

Avis sur le projet de budget de l'Etat concernant l'exercice 2026

Le tournant manqué d'un Luxembourg durable et compétitif



13 novembre 2025

Résumé structuré

Budget 2026 : le tournant manqué d'un Luxembourg durable et compétitif

Après des décennies marquées par une croissance exceptionnelle, le Luxembourg entre dans une nouvelle ère budgétaire, où les recettes ne permettent plus de compenser le mode de vie dépensier de l'Etat. Au regard d'une croissance atone et des marges de manœuvre en déclin, le projet de budget 2026 ne marque pas encore l'inflexion nécessaire pour relever le défi de taille de la compétitivité du pays et d'un développement durable des finances publiques à long terme.

Dans un contexte où le solde nominal des administrations publiques est désormais déficitaire, l'administration centrale devrait connaître des déficits considérables jusqu'en 2029, pour un cumul estimé de 7,2 milliards d'euros entre 2025 et 2029. En effet, la dette publique va augmenter de près de 32 % sur la période 2024-2029 en valeur absolue, montrant que la maîtrise de la dette repose essentiellement sur la capacité du pays à générer de la croissance. Ces prévisions reposent sur une hypothèse de croissance de 2 %, un objectif relativement ambitieux, selon la Chambre des Métiers, au regard des réalités économiques. Des prévisions économiques plus faibles que prévus pourraient ainsi dégrader significativement l'image de stabilité et de crédibilité rattachée au pays. En effet, avec une baisse de la croissance de 0,5 point de base, le déficit cumulé atteindrait 9,9 milliards d'euros et la dette publique 30,5 % du PIB. Force est de constater que les prévisions de croissance économique pour l'année 2025 ont été revues nettement à la baisse, passant de +2,5 % à seulement +1 % faisant que le PIB réel n'a pas évolué depuis 2021.

Ces chiffres traduisent l'ampleur du risque budgétaire qui pèse sur la trajectoire des finances publiques. Sans une stratégie claire de diversification des recettes et une maîtrise structurelle des dépenses, le Luxembourg s'expose à une érosion durable de sa marge de manœuvre budgétaire et à une aggravation de sa dépendance à des cycles économiques qu'il ne maîtrise pas. De même, la réduction du surplus budgétaire et l'apparition d'un déficit à moyen terme dans les comptes de la sécurité sociale renforcent les risques d'augmentation incontrôlée de la dette et commandent des réformes structurelles.

Un budget à l'épreuve de la réalité

Le Luxembourg est d'ores et déjà confronté à une réalité incontournable et impitoyable : l'Etat ne peut pas tout financer à la fois. Investir dans la défense, soutenir la transition écologique, résoudre les problèmes structurels du pays – pénurie de logements, une mobilité à la limite, une situation financière non soutenable de la sécurité sociale.

Une stratégie claire, cohérente et responsable s'impose, avec un cadre structuré pour évaluer l'impact des dépenses publiques afin d'ajuster les priorités et d'optimiser les investissements. Les finances publiques sont, en effet, principalement caractérisées par une logique de redistribution immédiate des recettes, plutôt que par leur provisionnement en prévision des engagements à long terme, tels que le vieillissement de la population ou les changements climatiques.

Cette situation traduit un manque de responsabilité à l'égard des générations futures : le Luxembourg a peiné malgré une croissance économique

exceptionnelle ces dernières décennies à transformer ses excédents passés en un capital de long terme capable de sécuriser la prospérité et la résilience de l'économie nationale. Le Fonds souverain intergénérationnel, qui ne représente que 0,9 % du PIB, illustre ce manque d'anticipation. Dès lors, la Chambre des Métiers réitère sa proposition de longue date d'augmenter significativement la dotation du « Fonds souverain intergénérationnel ».

Dans le but d'éviter de donner l'impression que les finances publiques disposent d'une marge de manœuvre plus grande qu'en réalité, notamment à moyen terme, il est partant crucial d'introduire des règles budgétaires nationales strictes. Une gestion budgétaire moderne doit s'axer sur la performance : des objectifs stratégiques clairement définis, des indicateurs mesurables et une évaluation systématique et transparente des résultats. Cette culture du résultat renforcerait la rigueur, la responsabilité et l'efficacité de l'action publique, tout en maximisant l'impact des dépenses sur le bien-être des citoyens et la compétitivité du pays.

En effet, la Chambre des Métiers reconnaît les efforts de quelques ministères de formuler des indicateurs de suivi par exemple dans le domaine du logement, de l'économie ou encore de l'énergie. Or, d'autres ministères comme celui de la Fonction publique ou encore celui de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil n'ont pas indiqué de telles indicateurs de suivi.

Concernant l'organisation de la Fonction publique, l'analyse des données économiques relève une tendance préoccupante : depuis 2024, l'emploi public a augmenté de 5 %, alors que celui du secteur marchand stagne. Conjugué à une explosion de la masse salariale de l'Etat central – qui a plus que doublé depuis 2016, passant de 2,3 milliards à 4,9 milliards d'euros, le déséquilibre structurel crée une pression salariale sur le privé et fait peser un risque fiscal croissant. En effet, les recettes générées par le secteur privé risquent d'être insuffisantes pour garantir le financement de l'organisation de l'Etat. Cette tendance n'est pas durable et nécessite des réformes : la Chambre des Métiers est d'avis que le système de rémunération (très attractif) du secteur public devrait à terme être lié à la performance des collaborateurs afin de motiver ceux qui sont les plus performants et l'emploi public devrait être flexibilisé grâce à une gestion intelligente des ressources humaines, incluant la mobilité interne et le reskilling/upskilling. Finalement, le recours accru à la sous-traitance présente plusieurs avantages macroéconomiques notables pour la fonction publique. En externalisant certaines fonctions non régaliennes, les administrations publiques — notamment les communes — peuvent limiter l'accroissement de leurs dépenses en personnel et ainsi préserver leur soutenabilité budgétaire à long terme.

Diversifier pour dynamiser ou survivre ?

Avec 63 % des recettes d'impôts sur le revenu des collectivités provenant du secteur financier, la politique de diversification économique mise en œuvre ces dernières années montre ses limites.

Dans un contexte où la diversification économique demeure cruciale, attirer et retenir des entreprises innovantes - dans l'intelligence artificielle, les technologies quantiques, l'économie des données, le spatial ou la Fintech —, s'avère une stratégie essentielle pour se défaire de la dépendance du seul secteur financier.

Sans un renforcement significatif des conditions-cadres, notamment en termes d'infrastructures (logements, mobilité et zones d'activités) et sans une prise en

compte sérieuse des défis structurels (financement des PME, soutenabilité de la sécurité sociale), le tout accompagné d'une véritable stratégie d'attraction et de rétention des profils qualifiés, notamment pour renforcer les compétences des entreprises artisanales, l'attractivité et la compétitivité du pays risquent de rester limitées.

Même si la Chambre des Métiers ne peut qu'approuver les efforts du Gouvernement en matière des ZAE, elle attend de voir que les projets-pilotes se réalisent dans les faits. En effet, selon le rapport triennal de la commission de suivi du plan directeur sectoriel « ZAE », à peine la moitié des surfaces destinées à recevoir des zones d'activités économiques régionales a été reprise dans les plans d'aménagement communaux.

La Chambre des Métiers a formulé un ensemble de réflexions générales relatives à une stratégie nationale cohérente, mais sectorielle, d'attraction de talents, plus spécifiquement dans le secteur de la construction, et des propositions concrètes en vue de l'implémentation de cette stratégie sur le terrain, dans certains pays cibles. Par ailleurs, elle propose de mettre en œuvre au Luxembourg un régime spécifique tax shelter « PME » comme incitation fiscale pour renforcer l'entrepreneuriat.

La Chambre des Métiers partage pleinement les objectifs de la transition écologique, mais celle-ci ne peut se faire au détriment des micro- et petites entreprises. Elle tient partant à souligner qu'il sera crucial de préserver la diversité et la vitalité de notre économie locale tout en avançant vers un modèle plus durable. Ainsi, la Chambre des Métiers recommande que l'évolution de la taxe carbone soit pensée de manière équitable et progressive (e.a. modulation de la taxe carbone selon la taille et la nature des entreprises ; appels d'offres dédiés à l'électrification des PME artisanales).

Le logement, clé de voûte de la compétitivité et de la cohésion sociale

Malgré les efforts du Gouvernement, la crise du logement s'aggrave. Depuis 2022, le Luxembourg a construit 6.000 logements de moins que la moyenne observée entre 2016 et 2020, tandis que l'emploi dans le secteur de la construction a reculé de 8 %. Alors que la simplification des procédures est en cours d'implémentation et la collaboration entre acteurs publics et privés se développe, ces initiatives s'avèrent insuffisantes face à l'ampleur de la crise.

En l'absence des mesures de soutien depuis le 30 juin 2025 et en considération de la diminution prévue des dépenses du Fonds spécial de soutien au développement du logement en 2026, la Chambre des Métiers appelle la main publique à renforcer son engagement budgétaire afin d'agir à la fois sur l'offre et sur la demande (de logements neufs).

Ainsi, la Chambre des Métiers souhaite que le Gouvernement fasse preuve d'autant de créativité dans la recherche de nouvelles solutions au problème du logement que dans le domaine du financement de nos efforts dans le domaine de la défense. Dans ce contexte, il est fait appel au Gouvernement de concrétiser l'idée du fonds citoyen véhiculé dans l'accord de coalition, idée qui semble rejoindre le modèle de « public-private partnership » visant à stimuler l'offre de logements abordables destinées à la location, proposé dès 2019 par la Chambre des Métiers.

Parallèlement, il conviendrait de revoir la stratégie d'investissement du « Fonds souverain intergénérationnel », en dépassant la limite actuelle de 15 %

d'investissements alternatifs pour permettre un ancrage accru dans l'économie réelle, notamment à travers des projets liés au marché du logement luxembourgeois. Une telle réallocation des avoirs contribuerait non seulement à soutenir la création d'infrastructures durables, mais aussi à stabiliser les prix et à favoriser l'accès au logement pour les ménages.

Enfin, le marché des VEFA pourrait être stimulé par des incitations ciblées : la mise en place d'un prêt à taux zéro et une hausse conséquente du plafond de la TVA Logement encouragerait l'accession à la propriété pour les primo-acquéreurs. Par ailleurs, un amortissement accéléré pour les investisseurs rendrait les projets résidentiels plus attractifs. Ensemble, ces mesures constitueraient un plan cohérent pour relancer l'investissement productif, renforcer la cohésion sociale et améliorer la résilience économique du pays.

Mieux agir aujourd'hui que subir demain

En 2026, le Luxembourg dépensera plus de 21.000 euros par habitant pour sa politique sociale – un record au sein de l'OCDE. Cette générosité, louable dans son principe, s'expose à des critiques manifestes d'inefficacité et de ciblage social insuffisant.

Les dépenses sociales représentent depuis trente ans près de la moitié des dépenses publiques, indépendamment de la conjoncture. Une politique sociale équitable doit se recentrer sur les populations vulnérables, en s'appuyant sur des objectifs clairs et des évaluations rigoureuses. La réalisation d'une matrice sociale détaillée compilant et caractérisant les différents dispositifs figurant sous la catégorie des transferts sociaux devrait permettre au Gouvernement de constater certaines lacunes, problèmes ou incohérences.

La situation générale de la Sécurité sociale illustre cette fragilité. Le vieillissement de la population, la hausse des dépenses de santé et le ralentissement de l'emploi exercent une pression croissante sur les régimes en place. La récente réforme du régime général des pensions ne garantit la pérennité du système que jusqu'en 2029, soit un simple report de l'échéance avec des conséquences néfastes sur les générations futures. Certes, les projections passées se sont souvent révélées trop pessimistes, notamment en matière de croissance démographique et d'emploi, mais le modèle luxembourgeois repose sur une dynamique de type « boule de neige » : il fonctionne tant que la population active continue de croître plus vite que le nombre de retraités. Or, cette logique atteindra inévitablement ses limites. A long terme, maintenir le coefficient de charge à 45 % nécessiterait une population active d'environ 1,6 million de personnes — un niveau difficilement soutenable au regard des capacités d'accueil, d'infrastructures et de logement du pays. Sans réforme structurelle, le système risque donc de perdre sa stabilité, rendant indispensable une réflexion stratégique sur sa soutenabilité intergénérationnelle.

Le Luxembourg doit impérativement renouer avec son esprit de réforme qui a fait sa force et non pas se complaire dans l'immobilisme. Préserver des perspectives pour les générations futures exige des choix courageux : une croissance saine, une gestion responsable et une vision prospective, tournée résolument vers l'avenir.

Table des matières

1. Introduction	8
1.1. Constats généraux sur les finances publiques	8
1.1.1. Administrations publiques.....	8
1.1.2. Administration centrale	9
1.1.3. Administrations locales	11
1.1.4. Sécurité sociale.....	12
1.1.5. Dette publique	13
1.2. Contexte politique et économique national et international	14
1.2.1. Contexte de l'Artisanat & marché du logement.....	15
1.3. Les limites de la comptabilité des finances publiques	16
2. Un budget à l'épreuve de la réalité : adapter le modèle luxembourgeois pour durer.....	20
2.1. Les performances économiques du passé ne constituent ni un indicateur ni une garantie pour l'avenir	20
2.2. Croissance en berne – problème conjoncturel ou structurel ?	23
2.2.1. La vision du budget de l'Etat 2026 pour soutenir la croissance économique	23
2.3. Comment relancer le moteur de l'économie ?.....	25
2.4. Politique d'investissement de l'Etat : Quelles orientations budgétaires ?	29
2.5. Budget social et transferts sociaux : un plaidoyer pour une application conséquente du critère de « sélectivité sociale »	36
2.5.1. Composantes du budget social 2026	37
2.5.2. Application conséquente du critère de « sélectivité sociale » aux dispositifs sociaux.....	38
2.6. Les efforts visant à réduire les inégalités tenues en échec en raison de la pénurie de logements	43
2.6.1. Observations générales	43
2.6.2. Critiques concernant la politique de soutien à la demande de logement	45
2.6.3. Commentaires concernant la politique de soutien à l'offre de logement.....	46
2.7. Sécurité sociale : Insuffisance de la réforme pour soulager durablement l'assurance pension	51
2.7.1. Contexte démographique : Mieux vaut agir aujourd'hui que subir demain	52
2.7.2. Le piège de la prospérité : quand l'excédent masque le déséquilibre.....	55
2.7.3. L'équité intergénérationnelle à la traîne	55
2.8. Politique climatique – une panoplie de mesures finançables dans le temps ? ..	57
2.8.1. Les mesures phares du Gouvernement	58
2.8.2. Le poids de la taxe carbone pour une petite entreprise artisanale	59
2.8.3. La perspective : Quelle sera la politique climatique à moyen terme ?	60
2.9. Emploi public en augmentation constante : L'Etat vit au-dessus de ses moyens	60
3. Conclusion.....	64
4. Nos propositions principales en bref :	65

1. Introduction

1.1. Constats généraux sur les finances publiques

Avant d'analyser de manière détaillée le projet de budget 2026 soumis pour avis à la Chambre des Métiers, il convient de dresser un constat général sur les finances publiques sur la base des chiffres présentés.

1.1.1. Administrations publiques

Selon le projet de budget 2026, les comptes des administrations publiques se sont passablement dégradés en 2025 comparativement à l'année précédente. Le solde des administrations publiques en 2024 s'élevait en effet à 766 millions d'euros. A contrario, en 2025 le déficit devrait avoisiner les 706 millions d'euros, soit un déficit encore plus important que celui anticipé dans le cadre du budget 2025 qui prévoyait un besoin de financement global de 563 millions d'euros. Cette dégradation s'explique notamment par un accroissement massif du déficit de l'administration centrale, ce dernier augmentant de près de 1 milliard d'euros, par une réduction significative du surplus dégagé par la sécurité sociale, ainsi que par une dégradation du solde des administrations locales, qui passe d'un résultat positif à un déficit.

Soldes de l'Administration publique et des sous-entités (+ : excédent ; - : déficit) en millions d'euros :

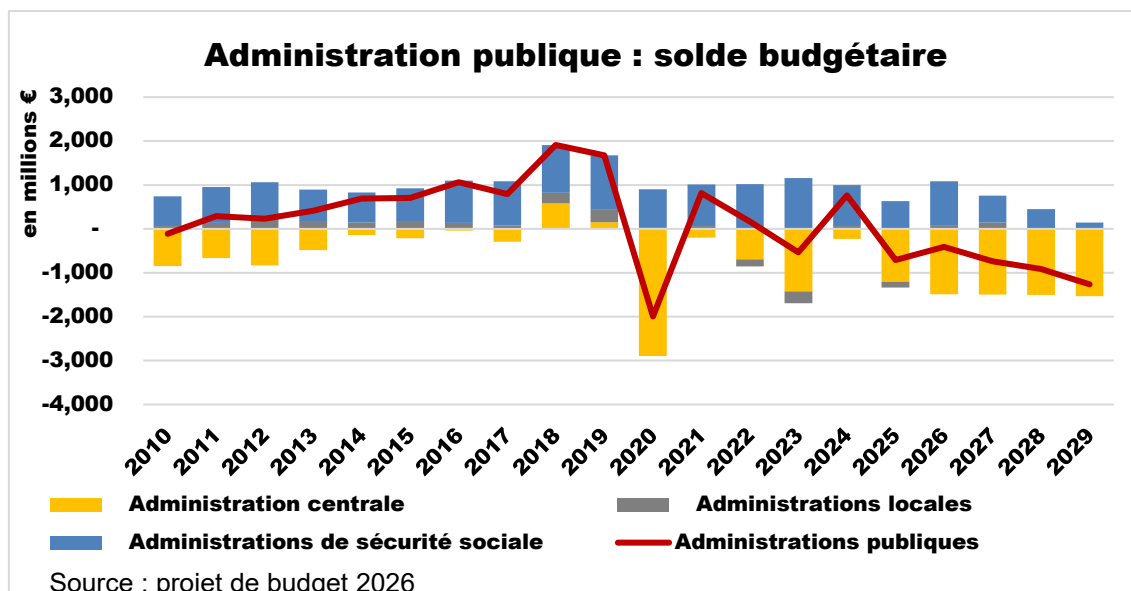
En millions d'euros	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Administrations publiques	+728	+144	-574	+766	-706	-408
Administration centrale	-285	-718	-1 463	-228	-1 206	-1 489
Administrations locales	+62	-159	-270	+63	-133	+85
Sécurité sociale	+951	+1 021	+1 159	+930	+633	+996

En % du PIB	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Administrations publiques	+1,0%	+0,2%	-0,7%	+0,9%	-0,8%	-0,4%
Administration centrale	-0,4%	-0,9%	-1,8%	-0,3%	-1,3%	-1,6%
Administrations locales	+0,1%	-0,2%	-0,3%	+0,1%	-0,1%	+0,1%
Sécurité sociale	+1,3%	+1,3%	+1,4%	+1,1%	+0,7%	+1,1%

Les comptes des administrations publiques dans leur globalité resteront également déficitaires pour l'année 2026 avec un besoin en financement qui devrait s'établir à 408 millions d'euros, soit un déficit inférieur à celui de 2025. Cette légère amélioration, due à une augmentation plus rapide des recettes en 2026 par rapport aux dépenses, notamment à cause de la hausse des cotisations d'assurance pension, restera cependant temporaire puisque le déficit global des administrations publiques devrait ensuite se creuser sur toute la période 2027-2029. En effet, le déficit annuel des administrations publiques devrait progressivement s'accroître pour atteindre plus de 1,2 milliards d'euros en 2029, soit une augmentation de 856 millions d'euros environ par rapport au solde prévu pour l'année 2026. Le poids de ce déficit par rapport au PIB augmente également sur la même période, passant de 0,4 % du PIB à 1,1 %.

Cet accroissement structurel du déficit des administrations publiques affiche un effet ciseau entre les dépenses et les recettes. D'une part, les comptes de l'administration centrale ne montrent aucun signe de redressement en affichant un déficit de près de 1,5 milliards d'euros au cours de la période 2026-2029. Les comptes des administrations locales resteront eux aussi globalement stables sur la même période avec un excédent annuel qui ne devrait pas dépasser les 0,1 % du PIB. D'autre part et malgré la réforme du système de pension, les comptes de la sécurité sociale devraient quant à eux faire

face à une dégradation importante sur cette période. Le milliard d'excédent prévu pour l'année 2026 devrait en effet se réduire progressivement et la sécurité sociale ne bénéficierait plus en 2029 que d'un excédent de 145 millions d'euros. Ainsi, la dégradation des comptes publics à partir de 2027 s'explique autant par l'existence d'un déficit structurel important de l'administration centrale que par la réduction progressive de l'excédent dégagé par les comptes de la sécurité sociale.



L'étude des données concernant les comptes publics globaux permet également de mettre en lumière une dynamique de fond : l'augmentation des dépenses reste structurellement supérieure à celle des recettes. En effet, sur la période 2025-2029, les dépenses des administrations publiques augmenteront de 5,4 % en moyenne contre seulement 5,2 % pour les recettes. Ce déséquilibre entre accroissement des dépenses et accroissement des recettes ne semble ainsi pas être conjoncturel et pourrait même se renforcer en fonction des performances économiques du pays.

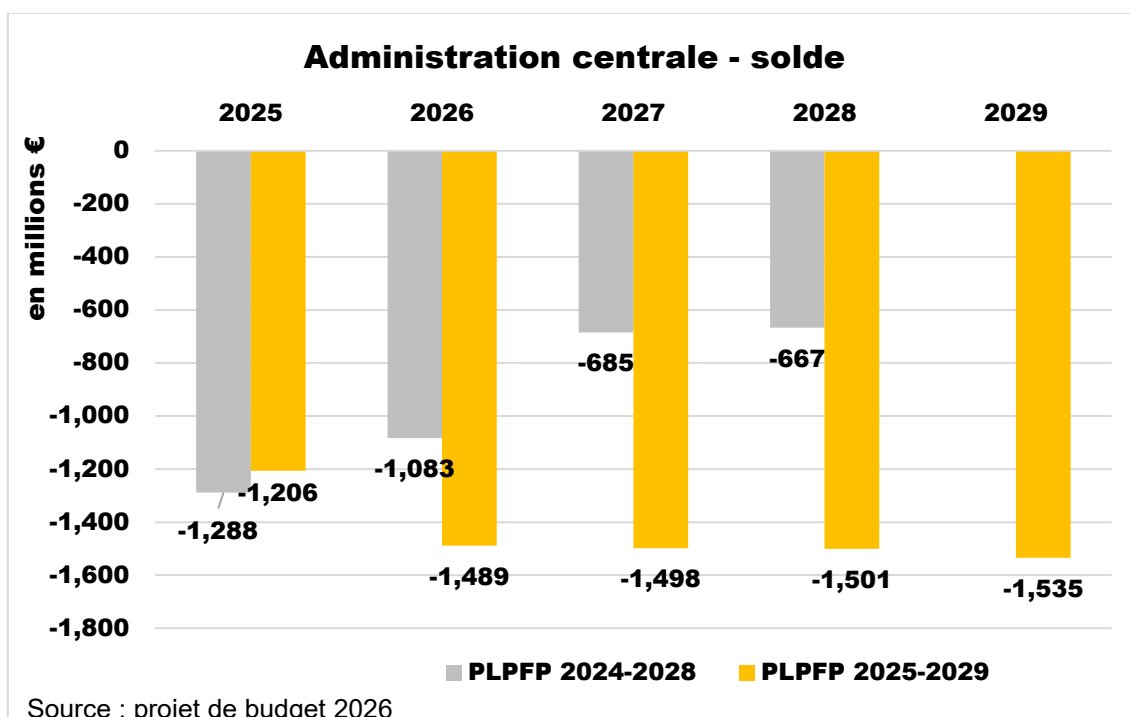
En effet, il est important de noter que l'ensemble des projections réalisées dans le cadre du budget 2026 se fondent sur une série de prévisions macroéconomiques optimistes mais incertaines comme la capacité de l'économie du pays à générer une croissance moyenne du PIB en volume de plus de 2 % par an et une croissance moyenne de l'emploi de 1,7 %. L'économie luxembourgeoise étant particulièrement dépendante de la conjoncture européenne et mondiale, tout choc économique négatif exogène affecterait de manière significative l'état des comptes publics. Une croissance plus faible que prévue viendrait ainsi considérablement accroître le déficit des administrations publiques (cf. chapitre 2.1.).

1.1.2. Administration centrale

Après une année particulièrement favorable mais exceptionnelle en 2024 caractérisée par des comptes quasiment équilibrés, l'année 2025 voit le retour d'un déficit important des comptes de l'administration centrale chiffré à environ 1,2 milliard d'euros. Cet écart s'explique notamment par un déséquilibre entre une augmentation rapide des dépenses de l'ordre de 6,1 % et un accroissement plus faible des recettes d'environ 2,8 %.

La situation exceptionnelle de 2024 est due entre autres par le paiement d'une avance plus importante que prévue d'un contribuable majeur issu du secteur bancaire¹, ce qui illustre une fois de plus la fragilité du modèle de croissance lorsqu'un contribuable peut exercer une influence aussi importante sur les finances publiques.

