Avis de la Chambre de Commerce sur le projet de budget de l'Etat 2027

PASSER D'UNE CULTURE DE LA DÉPENSE À UNE CULTURE DE L'ARBITRAGE

24 novembre 2026

CHAMBER OF COMMERCE LUXEMBOURG

POWERING BUSINESS

Projet de loi n°8800 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2027 (7274CCH/VAN)

Projet de loi n°8801 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2026-2030 (7275CCH/VAN)

AVIS DE LA
CHAMBRE DE COMMERCE SUR
LE PROJET DE BUDGET DE L'ETAT 2027

PASSER D'UNE CULTURE DE LA DÉPENSE À UNE CULTURE DE L'ARBITRAGE

24 novembre 2026

CHAMBER OF COMMERCE LUXEMBOURG
POWERING BUSINESS

Résumé exécutif

2027 : passer d'une culture de la dépense à une culture de l'arbitrage

Le Luxembourg aborde l'exercice budgétaire 2027 à un tournant. Dans un environnement international marqué par les tensions géopolitiques, le renchérissement de l'énergie et l'affaiblissement de la croissance européenne, les besoins collectifs ne cessent de s'accumuler : vieillissement, logement, mobilité, défense, transitions numérique et climatique. Or, la capacité de l'économie luxembourgeoise à financer ces ambitions n'augmente plus au même rythme. Selon les prévisions d'octobre 2026 du STATEC, la croissance réelle atteindrait 1,2% en 2026 et 1,9% en 2027, des rythmes bien moindres qu'anticipé il y a un an et insuffisants pour renouer avec le dynamisme passé. De son côté, l'inflation poursuit sa hausse.

Des dépenses publiques qui progressent plus vite que l'économie

Les dépenses des Administrations publiques franchiraient pour la première fois la barre des 50 milliards d'euros en 2027, pour atteindre 50,2 milliards, soit une hausse de 6,3% en un an[1]. Elles représenteraient près de 50% du PIB, contre 38% en 2000. Pour la seule Administration centrale, les dépenses atteindraient 35,9 milliards d'euros (+6,5%), tandis que son déficit se creuserait à 1,95 milliard d'euros. Les programmations successives continuent d'être révisées à la hausse : les dépenses publiques prévues pour 2027 dépassent de plus de 2 milliards d'euros celles annoncées un an auparavant.

Cette expansion traduit surtout une progression des dépenses courantes. Alors que les dépenses de l'Administration centrale augmenteraient de 6,5% en 2027, ses investissements directs et indirects reculeraient légèrement, à 4,47 milliards d'euros. Leur part dans les dépenses totales diminuerait de 13,8% en 2025 à 12,4% en 2027. Le Luxembourg risque ainsi de consacrer une part croissante de ses ressources à financer son fonctionnement et ses engagements passés, au détriment des investissements qui préparent la croissance future.

La dette publique reste relativement modérée en comparaison européenne, mais sa trajectoire appelle à la vigilance. Elle atteindrait 29,3% du PIB dès 2026. En une année, le ratio d'endettement s'accroit de 3,3 points de PIB pour un montant supplémentaire de 4,4 milliards d'euros. La charge d'intérêts passerait de 316 millions d'euros en 2025 à 959 millions en 2030. Les prévisions reposent, en outre, sur un retour de la croissance et sur des recettes fiscales parfois volatiles ou exceptionnelles. La Chambre de Commerce appelle donc à maîtriser durablement la progression des dépenses, à préserver la notation AAA et à éviter que des charges permanentes ne soient financées par des recettes incertaines.

Restaurer la compétitivité et la productivité

La soutenabilité des finances publiques ne pourra être assurée par la seule maîtrise des dépenses. Elle suppose de retrouver une croissance davantage fondée sur la productivité, plutôt que sur une augmentation continue de l'emploi et de la population. Le Luxembourg

[1] Par rapport aux prévisions actualisées. La hausse est de 10% si l'on compare avec les dépenses votées au budget 2026.

conserve des atouts majeurs, notamment sa Place financière, mais la stagnation de la productivité horaire et la forte progression des coûts salariaux unitaires constituent des handicaps structurels. La Chambre de Commerce demande que la contribution aux gains de productivité devienne un critère central d'appréciation des politiques d'innovation, de formation, de simplification et d'investissement.

Le projet de budget 2027 comporte plusieurs signaux fiscaux positifs. La nouvelle baisse de l'impôt sur le revenu des collectivités ramènerait le taux global d'imposition des sociétés à 22,8% à Luxembourg-Ville. Le renforcement de la bonification d'impôt pour les projets de transformation digitale et de transition écologique, de 18% à 21%, va également dans le bon sens. La Chambre de Commerce demande toutefois de porter cette bonification à 25%. Elle salue également la suppression de la limite de 17 ans pour le report des pertes fiscales, mais réclame davantage de flexibilité d'utilisation. Ces mesures doivent s'inscrire dans une feuille de route fiscale pluriannuelle lisible et prévisible.

La compétitivité-coûts exige parallèlement d'éviter une nouvelle accumulation des charges. La Chambre de Commerce réitère sa proposition de limiter le déclenchement de l'indexation à une tranche par an, de protéger intégralement les bas salaires tout en modulant le mécanisme pour les rémunérations élevées, et de moderniser le panier de référence. Elle demande également de privilégier les mesures de soutien au pouvoir d'achat qui n'alourdissent pas le coût du travail, à l'image du crédit d'impôt salaire social minimum. Enfin, l'attraction des talents, le cofinancement de la formation continue, l'accès au foncier économique et le développement de l'intelligence artificielle et du capital-risque doivent devenir des leviers prioritaires de la croissance.

Privilégier les résultats plutôt que les annonces

La Chambre de Commerce soutient le maintien d'investissements ambitieux dans la mobilité, l'éducation, la transition énergétique, la digitalisation et l'innovation. Elle demande toutefois que l'effort soit jugé sur ses effets concrets : temps de trajet, fiabilité des transports, compétences acquises, efficacité énergétique, gains de productivité et investissements privés effectivement déclenchés, et non seulement sur les moyens engagés.

Le logement concentre un enjeu particulièrement urgent. Malgré le redressement du marché de l'existant, la production neuve reste déprimée. La Chambre de Commerce salue les moyens supplémentaires consacrés au logement abordable ainsi que les mesures fiscales destinées à soutenir les ventes en état futur d'achèvement et l'investissement locatif.

Pour rendre l'amortissement accéléré de 6% plus efficace, la Chambre de Commerce propose notamment de relever de 600.000 à 900.000 euros le seuil de valeur des logements éligibles, d'envisager une application par tranches et d'ouvrir le dispositif à davantage d'investisseurs. Elle invite aussi à examiner la réintroduction du crédit d'impôt de 20.000 euros pour les acquéreurs-investisseurs. L'enjeu est de relancer durablement l'offre, et non de soutenir seulement les transactions.

Mais les crédits votés et les logements conventionnés ne sauraient remplacer un indicateur décisif : le nombre de logements effectivement construits et livrés. Elle demande une accélération réelle des autorisations et de la simplification administrative, une meilleure

prévisibilité des programmes, ainsi qu'une participation accrue des acteurs privés à la production et à la gestion de logements abordables.

Energie et défense : préparer les besoins de demain sans pénaliser l'activité d'aujourd'hui

En matière énergétique, les aides conjoncturelles, bien que nécessaires pour contenir l'inflation et pour soutenir les secteurs les plus exposés, ne peuvent tenir lieu de stratégie de compétitivité. La priorité doit être de garantir une énergie disponible, décarbonée et à coût compétitif, grâce aux investissements dans les réseaux, au stockage, à l'électrification et à une coopération européenne renforcée. La Chambre de Commerce salue les soutiens liés à des investissements de décarbonation, mais demande de reporter la hausse de la taxe CO_2 de 45 à 50 euros par tonne prévue en 2027, tant que l'articulation entre la fiscalité nationale et le futur système européen SEQE-2 n'aura pas été clarifiée. Les entreprises ont besoin de visibilité sur leur coût énergétique et de procédures plus rapides.

L'augmentation de l'effort de défense constitue, quant à elle, une contrainte budgétaire majeure, mais aussi une opportunité industrielle. Le projet de budget prévoit un effort équivalant à 2,1% du RNB en 2027 et 2,4% en 2030. La Chambre de Commerce demande une trajectoire financière indicative jusqu'en 2035, afin de préparer le respect de l'engagement de consacrer 3,5% du RNB à la défense au sens strict, auxquels s'ajoutent jusqu'à 1,5% de dépenses connexes liées à la sécurité et à la résilience. Elle appelle également à une présentation consolidée et transparente de cet effort.

Réformer le modèle social et mieux cibler les transferts

Le vieillissement de la population accentue rapidement les tensions sur la protection sociale. Conséquence directe : le solde des Administrations de sécurité sociale se dégrade progressivement, passant d'un excédent de 952 millions d'euros en 2026 à un excédent de 147 millions d'euros en 2030, et ce malgré les mesures prises au niveau des recettes, les dépenses évoluant plus dynamiquement. Entre 2026 et 2030, le nombre de pensionnés progresserait deux fois plus vite que l'emploi. Les mesures adoptées en matière de pensions ont repoussé l'apparition des déficits sans régler la question de la soutenabilité à moyen terme. La Chambre de Commerce réitère sa demande de réformes structurelles assurant l'équité intergénérationnelle et la pérennité des régimes de pension, de maladie et de dépendance.

Elle regrette particulièrement que le scénario de redressement de l'assurance maladie-maternité intègre une nouvelle hausse du taux de cotisation, de 5,6% à 5,85% en 2027, sous réserve des décisions à intervenir, alors que des réformes structurelles restent indispensables pour maîtriser durablement les dépenses. Les entreprises ne peuvent supporter indéfiniment de nouvelles charges sans décisions parallèles sur l'efficience du système de soins et la lutte contre l'absentéisme abusif. La Chambre de Commerce appelle à accélérer un plan d'action opérationnel en la matière.

Les prestations sociales dans leur ensemble atteindraient 21,2 milliards d'euros en 2027, soit 42,3% des dépenses publiques, après une progression de 10,3% en un an. La Chambre de Commerce soutient la protection des ménages vulnérables et accueille favorablement la création du complément de vie chère ainsi que la revalorisation du crédit d'impôt salaire social

minimum. Elle invite toutefois à privilégier des prestations mieux ciblées plutôt que des aides généralisées, à évaluer l'efficacité redistributive des nouveaux transferts et à renforcer l'accompagnement vers l'emploi des bénéficiaires du REVIS aptes à travailler. La préservation de la cohésion sociale passe aussi par une meilleure efficacité de chaque euro dépensé.

Plafonner, évaluer, réallouer : refonder la gouvernance budgétaire

Pour la Chambre de Commerce, la première réforme doit porter sur la manière même de préparer et d'exécuter le budget. Plafonner, d'abord, en dotant le Luxembourg d'une véritable stratégie nationale de finances publiques et en transformant la loi de programmation financière pluriannuelle en un outil de pilotage contraignant. Elle soutient la recommandation de l'OCDE visant à mettre en place une estimation de référence des dépenses résultant des politiques existantes, puis de plafonds obligatoires de dépenses, compatibles avec la flexibilité nécessaire face aux crises et avec la protection des investissements productifs.

Evaluer, ensuite, en passant d'un budget de moyens à un budget de résultats. Les indicateurs de performance doivent servir aux décisions, et non seulement au *reporting*. La Chambre de Commerce propose de créer un Comité indépendant de la performance publique, chargé de valider la pertinence des indicateurs proposés par les administrations. Elle recommande une transition progressive vers la budgétisation par programme et la généralisation de revues de dépenses pluriannuelles, réalisées à temps pour orienter les budgets suivants, y compris pour les dépenses fiscales. Elle salue le triple « *tagging* » consacré à la transformation numérique de l'Etat, à la transition climatique et énergétique et au PIBien-être, mais demande de mesurer les résultats réellement obtenus plutôt que les seuls montants dédiés.

Réallouer, enfin, en faisant du réexamen des dispositifs existants la contrepartie normale de toute nouvelle priorité. La Chambre de Commerce salue la limitation à 999 des nouveaux postes de renforcement dans la fonction publique en 2027, hors réserve de 216 postes, et appelle à aller plus loin : redéploiement des agents, mobilité interne, montée en compétences, gains de productivité liés à la digitalisation et à l'IA, recentrage sur les missions essentielles de l'Etat et recours au secteur privé lorsque celui-ci peut assurer certaines prestations de manière plus efficiente. L'objectif n'est pas un Etat moins présent, mais un Etat plus efficace, qui finance ses priorités par des choix plutôt que par l'addition permanente des dépenses.

Préserver les marges de manœuvre pour les générations futures

Le Luxembourg conserve des atouts économiques et financiers considérables, mais ils ne doivent pas masquer la fragilisation progressive de ses équilibres. La Chambre de Commerce appelle à faire de 2027 l'année d'un véritable changement de méthode : retrouver les moteurs de la croissance, concentrer les investissements sur leurs résultats, réformer les dépenses sociales et faire de l'arbitrage une pratique systématique. C'est à cette condition que le pays pourra préserver simultanément sa compétitivité, son modèle social, sa notation AAA et sa capacité à investir dans l'avenir.

Table des matières

Résumé exécutif....3
Table des matières....7
Sommaire des tableaux....11
Sommaire des graphiques....14
PARTIE I AFFRONTER Un contexte économique difficile....15
1. Monde : un environnement économique devenu structurellement plus incertain....16
2. L'Union européenne face à un tournant existentiel....18
3. Luxembourg : une reprise trop faible pour renouer avec le modèle de croissance passé....19
PARTIE II MAITRISER Des finances publiques en tension croissante....21
1. Une Administration centrale qui peine à freiner ses dépenses....22
1.1. Du côté des dépenses....22
1.2. Du côté des recettes....25
1.3. Du côté de l'effet ciseaux....28
1.4. Du côté du solde....29
2. Administrations de sécurité sociale : un mieux non durable....30
2.1. Du côté des dépenses....30
2.2. Du côté des recettes....32
2.3. Du côté du solde....34
3. Des Administrations locales dans le vert....36
4. Une trajectoire peu vertueuse pour l'Administration publique....37
4.1. Du côté des dépenses....37
4.2. Du coté des recettes....40
4.3. Du côté du solde nominal....40
4.4. Du côté du solde structurel....42
5. Une dette publique qui s'emballe....43
6. Une grande sensibilité des prévisions au contexte macroéconomique....44
7. Des risques élevés pour les finances publiques sur le long terme....45
PARTIE III CROÎTRE Retrouver les moteurs de la croissance et de la compétitivité....47
1. Retrouver une croissance fondée sur la compétitivité et la productivité....48
2. Fiscalité des entreprises : poursuivre le rétablissement de la compétitivité....51
3. Coût du travail : éviter l'accumulation des handicaps....54

4. Mobiliser et attirer les talents 58
5. L'innovation et l'intelligence artificielle, les moteurs de croissance de demain ? 61
6. La diversification en marche 64
7. Place financière : protéger un moteur essentiel des recettes et de la croissance 64
8. Energie : passer des amortisseurs conjoncturels à une stratégie structurelle de compétitivité 66
PARTIE IV INVESTIR Concentrer les moyens sur ce qui prépare l'avenir 71
1. Logement : de nouveaux moyens face à une crise persistante 72
1.1. Le diagnostic auquel doit répondre le budget : une reprise limitée au marché de l'existant 73
1.2. Un effort budgétaire renforcé, mais difficile à relier aux logements produits 74
1.3. Des mesures fiscales davantage ciblées sur le logement neuf et l'investissement locatif « abordable » 77
1.4. Une accélération réelle du logement abordable à convertir en livraisons 79
2. Mobilité et aménagement du territoire : maintenir l'effort et améliorer l'accessibilité 84
2.1. Poursuivre l'effort ferroviaire et gagner en commodité 86
2.2. Renforcer la logique multimodale des transports collectifs 87
2.3. Faire du PNM 2040 un instrument de regain d'attractivité territoriale 89
3. Education et compétences : des moyens, en hausse mais des investissements encore décalés 90
4. Face au défi de la transition climatique : un renforcement de l'adaptation et un parti pris sur la décarbonation 93
4.1. Faire de l'adaptation climatique un investissement de résilience 95
4.2. Une priorité assumée à la décarbonation, mais des leviers complémentaires en recul 95
4.3. Des trajectoires contrastées entre les trois fonds environnementaux 96
5. Défense et sécurité : maximiser le retour économique 102
5.1. Une trajectoire budgétaire qui commence enfin à s'inscrire dans l'horizon 2035 102
5.2. Des dépenses budgétaires plus lisibles, mais un effort de défense qui dépasse largement le seul budget de la défense 104
5.3. Des investissements capacitaires qui changent progressivement de nature 105
5.4. Le nouveau défi : financer aussi la résilience et la sécurité au sens large 107
5.5. Transformer l'effort de défense en levier de croissance et d'innovation 108

5.6. Renforcer la sécurité intérieure, condition de l'attractivité économique 109

PARTIE V PERENNISER Réformer aujourd'hui pour garantir le modèle social demain 110

1. Le double enjeu du vieillissement et du ralentissement du marché du travail 111
2. Assurance pension : des déficits seulement reportés 113
3. Assurance dépendance : un court terme maîtrisé, un long terme sous pression 115
4. Assurance maladie-maternité : le choix d'une hausse des cotisations 116
5. Pouvoir d'achat et transferts sociaux : dépenser davantage ou dépenser plus juste ? 119

5.1. Une progression particulièrement rapide des prestations sociales 120

5.2. Une forte montée en puissance des politiques familiales et de lutte contre la pauvreté 121

5.3. Le complément de vie chère : simplifier et mieux cibler 122

5.4. REVIS et prestations ciblées : protéger, mais aussi favoriser le retour à l'autonomie 123

5.5. Pouvoir d'achat : privilégier les instruments ciblés aux aides généralisées 123

PARTIE VI ARBITRER Passer de l'addition aux choix 127

1. Plafonner : remettre l'arbitrage au cœur de la procédure budgétaire 129

1.1. Définir une véritable stratégie budgétaire nationale 129

1.2. Transformer la LPFP en véritable instrument de pilotage 130

1.3. Mieux utiliser le scénario à politiques inchangées pour éclairer les arbitrages 130

2. Evaluer : passer d'un budget de moyens à un budget de résultats 132

2.1. Les indicateurs de performance : passer de l'expérimentation à un véritable outil de pilotage 132

2.2. Passer progressivement à une véritable budgétisation par programme 134

2.3. Généraliser les revues de dépenses pour évaluer aussi les politiques déjà en place ... .134

2.4. Du *tagging* à l'évaluation des résultats 135

2.5. PIB Bien-être : de la consolidation à l'arbitrage budgétaire 135

3. Réallouer : une nouvelle priorité doit aussi conduire à revoir les anciennes 138

3.1. Faire du redéploiement une pratique normale de la procédure budgétaire 138

3.2. Emploi public : passer d'une logique d'effectifs à une logique de productivité 139

3.3. Une fonction publique moderne doit se concentrer sur ses missions essentielles ...139

PARTIE VII Revendications spécifiques et commentaire des articles **141**
1. Concernant les dispositions en matière de fiscalité des entreprises 142
1.1. Baisse du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités 142
1.2. Hausse du taux de la bonification d'impôt pour investissement 143
1.3. Amélioration du régime des pertes fiscales reportables 145
2. Concernant les dispositions en matière de fiscalité des personnes physiques 147
2.1. Allongement de la durée de détention pour les plus-values de spéculation 147
2.2. Régimes fiscaux de la prime participative et des impatriés 148
3. Concernant les dispositions en matière du logement 149
3.1. Amortissement accéléré de 6% 149
4. Concernant les dispositions en matière de produits de tabac 152
5. Concernant les crédits en lien avec les personnes âgées, les personnes en situation de handicap, le secteur des aides et soins, les soins extrahospitaliers ainsi que l'assurance dépendance 152
5.1. Observations générales 152
5.2. Ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil 154
5.3. Ministère de la Santé et de la Sécurité sociale 155
6. Concernant la revalorisation des indemnités des assesseurs des juridictions du travail et de la sécurité sociale 161

Sommaire des tableaux

Tableau 1 : Croissance du PIB réel 17
Tableau 2 : Evolution du PIB en volume 20
Tableau 3 : Evolution pluriannuelle des dépenses de l'Administration centrale 22
Tableau 4 : Evolution pluriannuelle des dépenses de l'Administration centrale selon la LPFP 2025-2029 et le PLPFP 2026-2030 23
Tableau 5 : Part des dépenses de l'Administration centrale dans le PIB 23
Tableau 6 : Evolution pluriannuelle des investissements de l'Administration centrale 24
Tableau 7 : Evolution pluriannuelle des dépenses de rémunération des salariés 25
Tableau 8 : Evolution pluriannuelle des recettes de l'Administration centrale 25
Tableau 9 : Rendement de certains impôts en 2026 26
Tableau 10 : Evolution entre 2026 et 2027 du rendement de certains impôts 27
Tableau 11 : Evolution pluriannuelle des recettes de l'Administration centrale selon la LPFP 2025-2029 et le PLPFP 2026-2030 27
Tableau 12 : Evolution pluriannuelle du solde de l'Administration centrale selon la LPFP 2024-2028, la LPFP 2025-2029 et le PLPFP 2026-2030 30
Tableau 13 : Evolution pluriannuelle des dépenses des Administrations de sécurité sociale 31
Tableau 14 : Evolution pluriannuelle des principaux postes de dépenses des Administrations de sécurité sociale 31
Tableau 15 : Evolution pluriannuelle des dépenses des Administrations de sécurité sociale selon la LPFP 2025-2029 et le PLPFP 2026-2030 32
Tableau 16 : Evolution pluriannuelle des recettes des Administrations de sécurité sociale 33
Tableau 17 : Evolution pluriannuelle des principaux postes de recettes des Administrations de sécurité sociale 33
Tableau 18 : Evolution pluriannuelle des recettes des Administrations de sécurité sociale selon la LPFP 2025-2029 et le PLPFP 2026-2030 34
Tableau 19 : Evolution pluriannuelle du solde des Administrations de sécurité sociale 35
Tableau 20 : Evolution pluriannuelle des dépenses, des recettes et du solde des Administrations locales 37
Tableau 21 : Evolution pluriannuelle des agrégats des Administrations locales selon la LPFP 2025-2029 et le PLPFP 2026-2030 37
Tableau 22 : Evolution pluriannuelle des dépenses de l'Administration publique 38
Tableau 23 : Evolution pluriannuelle des dépenses de l'Administration publique selon la LPFP 2025-2029 et le PLPFP 2026-2030 38
Tableau 24 : Evolution pluriannuelle des dépenses de l'Administration publique par rapport au PIB 39
Tableau 25 : Evolution pluriannuelle des recettes de l'Administration publique 40
Tableau 26 : Evolution pluriannuelle des recettes de l'Administration publique selon la LPFP 2025-2029 et le PLPFP 2026-2030 40
Tableau 27 : Evolution pluriannuelle du solde structurel et de l'OMT 42
Tableau 28 : Indicateurs S1 et S2 du *Debt Sustainability Monitor 2025* pour le Luxembourg 46
Tableau 29 : Risques pour les indicateurs S1 et S2 du *Debt Sustainability Monitor 2025* pour le Luxembourg 46
Tableau 30 : Evolution pluriannuelle des recettes fiscales des impôts sur les sociétés 53
Tableau 31 : Evolution de la contribution de l'Etat au financement de la Mutualité des employeurs 57
Tableau 32 : Evolution des dépenses du fonds pour l'emploi entre 2026 et 2030 59
Tableau 33 : Evolution des dépenses du fonds de l'innovation entre le budget 2026 et le projet de budget 2027 62
Tableau 34 : Evolution des recettes de la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés 65
Tableau 35 : Evolution des crédits consacrés au développement de la Place financière 66
Tableau 36 : Evolution des dépenses du fonds climat et énergie consacrées aux projets d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique 68

