article 25, paragraphe 1^{er}, de la directive (UE) 2018/2001, atteindre au minimum 1% en 2030, après application de la règle de double-comptage.

La part des biocarburants avancés (ceux repris à l'annexe IX, partie A), de la directive (UE) 2018/2001 précitée devra être augmentée et atteindre, suivant la directive, au minimum 1% en 2025 et 5,5% en 2030, après application de la règle de double comptage. Ainsi, il est prévu d'élever le taux actuel de 1,1% à 1,5% en 2026, après application de la règle de double comptage.

Le Conseil d'État suggère, au point 1°, lettre a), sous iii), d'écrire « 9% » au lieu de « 9,00% ». Cette observation vaut également pour le point 1°, lettre c).

La Commission des Finances modifie le texte dans ce sens.

Selon le Conseil d'État, au point 2°, lettre b), le point i) est à reformuler comme suit :

« i) Le mot « consommation » est remplacé par le mot « fourniture » ; ».

La Commission des Finances reprend le libellé proposé par le Conseil d'État.

Selon le Conseil d'État, le point 2°, lettre b), sous ii), est à reformuler comme suit :

« ii) Il est ajouté une quatrième phrase nouvelle ayant la teneur suivante :

« Pour le mécanisme de crédits, les crédits exprimés en kilowattheures sont convertis en gigajoules. » ; ».

La Commission des Finances reprend le libellé proposé par le Conseil d'État.

Chapitre 3 – Dispositions relatives au logement

Article 6. Modification de la loi modifiée du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement »

L'article 6 propose de modifier l'article 24 de la loi modifiée du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement » en remplaçant le plafond actuel de la garantie de l'État de 250 millions d'euros par un plafond de 500 millions d'euros.

Conformément au plan quinquennal 2025-2029, les dépenses d'investissement et de construction devraient doubler d'ici 2027 pour atteindre 227,7 millions d'euros, entraînant un besoin de financement supplémentaire estimé à 423,5 millions d'euros à l'horizon 2029.

La situation de trésorerie arrêtée au 24 juin 2025 révèle une exposition au crédit de 132,2 millions d'euros, indiquant que le plafond actuel de la garantie sera insuffisant dès 2026.

Le relèvement proposé permettra au Fonds du Logement de disposer des capacités de préfinancement nécessaires et de contracter des lignes de crédit dans des conditions favorables auprès d'organismes prêteurs.

Selon le Conseil d'État, il convient de reformuler l'article sous revue comme suit :

« Art. 6. Modification de la loi modifiée du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement »

À l'article 24 de la loi modifiée du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement », les mots « deux cent cinquante » sont remplacés par les mots « cinq cents ».

La Commission des Finances reprend le libellé proposé par le Conseil d'État.

Article 7. Modification de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable

L'article 14 de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable définit les coûts éligibles à une participation financière pour les logements destinés à la vente abordable, à la vente à coût modéré et à la location abordable.

Les montants maximaux éligibles applicables aux terrains et aux redevances emphytéotiques sont revus à la hausse pour tenir compte des dernières recherches de l'Observatoire de l'Habitat.

Le Conseil d'État signale que le mot « chiffre » désigne un signe isolé du système de numération (0 à 9), tandis que les valeurs mentionnées à l'article sous examen constituent des nombres. Il y a par conséquent lieu de remplacer le mot « chiffre » par celui de « nombre ».

La Commission des Finances procède au remplacement en question.

Selon le Conseil d'État, au point 2°, lettre a), la phrase liminaire est à formuler comme suit :

« a) Le point 1° est modifié comme suit : ».

La Commission des Finances reprend le libellé proposé.

Chapitre 4 – Dispositions concernant le budget des dépenses

Article 9. Nouveaux engagements de personnel

Paragraphes 1^{er} et 2

Ces deux paragraphes reproduisent les dispositions qui sont inscrites dans les paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 7 de la loi budgétaire du 20 décembre 2024 ayant pour but de réaliser un blocage de l'effectif global du personnel occupé par l'État à titre permanent et à tâche complète ou partielle.

Paragraphe 3

Ce paragraphe encadre les engagements supplémentaires de personnel au service de l'État, exprimés en équivalent temps plein, que le Gouvernement peut autoriser par dérogation aux dispositions générales des paragraphes 1^{er} et 2.

Le point 1° fixe, pour l'année 2026, le nombre maximal d'engagements supplémentaires de personnel, couvrant à la fois les services administratifs de l'État et les différents ordres d'enseignement.

Le Conseil d'État constate que le libellé du présent article ne constitue qu'une reprise partielle du libellé de l'article 8 de la loi du 20 décembre 2024 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2025.

Le paragraphe 3, point 1°, de l'article dispose que :

« (3) Par dérogation aux paragraphes 1^{er} et 2, le Gouvernement est autorisé à procéder au cours de l'année 2026 :

1° à des engagements de renforcement de personnel occupé à titre permanent et à tâche complète ou partielle dans les différents services de l'État ainsi que dans les différents ordres d'enseignement dont le nombre ne peut toutefois pas dépasser 1 599,75 unités. »

Mis à part le fait que le nombre de postes créés durant un exercice budgétaire augmente de 99,75 unités par rapport au renforcement en personnel de l'exercice précédent, le Conseil d'État relève que, contrairement à l'article 8 de loi précitée du 20 décembre 2024, la disposition précitée en projet ne fournit aucune répartition des renforcements projetés dans les différents services de l'État et dans

les différents ordres d'enseignement. En effet, l'article 8, paragraphe 3, point 1°, de la loi précitée du 20 décembre 2024 a fixé des maxima de renforcement par catégorie :

- 600 unités de renforcement pour l'Éducation nationale ;
- 180 unités de renforcement pour la Police grand-ducale ;
- 60 unités de renforcement pour l'Armée ;
- 510 unités de renforcement pour les autres administrations ;
- 150 unités de renforcement pour répondre aux besoins de ressources additionnelles non prévisibles.

L'ancien libellé avait l'avantage de circonscrire le pouvoir de décision du Gouvernement en matière d'engagement de personnel supplémentaire. Le commentaire de l'article fait l'impasse sur ce changement de présentation. Une répartition par grandes catégories des postes du « numerus clausus » apporte plus de transparence.

La Commission des Finances est informée au cours de la réunion du 5 décembre 2025 de la répartition suivante des unités en 2026 :

- 600 unités de renforcement pour l'Éducation nationale ;
- 180 unités de renforcement pour la Police grand-ducale ;
- 60 unités de renforcement pour l'Armée ;
- 522,25 unités de renforcement pour les autres administrations ;
- 237,50 unités de renforcement pour répondre aux besoins de ressources additionnelles non prévisibles.

La CER analysera au cas par cas la pertinence des demandes de postes formulées à valider par le Conseil de Gouvernement.

Le point 2° reconduit le dispositif permettant le remplacement anticipé d'emplois non vacants, pour une durée maximale de 6 mois.

Le point 3° autorise le Gouvernement au remplacement définitif des agents de l'État bénéficiant du régime de préretraite.

Le Conseil d'État signale qu'après le paragraphe 3, point 3°, il faut ajouter un interligne.

La Commission des Finances ajoute un interligne.

Le point 4° prévoit le renforcement de personnel à tâche partielle et à titre permanent, dans la limite de 20 unités (exprimés en équivalents temps plein), soit un contingent identique à celui de 2025.

Le texte proposé sous 5° reconduit le contingent de 55 unités (exprimées en équivalents temps plein), inchangé par rapport à 2025.

Paragraphe 4

Le paragraphe 4 reconduit pour 2026 les dispositions correspondantes relatives à la procédure d'autorisation d'engagement de personnel de l'État.

Il est à noter que la durée de la dérogation accordée au ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, par le présent alinéa, doit être fixée à trois mois au lieu des deux mois, et ceci, en vue de l'imputation des remplacements journaliers (strictement inférieurs à trois mois) dans l'enseignement fondamental sur un seul poste budgétaire générique. Un nombre important de chargés de cours / remplaçants doit être engagé au cours de l'année scolaire, afin de remplacer des enseignants (instituteurs / chargés de cours), absents pour divers motifs (congé extraordinaire, congé pour raisons familiales, congé pour raison de santé, etc.).

Pour le personnel de l'enseignement fondamental, distinction est faite entre deux types d'indemnités : d'une part, une indemnité mensuelle, due au chargé de cours ou remplaçant en cas d'occupation continue de trois mois au moins ; d'autre part, une indemnité par leçon applicable lorsque l'occupation est strictement inférieure à trois mois, conformément à l'article 1^{er} II. du règlement grand-ducal du 17 décembre 2010 portant nouvelle fixation 1) de l'indemnité de remplacement due aux détenteurs de l'attestation habilitant à faire des remplacements engagés sur base des dispositions de l'article 27 de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental 2) de l'indemnité due pour leçons supplémentaires assurées par les chargés de cours de la réserve de suppléants de l'enseignement fondamental respectivement par les détenteurs de l'attestation habilitant à

faire des remplacements engagés sur base de l'article 27 de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental.

Au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, et à l'instar de l'article 10, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, phrase liminaire, le Conseil d'État est d'avis qu'il y a lieu de présenter l'acte y visé de la manière suivante : « loi du 24 décembre 1946 portant a) allocation d'une indemnité aux fonctionnaires et employés de l'État, b) uniformisation du supplément familial, c) allocation d'un supplément aux pensionnaires, d) adaptation intégrale des traitements, indemnités et pensions au nombre-indice ».

La Commission des Finances modifie le texte dans ce sens.

Paragraphe 5

Le paragraphe en question a trait aux procédures d'autorisation des engagements de personnel au service de l'État et de certains services assimilés. Il reconduit le dispositif des exercices antérieurs.

Chapitre 5 – Dispositions sur la comptabilité de l'État

Article 12. Modification de la loi modifiée relative à la gestion, à l'accès, à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et à la régulation du marché ferroviaire

Dans son avis relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024, la Cour des comptes « est d'avis que le bien-fondé de certains fonds spéciaux doit être revu et que le nombre de fonds spéciaux doit être réduit en inscrivant les dépenses dans un article du budget de l'État. ».

Le présent article entend donner suite à cette recommandation de la Cour des comptes en supprimant les dispositions relatives au Fonds des raccordements ferroviaires internationaux de la loi modifiée relative à la gestion, à l'accès, à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et à la régulation du marché ferroviaire.

Le Conseil d'État constate que le point 1^o du présent article vise à remplacer le libellé de l'article 12 de la loi précitée qui dispose que « [l]es dépenses engendrées par ces participations sont à charge d'un fonds spécial, dénommé Fonds des raccordements ferroviaires internationaux. Le ministre ordonnance les dépenses à charge du Fonds des raccordements ferroviaires internationaux » par la disposition suivante :

« Les dépenses engendrées par ces participations sont imputées sur les crédits du budget des dépenses en capital du ministre ayant la Mobilité et les Travaux publics dans ses attributions. »

Le Conseil d'État relève que des dispositions similaires en la matière font généralement référence à un ministère au lieu de viser la fonction de ministre¹. En effet, les crédits inscrits dans le budget de l'État sont divisés selon les différents ministères et non pas en fonction des ministres. Ainsi, l'alimentation du fonds des raccordements ferroviaires internationaux se trouve inscrite à l'article 93.001 de la section 46.2 – Planification de la mobilité, Transports publics ferroviaires sous les chapitres 46 et 47–Ministère de la Mobilité et des Travaux publics du projet de budget sous avis.