Les prévisions du projet de budget sous avis indiquent que le déficit de l'administration centrale se dégradera encore davantage entre 2026 et 2029, s'établissant à 1,5 milliard d'euros à la fin de la période. Alors que le budget de l'année passée anticipait déjà un déficit cumulé d'environ 2,4 milliards d'euros sur la période 2026-28, le présent budget prévoit désormais un creusement supplémentaire, portant le déficit cumulé à environ 4,5 milliards d'euros. En effet, la Chambre des Métiers déplore que les objectifs de résorption fixés dans le cadre du texte précédent aient disparus du présent projet de loi. Pour rappel, le dernier budget présenté à la Chambre des Métiers prévoyait un déficit en baisse sur la période 2026-2028. Elle souhaiterait, à minima, qu'un programme budgétaire incluant des perspectives de réduction du déficit soit adopté. Plusieurs pistes sont envisageables à ce titre, notamment un accroissement plus mesuré des dépenses liées à la masse salariale de la fonction publique (cf. chapitre 2.8.) et une gestion plus efficiente du système social (cf. chapitre 2.4.) qui devrait permettre une augmentation plus faible des transferts courants que celle envisagée actuellement pour la période 2026-2029.



En 2025, l'augmentation des dépenses s'explique notamment par la progression de quatre postes : les rémunérations versées aux salariés de l'administration, les investissements (formation en capital), les transferts courants et les prestations sociales en espèces.

Sur les 1,8 milliard d'euros de dépenses supplémentaires qui devraient être réalisées en 2025, près de 44,6 % proviennent de l'augmentation de la masse salariale et des

¹ Budget de l'Etat 2026, partie 1, p.50

prestations sociales. En comparaison, les investissements, qui recouvrent des dépenses susceptibles de générer des recettes à long terme, ne représentent que 30,8% des dépenses supplémentaires. A noter que la croissance de la rémunération des salariés dépasse celle des investissements en valeur absolue. L'accroissement des recettes en 2025 serait en majeure partie imputable à l'augmentation des impôts sur la production et les importations qui progresse de 6,2 %.

Les perspectives pour l'année 2026 ne semblent pas être plus rassurantes puisque le déséquilibre entre accroissement des dépenses et accroissement des recettes persistera. Le déficit augmenterait quant à lui de près de 23,5 %. Les principales augmentations de dépenses concerneront les transferts courants, la rémunération des salariés et les transferts en capital. Malgré une contraction de 2,3 % des dépenses en formation de capital, l'augmentation notable des transferts en capitaux souligne l'engagement de l'Etat sur le plan des investissements (cf. chapitre 2.3.).

L'accroissement des recettes sera quant à lui notamment porté par une hausse de 6,1 % des impôts sur la production et les importations et une augmentation de 4,3 % des impôts courants, sous réserve de l'atteinte des objectifs macroéconomiques anticipés pour l'année 2026.

1.1.3. Administrations locales

A l'instar des comptes de l'administration centrale, ceux des administrations locales seront également déficitaires en 2025 à hauteur de -133 millions d'euros. Ce déficit provient là encore d'une augmentation rapide des dépenses de l'ordre de 5,4 % et d'un accroissement inférieur des recettes de l'ordre de 1,2 % seulement. Ce ralentissement de l'augmentation des recettes peut cependant être relativisé par l'augmentation spectaculaire des recettes perçues par les administrations locales en 2024. En effet, ces dernières avaient collecté près de 4,8 milliards d'euros de recettes, soit 13,7 % de plus que l'année précédente.

Selon les projections indiquées dans les documents du budget 2026, ce déséquilibre entre dépenses et recettes va s'inverser en 2026 et en 2027. Les dépenses augmenteront ensuite à nouveau légèrement plus vite que les recettes à partir de 2028.

Sur la période 2026-2029, le solde des administrations locales restera positif selon les prévisions actuelles. Bien évidemment, cette vision générale ne permet cependant pas d'apprécier la santé des comptes des différentes administrations locales.

Le surplus budgétaire dégagé par les administrations locales revêt un caractère de plus en plus décisif d'un point de vue de la santé des comptes publics globaux dans la mesure où ce dernier permet de compenser les déficits importants enregistrés par l'administration centrale. Dans ce contexte, la bonne gestion financière des administrations locales ainsi que leur capacité à dégager des marges de manœuvre budgétaires devient progressivement un enjeu primordial. Par ailleurs, une dégradation plus importante des comptes de l'administration centrale pourrait affecter à terme les budgets des administrations locales par le biais d'une réduction des transferts courants que ces dernières perçoivent de la part de l'Etat au travers du fonds de dotation global des communes notamment.

A ce stade, ce scénario défavorable ne semble cependant pas être privilégié puisque les transferts courants devraient augmenter d'environ 5,8 % en moyenne par an sur la période 2026-2029 pour atteindre 2,94 milliards d'euros en 2029 contre 2,34 milliards d'euros en 2025. Les recettes supplémentaires issues des transferts courants représenteront en 2029 environ 65,4 % de l'augmentation totale des recettes par rapport à 2024 et la part des transferts courants dans le total des recettes passera de 45,9% à

49,6 % sur la période 2024-2029, ce qui illustre le caractère essentiel de cette source de financement pour les administrations locales.

La Chambre des Métiers salue par ailleurs l'engagement des administrations locales en matière d'investissements puisque les dépenses de formation de capital connaîtront une augmentation soutenue de l'ordre de 6,6 % en moyenne par an sur la période 2025-2029. Cet accroissement notable des dépenses en capital par ailleurs beaucoup plus ambitieux que celui envisagé dans le cadre du budget précédent semble indiquer une certaine prise de conscience du rôle majeur que doivent jouer les administrations locales dans l'atteinte de certains objectifs globaux ayant trait à l'attractivité du pays. A ce titre, la Chambre des Métiers souhaite rappeler le rôle essentiel que les communes doivent assumer dans le cadre de la résorption de la crise du logement qui frappe le pays depuis plusieurs années.

A l'inverse, la Chambre des Métiers déplore l'accélération de l'augmentation des dépenses liées aux rémunérations. Elles devraient en effet augmenter de 3,4 % en moyenne sur la période 2026-2029, soit un rythme plus élevé que celui prévu dans le cadre du budget précédent qui envisageait une augmentation de 2,4 % par an en moyenne sur la période 2026-2028. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers renvoie à l'encadré 8, qui montre que le recours accru à la sous-traitance présente des avantages macroéconomiques importants pour le service public.

1.1.4. Sécurité sociale

Le système de sécurité sociale luxembourgeois doit faire face aux conséquences de plus en plus pressantes d'une tendance de fond qui affecte l'ensemble des pays européens, à savoir celle du vieillissement de la population. L'augmentation de l'âge moyen de la population engendre en effet une double tension sur le système de protection sociale. D'une part, l'assurance maladie se voit de plus en plus sollicitée. D'autre part, le déséquilibre croissant entre le nombre d'actifs cotisants et le nombre de retraités bénéficiaires met en péril la stabilité à long terme du système de pensions. Des réformes structurelles urgentes sont nécessaires afin de pérenniser le système dans son ensemble. La Chambre des Métiers renvoie ici notamment à l'avis critique portant sur les projets de loi² relatifs à la réforme du système des pensions qu'elle rend, conjointement avec la Chambre de Commerce. La Chambre des Métiers souligne, qu'à cause de la hausse des cotisations notamment, la hausse de la participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension représente le changement le plus drastique par rapport au projet de budget 2025, avec une augmentation de près de 276 millions d'euros.

Le solde de la sécurité sociale en 2025 devrait s'établir à 633 millions d'euros, soit un montant inférieur à celui de 2024. Cet écart s'explique en grande partie par une progression des dépenses plus rapide que celle des recettes. En 2026, la sécurité sociale devrait enregistrer un excédent de 996 millions d'euros, soit un montant légèrement supérieur à celui atteint en 2024. Cependant, à partir de 2027, le solde devrait inexorablement se réduire pour atteindre 145 millions d'euros en 2029. Ces résultats préoccupants s'expliquent là encore par un rythme d'accroissement des dépenses beaucoup plus soutenu que celui des recettes sur la période. En effet, entre

2 Projets de loi repris dans les dossiers parlementaires n° 8634 et 8640

2025 et 2029, les dépenses de la sécurité sociale devraient augmenter de 6,6 % par an en moyenne tandis que les recettes n'évolueraient que de 5,5 % par an en moyenne.

En ce qui concerne les dépenses, la Chambre des Métiers s'interroge sur l'augmentation rapide de celles liées à la rémunération des salariés qui devraient croître de près de 8,9 % par an en moyenne sur la période 2025-2029 avec un pic notamment pour l'année 2025 lors de laquelle les dépenses de rémunération devraient augmenter de près de 17,6 %.

L'augmentation des prestations sociales en espèces et en nature est également significative sur la même période. En effet, le poste de dépenses « prestations sociales en espèces » devrait enregistrer une croissance de 6,6 % en moyenne par an sur la période 2025-2029 tandis que le poste « prestations sociales en nature » devrait lui aussi croître de 6,1 % en moyenne par an sur la même temporalité.

La Chambre des Métiers salue la volonté du Gouvernement d'aborder le sujet de la soutenabilité des finances publiques, y compris dans la sécurité sociale, à plus long terme. Elle constate à ce titre que la dégradation du solde de la sécurité sociale semble être une réalité impérieuse et inévitable y compris dans l'éventualité où un scénario favorable en termes de progression de l'emploi se réaliserait. Par ailleurs, elle rappelle que cette dégradation, à l'instar de celle évoquée précédemment affectant les comptes des administrations locales, impactera à terme les comptes globaux des administrations publiques, déjà largement déficitaires aujourd'hui sans l'apport du surplus dégagé par la sécurité sociale.

1.1.5. Dette publique

La maîtrise de la dette publique est un enjeu particulièrement central pour le pays car elle constitue un des fondements de sa stabilité et de sa crédibilité financière. Le Luxembourg reste en 2025 le pays le moins endetté de l'OCDE par rapport à la richesse annuelle produite.

Néanmoins, ce constat positif ne doit pas masquer l'accroissement significatif de la dette à moyen terme. En effet, sur la période 2024-2029, la dette publique va augmenter de près de 32,4 %, bien que son poids par rapport au PIB reste sensiblement identique passant de 26,3 % en 2024 à 27 % en 2029. La dette publique va ainsi grandement se creuser en valeur absolue au cours d'une période assez courte. Implicitement, la maîtrise de la dette repose donc essentiellement sur la capacité du pays à générer de la croissance et non pas sur un équilibre entre les dépenses et les recettes des administrations publiques. Des résultats économiques plus faibles que prévus pourraient ainsi dégrader significativement l'image de stabilité et de crédibilité rattachée au pays.

La Chambre des Métiers considère dans ce contexte qu'un accroissement aussi important de la dette est à proscrire, d'autant plus qu'aucune réduction du déficit n'est envisagée au moins jusqu'en 2029 et que cette augmentation de la dette est en grande partie alimentée par un déséquilibre des budgets de fonctionnement des administrations publiques. Pour illustrer ceci, la Chambre des Métiers rappelle que sur la période 2024-2029, les rémunérations ainsi que les prestations sociales en espèces et en nature représenteront près de 66 % des dépenses totales des administrations publiques tandis que les dépenses en capital représenteront seulement 13 %.

Comme le montrent les prévisions incluses dans les documents budgétaires, l'augmentation de la dette jusqu'en 2029 sera en majeure partie alimentée par les déficits successifs de l'administration centrale. Une réforme de l'Etat apparaît donc particulièrement nécessaire afin d'assurer une stabilité et une prévisibilité de la dette y compris en période de contraction de l'activité économique. De même, la réduction du

surplus budgétaire et l'apparition d'un déficit à moyen terme dans les comptes de la sécurité sociale renforcent les risques d'augmentation incontrôlée de la dette et commandent des réformes structurelles.

Enfin, la Chambre des Métiers souhaite également souligner l'augmentation notable de la charge de la dette des administrations publiques. Cette dernière devrait presque tripler d'ici 2029, passant de 265 millions d'euros en 2024 à 585 millions d'euros en 2029 soit une variation annuelle moyenne de près de 17,2 % sur la période.

1.2. Contexte politique et économique national et international

L'année 2025 a été marquée par une incertitude croissante rendant particulièrement complexe toute tentative de prospective. Il en sera vraisemblablement de même en 2026.

En effet, la multiplication des conflits et l'intensification des tensions affectant le commerce mondial ont bouleversé les chaînes d'approvisionnement et la stabilité des systèmes économiques mondiaux. En conséquence, la croissance mondiale a connu un ralentissement significatif et de nombreux pays ont dû infléchir leur politique monétaire afin de contrer les tendances inflationnistes qui frappaient leurs économies.

Ce manque de prévisibilité et l'instabilité qui en découle obligent les petites économies ouvertes comme celle du Luxembourg, particulièrement affectées par les fluctuations économiques internationales, à adopter des politiques budgétaires responsables et prévoyantes qui intègrent la réalité selon laquelle une croissance forte et régulière ne constitue plus forcément un acquis. Dans le même temps, le changement démographique et la double transition écologique et numérique rendent nécessaires des investissements importants dans de nombreux secteurs. Les tensions géopolitiques induisent par ailleurs des investissements massifs en matière de défense, ce qui réduit encore davantage les marges de manœuvre budgétaires.

La croissance annuelle du PIB de même que la croissance de l'emploi devraient être inférieures aux moyennes historiques au cours des prochaines années, ce qui oblige en conséquence les administrations publiques à opérer des choix budgétaires majeurs qui détermineront la réussite du pays à long terme. Loin d'être conjoncturelle, cette réduction de la croissance et de l'emploi apparaît donc comme structurelle et implique des changements d'approche en matière de politique budgétaire. Au Luxembourg, la croissance économique est historiquement tirée par la consommation des ménages, la vitalité du secteur financier et par les dépenses réalisées par le secteur public. Or, le modèle économique luxembourgeois basé à la fois sur une croissance démographique forte et un dynamisme du secteur financier notamment semble en perte de vitesse et commande la mise en œuvre de politiques structurelles ambitieuses notamment en matière d'investissement dans les infrastructures publiques, de logement, de diversification économique et d'accroissement de la résilience de l'économie. L'objectif des politiques publiques dans les années à venir devrait donc être la transformation du modèle de croissance et la transition vers une économie plus diversifiée.

Le scénario favorable de croissance et de progression de l'emploi sur lequel se fondent les prévisions économiques incluses dans le projet de budget 2026 semble donc particulièrement incertain. Ce dernier est notamment conditionné, d'une part, par la mise en œuvre de politiques de relance à l'échelle européenne censées stimuler l'activité économique et engendrer un dynamisme dont le Luxembourg tirerait parti et, d'autre part, par un dynamisme des économies américaine et chinoise notamment. Si cette éventualité ne devait pas se réaliser, le choc économique négatif qui en découlerait

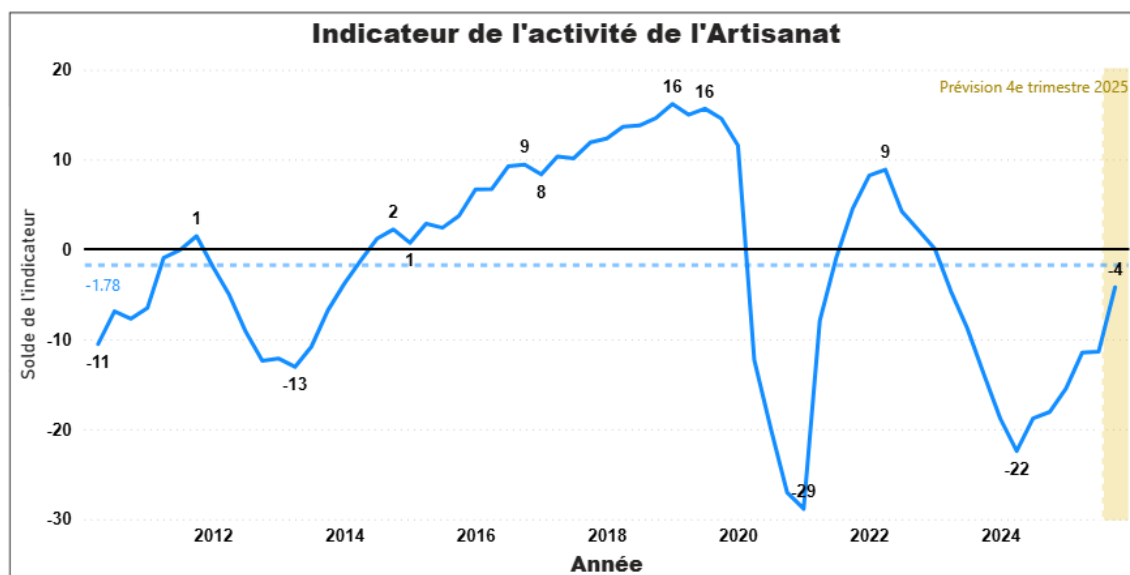
affecterait considérablement l'économie du pays et par conséquent la santé des comptes publics.

Les budgets étatiques des années à venir devront donc dans ce contexte mêler prudence et ambition afin de préparer au mieux l'avenir du pays dans un contexte incertain et instable.

1.2.1. Contexte de l'Artisanat & marché du logement

Malgré quelques signaux d'amélioration à la marge, l'ensemble des indicateurs confirme que la reprise du secteur artisanal reste précaire et non consolidée. Le maintien d'un environnement économique incertain, l'inertie du marché du logement neuf, la contraction de l'emploi et la fragilité de la demande privée composent un tableau où la prudence s'impose.

Les entreprises artisanales continuent de naviguer dans un climat général peu porteur, même si quelques signaux avant-coureurs laissent entrevoir une amélioration à l'horizon 2025-2026. Toutefois, aucune reprise durable ne se profile encore avec certitude.



Source : Chambre des Métiers

Même si selon les résultats de l'enquête de conjoncture du troisième trimestre 2025, la reprise progressive de l'indicateur d'activité, amorcée fin 2024, se poursuit lentement, le solde conjoncturel demeure encore négatif à -11,4 points : 21,4 % des entreprises constatent une détérioration de leur activité contre 10 % qui déclarent une amélioration. La prévision du 4e trimestre traduisent néanmoins une dynamique légèrement meilleure. Cette évolution illustre un regain d'optimisme mesuré, mais la confiance globale du secteur demeure faible et encore loin des niveaux observés sur la dernière décennie.

Un secteur de la construction toujours sous tension avec un impact durable sur la capacité de production

Pilier central de l'Artisanat, le secteur de la construction reste le principal point de fragilité. L'indicateur d'activité y demeure en zone négative, atteignant même un niveau historiquement bas au deuxième trimestre 2025.

La crise du logement persiste, aggravée par un net déséquilibre entre le marché de l'ancien et celui du neuf : les transactions continuent de se concentrer sur les logements

existants, tandis que le segment du neuf (VEFA) reste peine à retrouver des couleurs. Les ventes de logements neufs demeurent bien en deçà de la moyenne historique (690 unités par trimestre entre 2014 et 2020). Depuis 2022, ce déficit cumulé atteint près de 6.000 unités par rapport à cette moyenne, soulignant l'ampleur du recul.

La faiblesse persistante du niveau d'activité a inévitablement entraîné des conséquences directes sur l'emploi. Après une perte inédite de 4.200 salariés en 2024 (-4 %), le premier semestre 2025 n'a enregistré qu'une stabilisation relative, marquée par une perte supplémentaire de près de 350 emplois. Cette contraction fragilise la capacité future de production de logements et éloigne davantage le Luxembourg de son objectif de 32.500 logements supplémentaires à construire d'ici 2030, nécessaire pour répondre à la croissance démographique (cf. chapitre 2.5.), mais également pour accompagner les mutations technologiques et sociales du pays.

Frilosité persistante et contraintes de financement

L'assouplissement des conditions monétaires s'est poursuivi au premier semestre 2025, avec trois baisses consécutives du taux directeur, ramené à 2 % depuis le 5 juin 2025. L'inflation s'est stabilisée à 2,2 % dans la zone euro, avec une prévision à la baisse pour 2026 (1,7 % selon la BCE). Cependant, les effets positifs de cette politique ne se font pas encore sentir au Luxembourg, où les taux d'intérêt immobiliers restent sensiblement plus élevés que dans les pays voisins, notamment en Belgique.

1.3. Les limites de la comptabilité des finances publiques

Le budget de l'Etat luxembourgeois s'inscrit dans une logique de gestion à court terme, centrée sur l'équilibre immédiat des comptes publics plutôt que sur une véritable stratégie à long terme. Cette logique accentuée par la fréquence des échéances électorales, conduit souvent les Gouvernements successifs à privilégier des mesures visibles à court terme au détriment de réformes structurelles pourtant indispensables. Ainsi, des problématiques profondes comme la crise du logement, la soutenabilité des retraites ou encore l'adaptation aux transitions démographiques restent partiellement traitées, faute d'une vision budgétaire intégrée et prospective suffisante. Ce biais court-termiste se traduit par une politique publique qui tend à gérer les symptômes plutôt qu'à s'attaquer aux causes structurelles des déséquilibres économiques et sociaux du pays.

Dans le présent chapitre, la Chambre des Métiers se réfère au rapport intitulé *Revue du système de finances publiques du Luxembourg* publié par l'OCDE en 2025³ afin de formuler des recommandations pour améliorer le système des finances publiques du Luxembourg.

Selon l'analyse publiée par l'OCDE, le système budgétaire luxembourgeois présente plusieurs faiblesses structurelles qui risquent de limiter sa capacité à assurer une gestion durable et transparente des finances publiques. La première critique formulée par l'Organisation concerne le cadre budgétaire lui-même, jugé trop souple et insuffisamment contraignant. Le Luxembourg recourt en effet à un système de « crédits non-limitatifs » qui autorise des dépassements de dépenses sans nécessiter de révisions législatives formelles. Si ce mécanisme offre une flexibilité administrative, il réduit la lisibilité et la rigueur du pilotage budgétaire, en rendant difficile le respect strict des plafonds de dépenses et la prévisibilité des soldes publics. L'OCDE estime dès lors que le pays doit renforcer la transparence et la discipline budgétaire, notamment en

³ [Revue du système de finances publiques du Luxembourg | OCDE](#)

améliorant la prévision des engagements légaux et en quantifiant plus précisément les risques fiscaux.

La Chambre des Métiers salue toutefois la décision du Gouvernement relative au maintien d'un objectif budgétaire à moyen terme (OMT) national, témoignant d'une volonté de préserver une certaine discipline fiscale malgré l'assouplissement du cadre européen issu de la récente réforme de la gouvernance économique de l'UE.

Mais cet OMT demeure essentiellement déclaratif : il n'est ni assorti d'un véritable ancrage fiscal ni défini par rapport à des mécanismes contraignants garantissant son respect effectif. En l'absence de règles de dépenses clairement définies, la trajectoire budgétaire reste exposée aux aléas politiques et économiques, ce qui fragilise la crédibilité du cadre budgétaire à moyen terme.

C'est dans cette optique que **la Chambre des Métiers propose d'introduire des plafonds de dépenses ministériels ou programmatiques (basé sur un objectif concret) contraignants, afin de renforcer la rigueur du processus budgétaire**. De tels plafonds permettraient non seulement d'améliorer la maîtrise des dépenses publiques, mais aussi de renforcer le rôle de la Chambre des Députés, étant donné que chaque dépassement devrait être autorisé par les députés.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers saluait l'introduction d'un montant maximal des dépenses de l'Administration centrale dans le cadre du projet de budget 2026 (Art. 5 du projet de loi de programmation financière pluriannuelle (PLPFP) 2025-2029). Or, la Chambre des Métiers regrette que le plafond des dépenses ait été augmenté sans explications claires de la part du Gouvernement.

Le tableau ci-dessous montre les montants maxima (en millions d'euros) qui augmentent de 1,1 % en 2026 et de 1,9 % en 2027.

Montant maximal annuel des dépenses de l'Administration centrale

Unité : millions € (si pas spécifié autrement)

PLPFP	2025	2026	2027	2028
2024-2028	30.858	32.228	33.359	35.146
2025-2029	30.840	32.585	34.008	35.669
Différence	-18	357	649	523
En %	-0,1 %	1,1 %	1,9 %	1,5 %

Source : Projets de budget pour les exercices 2024 et 2025, calculs Chambre des Métiers

Selon la Chambre des Métiers, ces montants n'ont aucun sens si le Gouvernement peut les adapter à sa guise et sans réelle raison. Elle propose dès lors de maintenir les plafonds fixés dans le dernier budget afin de montrer que le Gouvernement a réellement la volonté de faire preuve de discipline budgétaire. Les montants ne devraient être ajustés qu'en cas de situation exceptionnelle, comme une crise sanitaire ou économique imprévue.

Dans le but d'éviter de donner l'impression que les finances publiques disposent d'une marge de manœuvre plus grande qu'en réalité, notamment à moyen terme, il est partant crucial d'introduire des règles budgétaires nationales strictes. Ces règles visent à

renforcer la discipline budgétaire et à assurer une gestion prudente des ressources publiques.

L'autre critique porte sur la soutenabilité à moyen et à long terme des finances publiques. Bien que la dette du Luxembourg reste parmi les plus faibles de l'UE, le rapport de l'OCDE met en garde contre des pressions budgétaires croissantes liées au vieillissement de la population, à la transition écologique et à l'augmentation des dépenses de défense. L'actuelle trajectoire budgétaire, encore largement fondée sur la situation favorable de court terme, ne garantit pas la stabilité future si aucune réforme structurelle n'est entreprise, notamment dans les domaines des retraites et du logement. L'OCDE considère que le pays s'expose ainsi à une détérioration progressive de sa position financière s'il ne met pas en place un cadre de planification budgétaire plus robuste et prospectif.