Tableau 37 : Evolution des dépenses du fonds climat et énergie consacrées aux projets d'énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique entre le budget 2026 et le projet de budget 2027 69
Tableau 38 : Investissements directs et indirects de l'Administration centrale dans le logement 75
Tableau 39 : Recettes des droits d'enregistrement....78
Tableau 40 : Evolution des dépenses du fonds spécial pour le logement abordable entre le budget 2026 et le projet de budget 2027 80
Tableau 41 : Evolution des dépenses ajustées du fonds spécial pour le logement abordable entre le budget 2026 et le projet de budget 2027....81
Tableau 42 : Différence entre les dépenses et les dépenses ajustées du fonds spécial pour le logement abordable....82
Tableau 43 : Evolution des dépenses du fonds du rail entre le budget 2026 et le projet de budget 2027 87
Tableau 44 : Evolution des dépenses du fonds des routes entre le budget 2026 et le projet de budget 2027 88
Tableau 45 : Evolution des crédits d'investissement consacrés à l'extension du réseau de tramway 89
Tableau 46 : Dépenses courantes du ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse....90
Tableau 47 : Investissements directs et indirects de l'Administration centrale dans l'éducation 91
Tableau 48 : Evolution des dépenses du fonds d'investissements publics scolaires entre le budget 2026 et le projet de budget 2027 92
Tableau 49 : Evolution des dépenses d'investissement consacrées à l'environnement et au climat....94
Tableau 50 : Evolution des dépenses du PNEC 96
Tableau 51 : Evolution des dépenses du fonds pour la gestion de l'eau entre le budget 2026 et le projet de budget 2027....97
Tableau 52 : Evolution des dépenses du fonds pour la protection de l'environnement entre le budget 2026 et le projet de budget 2027 98
Tableau 53 : Evolution des dépenses du fonds climat et énergie entre le budget 2026 et le projet de budget 2027 99
Tableau 54 : Evolution des recettes liées à la taxe CO_2 101
Tableau 55 : Evolution de l'effort de défense projeté jusqu'en 2030....103
Tableau 56 : Simulation de trajectoire vers 3,5% du RNB pour la défense stricte à l'horizon 2035....104
Tableau 57 : Evolution des dépenses courantes et en capital de la Direction de la défense et de la défense nationale entre 2026 et 2030....105
Tableau 58 : Evolution des dépenses du fonds d'équipement militaire entre 2025 et 2030 106
Tableau 59 : Projections du « 2024 Ageing Report »....112
Tableau 60 : Dépenses liées au vieillissement selon le « 2024 Ageing Report » 112
Tableau 61 : Trajectoire de l'assurance pension 114
Tableau 62 : Evolution des contributions de l'Etat à l'assurance pension 114
Tableau 63 : Evolution des contributions de l'Etat à l'assurance dépendance 115
Tableau 64 : Evolution du solde et de la réserve de l'assurance maladie-maternité entre 2024 et 2026....117
Tableau 65 : Evolution du solde de l'assurance maladie-maternité entre 2027 et 2030....117
Tableau 66 : Evolution des contributions de l'Etat à l'assurance maladie-maternité 118
Tableau 67 : Evolution des prestations sociales des Administrations publiques entre 2026 et 2030....120
Tableau 68 : Ecart entre les prestations sociales inscrites au budget 2026 et celles inscrites au projet de budget 2027....121
Tableau 69 : Evolution de la dotation à la Caisse pour l'avenir des enfants entre 2025 et 2030 122

Tableau 70 : Dépense fiscale correspondant aux différents dispositifs d'abattements, de déductibilité, d'exemption, de crédit d'impôt et de TVA réduite 124
Tableau 71 : Solde des Administrations publiques à politique inchangée 131
Tableau 72 : Impact budgétaire des mesures nouvelles par rapport au scénario à politique inchangée.....132
Tableau 73 : Evolution des dépenses « taguées bien-être » et part dans le PIB 137

Sommaire des graphiques

Graphique 1 : Evolution du volume total des investissements directs et indirects de l'Administration centrale entre les programmations financières 2025-2029 et 2026-2030 24
Graphique 2 : Variation annuelle des dépenses et des recettes de l'Administration centrale 28
Graphique 3 : Variation annuelle des dépenses et des recettes des Administrations de sécurité sociale 34
Graphique 4 : Evolution pluriannuelle du solde des Administrations de sécurité sociale selon la LPFP 2025-2029 et le PLPFP 2026-2030 35
Graphique 5 : Evolution pluriannuelle du solde des Administrations de sécurité sociale selon l'analyse de sensibilité 36
Graphique 6 : Evolution du ratio entre les dépenses de l'Administration publique et le PIB au Luxembourg et dans la Zone euro 39
Graphique 7 : Evolution pluriannuelle du solde de l'Administration publique et de ses entités 41
Graphique 8 : Evolution pluriannuelle du solde de l'Administration publique selon la LPFP 2025-2029 et le PLPFP 2026-2030 42
Graphique 9 : Evolution pluriannuelle de la dette publique 43
Graphique 10 : Evolution pluriannuelle des agrégats en cas de choc sur la croissance 44
Graphique 11 : Evolution pluriannuelle des agrégats en cas de choc sur les taux d'intérêt ..45
Graphique 12 : Evolution du classement du Luxembourg au World Competitiveness Ranking de l'IMD 49
Graphique 13 : Evolution de la productivité du travail par heure travaillée au Luxembourg et dans l'Union européenne 50
Graphique 14 : Taux légaux de l'impôt sur les sociétés en 2026 52
Graphique 15 : Coût horaire du travail dans l'Union européenne en 2025 55
Graphique 16 : Coût salarial unitaire nominal basé sur les heures travaillées 56
Graphique 17 : Evolution annuelle du nombre de salariés frontaliers, par pays de résidence 60
Graphique 18 : Evolution et répartition des dépenses du fonds de l'innovation 62
Graphique 19 : Nombre trimestriel de ventes d'appartements existants et en construction ..73
Graphique 20 : Part des salariés frontaliers parmi l'ensemble des salariés en janvier 2026 .85
Graphique 21 : Dépenses d'infrastructure ferroviaire par habitant en Europe 86
Graphique 22 : Evolution des recettes liées à la taxe CO_2 100
Graphique 23 : Evolution des dépenses du fonds d'équipement militaire par composante .107
Graphique 24 : Pyramide des âges luxembourgeoise en 2022 et en 2070 111
Graphique 25 : Dépenses liées au vieillissement des pays européens selon le « 2024 Ageing Report » 113
Graphique 26 : Evolution du nombre de personnes employées dans le secteur « Administration publique, défense, enseignement, santé humaine et action sociale » par rapport à l'emploi total 140

PARTIE I

AFFRONTER
Un contexte économique difficile

1. Monde : un environnement économique devenu structurellement plus incertain

L'environnement économique mondial apparait de plus en plus instable et fragmenté. Le retour de la guerre sur le continent européen, la multiplication des tensions géopolitiques, l'affaiblissement du multilatéralisme et le retour de logiques impérialistes et de puissance redessinent en profondeur les équilibres économiques mondiaux. Le protectionnisme progresse, les échanges se politisent et plusieurs décennies d'intégration économique mondiale sont remises en cause.

Outre le cadre commercial mouvant imposé par l'administration Trump, marqué par les droits de douane et restrictions aux exportations, le déclenchement de la guerre au Moyen-Orient en février 2026 est venu renforcer cette instabilité. La fermeture du détroit d'Ormuz, par lequel transitait 20% du pétrole mondial, a rapidement transformé un conflit régional en choc économique mondial, perturbant les échanges et faisant bondir les prix de l'énergie et des engrais. Jusqu'ici, le commerce mondial a toutefois fait preuve de résilience du fait notamment de la réorientation des approvisionnements énergétiques, de l'augmentation de la production, du recours aux stocks et de la diversification des sources d'énergie. Les effets du conflit sur la croissance mondiale ont été partiellement contrebalancés par le développement de la production et les investissements massifs réalisés dans l'intelligence artificielle (IA) et les infrastructures associées. Cette dynamique devrait se poursuivre, portée par plus de 700 milliards de dollars d'investissement des plus grands opérateurs de centres de données (*hyperscalers*) en 2026, selon l'Agence internationale de l'énergie.

L'économie mondiale ne connait donc pas simplement un ralentissement ou une accélération : la croissance se redistribue entre les pays, selon leur exposition aux chocs de la guerre au Moyen-Orient, leurs conditions d'échanges et leur capacité à capter la valeur créée par le déploiement des technologies, en particulier de l'IA. La situation est particulièrement difficile pour les pays importateurs nets d'énergie et les économies à faibles revenus, très exposés à la hausse des prix de l'énergie et de l'alimentation. Si les investissements technologiques contribuent à amortir le choc énergétique, ils comportent également des risques, les gains se concentrant sur un nombre limité d'entreprises, de secteurs et d'économies. Les investissements dans l'IA, en particulier, reposent sur des valorisations d'entreprises très concentrées. Une réévaluation, à la baisse, des perspectives de rentabilité pourrait réduire l'activité mondiale d'environ 1,1% à l'horizon 2028, selon le scénario de correction du FMI.

Cette recomposition de l'économie mondiale est également alimentée par la rivalité entre les Etats-Unis et la Chine. Suite à l'instauration de droits de douane en 2025 par le gouvernement américain, les exportations chinoises vers les Etats-Unis ont reculé de 22% entre février 2025 et janvier 2026 ; une part importante a été détournée vers des marchés tiers, l'Union européenne (UE) en absorbant près d'un cinquième. La concentration est forte dans le domaine technologique en particulier : Taiwan et la Corée du Sud assurent 62% des échanges nets de matériel informatique lié à l'IA, tandis que la Chine et les Etats-Unis réalisent près de 75% des importations nettes et 57% des centres de données construits depuis 2024.

En résulte une économie mondiale à deux vitesses. D'un côté, les pays peu exposés aux chocs de la guerre au Moyen-Orient et fortement actifs dans le cycle technologique voient leur

activité se maintenir ou se renforcer ; les exportateurs d'énergie hors de la zone de conflit bénéficient de la raréfaction de l'énergie et de prix élevés. A l'inverse, les économies importatrices d'énergie, peu intégrées à la chaîne de valeur technologique, cumulent une facture énergétique en hausse, moins de revenus disponibles et budgets contraints. Cette fragmentation s'accompagne d'une concentration des moteurs de la croissance. Selon le FMI, 32 économies concentrent désormais 95% de la croissance mondiale, contre 54 en avril de cette année. Le risque est que ces chocs creusent les écarts de revenus entre pays et au sein de ceux-ci.

Dans ce contexte, les institutions internationales s'accordent sur le constat d'un ralentissement économique et d'une résilience qui s'effrite. Le FMI juge l'économie mondiale résiliente, mais de façon inégale, avec des capacités d'ajustement qui se réduisent rapidement. Il table sur une croissance mondiale de 3,1% en 2026 (contre 3,5% en 2025), puis de 3,4% en 2027, et sur une inflation mondiale de 4,7% cette année et de 4,1% en 2027. Selon une méthodologie d'agrégation différente et des prévisions publiées en juin 2026, la Banque mondiale anticipe une croissance de 2,5% en 2026 contre 2,9% en 2025, soit le taux le plus faible depuis la pandémie de Covid-19.

Tableau 1 : Croissance du PIB réel
Taux de progression en %

	FMI			Banque mondiale			OCDE		
	2025	**2026*p***	**2027*p***	**2025**	**2026*p***	**2027*p***	**2025**	**2026*p***	**2027*p***
Monde	3,5	3,1	3,4	2,9	2,5	2,8	3,4	2,9	3,0
Zone euro	1,2	1,1	1,2	1,4	0,8	1,3	1,3	1,0	1,0
Allemagne	0,2	1,3	1,1				0,3	1,1	1,1
France	0,9	0,4	0,7				0,9	0,4	0,7
Espagne	2,6	2,5	1,8				2,8	2,6	1,8
Etats-Unis	2,3	2,3	2,3	2,1	2,2	2,1	2,1	2,2	2,1
Asie	5,0	4,8	4,4						
Chine	5,0	4,5	4,0	5,0	4,2	4,3	5,0	4,5	4,2
Inde	7,8	7,0	7,0	7,7	6,6	7,2	7,8	7,1	6,5
Japon	1,2	0,7	0,7	1,1	0,7	0,9	1,2	0,8	0,7
Moyen-Orient et Asie centrale	3,7	-0,3	6,3						
Afrique sub-saharienne	4,5	4,5	4,5	4,1	4,0	4,4			

p = projections
Sources : FMI, Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2026 ; Banque mondiale, Perspectives économiques mondiales, juin 2026 ; OCDE, Perspectives économiques, Rapport intermédiaire, septembre 2026.

La prolongation du conflit au Moyen-Orient réduit les marges d'ajustement qui avaient permis à l'économie mondiale d'amortir le choc initial. Si le trafic dans le détroit d'Ormuz a retrouvé 80% de son niveau d'avant-guerre, le baril de Brent reste supérieur à 100 dollars, contre environ 70 avant le déclenchement des hostilités. Cette envolée des prix de l'énergie alimente un retour de l'inflation et conduit à un nouveau resserrement monétaire, illustré par la hausse des taux directeurs de 0,25 point de la Banque centrale européenne en septembre 2026. L'inflation devrait ainsi augmenter à court terme sous l'effet du renchérissement des matières premières, avant de diminuer progressivement en 2027. Le FMI anticipe une inflation mondiale

de 4,7% en 2026 puis de 4,1% en 2027. Les tensions inflationnistes dépasseraient 3% dans plusieurs pays en 2026, notamment au Royaume-Uni (3,3% en 2026), dans la Zone euro (3,1% en 2026) et aux Etats-Unis (3,6% en 2026). A l'inverse, elle resterait quasi nulle en Chine, dans un contexte de demande intérieure faible et de surcapacité de production (0% en 2025, 1% en 2026). Le Japon occupe une position intermédiaire, avec une inflation de 3,2% en 2025, qui devrait redescendre à 2% en 2026.

Ces projections restent néanmoins très incertaines ; l'évolution des prix de l'énergie dépendra de la durée des perturbations des approvisionnements, des capacités d'ajustement des états et des évolutions géopolitiques. La persistance des entraves au trafic maritime dans le détroit d'Ormuz, leur extension à d'autres voies commerciales, comme le détroit de Bab el-Mandeb, ou de nouvelles attaques sur des infrastructures énergétiques au Moyen-Orient, pourraient entraîner de nouvelles hausses des prix de l'énergie, et, par conséquent, de l'inflation.

2. L'Union européenne face à un tournant existentiel

L'UE aborde son deuxième choc énergétique en moins de cinq ans dans une situation paradoxale. Elle est moins vulnérable que lors de l'invasion russe de l'Ukraine en 2022, mais dispose de moins de marges de manœuvre pour y répondre. Depuis le précédent choc, elle a réduit sa consommation d'énergie, diversifié ses approvisionnements et accéléré le développement des énergies renouvelables. Toutefois, l'épargne accumulée pendant la pandémie a diminué, les entreprises disposent de moins de liquidités et le marché du travail ralentit. Les conditions de financement sont moins favorables que par le passé dans un contexte de resserrement de la politique monétaire.

Cette nouvelle crise énergétique interrompt une normalisation de l'économie européenne encore fragile. Dans la Zone euro, l'inflation énergétique annuelle a atteint 10,8% en avril, son niveau le plus élevé depuis trois ans, alors que l'inflation totale est montée à 3%, contre moins de 2% en début d'année. Pour 2026, la Commission européenne prévoit une inflation de 3,1% dans l'UE et de 3% dans la Zone euro, avant une baisse de respectivement 2,4 et 2,3% en 2027. Cette poussée inflationniste frappe de plein fouet une économie européenne déjà peu dynamique. Après 1,5% en 2025, la croissance du PIB réel de l'UE devrait reculer à 1,1% en 2026, soit 0,3 point de moins que prévu à l'automne 2025, avant de remonter à seulement 1,4% en 2027. La Zone euro progresserait moins, avec une croissance limitée à 0,9% en 2026 puis 1,2% en 2027. Le renchérissement de l'énergie pèse sur le pouvoir d'achat et les marges des entreprises, alors que l'incertitude et l'augmentation des taux d'intérêts freinent la demande et les investissements.

A ces difficultés conjoncturelles s'ajoute un problème structurel de compétitivité. L'UE reste peu présente dans les secteurs technologiques liés à l'IA, parmi les plus dynamiques du commerce mondial actuel. Par ailleurs, la perte de compétitivité de certains produits européens et sur certains marchés géographiques pèse également sur ses performances. En 2025, ses exportations hors UE ont stagné, alors que le commerce mondial progressait, porté par les technologies liées à l'IA et les marchés asiatiques. La pression s'accentue avec la concurrence de la Chine et la politique fluctuante des droits de douane des Etats-Unis. En conséquence, les exportations européennes ne progresseraient que de 0,9% en 2026, principalement du fait de la baisse des exportations de biens, contre 1,5% dans les prévisions

d'automne 2025. Le choc énergétique aggrave cette faiblesse : importatrice nette d'énergie, l'UE subit une détérioration des termes de l'échange, qui réduit le revenu réel des ménages et comprime les marges des entreprises.

Dans un tel contexte, l'Europe doit investir davantage au moment même où ses marges financières se réduisent. Le rapport Draghi sur l'avenir de la compétitivité publié en 2024 chiffre à environ 800 milliards d'euros par an les investissements supplémentaires nécessaires entre 2025 et 2030. Or, les finances publiques se dégradent. Le déficit agrégé des Etats membres de l'UE passerait de 3,1% du PIB en 2025 à 3,5% en 2026 et 3,6% en 2027. La dette publique atteindrait 85,3% du PIB dans l'UE et 91,2% dans la Zone euro en 2027. Si les situations diffèrent entre les pays, les coûts de financement plus élevés réduisent globalement la capacité de l'UE à absorber les chocs.

Le défi est désormais de poursuivre cette transformation dans un environnement beaucoup plus contraint. L'UE doit simultanément absorber ce nouveau choc énergétique, restaurer sa compétitivité, financer les transitions énergétique et numérique, renforcer sa défense et préserver la soutenabilité de ses dépenses publiques.

3. Luxembourg : une reprise trop faible pour renouer avec le modèle de croissance passé

Depuis 2020, le contexte de polycrises a contribué à une forte hausse des prix : au Luxembourg, l'inflation annuelle a atteint 7,4% en avril 2022. Après une inflation annuelle moyenne de 2,1% en 2024 et de 2,3% en 2025, elle est remontée à 2,9% sur un an en septembre 2026, contre 2,2% en août. Elle atteindrait en moyenne 2,3% en 2026, puis 2,5% en 2027 comme en 2028, selon les dernières prévisions du STATEC[2]. Soit un niveau bien plus élevé que prévu dans les documents budgétaires : 1,8% en 2026, 2,1% en 2027 et 1,7% en 2028.

Les dernières révisions des comptes nationaux conduisent également à nuancer l'évolution récente de la croissance luxembourgeoise. Selon le STATEC, le PIB réel a progressé de 2,0% en 2024 et de 1,4% en 2025, contre respectivement 1,2% et 1,3% dans la Zone euro. Ces résultats ne modifient toutefois pas le constat d'une croissance inférieure à celle observée au cours des années 2010, où elle s'est établie en moyenne à 2,5% par an.[3]

Les prévisions disponibles tablent sur une reprise graduelle. La Commission européenne prévoit une croissance de 1,6% en 2026 et de 2,0% en 2027[4]. Le FMI prévoit, pour sa part, une croissance de 1,1% en 2026 et de 1,6% en 2027.[5] Dans ses projections d'octobre 2026, le STATEC retient une croissance de 1,2% en 2026, de 1,9% en 2027 et de 2,3% en 2028, bien en deçà des prévisions prises en compte il y a un an dans le cadre de l'élaboration des documents budgétaires d'octobre 2025.[6] Ces projections ont été établies à des dates différentes et reposent sur des hypothèses distinctes. Elles convergent néanmoins vers un

[2] STATEC, Statnews, Un choc énergétique qui s'inscrit dans la durée, n°41, 4 novembre 2026.
[3] STATEC, Conjoncture Flash octobre 2026 : Entre deux eaux, 27 octobre 2026.
[4] Commission européenne, European Economic Forecast, Spring 2026, mai 2026, p.118.
[5] Fonds monétaire international, World Economic Outlook, October 2026 et base de données WEO, octobre 2026.
[6] STATEC, Projections à moyen terme (2026-2030), 9 octobre 2026.

constat : elles ne prévoient pas de retour rapide aux rythmes de croissance qui ont caractérisé le Luxembourg par le passé.