Par conséquent, le Conseil d'État demande aux auteurs de se référer au « Ministère de la mobilité et des travaux publics ».

Dans un souci de meilleure lisibilité du texte, le Conseil d'État suggère de viser « les participations prévues à l'article 11 » au lieu de « ces participations ».

La Commission des Finances reprend les modifications proposées par le Conseil d'État.

Article 13. Modification de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État

Le budget pour ordre regroupe des opérations dans lesquelles l'État encaisse et reverse des fonds pour le compte de tiers, sans incidence nette sur ses propres finances. Conformément à l'article 78, paragraphe 3, de la loi modifiée du 8 juin 1999 relative au budget, à la comptabilité et à la trésorerie de l'État, les dépenses pour ordre ne devraient, en principe, pas excéder les recettes correspondantes à la clôture de l'exercice.

¹ À titre d'exemple : Art. 4 de la loi du 16 mars 2020 relative à la réalisation des infrastructures et aménagements pour la « Capitale Européenne de la Culture 2022 à Belval » : « Les dépenses visées à l'article 2 sont imputables sur les crédits du budget des dépenses en capital du Ministère de la mobilité et des travaux publics. »

Des écarts structurels entre les recettes et les dépenses du budget pour ordre sont toutefois régulièrement constatés, en raison notamment des mécanismes de paiement liés aux projets pluriannuels (avances et remboursements). Bien que ces opérations tendent à s'équilibrer, cet ajustement n'intervient souvent qu'à l'issue de plusieurs exercices, ce qui contrevient aux dispositions légales en vigueur.

Le Conseil d'État avait déjà proposé, dans son avis du 8 novembre 2005 sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2003, et l'a rappelé à maintes reprises par la suite, soit de « *se tenir au cadre légal en place, soit d'adapter celui-ci pour répondre aux contraintes posées par les errements de comptabilisation inhérents au budget et au compte pour ordre* ».

La Commission de l'Exécution budgétaire, qui l'a encore observé dernièrement dans son rapport sur le compte général de l'État 2023 du 2 décembre 2024, reprend les observations récurrentes de la Cour des comptes et « *encourage le Gouvernement à poursuivre ses efforts entrepris d'ores et déjà en vue de la réduction du déséquilibre dans le budget pour ordre* ». Prenant acte de ces observations réitérées, le Gouvernement a engagé, dans le cadre du projet de budget pour l'exercice 2025, une nouvelle réduction du nombre d'articles de recettes et de dépenses pour ordre, en préparation de leur suppression, désormais actée pour 2026.

Il est proposé de supprimer le budget pour ordre et de le remplacer par un budget pour compte de tiers, désormais intégré au budget de l'État. Cette réforme vise à réduire la fragmentation des comptes publics et à renforcer la transparence sur des opérations souvent méconnues, mais régulières et parfois significatives. Sauf dispositions contraires et dûment motivées, les articles de recettes et de dépenses pour ordre sont remplacés par des articles regroupés sous deux nouveaux titres : « *Recettes pour compte de tiers* » et « *Dépenses pour compte de tiers* ». Cette modification introduit donc implicitement un équilibre pluriannuel entre recettes et dépenses pour compte de tiers, plus conforme à la réalité économique et comptable des opérations en question.

La numérotation des cinq derniers chiffres des nouveaux articles de dépenses pour compte de tiers est attribuée conformément au plan comptable. Les codes des recettes sont également définis selon ce même référentiel. Les libellés des recettes et des dépenses pour compte de tiers sont simplifiés et harmonisés afin de faciliter la gestion, le contrôle, le rapprochement entre recettes et dépenses pour compte de tiers, ainsi que la correspondance avec les anciens articles pour ordre.

Par ailleurs, une distinction explicite est opérée entre, d'une part, les opérations pour compte de tiers, considérées comme neutres dans le système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC 2010), et d'autre part, les opérations courantes et en capital. Cette clarification vise à améliorer la lisibilité budgétaire et à renforcer la cohérence des imputations comptables.

Dans le cadre de la suppression du budget pour ordre, les soldes cumulés constatés à la fin de l'exercice 2025, qu'ils soient positifs ou négatifs, feront l'objet d'une régularisation budgétaire. À cet effet, il est procédé à l'inscription, dans le budget pour compte de tiers, d'un article de recette intitulé « *Régularisation des soldes cumulés négatifs à la fin 2025 – ancien budget pour ordre* » et d'un article de dépense intitulé « *Régularisation des soldes cumulés positifs à la fin 2025 – ancien budget pour ordre* ».

Le ministre des Finances agira en qualité d'ordonnateur des opérations précitées. Les départements concernés sont tenus d'identifier l'origine des écarts constatés et de mettre en œuvre les mesures nécessaires à leur régularisation complète d'ici la fin de l'année 2026, dans un souci de transparence.

Tel qu'expliqué au commentaire des articles, le présent article a trait au remplacement du budget des recettes et dépenses « pour ordre » par le budget des recettes et dépenses « pour compte de tiers ». Le Conseil d'État relève qu'il est fait référence à un avis émis de sa part en 2005. Vingt ans après, le Gouvernement propose d'adapter le cadre légal afin de régler des problèmes liés à la comptabilisation inhérente au budget et au compte pour ordre.

Dans cette logique, le point 1° de l'article sous revue vise à effectuer des adaptations terminologiques à l'article 3 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État afin d'y remplacer les références et le point 2° vise à abroger l'article 78 de la même loi.

Au point 2°, le Conseil d'État suggère d'abroger le chapitre 16 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État dans son ensemble, dès lors que l'abrogation de l'article 78 par la disposition sous examen rend ce chapitre sans objet.

La Commission des Finances suit cette recommandation.

Article 14. Constitution de services de l'État à gestion séparée

En exécution de l'article 74, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, la liste des administrations et institutions qui fonctionnent sous le régime de « *services de l'État à gestion séparée* » est arrêtée annuellement par la loi budgétaire relative à l'exercice budgétaire concerné.

Selon le Conseil d'État, au point II, il faut écrire « École internationale de Differdange et d'Esch-sur-Alzette » et au point IV, phrase liminaire, il convient d'écrire le mot « Administration » au pluriel.

La Commission des Finances procède aux modifications dans ce sens.

Article 16. Avances – marchés à caractère militaire

Aux termes de l'article 46, alinéa 3, de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics, le montant de l'avance à concéder pour un même contrat ne peut excéder 40 pour cent du montant estimé du marché. L'application de cette limite, déjà prévue par l'ancienne législation sur les marchés publics, aux travaux, fournitures et services à caractère militaire, a cependant dû être suspendue pour les exercices antérieurs.

Comme les circonstances particulières qui ont justifié l'introduction de cette disposition dérogatoire n'ont pas changé entretemps, elle doit une nouvelle fois être prorogée pour l'exercice 2026.

Le Conseil d'État constate qu'il s'agit de la reprise intégrale de l'article 13 de la loi budgétaire de 2025, un texte qu'on retrouve tel quel dans des lois budgétaires antérieures. Comme l'origine de l'inapplicabilité de la dérogation de la limite des avances pour les marchés à caractère militaire ne semble pas être liée à un phénomène temporaire, mais être de nature permanente, le Conseil d'État suggère de procéder à une adaptation de la loi précitée du 8 avril 2018 au lieu de continuer à prévoir des dérogations annuelles par le biais de la loi budgétaire.

La Commission des Finances est informée du fait qu'une telle adaptation sera entreprise en 2026.

Chapitre 7 – Dispositions concernant les fonds d'investissements

Article 23. Dispositions concernant le Fonds des routes – Projets de construction

Cet article reconduit une disposition analogue de la loi budgétaire de l'exercice précédent. Il vise à permettre l'imputation, sur les crédits du Fonds des routes, des dépenses d'investissement liées aux projets de construction figurant à l'annexe V. Ces projets, bien qu'inférieurs au seuil prévu à l'article 80, paragraphe 1^{er}, lettre c), de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, présentent un volume trop important pour être absorbés par les crédits du budget en capital du département des Travaux publics.

Cet article permet également de déclarer d'utilité publique les projets énumérés à l'annexe V.

À la suite du vote de la loi du 29 mai 2009 portant modification de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un Fonds des routes, les dépenses relatives aux projets relevant du domaine de la voirie normale – notamment les routes nationales, chemins repris, ouvrages d'art, ouvrages hydrauliques, pistes cyclables, couloirs de bus, plates-formes intermodales, gares routières – sont désormais prises en charge par les crédits du Fonds des routes.

Il en résulte que le présent article devra tenir compte, en plus des projets de la grande voirie, également des projets du domaine de la voirie normale.

Le Conseil d'État constate que le libellé du présent article constitue une reprise adaptée de l'article 31, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 20 décembre 2024.

Il constate également que les auteurs ont omis de reprendre le paragraphe 2 de l'article précité qui dispose que « [l]es dépenses d'investissements concernant les travaux de construction, des équipements techniques et des équipements de la voirie ne peuvent excéder les montants fixés pour chaque projet dans le tableau figurant à l'annexe V, sans préjudice des incidences des hausses légales susceptibles d'intervenir jusqu'à l'achèvement des travaux ». L'explication semble consister dans le fait que, contrairement à l'annexe V de la loi précitée du 20 décembre 2024, l'annexe V de la loi en projet ne prévoit plus de montants précis pour chaque projet qui y est listé, les projets étant répartis en grandes catégories en fonction de leur coût.

Le Conseil d'État attire l'attention du législateur sur le fait que la nouvelle disposition ne comporte plus d'interdiction de dépasser les montants maxima fixés pour chaque projet énuméré à l'annexe V.

Seul le dépassement du seuil fixé par la loi en exécution de l'article 117, paragraphe 3, de la Constitution implique une autorisation par la voie d'une loi spéciale, tout comme le dépassement du montant autorisé par une telle loi spéciale.

Article 25. Dispositions concernant le Fonds pour la gestion de l'eau – Frais d'études

(1) Cette disposition reconduit la disposition identique inscrite dans la loi budgétaire de l'exercice 2025 :

Les articles 65 et 71 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau (notamment tels que remplacés par les articles 32 et 35 de la loi du 20 juillet 2017 modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau), autorisent le ministre ayant la gestion de l'eau sous sa tutelle à imputer sur ce fonds la participation financière de l'État aux frais d'études, y inclus l'évaluation de l'état constructif et opérationnel des infrastructures existantes nécessaires à la réalisation des mesures visées.

Cependant, lorsque la participation de l'État dépasse le montant de 60 000 000 euros, conformément à l'article 80, paragraphe 1^{er}, lettre d), de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, aucune participation de l'État ne peut être versée avant le vote de la loi autorisant l'État à accorder sa participation.

Afin de pouvoir soumettre un projet de loi de financement à la Chambre des députés, il est nécessaire de réaliser des études menant à l'élaboration des devis, qui constituent la base des différents projets d'assainissement pouvant bénéficier d'une allocation de subside, conformément au taux de participation prévu par la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau.

Le Conseil d'État indique qu'au paragraphe 1^{er}, il convient de remplacer le mot « ci-dessous » par une référence précise aux dispositions visées, ceci à deux reprises.

La Commission des Finances remplace, à deux reprises, les mots « ci-dessous » par les mots « au paragraphe 2 ».