Un exemple particulièrement révélateur de cette faiblesse structurelle concerne le « Fonds souverain intergénérationnel », dont les avoirs ne représentent actuellement qu'environ 0,9 % du produit intérieur brut. Ce niveau reste marginal au regard des ambitions affichées en matière de justice intergénérationnelle et de soutenabilité des finances publiques. En l'état, ce fonds ne constitue pas un véritable instrument de stabilisation budgétaire ni un levier crédible pour préparer le financement des dépenses futures liées au vieillissement démographique, à la transition climatique ou aux chocs économiques éventuels.

Cette situation traduit un manque de responsabilité à l'égard des générations futures : le Luxembourg a peiné malgré une croissance économique exceptionnelle ces dernières décennies à transformer ses excédents passés en un capital de long terme capable de sécuriser la prospérité et la résilience de l'économie nationale. Dès lors, **la Chambre des Métiers réitère sa proposition de longue date d'augmenter significativement la dotation du « Fonds souverain intergénérationnel ».**

Enfin, la troisième critique majeure concerne la gouvernance budgétaire et la gestion de la performance (cf. encadré 1). L'OCDE relève que le Luxembourg dispose encore de marges de progrès importantes dans le suivi de l'efficacité des politiques publiques. Le processus d'exécution budgétaire demeure principalement axé sur le respect des procédures légales plutôt que sur la mesure des résultats concrets obtenus. Les instruments d'évaluation, de contrôle interne et d'audit restent partiels et ne permettent pas toujours d'apprécier la pertinence et l'impact réel des dépenses engagées.

Encadré 1 : Nécessité d'une gestion budgétaire axée sur la performance

La Chambre des Métiers reconnaît les efforts de quelques ministères de formuler des indicateurs de suivi par exemple dans le domaine du logement, de l'environnement, de l'économie ou encore de l'énergie. Or, d'autres ministères comme celui de la Fonction publique (cf. chapitre 2.8.) ou encore celui de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil (cf. chapitre 2.4.) n'ont pas indiqué de telles indicateurs de suivi.

De même, la fixation d'objectifs quantifiables ou encore l'identification des dépenses contribuant à l'atteinte de tels objectifs fait défaut, ce qui empêche de relier clairement les ressources mobilisées à leurs effets économiques et sociaux. La Chambre des Métiers se demande dans ce contexte pourquoi le ministère des Finances s'est efforcé d'identifier toutes les dépenses publiques ayant un impact direct et positif sur le PIBien-être. Selon la Chambre des Métiers, il existe d'autres domaines qui conviendraient mieux à cet effet. Elle pense notamment à la lutte contre la pauvreté

et l'exclusion sociale, la compétitivité de l'économie, la hausse de l'offre de logements ou l'efficience de la fonction publique.

Face à ce constat, la Chambre des Métiers recommande la mise en place d'une gestion budgétaire véritablement axée sur la performance. Celle-ci permettrait d'aligner les dotations budgétaires sur des objectifs stratégiques clairement définis et de procéder à une évaluation ex post des résultats obtenus. Elle préconise également de rendre obligatoire la fixation d'indicateurs de suivi pertinents par l'ensemble des ministères, assortie d'une publication régulière des résultats. Un tel dispositif renforcerait la transparence, la redevabilité et la crédibilité du processus budgétaire, tout en favorisant un suivi objectif de l'efficacité des politiques publiques.

La Chambre des Métiers est pleinement consciente que la mise en place d'une gestion budgétaire axée sur la performance constitue un exercice politiquement sensible. En effet, un tel dispositif implique que les ministres assument la responsabilité de résultats dont certains facteurs échappent partiellement à leur contrôle direct. Cependant, le risque lié au fait de ne pas engager cette démarche est encore plus élevé. En l'absence d'une culture de responsabilité et de transparence sur les résultats, les membres du Gouvernement s'exposent à des critiques légitimes, notamment de la part des partis d'opposition, qui pourront aisément dénoncer le manque de redevabilité face aux problèmes structurels persistants du pays. En assumant pleinement cette responsabilité, les ministres renforceraient au contraire la crédibilité de l'action publique, tout en inscrivant le processus budgétaire dans une logique de confiance, de cohérence et d'équité intergénérationnelle.

Une manière efficace pour éliminer les dépenses inefficaces ou obsolètes est le « Zero-Based Budgeting », ou budgétisation à base zéro. Cette approche de gestion budgétaire consiste à répartir chaque exercice à partir d'une base de dépenses nulle, plutôt que de reconduire automatiquement les crédits de l'année précédente. Dans cette logique, chaque programme, dépense ou politique publique doit être justifié indépendamment de son historique, en démontrant sa pertinence, son efficacité et sa contribution aux priorités gouvernementales. En finances publiques, cette méthode vise à améliorer l'allocation des ressources, et à renforcer la responsabilité des gestionnaires publics. Bien qu'exigeante en termes d'analyse et de charge administrative, la budgétisation à base zéro favorise une culture de performance et de rationalisation des choix budgétaires, en incitant l'Etat à financer ce qui crée réellement de la valeur publique plutôt qu'à prolonger des dépenses par inertie.

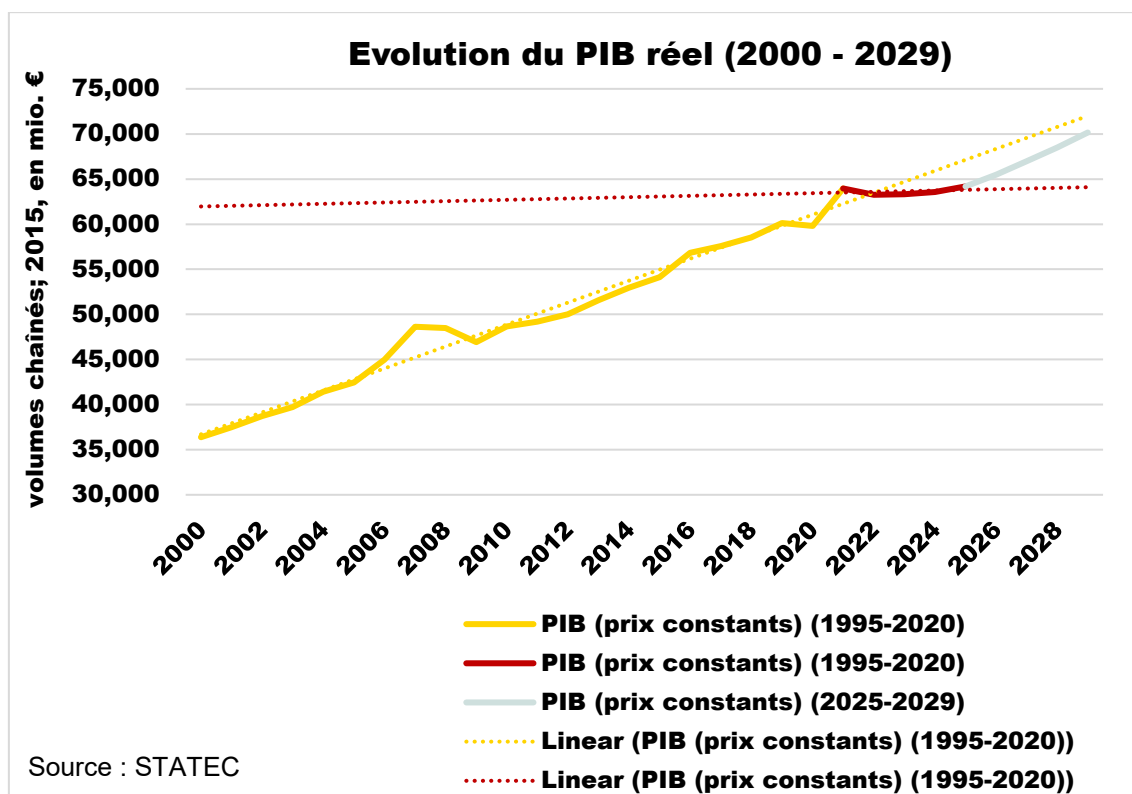
La Chambre des Métiers recommande au Gouvernement de recourir systématiquement à cette approche dans la mise en place d'une gestion budgétaire axée sur la performance.

2. Un budget à l'épreuve de la réalité : adapter le modèle luxembourgeois pour durer

2.1. Les performances économiques du passé ne constituent ni un indicateur ni une garantie pour l'avenir

Après plusieurs décennies marquées par une croissance exceptionnelle, le Luxembourg entre dans une nouvelle ère budgétaire. Il devient de plus en plus évident que les « années fastes » des finances publiques, où l'augmentation abondante des recettes permettait de compenser sans peine le mode de vie dépensier de l'Etat, appartiennent au passé. L'Etat fait aujourd'hui face à une réalité plus contraignante : celle d'une croissance en berne et de marges de manœuvre qui se rétrécissent.

Le graphique ci-dessous montre qu'entre 2000 et 2020, la croissance économique réelle suivait assez linéairement une ligne de tendance (en jaune). Or, depuis 2021, le PIB réel ne suit plus cette dernière, mais une ligne presque plate (en rouge), décrivant une stagnation de la croissance. Selon les prévisions macroéconomiques du STATEC, la croissance devrait revenir dans les années à venir afin de rejoindre de nouveau la ligne jaune. Même si, pour le bien du pays, la Chambre des Métiers espère que ce scénario se réalisera dans les faits, elle se permet d'exprimer des doutes sérieux à propos de ces prévisions, qu'elle juge trop optimiste.



Le chapitre 2.2. du présent avis explique plus en détail les raisons pour lesquelles la Chambre des Métiers estime que le budget 2026 ne permet pas la création d'un modèle de croissance durable.

Elle tient à rappeler que la prévision de croissance économique pour 2025 a été revue nettement à la baisse, passant de +2,5 % à seulement +1 %⁴. Cette révision traduit un ralentissement plus marqué que prévu de l'activité, avec des répercussions directes sur les finances publiques. Le solde de l'Administration centrale en est particulièrement affecté : alors que le budget de l'année passée anticipait déjà un déficit cumulé de 2,5 milliards d'euros sur la période 2026-28, le présent budget prévoit désormais un creusement supplémentaire, portant le déficit cumulé à 4,5 milliards d'euros. Cette détérioration du solde traduit à la fois la faiblesse des perspectives de croissance, résultant dans une baisse des recettes publiques et la difficulté persistante à maîtriser la dynamique des dépenses publiques dans un contexte économique plus contraint (cf. chapitre 2.8.). A cela s'ajoutent des dépenses supplémentaires dans le domaine de la défense, qui n'ont pas encore été prises en compte dans le projet de budget pluriannuel 2024-28.

Le projet de budget de l'Etat présente une « analyse de la sensibilité » permettant de visualiser des trajectoires alternatives pour les finances publiques selon différentes simulations techniques.

Le tableau ci-dessous montre les hypothèses fixées afin de calculer deux scénarios 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 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.

Projections macroéconomiques

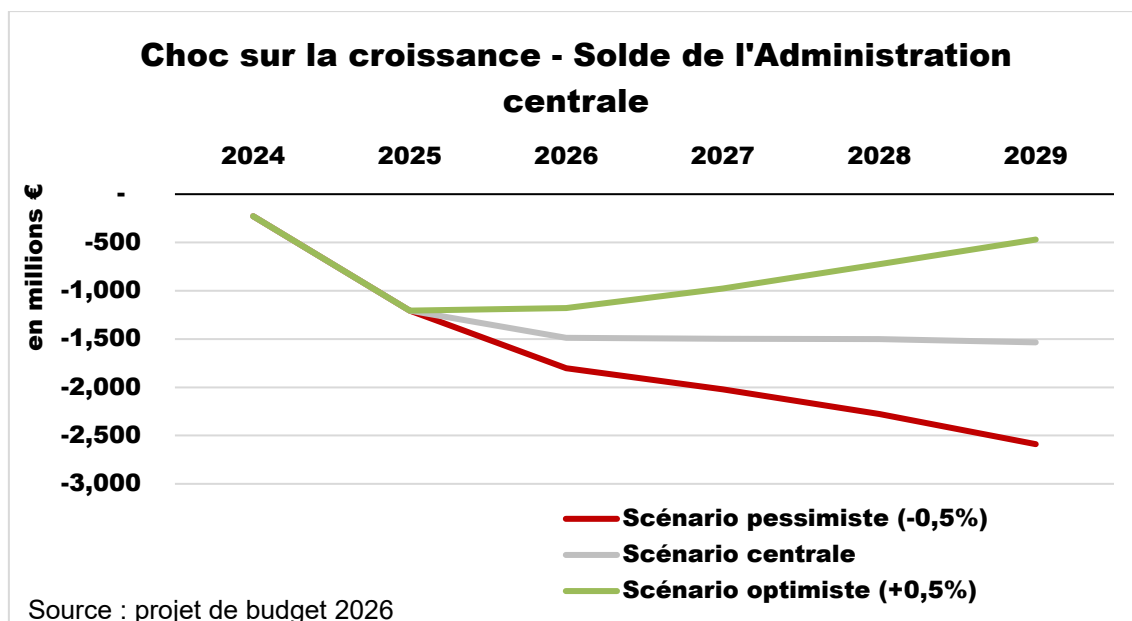
	2025	2026			2027			2028			2029		
	base	SC1	central	SC2	SC1	central	SC2	SC1	central	SC2	SC1	central	SC2
PIB réel zone Euro (variation en %)	0,8	0,5	1,0	1,5	1,0	1,7	2,3	0,9	1,8	2,6	0,6	1,5	2,4
PIB réel (variation en %)	1,0	1,5	2,0	2,5	1,8	2,3	2,8	1,8	2,3	2,8	1,8	2,4	2,9
PIB nominal (variation en %)	4,0	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

Source : projet de budget 2026

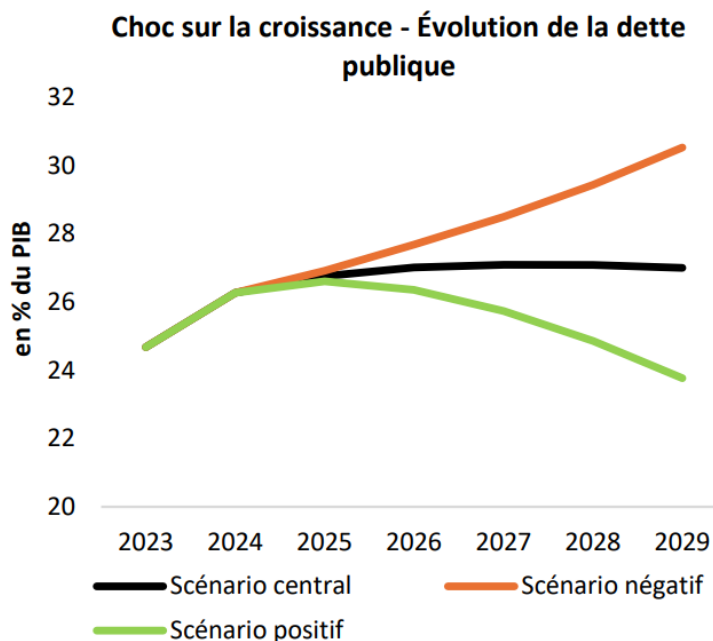
L'analyse de sensibilité du budget met en évidence la forte dépendance de la trajectoire de croissance. Autrement dit, une variation même modeste des hypothèses de croissance a un impact important sur le solde de l'Administration centrale, traduisant une fragilité structurelle du modèle économique national. Cette dépendance souligne

⁴ STATEC, Note de conjoncture 1-25, [Note de conjoncture 1-25 - Statistiques - Luxembourg](#)

l'absence de véritables amortisseurs économiques capables de stabiliser les finances publiques en période de ralentissement.



Le graphique ci-dessus démontre cette vulnérabilité. Entre 2025 et 2029, l'accumulation des déficits est estimée à 7,2 milliards d'euros dans le scénario central. Toutefois, dans une hypothèse pessimiste, le déficit cumulé atteindrait 9,9 milliards d'euros, contre 4,5 milliards dans le scénario optimiste. En 2029, la dette publique atteindra 30,5 % dans le scénario pessimiste contre 27 % dans le scénario central et même 23,8 % du PIB dans le scénario optimiste.



Ces chiffres traduisent l'ampleur du risque budgétaire qui pèse sur la trajectoire des finances publiques. Sans une stratégie claire de diversification des recettes et une maîtrise structurelle des dépenses, le Luxembourg s'expose à une érosion durable de sa marge de manœuvre budgétaire et à une aggravation de sa dépendance à des cycles économiques qu'il ne maîtrise pas.

Source : projet de budget 2026

2.2. Croissance en berne – problème conjoncturel ou structurel ?

Les éléments qui pèsent sur la croissance

La croissance luxembourgeoise est aujourd'hui freinée par un ensemble de facteurs conjoncturels et structurels qui se renforcent mutuellement. Sur le plan conjoncturel, l'économie subit les effets d'une situation de polycrise. La persistance de prix élevés de l'énergie, la fragilité économique de l'Europe, la hausse des taux d'intérêt, ainsi que les tensions commerciales alimentées par la politique américaine accroissent l'incertitude et pèsent sur la demande intérieure comme sur les exportations. A cela s'ajoute la faiblesse des principaux partenaires économiques du Luxembourg, qui réduit les débouchés extérieurs et amplifie le ralentissement de l'activité.

Sur le plan structurel, le modèle de croissance rencontre ses propres limites. Le pool de main-d'œuvre frontalière, longtemps moteur de l'expansion économique, semble désormais subir une perte de dynamisme, tandis que les problèmes de mobilité et la pénurie chronique de logements abordables freinent l'attractivité du pays. Parallèlement, l'absentéisme progresse, traduisant un malaise plus profond au sein du marché du travail.

Ces facteurs combinés se traduisent par une productivité stagnante, voire négative dans certains secteurs comme la construction, et par une perte de compétitivité croissante des entreprises non financières. Cette situation met en lumière l'urgence de réformes structurelles pour restaurer les conditions d'une croissance durable.

2.2.1. La vision du budget de l'Etat 2026 pour soutenir la croissance économique

Si la stratégie de diversification économique mise en avant par le Gouvernement est, sur le principe, louable, le projet de budget 2026 ne donne pas les moyens d'en assurer la réussite à long terme. Certes, certains efforts spécifiques pour explorer de nouvelles pistes de croissance témoignent d'une volonté de modernisation des autorités.

Diversification au sein du secteur financier

Le ministère des Finances continuera à « promouvoir le développement, la diversification et la compétitivité de la place financière luxembourgeoise. L'accent sera mis sur la montée en gamme des activités (banques, assurances, fonds, marchés de capitaux), ainsi que sur la digitalisation et la finance durable comme axes transversaux. » Le ministère poursuivra également son soutien aux initiatives et PPP, en collaboration avec des acteurs clés tels que Luxembourg for Finance, la LHoFT, la LSFI ou encore l'Université du Luxembourg.

Par ailleurs, le Gouvernement mise sur le renforcement de l'écosystème financier à travers plusieurs initiatives ciblées. La réforme du régime des « carried interest » vise à accroître l'attractivité du Luxembourg pour les gestionnaires de fonds d'investissement et à consolider sa position comme place financière compétitive au niveau européen. Parallèlement, la création d'un FundTech Accelerator et d'un AI Experience Center illustre la volonté d'intégrer davantage l'innovation technologique au secteur financier, en stimulant les synergies entre finance, données et intelligence artificielle. Enfin, la mise en place d'un cadre réglementaire accommodant pour les crypto-assets cherche à attirer les acteurs de la finance numérique tout en encadrant un secteur en pleine mutation.

Attraction d'entreprises innovantes

Aujourd'hui, 63 % des recettes de l'impôt sur le revenu des collectivités proviennent du secteur financier, ce qui rend l'économie nationale trop dépendante d'un seul pilier. C'est la raison pourquoi le Gouvernement essaie d'attirer des entreprises dans des domaines

de pointe tels que l'intelligence artificielle, l'économie des données, la technologie quantique ou spatiale.

Selon les priorités du budget de l'Etat 2026, une priorité particulière sera accordée à l'amélioration de la transparence et de la planification foncière au sein des ZAE. A cet effet, le Gouvernement mettra en place un plan cadastral spécifique aux ZAE, permettant de disposer d'une vue d'ensemble actualisée sur la disponibilité effective des terrains au sein des ZAE.

Afin d'optimiser l'utilisation des surfaces existantes et celles en développement, le concept de la densification des constructions, tant au niveau horizontal qu'au niveau vertical, dans les ZAE a été lancé, en intégrant les principes de la circularité ainsi que de la mutualisation des infrastructures et des services.

Un projet prioritaire, aux yeux de la Chambre des Métiers, est le projet d'hébergement d'entreprises, le « **Handwierkerhaff** », qui est en préparation selon le projet de budget. Afin de répondre toutefois aux besoins sectoriels et régionaux identifiés, il faudrait, selon la Chambre des Métiers, élaborer une stratégie visant à créer plusieurs Handwierkerhaff, répartis sur l'ensemble du territoire luxembourgeois.

Par ailleurs, le ministère de l'Economie compte recourir à des PPP en ce qui concerne la réalisation et la gestion de parkings centralisés.

Selon le ministère prémentionné, cette approche intégrée vise à renforcer le rôle des ZAE en tant que leviers de compétitivité, de diversification et de durabilité de l'économie luxembourgeoise.

Même si la Chambre des Métiers ne peut qu'approuver les efforts du Gouvernement en cette matière, elle attend de voir que les projets-pilotes se réalisent dans les faits. En effet, selon le rapport triennal de la commission de suivi du plan directeur sectoriel « ZAE » (PSZAE), à peine la moitié des surfaces (49 %) destinées à recevoir des zones d'activités économiques régionales a été reprise dans les plans d'aménagement communaux. En substance, quelque 199,2 hectares de ZAE ne sont pas encore classés dans les PAG respectifs.

La Chambre des Métiers se réjouit dans ce contexte que le ministère de l'Economie a défini des indicateurs de suivi pour évaluer l'efficacité de leur politique, à savoir la surface foncière disponible cartographiée (en %) et le taux d'occupation des ZAE. Elle propose donc d'ajouter comme indicateur de suivi le taux de viabilisation des zones d'activités économiques régionales défini par le PSZAE.

Un autre domaine prioritaire décrit par le projet de budget est la conduite automatisée. En effet, le Gouvernement compte d'en faire un axe clé de diversification économique, visant à faire du Luxembourg un pionnier européen de la mobilité intelligente. La stratégie nationale adoptée en 2025 prévoit un cadre réglementaire flexible et des investissements stratégiques pour soutenir l'innovation, la sécurité et la compétitivité. La réussite de cette transition repose sur une collaboration étroite entre acteurs publics et privés, une veille technologique continue et une implication internationale afin d'anticiper les mutations de la mobilité.

En ce qui concerne les aides étatiques, le projet de budget précise que les nouveaux régimes seront orientés vers la double transition, alliant objectifs écologiques et numériques, avec une attention particulière portée aux PME. Les nouveaux régimes couvrent notamment la décarbonation de l'industrie (hydrogène renouvelable, efficacité énergétique, électrification des procédés de production, production d'énergie renouvelable, ...), l'assainissement énergétique des bâtiments fonctionnels, ainsi que le déploiement des infrastructures de mobilité électrique et hydrogène. Le soutien aux

infrastructures de recharge et de ravitaillement vise à lever les freins au développement de la mobilité durable, en particulier dans les zones moins denses où l'initiative privée reste insuffisante (cf. chapitre 2.7.). Enfin, la loi relative à l'innovation et la recherche met à disposition douze régimes d'aides destinés à encourager aussi bien les start-ups que les entreprises établies à investir dans la recherche et développement des entreprises, notamment dans la numérisation, l'intelligence artificielle, les données et les technologies quantiques.

2.3. Comment relancer le moteur de l'économie ?

Selon la Chambre des Métiers, la stratégie gouvernementale de diversification est certes louable, mais elle repose sur des bases structurellement fragiles.

La perte d'attractivité du pays, accentuée par la pénurie de logements, les difficultés de mobilité et la hausse des cotisations sociales, compromet la capacité du Luxembourg à attirer et retenir les talents indispensables à la mise en œuvre de ses ambitions.

Le manque de main-d'œuvre qualifiée, plus particulièrement dans les métiers artisanaux nécessaires au développement d'infrastructures, comme e.a. les centres de données, réduit encore la compétitivité nationale face à des pays mieux préparés pour former ou attirer ces profils.

La Chambre des Métiers a formulé un ensemble de réflexions générales relatives à **d'une stratégie nationale cohérente, mais sectorielle, d'attraction de talents, plus spécifiquement dans le secteur de la construction**, et des propositions concrètes en vue de l'implémentation de cette stratégie sur le terrain, dans certains pays cibles (cf. encadré 2). Cette politique d'attraction de main-d'œuvre qualifiée devrait se voir dotée de moyens budgétaires adaptés, vu l'importance stratégique future croissante de l'axe de développement concernant l'attraction et la rétention de talents étrangers.

L'attraction de start-ups innovantes, bien qu'essentielle, ne s'accompagne pas encore d'une stratégie claire pour assurer leur ancrage durable et leur évolution en entreprises de taille intermédiaire (« scale-ups »).