Tableau 2 : Evolution du PIB en volume

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
croissance du PIB selon le budget 2026	1,0%	2,0%	2,3%	2,3%	2,4%	
croissance du PIB selon le projet de budget 2027	0,6%	1,2%	1,9%	2,3%	2,3%	2,4%
Différence	**-0,4 pp**	**-0,8 pp**	**-0,4 pp**	**0 pp**	**-0,1 pp**	

Sources : Loi de programmation financière pluriannuelle 2025-2029 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Cette évolution s'inscrit dans un contexte de faibles gains de productivité et de forte dépendance à l'égard du secteur financier. Le *Country Report Luxembourg 2026* de la Commission européenne relève que le secteur financier représente environ un quart de la valeur ajoutée et des recettes fiscales du pays, alors que sa productivité a reculé au cours des dernières décennies. Le rapport indique également que l'expansion de l'emploi a contribué à soutenir la croissance globale, mais souligne que le vieillissement de la population et les limites à l'augmentation de la main-d'œuvre pèseront davantage sur cette dynamique.

La reprise prévue ne devrait donc pas suffire, à elle seule, à renouer avec le modèle de croissance qui a soutenu le développement économique et social du Luxembourg. Les perspectives actuelles, conjuguées aux faibles gains de productivité, aux contraintes de main-d'œuvre, aux difficultés d'accès au logement et aux besoins croissants liés au vieillissement, soulignent la nécessité d'agir sur les facteurs structurels de la croissance. Le renforcement de la productivité, de l'investissement et de l'innovation, ainsi que l'augmentation de l'offre de logements, sont importants tant pour la compétitivité des entreprises que pour la capacité du pays à financer durablement son modèle social.

PARTIE II

MAITRISER
Des finances publiques en tension croissante

1. Une Administration centrale qui peine à freiner ses dépenses

1.1. Du côté des dépenses

D'après le projet de budget 2027, les dépenses totales de l'Administration centrale s'élèveraient en 2026 à 33,7 milliards d'euros, soit une hausse notable de 1,1 milliard d'euros par rapport au montant de 32,6 milliards d'euros budgétisé lors de l'exercice du mois d'octobre 2025. C'est ainsi une progression de 7,2% qui est enregistrée par rapport à 2025. Celle-ci s'explique notamment par la hausse des transferts à la sécurité sociale (participation accrue de l'Etat au financement des pensions, etc.) et aux communes, et la hausse des rémunérations, mais également par la prise de mesures affectant les dépenses dans le cadre de l'accord tripartite de juin, le *Resilienzpak*. La baisse attendue et budgétisée il y a un an ne se matérialisera donc pas.

En 2027, en atteignant les 35,9 milliards d'euros (soit 35,7% du PIB), les dépenses poursuivent leur croissance sans inflexion, tant par rapport aux prévisions pour 2026 (+6,5%), établies dans ce projet de budget 2027, que par rapport au budget voté pour l'année 2026 (+10,1%), les mesures contenues dans le *Resilienzpak*, l'accord tripartite conclu en juin 2026, expliquant une (petite) partie de cette hausse. Le « changement de cap » que la Chambre de Commerce saluait dans son avis d'octobre 2024 semble donc repoussé à chaque exercice budgétaire vers des horizons plus lointains.

Tableau 3 : Evolution pluriannuelle des dépenses de l'Administration centrale
En millions d'euros et taux de progression en %

2025	2026		2027		2028	2029	2030
compte prévisionnel	budget voté	prévisions	prévisions		prévisions	prévisions	prévisions
31.447	32.585	33.696	35.883		37.549	39.224	41.006
			par rapport à 2026 budget voté	*par rapport à 2026 prévisions*			
8,1%	*3,6%*	*7,2%*	*10,1%*	*6,5%*	*4,6%*	*4,5%*	*4,5%*

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2026 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Sur l'horizon couvert par le projet de loi de programmation financière pluriannuelle (PLPFP), c'est-à-dire les trois années allant de 2028 à 2030, la progression des dépenses totales de l'Administration centrale devrait atteindre une moyenne annuelle de 4,5%, loin donc des tendances historiques de plus de 7% des 10 dernières années.

La concrétisation de cet ambitieux freinage est attendue et souhaitée. Il est en effet devenu assez commun que les prévisions soient revues à la hausse à travers les lois de programmation financière pluriannuelle successives. Cet exercice n'échappe pas à la règle par rapport à la loi de programmation financière pluriannuelle (LPFP) 2025-2029, avec des adaptations conséquentes autour de 5% à partir de 2027.

Tableau 4 : Evolution pluriannuelle des dépenses de l'Administration centrale selon la LPFP 2025-2029 et le PLPFP 2026-2030
En millions d'euros et taux de progression en %

Administration centrale	2026		2027		2028		2029		2030
	LPFP 25-29	PLPFP 26-30	LPFP 25-29	PLPFP 26-30	LPFP 25-29	PLPFP 26-30	LPFP 25-29	PLPFP 26-30	PLPFP 26-30
En millions d'euros									
Dépenses	32 585	33 696	34 008	35 883	35 669	37 549	37 445	39 224	41 006
Variation		*+3,4%*		*+5,5%*		*+5,3%*		*+4,8%*	

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030.

En 2026 et 2027, les dépenses croissent à un rythme bien plus élevé que celui du PIB, avec pour conséquence une partie de la richesse nationale toujours plus importante consacrée à ces dernières. Cette tendance devrait s'inverser à partir de 2028, à condition que les hypothèses aux niveaux du PIB et des dépenses s'avèrent correctes.

Tableau 5 : Part des dépenses de l'Administration centrale dans le PIB
En millions d'euros et % du PIB

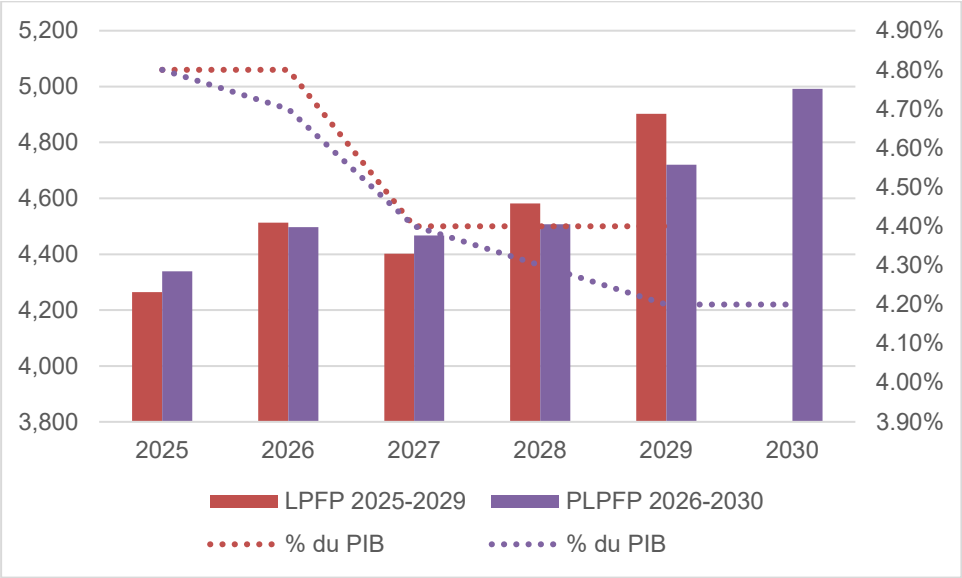
	2016	2026	2027	2028	2029	2030
Dépenses de l'Administration centrale	16.542	33.696	35.883	37.549	39.224	41.006
En % du PIB	**29,4%**	**35,1%**	**35,7%**	**35,4%**	**35,1%**	**34,8%**

Sources : STATEC, Comptabilité nationale ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Au-delà de leur dynamisme, c'est également la nature des dépenses qui inquiète. Si le caractère rigide et difficilement réversible d'une grande partie de ces dépenses est mis en évidence de façon récurrente par la Chambre de Commerce, le constat est plus que jamais d'actualité et la part des dépenses courantes prend toujours plus d'importance par rapport aux dépenses préparant directement la capacité productive future.

Lors du dépôt du projet de loi budgétaire, le Ministre des Finances a souligné les investissements « records » de 2027. La lecture de la programmation pluriannuelle montre toutefois que les investissements de l'Administration centrale progressent sensiblement moins vite que les dépenses courantes et que leur poids perd progressivement en importance. En effet, les investissements directs et indirects atteignent 4,47 milliards d'euros en 2027, en légère baisse de 0,7% par rapport à 2026, alors que les dépenses totales progressent de 6,5%.

Graphique 1 : Evolution du volume total des investissements directs et indirects de l'Administration centrale entre les programmations financières 2025-2029 et 2026-2030
En millions d'euros et % du PIB



Sources : Loi de programmation financière pluriannuelle 2025-2029 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Sur l'ensemble de la période 2025-2030, leur croissance annuelle moyenne n'est que de 2,8%. Cette évolution se traduit par une baisse de leur poids relatif : de 4,8% du PIB en 2025 à 4,4% en 2027 et de 13,8% des dépenses de l'Administration centrale en 2025 à 12,4% en 2027. Autrement dit, l'investissement reste élevé en valeur absolue, mais il ne suit pas la dynamique générale des dépenses. Il convient également de noter que le volume total des investissements prévus pour les années 2028 et 2029 est nettement inférieur à ce qui était prévu pour ces deux années lors de la programmation financière précédente (75 millions d'euros de moins en 2028 et 183 millions d'euros de moins de 2029). Cela peut être interprété comme une réduction préoccupante de l'ambition en matière d'investissement.

Tableau 6 : Evolution pluriannuelle des investissements de l'Administration centrale
En millions d'euros, en % du PIB et en % des dépenses de l'Administration centrale

Administration centrale	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Investissements directs (formation de capital)	2 693	2 875	2 807	2 770	3 104	3 343
Investissements indirects (transferts en capital)	1 646	1 622	1 660	1 737	1 616	1 649
Investissements directs et indirects						
en millions	4 339	4 497	4 467	4 507	4 720	4 992
Variation	*+23,0%*	*+3,6%*	*-0,7%*	*+0,9%*	*+4,7%*	*+5,8%*
en % du PIB	4,8%	4,7%	4,4%	4,3%	4,2%	4,2%
en % des dépenses totales	13,8%	13,3%	12,4%	12,0%	12,0%	12,2%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030.

A l'inverse, la progression des dépenses courantes pour 2027 est beaucoup plus spectaculaire, comme le montre l'exemple de la rémunération des salariés +6%. Si la part de ce poste resterait relativement stable en comparaison du PIB (autour des 8,5%), les dépenses de rémunérations des salariés représentent à elles seules un quart des dépenses totales de

l'Administration centrale et approchent des 10 milliards en 2030, alors qu'elles n'étaient que de 3,7 milliards en 2016. L'ambitieux freinage annoncé dans le budget d'octobre 2024 est donc bien loin.

Tableau 7 : Evolution pluriannuelle des dépenses de rémunération des salariés
En millions d'euros, en % du PIB et en % des dépenses de l'Administration centrale

	2016	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Rémunération des salariés	3.708	7.531	8.039	8.520	8.974	9.409	9.785
Variation			*6,8%*	*6,0%*	*5,3%*	*4,8%*	*4,0%*
En % du PIB	6,6%	8,2%	8,4%	8,5%	8,5%	8,4%	8,3%
En % des dépenses de l'Administration centrale	22,4%	23,9%	23,9%	23,7%	23,9%	24,0%	23,9%

Sources : STATEC, Comptabilité nationale ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Le projet de loi budgétaire pour 2027 note d'ailleurs que la masse salariale du seul Etat central est passée de 2,3 milliards d'euros en 2016 à 5,2 milliards d'euros en 2026, soit +130% en à peine 10 ans. Les effectifs auprès de la fonction publique ont connu pour leur part une hausse de +53% des équivalents temps plein (ETP) entre 2015 et 2025. Cette tendance est clairement non durable. Le *numerus clausus* 2027 est ramené à 999 postes de renforcement, contre 1.599 en 2026 et 1.500 en 2025, auxquels s'ajoutent 216 ETP placés en réserve. Ceci alors que les différentes administrations avaient formulé une demande pour 2.058 postes. **Le Gouvernement a donc appris à dire « non » et c'est un signal très positif.**

1.2. Du côté des recettes

En 2026, d'après le projet de budget 2027, les recettes totales de l'Administration centrale atteindraient 31.806 millions d'euros (33,1% du PIB), une progression de 9,1% par rapport à 2025. Une hausse importante de 711 millions d'euros (+2,3%) est également enregistrée entre le budget voté de 31.095 millions d'euros et les prévisions.

Tableau 8 : Evolution pluriannuelle des recettes de l'Administration centrale
En millions d'euros et taux de progression en %

2025	2026		2027		2028	2029	2030
compte prévisionnel	**budget voté**	**prévisions**	**prévisions**		**prévisions**	**prévisions**	**prévisions**
29.153	31.095	31.806	33.934		35.356	37.307	39.344
			par rapport à 2026 budget voté	*par rapport à 2026 prévisions*			
1,9%	*6,7%*	*9,1%*	*9,1%*	*6,7%*	*4,2%*	*5,5%*	*5,5%*

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2026 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Cette hausse entre budget voté et prévisions s'explique par une meilleure performance qu'anticipée notamment au niveau de l'impôt sur le revenu des collectivités, de l'impôt « Pilier 2 » (à savoir l'impôt minimum mondial de 15% sur les bénéfices des grands groupes d'entreprises) et de la taxe d'abonnement.

Tableau 9 : Rendement de certains impôts en 2026
En millions d'euros et taux de progression en %

	2026	
	budget voté	**prévisions**
Impôt sur le revenu des collectivités	**3.430**	**3.800**
Variation	*10,8%*	
Impôt minimum « Pilier 2 »	**80**	**240**
Variation	*200,0%*	
Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	**1.374**	**1.515**
Variation	*10,3%*	

Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2027.

En 2027, les recettes devraient atteindre 33.934 millions d'euros, soit une hausse de 9,1% par rapport au budget voté pour l'année 2026 et de 6,7% par rapport aux prévisions les plus récentes pour la même année, et ce malgré les mesures contenues dans le *Resilienzpak*, l'accord tripartite conclu en juin 2026, qui affecte à la baisse certaines recettes.

Ces 2,1 milliards d'euros de recettes supplémentaires proviendraient notamment de la hausse de pas moins de 25% du rendement de l'impôt sur le revenu des collectivités. Si une partie de cette progression reflète l'amélioration attendue de la conjoncture et des performances du secteur financier, le projet de loi budgétaire reconnaît également un effet temporaire lié à l'accélération du traitement du stock de déclarations fiscales en attente. La hausse du rendement de la TVA (+7,7%) et des impôts sur les traitements et salaires (+7,2%) contribuent également au dynamisme des recettes, tout comme celui des accises sur le tabac (+8,6%), en raison de la hausse modérée de son taux.

Tableau 10 : Evolution entre 2026 et 2027 du rendement de certains impôts
En millions d'euros et taux de progression en %

	2026	2027
	prévisions	prévisions
Impôt sur le revenu des collectivités	**3.800**	**4.750**
Variation	*25,0%*	
Impôt retenu sur les traitements et salaires	**7.180**	**7.700**
Variation	*7,2%*	
Accises autonomes cigarettes	**614**	**667**
Variation	*8,6%*	
Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	**1.515**	**1.589**
Variation	*4,9%*	
TVA	**6.282**	**6.768**
Variation	*7,7%*	

Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2027.

S'agissant de l'évolution des recettes totales de l'Administration centrale escomptée au cours de la période 2027-2029, elle serait, en moyenne, de 5,1% en moyenne par an.

Les différences entre les prévisions émanant de la LPFP 2025-2029 et celles du PLPFP 2026-2030 sont importantes en raison, selon le PLPFP, des reconsidérations macroéconomiques et de la bonne performance de certains impôts, comme décrit ci-avant.

Tableau 11 : Evolution pluriannuelle des recettes de l'Administration centrale selon la LPFP 2025-2029 et le PLPFP 2026-2030
En millions d'euros et taux de progression en %

Administration centrale	2026		2027		2028		2029		2030
	LPFP 25-29	PLPFP 26-30	LPFP 25-29	PLPFP 26-30	LPFP 25-29	PLPFP 26-30	LPFP 25-29	PLPFP 26-30	PLPFP 26-30
En millions d'euros									
Recettes	31 095	31 806	32 510	33 934	34 168	35 356	35 909	37 307	39 344
Variation		*+2,3%*		*+4,4%*		*+3,5%*		*+3,9%*	

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030.

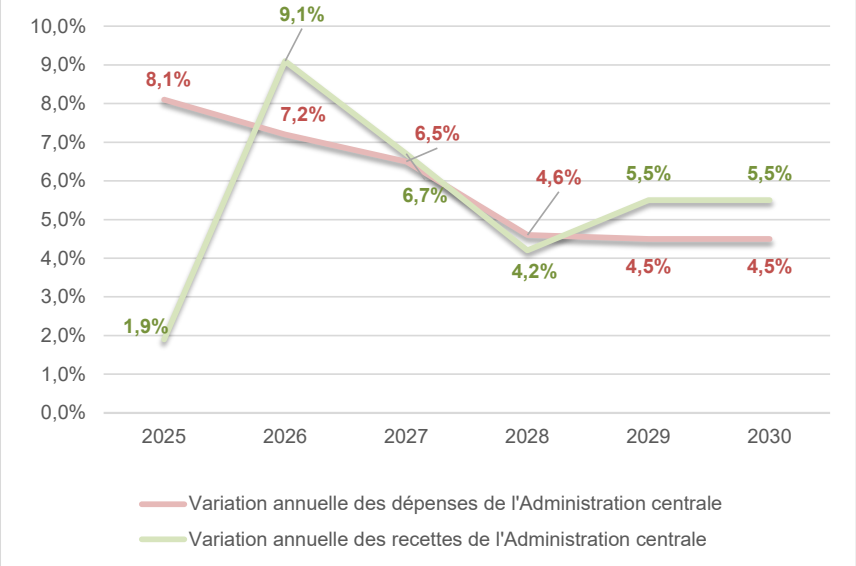
Alors que les dépenses sont rigides et difficilement réversibles, les recettes apparaissent, pour leur part, volatiles, et pour certaines, non-pérennes. Selon la documentation budgétaire, l'année 2026 enregistrera 570 millions d'euros de recettes en matière de droits de succession, contre 140 millions d'euros budgétisé, et ce grâce à un héritage inattendu et hors norme. En outre, le rendement des taxes et accises sur les ventes de tabac et de carburant pourrait être compromis à l'avenir, ou tout au moins réduit. Alors que la transition vers la voiture électrique va irrémédiablement entrainer une diminution des volumes de carburant vendus dans le pays, et donc les recettes fiscales correspondantes, les

efforts entrepris par les acteurs de la santé pour diminuer la consommation de tabac pourraient également conduire à une perte de recettes fiscales dans les prochaines années. **En conséquence, la Chambre de Commerce invite le Gouvernement à anticiper dès à présent ces évolutions importantes.**

1.3. Du côté de l'effet ciseaux

La volonté du nouveau Gouvernement était d'inverser l'effet ciseaux dès 2024, mais les documents budgétaires déposés en octobre 2026 confirment que l'année 2025 ne permit pas de matérialiser cette ambition. Les performances exceptionnelles des recettes en 2026 (+9,1%) leur permettent toutefois de largement surpasser l'évolution des dépenses (+7,2%). Cet effet ciseaux positif se maintient en 2027, avant de redevenir légèrement négatif en 2028. En 2029 et 2030, un point de pourcentage devrait séparer les dépenses et les recettes, engendrant un effet ciseaux positif.

Graphique 2 : Variation annuelle des dépenses et des recettes de l'Administration centrale
Taux de progression en %



	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Variation annuelle des dépenses de l'Administration centrale	8,1%	7,2%	6,5%	4,6%	4,5%	4,5%
Variation annuelle des recettes de l'Administration centrale	1,9%	9,1%	6,7%	4,2%	5,5%	5,5%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030.

1.4. Du côté du solde

Dès son entrée en fonction, le Gouvernement avait fait de la baisse des déficits une priorité. Dans le PLPFP 2026-2030, il reconnait que *« […] plusieurs tendances structurelles transforment les équilibres économiques et sociaux : le vieillissement démographique, le changement climatique, l'essor de l'intelligence artificielle, les mutations territoriales, les transformations du monde du travail et la transition énergétique. Ces évolutions exercent une pression sur les finances publiques en faisant émerger de nouveaux besoins d'investissement et en accentuant certaines pressions, notamment sur le système de protection sociale. Elles nécessitent des politiques publiques capables d'accompagner ces transitions tout en préservant la soutenabilité à long terme des finances publiques. Le Luxembourg doit concilier les impératifs du présent avec les exigences de l'avenir. ».* **Plus que louables, ces intentions ne se matérialisent toutefois pas dans les chiffres, qui donnent une image bien différente.**

Les déficits de l'Administration centrale anticipés par le PLPFP 2026-2030 sont (nettement) plus importants qu'escomptés il y a un an, dans la LPFP 2025-2029, sur tout l'horizon temporel.

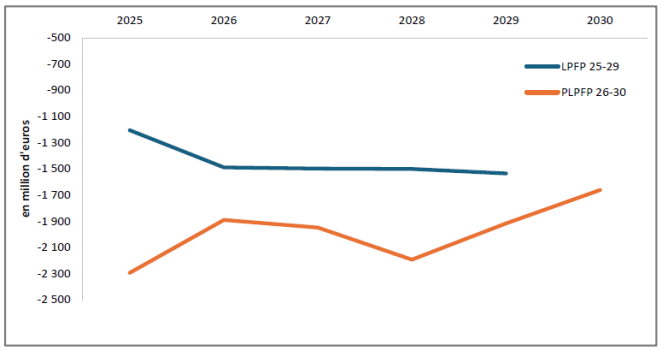
Budgétisé à -1.489 millions d'euros (-1,6% du PIB), le solde pour l'année 2026 devrait atteindre -1.890 millions d'euros (-2% du PIB), une dégradation d'environ 400 millions d'euros.