(2) Il est ainsi proposé, par le biais du présent article, d'autoriser le Fonds pour la gestion de l'eau à liquider les frais d'études nécessaires à la préparation des lois de financement reprises au paragraphe 2, selon les taux prévus à l'article 65 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 précitée.

Le Conseil d'État indique qu'au paragraphe 2, deuxième phrase, phrase liminaire, il y a lieu d'écrire « le même que celui qui est applicable aux projets énumérés ci-dessous : » et qu'au paragraphe 2, deuxième phrase, premier tiret, il convient d'écrire « quatrième étape ».

La Commission des Finances modifie le texte dans ce sens.

Article 26. Fonds pour la protection de l'environnement – Frais d'études pour la mise en œuvre de l'action SuperDrecksKëscht au-delà de l'année 2028

Le Conseil d'État signale qu'à l'intitulé de l'article et au paragraphe 1^{er}, il y a lieu de faire figurer le mot « SuperDrecksKëscht » entre guillemets.

Dans un souci de cohérence rédactionnelle interne du texte, le Conseil d'État suggère de reformuler l'intitulé de l'article comme suit :

« Dispositions concernant le Fonds pour la protection de l'environnement – Frais d'études pour la mise en œuvre de l'action « SuperDrecksKëscht » au-delà de l'année 2028 ».

La Commission des Finances reprend le libellé proposé par le Conseil d'État.

(1) Cette disposition est nécessaire pour permettre au ministre de l'Environnement d'entamer les études nécessaires à la mise en œuvre de l'action SuperDrecksKëscht au-delà de 2028. En effet, la loi du 15 juillet 2022 relative au financement de l'action SuperDrecksKëscht stipule que le Gouvernement est autorisé à prendre en charge les frais de l'action SuperDrecksKëscht dans la période du 1^{er} janvier 2018 jusqu'au 31 décembre 2028. Ces frais sont imputés sur le Fonds pour la protection de l'environnement conformément aux dispositions de l'article 4, lettre b), de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement.

Afin de pouvoir soumettre un projet de loi de financement à la Chambre des députés, il est nécessaire de réaliser des études menant à l'élaboration des devis qui sont la base de l'action SuperDrecksKëscht au-delà de 2028.

Le Conseil d'État signale qu'au paragraphe 1^{er}, il y a lieu de supprimer l'espace après le mot « géotechniques ».

La Commission des Finances procède à la suppression en question.

(2) Il est ainsi proposé, par le biais du présent article, d'autoriser le Fonds pour la protection de l'environnement à réaliser les frais d'études nécessaires à la préparation de la loi de financement de l'action SuperDrecksKëscht au-delà de 2028.

Chapitre 8 – Dispositions concernant la Sécurité sociale et la Santé

Article 27. Modification du Code de la sécurité sociale

La présente disposition prévoit une dotation étatique à hauteur de 59 millions d'euros sur la période portant sur les années 2026 à 2030 au profit de l'assurance maladie-maternité en vue de contribuer par un financement forfaitaire aux charges incombant à la Caisse nationale de santé.

Au point 2°, à l'article 40, à rétablir, le Conseil d'État signale qu'en ce qui concerne les montants d'argent, ceux-ci sont à rédiger en chiffres et les tranches de mille sont séparées par une espace insécable. Partant, il faut écrire « 59 000 000 euros ».

La Commission des Finances procède à la modification correspondante.

Chapitre 9 – Dispositions diverses

Article 28. Modification de la loi du 19 décembre 2003 portant réactivation du fonds d'équipement militaire

L'introduction du point c) vise à permettre explicitement l'alimentation du fonds d'équipement militaire (FEM) par des recettes, remboursements, contributions ou participations financières provenant de sources externes.

Cette modification répond à des impératifs opérationnels futurs ainsi qu'aux enseignements tirés de projets antérieurs, et en particulier des coopérations internationales où des versements de partenaires extérieurs constituent une pratique courante. Son introduction permettra à la Défense d'utiliser directement les fonds reçus et de financer, entre autres, la quote-part de ses partenaires.

Des exemples concrets incluent la coopération avec l'OTAN, des pays partenaires dans le cadre du soutien militaire de l'Ukraine, du programme GovSat-1 et, à l'avenir, du satellite GovSat-2 ainsi que le bataillon binational. L'alimentation du FEM par des versements externes doit être expressément prévue par la loi, car elle répond à la fois à une réalité opérationnelle et à un impératif de coopération. Afin de permettre la réception directe de fonds en provenance de sources externes – notamment dans le cadre d'investissements antérieurs réalisés via le FEM et dans le cadre des coopérations internationales – il est nécessaire d'ouvrir explicitement le FEM à ce type de ressources.

Il est précisé que les sommes ainsi reçues sont portées directement en recettes du fonds. Ceci garantit leur traçabilité et leur affectation immédiate aux investissements concernés par le FEM, qui continue à constituer un instrument financier essentiel spécifiquement adapté aux besoins d'investissement et opérationnels de la Défense.

Selon le Conseil d'État, il convient de reformuler l'article sous revue comme suit :

« Art. 28. Modification de la loi du 19 décembre 2003 portant réactivation du fonds d'équipement militaire »

À la suite de l'article 2, alinéa 1^{er}, lettre b), de la loi du 19 décembre 2003 portant réactivation du fonds d'équipement militaire, il est inséré une lettre c) nouvelle, libellée comme suit :

« c) [...] » »

La Commission des Finances reprend la formulation proposée par le Conseil d'État.

Article 29. Modification de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse

Dans un contexte marqué par l'augmentation du coût de la vie et notamment des charges liées à l'accueil des enfants, le maintien des plafonds actuels ne reflète plus les réalités économiques et sociales. L'adaptation de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse procède donc par une augmentation d'un euro du montant horaire à payer par l'État. Le montant passe désormais de 6 euros à 7 euros à deux endroits de la loi, à savoir à l'article 26 et à l'article 38bis.

Selon le Conseil d'État, le point 1° est à reformuler comme suit :

« 1° À l'article 26, point 1°, deuxième tiret, le mot « six » est remplacé par le mot « sept » ; ».

Par analogie, cette observation vaut également pour le point 2°.

La Commission des Finances modifie les deux points dans ce sens.

Article 30. Modification de la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques

Cet article transpose en partie la Directive (UE) 2024/1265 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant la Directive 2011/85/UE et adapte en conséquence la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques.

Les modifications introduites visent à élargir et renforcer l'évaluation des finances publiques, à améliorer la transparence en matière de risques budgétaires, à consolider le rôle du Conseil national des finances publiques en tant qu'organisme indépendant, et à accroître l'appropriation nationale par un contrôle parlementaire renforcé.

Ces modifications interviennent à la suite des modifications déjà apportées précédemment à travers la loi du 23 décembre 2016 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2017 et la loi du 15 décembre 2017 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2018.

1° L'article 3, paragraphe 5, de la susdite loi modifiée du 12 juillet 2014 est modifié comme suit :

À la lettre a), il est précisé que l'analyse des finances publiques doit également tenir compte de la croissance durable et inclusive.

Le point 1°, lettre a), prévoit l'insertion des mots « et la croissance durable et inclusive » après les mots « finances publiques des administrations publiques » à l'article 3, paragraphe 5, troisième tiret, de la loi précitée du 12 juillet 2014. Le Conseil d'État recommande de reformuler le texte, étant donné que le libellé de la disposition à modifier vise les « finances des administrations publiques ».

La Commission des Finances suit la recommandation du Conseil d'État en supprimant le mot « publiques ».

À la lettre b), il est prévu que l'évaluation des politiques envisagées couvre non seulement la soutenabilité des finances publiques, mais aussi les risques climatiques, l'impact environnemental et les effets distributifs.

À la lettre c), il est ajouté que doivent figurer des explications sur les écarts entre lois de programmation successives, des informations sur les engagements conditionnels (garanties, prêts improductifs, passifs d'entreprises publiques), sur les coûts liés aux catastrophes et aux chocs climatiques, ainsi que sur les participations publiques économiquement significatives.

2° À l'article 7

À la lettre a), il est précisé que le Conseil national des finances publiques (le Conseil) est érigé en organisme indépendant au sens du droit de l'Union, en remplacement de l'ancienne référence au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance.

Le Conseil d'État constate que le point 2°, lettre a), vise à remplacer l'article 7, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 12 juillet 2014 qui dispose actuellement qu'« [i]l est instauré un organisme indépendant au sens de l'article 3 du traité sous la dénomination « Conseil national des finances publiques » ci-après le « Conseil » », par la disposition suivante :

« Il est instauré un organisme indépendant au sens de l'article 8*bis* de la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, tel qu'introduit par la directive (UE) 2024/1265 du 29 avril 2024, sous la dénomination « Conseil national des finances publiques », ci-après dénommé le « Conseil ». »

Le Conseil d'État estime qu'il convient de se référer à l'acte national de transposition au lieu de la directive européenne. Comme, en l'occurrence, c'est notamment la disposition en projet qui transpose l'article 8*bis* de la directive 2011/85/UE précitée dans sa teneur issue des modifications prévues par la directive (UE) 2024/1265, il y a lieu de reformuler la disposition sous revue en omettant le renvoi aux textes européens.

La Commission des Finances suit la recommandation du Conseil d'État et supprime le renvoi aux textes européens.

À la lettre b), il est ajouté que le Conseil fait l'objet d'évaluations externes régulières menées par des experts indépendants.

Le Conseil d'État constate que le point 2°, lettre c), vise à compléter l'article 7, paragraphe 5, de la loi précitée du 12 juillet 2014 par deux phrases nouvelles qui disposent que « [l]e Conseil est habilité à demander des informations économiques, financières et budgétaires auprès des organes, administrations et services de l'État, sans entraver la marche des services. Les informations ainsi obtenues ne peuvent être utilisées par le Conseil qu'aux fins de l'accomplissement de ses missions ». La modification en question semble transposer l'article 1^{er}, paragraphe 9, de la directive (UE) 2024/1265 précitée qui insère un article 8*bis*, paragraphe 3, lettre d), dans la directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres disposant que :

« 4. Les institutions budgétaires indépendantes :

[...]

d) disposent d'un accès adéquat et en temps utile aux informations nécessaires à l'accomplissement de leurs missions ;

[...]. »

Le Conseil d'État s'interroge sur la nécessité de préciser que les informations obtenues ne peuvent être utilisées qu'aux fins de l'accomplissement des missions du Conseil alors que cet organe ne peut agir que dans le cadre de ses missions légales. Il estime que la référence à la notion d'entrave à la marche des services est à considérer comme inappropriée eu égard au fait que l'accès aux données nécessaires à l'accomplissement doit rester garanti. Il y a lieu de modifier le libellé en ce sens.

La Commission des Finances décide de maintenir le texte initial de la lettre c).

3° À l'article 8

À la lettre a), il est précisé que le Conseil évalue désormais l'homogénéité, la cohérence et l'efficacité du cadre budgétaire national.

À la lettre b), il est proposé que le CNFP est habilité à évaluer le plan budgétaire et structurel national à moyen terme (PBSN), ainsi que les rapports d'avancement y afférents, y compris la conformité de la trajectoire des dépenses nettes aux résultats budgétaires.

À la lettre c), il est prévu que ses avis soient transmis non seulement au Gouvernement, mais également à la Chambre des députés.