Enfin, le renforcement des incitations fiscales en faveur des petites et moyennes entreprises, ainsi qu'un soutien accru à l'économie réelle constituent des leviers essentiels pour préserver la compétitivité, l'emploi et poser les bases d'une croissance plus durable. Faute d'intégrer ces éléments, le budget 2026 risque de perpétuer un modèle économique déséquilibré et vulnérable aux chocs externes.

La Chambre des Métiers a tenu de formuler dans ce cadre une proposition à valeur ajoutée, à ses yeux, à savoir la mise en œuvre au Luxembourg d'un régime spécifique **tax shelter « PME » comme incitation fiscale pour renforcer l'entrepreneuriat** (cf. encadré 3).

Encadré 2 : Définition d'une stratégie nationale cohérente, mais sectorielle, d'attraction de talents, plus spécifiquement dans le secteur de la construction

L'attraction de talents qualifiés s'impose comme une exigence stratégique incontournable pour le Luxembourg. Dans le contexte d'une pénurie structurelle qui s'intensifie, notamment dans des secteurs d'importance majeure tels que le secteur de la construction, il est impératif d'initier une politique ambitieuse, cohérente et pourvue des moyens (e.a. budgétaires) nécessaires. Cette politique doit s'appuyer sur une stratégie nationale clairement définie, déclinée par secteur et intégrant des partenariats internationaux fondés sur des principes de réciprocité.

Les expériences vécues à l'échelle internationale mettent en évidence trois facteurs-clés de réussite : une planification rigoureuse des démarches et étapes, un accompagnement structuré des travailleurs recrutés et des entreprises recrutant, ainsi que des moyens adaptés. En l'absence de ces éléments, les efforts déployés en matière de recrutement risquent de ne pas produire les résultats escomptés. Il s'avère ainsi impératif que le Luxembourg se dote des instruments nécessaires à cette fin, à savoir un cadre stratégique harmonisé, des dispositifs d'intégration efficaces et durables ainsi qu'un budget spécifiquement consacré à l'attraction de la main-d'œuvre qualifiée étrangère.

La mise à disposition de moyens financiers et humains aux acteurs sectoriels est une « *conditio sine qua non* » pour transformer l'ambition gouvernementale en réalité. Elle permettra de répondre de manière adéquate et immédiate aux besoins en compétences. En outre, elle contribuera au renforcement de la compétitivité et de la résilience de l'économie à long terme.

Contexte et enjeux pour l'Artisanat

A l'avenir, le Luxembourg se verra de plus en plus confronté à une pénurie structurelle de main-d'œuvre qualifiée. Cette situation affectera l'ensemble des secteurs économiques, mais elle concernera plus particulièrement l'Artisanat en raison de plusieurs facteurs convergents : une pyramide des âges défavorable, le départ à la retraite d'une génération entière de professionnels expérimentés et une demande croissante de salariés qualifiés liée à l'évolution de l'économie et de la société luxembourgeoise. Partant, le défi de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée est lié directement à la réalisation des objectifs nationaux prioritaires en matière de logement, d'infrastructures et de transition énergétique.

La Chambre des Métiers salue à cet égard la création du « Haut-Comité pour l'attraction, la rétention et le développement de talents »⁵ ainsi que l'engagement politique en faveur d'une approche concertée. Cette initiative met en exergue le postulat de départ selon lequel seule une stratégie d'attraction des compétences proactive peut garantir la compétitivité nationale et soutenir un développement économique dynamique du Luxembourg.

Le secteur de la construction illustre l'ampleur du problème. Au sortir de plusieurs années de crises, marquées par une diminution de l'activité économique et une réduction de l'emploi, le secteur est confronté à plusieurs défis majeurs. Il doit concilier la gestion d'une éventuelle relance de la production de logements et d'infrastructures avec la compensation des départs massifs à la retraite qui se profilent à l'horizon sur les cinq à dix prochaines années.

Ainsi, afin d'atteindre les objectifs de construction de 32.500 unités de logement d'ici 2030 et maintenir la capacité de production, il sera nécessaire de recruter environ 12.000 professionnels supplémentaires au cours des cinq prochaines années. Cependant, une enquête récente menée auprès des ressortissants de la Chambre des Métiers a révélé que 53 % des entreprises artisanales ont exprimé une demande

⁵ Le HC Talent réunit les acteurs suivants : ministère de l'Economie, ministère du Travail, ministère des Affaires étrangères, ministère des Affaires intérieures, ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, ministère des Finances, ministère de la Recherche et de l'Education supérieure, Chambre de Commerce, Chambre des Métiers et Chambre des Salariés.

en main-d'œuvre, dont 72 % pour le remplacement de postes existants et 58 % pour la création de nouveaux emplois. Par ailleurs, il est particulièrement inquiétant de constater que 60 % d'entre elles ont exprimé des difficultés majeures à pourvoir des postes avec des candidats qualifiés, principalement en raison d'un manque de qualification.

Ces données mettent en exergue que la pénurie à venir ne sera pas conjoncturelle mais structurelle. Ainsi, il apparaît nécessaire de mettre en œuvre une réponse systémique structurée autour d'une stratégie nationale concertée et assortie de ressources financières appropriées pour sa mise en œuvre effective.

La mise en œuvre d'une stratégie nationale cohérente, mais sectorielle

Il est clair que l'attraction de main-d'œuvre qualifiée ne saurait se réduire à une simple démarche de recrutement à l'international. Elle doit s'inscrire dans une démarche méthodique et réfléchie, le tout intégré dans une stratégie nationale structurée et cohérente. La stratégie doit établir des objectifs spécifiques et mesurables, définir des méthodes précises et adaptés aux circonstances particulières, et établir des critères de sélection clairs et détaillés. En l'absence d'un cadre structuré, les efforts déployés se disperseront, conduisant à des résultats inégaux et une perte d'efficacité. Une stratégie intégrée doit dès lors garantir une approche harmonisée de la promotion, fondée sur des procédures claires et des normes communes, en particulier en ce qui concerne l'encadrement politique par le Gouvernement et les réseaux diplomatiques. Cette approche est essentielle pour éviter la fragmentation des initiatives en cours et assurer une efficacité maximale.

La Chambre des Métiers préconise que cette stratégie soit conçue à l'échelle nationale, sous la supervision des autorités compétentes, et qu'elle tienne compte de l'expertise des secteurs concernés. Il est crucial de noter que les besoins en main-d'œuvre qualifiée présentent des variations notables entre les différents secteurs d'activité économique. En réponse à ce constat, les stratégies d'attraction des talents doivent être adaptées aux spécificités de chaque domaine d'activité. Cela implique une identification précise des métiers prioritaires ainsi que des pays cibles pour chaque métier/secteur.

Pour l'Artisanat, et particulièrement le secteur de la construction, il s'avère impératif d'identifier avec exactitude les métiers faisant l'objet d'une demande accrue. Il convient également de sélectionner les régions où les programmes de formation sont en adéquation avec les normes établies au Luxembourg. Par conséquent, la Chambre des Métiers préconise une déclinaison sectorielle de la stratégie nationale afin de répondre aux besoins spécifiques de chaque domaine.

L'élaboration d'une stratégie nationale cohérente, en synergie avec des plans sectoriels, constitue une démarche méthodique visant à concilier une vision d'ensemble et une mise en œuvre efficace sur le terrain. Cette démarche plus méthodologique commune permettra de garantir une flexibilité suffisante pour répondre aux spécificités des différents secteurs. Par ailleurs, elle favorisera une collaboration plus harmonieuse entre les acteurs du secteur public et du secteur privé, permettant ainsi une optimisation de l'allocation des ressources budgétaires.

Définir l'approche et sélectionner les pays : vers une stratégie « gagnant-gagnant »

La mise en œuvre d'une politique d'attraction de la main-d'œuvre qualifiée doit reposer sur une approche réfléchie, combinant efficacité économique et responsabilité sociale. A l'avenir, il conviendra de mettre en place des partenariats

équilibrés, assurant des bénéfices mutuels pour le Luxembourg et les pays d'origine des travailleurs qualifiés. Ainsi, une stratégie « gagnant-gagnant » doit non seulement répondre aux besoins en compétences sectoriels au Luxembourg, mais également contribuer au développement des systèmes de formation et des perspectives professionnelles dans les pays partenaires.

Les expériences internationales fournissent des enseignements précieux concernant une telle approche. L'examen des stratégies employés par plusieurs Etats membres de l'UE a révélé l'existence de deux modèles prévalents. D'une part, des systèmes ont été observés dans lesquels l'accent est mis sur l'embauche de personnes majoritairement non qualifiées, associé à un dispositif de formation professionnelle approfondi au sein du pays d'accueil. Dans d'autres pays, l'accent est mis sur la mise en œuvre de programmes de formation (continue) dans le pays d'origine, qui permettent le recrutement d'une partie des personnes certifiées.

Ces approches, mises en œuvre notamment en Allemagne et en Autriche, démontrent que la réussite repose sur une préparation rigoureuse : définition des métiers ciblés, sélection des pays en fonction de la compatibilité des diplômes (entre le pays d'origine et de destination des salariés à attirer) et établissement de partenariats de confiance avec des agents locaux (de recrutement et de formation) sur base des relations existantes. En outre, ces approches mettent également en exergue la forte concurrence entre pays européens pour attirer les mêmes profils hautement qualifiés, et ce, en partie au sein des mêmes pays cibles. Cette réalité impose au Luxembourg de déployer une stratégie ambitieuse dans un délai rapproché, au cours des années à venir.

Un enseignement essentiel de ces projets concerne l'accompagnement individuel des travailleurs recrutés et des entreprises qui les accueillent. L'expérience allemande est particulièrement instructive à ce sujet. Des dispositifs tels que les « Kümmerer » ou « Begleitpersonen » assurent un suivi complet dès les premières étapes, depuis la coordination avec les agences locales et la vérification des profils jusqu'à la préparation des candidats et des employeurs, puis un accompagnement continu après leur arrivée. Bien que coûteux et exigeants en ressources humaines, ces dispositifs se sont révélés indispensables pour sécuriser le parcours des salariés qualifiés à attirer, réduire les risques d'échec et garantir une intégration durable.

Encadré 3 – Mise en œuvre d'un régime spécifique tax shelter « PME » comme incitation fiscale pour renforcer l'entrepreneuriat

Le Ministre des Finances a déposé un projet de loi⁶ qui vise à créer un crédit d'impôt « Start-up » qui cible les investissements privés dans des jeunes entreprises innovantes. En investissant dans des projets des entreprises dites « Start-up », les investisseurs privés peuvent se voir accorder un avantage fiscal sous forme de crédit d'impôt. En même temps, cette incitation d'investir dans des jeunes entreprises innovantes a pour objet de permettre à ces entreprises d'obtenir le financement nécessaire pour se développer. Ce régime futur de « tax shelter » a donc comme double levier d'augmenter la productivité des entreprises innovantes récemment créées et d'attirer au Luxembourg aussi bien de nouvelles entreprises innovantes que des investisseurs voulant soutenir l'environnement des start-ups.

⁶ Dossier parlementaire n°8526 du 4 avril 2025

Si dans son avis⁷, la Chambre des Métiers s'est montrée favorable à un tel crédit d'impôt start-up, elle estime que l'impact sur l'économie nationale d'un tel régime reste bien en-dessous de son potentiel en raison des nombreuses conditions que les auteurs du texte ont souhaité fixer. Etant donné qu'il s'agit du premier vrai instrument du type « tax shelter » au Luxembourg, ce crédit d'impôt représente en lui-même une innovation en matière de fiscalité luxembourgeoise et pourra en effet soutenir des jeunes entreprises innovantes dans le financement de leur R&D et favoriser ainsi le développement de ces entreprises.

Pourtant, en considérant que l'objectif principal de cet instrument est de rendre plus attractif l'écosystème luxembourgeois pour les start-ups en améliorant leur accès au financement au cours de leurs premières années d'existence, force est de constater que ce dispositif ne vise pratiquement que des Business Angels. Le crédit d'impôt « Start-up » ne renforcera donc pas assez l'attractivité du pays.

Pour la Chambre des Métiers, il faudrait que dans un futur proche, un deuxième crédit d'impôt nommé « PME » soit créé. Cet instrument, qui pourrait s'inspirer de crédits d'impôt étrangers déjà en existence (comme le tax shelter belge) pourrait s'adresser aussi bien aux entreprises en phase de « start-up » qu'en phase de « scale-up », c'est-à-dire aussi bien aux petites entreprises récemment créées qu'aux moyennes entreprises qui cherchent des investisseurs afin de se développer. La Chambre des Métiers y voit une réelle valeur ajoutée pour l'attractivité du Luxembourg, car cela offre une plus grande diversité d'entreprises et de projets dans lesquels les personnes intéressées pourraient investir. Cette ouverture d'application du tax shelter à toutes les petites et moyennes entreprises du pays pourra donc s'adresser non seulement aux Business Angels souhaitant investir dans des start-ups à fort potentiel de rendement (et aussi à très haut risque), mais également aux personnes physiques souhaitant investir dans des petites et moyennes entreprises de l'économie réelle qui présentent un potentiel de croissance intéressant tout en ayant un modèle économique beaucoup moins risqué.

Une telle mesure devrait entraîner une augmentation du taux d'investissement tout en facilitant le financement de projets innovants des PME et, par ricochet, la productivité de ces entreprises.

2.4. Politique d'investissement de l'Etat : Quelles orientations budgétaires ?

L'étude de l'évolution des dépenses d'investissement et des dépenses en capital s'avère particulièrement importante pour la compréhension des objectifs politiques de long terme poursuivis par le pouvoir politique. Par ailleurs, elle permet de délivrer une image assez fiable de l'ensemble des vecteurs de croissance et des infrastructures sur lesquels le pays pourra s'appuyer dans l'avenir pour son développement. En outre, les dépenses en capital projetées des administrations publiques offrent également une vision sur les marchés publics auxquels les entreprises, et notamment celles du secteur de la construction, pourront avoir accès à court et moyen terme. Toute évolution à la hausse comme à la baisse de ce type de dépenses constitue donc un signal fort pour les entreprises du secteur.

D'après les données du projet de budget sous avis, les investissements directs et indirects de l'administration centrale devraient s'élever à 4,5 milliards d'euros en 2026,

⁷ Avis n°25-057 de la Chambre des Métiers du 3 octobre 2025

ce qui représenterait une hausse de 5,8 % par rapport au niveau de 2025 soit une augmentation similaire que celle du budget social (cf. chapitre 2.4.)

Rapportés au PIB, les années 2025 et 2026 montrent des niveaux record d'investissements avec un niveau de 4,8 %, dépassant même le pic de 2020 (4,6 %). Or, pour la période 2027-2029, le Gouvernement prévoit d'investir 4,4 % du PIB.

La Chambre des Métiers n'analyse pas uniquement le montant global des investissements, mais tient à réaliser une analyse plus fine des différentes catégories d'investissements, sachant qu'ils ne revêtent pas tous un caractère indispensable pour relever les défis auxquels le pays est et sera à l'avenir davantage confronté.

Le tableau synoptique repris dans le projet de budget, et reproduit ci-dessous, montre une catégorisation des investissements à réaliser dans différents domaines. Selon ce tableau, en 2026, 26 % du montant global sont investis dans le domaine de l'environnement et du climat (y compris mobilité), alors que 15 % des moyens globaux sont investis dans l'infrastructure publique et 9 % dans le logement. En ce qui concerne ce dernier poste, la Chambre des Métiers est d'avis que le Gouvernement peut encore être plus ambitieux, étant donné que ces investissements publics permettront non seulement de maintenir le personnel du secteur de la construction dans l'emploi, mais aussi de résoudre à moyen terme le problème de la pénurie de logements (cf. chapitre 2.5).

Tableau synoptique : Investissements de l'Administration centrale, 2025-2029

Administration centrale	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
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.

Source : projet de budget 2026

Malgré la guerre en Ukraine, qui a montré de manière dramatique que l'Europe ne doit en aucun cas négliger les investissements dans la défense, les investissements dans la sécurité diminuent sur la période 2025 à 2029. Selon la Chambre des Métiers, ce poste est (artificiellement) sous-évalué.

Selon le CNFP⁸, les investissements supplémentaires nécessaires pour atteindre les objectifs d'augmenter les investissements dans la défense en ligne avec la déclaration adoptée lors du sommet de l'OTAN à La Haye en juin 2025, à savoir d'investir, d'ici 2035, 5 % du RNB dans la défense, dont 3,5 % dans la défense et 1,5 % dans des domaines

⁸ Conseil national des finances publics, Analyse des dépenses de défense, mai 2025, <https://cnfp.public.lu/dam-assets/documents/informations/notes/2025-analyse-depenses-defense.pdf>

liés pourrait accroître les dépenses publiques de 13 milliards d'euros les dix prochaines années.

Effort de dépense de défense et de dépense additionnelle suite au nouvel engagement de 5% du RNB

En millions d'euros		Dépenses additionnelles		
Année	RNB	...2% du RNB (1)	...5% du RNB (2)	(1)-(2)
2024	56 278	728*	/	/
2025	59 091	1 182	1 182 (2%)	/
2026	61 678	1 234	1 419 (2,3%)	185
2027	64 065	1 281	1 666 (2,6%)	385
2028	66 627	1 333	1 932 (2,9%)	599
2029	69 781	1 396	2 233 (3,2%)	837
2030	73 050	1 461	2 557 (3,5%)	1 096
2031	76 597**	1 532	2 911 (3,8%)	1 379
2032	80 317**	1 606	3 293 (4,1%)	1 687
2033	84 218**	1 684	3 706 (4,4%)	2 022
2034	88 307**	1 766	4 150 (4,7%)	2 384
2035	92 596**	1 852	4 630 (5%)	2 778
			Total (2025-2035) :	13 352

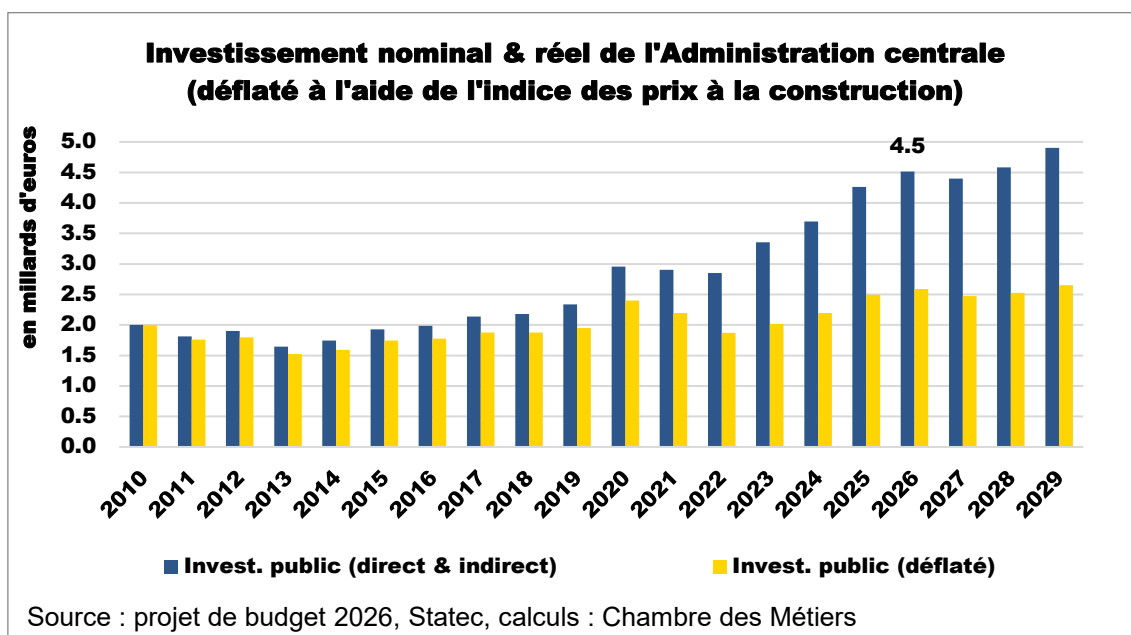
** Estimé avec un taux de croissance moyen du RNB de 4,9%, calculé sur la période de 1996 à 2030.

Sources : Otan (*), Budget 2025 (RNB), Déclaration sur l'état de la nation, Calculs CNFP.

Or, la Chambre des Métiers se doit de constater que la politique d'investissement du Gouvernement est ambitieuse, mais une bonne partie de cette croissance fulgurante des investissements est simplement due à l'évolution des prix. Par conséquent, la Chambre des Métiers a voulu montrer l'évolution des investissements réels (en volume) en déflatant les investissements nominaux à l'aide de l'indice du prix à la construction. Même si cette démarche peut paraître simpliste, elle permet de dégager cependant des tendances lourdes.

Le graphique ci-dessous montre donc qu'en termes réels, les investissements prévus n'augmentent « que » de 29 % entre 2010 et 2025, alors qu'en termes nominaux, la progression est de 113 %. Il faut noter que la comparaison entre les investissements de 2010 et 2025 sont biaisée, car les investissements prévus ne sont habituellement pas tous réalisés, ce que regrette la Chambre des Métiers.

En effet, la Chambre des Métiers a fait l'analyse des investissements réalisés en 2024 (information issue du projet de budget 2026) par rapport aux investissements prévus lors du vote du budget de l'Etat de 2024 en focalisant son analyse sur plusieurs catégories de dépenses d'investissement.



Tout d'abord, les dépenses de certains fonds sectoriels particulièrement orientés vers les investissements en capital ont été analysé, plus particulièrement les 13 fonds suivants : (1) le fonds spécial pour le logement abordable; (2) le fonds du patrimoine architectural; (3) le fonds de la gestion de l'eau, (4) le fonds d'équipement sportif national, (5) le fonds des investissements socio-familiaux; (6) le fonds des investissements publics sanitaires et sociaux; (7) le fonds des investissements hospitaliers; (8) le fonds des investissements publics administratifs; (9) le fonds des investissements publics scolaires; (10) le fonds dédié à l'entretien et à la rénovation; (11) le fonds dédié aux infrastructures des établissements d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du MENJE ; (12) le fonds des routes et (13) le fonds des rails.

Tableau récapitulatif : Evolution des investissements publics, 2025-26

		2025	2026	Taux de croissance 25-26
1	Fonds spécial pour le logement abordable	516.109	481.681	-7 %
2	Fonds du patrimoine architectural	29.027	28.122	-3 %
3	Fonds de la gestion de l'eau	114.965	120.098	4 %
4	Fonds d'équipement sportif national	73.438	45.080	-39 %
5	Fonds des investissements socio-familiaux	61.428	86.054	40 %
6	Fonds des investissements publics sanitaires et sociaux	53.663	74.384	39 %
7	Fonds des investissements hospitaliers	123.846	275.187	122 %
8	Fonds des investissements publics administratifs	109.796	143.671	31 %

		2025	2026	Taux de croissance 25-26
9	Fonds des investissements publics scolaires	65.055	91.439	41 %
10	Fonds dédié à l'entretien et à la rénovation	117.748	122.240	4 %
11	Fonds dédié aux infrastructures des établissement d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du MENJE	170.928	176.943	4 %
12	Fonds des routes	377.005	497.885	32 %
13	Fonds du rail	684.693	742.821	8 %
	Total	2.497.701	2.885.605	16 %

Au vu du budget total des fonds précités, la Chambre des Métiers constate un engagement clair de l'Etat. En effet, les dépenses totales de l'ensemble de ces fonds devraient croître en 2026 de près de 16 % pour atteindre 1,64 milliards d'euros environ, soit une augmentation de près de 97 % par rapport au budget réalisé en 2024. Cet effort budgétaire devrait se poursuivre sur la période 2027-2029, bien qu'un ralentissement progressif soit enregistré. En moyenne, le budget de l'ensemble de ces fonds devrait croître d'environ 10,6 % par an au cours de cette période. Il importe toutefois de relever que ces hausses budgétaires seront réparties de manière inégale entre les différents fonds concernés. Plusieurs fonds connaîtront une certaine stabilité de leurs dépenses sur la période, tels que les fonds dédiés au patrimoine architectural et à la gestion de l'eau.

Pour l'année 2026, l'accroissement des dépenses sera notamment imputable à l'augmentation des investissements du fonds hospitalier qui devraient plus que doubler. A l'inverse et de manière surprenante, les dépenses liées aux fonds dédié au logement abordable baisseront de près de 7 %. Cette baisse semble incompréhensible et suscite des questionnements au regard de la volonté d'accélération du programme d'investissement exprimée par le Gouvernement dans le contexte du plan logement. Partant, une politique efficace en matière de logement doit reposer sur une approche globale incluant des moyens financiers mais aussi réglementaires et législatifs, des dispositifs de soutien aux capacités de production ainsi qu'une confiance de l'ensemble des acteurs impliqués (cf. chapitre 2.5).

La Chambre des Métiers souhaite par ailleurs également évoquer les dépenses des fonds du rail et des routes. Les investissements dans les infrastructures routières et ferroviaires apparaissent en effet comme étant particulièrement stratégiques, notamment au regard de la structure de l'économie luxembourgeoise. En effet, la croissance démographique de même que le nombre de plus en plus important de travailleurs frontaliers nécessitent la création d'infrastructures adéquates et correctement dimensionnées. Le retard pris en la matière impose une politique d'investissements ambitieuse et efficace. La Chambre des Métiers rappelle que ce type d'investissement reste crucial d'un point de vue de l'attractivité du pays et de la soutenabilité de son développement économique.