En 2027, cette tendance se poursuit et s'aggrave, le solde anticipé passant de -1.498 millions d'euros (-1,5% du PIB) selon le projet de budget déposé en octobre 2025 à -1.949 millions d'euros (-1,9% du PIB) selon les prévisions les plus récentes.

En 2028, le cap de 2 milliards d'euros de déficit devrait être largement dépassé, ce qui représente plus de 2% du PIB, alors qu'un déficit de seulement 667 millions d'euros était encore prévu il y a deux ans dans le cadre de la LPFP 2024-2028, soit une dégradation de plus de 1,5 milliard.

La tendance baissière des déficits n'est cette fois pas annoncée avant 2029 et 2030. **Des ambitions qu'il restera à mettre en œuvre, les revues conséquentes au cours des dernières années montrant que cela n'est pas acquis.** En cas de matérialisation des incertitudes entourant les dépenses et les recettes, les soldes pourraient largement s'éloigner de ces prévisions.

Tableau 12 : Evolution pluriannuelle du solde de l'Administration centrale selon la LPFP 2024-2028, la LPFP 2025-2029 et le PLPFP 2026-2030
En millions d'euros et en % du PIB



	2026	2027	2028	2029	2030
	en millions EUR				
LPFP 2024-2028	-1.083	-685	-667		
LPFP 2025-2029	-1.489	-1.498	-1.501	-1.535	
PLPFP 2026-2030	-1.890	-1.949	-2.193	-1.917	-1.662
Différence 1 an	*-401*	*-451*	*-692*	*-382*	
Différence 2 ans	*-807*	*-1.264*	*-1.526*		
	en % du PIB				
LPFP 2024-2028	-1,2%	-0,7%	-0,7%		
LPFP 2025-2029	-1,6%	-1,5%	-1,4%	-1,4%	
PLPFP 2026-2030	-2,0%	-1,9%	-2,1%	-1,7%	-1,4%
Différence 1 an	*-0,4%*	*-0,4%*	*-0,7%*	*-0,3%*	
Différence 2 ans	*-0,8%*	*-1,2%*	*-1,4%*		

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030.

Non seulement la dégradation continue des déficits n'a donc pas pu être endiguée comme prévu il y a juste deux ans dans la LPFP 2024-2028, mais l'ampleur des déficits est historique. **Si le contexte économique peu porteur peut expliquer une partie de la dégradation, il ne peut justifier à lui seul ce qui peut être qualifié de véritable dérapage qu'il conviendra de juguler au plus vite si le Luxembourg veut pouvoir conserver les marges de manœuvre budgétaires nécessaires pour faire face aux défis à court, moyen et long termes auxquels sera confronté le pays.**

2. Administrations de sécurité sociale : un mieux non durable

2.1. Du côté des dépenses

D'après le projet de budget 2027, les dépenses des Administrations de sécurité sociale s'élèveraient à 18.507 millions d'euros en 2026, proche du montant budgétisé de 18.407 millions d'euros. En 2027, les dépenses devraient connaitre une hausse de plus de 9%, les faisant dépasser les 20,2 milliards d'euros. Cette tendance haussière devrait se poursuivre sur toute la période pluriannuelle 2028-2030, les dépenses dépassant les 24,2 milliards d'euros en 2030. Les dépenses totales des Administrations de sécurité sociale devraient, selon le

PLPFP, augmenter de 6,2% l'an en moyenne pendant ces trois années, avec des dépenses supplémentaires oscillant entre 1,2 et 1,5 milliard d'euros par année.

Tableau 13 : Evolution pluriannuelle des dépenses des Administrations de sécurité sociale

En millions d'euros et taux de progression en %

2025	2026		2027		2028	2029	2030
compte prévisionnel	budget voté	prévisions	prévisions		prévisions	prévisions	prévisions
17.336	18.407	18.507	20.216		21.403	22.867	24.213
			par rapport à 2026 budget voté	*par rapport à 2026 prévisions*			
6,7%	*6,2%*	*6,8%*	*9,8%*	*9,2%*	*5,9%*	*6,8%*	*5,9%*

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2026 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Environ 85% des dépenses sont des prestations sociales en espèces et en nature, et de leur évolution dépend donc également la croissance des dépenses totales. L'évolution des prestations sociales est influencée notamment par l'échelle mobile de salaires et par le nombre de bénéficiaires. Entre 2026 et 2030, la croissance moyenne annuelle des prestations sociales en espèces est estimée à +7,2% contre +6,6% pour les prestations en nature.

Le vieillissement démographique aura par conséquent un impact majeur dans les années à venir. La Chambre de Commerce reviendra sur cette thématique dans sa partie V.

Tableau 14 : Evolution pluriannuelle des principaux postes de dépenses des Administrations de sécurité sociale

En millions d'euros et taux de progression en %

		2025	2026	2027	2028	2029	2030
Dépenses totales	**en millions EUR**	**17.336**	**18.507**	**20.216**	**21.403**	**22.867**	**24.213**
	en % de croissance	6,7%	6,8%	9,2%	5,9%	6,8%	5,9%
Prestations sociales en espèces	**en millions EUR**	**12.068**	**12.939**	**14.175**	**14.997**	**16.046**	**17.063**
	en % de croissance	6,7%	7,2%	9,6%	5,8%	7,0%	6,3%
Prestations sociales en nature	**en millions EUR**	**2.646**	**2.809**	**3.066**	**3.227**	**3.443**	**3.630**
	en % de croissance	7,6%	6,2%	9,1%	5,3%	6,7%	5,4%
Ensemble des prestations sociales	**en millions EUR**	**14.714**	**15.748**	**17.241**	**18.224**	**19.489**	**20.693**
	en % des dépenses	84,9%	85,1%	85,3%	85,1%	85,2%	85,5%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Les prévisions de dépenses ont été revues à la hausse pour toute la période pluriannuelle 2026-2030.

Tableau 15 : Evolution pluriannuelle des dépenses des Administrations de sécurité sociale selon la LPFP 2025-2029 et le PLPFP 2026-2030
En millions d'euros et taux de progression en %

Sécurité sociale	2026		2027		2028		2029		2030
	LPFP 25-29	PLPFP 26-30	LPFP 25-29	PLPFP 26-30	LPFP 25-29	PLPFP 26-30	LPFP 25-29	PLPFP 26-30	PLPFP 26-30
Dépenses	18 407	18 507	19 816	20 216	20 987	21 403	22 323	22 867	24 213
Variation		*+0,5%*		*+2,0%*		*+2,0%*		*+2,4%*	

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030.

2.2. Du côté des recettes

Entre le budget voté pour l'année 2026 (19.404 millions d'euros) et les prévisions pour cette même année (19.459 millions d'euros), l'écart en matière de recettes des Administrations de sécurité sociale est faible. Les taux de croissance par rapport à 2025 sont, pour leur part, conséquents : la hausse du taux de cotisation à l'assurance pension, qui impacte à la fois les cotisations sociales et les transferts courants en provenance de l'Administration centrale, permet aux recettes de bondir de 8% sur un an.

Un taux de croissance élevé de 8,6% est également prévu pour 2027, sachant que par anticipation des décisions qui seront prises lors de la réunion quadripartite de fin octobre 2026, les prévisions intègrent une augmentation du taux de cotisations à l'assurance maladie-maternité de 5,6% à 5,85%.

Entre 2028 et 2030, les recettes des Administrations de sécurité sociale enregistreraient une progression annuelle moyenne réduite de 4,8%, en-deçà des moyennes historiques qui dépassaient les 6%. **Rythme qu'il conviendra de maintenir afin de compenser un tant soit peu la vigueur des dépenses sur la période en question (6,2% en moyenne)**. La majeure partie de ces recettes provenant des cotisations sociales ainsi que des contributions de l'Etat aux assurances maladie et pension, fixées en fonction des cotisations, leur évolution est largement corrélée à l'évolution de l'emploi et de la conjoncture économique.

Tableau 16 : Evolution pluriannuelle des recettes des Administrations de sécurité sociale

En millions d'euros et taux de progression en %

2025	2026		2027		2028	2029	2030
compte prévisionnel	budget voté	prévisions	prévisions		prévisions	prévisions	prévisions
18.022	19.404	19.459	21.135		22.111	23.276	24.359
			par rapport à 2026 budget voté	*par rapport à 2026 prévisions*			
4,8%	*7,7%*	*8,0%*	*8,9%*	*8,6%*	*4,6%*	*5,3%*	*4,7%*

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2026 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Au niveau des principaux postes de recettes, les *autres transferts courants* versés à la sécurité sociale, c'est-à-dire des contributions de l'Etat aux différents systèmes de protection sociale, progressent en moyenne annuelle de +6,2% entre 2025 et 2030, pour les raisons évoquées ci-avant. Quant aux *cotisations sociales*, le poste de recettes majeur, la hausse des cotisations contribue à son évolution dynamique.

Tableau 17 : Evolution pluriannuelle des principaux postes de recettes des Administrations de sécurité sociale

En millions d'euros et taux de progression en %

		2025	2026	2027	2028	2029	2030
Recettes totales	**en millions EUR**	**18.022**	**19.459**	**21.135**	**22.111**	**23.276**	**24.359**
	en % de croissance	4,8%	8,0%	8,6%	4,6%	5,3%	4,7%
Cotisations sociales	**en millions EUR**	**9.877**	**10.685**	**11.445**	**12.019**	**12.680**	**13.318**
	en % de croissance	8,5%	8,2%	7,1%	5,0%	5,5%	5,0%
Autres transferts courants	**en millions EUR**	**6.970**	**7.493**	**8.300**	**8.573**	**9.010**	**9.406**
	en % de croissance	0,6%	7,5%	10,8%	3,3%	5,1%	4,4%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

La révision à la hausse des recettes pour les années 2026 à 2029, par rapport aux prévisions de la LPFP 2025-2029, découle de la hausse des taux de cotisation, mais surtout d'un scénario macroéconomique plus favorable que prévu l'année dernière en matière d'emploi et d'inflation.

Tableau 18 : Evolution pluriannuelle des recettes des Administrations de sécurité sociale selon la LPFP 2025-2029 et le PLPFP 2026-2030
En millions d'euros et taux de progression en %

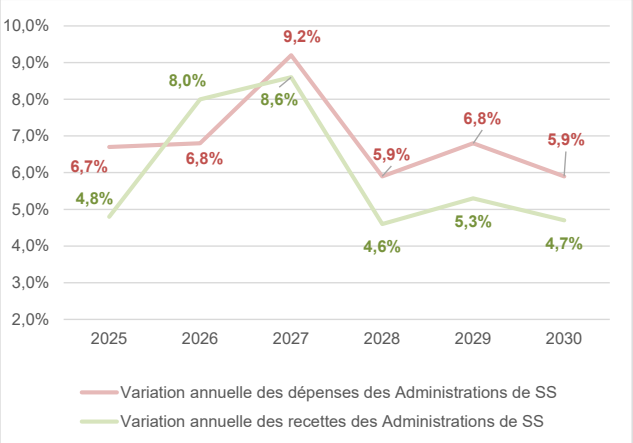
Sécurité sociale	2026		2027		2028		2029		2030
	LPFP 25-29	PLPFP 26-30	LPFP 25-29	PLPFP 26-30	LPFP 25-29	PLPFP 26-30	LPFP 25-29	PLPFP 26-30	PLPFP 26-30
En millions d'euros									
Recettes	19 404	19 459	20 431	21 135	21 438	22 111	22 468	23 276	24 359
Variation		*+0,3%*		*+3,4%*		*+3,1%*		*+3,6%*	

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030.

2.3. Du côté du solde

Sur l'horizon 2026-2030, les dépenses des Administrations de sécurité sociale enregistreraient une progression annuelle moyenne de +6,9%, supérieure à celle des recettes, estimée à +6,2% en moyenne. L'effet ciseaux restera donc négatif sur toute la période, et ce malgré la hausse des cotisations, l'année 2026 faisant exception.

Graphique 3 : Variation annuelle des dépenses et des recettes des Administrations de sécurité sociale
Taux de progression en %



	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Variation annuelle des dépenses des Administrations de SS	6,7%	6,8%	9,2%	5,9%	6,8%	5,9%
Variation annuelle des recettes des Administrations de SS	4,8%	8,0%	8,6%	4,6%	5,3%	4,7%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030.

Conséquence directe : le solde des Administrations de sécurité sociale se dégrade progressivement, passant d'un excédent de 952 millions d'euros en 2026 à un excédent de 147 millions d'euros en 2030, et ce malgré les mesures prises au niveau des recettes, les dépenses évoluant plus dynamiquement.

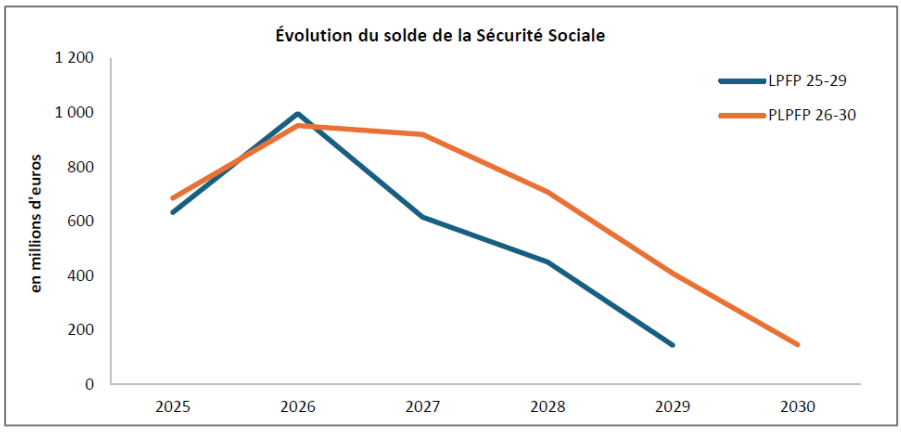
Tableau 19 : Evolution pluriannuelle du solde des Administrations de sécurité sociale
En millions d'euros et en % du PIB

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
en millions EUR	685	952	920	708	409	147
en % du PIB	0,8%	1,0%	0,9%	0,7%	0,4%	0,1%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030.

La comparaison des soldes prévus dans le PLPFP 2026-2030 avec ceux anticipés dans la LPFP 2025-2029 montre que les mesures affectant les recettes permettent d'induire à la hausse les soldes prévisionnels d'ici 2030 (à l'exception de 2026), mais que la tendance de fond persiste, à savoir une dégradation inexorable à politique inchangée.

Graphique 4 : Evolution pluriannuelle du solde des Administrations de sécurité sociale selon la LPFP 2025-2029 et le PLPFP 2026-2030
En millions d'euros

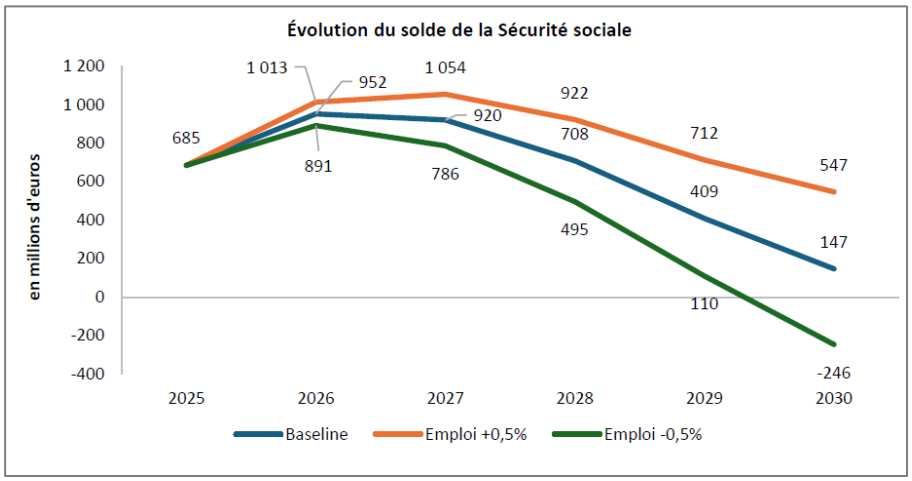


Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030.

Selon les auteurs des documents budgétaires, *« [l]'exercice de prévision reste confronté à un niveau élevé d'incertitude, en raison de l'ouverture structurelle de l'économie luxembourgeoise et des ajustements fréquents des scénarios macroéconomiques* ». Le PLPFP 2026-2030 présente donc une analyse de sensibilité, avec comme hypothèses +0,5 ou -0,5 point de pourcentage au niveau du dynamisme de l'emploi par rapport au scénario central actuel du STATEC qui prévoit une croissance annuelle moyenne de l'emploi salarié de +2,1% entre 2026 et 2030.

Il apparait qu'indépendamment du taux de progression de l'emploi, le solde des Administrations de sécurité sociale maintient sa tendance de fond, à savoir une orientation à la baisse structurelle, à politique inchangée. Un déficit finira par se matérialiser, à une échéance plus ou moins lointaine, dès 2030 si l'emploi était inférieur de 0,5 point de pourcentage à la prévision de base.

Graphique 5 : Evolution pluriannuelle du solde des Administrations de sécurité sociale selon l'analyse de sensibilité
En millions d'euros



Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030.

Les crises ont successivement pesé sur le marché du travail. Le ralentissement de l'emploi associé à une accélération des départs à la retraite a donc un impact considérable sur le solde des Administrations de sécurité sociale. La Chambre de Commerce reviendra sur le financement des différents régimes de sécurité sociale dans sa partie V.

3. Des Administrations locales dans le vert

L'année 2026 devrait se caractériser par une évolution des dépenses (+8,2%) plus dynamique que celle des recettes (+5,9%), en raison notamment de la hausse des investissements, mais également des rémunérations suite à la tranche indiciaire du mois de juin. Les dépenses étant supérieures en volume, le solde des Administrations locales sera déficitaire, à hauteur de -0,1% du PIB.

En 2027, les dépenses progresseraient moins rapidement (+3,1%) que les recettes (+13,8%) en raison du dynamisme attendu des impôts courants sur le revenu, des transferts courants et en capital. Le solde redeviendrait excédentaire à hauteur de 0,5% du PIB. La période 2028-2030 se caractériserait également par un taux de croissance des recettes supérieur à celui des dépenses, entraînant une amélioration continue du solde.

Tableau 20 : Evolution pluriannuelle des dépenses, des recettes et du solde des Administrations locales
En millions d'euros et taux de progression en %

		2025	2026	2027	2028	2029	2030
Dépenses	en millions EUR	5.077	5.495	5.664	5.676	5.915	6.154
	variation	*8,2%*	*8,2%*	*3,1%*	*0,2%*	*4,2%*	*4,0%*
Recettes	en millions EUR	5.082	5.383	6.124	6.173	6.461	6.763
	variation	*6,8%*	*5,9%*	*13,8%*	*0,8%*	*4,7%*	*4,7%*
Solde	en millions EUR	4	-112	459	496	546	609
	en % du PIB	0,0%	-0,1%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030.

Tant les dépenses que les recettes ont été largement révisées à la hausse par rapport à la LPFP 2025-2029. En 2026, la progression plus marquée des dépenses conduit à un solde inférieur à celui retenu dans la LPFP 2025-2029, et même négatif. A partir de 2027, la dynamique s'inverse, avec une amélioration des soldes sur la période 2027-2029.

Tableau 21 : Evolution pluriannuelle des agrégats des Administrations locales selon la LPFP 2025-2029 et le PLPFP 2026-2030
En millions d'euros et taux de progression en %

Administrations locales	2026		2027		2028		2029		2030
	LPFP 25-29	PLPFP 26-30	LPFP 25-29	PLPFP 26-30	LPFP 25-29	PLPFP 26-30	LPFP 25-29	PLPFP 26-30	PLPFP 26-30
En millions d'euros									
Dépenses	5 086	5 495	5 334	5 664	5 530	5 676	5 792	5 915	6 154
Variation		*+8,0%*		*+6,2%*		*+2,6%*		*+2,1%*	
Recettes	5 171	5 383	5 477	6 124	5 667	6 173	5 918	6 461	6 763
Variation		*+4,1%*		*+11,8%*		*+8,9%*		*+9,2%*	
Solde	85	- 112	142	459	137	496	126	546	609

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030.

4. Une trajectoire peu vertueuse pour l'Administration publique

4.1. Du côté des dépenses

En 2026, les dépenses de l'Administration publique[7] s'élèveraient à 47.164 millions d'euros, soit un dérapage de plus de 1,6 milliard d'euros (+3,5%) par rapport au montant budgétisé de 45.579 millions d'euros, et ce en raison des différents facteurs qui induisent à la hausse les

[7] Sous ce terme générique, il y a lieu de comprendre la consolidation des trois sous-secteurs précédemment passés en revue, à savoir l'Administration centrale (laquelle constitue déjà, pour rappel, une notion plus large que le concept d' « Etat central » sous-jacent à la comptabilité budgétaire luxembourgeoise), la sécurité sociale, ainsi que les Administrations locales.

dépenses des trois sous-secteurs comme mentionné ci-avant. Le freinage anticipé il y a un an n'a donc pas pu être matérialisé et c'est 3,2 milliards de dépenses supplémentaires qui sont enregistrées entre 2025 et 2026. S'il existe toujours des écarts entre un budget et son exécution, ceux-ci vont régulièrement dans le même sens, celui d'une sous-estimation systématique des dépenses.