*

Le Conseil d'État relève que le Gouvernement a opté pour un maintien des dispositions relatives à l'objectif budgétaire à moyen terme et à la loi de programmation financière pluriannuelle telle que déterminée à l'article 3, paragraphes 1^{er} à 4, de la loi modifiée du 12 juillet 2014 précitée.

Il faudra veiller à effectuer dorénavant un lien entre ces instruments de planification budgétaire et de garantie de la soutenabilité des finances publiques et les nouveaux instruments et trajectoires d'ajustement mises en place à partir de 2024 dans le cadre de la reconfiguration du Semestre européen, c'est-à-dire le nouveau cadre de gouvernance budgétaire de l'Union européenne.

Selon le Conseil d'État, il est indispensable de relier les anciens instruments de programmation avec les plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme, qui sont au cœur du nouveau cadre de gouvernance européen et qui doivent présenter un engagement à moyen terme sous forme de trajectoire des dépenses primaires nettes. Au niveau de l'Union européenne, ce nouvel indicateur opérationnel unique pour la surveillance budgétaire remplace désormais l'objectif budgétaire à moyen terme. Les États membres sont libres de compléter ce dispositif européen par des indicateurs nationaux complémentaires, une option retenue par le Gouvernement en maintenant l'instrument de mesure et de planification de l'objectif budgétaire à moyen terme en droit national.

Observations légistiques du Conseil d'État :

Au point 1°, la phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« L'article 3, paragraphe 5 est modifié comme suit : ».

Par analogie, cette observation vaut également pour les points 2°, phrase liminaire, et 3°, phrase liminaire.

Au point 1°, lettre c), phrase liminaire, les mots « il est inséré » sont à remplacer par les mots « sont insérés ».

Au point 1°, lettre c), à l'article 3, paragraphe 5, septième tiret, à insérer, les mots « au capital de sociétés privées et publiques pour des montants économiquement significatifs. » » y figurant en trop sont à omettre.

Au point 2°, lettre a), la phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« Le paragraphe 1^{er} est remplacé comme suit : ».

Tenant compte de ce qui précède, au point 2°, lettre a), la nouvelle teneur du paragraphe 1^{er} est à faire précéder par le numéro de paragraphe afférent entouré de parenthèses « (1) ».

Au point 2°, lettre a), à l'article 7, paragraphe 1^{er}, dans sa teneur proposée, le qualificatif « bis » est à écrire en caractères italiques et il est indiqué d'écrire « [...], ci-après ~~dénommé~~ le « Conseil » ».

Au point 2°, lettre b), il y a lieu de remplacer les mots « à la troisième phrase » par les mots « alinéa 3, première phrase, ».

Au point 2°, lettre c), il convient de reformuler la phrase liminaire comme suit :

« Au paragraphe 5, il est ajouté une première phrase nouvelle libellée comme suit : ».

Au point 3°, lettre a), phrase liminaire, les mots « un point d) libellé » sont à remplacer par les mots « une lettre d) libellée ». Par analogie, cette observation vaut également pour le point 3°, lettre b), phrase liminaire.

Au point 3°, lettre c), le Conseil d'État signale que la formule « est complété par » signifie que l'on se place à la fin de la subdivision considérée pour insérer une disposition, ce qui rend les mots « *in fine* » superflus.

La Commission des Finances modifie le texte dans le sens des recommandations du Conseil d'État.

Article 31. Fonds spécial d'aides financières à l'exportation

L'article 37, paragraphe 1^{er}, point 1°, de la loi modifiée du 4 décembre 2019 relative à l'Office du Ducroire Luxembourg dispose que le budget du Fonds spécial d'aides financières à l'exportation est alimenté par un prélèvement sur un crédit à inscrire chaque année au budget du ministre ayant l'Économie dans ses attributions.

Conformément à l'annexe B du règlement interne du Gouvernement publié au Mémorial A N°779 du 28 novembre 2023, les attributions du Commerce extérieur ont été transférées du Ministère de l'économie vers le Ministère des affaires étrangères et européennes, de la défense, de la coopération et du commerce extérieur. Ce transfert inclut la Direction de la promotion du commerce extérieur et des investissements.

En conséquence de ce transfert de compétences, il est nécessaire de modifier la loi du 4 décembre 2019 relative à l'Office du Ducroire Luxembourg, telle que modifiée, pour refléter la nouvelle répartition des attributions ministérielles. Plus précisément, la référence au « *ministre ayant l'Économie dans ses attributions* » sera remplacée par « *ministre ayant le Commerce Extérieur dans ses attributions* ». Ainsi, à l'article 37, paragraphe 1^{er}, point 1°, les termes « *l'Économie* » seront remplacés par « *le Commerce extérieur* ».

Pour l'exercice budgétaire 2024, un accord exceptionnel du contrôle financier a été accordé afin de ne pas léser les intérêts légaux des entreprises exportatrices luxembourgeoises et, pour l'exercice 2025, une dérogation a été octroyée pour assurer la continuité des mesures de soutien.

En ce qui concerne la loi du budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2026, dans l'éventualité où la modification législative ne pourrait être finalisée et adoptée avant la fin de l'exercice budgétaire 2025, il est proposé d'inclure de nouveau une disposition dérogatoire. Cette disposition permettra de déroger à l'article 37, paragraphe 1^{er}, point 1°, de la loi du 4 décembre 2019 relative à l'Office du Ducroire Luxembourg, telle que modifiée, afin d'autoriser ainsi le versement d'aides financières à l'exportation. Cette dérogation permettant à l'ODL de remplir ses obligations légales envers les entreprises exportatrices luxembourgeoises.

Ces modifications visent à assurer la continuité du soutien public aux exportations luxembourgeoises malgré les changements organisationnels et à éviter toute interruption dans l'engagement des dépenses liées aux aides financières à l'exportation. La disposition dérogatoire pour l'exercice budgétaire 2026 est essentielle afin de compenser le délai requis pour l'adoption des modifications législatives prévues.

Au commentaire de l'article sous revue, les auteurs expliquent que suite au transfert par voie d'arrêté grand-ducal des compétences en matière de commerce extérieur du Ministère de l'économie vers le

Ministère des affaires étrangères, de la défense, de la coopération et du commerce extérieur, il est nécessaire d'adapter la loi modifiée du 4 décembre 2019. Le Conseil d'État comprend cette démarche qui améliore la lisibilité du texte. D'un point de vue strictement juridique elle n'est pas indispensable dans la mesure où il est admis qu'en vertu de l'article 92 de la Constitution l'organisation du Gouvernement approuvée par arrêté grand-ducal, s'impose aux lois en vigueur, « à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi ».

En attente de ladite adaptation et afin de garantir le versement d'aides financières à l'exportation, l'article sous revue vise à instaurer, pour l'exercice 2026, une dérogation à l'article 37, paragraphe 1^{er}, point 1^o, de la loi modifiée du 4 décembre 2019 relative à l'Office du Ducroire Luxembourg qui dispose que :

« (1) Pour les activités exercées par l'ODL au titre de l'article 8, paragraphe 3, il est créé un Fonds spécial d'aides financières à l'exportation, dont le budget est alimenté par :

1^o un prélèvement sur un crédit à inscrire chaque année au budget du ministre ayant l'Économie dans ses attributions et qui est à comptabiliser dans la rubrique des recettes du fonds spécial ; ».

Le Conseil d'État attire l'attention du législateur sur le fait que, dans le cas où la loi précitée du 4 décembre 2019 sera encore modifiée avant la fin de l'exercice budgétaire 2025, il convient d'omettre l'article sous revue comme étant superfluetatoire.

La Commission des Finances constate que la procédure législative en question n'a pas encore été lancée et que donc l'éventualité soulevée par le Conseil d'État ne se réalisera pas.

En ce qui concerne la référence textuelle au « ministre ayant le Commerce extérieur dans ses attributions », le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'endroit de l'article 12. Il recommande de se référer au ministère et non au ministre.

La Commission des Finances remplace la référence au ministre par celle au ministère correspondant.

Article 32. Autorisation d'émission d'emprunts à moyen et long terme

La présente disposition a pour objet de conférer au ministre ayant le Trésor dans ses attributions l'autorisation d'émettre des emprunts pour un montant maximum de 6 000 000 000 euros. Ce montant tient compte du niveau anticipé des liquidités disponibles en 2026, du déficit prévisible de l'Administration centrale, du projet d'un emprunt grand public de type « defense bond » (150 000 000 euros), ainsi que du besoin de refinancement de la dette à moyen et long terme venant à échéance au cours de l'année 2026 (1 700 000 000 euros), tout en prévoyant une marge pour parer des situations imprévues. Il tient également compte des besoins prévisibles en liquidités au cours du premier trimestre de l'année 2027 (au regard notamment d'un emprunt de 2 000 000 000 euros venant à échéance au 1^{er} février), afin de permettre une certaine flexibilité et disposer de l'option, en fonction de l'évolution des marchés, de prévoir un éventuel préfinancement dès 2026. Il ne présente aucune indication quant au besoin de financement effectif ou prévisible au cours des exercices en question.

Les émissions correspondantes pourront se faire en une ou plusieurs fois, en fonction des conditions de marché, à évaluer par la Trésorerie de l'État. L'autorisation étant limitée dans le temps, le solde restant disponible au 31 décembre 2026 ne pourra pas être reporté sur l'année 2027.

Le Conseil d'État constate qu'au présent article, les auteurs ne précisent pas que le solde disponible de l'autorisation d'emprunt inscrite à l'article 48 de la loi budgétaire pour 2025 est annulé au motif que « [l']autorisation en question ayant été limitée dans le temps, le solde restant disponible au 31 décembre 2026 ne pourra pas être reporté sur 2027 ». Le Conseil d'État constate qu'à l'instar de l'article 39 de la loi budgétaire pour 2023, qui prévoyait également une autorisation limitée dans le temps, le solde disponible avait été annulé par l'article 32, paragraphe 2, de la loi budgétaire pour 2024. Il aurait préféré que le Gouvernement ait suivi une démarche similaire dans le cadre de la présente loi budgétaire.

La Commission des Finances constate que l'article 32 précise que l'autorisation d'emprunter vaut uniquement pour l'année 2026. L'article correspondant du budget 2025 limite l'autorisation d'emprunter à l'année 2025 et il n'est donc pas nécessaire d'annuler le montant (ou le restant du montant) de l'année précédente (qui s'éteint automatiquement au début de l'année suivante).

Chapitre 10 – Dispositions finales

Article 33. Intitulé de citation

Cet article est similaire à l'article 49 de la loi budgétaire du 20 décembre 2024.

Le Conseil d'État signale que la date relative à l'acte en question fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent.

Article 34. Entrée en vigueur

Le présent article fixe l'entrée en vigueur de la présente loi au 1^{er} janvier 2026, à l'exception de l'article 3, qui est applicable à partir de l'année d'imposition 2026.

Étant donné que l'année d'imposition 2026 coïncide avec l'année civile, le Conseil d'État demande de reformuler le libellé de l'article sous revue comme suit :

« La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2026. ».

La Commission des Finances décide de ne pas reprendre le libellé proposé par le Conseil d'État.