Dans ce domaine, la Chambre des Métiers approuve la politique d'investissement avec à la base les montants prévus dans le cadre du projet de budget 2026. En effet, le montant des dépenses du fonds du rail et du fonds des routes augmentera en moyenne de 13,2 % sur la période 2025-2029. L'année 2026 verra quant à elle une augmentation de 16 % des dépenses de ces deux fonds, portée notamment par une augmentation de 32 % des dépenses du fonds des routes.

Tableau récapitulatif : Taux de réalisation des investissements publics, 2024

		2024		
		Prévision (Budget 24)	Provisoire (Budget 26)	Taux de réalisation
1	Fonds spécial pour le logement abordable	281.295	224.045	80 %
2	Fonds du patrimoine architectural	27.199	14.035	52 %
3	Fonds de la gestion de l'eau	90.380	73.084	81 %
4	Fonds d'équipement sportif national	35.643	15.795	44 %
5	Fonds des investissements socio-familiaux	72.507	57.216	79 %
6	Fonds des investissements publics sanitaires et sociaux	44.321	43.527	98 %
7	Fonds des investissements hospitaliers	75.802	67.746	89 %
8	Fonds des investissements publics administratifs	71.781	81.418	113 %
9	Fonds des investissements publics scolaires	63.975	61.604	96 %
10	Fonds dédié à l'entretien et à la rénovation	89.765	106.526	119 %
11	Fonds dédié aux infrastructures des établissement d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du MENJE	75.000	90.168	120 %
12	Fonds des routes	402.351	339.050	84 %
13	Fonds du rail	603.122	618.762	103 %
14	Construction de bâtiments	37.990	20.807	55 %
15	Réalisation d'ouvrages de génie civil	101.205	46.135	46 %
	Total	2.072.336	1.859.918	90 %

A ce stade, les chiffres relatifs à l'exécution budgétaire des dépenses de ces fonds pour l'année 2025 ne sont pas encore disponibles. La Chambre des Métier reste donc

prudente sur cette question, malgré un taux d'exécution de 90 % en 2024 selon les chiffres fournis dans les documents du budget 2026.

Si ce taux de 90 % peut paraître satisfaisant, la Chambre des Métiers note que des différences significatives existent entre les différents fonds analysés. Ainsi, celui relatif à l'équipement sportif national n'a que réalisé 44 % des dépenses prévus tandis que le fonds du rail, le fonds dédié à l'entretien et à la rénovation et le fonds dédié aux infrastructures des établissements d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du MENJE ont tous les trois atteint des taux d'exécution supérieur à 100 %.

Ainsi, en 2024, les taux d'exécution budgétaire pour le fonds des routes et le fonds du rail s'élèvent respectivement à 84 % et 103 %. L'engagement public dans le domaine des transports devra donc se poursuivre sur le long terme et même probablement s'amplifier. La synergie entre les différents modes de transport, la réduction des phénomènes de congestion, la gestion intelligente des flux et l'accroissement des capacités d'accueil de passagers doivent en être les objectifs principaux. En outre, la Chambre des Métiers recommande un approfondissement de la coopération transfrontalière dans le domaine des transports et une multiplication des initiatives permettant de fluidifier le transit des frontaliers, ce que le Gouvernement a déjà partiellement engagé. Enfin, la Chambre des Métiers considère que le développement du tramway constitue un véritable atout pour le pays notamment dans l'optique de dynamiser certains espaces urbains et recommande des investissements massifs dans ce domaine. Elle salue à ce titre l'augmentation à partir de 2028 du budget de la participation aux frais d'investissement liés aux extensions futures du tramway, bien qu'elle considère ce montant comme assez faible au regard des besoins.

Enfin, la Chambre des Métiers s'est intéressée à certaines catégories de dépenses en capital réalisées par l'administration centrale notamment, la construction de bâtiments (14) et la réalisation d'ouvrage de génie civil (15). Pour l'année 2024, le taux d'exécution n'est que de 65 % pour la construction de bâtiments et de 47 % pour la réalisation d'ouvrage de génie civil, soit des résultats assez faibles.

La Chambre des Métiers souhaiterait, au regard des taux d'exécution constatés, qu'un suivi particulier de ces dépenses soit effectué afin de permettre l'atteinte d'un taux de réalisation satisfaisant.

Compte tenu du contexte économique dans lequel le secteur de la construction doit actuellement opérer, de plus en plus d'entreprises essaient de compenser leur diminution du chiffre d'affaires sur les marchés privés par une participation accrue à des soumissions publiques, augmentant par ricochet la concurrence sur les marchés publics.

Cette situation devrait constituer une réelle opportunité, notamment pour le Gouvernement et les communes, d'anticiper les projets d'investissement, que ce soit au niveau des constructions nouvelles ou des rénovations, afin de faire d'une pierre deux coups. Car par le biais d'une politique anticyclique renforcée, ces pouvoirs adjudicateurs profiteraient de prix compétitifs tout en stimulant l'activité du secteur de la construction qui traverse actuellement une profonde crise.

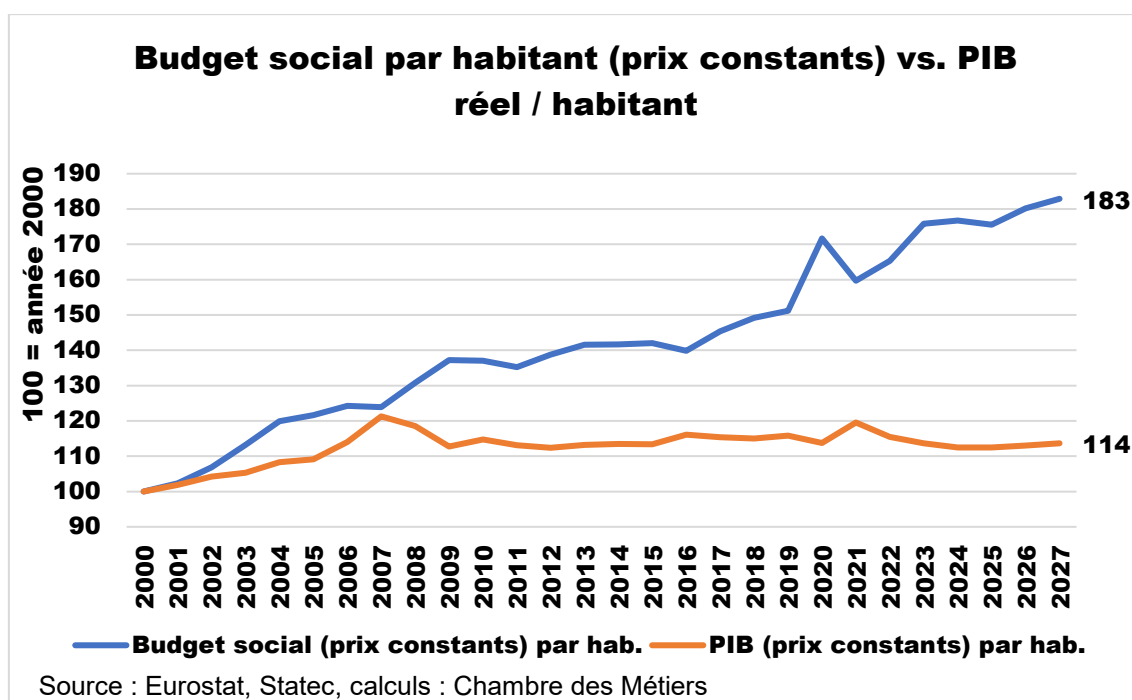
En effet, la Chambre des Métiers demande d'avancer les investissements publics prévus dans le cadre de la planification budgétaire pluriannuelle en éliminant tous les goulots d'étranglements freinant la soumission des travaux afin de stimuler la demande et soutenir la reprise du secteur de la construction et de maintenir la capacité de production.

2.5. Budget social et transferts sociaux : un plaidoyer pour une application conséquente du critère de « sélectivité sociale »

La Chambre des Métiers approuve en général la politique gouvernementale d'inclusion, de vivre-ensemble et d'accueil au profit de certaines populations cibles, à savoir notamment les personnes handicapées, les ménages nécessiteux (notamment les ménages monoparentaux), les personnes les plus démunies, les personnes âgées, via des mesures visant à promouvoir une inclusion sociale sans barrières.

Dans le contexte du présent avis, elle tient toutefois à commenter de façon critique la politique budgétaire dans le domaine social du Gouvernement qui devrait engager des réformes plus radicales, entre autres dans la réorientation de certains dispositifs sociaux.

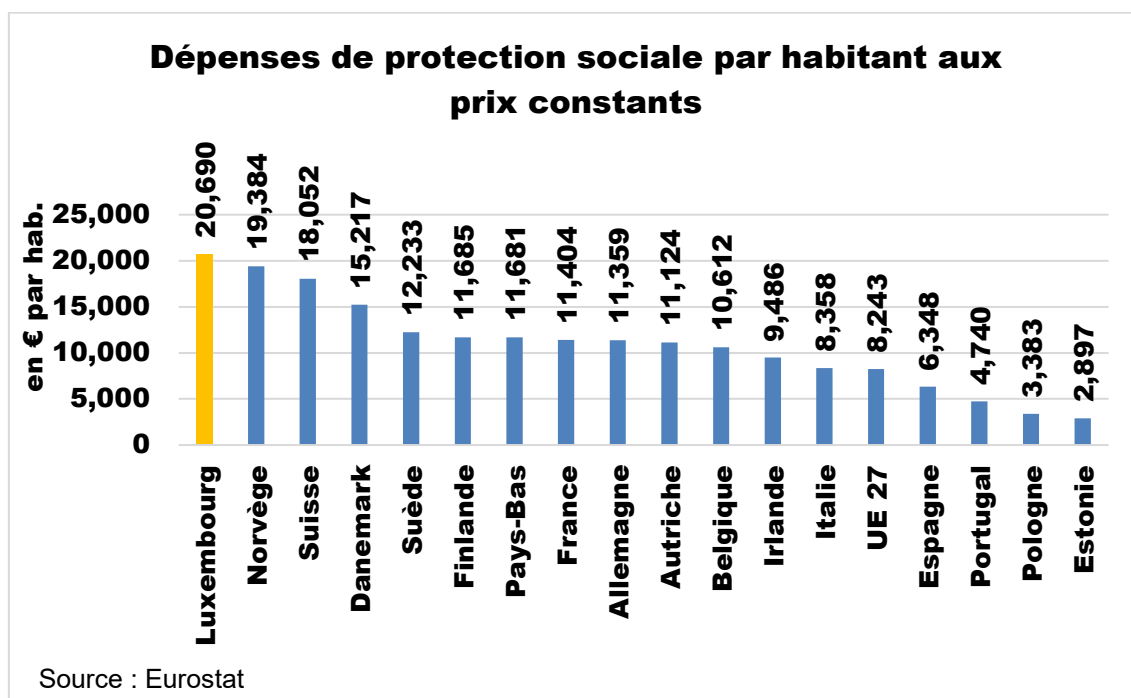
Force est en effet de constater qu'en 2026, le Luxembourg dépensera plus de 21.000 euros par habitant pour sa politique sociale⁹, soit près du double de la Belgique. Depuis 2000, ce budget a augmenté de plus de 80 % sans prendre en compte l'effet de l'inflation. Le budget social par habitant augmente donc rapidement en termes réels, tandis que le PIB réel par habitant stagne depuis 20 ans.



Selon les données d'Eurostat, le Luxembourg se situe à la première position du classement des pays¹⁰.

⁹ Le budget social prend en compte les postes de dépenses suivants : subventions, prestations sociales autres que transferts sociaux en nature, prestations sociales en nature, autres transferts courants à l'exception de la dotation aux communes.

¹⁰ <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00099/default/table?lang=en>



Aux yeux de la Chambre des Métiers, les améliorations à envisager devraient s'articuler notamment autour de trois principes fondamentaux : meilleur ciblage, incitation à l'activité et soutenabilité du financement des dispositifs sociaux. Par ailleurs, vu la tendance croissante à l'exportation des transferts sociaux, la nécessité d'une stratégie réfléchie et bien ciblée en matière d'allocation des transferts sociaux, via des critères de sélectivité ou d'équité sociales, est une « *conditio sine qua non* » pour une politique budgétaire prudente.

Dès lors, la précarité potentielle des finances publiques et le nombre élevé de prestations exportées devraient engendrer une réflexion beaucoup plus fondamentale autour d'une définition claire et précise de la finalité, des besoins (sociaux et autres) à couvrir et des bénéficiaires en matière de prestations sociales, familiales et éducatives.

2.5.1. Composantes du budget social 2026

Le « budget social » 2026 représente 46 % du budget des dépenses et donc une part substantielle des dépenses du Gouvernement. Ce pourcentage, qui historiquement était toujours situé légèrement en-dessous de 50 %, reste donc « stable », en termes relatifs, malgré l'augmentation importante par exemple en matière de dépenses de défense.

Pour analyser le « budget social », la Chambre des Métiers a passé en revue les catégories de dépenses suivantes :

- Les « transferts de revenus aux ménages » qui comprennent principalement les dépenses opérées dans les domaines suivants :
 - ♦ Famille : REVIS, allocation de vie chère
 - ♦ Logement : aides individuelles au logement
- Les « transferts de revenus aux Administrations de sécurité sociale » dont les dépenses essentielles sont les suivantes :
 - ♦ Sécurité sociale : participation de l'Etat aux régimes d'assurance pension, assurance maladie, assurance dépendance, etc.
 - ♦ Famille : allocations familiales, boni pour enfant, etc.

- Les « transferts de capitaux aux ménages » comprennent notamment les dépenses suivantes :
 - ♦ Logement : aides individuelles au logement
 - ♦ Développement durable : aides pour promouvoir l'utilisation rationnelle de l'énergie, les énergies renouvelables, etc.

La part du lion du budget social est imputable aux transferts de l'Etat à la sécurité sociale du fait que celui-ci prend en charge une partie des cotisations sociales (voir chapitre 2.6.). De ce fait, l'évolution du poste est liée à l'évolution de l'emploi et des revenus.

Dans une perspective de long terme, le vieillissement de la population va entraîner un accroissement progressif des dépenses, notamment au titre de l'assurance pension. En dépit de la « réformette » engagée via les projets de loi 8634 et 8640¹¹, une pression croissante s'exercera sur le régime à partir de 2030 puisque le niveau de recettes de la sécurité sociale sera à terme insuffisant pour financer l'ensemble des promesses de retraite, ce d'autant plus que les réserves accumulées par le passé se rétréciront au fil du temps.

De ce fait, la Chambre des Métiers estime qu'il est indispensable d'entamer des réformes structurelles beaucoup plus fondamentales, que ce soit dans le domaine des pensions ou dans celui de l'assurance maladie-maternité, pilier de la sécurité sociale qui risque d'être confronté à des déficits futurs considérables (encadré 6).

2.5.2. Application conséquente du critère de « sélectivité sociale » aux dispositifs sociaux

Il est regrettable qu'une politique claire en matière de sélectivité sociale fait défaut dans le programme gouvernemental de 2023, alors qu'au niveau des transferts sociaux, l'objectif à terme devrait être de freiner la croissance des dépenses en y introduisant davantage de sélectivité sociale et en évitant une politique de l'arrosoir et de gratuité de certain(e)s « prestations/services », profitant à un grand nombre de ménages, entre autres ceux ayant un revenu au-dessus du revenu médian.

Malgré certaines déclarations d'intention, la Chambre des Métiers déplore donc l'absence d'un débat fondamental.

Elle note que plusieurs initiatives ont été initiées par le Gouvernement depuis le début de la législature, sans toutefois donner lieu à une réelle « stratégie de sélectivité sociale ».

Cette notion spécifique était absente de la dernière déclaration sur l'état de la Nation, déclaration, qui a pourtant mis en exergue un certain nombre de « mesures sociales » réalisées ou engagées soutenant les personnes et ménages désavantagés : augmentation du salaire social minimum (SSM) et du REVIS, SSM non qualifié exempté d'impôts, revalorisation de l'allocation de vie chère de 10 % et versement automatique aux bénéficiaires du REVIS, subvention de loyer augmentée pour les familles avec enfants, triplement de la prime énergie et augmentation du crédit d'impôt pour familles monoparentaux.

¹¹ La déclaration 2025 mentionne l'axe intitulé « politique sociale ciblée, au service de l'équité et de la lutte contre la pauvreté » ;

https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/discours/2025/05-mai/13-frieden-etat-nation.html

Partant, aux yeux de la Chambre des Métiers, l'importance du dossier de « sélectivité sociale » n'est qu'insuffisamment thématisée, et ce malgré sa contribution de premier ordre en matière de revalorisation du travail, de lutte contre l'exposition à la pauvreté et à la résorption du déficit structurel et inquiétant des finances publiques.

Encadré 4 : Réalisation d'une analyse approfondie via une « matrice sociale » détaillée et mise à jour annuellement

La réalisation d'une « matrice sociale » détaillée compilant et caractérisant les différents dispositifs figurant sous la catégorie des « transferts sociaux » devrait permettre au Gouvernement et aux administrations compétentes de constater certaines lacunes, problèmes ou incohérences. Il est un fait que le tableau actuel en termes de transferts, allocations et aides sociales et familiales ressemble à un « puzzle », avec une multitude de transferts disparates.

A titre illustratif, on pourrait citer les dispositifs relevés par l'Observatoire des politiques sociales¹² :

- 1) Allocations familiales (MIFA/CAE)
- 2) Allocation de rentrée scolaire (MIFA/CAE)
- 3) Allocation de vie chère (MIFA/FNS) (*)
- 4) Prime énergie (MIFA/FNS) (*)
- 5) Avance et recouvrement de pensions alimentaires (MIFA/FNS)
- 6) Accueil gérontologique (MIFA/FNS) (*)
- 7) Subvention pour ménages à faible revenu (MENJE/CEPAS)
- 8) Subvention du maintien scolaire (MENJE/CEPAS)
- 9) Chômage des jeunes (MTEESS/ADEM).

(*) mesure explicitement commentée dans le projet de budget 2026 ; ad (3) et (4) « maintenue en 2026 » ; ad (6) « réforme mise en œuvre en 2026 »¹³

Le « *maintien des dépenses en matière de prestations sociales (ex. REVIS, RPGH)* » est cité comme étant une priorité par le projet de budget de l'Etat 2026.

Lors de la présentation du projet de budget de l'Etat 2026, le Gouvernement a relevé par ailleurs les mesures suivantes : une bonification d'impôt de 922 euros par enfant et par an pour le parent qui ne bénéficie pas de la classe d'impôt 1a (dans le cadre d'un partage des allocations familiales) ainsi que la continuation des allocations de vie chère et des primes énergie revues à la hausse dès 2025 (+120 millions d'euros)¹⁴.

Une recommandation énoncée à maintes reprises dans le passé est le regroupement de certains dispositifs en quelques instruments intégrés, suite à une analyse

¹² Note au Formateur - Recommandations relatives au non-recours aux prestations sociales émises par l'Observatoire des politiques sociales, <https://mfsva.gouvernement.lu/dam-assets/divers/recommandations-relatives-au-non-recours-aux-prestations-sociales.pdf> , page 4

¹³ Indications reprenant les éléments explicitement relevés dans le projet de budget de l'Etat 2026, pages 43 et 99

¹⁴ https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiques/2025/10-octobre/08-roth-budget-2026.html

approfondie de la matrice prémentionnée, répondant à des objectifs clairement identifiés et surtout mesurables (e.a. nombre de bénéficiaires par catégorie).

Alors que cette orientation innovatrice aurait des implications sur les dépenses annuelles avec à la base un monitoring régulier, les bénéficiaires (en premier lieu, les personnes et ménages nécessiteux) devraient surtout en tirer un avantage manifeste – vu la restructuration de certains « transferts sociaux » - réduisant aussi le taux de non-recours aux prestations (p.ex. de 38 % dans le cadre de l'allocation d'inclusion), qui est un phénomène répandu au Luxembourg comme à l'étranger¹⁵.

Il est intéressant de citer dans ce contexte l'Observatoire des politiques sociales qui constate que *« les prestations (...) ont été mises en place à différents moments, dans la plupart des cas indépendamment les unes des autres, et afin de répondre à un besoin détecté au sein de la société à un moment donné. Ceci explique que ces prestations ne sont pas nécessairement cohérentes les unes avec les autres. Certaines sont destinées à un public large, d'autres ciblées sur certaines catégories de personnes. »*¹⁶

A part la complexité des prestations, les disparités des conditions d'éligibilité sont également un élément à considérer dans le contexte d'une meilleure « gouvernance » future en termes de « transferts sociaux » sur la base de critères de sélectivité.

Ainsi, l'Observatoire des politiques sociales met en évidence que *« si certaines prestations s'adressent à tous les publics, il en est d'autres qui visent des publics très précis, généralement définis en termes de revenu et de composition familiale. Que les critères d'éligibilité varient d'une prestation à l'autre est donc inhérent à la nature et à la finalité de la prestation. La définition du revenu d'un ménage pose cependant diverses difficultés, d'une part pour savoir si le ménage est éligible à la prestation et, d'autre part, afin de calculer le montant de la prestation auquel il a droit. Revenu brut, revenu net, revenu mensuel, revenu annuel, revenu hors allocations familiales, revenu comprenant les allocations familiales : ce sont là quelques exemples des disparités qui existent parmi les divers dispositifs et qui font qu'un demandeur de deux prestations différentes puisse être amené à devoir soumettre des documents concernant deux revenus différents. »*¹⁷

Un premier pas¹⁸ vers un meilleur agencement des dispositifs en direction des personnes ou ménages nécessiteux a été engagé par une automatisation de certaines démarches, visant à lutter contre le non-recours (perception automatique de l'allocation de vie chère ou de la prime énergie, sans avoir à en faire la demande).

A l'introduction d'un nouveau transfert, il est rarement mené un débat visant à remettre en question les instruments déjà existants. Dès lors, la Chambre des Métiers plaide pour la réalisation d'une « radiographie » de l'ensemble des aides et transferts existants, et ce afin d'en évaluer l'efficacité et la nécessité.

A l'instar de la politique budgétaire dite « zero based budgeting » (voir chapitre 1.3.), à savoir une approche qui a pour objectif d'allouer les ressources financières de

¹⁵ Note au Formateur - Recommandations relatives au non-recours aux prestations sociales émises par l'Observatoire des politiques sociales, page 4

¹⁶ Ibidem, page 5

¹⁷ Ibidem, page 6

¹⁸ Ces mesures constituent un premier pas du plan d'action contre la pauvreté que le ministre de la Famille présentera fin 2025.

manière la plus efficiente en « repensant » systématiquement chaque dépense et qui s'oppose à la procédure budgétaire traditionnelle consistant à considérer implicitement comme « acquises » les dépenses de l'année antérieure et de les ajuster simplement de manière incrémentale, il faudrait viser une politique sociale « à base zéro ». Un tel exercice pourrait être mené, sous forme d'analyse, pour l'ensemble des transferts existants. Par la suite, à chaque extension ou introduction d'une nouvelle aide ou d'un nouveau transfert, l'analyse devrait être refaite partiellement afin de garantir une efficience et une cohérence.

En termes de transferts sociaux, les pouvoirs publics utilisent souvent des prestations universelles, notamment pour ce qui est des aides aux familles. Il s'ensuit des coûts élevés, pour aider en définitive des ménages déjà aisés. En conséquence, la progressivité de certains de ces transferts en espèces est relativement faible.

En effet, le modèle social actuel est souvent qualifié « d'arrosoir social » dans la mesure où certains transferts sociaux ont lieu indépendamment de la situation financière des ménages bénéficiaires et, partant, ne contribuent pas à baisser les écarts de revenus entre les ménages. Ainsi, la Chambre de Métiers propose une redéfinition structurelle de ces dispositifs à « destination large ».

Il s'agit en l'occurrence de certains transferts « en nature » qui ont pour objet, plutôt que de verser une aide monétaire aux parents, de prendre en charge différents coûts directement par l'Etat.

Les transferts en nature en lien avec les politiques familiales concernent par exemple la gratuité des transports publics et la gratuité des livres scolaires pour les lycéens.

Cette politique de « gratuité » est critiquable puisqu'elle ne comporte aucune différenciation en fonction de la situation des ménages et de revenu.

La Chambre des Métiers est d'avis que le Gouvernement devrait introduire des mesures de différenciation sociale pour les services liés à la politique de gratuité actuelle.

Ainsi, à titre d'exemple, dans le cadre d'une réduction des prix des transports publics, la ville de Zürich (et prochainement aussi le canton de Zürich) compte introduire un abonnement forfaitaire annuel de 365 francs suisse (au lieu de 809 francs suisse) pour les personnes adultes et de 185 francs suisse (au lieu de 586 francs suisse) pour les enfants et adolescents désirant prendre régulièrement les transports publics. Ainsi, les autorités de Zürich n'optent pas pour la gratuité de leurs services de transport. Leur approche tient compte du principe de participation aux frais des citoyens disposant d'un revenu « normal », avec en perspective une réduction supplémentaire du prix de l'abonnement en question pour les personnes/ménages moins bien lotis.

Au Luxembourg, une approche identique devrait être poursuivie, non seulement pour le transport public, mais également pour les livres scolaires pour les lycéens par exemple.