En 2027, en raison d'un rythme de croissance soutenu de 6,3%, les dépenses de l'Administration publique devraient dépasser les 50 milliards d'euros. Il s'agit d'une hausse de pas moins de 10% par rapport au budget présenté en octobre 2025. Un taux de croissance moyen de 5% devrait ensuite se matérialiser entre 2028 et 2030, m**ais des anticipations si ambitieuses restent à concrétiser, ce qui, au vu des révisions à la hausse subséquentes des années précédentes, reste incertain.**

En 5 ans, entre 2025 et 2030, les dépenses devraient progresser de 14 milliards d'euros, une hausse de 32%. U**ne tendance qui apparait clairement non soutenable sur le long terme et peut inquiéter. L'heure semble plus que jamais aux choix budgétaires.**

Tableau 22 : Evolution pluriannuelle des dépenses de l'Administration publique
En millions d'euros et taux de progression en %

2025	2026		2027		2028	2029	2030
compte prévisionnel	budget voté	prévisions	prévisions		prévisions	prévisions	prévisions
43.961	45.579	47.164	50.157		52.397	55.247	58.059
			par rapport à 2026 budget voté	*par rapport à 2026 prévisions*			
8,9%	*3,7%*	*7,3%*	*10,0%*	*6,3%*	*4,5%*	*5,4%*	*5,1%*

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2026 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Sans surprise au vu de l'année 2026 décrite ci-avant, une revue à la hausse des dépenses entre 3,5% et 4,5% par rapport à la LPFP 2025-2029 est constatée.

Tableau 23 : Evolution pluriannuelle des dépenses de l'Administration publique selon la LPFP 2025-2029 et le PLPFP 2026-2030
En millions d'euros et taux de progression en %

Administrations publiques	2026		2027		2028		2029		2030
	LPFP 25-29	PLPFP 26-30	LPFP 25-29	PLPFP 26-30	LPFP 25-29	PLPFP 26-30	LPFP 25-29	PLPFP 26-30	PLPFP 26-30
En millions d'euros									
Dépenses	45 579	47 164	47 990	50 157	50 487	52 397	53 277	55 247	58 059
Variation		*+3,5%*		*+4,5%*		*+3,8%*		*+3,7%*	

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030.

Conséquence directe d'une hausse des dépenses publiques bien plus rapide que le rythme de création de richesse, capté par le PIB, elles représenteraient ainsi 49,2% du PIB en 2030, après un pic à 49,8% en 2027. Du jamais vu. En 2000, elles ne représentaient que 38% du PIB, 42% en 2010 et 47% en 2020. En un quart de siècle, c'est donc une hausse de plus de 11 points de PIB.

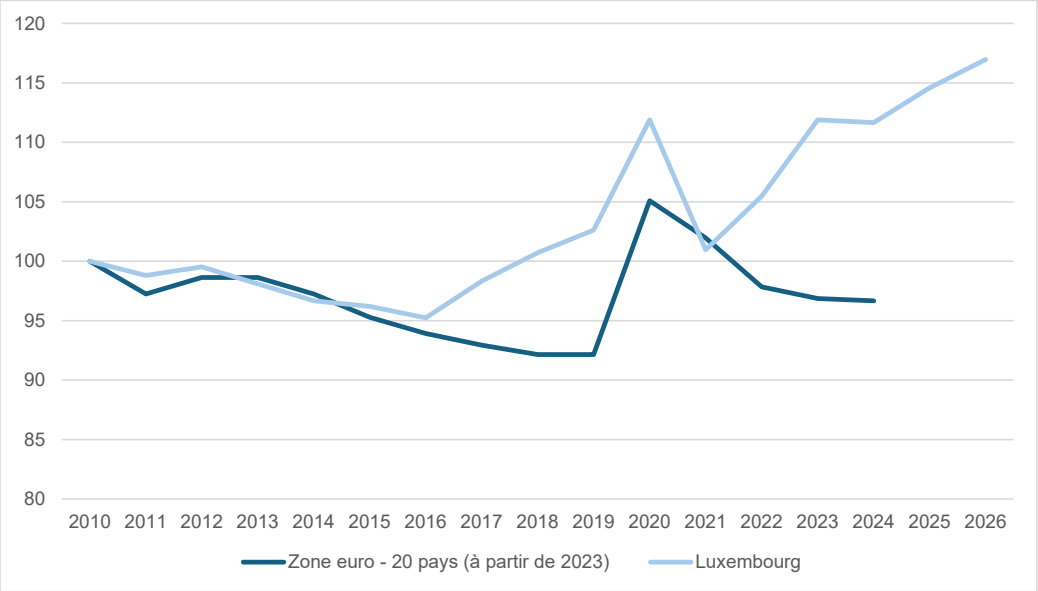
Tableau 24 : Evolution pluriannuelle des dépenses de l'Administration publique par rapport au PIB
En % du PIB

	2000	2010	2020	2025	2026	2027	2028	2029	2030
en % du PIB	38,0%	42,0%	47,0%	48,1%	49,1%	49,8%	49,5%	49,4%	49,2%

Sources : Eurostat ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs Chambre de Commerce.

Alors que les pays de la Zone euro voient la part de leurs dépenses publiques par rapport au PIB maitrisée au cours des dernières années, la tendance luxembourgeoise va à contre-courant et atteint des records.

Graphique 6 : Evolution du ratio entre les dépenses de l'Administration publique et le PIB au Luxembourg et dans la Zone euro
2010 = 100



Sources : Eurostat ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs Chambre de Commerce.

Le problème n'est évidemment pas que l'Etat dépense. L'Etat doit investir, assurer la cohésion sociale, former, protéger, construire des infrastructures, accompagner les transitions. Le problème apparaît lorsque la dépense augmente durablement plus vite que la richesse permettant de la financer, au point de rigidifier progressivement tout le budget.

4.2. Du coté des recettes

Les recettes totales de l'Administration publique augmenteraient de +8,9% en 2026 pour atteindre 46.114 millions d'euros. Une nette révision à la hausse de 943 millions d'euros (+2,1%) par rapport au budget voté qui tablait sur des recettes de l'ordre de 45.171 millions d'euros.

En 2027, la croissance des recettes devrait rester très soutenue, avec +7,5%. Une croissance annuelle moyenne de 4,9% est ensuite attendue entre 2028 et 2030.

Tableau 25 : Evolution pluriannuelle des recettes de l'Administration publique
En millions d'euros et taux de progression en %

2025	2026		2027		2028	2029	2030
compte prévisionnel	budget voté	prévisions	prévisions		prévisions	prévisions	prévisions
42.357	45.171	46.114	49.587		51.408	54.285	57.153
			par rapport à 2026 budget voté	*par rapport à 2026 prévisions*			
3,6%	*6,6%*	*8,9%*	*9,8%*	*7,5%*	*3,7%*	*5,6%*	*5,3%*

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2026 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Les recettes totales anticipées dans le PLPFP 2026-2030 sont en nette hausse par rapport à celles de la LPFP 2025-2029.

Tableau 26 : Evolution pluriannuelle des recettes de l'Administration publique selon la LPFP 2025-2029 et le PLPFP 2026-2030
En millions d'euros et taux de progression en %

Administrations publiques	2026		2027		2028		2029		2030
	LPFP 25-29	PLPFP 26-30	LPFP 25-29	PLPFP 26-30	LPFP 25-29	PLPFP 26-30	LPFP 25-29	PLPFP 26-30	PLPFP 26-30
En millions d'euros									
Recettes	45 171	46 114	47 250	49 587	49 573	51 408	52 012	54 285	57 153
Variation		*+2,1%*		*+4,9%*		*+3,7%*		*+4,4%*	

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030.

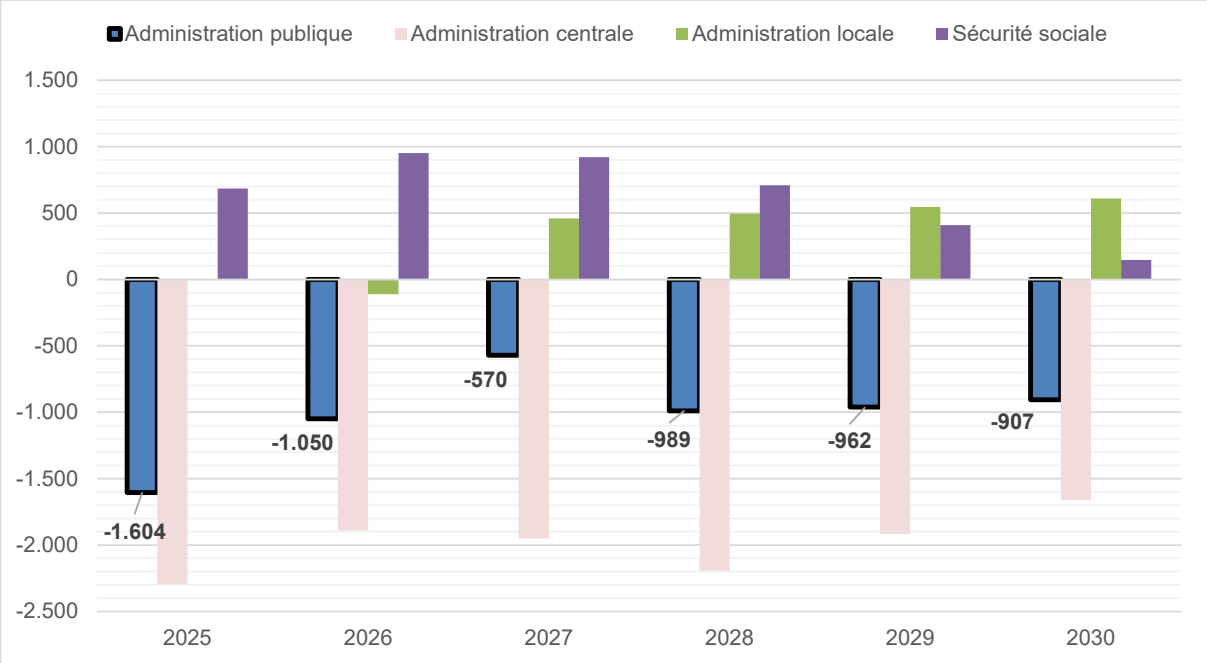
4.3. Du côté du solde nominal

En 2026, l'amélioration du solde des Administrations de sécurité sociale permet une amélioration du solde de l'Administration publique, qui reste toutefois largement déficitaire. En 2027, c'est au tour des Administrations locales de réduire le déficit global, alors que le déficit de l'Administration centrale augmente. Entre 2028 et 2030, une réduction progressive des déficits devrait se matérialiser, bien qu'ils restent proches du milliard d'euros. Cette tendance

reste toutefois hypothétique au vu de nombreux facteurs d'incertitude et des revues successives des ambitions.

Graphique 7 : Evolution pluriannuelle du solde de l'Administration publique et de ses entités

En millions d'euros et en % du PIB

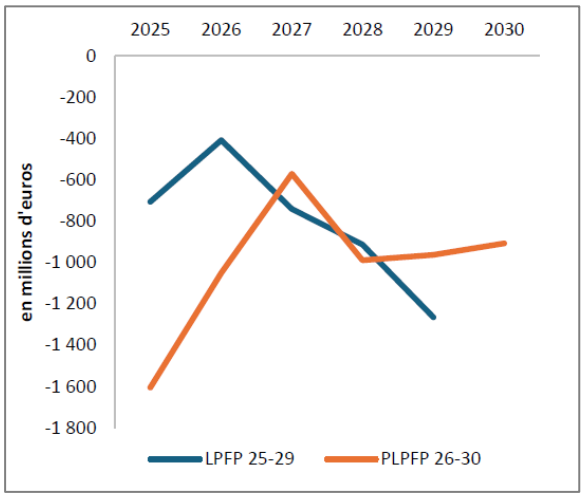


		2025	2026	2027	2028	2029	2030
Administration publique	**en millions d'euros**	**-1.604**	**-1.050**	**-570**	**-989**	**-962**	**-907**
	en % du PIB	***-1,8%***	***-1,1%***	***-0,6%***	***-0,9%***	***-0,9%***	***-0,8%***
Administration centrale	en millions d'euros	-2.294	-1.890	-1.949	-2.193	-1.917	-1.662
	en % du PIB	*-2,5%*	*-2,0%*	*-1,9%*	*-2,1%*	*-1,7%*	*-1,4%*
Administration locale	en millions d'euros	4	-112	459	496	546	609
	en % du PIB	*0,0%*	*-0,1%*	*0,5%*	*0,5%*	*0,5%*	*0,5%*
Sécurité sociale	en millions d'euros	685	952	920	708	409	147
	en % du PIB	*0,8%*	*1,0%*	*0,9%*	*0,7%*	*0,4%*	*0,1%*

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030.

Entre la LPFP 2025-2029 et le PLPFP 2026-2030, les soldes des exercices 2026 et 2028 ont été revus à la baisse, tandis que ceux de 2027 et 2029 l'ont été à la hausse, et ce en raison des nombreuses révisions affectant autant les dépenses que les recettes. **Cela prouve, si cela s'avère encore nécessaire, la forte volatilité de ces agrégats, les incertitudes entourant les prévisions et donc la prudence qui doit être de mise.**

Graphique 8 : Evolution pluriannuelle du solde de l'Administration publique selon la LPFP 2025-2029 et le PLPFP 2026-2030
En millions d'euros



Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030.

4.4. Du côté du solde structurel

Le solde structurel de l'Administration publique correspond au solde nominal corrigé de l'impact du cycle conjoncturel et de certains effets ponctuels et temporaires. L'objectif à moyen terme (OMT) est le solde minimal qui doit être atteint au niveau du solde structurel.

Alors que le cadre de gouvernance économique réformé de l'UE ne fait plus référence à l'OMT, le Luxembourg, conformément aux dispositions de l'article 3 de la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, poursuit la fixation d'un OMT, dans la continuité des lois de programmation antérieures. Selon les documents budgétaires, ce maintien reflète la volonté de conserver une certaine discipline budgétaire, en attendant la révision du cadre budgétaire national, sachant que cela ne contrevient pas aux principes du nouveau cadre européen.

L'OMT est fixé à +0,0% du PIB pour la période 2026-2030. La trajectoire établie par le PLPFP 2026-2030 aboutit à un solde structurel de +0,4% en 2026, et de +0,6% en 2027, avant de devenir négatif sur le reste de la période pluriannuelle. De ce fait, l'Administration publique respectera son objectif jusqu'en 2027 selon les prévisions actuelles. Il devrait toutefois être inférieur à la cible de 0,0% dès 2028.

Tableau 27 : Evolution pluriannuelle du solde structurel et de l'OMT
En % du PIB

	2026	2027	2028	2029	2030
Solde structurel	0,4%	0,6%	-0,1%	-0,3%	-0,5%
OMT	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030.

5. Une dette publique qui s'emballe

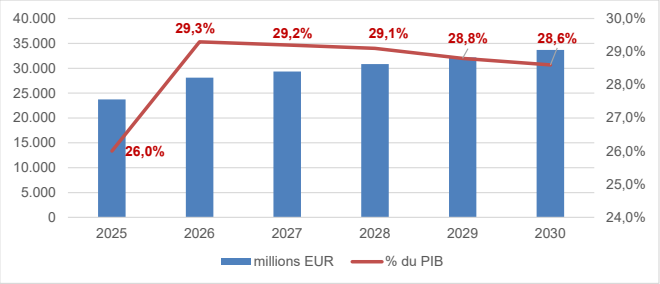
Ce qui fait la force du Luxembourg et qui séduit les investisseurs, c'est sa stabilité politique et financière. Le Luxembourg appartient toujours au cercle de plus en plus fermé des pays notés AAA par les différentes agences. Notation à conserver impérativement. Toutefois, ces dernières années, pour soutenir les ménages et les entreprises dans les crises, le pays a eu massivement recours à l'endettement. C'est ainsi que la dette publique est passée de 7,8% du PIB en 2004 à 26,3% en 2024.

L'année 2025 se clôture avec un taux d'endettement de 26,0% du PIB, inférieur à la prévision de 26,8% établie dans la LPFP 2025-2029. Mais la hausse s'annonce ensuite conséquente, vu que fin 2026, la dette publique devrait s'élever à près de 28,1 milliards d'euros, soit 29,3% du PIB. Un sérieux dérapage par rapport à ce qui a été anticipé il y a un an, à savoir une dette publique atteignant 27% du PIB. En une année à peine, le ratio d'endettement s'accroit de 3,3 points de PIB pour un montant supplémentaire de 4,4 milliards d'euros.

Suivant les prévisions du PLPFP 2026-2030, la dette publique en pourcentage du PIB devrait ensuite se stabiliser, voire même diminuer, à partir de 2027. Cette tendance s'explique toutefois par l'hypothèse d'une croissance nominale du PIB très dynamique et proche de 5% par an, et non pas par une maitrise de la dette publique. En effet, en termes absolus, la dette publique poursuit sa hausse : entre 2025 et 2030, près de 10 milliards supplémentaires et un plafond des 30% qui se rapproche dangereusement.

L'augmentation marquée du coût de la dette publique est le revers de la médaille. Ainsi, les intérêts de la dette connaitront une progression annuelle moyenne de 24,8% au cours de la période 2025-2030, passant de 316 millions d'euros en 2025 à 959 millions d'euros en 2030, soit 1,7% des dépenses publiques et 0,8% du PIB. Selon les documents budgétaires, cette hausse résulte de l'accroissement du volume de la dette induite par le déficit de l'Administration centrale, de la hausse des taux d'intérêt sur les nouveaux emprunts et du refinancement de la dette publique à des taux d'intérêt sur les obligations souveraines plus élevés que ceux observés au cours de la dernière décennie.

Graphique 9 : Evolution pluriannuelle de la dette publique
En millions d'euros et en % du PIB



	Selon PLPFP 2026-2030		Selon LPFP 2025-2029
	millions EUR	% du PIB	% du PIB
2025	23.749	26,0%	26,8%
2026	28.110	29,3%	27,0%
2027	29.360	29,2%	27,1%
2028	30.851	29,1%	27,1%
2029	32.201	28,8%	27,0%
2030	33.701	28,6%	

Sources : Loi de programmation financière pluriannuelle 2025-2029 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030.

L'analyse de sensibilité montre toutefois qu'en cas de matérialisation d'un scénario macroéconomique moins favorable, la trajectoire de la dette publique serait négativement impactée.

6. Une grande sensibilité des prévisions au contexte macroéconomique

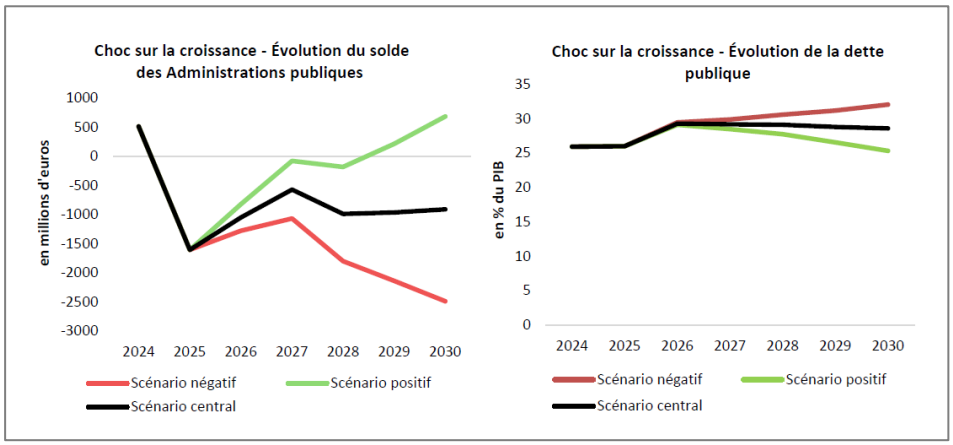
Le contexte international actuel est incertain et tendu, et soumet le Luxembourg, petit pays ouvert, à de nombreux risques. Dès lors, une révision des prévisions macroéconomiques ne peut pas être écartée. L'analyse de sensibilité contenue dans les documents budgétaires établit donc des trajectoires alternatives pour les finances publiques suivant différentes simulations techniques.

Ce sont 4 scénarii qui sont illustrés au total : une évolution plus favorable de la croissance du PIB versus une évolution plus défavorable d'une part et, d'autre part, une hausse ainsi qu'une baisse additionnelle des taux d'intérêt de l'ordre de 100 points de base par rapport à l'évolution des taux retenue dans le scénario de référence.

En cas de choc permanent de -0,5 point de pourcentage de croissance pendant les années 2026-2030, le marché du travail se détériorerait par rapport au scénario central et les finances publiques seraient impactées : le déficit de l'Administration publique se creuserait, et ce d'autant plus que l'horizon temporel avance. La dette publique augmenterait plus rapidement, atteignant 32% du PIB en 2030, contre 28,6% du PIB dans le scénario central.

En cas de choc positif et permanent de +0,5 point de pourcentage de croissance, l'activité sur le marché du travail rebondirait, et le solde des Administrations publiques deviendrait positif en 2029. La dette publique baisserait progressivement, pour atteindre 25,3% du PIB en 2030.

Graphique 10 : Evolution pluriannuelle des agrégats en cas de choc sur la croissance
En millions d'euros et en % du PIB



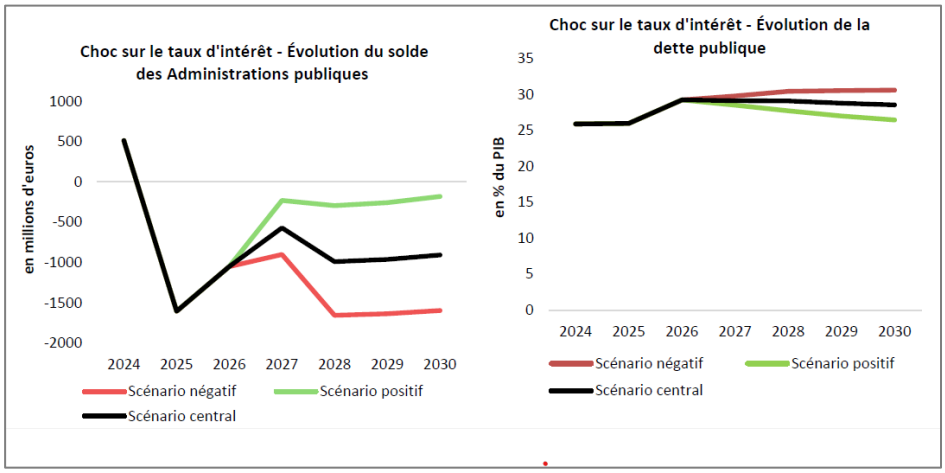
Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030.