B. Texte du projet de loi n° 8600

PROJET DE LOI

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

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

Chapitre 1^{er} – Arrêté du budget

Art. 1^{er}. Arrêté du budget

Le budget de l'État pour l'exercice 2026 est arrêté aux montants suivants et conformément aux tableaux figurant à l'annexe I°:

– Recettes courantes	26 875 821 633 euros
– Recettes en capital	148 150 200 euros
– Recettes pour compte de tiers	11 421 750 645 euros
– Recettes des opérations financières	3 200 250 600 euros
– Dépenses courantes	25 799 872 471 euros
– Dépenses en capital	4 283 377 173 euros
– Dépenses pour compte de tiers	11 421 751 645 euros
– Dépenses des opérations financières	1 852 606 296 euros

Chapitre 2 – Dispositions fiscales

Art. 2. Prorogation des lois établissant les impôts

Les impôts directs et indirects existant au 31 décembre 2025 sont recouvrés pendant l'exercice 2026 d'après les lois qui en règlent l'assiette, les taux ou tarifs et la perception sous réserve des dispositions de l'article 3.

Art. 3. Modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

La loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu est modifiée comme suit :

1° À l'article 102, alinéa 6, le tableau des coefficients de réévaluation est remplacé par le tableau ci-après : «

<i>Année</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Année</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Année</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Année</i>	<i>Coefficient</i>
1918 et antérieures	206,57	1951	8,38	1985	2,24	2019	1,16
		1952	8,24	1986	2,23	2020	1,15
1919	93,90	1953	8,25	1987	2,23	2021	1,12
1920	50,26	1954	8,17	1988	2,20	2022	1,06
1921	51,43	1955	8,18	1989	2,13	2023	1,02
1922	55,20	1956	8,14	1990	2,05	2024	1,00
1923	46,66	1957	7,78	1991	1,99	et postérieures	
1924	41,55	1958	7,73	1992	1,93		
1925	39,71	1959	7,70	1993	1,86		
1926	33,51	1960	7,68	1994	1,82		
1927	26,55	1961	7,63	1995	1,79		
1928	25,47	1962	7,56	1996	1,76		
1929	23,71	1963	7,35	1997	1,74		
1930	23,29	1964	7,13	1998	1,72		
1931	25,97	1965	6,90	1999	1,70		
1932	29,91	1966	6,72	2000	1,65		
1933	30,07	1967	6,56	2001	1,61		
1934	31,25	1968	6,36	2002	1,58		
1935	31,83	1969	6,22	2003	1,55		
1936	31,66	1970	5,95	2004	1,51		
1937	29,99	1971	5,68	2005	1,48		
1938	29,15	1972	5,40	2006	1,44		
1939	29,24	1973	5,09	2007	1,41		
1940	26,89	1974	4,65	2008	1,36		
1941	17,34	1975	4,20	2009	1,36		

<i>Année</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Année</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Année</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Année</i>	<i>Coefficient</i>
1942	17,34	1976	3,82	2010	1,33		
1943	17,34	1977	3,58	2011	1,28		
1944	17,34	1978	3,47	2012	1,25		
1945	13,82	1979	3,32	2013	1,23		
1946	10,97	1980	3,13	2014	1,22		
1947	10,55	1981	2,89	2015	1,22		
1948	9,88	1982	2,65	2016	1,22		
1949	9,38	1983	2,43	2017	1,19		
1950	9,05	1984	2,30	2018	1,18		

»

- 2° À l'article 152^{ter}, alinéa 2, deuxième phrase, les mots « 192 euros » sont remplacés par les mots « 216 euros » et les mots « $[192 - (\text{bénéfice net} - 40.000) \times 0,0048]$ » sont remplacés par les mots « $[216 - (\text{bénéfice net} - 40.000) \times 0,0054]$ ».
- 3° À l'article 154^{quater}, alinéa 2, deuxième phrase, les mots « 192 euros » sont remplacés par les mots « 216 euros » et les mots « $[192 - (\text{salaire brut} - 40.000) \times 0,0048]$ » sont remplacés par les mots « $[216 - (\text{salaire brut} - 40.000) \times 0,0054]$ ».
- 4° À l'article 154^{quinquies}, alinéa 2, deuxième phrase, les mots « 192 euros » sont remplacés par les mots « 216 euros » et les mots « $[192 - (\text{pension ou rente brute} - 40.000) \times 0,0048]$ » sont remplacés par les mots « $[216 - (\text{pension ou rente brute} - 40.000) \times 0,0054]$ ».

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

La loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau est modifiée comme suit :

- 1° L'article 15, paragraphe 3 est remplacé par la disposition suivante :

« (3) La taxe est fixée à 0,158 euro par mètre cube, sauf pour les prélèvements ne dépassant pas le volume de 200 mètres cubes par an, pour lesquels elle est fixée au montant forfaitaire de 31,6 euros par an. ».

- 2° L'article 16, paragraphe 2, alinéa 3, est remplacé comme suit :

« À partir du 1^{er} janvier 2026, la taxe par unité de charge polluante, ci-après « taxe unitaire », des eaux rejetées est fixée à 1,58 euro. »

Art. 5. Modification de 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

L'article 1^{er} de 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 est modifié comme suit :

- 1° Au paragraphe 1^{er} sont apportées les modifications suivantes :

- a) L'alinéa 1^{er} est modifié comme suit :

- i) Les mots « , de carburants renouvelables d'origine non biologique ou d'électricité renouvelable, » sont insérés entre les mots « biocarburants » et « au sens de la directive (UE) 2018/2001 » ;
- ii) Les mots « et de ses actes délégués, » sont insérés entre les mots « de l'énergie produite à partir de sources renouvelables » et « qui respectent les critères de durabilité y prévus » ;
- iii) Les chiffres « 8,80% » sont remplacés par les chiffres « 9% » ;
- iv) Les mots « dès que cette dernière est complètement accessible » sont supprimés ;

- b) L'alinéa 2 est modifié comme suit :

- i) Les mots « les biocarburants » sont remplacés par les mots « l'essence et le gasoil routier » ;
- ii) Les mots « 1,1% de matières premières énumérées à l'annexe IX, partie A » sont remplacés par les mots « 1,5% de biocarburants avancés au sens » ;

- c) À l'alinéa 5, les chiffres « 8,80% » sont remplacés par les chiffres « 9% » ;
- 2° Au paragraphe 1*bis* sont apportées les modifications suivantes :
- a) À l'alinéa 1^{er}, les mots « 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, » sont remplacés par les mots « 2018/2001 précitée et de ses actes délégués » ;
- b) L'alinéa 2 est modifié comme suit :
- i) Le mot « consommation » est remplacé par le mot « fourniture » ;
- ii) Il est ajoutée une quatrième phrase nouvelle ayant la teneur suivante :
« Pour le mécanisme de crédits, les crédits exprimés en kilowattheures sont convertis en gigajoules. » ;
- 3° Au paragraphe 3, les mots « de carburants renouvelables d'origine non biologique ou d'électricité renouvelable » sont insérés entre les mots « biocarburants » et « qui aurait dû être utilisée ».

Chapitre 3 – Dispositions relatives au logement

Art. 6. Modification de la loi modifiée du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement »

À l'article 24 de la loi modifiée du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement », les mots « deux cent cinquante » sont remplacés par les mots « cinquante ».

Art. 7. Modification de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable

L'article 14 de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable est modifié comme suit :

- 1° Le paragraphe 2 est modifié comme suit :
- a) À l'alinéa 2, les nombres « 900 » sont remplacés par les nombres « 1886 » ;
- b) À l'alinéa 3, les nombres « 450 » sont remplacés par les nombres « 943 » ;
- 2° Le paragraphe 4 est modifié comme suit :
- a) Le point 1° est modifié comme suit:
- i) Les nombres « 1300 » sont remplacés par les nombres « 2300 » ;
- ii) Les nombres « 650 » sont remplacés par les nombres « 1150 » ;
- b) Au point 2°, les nombres « 1300 » sont remplacés par les nombres « 2300 ».

Chapitre 4 – Dispositions concernant le budget des dépenses

Art. 8. Crédits pour rémunérations et pensions

Les crédits pour traitements, indemnités, salaires et pensions sont non limitatifs et sans distinction d'exercice. Dans les limites définies par l'article 9 de la présente loi et par dérogation aux articles 17, paragraphe 5, et 66, de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, le ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions peut dépasser les crédits en relation avec les rémunérations principales des agents de l'État à charge du budget des dépenses courantes sans autorisation préalable du ministre ayant le Budget dans ses attributions.

Art. 9. Nouveaux engagements de personnel

(1) Au cours de l'année 2026, le Gouvernement est autorisé à procéder au remplacement du titulaire d'un emploi vacant dans la limite de l'effectif total autorisé.

(2) Pour l'application de cette disposition, l'effectif total du personnel comprend les fonctionnaires, les employés et les salariés occupés à titre permanent et à tâche complète ou partielle au service de l'État à la date du 31 décembre 2025. Sont comprises dans l'effectif total les vacances d'emploi qui se sont produites avant le 1^{er} janvier 2026 et qui n'ont pas pu être pourvues de titulaires à cette date.

(3) Par dérogation aux paragraphes 1^{er} et 2, le Gouvernement est autorisé à procéder au cours de l'année 2026 :

- 1° à des engagements de renforcement de personnel occupé à titre permanent et à tâche complète ou partielle dans les différents services de l'État ainsi que dans les différents ordres d'enseignement dont le nombre ne peut toutefois pas dépasser 1 599,75 unités.
- 2° aux engagements de personnel pour les besoins des services de l'État reconnus nécessaires pour l'occupation anticipée d'emplois non vacants, sans que la durée de l'occupation anticipée puisse être supérieure à six mois ;
- 3° au remplacement à titre définitif des agents de l'État bénéficiant du régime de la préretraite ;
- 4° à des engagements de renforcement de personnel occupé à titre permanent et à tâche partielle dans les différents services de l'État dans la limite de 20 unités ;
- 5° dans la limite de 55 unités :
 - a) à des engagements de personnel occupé à titre permanent et à tâche complète ou partielle dans les différents services de l'État disposant de la qualité de salarié handicapé telle que définie par l'article L. 561-1 du Code du travail ;
 - b) à des réintégrations à tâche complète ou dans le cadre d'un service à temps partiel d'agents qui ne sont plus sujets à des infirmités qui les mettraient hors d'état de continuer leur service à un degré de tâche déterminé par la Commission des pensions prévue par la loi modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois et la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois ;
 - c) à des réaffectations d'agents de l'État reconnus hors d'état de continuer leur service, mais déclarés propres à occuper un autre emploi dans l'administration par la Commission des pensions prévue par la loi modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'État et des communes, ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois, et la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois ;
 - d) à des reclassements internes et externes d'employés et salariés à la suite d'une décision de la Commission mixte prévue à l'article L. 552-1 du Code du travail ;
 - e) à des déplacements d'agents de l'État prononcés par le Conseil de discipline, conformément à l'article 47, point 4, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ;
 - f) à des réintégrations de fonctionnaires et employés de l'État à la suite de l'arrivée à terme d'un congé sans traitement ou d'un service à temps partiel à durée déterminée, conformément aux articles 30 et 31 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ;
 - g) à des réaffectations d'agents de l'État préconisées à titre de mesure préventive pour faire cesser un comportement de harcèlement.

(4) Les décisions relatives aux engagements de personnel au service de l'État, y compris celles relatives aux fusions et scissions de postes, incombent au Premier ministre, sur la base du rapport motivé du chef d'administration et de l'avis de la commission spéciale prévue à l'article 6 de la loi du 24 décembre 1946 portant a) allocation d'une indemnité aux fonctionnaires et employés de l'État, b) uniformisation du supplément familial, c) allocation d'un supplément aux pensionnaires, d) adaptation intégrale des traitements, indemnités et pensions au nombre-indice.