Lors de la réforme du cadre légal sur les allocations familiales de 2021, suite aux critiques fondamentales avancées par la CJUE dans son arrêt de 2020 concernant la définition de « membre de famille », la Chambre des Métiers avait pris acte de la solution retenue par le Gouvernement passé, à savoir de rattacher le droit à l'allocation familiale à l'activité professionnelle du parent (i.e. son affiliation au système de sécurité sociale luxembourgeois) et de restreindre l'accès à l'allocation aux enfants qui présentent un lien de filiation avec ledit parent.

A côté de cette « réorientation », la Chambre des Métiers voit la nécessité que les autorités prennent le courage d'adresser certaines critiques de longue date du système

actuel des allocations familiales¹⁹ qui ne sont pas remis en cause par la justice européenne.

En effet, la Chambre des Métiers regrette qu'un critère de sélectivité sociale n'ait pas davantage été considéré dans l'octroi des allocations familiales. Lors de toutes les réformes passées, les Gouvernements respectifs ont toujours contredit leur propre objectif primaire dans ce domaine, de savoir si une prestation spécifique a toujours sa raison d'être eu égard aux besoins réels des enfants et des familles.

En général, la Chambre des Métiers est d'avis qu'une orientation plus « sociale » des prestations pourrait consister, par exemple dans un système de réduction des allocations familiales au-delà d'un certain seuil de revenu du ménage (p.ex. pour les ménages dont les revenus dépassent le revenu médian) ou encore dans la mise en relation plus étroite des prestations familiales et des autres transferts sociaux, en fonction des besoins de différents types de familles (entre autres, les familles monoparentales).

La Chambre des Métiers reste convaincue qu'une politique familiale prévoyante digne de cette qualification doit obligatoirement inclure une approche plus nuancée permettant d'intégrer des critères sociaux particuliers et tenir compte de la situation socio-économique des familles concernées.

Les prestations familiales monétaires (allocations familiales par exemple) sont actuellement accompagnées de prestations en nature (chèques-service accueil), ce qui accroît sans conteste les dépenses publiques. Dès lors, les allocations familiales monétaires pourraient être davantage revues à la baisse et compensées par des chèques-service accueil ou des chèques d'achat (fourniture pour bébés, etc.), valables dans les magasins implantés au Luxembourg, ce qui permettrait également d'accroître les dépenses sur le sol national.

S'agissant du chèque-service accueil (CSA), la Chambre des Métiers a accueilli favorablement l'instauration de davantage de sélectivité dans l'attribution de ces derniers dans le passé.

La Chambre des Métiers estime que le développement du dispositif du système chèque-service accueil (sur la base de critères sociaux) devrait être accompagné – après une analyse détaillée – par la réduction concomitante de transferts sociaux moins sélectifs et horizontaux²⁰.

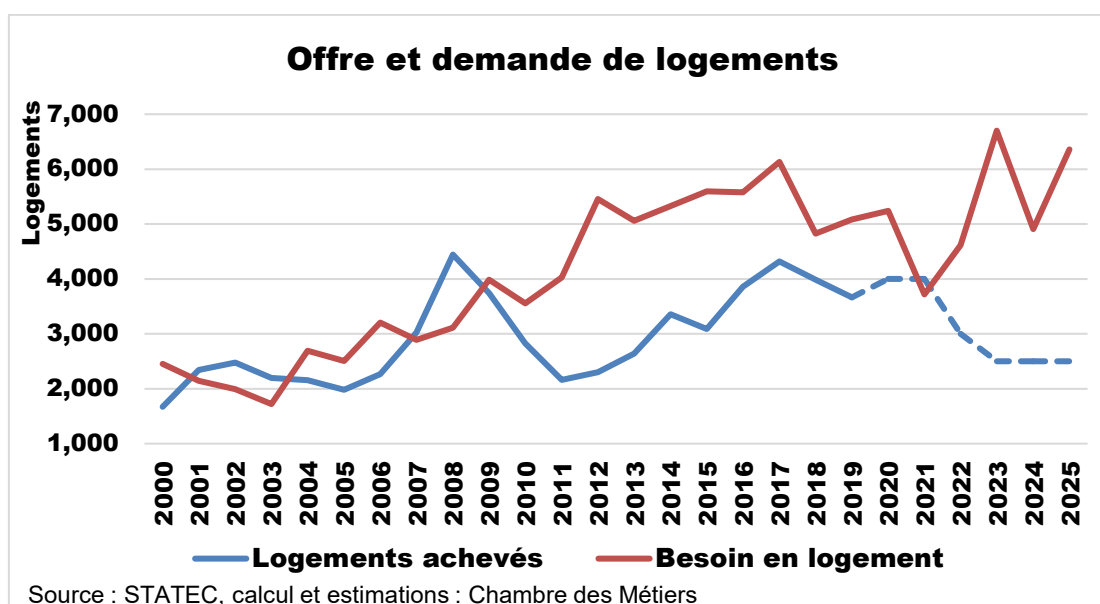
¹⁹ Depuis le 1er octobre 2021, l'allocation familiale est soumise à l'indexation. Le montant de base mensuel de l'allocation familiale s'élève actuellement à 307,35 euros. (Montant en vigueur depuis le 01.05.2025 - indice 968,04). A ce montant de base se rajoute mensuellement la majoration d'âge de 23,23 euros pour les enfants de plus de 6 ans, respectivement de 57,99 euros pour les enfants de plus de 12 ans. Partant, les montants suivants s'ensuivent : 0-5 ans : 307,35 euros ; 6-11 ans : $307,35 + 23,23 = 330,58$ euros ; à partir de 12 ans : $307,35 + 57,99 = 365,34$ euros.

²⁰ Les enfants sont bénéficiaires de l'allocation familiale de base, des majorations d'âge, de l'allocation spéciale supplémentaire (s'ils sont touchés par un handicap permanent), et de l'allocation de rentrée scolaire. Les (futurs) mères sont les bénéficiaires des prestations de naissance (regroupant l'allocation prénatale, l'allocation de naissance et l'allocation postnatale). Finalement, les parents peuvent, sous certaines conditions, bénéficier d'une indemnité de congé parental.

2.6. Les efforts visant à réduire les inégalités tenues en échec en raison de la pénurie de logements

2.6.1. Observations générales

La croissance démographique soutenue que connaît le Luxembourg depuis plusieurs décennies devrait se maintenir au cours des prochaines années selon les données fournies par le STATEC. En effet, au cours de la période 2024-2029, la population devrait augmenter de près de 8,2 %. Cette pression démographique, bien que consubstantielle au développement du pays, induit un besoin grandissant en infrastructures et notamment en logements. Dans ses projections, le STATEC estime qu'il serait nécessaire de construire environ 6.500 logements par an afin que le marché de l'immobilier puisse suivre le rythme de la croissance démographique. Les données collectées jusqu'à ce jour démontrent que le rythme de mise sur le marché de nouveaux logements de même que les capacités de production du secteur de la construction restent très éloignés de cet objectif. En effet, depuis 2021, un écart persistant et croissant se creuse entre le nombre de logements effectivement achevés (environ 2.500 par an) et les besoins réels en logement (entre 5.000 et 6.000 en se basant sur l'accroissement de la population et la taille moyen d'un ménage).



Ce décalage structurel et persistant entre la demande de logements et l'offre s'aggrave donc chaque année et détériore continuellement la situation sur le marché immobilier, en dépit de timides rebonds périodiques et sporadiques. Cette situation délétère affecte très négativement l'attractivité du pays, ce qui met en péril sa capacité à générer de la croissance à long terme et ainsi, par extension, la stabilité des comptes publics et la pérennité de son modèle social. Le logement est donc, au même titre que les investissements dans les infrastructures en général, un enjeu existentiel pour le Luxembourg.

Par ailleurs, la pénurie de logements et la hausse des loyers demeure un des majeurs facteurs d'exclusion sociale. Le STATEC note dans son rapport « Travail et cohésion sociale 2024 » que « le logement et les charges associées, comme le remboursement d'emprunts ou le paiement du loyer, représentent une charge financière majeure, influençant fortement la perception de la situation économique des ménages. Les

locataires et les propriétaires remboursant un prêt immobilier sont 4 à 5 fois plus susceptibles de ne pas pouvoir joindre les deux bouts que les propriétaires sans prêt. »²¹ Une autre conséquence de la difficulté à trouver un logement est l'augmentation de 63 % du nombre de frontaliers atypiques entre 2018 et 2023. Ces Luxembourgeois qui vivent en Allemagne, en Belgique ou en France et travaillent au Luxembourg sont désormais plus de 14.000²².

Les pouvoirs publics ont désormais compris le caractère impérieux de ce défi, mais l'ampleur de ce dernier semble encore leur échapper. En effet, des politiques de soutien à la demande ont été mises en place ces dernières années sans vraiment produire des effets positifs à court terme sur le marché de l'immobilier. De même, une politique de soutien à l'offre notamment par le biais d'investissements de l'Etat dans des VEFA (ventes en état futur d'achèvement) a été mise en œuvre, ce qui a permis de soutenir un secteur de la construction en grande difficulté. Cependant, aucune des politiques poursuivies ne semblent pouvoir enrayer la dynamique structurelle évoquée précédemment. Des mesures ambitieuses devront donc inévitablement être prises dans les années à venir afin de permettre l'édification d'un nombre plus important de logements à un rythme accéléré et d'assurer la pérennité du secteur de la construction, pièce maîtresse de toute politique relative au logement.

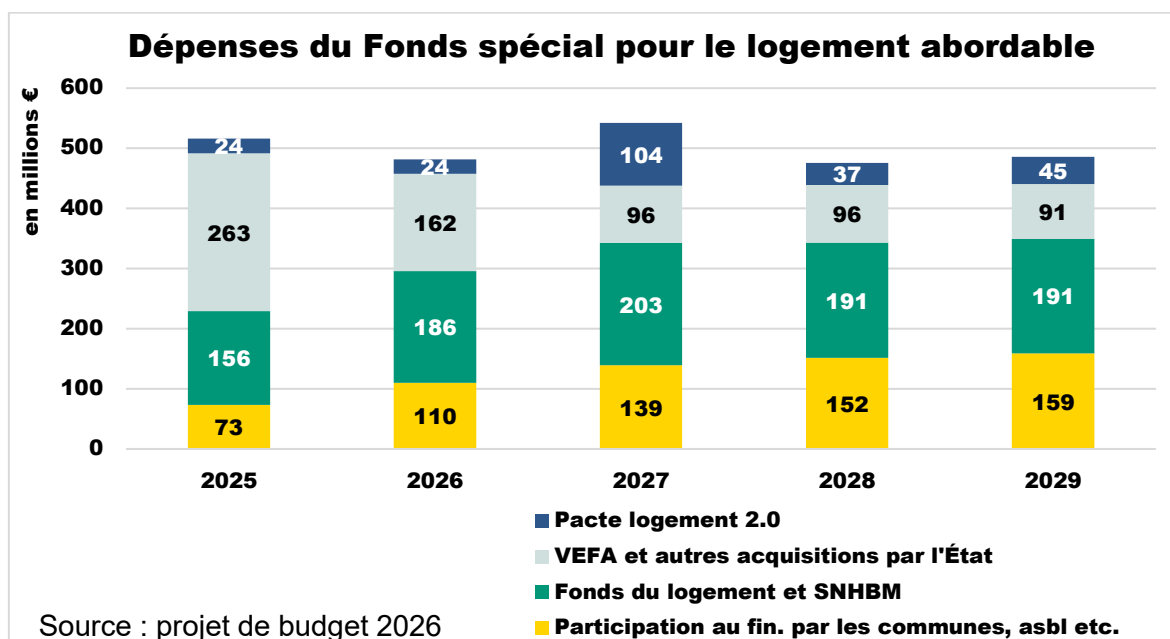
Dans le cadre du projet de budget 2026, la volonté de poursuivre le soutien à l'offre de logement notamment par le biais du programme d'achat de VEFA et du développement du logement abordable reste clairement affichée. De même, la politique de soutien à la demande par le biais d'aides individuelles simplifiées et optimisées sera renforcée. La pérennisation du Bëllegen Akt, actée en 2025, constitue également une mesure fiscale en faveur de la demande.

Si la Chambre des Métiers reconnaît l'engagement de l'Etat en matière de logement, elle considère que les ressources allouées à cette thématique pourraient être mieux réparties notamment en privilégiant les politiques de soutien à l'offre de logement. Par ailleurs, elle juge insuffisantes les sommes mobilisées au regard de l'ampleur de la crise du logement et des externalités négatives qu'elle induit notamment en matière d'attractivité et de cohésion sociale.

Le projet de budget 2026 prévoit en effet une réduction des dépenses du Fonds spécial pour le logement abordable comme témoigne l'analyse du graphique ci-dessous. En effet, les montants alloués au programme de dépenses de ce Fonds spécial diminuent de 516 millions à 482 millions d'euros, soit une baisse de 7 %. Malgré une hausse de la participation au financement de projets de logements réalisés par le Fonds du Logement, la SNHBM, les communes ou encore des ASBL, c'est notamment le programme d'acquisition de VEFA qui diminue de 263 millions en 2025 à 162 millions en 2026.

²¹ STATEC, Analyses 03/2024 - Rapport Travail et cohésion sociale (TCS), p. 13

²² Observatoire interrégional du marché de l'emploi, [Frontaliers par lieu de résidence et atypiques | IBA-OIE](#)



Par ailleurs, en dépit des effets d'annonce, les investissements directs de l'Etat dans le logement abordable n'apparaissent qu'à la dixième place dans le classement des nouvelles dépenses prévues en 2026. En comparaison, les dépenses militaires, certes nécessaires mais moins fertiles d'un point de vue de la croissance et de l'attractivité du pays, bénéficient d'une augmentation plus de cinq fois supérieure en valeur absolue.

2.6.2. Critiques concernant la politique de soutien à la demande de logement

En ce qui concerne les politiques de soutien à la demande et plus spécifiquement les transferts de revenus aux ménages, la Chambre des Métiers constate que les dépenses en la matière connaissent une baisse modérée de l'ordre de 6,2 % pour l'année 2026. Cependant, cette réduction cache en réalité un rééquilibrage entre les aides individuelles au logement portant sur la charge des intérêts d'emprunt et les subventions de loyer. Les premières baisseraient ainsi de 15 millions d'euros tandis que les secondes augmenteraient de 10 millions d'euros. Or, la Chambre des Métiers considère qu'un rééquilibrage inverse serait davantage pertinent dans la mesure où les subventions de loyer ne permettent aucunement de résoudre le problème de l'accès au logement qui découle, comme évoqué plus haut, d'un déséquilibre structurel entre le parc de logements disponibles et la demande de logement. Elle constate d'ailleurs que les dépenses liées aux subventions de loyer augmenteront régulièrement jusqu'en 2029 pour atteindre 60 millions d'euros, soit pratiquement le double que le montant prévu pour l'année 2025.

La Chambre des Métiers comprend bien évidemment l'objectif de ce type de prestations sociales puisqu'il convient de ne pas laisser s'installer un sentiment de réduction de l'attention politique face à une crise du logement qui frappe notamment les ménages les plus en difficulté. Cependant, elle réitère les observations qu'elle a déjà eu l'occasion d'exprimer à maintes reprises, à savoir que toutes les mesures de soutien à la demande ne peuvent avoir d'effets positifs que conjoncturels et ne permettront en aucun cas d'adresser le problème structurel du logement dans le pays. Ce constat général vaut d'ailleurs pour l'ensemble des prestations sociales et des problèmes que ces dernières prétendent atténuer (cf. partie 2.4). Par ailleurs, le recours accru et systématique aux prestations sociales notamment dans le domaine du logement engendre bien souvent des effets inflationnistes consécutifs, ce qui annule à terme les effets que ces transferts

pourraient avoir sur le bien-être des bénéficiaires. Il convient donc d'user de ce levier avec parcimonie afin de maintenir des marges de manœuvres budgétaires importantes qu'il sera possible d'allouer à la résorption de la crise sur le long terme. Prosaïquement, lorsque les prix des biens baisseront de manière significative grâce à un accroissement de l'offre, le logement deviendra mécaniquement beaucoup plus abordable pour une plus grande partie de la population, sans pour autant que les personnes concernées n'aient à bénéficier d'aides directes en espèces.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers souhaite également commenter le choix de l'indicateur permettant d'évaluer l'efficacité de la politique de soutien à la demande de logement. L'indicateur choisi est celui du nombre de ménages bénéficiant des aides au logement. Ce dernier traduit toute l'ambiguïté de la politique de soutien à la demande de logement. En effet, la performance de cette politique serait mesurée à l'aune du nombre de bénéficiaires d'aides. Or, un nombre de bénéficiaires croissant traduirait en réalité une difficulté grandissante de la population à avoir accès au logement ou un manque de sélectivité. Cet indicateur apparaît donc ainsi comme peu pertinent, sauf dans le cas où l'objectif serait de réduire le nombre de bénéficiaires d'année en année, ce qui traduirait une amélioration de la situation financière des ménages et un meilleur accès de ces derniers au logement. Le taux de surcharge des coûts de logement semble dans ce contexte être beaucoup plus pertinent.

Enfin, la Chambre des Métiers donne à considérer que les mesures de soutien à la demande de logement les plus efficaces dans le contexte luxembourgeois sont celles qui induisent un accroissement du parc de logements disponibles et donc par extension qui permettent de répondre à la problématique de fond. Celles dont le seul effet est de dynamiser temporairement et artificiellement le marché des biens existants semblent dans ce contexte foncièrement hors de propos.

2.6.3. Commentaires concernant la politique de soutien à l'offre de logement

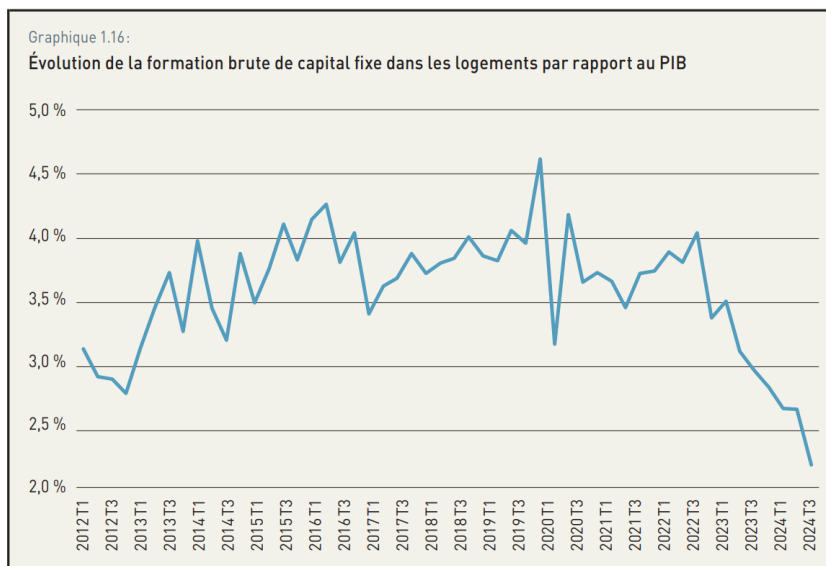
La simplification administrative dans le domaine de la construction représente un levier efficace permettant d'atteindre plus rapidement les objectifs visés en matière de création de logements. La Chambre des Métiers constate l'engagement indubitable du Gouvernement dans ce domaine. Néanmoins, elle considère qu'il serait nécessaire d'accélérer encore davantage sur cette question. Sur les 40 mesures de simplification identifiées à l'issue du groupe de travail « simplification administrative » mis en œuvre par le Gouvernement en 2024, seules 5 sont actuellement pleinement en vigueur. Des projets de lois ou de règlements ont été publiés pour 14 autres mesures. Il reste donc à ce jour 21 mesures de simplification pour lesquelles aucun texte n'a été publié. Ces mesures concernent notamment les règles encadrant les procédures de PAG et de PAP, certaines réglementations environnementales ou encore la digitalisation de certaines procédures. Plus généralement, la Chambre des Métiers souhaite rappeler que toute mesure destinée à faciliter la mise en œuvre des projets de construction aura, à terme, un effet positif sur l'offre de logement. D'autres mesures pertinentes peuvent être mises en œuvre afin de stimuler l'offre de logement.

Selon les calculs de la Chambre des Métiers, pour atteindre l'objectif de construire 32.500 logements par an (6.500 logements par an), des ressources financières, humaines et foncières supplémentaires sont indispensables.

En effet, construire 6.500 logements par an, au lieu de 2.500, nécessite environ 7.000 salariés supplémentaires. A cela s'ajoute le départ en retraite prévu de quelque 5.000 salariés sur les cinq prochaines années, portant le besoin total à 12.000 salariés sur cette période. En termes de foncier, avec une densité moyenne de 39,7 logements

par hectare, il faudra mobiliser 164 hectares par an, soit un total de 819 hectares sur cinq ans. Par ailleurs, une volonté politique forte, notamment au niveau communal, est cruciale pour accueillir les 72.500 personnes supplémentaires attendues d'ici 2030.

Evolution des investissements dans le logement relatif au PIB



Source : Banque centrale du Luxembourg

Enfin, des ressources financières considérables, de l'ordre de 4,6 milliards d'euros par an, soit environ 5 % du PIB, sont requises. Selon la Banque centrale luxembourgeoise, « une tendance haussière de l'investissement telle que mesurée par le ratio de la formation brute de capital fixe au PIB a pu être observée jusqu'à l'émergence de la pandémie de la COVID-19 [4,5 % du PIB]. Or, la crise sanitaire a entraîné une baisse substantielle des investissements dans le secteur de l'immobilier résidentiel au premier trimestre 2020. Malgré le rattrapage enregistré par la suite, le ralentissement du marché de l'immobilier résidentiel a entraîné une nouvelle baisse de la part de l'investissement immobilier dans le PIB depuis le deuxième trimestre 2023. A la fin de l'année 2024, elle se situait ainsi en-dessous des niveaux observés en 2012 »²³. En effet, le niveau de l'investissement immobilier par rapport au PIB s'est divisé en deux entre 2022 et 2024, démontrant une fois de plus la perte de dynamisme du marché du logement.

Combattre la pénurie de logement nécessite une politique volontariste sur tous les volets. La Chambre des Métiers a formulé des proposes pour attirer une main-d'œuvre qualifiée en nombre suffisant dans l'encadré 2. Ci-dessous, elle formule des propositions qui viserait à augmenter les investissements et à viabiliser plus de terrains (cf. encadré 5)

²³ BCL, Revue de stabilité financière 2025,

https://www.bcl.lu/fr/publications/revue_stabilite/revue_de_stabilite_2025/Revue-de-Stabilite-Financiere-2025.pdf

Encadré 5 : Hausse structurelle de l'offre de logement par de nouveaux modèles de financement

La Chambre des Métiers considère qu'avec environ 500 millions d'euros, les dépenses du Fonds spécial pour le logement abordable ne permettront pas de répondre à la demande de logement sur le long terme. Bien évidemment, la Chambre des Métiers a bien conscience que l'Etat ne saurait assumer seul un défi d'une telle ampleur. En effet, l'objectif de construire 6.500 logements par an nécessite de mobiliser près de 4,6 milliards d'euros chaque année. Une mobilisation et une collaboration du secteur privé sera donc essentielle. Pour autant, il apparaît incontournable de maintenir un engagement financier continu et croissant de la part de l'Etat dans ce domaine jusqu'à la résorption de la crise.

Par ailleurs, le développement des partenariats public-privé (PPP) apparaît justement être une solution judicieuse et efficace afin de mobiliser les capacités financières des acteurs privés. Cependant, malgré l'appel d'offres lancé par le ministère du Logement pour la construction de logements abordables dans le cadre de PPP, les contours et les modalités de la mise en œuvre concrète de tels partenariats restent encore assez flous²⁴. La Chambre des Métiers doute que ce type de PPP (sur des terrains privés) soit vraiment attractif pour les promoteurs immobiliers qui bénéficiaient de marges plus élevées sur le marché traditionnel.

Modèle PPP de la Chambre des Métiers

La Chambre des Métiers salue que la loi sur le logement abordable prévoit une aide à la Pierre pour la création de logements dédiés aux salariés. Ce modèle permet aux entreprises de participer aux efforts collectifs de trouver une solution à la pénurie de main-d'œuvre. Or, à cause de la complexité de ce modèle et vu la situation conjoncturelle, le nombre d'entreprises optant pour ce modèle reste assez faible. La Chambre des Métiers prévoit de sensibiliser davantage le secteur de l'Artisanat sur les conditions que les entreprises, et leurs projets de construction doivent remplir afin de bénéficier de ce type de subventionnement.

A côté de ce modèle déjà existant, la Chambre des Métiers avait proposé dès 2019 un modèle de PPP pour développer l'offre de logements abordables destinées à la location.

Ce modèle qui s'adresse aux ménages dont le revenu disponible se situe légèrement en-dessous de la médiane, repose sur 3 piliers correspondant à ses sources de financement.