Une hausse supplémentaire des taux d'intérêt à court terme de 100 points de base dès 2027 par rapport à la trajectoire prévue dans le scénario central aurait un impact significatif à baisse

sur la croissance, le marché du travail et les soldes budgétaires. Le déficit de l'Administration publique et la dette publique se creuseraient.

Une baisse de 100 points de base des taux d'intérêt dès 2027 aurait, quant à elle, un impact positif sur la croissance économique et le marché de travail. Cet effet positif se répercuterait également sur les finances publiques puisque le solde des Administrations publiques ne serait plus « que » de -229 millions d'euros en 2027 et que le ratio d'endettement resterait inférieur au scénario de base.

Graphique 11 : Evolution pluriannuelle des agrégats en cas de choc sur les taux d'intérêt
En millions d'euros et en % du PIB



Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030.

7. Des risques élevés pour les finances publiques sur le long terme

Selon les documents budgétaires, *« [l]es finances publiques sont considérées comme soutenables à long terme si, à politique inchangée, les administrations publiques sont en mesure de couvrir leurs dépenses et d'honorer leurs engagements tout en assurant une stabilisation de la dette publique en proportion du PIB »*. La soutenabilité des finances publiques sur le long terme est ainsi illustrée sur la base des indicateurs S1 et S2 du *Debt Sustainability Monitor* publié par la Commission européenne.

Ainsi, l'indicateur S1 mesure l'effort budgétaire permettant de ramener la dette à 60% du PIB à l'horizon 2070. Exprimé en proportion du PIB, il intègre trois composantes : l'écart entre le niveau initial de la dette et le seuil de 60% du PIB, l'écart entre le solde structurel primaire initial et le solde structurel primaire requis pour stabiliser la dette à long terme, ainsi que le coût actualisé du vieillissement. L'indicateur S2 mesure l'effort budgétaire permettant de stabiliser la dette sur un horizon infini. Il est également exprimé en pourcentage du PIB et se compose de l'écart entre le solde structurel primaire initial et le solde structurel primaire stabilisant la dette à long terme, ainsi que du coût actualisé du vieillissement. Une catégorie de risque est ensuite attribuée à S1 et à S2 : si la valeur de ces indicateurs est inférieure ou égal à 2% du PIB, le risque est considéré comme faible ; au-dessus de 6% du PIB, le risque

est considéré comme élevé. Entre ces deux valeurs, le risque est considéré comme moyen. Enfin, une catégorie de risque globale est déterminée. Elle correspond à la catégorie de risque attribuée à S2 puis augmentée d'un niveau, le cas échéant, si S1 possède une catégorie de risque supérieure.

Selon le *Debt sustainability Monitor 2025*, publié en février 2026 par la Commission européenne, la valeur de l'indicateur S2 est de 7,1% tandis que celle de l'indicateur S1 est de 2,0% pour le Luxembourg.

Tableau 28 : Indicateurs S1 et S2 du *Debt Sustainability Monitor 2025* pour le Luxembourg

Indicateur S2 **(effort budgétaire requis en 2027 pour stabiliser la dette sur un horizon infini)**	**DSM 2025** **Base**
Indice global (en % du PIB)	**7,1**
dont	
Situation budgétaire de départ	-0,7
Coût du vieillissement	7,8
dont Pensions	*5,8*
Soins de santé	*0,9*
Soins de longue durée	*1,4*
Éducation	*-0,2*
Solde structurel primaire requis lié à S2	**8,5**
Indicateur S1 **(effort budgétaire requis en 2026 pour ramener la dette à 60% du PIB d'ici 2070)**	**DSM 2025** **Base**
Indice global (en % du PIB)	**2,0**
dont	
Situation budgétaire de départ	-1,4
Besoin de financement par l'endettement	-0,7
Coût du vieillissement	4,1
dont Pensions	*3,0*
Soins de santé	*0,6*
Soins de longue durée	*0,7*
Éducation	*-0,2*
Solde structurel primaire requis lié à S1	**3,4**

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030.

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

Tableau 29 : Risques pour les indicateurs S1 et S2 du *Debt Sustainability Monitor 2025* pour le Luxembourg

Risque à long terme		
S2	**S1**	**Global** (S1 + S2)
Élevé	**Faible**	**Élevé**

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030.

Ces conclusions appellent à une action à la hauteur des enjeux. Si l'horizon temporel de 2070 peut sembler lointain et incertain, les premiers signes du vieillissement de la population sont déjà bien visibles dans les budgets étatiques, en raison notamment du ralentissement de l'emploi associé à une accélération des départs à la retraite. La Chambre de Commerce reviendra sur cette thématique dans sa partie V.

PARTIE III

CROÎTRE

Retrouver les moteurs de la croissance et de la compétitivité

La soutenabilité du modèle luxembourgeois ne dépend pas uniquement de la capacité du pays à maîtriser ses dépenses publiques. Elle dépend tout autant de sa capacité à créer davantage de richesse, laquelle génère *in fine* des recettes fiscales. Dans une économie où les besoins de financement liés au vieillissement, à la transition énergétique, au logement, aux infrastructures ou encore à la défense vont continuer à progresser, l'équation budgétaire ne pourra donc être résolue sans retrouver une croissance économique plus forte et, surtout, davantage fondée sur les gains de productivité.

La Chambre de Commerce considère dès lors que le projet de budget 2027 doit être apprécié selon sa capacité à contribuer à une transformation plus profonde du modèle de croissance luxembourgeois.

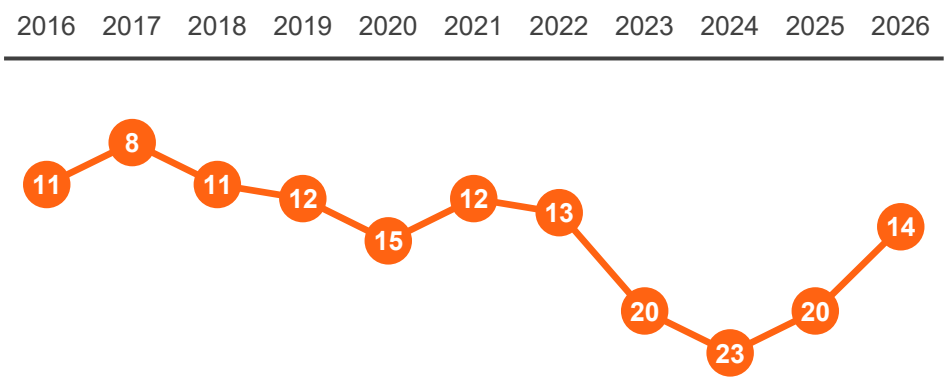
1. Retrouver une croissance fondée sur la compétitivité et la productivité

La compétitivité désigne la capacité d'une nation à améliorer durablement le niveau de vie de ses habitants et à leur procurer un haut niveau d'emploi et de cohésion sociale tout en préservant l'environnement[8]. Cette question revêt une importance particulière pour le Luxembourg, petite économie ouverte dont la prospérité dépend directement de sa capacité à attirer des activités, des capitaux et des talents dans un environnement international de plus en plus concurrentiel.

Après plusieurs années de recul, un premier signal positif est apparu en 2026. Le Luxembourg a retrouvé la 14e place du *World Competitiveness Ranking* de l'institut IMD, contre la 20e en 2025 et la 23e en 2024[9]. Le pays réintègre ainsi le top 15 mondial. Cette amélioration constitue une bonne nouvelle et résulte notamment d'une progression importante du pays pour le pilier « performances économiques ». Elle doit toutefois être interprétée avec prudence. La remontée du Luxembourg repose en partie sur les investissements internationaux, qui présentent par nature une forte volatilité. Elle ne signifie donc pas que les faiblesses structurelles identifiées au cours des dernières années auraient disparu.

[8] Définition retenue par le Conseil économique et social
[9] L'analyse de la Chambre de Commerce du World Competitiveness Ranking d'IMD est disponible ici.

Graphique 12 : Evolution du classement du Luxembourg au World Competitiveness Ranking de l'IMD
En positions



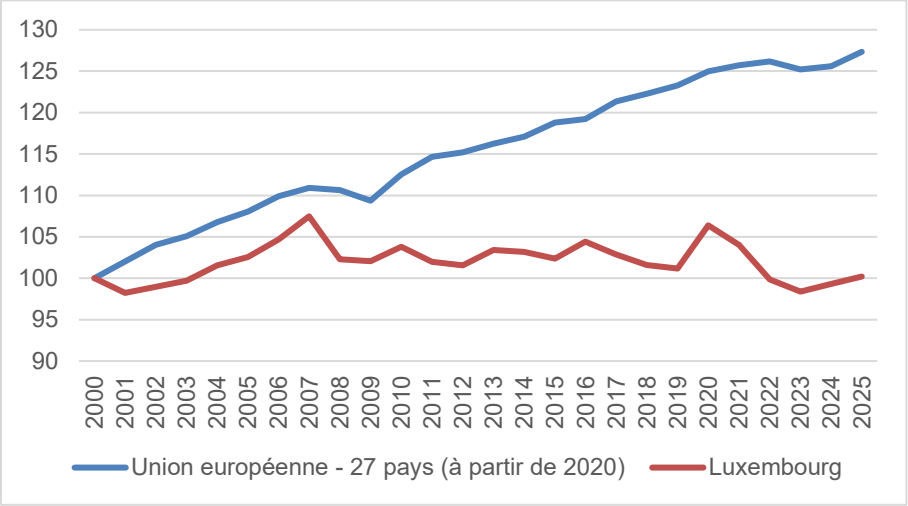
Source : IMD World Competitiveness Center

Parmi ces faiblesses, la productivité reste la plus préoccupante. **Depuis des années, la Chambre de Commerce alerte sur le fait que la productivité horaire du travail luxembourgeoise s'est progressivement écartée de la trajectoire européenne**. La série longue montre qu'en dépit d'un niveau de productivité encore élevé en comparaison internationale, son évolution est pratiquement stagnante depuis le début du siècle, alors que celle de l'UE a progressé sensiblement[10].

Les dernières données européennes disponibles confirment ce constat. Le défi luxembourgeois reste donc celui du rattrapage de deux décennies de quasi-stagnation.

[10] Ce diagnostic est partagé par l'OCDE, qui constate que, malgré un niveau de productivité du travail parmi les plus élevés de ses pays membres, le Luxembourg figure également parmi ceux ayant enregistré la plus faible progression de cet indicateur depuis 1995. L'OCDE souligne que les difficultés de mesure de la productivité dans certains secteurs, notamment financier et immobilier, ne remettent pas fondamentalement en cause ce constat. Voir OCDE (2025), *Études économiques de l'OCDE : Luxembourg 2025, chapitre 4, « Reviving productivity growth », section 4.1*.

Graphique 13 : Evolution de la productivité du travail par heure travaillée au Luxembourg et dans l'Union européenne[11]
2000=100



Source : Eurostat ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Cette évolution est d'autant plus problématique que le modèle de croissance luxembourgeois a historiquement reposé sur une augmentation très rapide du facteur travail. Pendant plusieurs décennies, l'économie a pu croître en attirant chaque année plusieurs milliers de travailleurs supplémentaires, résidents ou frontaliers. Ce modèle a produit des résultats économiques et sociaux remarquables, mais il rencontre aujourd'hui des limites de plus en plus évidentes : tensions sur le logement, saturation des infrastructures, besoins supplémentaires en équipements publics et en services collectifs, ainsi qu'une dépendance toujours plus forte à la disponibilité de main-d'œuvre extérieure.

Dans ce contexte, retrouver de la productivité n'est pas un objectif abstrait. C'est une condition de la soutenabilité du modèle économique et social. Une croissance basée sur des gains de productivité permettrait d'augmenter la valeur ajoutée sans devoir accroître au même rythme le nombre de travailleurs, les déplacements, les logements ou les infrastructures. Elle renforcerait simultanément la compétitivité des entreprises, la progression des salaires réels et les recettes nécessaires au financement des politiques publiques.

Or, le scénario macroéconomique qui sous-tend le projet de budget 2027 reste relativement modeste. Le STATEC prévoit une croissance réelle de 1,2% en 2026 puis de 1,9% en 2027, tandis que l'emploi progresserait de 1,9% en 2027. Ces chiffres confirment que la dynamique économique attendue reste très éloignée des taux de croissance qui ont longtemps caractérisé le Luxembourg[12].

[11] La productivité horaire du travail mesure le volume de production réalisé par heure effectivement travaillée. Cet indicateur permet de mieux comparer les évolutions de productivité que la production par personne occupée, dans la mesure où il neutralise notamment les différences liées à la durée du travail et à la proportion de travailleurs à temps partiel. Les indices présentés dans le graphique sont recalculés en base 100 en 2000 afin de comparer les trajectoires nationales et non les niveaux absolus. *Source : Eurostat, « Labour productivity per person employed and hour worked »*

[12] La croissance annuelle moyenne du PIB du Luxembourg entre 2000 et 2020 a été de 2,7%.

La Chambre de Commerce estime donc que la productivité devrait devenir un indicateur central de la politique économique luxembourgeoise. Chaque grande décision en matière d'innovation, de digitalisation, de formation, de simplification ou d'investissement devrait pouvoir être appréciée au regard de sa contribution à la croissance potentielle et à des gains de productivité. Cette approche serait par ailleurs cohérente avec la nouvelle volonté gouvernementale de développer une budgétisation davantage orientée vers les résultats.

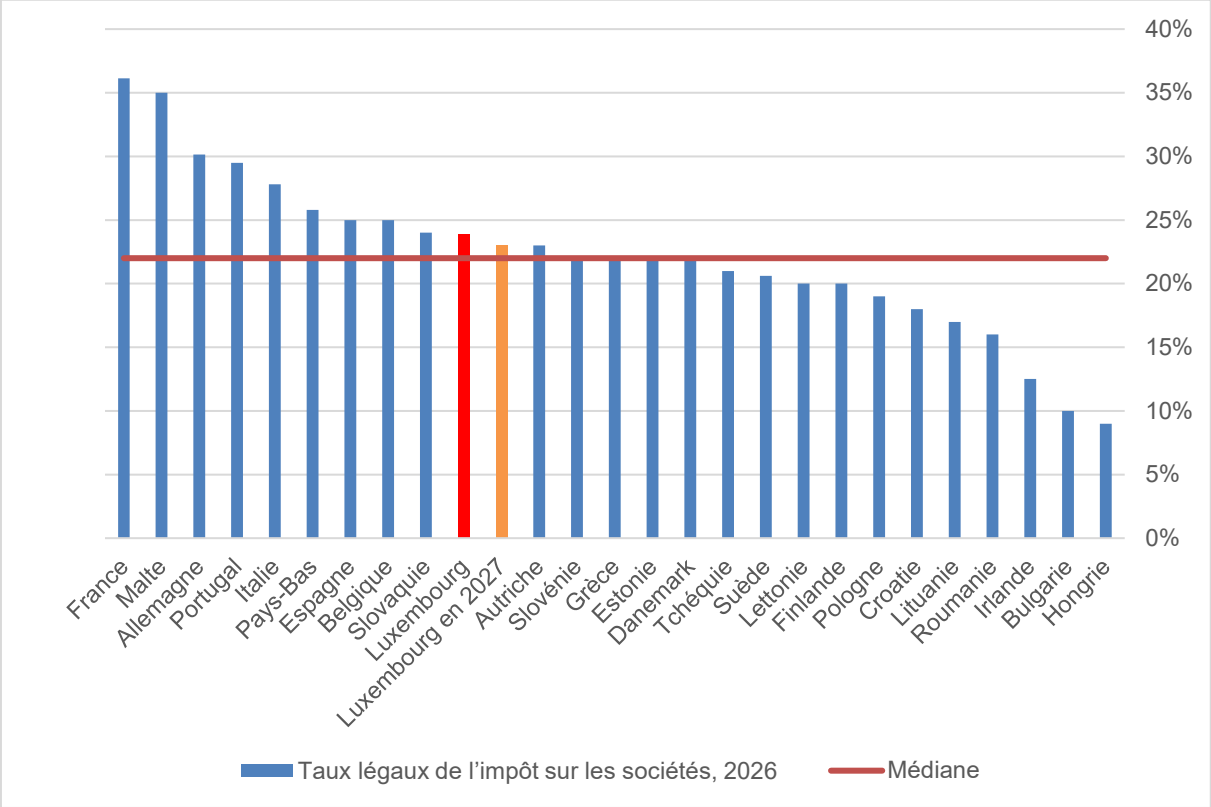
2. Fiscalité des entreprises : poursuivre le rétablissement de la compétitivité

Dans une petite économie très ouverte, la fiscalité constitue l'un des déterminants essentiels des décisions d'investissement et de localisation. **La Chambre de Commerce souligne depuis plusieurs années que le Luxembourg a progressivement perdu une partie de l'avantage fiscal dont il disposait historiquement, à mesure que de nombreux pays réduisaient leur taux d'imposition des bénéfices des sociétés**.

Le projet de budget 2027 apporte à cet égard un signal positif important. Après la réduction d'un point intervenue précédemment, le Gouvernement propose une nouvelle diminution de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC). A compter de l'année d'imposition 2027, le taux applicable aux revenus imposables inférieurs ou égaux à 200.000 euros passerait de 14% à 13%. Pour les revenus supérieurs à 250.000 euros, le taux maximal diminuerait de 16% à 15%, avec un mécanisme de lissage entre les deux seuils.

Pour une société établie à Luxembourg-Ville et soumise au taux supérieur de l'IRC, la charge fiscale nominale globale (IRC, majoration de 7% au profit du fonds pour l'emploi et impôt commercial communal) passerait ainsi de 23,87% à 22,80% en 2027. **La Chambre de Commerce accueille favorablement cette nouvelle étape. Elle répond directement à ses demandes répétées visant à rapprocher progressivement la fiscalité luxembourgeoise de celle de ses principaux concurrents européens.**

Graphique 14 : Taux légaux de l'impôt sur les sociétés en 2026
En %



Source : OCDE ; Calculs de la Chambre de Commerce.

L'effort budgétaire associé à cette nouvelle baisse de l'IRC est estimé à 56 millions d'euros pour 2027 puis 63 millions en 2028 et 70 millions les années suivantes. Son coût doit toutefois être analysé au regard des effets recherchés en matière d'attractivité, d'investissement et de maintien des activités au Luxembourg.

En 2027, les recettes de l'IRC sont estimées à 4,75 milliards d'euros, contre une estimation actualisée de 3,8 milliards en 2026, soit une progression de 25%. Le produit de l'impôt de solidarité acquitté par les collectivités atteindrait 357,5 millions d'euros et l'impôt minimum « Pilier 2 » 200 millions, contre 80 millions en 2026. Le produit de l'impôt commercial communal connaîtrait lui aussi une augmentation particulièrement importante, pour atteindre 2,28 milliards d'euros en 2027.

Tableau 30 : Evolution pluriannuelle des recettes fiscales des impôts sur les sociétés
En milliers d'euros et %

	2026 budget voté	2027	2028	2029	2030
Impôt général sur le revenu : impôt sur le revenu des collectivités (IRC)	3.430.000	4.750.000	4.400.000	4.620.000	4.850.000
Produit de l'impôt de solidarité prélevé moyennant une majoration de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC)	258.172	357.527	331.183	347.742	365.054
Total IRC	**3.688.172**	**5.107.527**	**4.731.183**	**4.967.742**	**5.215.054**
Produit de l'impôt commercial communal (ICC)	1.660.000	2.280.000	2.110.000	2.220.000	2.330.000
Total IRC + ICC	**5.348.172**	**7.387.527**	**6.841.183**	**7.187.742**	**7.545.054**
Variation		*38,13%*	*-7,40%*	*5,07%*	*4,97%*
% du PIB	5,57%	7,34%	6,46%	6,43%	6,40%
Impôt minimum « Pilier 2 »	80.000	200.000	200.000	150.000	150.000
Variation		*150,00%*	*0,00%*	*-25,00%*	*0,00%*

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Ces évolutions appellent néanmoins deux réserves. Premièrement, le produit de l'IRC demeure particulièrement volatil et dépend fortement des performances du secteur financier. La documentation budgétaire explique d'ailleurs une partie de la progression attendue par la bonne tenue de ce secteur. Deuxièmement, une partie de l'augmentation prévue en 2027 est liée à l'accélération du traitement du stock de déclarations fiscales encore en attente. Une recette résultant du rattrapage administratif ne peut évidemment pas être considérée comme pérenne.

La Chambre de Commerce accueille également favorablement le renforcement de la bonification d'impôt pour investissement. Pour les investissements et dépenses d'exploitation réalisés dans le cadre de la transformation digitale ou de la transition écologique et énergétique de l'entreprise, le taux est porté de 18% à 21%. **La Chambre de Commerce estime néanmoins que le renforcement proposé pourrait être davantage ambitieux et recommande de porter le taux de la bonification de 21% à 25%**[13].

Parallèlement, le taux applicable à certains investissements en biens amortissables corporels passe de 6% à 9%, de sorte que le taux cumulé peut également atteindre 21% pour les investissements éligibles. Cette évolution, dont le coût budgétaire supplémentaire est estimé à 20 millions d'euros en 2027 et les années suivantes, est pleinement cohérente avec l'objectif de productivité : elle soutient directement la modernisation de l'appareil productif plutôt qu'une simple réduction générale de la charge fiscale.

Le projet de budget 2027 comporte d'autres modifications allant dans le sens d'un environnement fiscal plus favorable à l'activité économique. La Chambre de Commerce salue cette orientation générale. Elle réitère néanmoins sa demande d'une feuille de route

[13] L'argumentaire de la Chambre de Commerce sur ce point est détaillé dans la partie VII du présent avis.

fiscale pluriannuelle. L'attractivité fiscale ne dépend pas uniquement du niveau d'un taux, mais également de la stabilité, de la lisibilité et de la prévisibilité du système. Cette nécessité est renforcée par les transformations de la fiscalité internationale, notamment la mise en œuvre du Pilier 2, qui réduisent la marge de manœuvre disponible pour certains instruments traditionnellement utilisés dans la concurrence fiscale.