Toutefois, pour les demandes des administrations comportant un transfert de postes entre administrations, entre groupes de traitements, d'indemnités et de salaires ou une augmentation des effectifs du personnel au service de l'État, la décision visée à l'alinéa 1^{er} incombe au Gouvernement en conseil. Il en est de même des déplacements d'agents opérés sur décision de la Commission des pensions ou à titre de sanction. Ces procédures sont applicables à tous les engagements au service de l'État, quel que soit le statut du personnel.

Par dérogation aux alinéas 1^{er} à 3, le Gouvernement en conseil peut, sur avis de la commission spéciale visée à l'alinéa 1^{er}, autoriser le ministre ayant l'Éducation nationale, l'Enfance et la Jeunesse dans ses attributions, le ministre ayant la Recherche et l'Enseignement supérieur dans ses attributions

et le ministre ayant la Famille, les Solidarités, le Vivre ensemble et l'Accueil dans ses attributions, à engager, sans autre forme de procédure et pour une durée ne dépassant pas trois mois, des employés temporaires en remplacement de titulaires absents pour des raisons imprévisibles.

Le présent alinéa n'est applicable qu'aux établissements d'enseignement. Il se limite au remplacement d'enseignants, de personnel éducatif et psycho-social ainsi que de personnel exerçant une profession de santé. Le ministre du ressort transmet tous les trois mois un relevé récapitulatif des engagements effectués sur base du présent alinéa au Premier ministre, qui le transmet à la commission spéciale visée à l'alinéa 1^{er}.

(5) La participation de l'État aux dépenses d'organismes autres que les institutions de sécurité sociale visées à l'article 404 du Code de la sécurité sociale, et dont les frais de personnel sont couverts, en tout ou en partie, par le budget de l'État, est limitée, en ce qui concerne les engagements réalisés après le 31 décembre 1969, à ceux autorisés par les ministres compétents, sur avis de la commission spéciale visée au paragraphe 4, alinéa 1^{er}.

Art. 10. Recrutement d'employés ressortissants de pays tiers auprès des administrations de l'État

(1) Peuvent être autorisés pour 2026, en cas de nécessité de service dûment motivée, par le Gouvernement en conseil et sur le vu de l'avis préalable de la commission spéciale prévue à l'article 6 de la loi du 24 décembre 1946 portant a) allocation d'une indemnité aux fonctionnaires et employés de l'État, b) uniformisation du supplément familial, c) allocation d'un supplément aux pensionnaires, d) adaptation intégrale des traitements, indemnités et pensions au nombre-indice, les engagements suivants de personnes de nationalité autre que celle d'un État membre de l'Union européenne :

Administration	Effectif
I. Ministère de l'éducation nationale, de l'enfance et de la jeunesse :	
Enseignement fondamental ainsi que l'enseignement secondaire classique et général	65
Service de l'intégration et de l'accueil scolaires	50
Autres services	20
II. Ministère des affaires étrangères et européennes, de la défense, de la coopération et du commerce extérieur :	
Représentations diplomatiques et bureaux décentralisés de la coopération luxembourgeoise	60
Représentations économiques	16
III. Autres services :	20

Les recrutements prévus au présent paragraphe sont inclus dans les renforcements de personnel prévus à l'article 9, paragraphe 3, point 1^o, de la présente loi.

(2) Le recrutement du personnel visé au paragraphe 1^{er} ne peut se faire qu'après publication des postes vacants par voie électronique ou par toute autre voie appropriée.

Le personnel visé au paragraphe 1^{er} est engagé sous le régime de l'employé de l'État, par dérogation à l'article 3, paragraphe 1^{er}, lettres a) et e), de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État.

Par dérogation à l'alinéa 2 du présent paragraphe, le régime du personnel engagé auprès des représentations diplomatiques, consulaires et économiques et des bureaux décentralisés de la coopération luxembourgeoise à l'étranger est fixé par le droit du travail local du pays d'accréditation.

Art. 11. Dispositions concernant le Ministère de la famille, des solidarités, du vivre ensemble et de l'accueil

Par dérogation aux lois et règlements en vigueur, et sans préjudice des dispositions inscrites à l'article 9, paragraphe 5, le Fonds national de solidarité ne peut engager ou régler des frais de fonctionnement imputables à l'exercice 2026 et excédant les crédits budgétaires prévus au titre de la participation de l'État à ces dépenses, qu'avec l'autorisation préalable des membres du Gouvernement compétents, après avis du ministre ayant les Finances dans ses attributions. De telles autorisations ne peuvent toutefois être accordées que pour des dépenses urgentes, dont le report risquerait de compromettre la continuité des services en question.

Chapitre 5 – Dispositions sur la comptabilité de l'État

Art. 12. Modification de la loi modifiée relative à la gestion, à l'accès, à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et à la régulation du marché ferroviaire

La loi modifiée relative à la gestion, à l'accès, à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et à la régulation du marché ferroviaire est modifiée comme suit :

1° L'article 12 est remplacé par la disposition suivante :

« Art. 12.

Les dépenses engendrées par les participations prévues à l'article 11 sont imputées sur les crédits du budget des dépenses en capital du Ministère de la mobilité et des travaux publics. » ;

2° L'article 13 est abrogé.

Art. 13. Modification de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État

La loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État est modifiée comme suit :

1° L'article 3 est modifié comme suit :

a) Au paragraphe 1^{er}, les mots « pour ordre » sont remplacés par les mots « pour compte de tiers » ;

b) Le paragraphe 2 est remplacé par la disposition suivante :

« (2) Les dépenses courantes et les dépenses en capital, les recettes courantes et les recettes en capital, ainsi que les recettes pour compte de tiers et les dépenses pour compte de tiers sont regroupées sous des titres distincts. »

2° Le chapitre 16 est abrogé.

Art. 14. Constitution de services de l'État à gestion séparée

Les administrations suivantes sont constituées services de l'État à gestion séparée :

I. Administrations dépendant du Ministère de la culture :

- Archives nationales du Luxembourg ;
- Bibliothèque nationale du Luxembourg ;
- Centre national de l'audiovisuel ;
- Centre national de littérature ;
- Musée national d'archéologie, d'histoire et d'art ;
- Musée national d'histoire naturelle.

II. Administrations dépendant du Ministère de l'éducation nationale, de l'enfance et de la jeunesse :

- Atert Lycée Réiden ;
- Athénée de Luxembourg ;
- Bouneweger Lycée ;
- Centre pour le développement des apprentissages ;
- Centre pour le développement des compétences langagières, auditives et communicatives ;
- Centre pour le développement des compétences relatives à la vue ;
- Centre de gestion informatique de l'éducation ;
- École de commerce et de gestion – School of business and management ;
- École d'hôtellerie et de tourisme du Luxembourg ;
- École internationale de Differdange et d'Esch-sur-Alzette ;
- École internationale Gaston Thorn ;
- École internationale Mersch Anne Beffort ;
- École internationale de Mondorf-les-Bains ;
- École nationale pour adultes ;
- École nationale de santé du Luxembourg ;

- Eis Schoul – École primaire de recherche basée sur la pédagogie inclusive ;
 - Institut de formation de l'éducation nationale ;
 - Institut national des langues Luxembourg ;
 - Lënster Lycée International School ;
 - Lycée Aline Mayrisch ;
 - Lycée des arts et métiers ;
 - Lycée Bel-Val ;
 - Lycée classique de Diekirch ;
 - Lycée classique d'Echternach ;
 - Lycée Edward Steichen Clervaux ;
 - Lycée Ermesinde ;
 - Lycée de garçons Esch-sur-Alzette ;
 - Lycée de garçons de Luxembourg ;
 - Lycée Guillaume Kroll ;
 - Lycée Hubert Clément ;
 - Lycée Josy Barthel Mamer ;
 - Lycée Mathias Adam ;
 - Lycée / International School Michel Lucius ;
 - Lycée Michel Rodange ;
 - Lycée Nic-Biever ;
 - Lycée du Nord ;
 - Lycée Robert Schuman ;
 - Lycée technique agricole ;
 - Lycée technique du Centre ;
 - Lycée technique d'Ettelbruck ;
 - Lycée technique de Lallange ;
 - Lycée technique pour professions éducatives et sociales ;
 - Maacher Lycée ;
 - Nordstad-Lycée ;
 - Restopolis ;
 - Service de coordination de la recherche et de l'innovation pédagogiques et technologiques ;
 - Service de la formation des adultes ;
 - Service de la formation professionnelle ;
 - Service national de la jeunesse ;
 - Sportlycée.
- III. Administration dépendant du Ministère de l'économie :
- Commissariat aux affaires maritimes.
- IV. Administrations dépendant du Ministère des sports :
- Institut national de l'activité physique et des sports ;
 - Institut national des sports.
- V. Administration dépendant du Ministère de la digitalisation :
- Centre des technologies de l'information de l'État.
- VI. Administration dépendant du Ministère du travail :
- Agence pour le développement de l'emploi.
- VII. Administration dépendant du Ministère de la justice :
- Bureau de gestion des avoirs.

Art. 15. Indemnités pour pertes de caisse

Le ministre ayant les Finances dans ses attributions peut, dans la limite des crédits inscrits à ces fins au budget des dépenses courantes, accorder aux comptables de l'État des indemnités forfaitaires pour pertes de caisse.

Art. 16. Avances – Marchés à caractère militaire

La limite de 40 pour cent, prévue à l'article 46, alinéa 3, de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics, ne s'applique pas aux travaux, fournitures et services à caractère militaire.

**Chapitre 6 – Dispositions concernant des mesures d'intervention
économiques et sociales**

Art. 17. Apprentis placés auprès de l'État et des établissements publics

Les indemnités d'apprentissage et les primes associées aux apprentis placés auprès de l'État et des établissements publics sont à la charge du Fonds pour l'emploi.

Art. 18. Mesures concernant les emplois d'insertion pour les chômeurs de longue durée

Le nombre maximal de nouveaux emplois d'insertion, prévu à l'article L. 541-5 du Code du travail, est fixé à 400 nouveaux emplois pour l'année 2026.

Chapitre 7 – Dispositions concernant les fonds d'investissements

Art. 19. Modification de la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999

À l'article 50 de la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999, le paragraphe 4 est remplacé comme suit :

« (4) Dispositions concernant les frais d'études et lignes de crédit :

Pour l'exercice 2026, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge du fonds la participation de l'État aux frais d'études en vue de l'établissement de l'avant-projet sommaire, de l'avant-projet détaillé, du dossier d'autorisation, du dossier du projet de loi ainsi que les intérêts débiteurs des lignes de crédit, concernant :

- le projet de construction d'une structure d'hébergement pour personnes âgées à Steinfurt ;
- le projet de construction d'une structure d'hébergement pour personnes âgées à Bertrange ;
- le projet de construction d'une structure d'hébergement pour personnes âgées à Bofferdange ;
- le projet de construction d'une structure d'hébergement pour personnes âgées à Vianden ;
- le projet de construction d'une structure d'hébergement pour personnes âgées à Echternach.