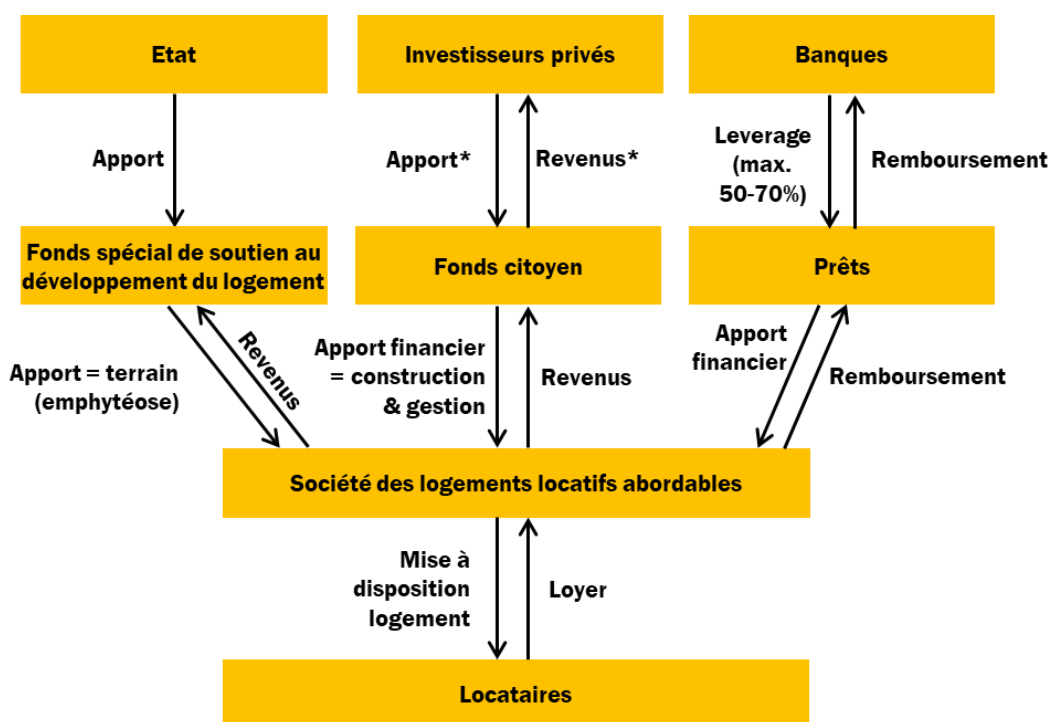
L'Etat et / ou les communes, constituant le premier pilier, y joueraient un rôle central, alors qu'à travers l'apport de terrains dans le cadre de l'emphytéose, ils permettront de limiter les coûts des logements et par conséquent le loyer. Par ailleurs, l'intervention des pouvoirs publics devrait inspirer une certaine confiance aux investisseurs privés en soulignant la vocation sociale du projet.

Une autre partie des fonds serait recueillie auprès du deuxième pilier que sont les investisseurs privés (particuliers, entreprises, institutions, ...) et servirait à financer la construction proprement dite des logements.

²⁴ [Logement abordable en partenariat locatif public-privé - Logement.lu - Ministère du Logement - Luxembourg](#)

Les prêts des établissements financiers représentent le 3e pilier du modèle, en permettant d'accroître, à travers l'effet levier généré, le nombre et / ou l'envergure des projets à financer.

Modèle proposé par la Chambre des Métiers



* Incitatif fiscal : type d'incitatif reste à déterminer

Une « société des logements locatifs abordables » aurait pour mission de gérer la construction de logements, d'assurer la gestion du parc immobilier, de même que la gestion financière courante (paiement des loyers par les locataires, rémunération des « stakeholders », ...). Les pouvoirs publics devraient préciser les critères d'éligibilité des locataires en termes de mixité sociale et en fonction des déciles de revenu.

Le résultat serait un loyer modéré, inférieur au loyer du marché, car le prix du foncier, le principal « driver » des prix des logements, serait « neutralisé » par l'apport de terrains dans le chef de l'Etat / des communes. Et la mise à disposition de capitaux à moindre coût serait assurée par le fait que les investisseurs privés accepteraient un rendement financier brut moins élevé en contrepartie d'un incitatif fiscal à prévoir qui augmenterait le rendement net.

Dans ce contexte la Chambre des Métiers entend rappeler au Gouvernement son propre accord de coalition qui stipule ce qui suit :

« *Fonds citoyen pour le financement des projets immobiliers*

Le Gouvernement prendra l'initiative 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. »

Et de demander au Gouvernement de faire preuve d'autant de créativité dans la recherche de nouveaux modèles de financement dans le domaine du logement que dans le domaine de la défense avec la création du « Defence Bond ».

Autres pistes pour attirer les investissements nécessaires pour créer plus de logement

Parallèlement, il conviendrait de revoir la stratégie d'investissement du « Fonds souverain intergénérationnel », en dépassant la limite actuelle de 15 % d'investissements alternatifs pour permettre un ancrage accru dans l'économie réelle, notamment à travers des projets liés au marché du logement luxembourgeois. Une telle réallocation des avoirs contribuerait non seulement à soutenir la création d'infrastructures durables, mais aussi à stabiliser les prix et à favoriser l'accès au logement pour les ménages.

Enfin, le marché des VEFA pourrait être stimulé par des incitations ciblées : la mise en place d'un prêt à taux zéro et une hausse conséquente du plafond de la TVA Logement encouragerait l'accession à la propriété pour les primo-acquéreurs. Par ailleurs, un amortissement accéléré pour les investisseurs rendrait les projets résidentiels plus attractifs. Ensemble, ces mesures constitueraient un plan cohérent pour relancer l'investissement productif, renforcer la cohésion sociale et améliorer la résilience économique du pays.

Recourir à des mesures plus coercitives afin de mobiliser des terrains et d'obliger les communes de construire du logement abordable

L'imposition du foncier non-bâti actuellement en discussion apparaît à ce titre comme particulièrement opportune. La Chambre des Métiers estime cependant que le texte, dans son état actuel, reste extrêmement timoré en ce qui concerne les taux d'imposition prévus et la temporalité d'application de cette nouvelle taxe. Elle recommande ainsi une approche beaucoup plus ambitieuse afin que cette nouvelle disposition fiscale puisse jouer pleinement et rapidement son rôle.

Afin de résorber la crise du logement et d'accroître le parc de logements disponibles, les communes doivent également être fortement mobilisées. A ce titre, la Chambre des Métiers souhaite que des mesures plus coercitives soient actées afin de responsabiliser les communes en ce qui concerne le rôle prépondérant qu'elles doivent assumer dans ce contexte de crise. Elle recommande ainsi l'insertion dans le PAG de chaque commune d'un pourcentage minimum de logements abordables. De même, elle recommande une harmonisation de toutes les procédures relatives à la construction et de toutes les réglementations urbanistiques à l'échelle nationale. L'introduction d'un règlement national des bâtisses constitue en ce sens une avancée, bien que ce dernier ne prévoie pas de couvrir l'ensemble des règles relatives à l'urbanisme, ce que la Chambre des Métiers déplore fortement. Une codification des règles urbanistiques à l'échelle nationale permettrait de favoriser l'émergence et le développement sur l'ensemble du territoire de certaines solutions techniques et urbanistiques innovantes notamment liées à la densification et fournirait également un cadre réglementaire plus lisible aux professionnels du secteur.

Enfin, la Chambre des Métiers considère comme trop restrictifs les indicateurs destinés à mesurer la performance de la politique de soutien à l'offre de logement. En effet, les indicateurs choisis (nombre de logements VEFA acquis par l'Etat ; nombre de terrains acquis par l'Etat en vue d'une réserve foncière ; nombre de conventions pour projets de logements abordables avec les montants nouvellement engagés et nombre de logements abordables conventionnés) ne permettent en aucun cas de rendre compte de l'efficacité globale de la politique gouvernementale en la matière. Ces derniers se focalisent en grande partie sur les investissements réalisés par l'Etat en matière de logement abordable. Or, la création de logement abordable ne représente qu'une

fraction de la production annuelle totale de nouveaux logements. D'autres indicateurs davantage pertinents pourraient ainsi être privilégiés. Le suivi du nombre de logements neufs construits chaque année permettrait par exemple d'évaluer l'écart entre la production de logement annuelle et l'objectif de 6.500 logements supplémentaires par an évoqué ci-avant. Le nombre de travaux de rénovation d'ampleur mis en œuvre au cours de l'année permettrait quant à lui d'évaluer la vitesse de renouvellement du parc existant et l'élasticité de la demande par rapport aux politiques de subventions afférentes. Le suivi de l'évolution du prix moyen des biens immobiliers permettrait quant à lui de mesurer l'effet de l'accroissement de l'offre sur les prix. Enfin, le calcul de la quantité de surfaces non-bâties ayant été viabilisées suite à la mise en place de l'impôt foncier pourrait attester de la pertinence et de l'efficacité de cette mesure fiscale.

De tels indicateurs offriraient une vision plus précise et plus globale de l'évolution de l'offre de logement et permettraient d'évaluer plus efficacement la performance des politiques publiques conduites en la matière. Une collaboration étroite entre les autorités communales et l'administration centrale sera par ailleurs indispensable dans la mesure où certaines données nécessaires à l'établissement de ces indicateurs ne peuvent être collectés qu'à l'échelle locale.

2.7. Sécurité sociale : Insuffisance de la réforme pour soulager durablement l'assurance pension

L'accord de coalition 2023-2028 acte le fait que, selon le bilan technique de l'Inspection générale de la Sécurité sociale (IGSS) du 26 avril 2022, le taux de cotisation actuel de 24 % sera insuffisant, dès 2026, pour couvrir le volume annuel des pensions. Il prévoit une large consultation sociale et réaffirme l'assurance obligatoire comme pilier central du système des régimes de pension²⁵.

La restitution finale, en juillet 2025, de l'initiative « Schwätz mat ! » présente les résultats d'une vaste consultation de citoyens et d'experts, menés sous l'égide du Ministère de la Santé et de la Sécurité sociale entre octobre 2024 et juillet 2025²⁶. Les résultats mettent en évidence les orientations favorisées par les participants :

- Maintien de l'âge légal de départ à la retraite à 65 ans ;
- Possibilité de partir progressivement à la retraite, grâce à des modèles plus souples ;
- Prise en compte plus flexible des périodes complémentaires relevant des années d'études tout au long de la carrière professionnelle ;
- Préférence pour une augmentation des cotisations, plutôt que pour une réduction du montant des pensions.

A la suite de la présentation de ces résultats, le Gouvernement a mis en œuvre une séquence de tables-rondes avec les partenaires sociaux à l'été 2025. En septembre dernier, à l'issue de ces réunions de travail, le Gouvernement a présenté ses conclusions et, face à l'absence de consensus, les éléments-clés du paquet de réformes du système des pensions²⁷ :

- Maintien de l'âge légal de départ en pension à 65 ans ;
- Prolongation progressive de la durée des périodes de cotisations obligatoires ;
- Augmentation du taux de cotisation de 24 % à 25,5 % ;

²⁵ [Accord de coalition 2023-2028](#)

²⁶ [Résumé des conclusions clés de la consultation publique "Schwätz mat !" \(Ministère de la Santé et de la Sécurité sociale, juillet 2025\)](#)

²⁷ [Conclusions du Gouvernement à l'issue des réunions avec les partenaires sociaux \(3 septembre 2025\)](#)

- Maintien du modérateur de réajustement selon les modalités mises en place par la réforme de 2012 ;
- Maintien de l'allocation de fin d'année, par dérogation exceptionnelle à la réforme de 2012 ;
- Insertion des périodes dites complémentaires relevant des années d'études de façon flexible au cours de la carrière d'assurance entière de l'assuré ;
- Introduction d'une aide sociale pour les personnes touchant une pension de vieillesse ou de survie et vivant dans une communauté domestique à revenus modestes ;
- Augmentation de la déduction fiscale annuelle des versements réalisés dans le cadre de la prévoyance-vieillesse de 3.200 euros à 4.500 euros ;
- Elaboration d'un abattement fiscal pour les assurés ayant rempli les conditions pour le bénéfice d'une pension de vieillesse anticipée mais qui continuent volontairement leur activité professionnelle jusqu'à l'âge de départ en pension (soit 65 ans) ;
- Introduction d'une retraite progressive sur base des modalités en vigueur dans la fonction publique ;
- Gel du régime actuel de la préretraite travail posté ainsi que celui de la préretraite ajustement ;
- Réexamen du régime des pensions en 2030.

Dans cette partie, la Chambre des Métiers ne commente que les grandes lignes de la réforme. Pour plus de détails, la Chambre des Métiers renvoie aux deux avis communs formulés avec la Chambre de Commerce relatifs aux projets de loi n°8634 et 8640.

2.7.1. Contexte démographique : Mieux vaut agir aujourd'hui que subir demain

L'évolution structurelle du régime général d'assurance pension s'inscrit dans un environnement démographique, qui met en lumière la nécessité d'adapter le cadre de l'assurance pension existant afin d'en garantir la viabilité financière et l'équité intergénérationnelle à long terme.

Selon les projections démographiques publiées par l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) dans le cadre du bilan technique du 26 avril 2022 et actualisées en juin 2025, le Grand-Duché de Luxembourg connaîtra, d'ici 2070, un vieillissement marqué de sa population et un accroissement considérable du nombre de bénéficiaires de pension.

Le nombre total de pensions liquidées dans le cadre du régime général passerait à politique constante de 195.000 en 2020 à environ 755.000 en 2070, soit près d'un quadruplement en 50 ans. Cette évolution est imputable à la fois à la structure d'âge des assurés résidents, au départ à la retraite de la génération des « baby-boomers » entrée sur le marché du travail à partir de la fin des années 1980, ainsi qu'à la part croissante des travailleurs frontaliers et immigrés dans la population active affiliée.

Paramètres de pension dans le scénario de base à politique constante

Tableau 1 : Mise à jour du scénario de base intégrant les données relatives aux dernières évolutions macroéconomiques projetées par le STATEC

Année	2024	2030	2040	2050	2060	2070	Cr.
Population active	504.000	553.000	605.000	644.000	658.000	659.000	0,6%
Nombre de pensions	225.000	286.000	391.000	507.000	642.000	755.000	2,7%
Coefficient de charge	45%	52%	65%	79%	98%	115%	
Recettes*	9,2%	8,9%	9,2%	9,3%	9,3%	9,4%	1,8%
Dépenses*	8,2%	9,4%	11,1%	12,8%	15,8%	18,6%	3,6%
Prime répartition pure	23%	27%	31%	35%	43%	50%	
Dotation/Prélèvement Réserve*	3,9%	0,0%	-2,2%				
Indicateur				Années critiques			

Prime répartition pure > 24	2026	
Réserve < 1,5	2038	
Réserve épuisée	2044	
Période de couverture	Taux d'équilibre	Gap financier**
2033-2042	26,8%	1,0%
2043-2052	33,9%	3,8%
2053-2062	41,1%	6,6%
2063-2070	47,9%	9,3%

* en % du PIB

** ressources financières annuelles supplémentaires nécessaires au maintien du taux de 24% (en % du PIB)

Source : projet de loi 8634

La réformette envisagée par le Gouvernement ne changera pas ces constats. Le nombre de pensions liquidées dans le cadre du régime général ne diminuerait que de 22.000 personnes (3 %) à 732.000 personnes. Il faut noter que l'assurance pension est la seule branche de la sécurité sociale dont les dépenses sont prévisibles avec un certain degré de précision à assez long terme. Les différents paramètres qui déterminent ces dépenses (les modalités de calcul de la pension, les salaires déclarés à la sécurité sociale, le nombre de bénéficiaires tenant compte des évolutions démographiques, etc.) sont connus ou peuvent faire l'objet de prévisions actuarielles assez fiables. La seule vraie inconnue, en fait, dans le système des pensions luxembourgeois, est l'évolution de la valeur de l'argent (indexation à l'inflation) et du niveau de vie général (adaptation aux salaires réels). Il est ainsi possible d'anticiper, avec un degré relativement confiant, les dépenses de prestations pensions jusqu'à l'horizon temporel 2070 sans même faire référence au contexte macroéconomique global, donc simplement en recourant à la législation constante.

Paramètres de pension dans le scénario suite à la “réformette” en cours

Année	2024	2030	2040	2050	2060	2070	Cr.
Population active	504.000	563.000	621.000	664.000	680.000	680.000	0,7%
Nombre de pensions	225.000	278.000	381.000	493.000	622.000	732.000	2,6%
Coefficient de charge	45%	49%	61%	74%	91%	108%	
Recettes*	9,2%	9,5%	9,7%	9,8%	9,8%	9,9%	2,0%
Dépenses*	8,2%	9,2%	11,0%	12,7%	15,6%	18,4%	3,7%
Prime répartition pure	23%	26%	31%	35%	43%	50%	
Dotation/Prélèvement Réserve*	3,9%	0,8%	-1,2%				
Indicateur				Années critiques			
Prime répartition pure > 25,5				2029			
Réserve < 1,5				2042			
Réserve épuisée				2048			
Période de couverture				Taux d'équilibre		Gap financier**	
2033-2042				25,5%		0,0%	
2043-2052				34,0%		3,3%	
2053-2062				40,9%		5,9%	
2063-2070				47,8%		8,6%	
* en % du PIB							
** ressources financières annuelles supplémentaires nécessaires au maintien du taux de 25,5% (en % du PIB)							

Source : projet de loi 8634

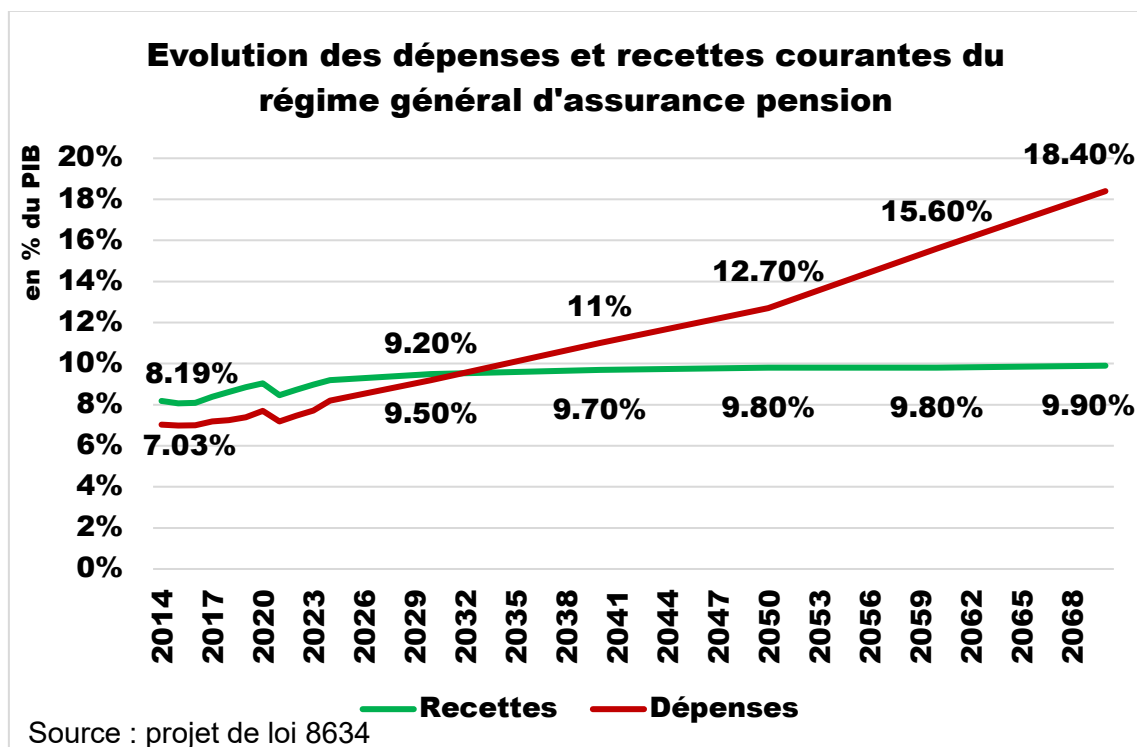
Le coefficient de charge – rapport entre le nombre de pensions payées et le nombre d'assurés actifs – évoluerait à politique constante de manière quasi exponentielle : de 45 % en 2024 à 115 % en 2070, signifiant qu'à terme chaque actif financerait plus qu'un pensionné. Cette trajectoire, déjà observée dans les rapports du groupe de travail européen Ageing Working Group (AWG), met en évidence une tendance non-soutenable du système de répartition.

Les projections faites par l'IGSS dans le cadre de la réforme montrent que malgré les changements prévus, le coefficient de charge devrait s'établir à 108 % en 2070. L'assurance pension doit être appréhendée avec une vision de long terme, car les effets des décisions prises aujourd'hui ne se matérialiseront que dans plusieurs décennies. Les jeunes qui entrent actuellement sur le marché du travail ne feront valoir leurs droits à la retraite qu'aux alentours de 2065 – un horizon qui impose d'anticiper les évolutions démographiques, économiques et sociales avec prudence.

Certes, les projections passées se sont souvent révélées trop pessimistes, notamment en matière de croissance démographique et d'emploi, mais le modèle luxembourgeois repose sur une dynamique de type « boule de neige » : il fonctionne tant que la population active continue de croître plus vite que le nombre de retraités. Or, cette logique atteindra inévitablement ses limites. A long terme, maintenir le coefficient de charge à 45 % nécessiterait une population active d'environ 1,6 million de personnes – un niveau difficilement soutenable au regard des capacités d'accueil, d'infrastructures et de logement du pays. Sans réforme structurelle, le système risque donc de perdre sa stabilité, rendant indispensable une réflexion stratégique sur sa soutenabilité intergénérationnelle.

2.7.2. Le piège de la prospérité : quand l'excédent masque le déséquilibre

Le régime général repose sur le principe de répartition avec réserve de compensation, financé à l'heure actuelle par un taux de cotisation global de 24 %, réparti entre l'Etat (8 %), l'employeur (8 %) et le salarié (8 %).



Selon les projections de l'IGSS (bilan technique 2022, actualisé 2025), la prime de répartition pure (PRP) – rapport entre les dépenses courantes de pensions et les recettes courantes de cotisations – atteindrait et dépasserait le seuil de 24 % dès 2026, entraînant un déficit structurel du régime. La réserve tomberait sous le seuil légal de 1,5 fois le montant des prestations annuelles en 2038 et serait épuisée en 2044, selon les scénarios de productivité et d'emploi.

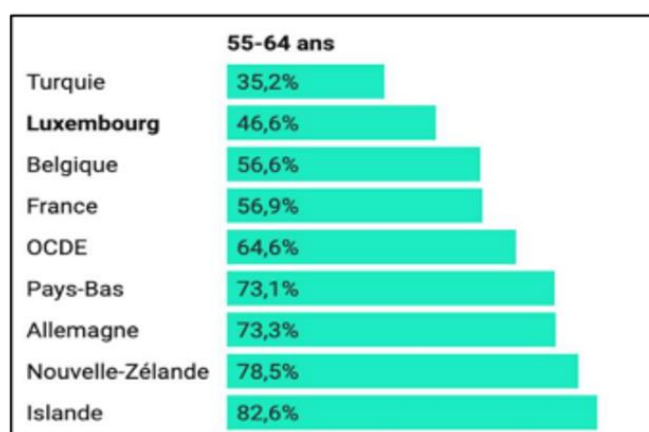
La réforme prévoit notamment une augmentation du taux de cotisation pour l'assurance pension de 24 % à 25,5 % pour la période 2026-2030. Selon les projections figurant dans les documents budgétaires, ces mesures contribueraient à ralentir la dégradation financière du régime. Elles permettraient de maintenir la prime de répartition pure en deçà du taux global de cotisation (25,5 %) jusqu'en 2029, contre 2026 dans le scénario initial. 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 seraient repoussées de quatre ans, pour atteindre respectivement 2042 et 2048.

2.7.3. L'équité intergénérationnelle à la traîne

Le système luxembourgeois se distingue au sein de l'UE par une générosité exceptionnelle des prestations de retraite. Le taux de remplacement net moyen (rapport entre la première pension et le dernier salaire) s'élève à environ 75 % pour un salaire moyen et 69 % pour un salaire double du salaire moyen, contre respectivement 51 % et 42 % en moyenne dans les pays de l'OCDE.

Cette générosité, combinée à un âge effectif de départ en retraite parmi les plus bas d'Europe – environ 60 ans pour la pension anticipée et 64 ans pour la pension normale – conduit à des carrières contributives plus courtes et à une durée moyenne de versement des pensions plus longue. Elle a aussi pour effet de réduire le taux d'activité des 55–64 ans, le plus faible de l'OCDE après la Turquie, entraînant une perte de savoir-faire et une tension accrue sur le marché du travail.

Taux d'activité des salariés ayant 55–64 ans par pays



Source : OCDE

Sur le plan social, le Luxembourg est désormais le seul pays de l'UE où le revenu médian des pensionnés dépasse celui des actifs. En 2021, le revenu médian des retraités résidents était supérieur de 8,5 % à celui des personnes en emploi, alors qu'il lui était inférieur de 18,4 % en moyenne dans la zone euro (données Eurostat).

Ce déséquilibre intergénérationnel, accentué par la flambée des coûts du logement, contribue à une redistribution implicite au détriment des jeunes actifs, dont la charge contributive augmente tandis que le pouvoir d'achat est érodé par des dépenses incompressibles.

En effet, les véritables perdants de cette réforme sont les cotisants actifs, c'est-à-dire les salariés et les employeurs, qui verront leur contribution augmenter sans perspective d'amélioration corrélative de leurs droits ou perspectives.

Pour les salariés, la hausse des taux de cotisations se traduira mécaniquement par une baisse du salaire net par rapport au salaire brut, réduisant leur pouvoir d'achat et leur motivation à contribuer à un système perçu comme de moins en moins avantageux.

Pour les entreprises, cette mesure renchérit encore le coût du travail et compromet la compétitivité, notamment dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre.