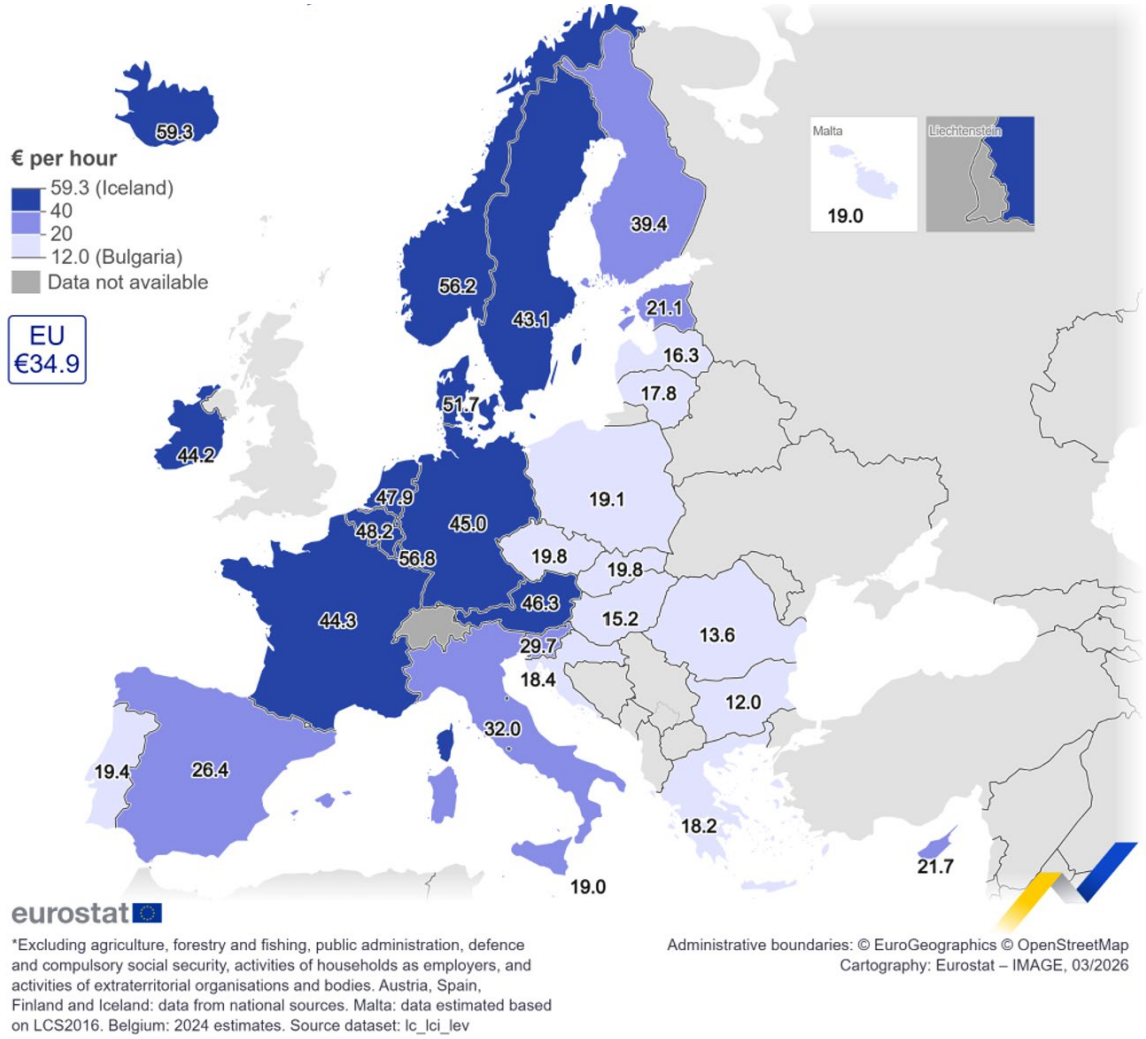
L'enjeu est donc de construire une fiscalité qui ne cherche pas uniquement à préserver les recettes existantes, mais qui élargisse la base taxable en attirant des investissements, des activités et des contribuables nouveaux.

3. Coût du travail : éviter l'accumulation des handicaps

Le redressement de la compétitivité fiscale risque cependant de produire des effets limités si, dans le même temps, le désavantage compétitif lié au coût du travail continue à s'accroître.

Le Luxembourg est désormais le pays de l'UE où le coût horaire moyen du travail est le plus élevé. Selon Eurostat, il atteignait 56,8 euros par heure en 2025, contre 55,2 euros en 2024, soit une nouvelle progression de 2,9%. A titre de comparaison, la moyenne s'établit à 34,9 euros dans l'UE et à 38,2 euros dans la Zone euro.

Graphique 15 : Coût horaire du travail dans l'Union européenne en 2025
Entreprises de 10 salariés ou plus, en euros

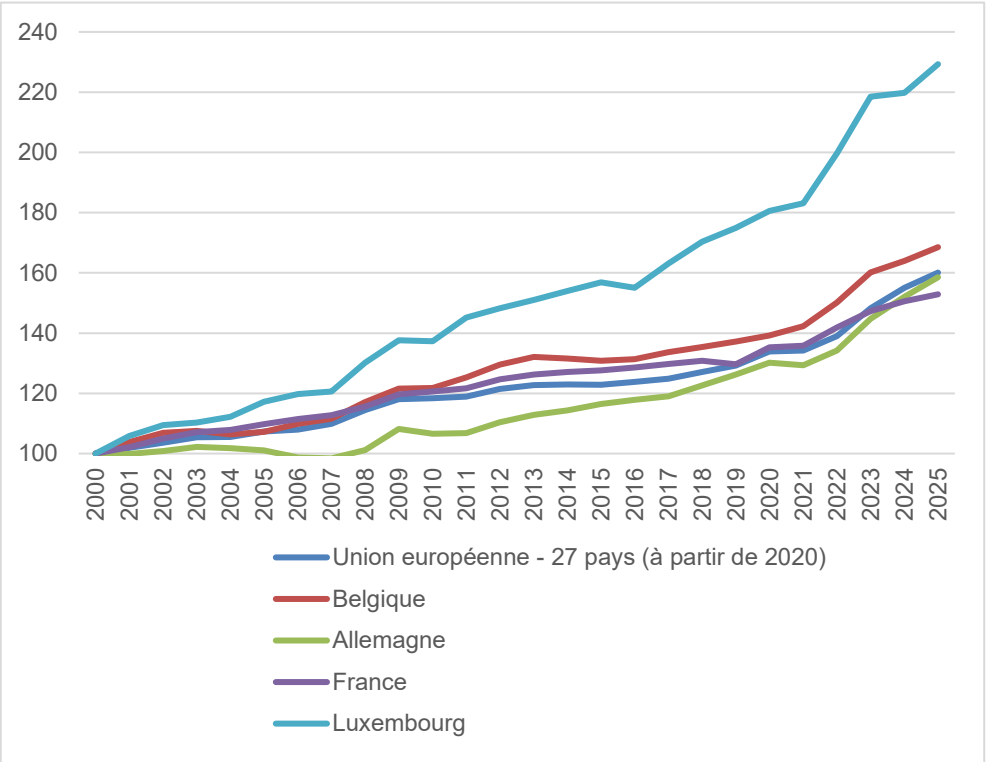


Source : Eurostat.

Le niveau élevé du coût horaire du travail n'est toutefois qu'une partie du problème. Pour apprécier pleinement la compétitivité-coût d'une économie, il convient également de tenir compte de l'évolution de la productivité. Le coût salarial unitaire nominal (CSU)[14], qui rapporte le coût du travail à la quantité de valeur produite, permet précisément de mettre en relation ces deux dimensions. Son évolution est particulièrement préoccupante au Luxembourg. En base 100 en 2000, l'indice luxembourgeois approche 230 en 2025, contre environ 169 en Belgique, 160 en Allemagne et dans l'UE et 153 en France. L'écart, déjà perceptible au cours des années 2000 et 2010, s'est surtout fortement creusé depuis 2021. Autrement dit, le coût du travail nécessaire pour produire une unité de valeur ajoutée a augmenté beaucoup plus rapidement au Luxembourg que chez ses principaux partenaires et concurrents.

[14] Le coût salarial unitaire nominal, exprimé sur la base des heures travaillées, rapporte la rémunération nominale par heure à la productivité réelle horaire du travail. Son évolution dépend donc conjointement de la progression de la rémunération du travail et de celle de la productivité. Une augmentation du coût salarial unitaire signifie que la rémunération progresse plus rapidement que la production réelle par heure travaillée. Source : Eurostat, *« Labour productivity and unit labour costs — annual data »*

Graphique 16 : Coût salarial unitaire nominal basé sur les heures travaillées
2000=100



Source : Eurostat ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Cette évolution résulte de la combinaison de deux tendances déjà mises en évidence par la Chambre de Commerce : d'une part, une progression rapide des rémunérations et, d'autre part, une productivité du travail qui ne progresse plus suffisamment pour absorber cette hausse des coûts. C'est précisément cette divergence qui constitue le principal risque pour la compétitivité-coût du Luxembourg. Des salaires élevés ne constituent pas en eux-mêmes un handicap lorsqu'ils s'accompagnent d'une productivité élevée ; ils le deviennent lorsque les coûts salariaux augmentent durablement plus vite que la productivité. Le décrochage du coût salarial unitaire montre ainsi que la réponse ne peut pas reposer uniquement sur la modération des coûts : elle doit également, et surtout, passer par le retour des gains de productivité.

Le projet de budget 2027 doit être analysé dans ce contexte. A compter du 1er janvier 2027, le salaire social minimum (SSM) sera revalorisé de 3,8% pour atteindre 2.876,60 euros par mois pour un salarié non qualifié. Cette revalorisation résulte de l'adaptation légale du SSM à l'évolution du salaire moyen observée en 2024 et 2025.

Le coût brut supplémentaire pour les entreprises luxembourgeoises est évalué à 113 millions d'euros par an. Afin d'en atténuer l'impact en 2027, l'Etat prendra temporairement à sa charge, via la Mutualité des employeurs, l'équivalent de 1,3 point de pourcentage de cette hausse, soit

48,3 millions d'euros[15]. De plus, en 2027, le taux de remboursement de la rémunération maintenue par l'entreprise pour un salarié en incapacité de travail passe de 80% à 85%, **soutien ciblé que la Chambre de Commercer salue.** Cela explique notamment la progression de 28,53% de la contribution de l'Etat au financement de la Mutualité des employeurs pour 2027. Cette intervention constitue une mesure bienvenue pour les entreprises concernées, en particulier celles qui emploient une proportion importante de salariés rémunérés au voisinage du salaire social minimum. **Elle doit néanmoins être correctement qualifiée : il s'agit d'une contribution unique pour l'exercice 2027, alors que le relèvement du salaire social minimum est, lui, structurel. De plus, si le principe de la compensation doit être salué, ses modalités concrètes devront garantir une mise en œuvre simple et concomitante à la hausse du SSM et un décaissement doit être effectué au profit des entreprises afin d'alléger immédiatement leur trésorerie, un crédit sur les cotisations n'étant une solution idoine.**

Tableau 31 : Evolution de la contribution de l'Etat au financement de la Mutualité des employeurs

En milliers d'euros

	2026 budget voté	2027	2028	2029	2030
Contribution de l'Etat au financement de la Mutualité des employeurs *(Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)*	288.100	370.300	316.600	339.100	355.400
Variation		*28,53%*	*-14,50%*	*7,11%*	*4,81%*

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2027 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Le recours au crédit d'impôt salaire social minimum (CISSM) constitue de ce point de vue une approche différente. Son montant passera de 81 à 179 euros par mois au 1er janvier 2027, puis à 200 euros à compter du 1er juillet. Contrairement à une augmentation supplémentaire du salaire brut, cette mesure améliore le revenu disponible des salariés concernés sans accroître directement le coût salarial supporté par l'employeur. La Chambre de Commerce avait déjà plaidé en faveur d'instruments permettant de soutenir le pouvoir d'achat net sans détériorer simultanément la compétitivité-coût. **Elle considère dès lors que ce mécanisme va dans la bonne direction.**

Pour autant, l'effet du relèvement du SSM ne se limite pas aux salariés directement rémunérés au minimum légal. Dans les secteurs caractérisés par une forte concentration des rémunérations dans le bas de l'échelle, une augmentation du salaire minimum peut entraîner des effets de second tour afin de préserver les écarts liés à la qualification, à l'ancienneté ou aux responsabilités. Le commerce, l'HORECA, la construction, certains services ou encore le transport sont particulièrement exposés à ce phénomène. Les augmentations salariales qui

[15] La Chambre de Commerce renvoie, pour l'ensemble de ses considérations, à son avis au sujet du projet de loi n°8847 relatif au versement d'une contribution unique, pour l'exercice 2027, à la Mutualité des employeurs suite au relèvement du salaire social minimum (7284DPA/SBE).

résulteront de ce phénomène, ne seront, elles, pas compensées. **Une procédure structurée associant les partenaires sociaux devrait permettre d'apprécier toute future revalorisation du SSM sur la base d'indicateurs économiques et sociaux objectifs, afin de mieux tenir compte de la réalité économique et d'assurer davantage de prévisibilité aux entreprises.**

A cette hausse viennent s'ajouter d'autres pressions sur le coût du travail. Le taux global de cotisation au régime général de pension est passé de 24% à 25,5% en 2026, avec une augmentation de la part employeur. Par ailleurs, la programmation budgétaire anticipe déjà une hausse du taux de cotisation à l'assurance maladie-maternité, de 5,6% à 5,85%, sous réserve des décisions qui doivent être prises dans le cadre de la quadripartite. Pris séparément, chacun de ces ajustements peut sembler absorbable. Pris ensemble, ils contribuent à accroître progressivement un différentiel de coûts déjà très élevé.

La Chambre de Commerce rappelle également sa position constante sur le mécanisme d'indexation automatique et généralisée des salaires[16]. Elle propose une réforme reposant sur trois dimensions : ne pas déclencher plus d'une tranche indiciaire par an afin d'améliorer la prévisibilité pour les entreprises ; protéger intégralement les bas revenus tout en introduisant une modulation pour les rémunérations les plus élevées ; et faire évoluer la composition du panier de référence vers une consommation plus durable.

La Chambre de Commerce considère qu'une réflexion sur ce mécanisme demeure indispensable. La question n'est pas de remettre en cause l'objectif de protection du pouvoir d'achat, mais de s'assurer que son mode de mise en œuvre ne dégrade pas progressivement la capacité des entreprises luxembourgeoises à créer de l'activité et de l'emploi. **La Chambre de Commerce regrette, dans ce contexte, que le Gouvernement continue d'écarter toute évolution du mécanisme luxembourgeois d'indexation automatique, alors même que la Belgique**[17]**, autre pays européen appliquant un système d'indexation automatique, a engagé en 2026 une réforme visant à en limiter les effets pour les rémunérations les plus élevées.**

4. Mobiliser et attirer les talents

La disponibilité de la main-d'œuvre reste un autre déterminant fondamental de la compétitivité luxembourgeoise. Le modèle économique national s'est développé grâce à une capacité exceptionnelle à attirer des travailleurs issus de la Grande Région et du reste du monde. Cette capacité constitue toujours un avantage majeur, mais plusieurs signaux invitent à la vigilance.

Le marché du travail présente aujourd'hui une situation paradoxale. Les entreprises continuent de faire état de difficultés de recrutement pour certains profils, tandis que le nombre de demandeurs d'emploi augmente. En août 2026, l'ADEM recensait 20.136 demandeurs

[16] La proposition de la Chambre de Commerce sur une évolution du système d'indexation avait été développée au moment des élections de 2023 et décrite dans son livret « Maintenir et accroître l'attractivité et la compétitivité du modèle économique ».

[17] Depuis le 1er juin 2026, la Belgique applique un mécanisme dit d'« index centimes » : pour les salaires de référence supérieurs à 4.000 euros bruts par mois, seule la partie jusqu'à 4.000 euros bénéficie intégralement de l'indexation, la fraction supérieure étant soumise à une modération salariale de 2%. Le dispositif doit être appliqué une seconde fois à partir du 1er janvier 2028, sous réserve d'un éventuel report.

d'emploi résidents disponibles[18], soit 11,5% de plus qu'un an auparavant. Le taux de chômage corrigé des variations saisonnières atteignait 6,5%. Le scénario retenu pour le projet budget 2027 table encore sur un taux de chômage de 6,3%.

Cette évolution suggère que les difficultés du marché du travail ne relèvent plus uniquement d'une insuffisance quantitative de main-d'œuvre. Elles traduisent également un problème croissant d'adéquation entre compétences disponibles et besoins des entreprises.

Le premier levier doit donc être celui de la mobilisation de la main-d'œuvre disponible. Le fonds pour l'emploi constitue le principal instrument budgétaire en la matière. Ses dépenses programmées passeraient de 1,261 milliard d'euros en 2026 à 1,486 milliard en 2027, soit une progression de près de 18%. Les indemnités de chômage atteindraient à elles seules 649,9 millions d'euros, les actions destinées à combattre le chômage des jeunes 45,2 millions et les actions en faveur de l'emploi 740,4 millions.

Tableau 32 : Evolution des dépenses du fonds pour l'emploi entre 2026 et 2030
En milliers d'euros

	2026 prévisions	2027	2028	2029	2030
Dépenses totales fonds pour l'emploi	**1.261.131**	**1.486.306**	**1.608.842**	**1.732.270**	**1.832.535**
Variation		*17,86%*	*8,24%*	*7,67%*	*5,79%*
En % du PIB	1,31%	1,48%	1,52%	1,55%	1,55%
dont 1) Indemnités chômage	559.000	649.900	684.300	709.900	718.700
Variation		*16,26%*	*5,29%*	*3,74%*	*1,24%*
dont 2) Actions pour combattre le chômage des jeunes	23.300	45.200	49.800	53.200	53.800
Variation		*93,99%*	*10,18%*	*6,83%*	*1,13%*
dont 3) Actions en faveur de l'emploi	637.092	740.356	821.688	913.842	1.002.697
Variation		*16,21%*	*10,99%*	*11,22%*	*9,72%*
dont 4) Section spéciale (formation)	41.689	50.800	53.054	55.328	57.338
Variation		*21,85%*	*4,44%*	*4,29%*	*3,63%*

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Ces fortes progressions rendent d'autant plus nécessaire une analyse de l'efficacité des différents dispositifs. L'objectif ne peut être uniquement d'augmenter les crédits consacrés au marché du travail, mais de maximiser la proportion des demandeurs d'emploi qui retrouvent durablement une activité dans le secteur marchand. Les indicateurs de performance devraient notamment mesurer les taux de retour à l'emploi à six et douze mois selon les dispositifs, la durée moyenne du chômage ou encore la correspondance entre les formations financées et les métiers effectivement recherchés.

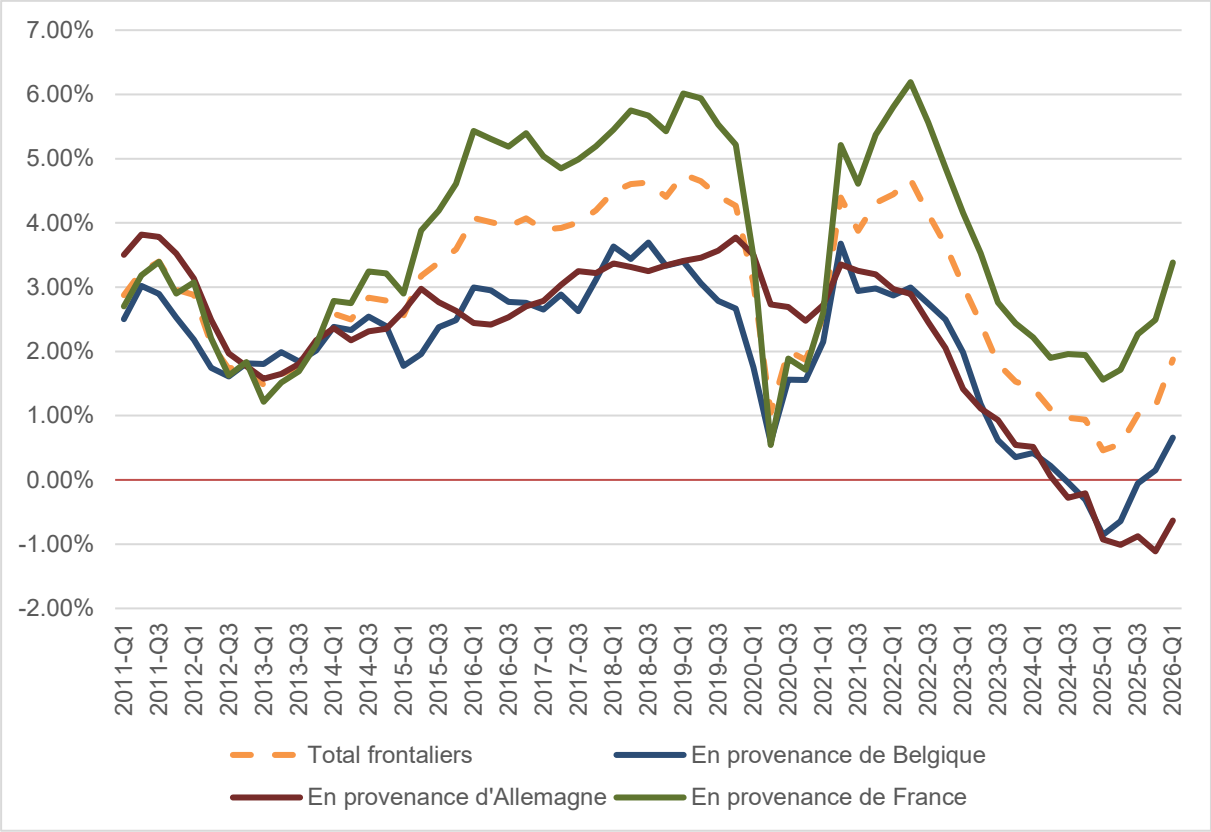
La formation constitue ici un levier essentiel. **La Chambre de Commerce rappelle sa demande de renforcer les instruments permettant aux entreprises de former**

[18] ADEM, Un taux de chômage qui augmente à 6,5%, malgré une dynamique soutenue en termes de postes vacants déclarés, 21 septembre 2026.

directement leurs salariés, notamment le cofinancement de la formation professionnelle continue. Dans un contexte de transformation digitale et environnementale rapide, l'adaptation des compétences existantes doit devenir aussi importante que le recrutement de nouveaux travailleurs.