Par projet, les dépenses pour frais d'études et lignes de crédit ne peuvent pas dépasser le montant du plafond fixé à l'article 80, paragraphe 1^{er}, lettre d), de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État. »

Art. 20. Dispositions concernant les fonds d'investissements publics – Projets de construction

(1) Au cours de l'exercice 2026, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits des fonds d'investissements publics les dépenses d'investissements concernant les projets figurant à l'annexe II. Le Gouvernement est également autorisé à réaliser l'ensemble desdits projets et à procéder, de cas en cas, par voie d'arrêté grand-ducal à leur déclaration d'utilité publique.

(2) Les dépenses d'investissements concernant les travaux de construction, de transformation et de modernisation ainsi que l'équipement technique et mobilier des bâtiments en question ne peuvent excéder les montants fixés pour chaque projet dans le tableau figurant à l'annexe II, sans préjudice des incidences des hausses légales susceptibles d'intervenir jusqu'à l'achèvement des travaux.

Art. 21. Dispositions concernant les fonds d'investissements publics – Frais d'études

(1) Au cours de l'exercice 2026, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits des fonds d'investissements publics les frais d'études en vue de l'établissement de l'avant-projet sommaire,

de l'avant-projet détaillé, du dossier d'autorisation ainsi que du dossier du projet de loi, concernant les projets de construction énumérés à l'annexe III.

(2) Les dépenses pour frais d'études ne peuvent pas dépasser par projet le montant du plafond fixé conformément à l'article 80, paragraphe 1^{er}, lettre d), de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État.

Art. 22. Dispositions concernant le Fonds du rail – Frais d'études

(1) Au cours de l'exercice 2026, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits du Fonds du rail les frais d'études d'opportunité, de la relation coût-utilité ainsi que des études de faisabilité technique et des études en vue de l'établissement de l'avant-projet sommaire avec la comparaison de variantes, de l'avant-projet détaillé, du dossier d'autorisation ainsi que du dossier du projet de loi des projets d'infrastructure, d'ouvrages d'art et d'équipements techniques énumérés à l'annexe IV, ainsi que les frais des études de trafic et des études de bruit concernant tant les projets énumérés à l'annexe IV que l'ensemble du réseau ferré existant.

(2) Les dépenses pour frais d'études ne peuvent pas dépasser par projet le montant du plafond fixé conformément à l'article 80, paragraphe 1^{er}, lettre d), de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État.

Art. 23. Dispositions concernant le Fonds des routes – Projets de construction

Au cours de l'exercice 2026, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits du Fonds des routes les dépenses d'investissement relatives aux projets figurant à l'annexe V. Le Gouvernement est également autorisé à réaliser l'ensemble desdits projets et à procéder, de cas en cas, par voie d'arrêté grand-ducal à leur déclaration d'utilité publique.

Art. 24. Dispositions concernant le Fonds des routes – Frais d'études

(1) Au cours de l'exercice 2026, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits du Fonds des routes les frais des études d'opportunité, de la relation coût-utilité ainsi que des études de faisabilité technique et des études en vue de l'établissement de l'avant-projet sommaire avec la comparaison de variantes, de l'avant-projet détaillé, du dossier d'autorisation ainsi que du dossier du projet de loi des projets d'infrastructure, d'ouvrages d'art et d'équipements techniques énumérés à l'annexe VI, ainsi que les frais des études de trafic et des études de bruit concernant tant les projets à l'annexe VI que l'ensemble du réseau existant de la grande voirie.

(2) Les dépenses pour frais d'études ne peuvent pas dépasser par projet le montant du plafond fixé conformément à l'article 80, paragraphe 1^{er}, lettre d), de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État.

Art. 25. Dispositions concernant le Fonds pour la gestion de l'eau – Frais d'études

(1) Au cours de l'exercice 2026, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits du Fonds pour la gestion de l'eau la participation de l'État aux frais d'études, de la relation coût-efficacité ainsi que des études de faisabilité technique et des études en vue de l'établissement de l'étude préalable avec la comparaison de variantes, du projet détaillé, des dossiers d'autorisation ainsi que du dossier du projet de loi des projets d'infrastructures, d'ouvrages d'art et d'équipements techniques énumérés au paragraphe 2, ainsi que la participation de l'État relative aux frais d'études des évaluations des incidences sur l'environnement (EIE), les frais des études olfactives, géotechniques, des études de bruit, de protection de la nature et de l'étude relative à la gestion de projets concernant les projets énumérés au paragraphe 2.

(2) Les dépenses pour frais d'études ne peuvent pas dépasser par projet le montant du plafond fixé conformément à l'article 80, paragraphe 1^{er}, lettre d), de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État. Le taux de la participation de l'État aux frais d'études est le même que celui qui est applicable aux projets énumérés ci-dessous :

- Travaux d'agrandissement et de modernisation y inclus d'une quatrième étape épuratoire (élimination de micropolluants) de la station d'épuration de Pétange du Syndicat intercommunal SIACH ;
- Mise en œuvre d'une solution de rechange d'envergure pour la production d'eau potable ;
- Mise en œuvre d'une solution nationale pour les boues d'épuration.

Art.26. Dispositions concernant le Fonds pour la protection de l'environnement – Frais d'études pour la mise en œuvre de l'action « SuperDrecksKëscht » au-delà de l'année 2028

(1) Au cours de l'exercice 2026, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits du Fonds pour la protection de l'environnement, les frais d'études, de la relation coût-efficacité ainsi que des études de faisabilité technique et des études en vue de l'établissement de l'étude préalable avec la comparaison de variantes, du projet détaillé, des dossiers d'autorisation ainsi que du dossier du projet de loi relatif à la mise en œuvre de l'action « SuperDrecksKëscht », ainsi que les frais d'études des incidences sur l'environnement (EIE), les frais des études olfactives, géotechniques, des études de bruit, de protection de la nature et de l'étude relative à la gestion de projet concernant l'action « SuperDrecksKëscht » au-delà de l'année 2028.

(2) Les dépenses pour frais d'études ne peuvent pas dépasser le montant du plafond fixé à l'article 80, paragraphe 1^{er}, lettre d), de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État.

Chapitre 8 – Dispositions concernant la Sécurité sociale et la Santé

Art. 27. Modification du Code de la sécurité sociale

Le Code de la sécurité sociale est modifié comme suit :

1° Après l'article 39, il est inséré un intitulé libellé comme suit :

« Participation forfaitaire de l'État au financement de l'assurance maladie-maternité »

2° L'article 40 est rétabli dans la teneur suivante :

« Art. 40.

L'État participe annuellement au financement de l'assurance maladie-maternité à hauteur de 59 000 000 euros pour les années 2026, 2027, 2028, 2029 et 2030. »

Chapitre 9 – Dispositions diverses

Art. 28. Modification de la loi du 19 décembre 2003 portant réactivation du fonds d'équipement militaire

À la suite de l'article 2, alinéa 1^{er}, lettre b), de la loi du 19 décembre 2003 portant réactivation du fonds d'équipement militaire, il est inséré une lettre c) nouvelle, libellée comme suit :

« c) des recettes, remboursements, contributions ou participations financières versés par des États partenaires, l'Union européenne, des organisations internationales ou tout autre tiers. Les sommes en question sont portées directement en recettes au fonds. »

Art. 29. Modification de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse

La loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse est modifiée comme suit :

1° À l'article 26, point 1°, deuxième tiret, le mot « six » est remplacé par le mot « sept » ;

2° À l'article 38*bis*, paragraphe 2, deuxième phrase, le mot « six » est remplacé par le mot « sept ».

Art. 30. Modification de la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques

La loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques est modifiée comme suit :

1° L'article 3, paragraphe 5 est modifié comme suit :

a) Au troisième tiret, après les mots « finances des administrations publiques », sont insérés les mots « et la croissance durable et inclusive » ;

b) Le quatrième tiret est remplacé par le texte suivant :

« – une évaluation de l'effet que, à la lumière de leur impact direct à moyen et à long terme sur les finances des administrations publiques, les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir sur la soutenabilité à moyen et à long terme des finances publiques ainsi que sur la croissance durable et inclusive, en tenant compte des risques macrobudgétaires dus au changement climatique, de leur impact sur l'environnement et de leurs effets distributifs ; » ;

c) Après le quatrième tiret, il est inséré trois tirets nouveaux libellés comme suit :

- « – des informations pertinentes sur les engagements conditionnels susceptibles d’avoir un impact élevé sur les budgets publics, y compris les garanties publiques, les prêts improductifs et les passifs découlant de l’activité d’entreprises publiques, y compris leur étendue ;
- des informations sur les engagements conditionnels et, le cas échéant, des coûts de chocs liés aux catastrophes et au climat ;
- des informations sur les participations des administrations publiques au capital de sociétés privées et publiques pour des montants économiquement significatifs. »

2° L’article 7 est modifié comme suit :

a) Le paragraphe 1^{er} est remplacé comme suit :

« (1) Il est instauré un organisme indépendant sous la dénomination « Conseil national des finances publiques », ci-après « Conseil ». » ;

b) Au paragraphe 2, alinéa 3, première phrase, après les mots « en toute neutralité et indépendance », sont insérés les mots « et ne reçoivent ni ne sollicitent d’instructions d’aucun organisme public ou privé ».

c) Au paragraphe 5, il est ajouté une première phrase nouvelle libellée comme suit :

« Le Conseil est habilité à demander des informations économiques, financières et budgétaires auprès des organes, administrations et services de l’État. »

d) Il est ajouté un paragraphe 8 libellé comme suit :

« (8) Le Conseil fait régulièrement l’objet d’évaluations externes réalisées par des évaluateurs indépendants. »

3° L’article 8 est modifié comme suit :

a) Il est inséré une lettre d) libellée comme suit :

« d) évaluation de l’homogénéité, de la cohérence et de l’efficacité du cadre budgétaire national ; » ;

b) Il est inséré une lettre e) libellée comme suit :

« e) évaluation du plan budgétaire et structurel national à moyen terme, ci-après « PBSN » et des rapports d’avancements concernant le PBSN, y compris une évaluation de la conformité de la trajectoire des dépenses nettes avec les résultats budgétaires. »

c) L’alinéa 2 est complété par les mots « et les présente au Gouvernement et à la Chambre des députés ».

Art. 31. Fonds spécial d’aides financières à l’exportation

Pour l’exercice 2026, par dérogation à l’article 37, paragraphe 1^{er}, point 1°, de la loi modifiée du 4 décembre 2019 relative à l’Office du Dueroire Luxembourg, le Fonds spécial d’aides financières à l’exportation est alimenté par un prélèvement sur un crédit inscrit au budget du Ministère des affaires étrangères et européennes, de la défense, de la coopération et du commerce extérieur et qui est à comptabiliser dans la rubrique des recettes du fonds spécial.

Art. 32. Autorisation d’émission d’emprunts à moyen et long terme

Le ministre ayant le Trésor dans ses attributions est autorisé à émettre au cours de l’année 2026 des emprunts pour un montant global de 6 000 000 000 euros.

Chapitre 10 – Dispositions finales

Art. 33. Intitulé de citation

La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du xx décembre 2025 concernant le budget des recettes et des dépenses de l’État pour l’exercice 2026 ».

Art. 34. Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2026, à l’exception de l’article 3, qui est applicable à partir de l’année d’imposition 2026.

XI. PROJET DE LOI N° 8601

A. Commentaire des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} fixe l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) à +0,0 % du PIB pour la période 2025-2029, conformément aux dispositions de l'article 3 de la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques.