Le maintien de l'allocation de fin d'année pour les pensionnés, sans contrepartie structurelle, ne favorise ni l'équité intergénérationnelle, ni la stabilité du système, et affaiblit la confiance des cotisants dans la soutenabilité du régime public de pension.

En conclusion, la soutenabilité du système de retraite luxembourgeois passera inévitablement par une refonte structurelle, fondée sur une plus grande flexibilité. En effet, les paramètres de pension (âge de départ, taux de remplacement, durée de cotisation) devraient être automatiquement ajustés en fonction de l'évolution démographique et économique, tout en maintenant un équilibre entre solidarité et responsabilité individuelle. Une telle approche, reposant sur la transparence, la

prévisibilité et l'équité intergénérationnelle, permettrait au Luxembourg de renforcer la résilience de son système, et d'assurer un financement équitable face aux mutations économiques et sociales à venir (cf. encadré 6).

Encadré 6 : Pistes possibles pour une réforme structurelle du régime de pension

La Chambre des Métiers estime qu'une véritable réforme du régime de pension doit aller bien au-delà des ajustements ponctuels proposés. Si elle salue la création de l'abattement de maintien dans la vie professionnelle (AMVP), qui incite les travailleurs à prolonger leur activité, elle souligne que cette mesure reste trop limitée pour répondre aux déséquilibres structurels du système. Pour être efficace, elle devrait s'inscrire dans une approche globale combinant plusieurs leviers :

- Mesures fiscales ciblées pour encourager non seulement les salariés seniors à rester en emploi, mais aussi les entreprises à les recruter ou à les maintenir sur le poste (par exemple via des réductions des cotisations patronales).
- Investissement dans la formation continue et la reconversion professionnelle des seniors, soutenu par des crédits d'impôt ou une intensification des aides au cofinancement.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers salue le renforcement du troisième pilier de prévoyance-vieillesse, dont le plafond de déduction fiscale passe de 3.200 euros à 4.500 euros, afin de développer une épargne individuelle complémentaire et réduire la dépendance au régime public.

La Chambre des Métiers rappelle aussi que les ajustements paramétriques actuels (comme le léger relèvement de la durée de cotisations) sont insuffisants et que l'introduction de la pension progressive n'apporte pas de plus-value réelle par rapport aux dispositifs existants (pension anticipée et préretraite progressive). Selon la Chambre des Métiers, la durée de cotisation devrait être relevée au moins de 24 mois afin de corréliser plus efficacement la durée de la vie professionnelle à celle du bénéfice des prestations. Par ailleurs, le régime de la « pension progressive », une mesure louable en soi, doit être repensée de fond en comble en tenant compte des dispositifs similaires existants, les besoins des employeurs et de la CNAP, tout en restant attractif pour les salariés et bénéfique pour l'assurance-pension.

2.8. Politique climatique – une panoplie de mesures finançables dans le temps ?

Au niveau de la politique climatique et énergétique du Gouvernement, force est de constater que l'ambition projetée pour 2026 et au-delà demeure inchangée, malgré les nouveaux défis auxquels le Luxembourg devra faire face tels que les bouleversements géopolitiques et les dépenses supplémentaires considérables en matière de défense en résultant.

Ainsi, le pilier principal de cette politique reste le Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC), mis à jour par le Gouvernement en 2024, avec une priorité accordée à la décarbonisation. Les objectifs intermédiaires visés d'ici 2030, dont certains ont été revus à la hausse, consistent à réduire de 55 % les émissions de gaz à effet de serre par rapport à 2005, (hors système européen d'échange de quotas d'émissions et

UTCATF²⁸), à atteindre 37 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale et à améliorer de 42 % l'efficacité énergétique par rapport à la référence européenne dite EU PRIMES de 2007.

Dans le but de soutenir la transition énergétique, un budget de 3,2 milliards d'euros est alloué au PNEC en 2026, ce qui représente une augmentation de 15 % par rapport à 2025.

La Chambre des Métiers soutient les efforts du Gouvernement en faveur de la transition énergétique, reconnaissant l'importance de ces mesures pour garantir un avenir durable et résilient. Elle salue explicitement l'ambition du Gouvernement pour accélérer les procédures en matière d'énergies renouvelables et les démarches de concertation avec les acteurs du terrain, notamment l'Artisanat, plus particulièrement dans le cadre de la consultation « Einfach - Séier - Erneierbar ».

Afin de garantir une certaine transparence, la Chambre des Métiers est d'avis que la mise en place d'une institution indépendante, tel qu'un « Observatoire de la transition énergétique », serait de mise pour suivre en temps quasi-réel les objectifs et les indicateurs du PNEC et en parallèle établir une veille internationale au sujet des évolutions technologiques.

2.8.1. Les mesures phares du Gouvernement

Dans la continuité des années précédentes, une panoplie de mesures auront pour vocation d'accompagner la transition énergétique tant au niveau des citoyens qu'au niveau des entreprises.

Ainsi, la Chambre des Métiers souhaite mettre en avant les mesures-clés suivantes :

- **Réforme des régimes d'aides** en matière de promotion des économies d'énergie et de l'utilisation des énergies renouvelables dans le domaine de la mobilité douce et électrique ainsi que du logement (« **Klimabonus** ») et mise en place du **concept du tiers payant**.

La Chambre des Métiers constate qu'en 2026 un budget de 150 millions d'euros est alloué au Fonds Climat et Energie, ce qui constitue une nette augmentation par rapport à 2025. Elle salue particulièrement la mise en place du système de préfinancement des installations photovoltaïques et propose le déploiement de ce système également aux autres installations techniques, telles que les pompes à chaleur.

Il est de première importance, aux yeux de la Chambre des Métiers, de relever que l'acceptation dans la population reste primordiale pour le succès de la transition énergétique. Sachant qu'une politique visant à contrer les discours populistes « anti-transition » nécessite des mesures particulières et surtout des moyens accrus, le Gouvernement doit partant augmenter considérablement les ressources pour informer et convaincre la population de la nécessité de la transition énergétique pour notre société et notre économie et, par ailleurs, proposer des campagnes promouvant massivement les alternatives abordables aux énergies fossiles.

²⁸ Le secteur UTCATF (Utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie) permet de rapporter les flux de CO₂ entre différents réservoirs terrestres (biomasse, sols, etc.) et l'atmosphère qui ont lieu sur les surfaces gérées d'un territoire.

- **Prise en charge** par l'Etat à hauteur de 150 millions d'euros des frais engendrés par **l'utilisation des réseaux électriques**.
L'objectif du Gouvernement est de stabiliser le prix de l'électricité.
La Chambre des Métiers approuve cette mesure, parce qu'elle considère que le prix de l'électricité doit rester nettement en-dessous de prix des énergies fossiles comme le gaz ou le mazout pour garantir à terme la réussite de la transition énergétique. S'il est néanmoins clair qu'un subventionnement de l'électricité ne pourra pas être maintenu sur une longue période future, des réformes structurelles du marché de l'électricité européen s'imposent, tout comme une accélération substantielle du déploiement des énergies renouvelables.
- Augmentation du taux de **rénovation des bâtiments publics**.
Même si la décarbonisation a été désignée comme axe prioritaire au niveau du PNEC, la Chambre des Métiers est d'avis, selon la devise « chaque molécule de CO₂ non émise ne polluera pas », que, sur le terrain, l'augmentation de l'efficacité énergétique demeure la démarche phare de la transition.

Avec l'imposition d'un taux de rénovation fixe pour les bâtiments publics, le Luxembourg gagnera non seulement en efficacité énergétique, mais pourra stabiliser en même temps un secteur de l'Artisanat fragilisé après tant de crises (et même à terme soutenir sa relance).
- **Renforcement du « Klimapakt fir Betriber »** et la mise en place d'un **régime d'aide pour l'assainissement des bâtiments fonctionnels**.
Limiter sa consommation en énergie et remplacer l'énergie fossile par les énergies renouvelables constituent deux priorités absolues pour une entreprise dans une ère où les coûts énergétiques explosent et où le changement climatique s'accélère. Néanmoins, le tissu économique artisanal est dominé par des micro- et petites entreprises qui n'ont pas les moyens financiers et humains nécessaires pour entamer la transition.

La Chambre des Métiers se réjouit dès lors des intentions du Gouvernement de renforcer le « Klimapakt fir Betriber » et la mise en place de nouveaux régimes d'aides tels que celui relatif à l'assainissement des bâtiments fonctionnels.

2.8.2. Le poids de la taxe carbone pour une petite entreprise artisanale

La Chambre des Métiers partage pleinement les objectifs de la transition écologique, mais celle-ci ne peut se faire au détriment des acteurs économiques les plus fragiles. Elle tient partant à souligner qu'il sera crucial de préserver la diversité et la vitalité de notre économie locale tout en avançant vers un modèle plus durable.

Dans le cadre des discussions sur la fiscalité environnementale (et une participation éventuelle du Luxembourg au système des échanges de quotas d'émissions « ETS2 »), la Chambre des Métiers souhaite attirer l'attention des autorités sur les conséquences qu'une taxe carbone trop élevée pourrait avoir sur les petites entreprises artisanales, qui constituent un pilier essentiel du tissu économique local (cf. encadré 7).

Encadré 7 : Avançant ensemble vers un modèle plus durable

Les PME artisanales (notamment les micro- et petites entreprises), souvent familiales et fortement enracinées dans les territoires, fonctionnent avec des marges limitées et une capacité d'investissement restreinte. Contrairement aux grandes entreprises, elles ne disposent ni des ressources financières ni des leviers technologiques

nécessaires pour adapter rapidement leurs processus à des exigences environnementales renforcées.

Une taxe carbone uniforme, appliquée sans modulation, risque de :

- Fragiliser leur équilibre économique en augmentant les coûts de production et de transport ;
- Accroître les inégalités territoriales, notamment dans les zones rurales moins bien desservies ;
- Réduire leur compétitivité face à des acteurs industriels ou délocalisés ;
- Entraîner des suppressions d'emplois ou des cessations d'activité, avec un impact social direct.

Il est donc essentiel que l'évolution de la taxe carbone soit pensée de manière équitable et progressive.

Ainsi, la Chambre des Métiers recommande :

- Une modulation de la taxe selon la taille et la nature des entreprises ;
- La mise en place de dispositifs d'accompagnement spécifiques pour les artisans (subventions, conseils, accès facilité à des solutions bas carbone ; un renforcement du « Klimapakt fir Betriber » et par ricochet des moyens mis à disposition des organisations artisanales, premiers interlocuteurs des entreprises artisanales, au niveau d'actions d'information et de guidance sur le terrain) ;
- La mise en place d'appels d'offres pour l'électrification des procédés de fabrication artisanaux.

A l'image de l'appel d'offres dédié à l'électrification des procédés industriels lancé en 2025, une initiative similaire pourrait être envisagée spécifiquement pour les PME artisanales. Cela permettrait d'éviter une mise en concurrence directe avec les grandes industries et de garantir une égalité des chances entre les différents types d'entreprises. Grâce à ce soutien, les porteurs de projets pourraient combler leur déficit de financement, tant pour les investissements que pour les coûts de fonctionnement, et ainsi préserver leur compétitivité sur le marché.

2.8.3. La perspective : Quelle sera la politique climatique à moyen terme ?

On pourrait formuler la question sous-rubrique aussi différemment, à savoir : Quelle croissance générer afin de financer à la fois la politique climatique, sociale, de diversification et de défense ?

Sachant que les avoirs du « Fonds Climat et Energie » tendront vers zéro après 2029, la Chambre des Métiers se demande quelle sera la stratégie du Gouvernement après 2030.

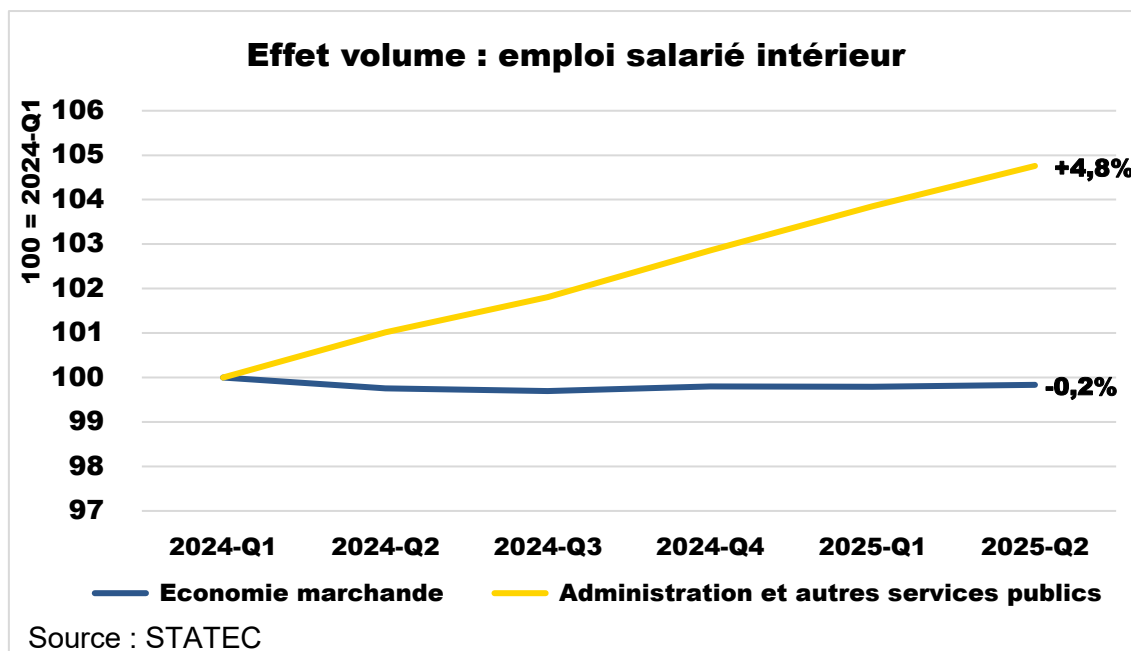
Comment financer la transition énergétique dans un contexte géopolitique agité, sans trop charger les entreprises et les citoyens tout en maintenant des prestations sociales généreuses (comme le fait l'actuel Gouvernement) ?

Il est renvoyé à ce sujet aux réflexions énoncées au chapitre 1.3. concernant les limites de la comptabilité des finances publiques.

2.9. Emploi public en augmentation constante : L'Etat vit au-dessus de ses moyens

Selon le projet de budget, « *les effectifs auprès de la fonction publique ont connu une croissance importante au cours des dernières années, avec une augmentation de +42 %* »

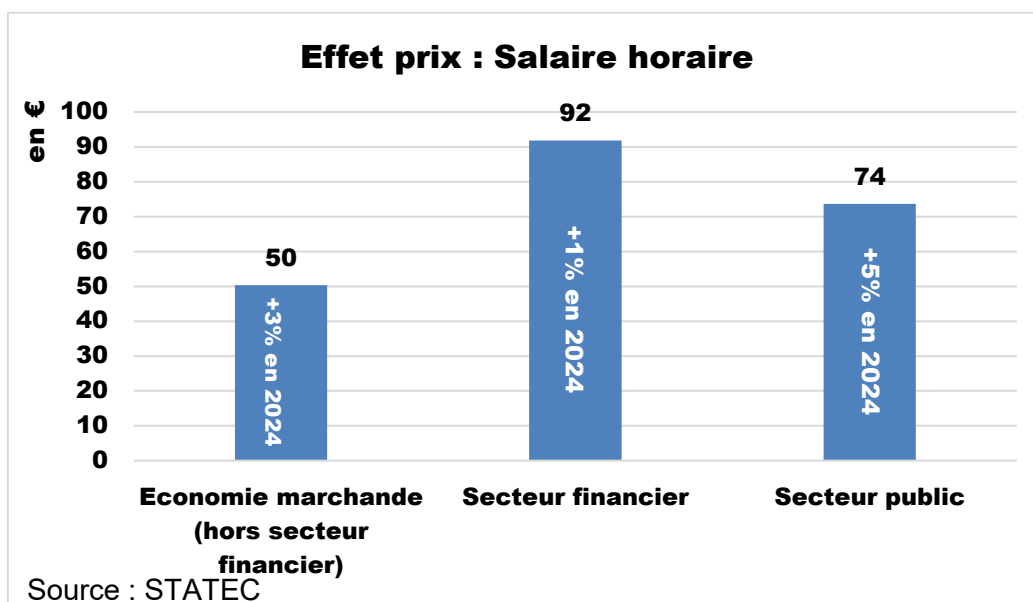
des équivalents temps-plein (ETP) de l'Etat central entre 2016 et 2024. [...] La croissance des effectifs a pour conséquence que la masse salariale a également connue une augmentation importante et qu'elle représente, avec 5,1 milliards d'euros pour 2026, une part importante des dépenses de l'Etat. La masse salariale auprès de l'Etat central est passée de 2,3 milliards d'euros en 2016 à 4,9 milliards d'euros en 2025, soit une croissance de +111 % entre 2016 et 2025. »



Les données du STATEC, présenté dans le graphique ci-dessus montrent que depuis 2024, l'emploi dans le secteur public a connu une progression soutenue de +5 %, alors que l'emploi dans l'économie marchande, moteur de la croissance et des recettes publiques, stagne (-0,2 %) ²⁹.

Cette évolution devrait être attribuable tant à un effet « volume » (hausse du nombre d'agents de l'Etat fixée à un maximum de 1.350 unités en 2025) qu'à un effet « prix » (augmentation du coût salarial par personne). Avec un salaire brut moyen de 74 euros par heure, le secteur public se situe bien au-dessus de l'économie de marché (hors secteur financier) qui, sous la pression de la concurrence internationale, ne peut augmenter les salaires sans perdre en compétitivité. En 2024, le salaire moyen du secteur public a augmenté de 5 % et celui de l'économie marchande (hors secteur financier) n'a augmenté que de 3 % en moyenne, ce qui creuse encore davantage le fossé entre le secteur public et l'économie réelle.

²⁹ [LUSTAT Data Explorer • Emploi salarié intérieur par activité économique](#)



Dans un monde où le rythme du changement s'accélère, la fonction publique doit s'adapter (cf. encadré 8). La masse salariale étatique ne peut être financée que par la croissance générée par le secteur privé, mais la fragilité des perspectives économiques rend sa soutenabilité problématique. Le niveau et l'évolution des rémunérations publiques doivent donc être étroitement liés à la productivité future dégagée.

Encadré 8 : Réforme de l'organisation de la fonction public afin d'en garantir le financement à long terme

Tout en étant conscient qu'un Etat moderne se construit avec des agents compétents et qualifiés, le déphasage du secteur public par rapport au secteur privé met en exergue un déséquilibre macroéconomique structurel et fondamental. En effet, les recettes générées par le secteur privé risquent d'être insuffisantes pour garantir le financement de l'organisation de l'Etat.

Cette tendance n'est pas durable et exerce une double pression sur le secteur privé. D'une part, elle accentue la pression salariale, tant en raison de la concurrence directe pour la main-d'œuvre qualifiée qu'au niveau des ajustements automatique du salaire sociale minimum suite à l'évolution moyenne des salaires. D'autre part, le manque de maîtrise des dépenses publiques renforce, à terme, la pression fiscale sur le secteur privé.

Par ailleurs, toute hausse d'emploi ou de rémunération dans la fonction publique augmentera mécaniquement le **risque de pauvreté** et pèsera sur l'équilibre macroéconomique.

Pour répondre à ces enjeux, la Chambre des Métiers propose plusieurs mesures :

Dans le système actuel, l'Etat ne peut guère freiner l'effet « prix » en raison des rigidités inhérentes au mécanisme d'adaptation des salaires, **la Chambre des Métiers est d'avis que le système de rémunération (très attractif) du secteur public devrait à terme être lié à la performance des collaborateurs afin de motiver ceux qui sont les plus performants**. Une meilleure évaluation de la performance aurait comme effet de dynamiser davantage la fonction publique en

développant notamment les compétences nécessaires et en augmentant la responsabilité des collaborateurs.

L'accroissement de l'effet « volume » devrait être limité en augmentant l'efficacité de l'Etat afin de maîtriser les dépenses de fonctionnement. Ainsi, chaque année, **le numérus clausus devrait être ajusté en fonction des gains de productivité liés à la digitalisation, à la simplification administrative et à l'IA**, et **l'emploi public devrait être flexibilisé grâce à une gestion intelligente des ressources humaines, incluant la mobilité interne et le reskilling/upskilling**.

Finalement, le recours accru à la sous-traitance présente plusieurs avantages macroéconomiques notables pour la fonction publique. **En externalisant certaines fonctions non régaliennes, les administrations publiques — notamment les communes — peuvent limiter l'accroissement de leurs dépenses en personnel et ainsi préserver leur soutenabilité budgétaire à long terme**. Par exemple, une commune qui confie l'entretien de ses bâtiments, de ses voiries ou de ses infrastructures publiques à des entreprises artisanales locales plutôt qu'à du personnel communal permanent bénéficie d'une plus grande flexibilité financière et opérationnelle. Cette approche permet d'ajuster les coûts aux besoins réels sans alourdir structurellement la masse salariale. Sur le plan macroéconomique, cette politique soutient l'activité du tissu productif local, renforce l'emploi privé et stimule l'innovation dans les métiers techniques.

La révision à la baisse des prévisions de croissance rappelle que la croissance n'est jamais acquise. Les mesures précitées traduisent la nécessité pour le secteur public d'assumer une responsabilité accrue : maîtriser ses dépenses, aligner ses effectifs et ses rémunérations sur la productivité réelle, et agir comme levier de soutien à une croissance durable.

3. Conclusion

Dans un monde en mutation rapide, le Luxembourg doit retrouver sa capacité à s'adapter et engager les réformes nécessaires pour préserver ses atouts socio-économiques à long terme.

Selon la Chambre des Métiers, le Gouvernement a manqué dans le projet de budget sous avis le tournant vers un Luxembourg durable et compétitif.

Ainsi, le Gouvernement doit tirer les bonnes leçons de la période actuelle de non-croissance, à savoir :

- Une conscientisation que la croissance n'est pas une évidence ;
- Le renforcement de l'attractivité du pays se passe par une amélioration nette des conditions-cadres (e.a. logement, mobilité, zones d'activité) ;
- La nécessité de réformes structurelles incisives, notamment dans les domaines suivants :
 - ♦ La sécurité sociale, qui, malgré la réforme, présente une trajectoire insoutenable, par une adaptabilité afin de garantir l'équité intergénérationnelle ;
 - ♦ Le « budget social », donc au niveau des transferts sociaux, par l'application renforcé du principe de « sélectivité sociale » ;
 - ♦ L'organisation de la fonction publique visant à concilier l'évolution de la masse salariale avec une croissance durable pour garantir sa soutenabilité.

Un certain nombre de réflexions et propositions ont été présentées dans le présent avis.

Un axe d'amélioration au niveau de la politique budgétaire est de viser une meilleure allocation des dépenses par l'application d'une gestion axée sur la performance et la transparence. Toute politique sérieuse et durable des finances publiques exige que l'ensemble des dépenses publiques rencontrent des objectifs déterminés (efficacité), si possible à un coût moindre voire au moindre coût (efficacité). Par ailleurs, le « Fonds souverain intergénérationnel » doit être renforcé afin de créer graduellement les réserves nécessaires en vue de « construire l'avenir du pays ».

Le fait de réaliser des économies dans les coûts de fonctionnement de l'administration centrale permettra d'allouer ces fonds à des politiques d'investissements et des initiatives prioritaires pour le pays et pour l'économie, notamment dans le domaine de la transition écologique et de la diversification des activités économiques.

L'« adaptabilité » a toujours été l'un des principaux atouts du modèle luxembourgeois. La préservation des perspectives d'avenir pour les générations futures nécessite une croissance économique saine, une gestion responsable des finances publiques et des décisions politiques audacieuses (voir e.a. les propositions principales de la Chambre des Métiers ci-dessous). La réussite future du Luxembourg sera étroitement liée à sa capacité de se réinventer, de faire preuve de lucidité et d'opter pour une vision prospective plutôt que de se complaire dans l'immobilisme.

4. Nos propositions principales en bref :

- 1) Obliger tous les ministères de définir des **indicateurs de suivi** cohérents et de recourir à une **gestion budgétaire axée sur la performance** (cf. encadré 1) ;
- 2) Définir une **stratégie nationale** cohérente, mais **sectorielle, d'attraction de talents**, plus spécifiquement dans le secteur de la construction (cf. encadré 2) ;
- 3) Mettre en œuvre un **régime spécifique tax shelter « PME »** comme incitation fiscale pour **renforcer l'entrepreneuriat** (cf. encadré 3) ;
- 4) Réaliser une analyse approfondie des transferts sociaux via **une « matrice sociale »** détaillée (cf. encadré 4) ;
- 5) **Augmenter structurellement l'offre de logement** par de nouveaux modèles de financement (cf. encadré 5) ;
- 6) **Réformer structurellement le régime de pension** (cf. encadré 6) ;
- 7) **Moduler la taxe carbone** selon la taille et la nature des entreprises et mettre en place des **appels d'offres pour l'électrification des procédés de fabrication artisanaux** (cf. encadré 7) ;
- 8) **Freiner l'évolution de la masse salariale de la fonction publique** afin d'en garantir le financement à long terme (cf. encadré 8) ;
- 9) Eliminer tous les goulots d'étranglement freinant la **réalisation des infrastructures** ;
- 10) Augmenter significativement la dotation du « **Fonds souverain intergénérationnel** »