Cette fixation de l'OMT s'inscrit dans la continuité des lois de programmation antérieures, indépendamment du cadre de gouvernance économique réformée de l'Union européenne. La trajectoire budgétaire définie par la législation nationale reste conforme aux objectifs de stabilité des finances publiques et ne contrevient pas aux principes de ce nouveau cadre européen.

Le maintien de la fixation du niveau pour l'OMT, bien que la référence explicite au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) soit désormais obsolète, reflète également la volonté de conserver une certaine discipline budgétaire, en attendant la révision du cadre budgétaire national.

Le Conseil d'État constate que le libellé de l'article sous revue constitue une reprise adaptée de l'article 1^{er} de la loi du 20 décembre 2024 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028.

Il prend acte de l'intention du Gouvernement de maintenir, conformément à l'article 3 de la loi précitée du 12 juillet 2014, la fixation d'un OMT pour la période 2025-2029. Il estime que cet instrument susceptible de faire respecter une certaine discipline budgétaire devrait être maintenu dans le cadre de la révision projetée du cadre budgétaire national. L'OMT est fixé à + 0,0% du PIB, ce qui correspond au niveau retenu dans la dernière loi de programmation pluriannuelle.

Article 2

Cet article vise à fixer la situation financière des administrations publiques conformément aux exigences de l'article 3 de la loi précitée du 12 juillet 2014.

La trajectoire est présentée et commentée en détail au chapitre B du volume 1 du projet de budget pour l'exercice 2026 ainsi qu'à l'exposé des motifs du présent projet de loi.

Le Conseil d'État constate que les données reprises dans cet article sur le solde nominal des administrations publiques sont celles présentées à l'exposé des motifs au point 3.d., intitulé « Scénario de "politique inchangée" ». Ledit point semble intégrer l'impact net sur la période de programmation des mesures nouvelles applicables à partir de 2026.

En l'absence de précisions fournies par les auteurs du projet de loi sous avis, le Conseil d'État conclut que la programmation pluriannuelle a été établie pour la partie allant des exercices 2027 à 2029, selon un scénario de politique inchangée, le cadre légal existant étant évidemment respecté. En conséquence, l'augmentation sensible des dépenses publiques en matière de défense suite à l'engagement international pris par le Gouvernement au niveau de l'Organisation du Traité de l'Atlantique du Nord visant à consacrer 5% du RNB à la défense d'ici à 2035 n'est que partiellement reflétée dans les chiffres avancés. Aucune référence n'est faite à la réforme fiscale portant sur l'individualisation de l'imposition des revenus des personnes physiques dont le coût total annuel a été estimé initialement à 800 000 000 euros.

Article 3

Cet article présente l'évolution des soldes des trois sous-secteurs des administrations publiques. Le passage du solde nominal au solde structurel est expliqué dans l'annexe 6 du présent projet de loi.

Article 4

Aux termes de l'article 3, paragraphe 2, de la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, les lois de programmation financière déterminent également l'évolution de la dette publique. Celle-ci est commentée plus amplement au point 10 de l'exposé des motifs du présent projet de loi.

Le Conseil d'État constate que la présentation de l'évolution de la dette publique se fait selon le même schéma que pour les lois de programmation précédentes.

Dans son avis n° 61.968 du 21 novembre 2024, le Conseil d'État avait formulé l'observation suivante à l'égard de l'article 4, à laquelle les auteurs n'ont pas donné suite :

« Cet article détermine l'évolution de la dette publique pour la période 2024 – 2028. Le Conseil d'État constate que le Gouvernement continue la pratique de ne pas adapter les chiffres des administrations locales et de la Sécurité sociale tout au long de la période visée. Cette technique d'évaluation risque, notamment en ce qui concerne les administrations locales, d'altérer l'exactitude des chiffres avancés dans la mesure où la dette de ce secteur n'a cessé de croître d'année en année. Le Conseil d'État réitère sa suggestion d'adopter une méthode d'estimation se rapprochant davantage de la réalité qu'une projection linéaire des données de l'année 2024. Les indications des plans pluriannuels de financement prévus à l'article 129*bis* de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 devraient servir de base à ces prévisions. Le Conseil d'État rappelle que le cadre de gouvernance économique et budgétaire de l'Union européenne impose aux États membres de fonder leur programmation budgétaire sur des prévisions budgétaires réalistes, en utilisant les informations les plus à jour. »

Comme seule réponse à cette observation fondée sur le souci de faire respecter le principe de la véridicité budgétaire, les auteurs de la loi en projet se bornent à affirmer péremptoirement que « [l]es composantes autres que l'État central, les PPP et les établissements publics sont maintenues à leur niveau de 2025 tout au long de la période 2026 à 2029 [...] ».

Aux yeux du Conseil d'État, ce refus répété de faire usage des derniers chiffres disponibles pour évaluer la dette publique dans son ensemble jette un doute sur la volonté de faire une présentation complète et véridique de l'évolution de la dette publique à moyen terme qui constitue un élément clé à considérer dans l'appréciation de la soutenabilité des finances publiques.

En se basant sur les données issues des différentes lois de programmation pluriannuelle en ce qui concerne le niveau de la dette publique, il appert que ce dernier est passé de 825 000 000 euros en 2020 (budget pluriannuel 2021-2025) à 1 702 000 000 euros en 2025 (projet de budget annuel 2025 à 2029), soit une progression de la dette communale de 106,3% en cinq ans. En moyenne le secteur communal a connu sur cette dernière période une augmentation de son endettement de l'ordre de 20% par an. Dans ces conditions, il est a priori inconcevable que le niveau de la dette communale puisse connaître une stagnation jusqu'en 2029 sur la base de l'évaluation faite pour 2025.

En prenant comme hypothèse de projection un taux d'augmentation de 15% par an, l'endettement communal passerait de 1 702 000 000 euros en 2025 à 1 957 300 000 euros en 2026 pour atteindre 2 976 000 000 euros en 2029. L'estimation pour le dernier exercice de la programmation financière serait de 1 274 000 000 euros supérieure à celle indiquée par le Gouvernement dans l'hypothèse de stagnation de la dette communale sur quatre exercices. Cela porterait le total de la dette publique brute à 31 254 000 000 euros, ce qui correspondrait non pas à 27,0%, mais à 28,1% du PIB en 2029.

Dans une moindre mesure, ce phénomène d'accroissement de la dette publique joue aussi pour le sous-secteur de la Sécurité sociale. Alors que ce secteur ne connaissait pas de phénomène d'endettement jusqu'à une période récente, les programmations pluriannuelles indiquent l'émergence d'une dette à partir de 2023, même si elle reste très faible avec 103 000 000 euros en 2024 et 105 000 000 euros estimés pour 2025. Eu égard à la situation financière moins avantageuse que par le passé de différentes caisses, il est fort peu probable que le niveau d'endettement reste figé jusqu'en 2029 au niveau de 2025.

Dans la mesure où le tableau commenté fait partie intégrante de la loi en projet, le Conseil d'État insiste que les données concernant notamment le sous-secteur des administrations locales soient corrigées en fonction de l'évolution récente de la dette publique dans le secteur communal.

Article 5

L'article 5 fixe l'évolution maximale des dépenses de l'Administration centrale pour la période 2025-2029 intégrant de nouveau la recommandation du Conseil d'État formulée dans son avis du 15 novembre 2022.

Article 6

Cet article a pour objet de présenter l'évolution du total des recettes et des dépenses du budget de l'État, tel qu'il est établi d'après les règles de la législation sur la comptabilité de l'État. Les prévisions résultent des hypothèses macroéconomiques générales et de l'évolution des dépenses proposées par les départements ministériels.

B. Texte du projet de loi n° 8601

PROJET DE LOI relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029

Art. 1^{er}. L'objectif budgétaire à moyen terme est défini par référence au solde structurel des administrations publiques.

Pour la période 2025 à 2029, l'objectif budgétaire à moyen terme est fixé à +0,0 pour cent du produit intérieur brut.

Art. 2. Le solde nominal des administrations publiques évolue comme suit au titre de la période 2025 à 2029 :

	2025	2026	2027	2028	2029
En % du PIB	-0,8%	-0,4%	-0,7%	-0,9%	-1,1%
En millions d'euros	-706	-408	-741	-913	-1 264

Art. 3. Les soldes nominaux et structurels de la trajectoire d'ajustement vers l'objectif budgétaire à moyen terme évoluent comme suit au titre de la période 2025 à 2029 :

<i>En % du PIB</i>	2025	2026	2027	2028	2029
– Administration centrale	-1,3%	-1,6%	-1,5%	-1,4%	-1,4%
– Administrations locales	-0,1%	+0,1%	+0,1%	+0,1%	+0,1%
– Administrations de sécurité sociale	+0,7%	+1,1%	+0,6%	+0,4%	+0,1%
– Administrations publiques :					
– Solde nominal	-0,8%	-0,4%	-0,7%	-0,9%	-1,1%
– Solde structurel	+0,8%	+0,8%	+0,1%	-0,3%	-0,9%

Art. 4. L'évolution de la dette publique se présente comme suit au titre de la période 2025 à 2029 :

	2025	2026	2027	2028	2029
Dette publique brute	23 990	25 480	26 980	28 480	29 980
% du PIB	26,8%	27,0%	27,1%	27,1%	27,0%
<u>Dette publique totale par sous-secteur</u>					
– Administration centrale	22 181	23 671	25 171	26 671	28 171
– Administrations locales	1 702	1 702	1 702	1 702	1 702
– Sécurité sociale	108	108	108	108	108

Note : Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros, sauf indication contraire.

Art. 5. L'évolution du montant maximal des dépenses de l'Administration centrale se présente comme suit au titre de la période 2025 à 2029 :

	2025	2026	2027	2028	2029
En millions d'euros	30 840	32 585	34 008	35 669	37 445

Art. 6. L'évolution pluriannuelle des recettes et des dépenses du budget de l'État est arrêtée comme suit :

	<i>2025 Budget</i>	<i>2026 Projet</i>	<i>2027 Prévisions</i>	<i>2028 Prévisions</i>	<i>2029 Prévisions</i>
Budget courant					
Recettes	25,87	26,88	28,06	29,54	31,10
Dépenses	24,19	25,80	27,17	28,70	30,01
Excédents	+1,68	+1,08	+0,89	+0,84	+1,09
Budget en capital					
Recettes	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15
Dépenses	3,42	4,28	4,46	4,80	5,17
Excédents	-3,27	-4,14	-4,31	-4,65	-5,02
Budget courant et en capital					
Recettes	26,03	27,02	28,21	29,69	31,25
Dépenses	27,61	30,08	31,63	33,49	35,18
Excédents	-1,58	-3,06	-3,42	-3,81	-3,93
Budget pour compte des tiers					
Recettes	6,45	11,42	11,48	11,54	11,59
Dépenses	6,45	11,42	11,48	11,54	11,59
Excédents	—	—	—	—	—
Opérations financières					
Recettes	2,75	3,20	3,50	2,26	2,75
Dépenses	1,65	1,85	2,11	0,86	1,39
Excédents	+1,10	+1,35	+1,39	+1,40	+1,36

Note : Les chiffres de ce tableau sont exprimés en milliards d'euros aux différences d'arrondi près.

Luxembourg, le 12 décembre 2025

Le Président
Diane ADEHM

Le Rapporteur,
Maurice BAUER