Le deuxième levier demeure l'attraction des talents étrangers et frontaliers. Les travailleurs frontaliers représentent près de la moitié de l'emploi salarié luxembourgeois et constituent une ressource indispensable pour de nombreux secteurs. Leur dynamique s'était très nettement ralentie au cours des années précédentes. Les données les plus récentes montrent toutefois un léger redressement : à l'été 2026, l'amélioration de l'emploi privé bénéficie davantage aux frontaliers qu'aux résidents. Ce rebond est positif, mais il ne résout pas les contraintes structurelles qui pèsent sur l'attractivité du Luxembourg.

Graphique 17 : Evolution annuelle du nombre de salariés frontaliers, par pays de résidence
Données trimestrielles, variation sur un an en %



Source : STATEC ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Parmi ces contraintes figurent en premier lieu le logement et la mobilité. Pour de nombreux talents internationaux, le niveau des prix immobiliers réduit substantiellement l'avantage lié à une rémunération élevée. Pour les frontaliers, le temps consacré aux déplacements et les

restrictions relatives au télétravail pèsent sur l'attractivité relative d'un emploi au Luxembourg[19].

La fiscalité des personnes physiques joue également un rôle important. La modernisation du régime applicable aux impatriés engagée précédemment constitue une avancée positive. La future individualisation de l'impôt, annoncée pour 2028, pourrait également améliorer l'attractivité de certains profils, sous réserve de ses modalités définitives.

Enfin, la prolongation jusqu'à fin 2029 de la bonification d'impôt accordée en cas de recrutement de certains demandeurs d'emploi constitue un signal favorable.

5. L'innovation et l'intelligence artificielle, les moteurs de croissance de demain ?

La faiblesse de la productivité rend plus nécessaire encore une politique ambitieuse en matière d'innovation. Sur ce plan, la Chambre de Commerce avait salué dans son avis sur le projet budget 2026 présenté en novembre 2025 la très forte augmentation des crédits du fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé (dit « fonds de l'innovation »). Cette orientation est globalement confirmée par le projet de budget 2027.

Après 156 millions d'euros en 2025 et 299,1 millions en 2026, les dépenses inscrites au fonds de l'innovation atteindraient 290,7 millions d'euros en 2027. Elles reculeraient donc légèrement de 2,8% sur un an, mais resteraient près de deux fois supérieures à leur niveau de 2025. Surtout, le montant prévu pour 2027 est supérieur de près de 15% à ce que prévoyait encore la programmation budgétaire publiée il y a un an. Le Gouvernement confirme donc clairement la priorité accordée à l'innovation.

Une vigilance doit toutefois être appliquée à l'exécution budgétaire. Pour 2027, les dépenses théoriques du fonds de l'innovation s'élèvent à 290,7 millions d'euros, mais la programmation intègre plus de 50 millions de moins-values, conduisant à des dépenses ajustées de 240,6 millions. Cet écart n'est pas nécessairement problématique en soi (les projets innovants présentent par nature des calendriers incertains), mais il confirme la nécessité de distinguer systématiquement l'annonce d'une enveloppe budgétaire de la façon dont elle a été effectivement engagée.

[19] L'étude LUXTALENT, consacrée aux primo-arrivants immigrés et frontaliers sur le marché du travail luxembourgeois entre 2002 et 2024, montre ainsi qu'environ 30% quittent le marché du travail luxembourgeois dans l'année suivant leur arrivée et 50% endéans les cinq ans. Cette forte rotation concerne aussi bien les immigrés que les travailleurs frontaliers. Pour les primo-arrivants résidents interrogés dans la seconde partie de l'étude, le coût du logement constitue, à 66%, de loin le premier facteur susceptible de les inciter à quitter le Luxembourg, devant l'éloignement familial et les opportunités professionnelles à l'étranger. Pour les frontaliers, les difficultés de mobilité constituent parallèlement une contrainte structurelle : les travaux du LISER soulignent le poids des déplacements quotidiens et de la congestion, tandis que les possibilités de télétravail restent encadrées par les règles fiscales et sociales transfrontalières.

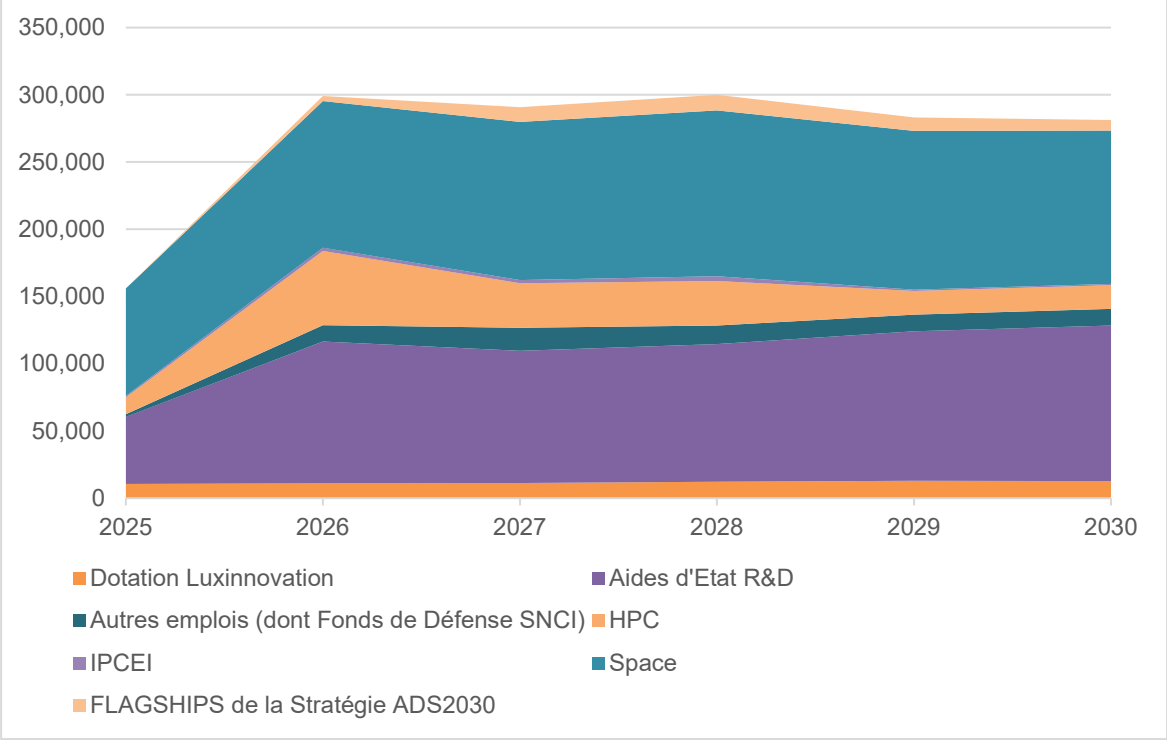
Tableau 33 : Evolution des dépenses du fonds de l'innovation entre le budget 2026 et le projet de budget 2027
En milliers d'euros et %

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Dépenses du fonds de l'innovation **selon le budget 2026**	189.611	288.496	253.566	253.339	251.882	/
Dépenses du fonds de l'innovation **selon le projet de budget 2027**	156.011	299.149	290.733	300.013	283.286	281.248
Variation		*91,75%*	*-2,81%*	*3,19%*	*-5,58%*	*-0,72%*
Ecart	**-33.600**	**10.653**	**37.167**	**46.674**	**31.404**	**/**

Sources : Loi de programmation financière pluriannuelle 2025-2029 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

La composition des dépenses est particulièrement instructive. En 2027, 98,2 millions d'euros seraient consacrés aux aides d'Etat, dont 84,2 millions d'euros aux dispositifs de recherche et développement. Le volet « Space » représenterait 117,6 millions d'euros, contre 109 millions d'euros en 2026. Les dépenses relatives aux infrastructures de calcul à haute performance atteindraient 33,2 millions d'euros, comprenant notamment MeluXina, l'AI Factory et 15 millions d'euros destinés à MeluXina II. A ces montants s'ajoutent 10,8 millions d'euros consacrés aux projets phares de la stratégie ADS2030, parmi lesquels la Luxembourg Cybersecurity Factory, « AI for Space Sustainability », le Climate Service Center et un projet consacré à l'énergie.

Graphique 18 : Evolution et répartition des dépenses du fonds de l'innovation
En milliers d'euros



Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

La Chambre de Commerce accueille très favorablement ces orientations. Elles correspondent à plusieurs enjeux essentiels : augmenter la capacité d'innovation du tissu économique existant, attirer de nouvelles activités à forte valeur ajoutée et créer les infrastructures nécessaires au développement de technologies stratégiques.

La montée en puissance de l'IA est particulièrement importante. L'AI Factory, MeluXina AI, MeluXina II, le Deep Tech Lab, le Quantum Competence Center et les différents hubs spécialisés donnent progressivement une traduction budgétaire aux stratégies nationales relatives aux données, à l'IA et aux technologies quantiques. L'enjeu doit désormais être celui de leur diffusion effective dans l'économie.

En effet, une infrastructure technologique, aussi performante soit-elle, ne génère de productivité que si elle est effectivement utilisée par les entreprises et transformée en nouveaux produits, nouveaux services ou nouveaux processus de production. La politique publique devra donc suivre non seulement les montants engagés, mais également le nombre d'entreprises utilisatrices, les investissements privés déclenchés ou encore les gains de productivité observés.

En matière d'adoption de l'IA, le financement est un point crucial. Ainsi, la Chambre de Commerce salue le crédit d'impôt « start-up » qui donne un signal positif au marché, mais constate que son ampleur reste modeste sachant que le déchet fiscal est limité à 5 millions d'euros par année sur toute la programmation pluriannuelle. Or, il faut éviter à tout prix que de jeunes entreprises innovantes ne se délocalisent par manque d'un accès assez rapide aux financements, parfois très importants, dont elles ont besoin. Au-delà des financements publics, les projets d'IA doivent pouvoir être soutenus par l'investissement privé. Il s'agit notamment de créer des véhicules juridiques adaptés et des avantages fiscaux attractifs afin d'encourager les investissements dans l'IA à moyen et long termes et de développer le capital-risque pour financer la création ou la croissance d'entreprises risquées à fort potentiel. De telles mesures permettraient de faire du Luxembourg un hub pour le financement de l'IA et d'attirer de nouveaux investisseurs. Un véritable cercle vertueux pourrait voir le jour si, en plus d'aider les entreprises déjà présentes au Luxembourg, le développement de ces outils permettait d'attirer au Luxembourg de nouvelles entreprises actives dans le secteur de l'IA, générant ainsi de nouvelles recettes fiscales, et complétant un écosystème en pleine expansion.

Outre ses impacts économiques, l'IA est devenue un levier stratégique central de souveraineté numérique, déterminant la capacité des Etats à maîtriser leur avenir économique et politique. Par conséquent, le Luxembourg se doit d'affirmer des ambitions fortes sur ce sujet.

La Chambre de Commerce renvoie à son rapport à « LuxAIhub : Faire du Luxembourg un hub de l'intelligence artificielle : attirer, former, innover et rayonner à l'international[20] », qui formule 30 recommandations concrètes, articulées autour d'1 condition préalable et de 6 orientations stratégiques.

[20] https://www.cc.lu/toute-linformation/actualites/detail/luxaihub-30-recommandations-pour-faire-du-luxembourg-un-hub-de-lintelligence-artificielle

6. La diversification en marche

Parallèlement à l'innovation, la diversification économique demeure une priorité pour réduire la dépendance du Luxembourg à quelques moteurs de croissance. Le spatial constitue désormais l'exemple le plus abouti d'une stratégie sectorielle conduite dans la durée. Les nouvelles dépenses liées à IRIS², au *Space campus* ou à l'IA appliquée au spatial confirment cette orientation. La cybersécurité, l'économie des données, les technologies quantiques, la santé ou encore les activités duales liées à la défense constituent d'autres relais potentiels.

La documentation budgétaire reste néanmoins très fragmentée lorsqu'il s'agit d'évaluer l'effort public global consacré à la diversification. Les crédits sont répartis entre plusieurs ministères, fonds spéciaux et lignes budgétaires. Comme elle l'avait déjà recommandé dans ses précédents avis, la Chambre de Commerce invite le Gouvernement à présenter un tableau consolidé par secteur de diversification, permettant de suivre les moyens mobilisés et les résultats obtenus.

Cette nécessité vaut également pour les zones d'activités économiques. La disponibilité du foncier demeure un facteur limitant pour l'implantation et l'expansion d'activités industrielles ou technologiques. En 2027, plusieurs crédits sont prévus pour la viabilisation, l'aménagement et l'équipement de zones nationales, spécifiques ou régionales, auxquels s'ajoutent des investissements dédiés à des infrastructures stratégiques comme le centre de contrôle IRIS² ou le *Space campus*.

La Chambre de Commerce soutient une politique plus volontariste en matière de foncier économique. Celle-ci doit s'accompagner d'une meilleure connaissance de la disponibilité réelle des parcelles, d'une accélération des procédures, d'une plus grande mutualisation des infrastructures et, lorsque cela est pertinent, du recours à des partenariats public-privé. Ceci afin que le pays puisse notamment être en capacité d'accueillir très rapidement des investissements étrangers qui cherchent un terrain d'atterrissage.

7. Place financière : protéger un moteur essentiel des recettes et de la croissance

La Place financière demeure l'un des piliers fondamentaux du modèle économique luxembourgeois. Son importance dépasse largement sa contribution directe à la valeur ajoutée et à l'emploi : elle irrigue les recettes fiscales et génère de nombreuses activités connexes[21].

Le projet de budget 2027 bénéficie d'un environnement encore favorable dans ce domaine. La bonne tenue du secteur financier contribue directement à la progression attendue des recettes d'IRC, de la taxe d'abonnement et de la TVA. Mais cette contribution rappelle également la dépendance des finances publiques luxembourgeoises aux performances d'un secteur particulièrement exposé aux fluctuations des marchés internationaux et aux décisions stratégiques de localisation de groupes financiers internationaux.

[21] Lire notamment le document de travail d'IDEA, La Place et le Luxembourg : analyse d'une heureuse dépendance

La taxe d'abonnement illustre cette importance. Son produit atteindrait 1,589 milliard d'euros en 2027, puis 1,834 milliard d'euros à l'horizon 2030. La prévision 2027 est d'ailleurs supérieure de quelque 172 millions d'euros à celle qui figurait encore dans la programmation accompagnant le projet de budget 2026.

Tableau 34 : Evolution des recettes de la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés
En milliers d'euros et %

	2026 budget voté	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**
Taxe d'abonnement sur les titres de société	1.374.000	1.589.000	1.667.000	1.749.000	1.834.000
Variation		*15,65%*	*4,91%*	*4,92%*	*4,86%*
Part du total des recettes de l'Administration centrale	**4,32%**	**4,68%**	**4,71%**	**4,69%**	**4,66%**

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2026 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

La Chambre de Commerce rappelle néanmoins sa position sur cette taxe. Malgré son rendement budgétaire élevé, la taxe d'abonnement constitue une spécificité luxembourgeoise susceptible de peser sur la compétitivité de la Place, dans un environnement où les juridictions financières européennes et internationales cherchent elles aussi à attirer les fonds d'investissement. L'exonération accordée aux ETF gérés activement a constitué une première évolution positive. **La Chambre de Commerce continue à plaider pour une réflexion plus large sur l'avenir de cet impôt et, à terme, sur sa réduction progressive, en tenant évidemment compte de son poids dans les recettes publiques.**

La baisse générale de l'IRC prévue pour 2027 bénéficiera par ailleurs directement au secteur financier, qui demeure le premier contributeur à cet impôt. Elle constitue donc également une mesure d'attractivité de la Place.

Le projet de budget 2027 comporte en outre plusieurs évolutions intéressantes concernant les moyens consacrés au développement de la Place. Pour améliorer la lisibilité, les dépenses jusqu'ici regroupées sous la ligne générale « développement de la Place financière » sont en partie ventilées différemment. Une nouvelle ligne consacrée au soutien à l'innovation numérique dans la finance est créée et dotée de 2,463 millions d'euros. Parallèlement, la ligne générale consacrée au développement de la Place est fixée à 7,04 millions et le soutien à la finance durable progresse de 4,5 à 5,692 millions, soit une augmentation de 26,5%.

Cette nouvelle présentation doit être interprétée correctement : la baisse apparente de la ligne générale de 8,024 à 7,04 millions d'euros ne traduit pas un désengagement puisque la création parallèle de la ligne dédiée à l'innovation numérique porte l'ensemble de ces deux postes à plus de 9,5 millions d'euros.

Tableau 35 : Evolution des crédits consacrés au développement de la Place financière
En milliers d'euros et %

		2026 budget voté	2027	2028	2029	2030
Budget du ministère des Finances	**Développement de la place financière : dépenses diverses**	8.024	7.040	7.040	7.040	7.040
	Variation		*-12,26%*	*0,00%*	*0,00%*	*0,00%*
	Soutien au développement de la finance soutenable	4.500	5.692	5.692	5.692	5.692
	Variation		*26,49%*	*0,00%*	*0,00%*	*0,00%*
	Soutien à l'innovation numérique dans la finance		2.463	2.463	2.463	2.463
	Variation			*0,00%*	*0,00%*	*0,00%*
Budget du fonds Climat et Energie	**Projets, actions et mesures visant la finance durable**	2.000	3.000	3.500	3.500	4.000
	Variation		*50,00%*	*16,67%*	*0,00%*	*14,29%*

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

La Chambre de Commerce salue en particulier l'identification explicite de la transformation digitale comme un axe stratégique qui peut constituer un nouveau relais de croissance pour la Place.

A plus long terme, le défi consistera à élargir les moteurs de croissance de la Place. L'importance de la Place dans l'économie luxembourgeoise justifie de chercher à la renforcer, mais aussi de réduire sa vulnérabilité en diversifiant davantage les activités qui la composent.

8. Energie : passer des amortisseurs conjoncturels à une stratégie structurelle de compétitivité

L'accès à une énergie disponible, décarbonée et compétitive constitue désormais un déterminant central de la compétitivité. Depuis les débuts des crises énergétiques successives, les mesures publiques ont principalement cherché à amortir les hausses de prix pour les ménages et les entreprises. Ces interventions ont joué un rôle utile dans un contexte exceptionnel. Elles ne peuvent toutefois constituer une stratégie de long terme.

Il convient à cet égard de distinguer les aides destinées aux ménages de celles qui concernent effectivement les entreprises. La réduction de 4 centimes par kWh décidée en 2026 vise les consommateurs résidentiels. Les entreprises bénéficient, quant à elles, notamment de la prise en charge d'une partie des frais de réseau ainsi que de dispositifs spécifiques visant les secteurs particulièrement exposés.

Le projet de budget 2027 prévoit ainsi 13,5 millions d'euros en faveur des grands consommateurs industriels d'électricité et 5 millions d'euros pour les entreprises affectées par la hausse des prix des carburants. Le régime destiné aux entreprises électro-intensives vise les secteurs exposés à la concurrence internationale et associe le soutien au coût de l'énergie

à des obligations d'investissement dans la transition. Une part importante de l'aide doit ainsi être réinvestie au Luxembourg dans des projets contribuant notamment à l'efficacité énergétique, à l'électrification, au stockage, aux énergies renouvelables ou à la flexibilité de la demande.

La Chambre de Commerce accueille favorablement cette logique. Elle permet d'éviter qu'une aide temporaire destinée à réduire un handicap compétitif ne se transforme en simple subvention de fonctionnement permanente. Lier le soutien à des investissements réduisant durablement la consommation ou le coût énergétique contribue au contraire à traiter progressivement la cause du problème.

Le projet de budget 2027 augmente également les crédits consacrés à la compensation des coûts indirects liés au système européen d'échange de quotas d'émission (SEQE). L'enveloppe passe de 40 à 55 millions d'euros en 2027, notamment à la suite de l'élargissement des secteurs éligibles décidé au niveau européen. Cette évolution est bienvenue pour les entreprises industrielles confrontées simultanément à des prix élevés de l'électricité et au coût croissant de la décarbonation.

Mais le principal enjeu demeure structurel. Tant que les entreprises européennes seront durablement confrontées à des prix énergétiques sensiblement supérieurs à ceux de leurs concurrents américains ou asiatiques, les mécanismes de compensation ne pourront qu'atténuer le handicap. La priorité doit donc être de développer de nouvelles capacités de production d'électricité compétitive et décarbonée, de renforcer les interconnexions et les capacités de stockage, et d'accélérer les procédures d'autorisation des nouveaux projets.

Sur le volet national, les crédits du fonds climat et énergie consacrés aux projets d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique progresseraient de 25,95 millions d'euros en 2026 à 32,34 millions d'euros en 2027, soit +24,6%. Parmi ces crédits figurent 16,6 millions d'euros destinés aux projets communaux, 6,64 millions d'euros pour les installations photovoltaïques, 6 millions d'euros pour d'autres projets d'énergie renouvelable ou d'efficacité énergétique et 2,45 millions d'euros pour la géothermie de moyenne profondeur.

Tableau 36 : Evolution des dépenses du fonds climat et énergie consacrées aux projets d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique
En millions d'euros et %

	2025	2026 prévisions	2027	2028	2029	2030
5) Projets d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique - volet national	**8.315**	**25.950**	**32.340**	**42.200**	**51.600**	**40.900**
Variation		***212,09%***	***24,62%***	***30,49%***	***22,27%***	***-20,74%***
dont a) projets communaux	4.003	15.000	16.600	15.000	16.000	16.000
Variation		*274,72%*	*10,67%*	*-9,64%*	*6,67%*	*0,00%*
dont b) participations aux frais d'acquisition des installations de panneaux photovoltaïques	2.940	5.000	6.640	6.000	6.400	6.400
Variation		*70,07%*	*32,80%*	*-9,64%*	*6,67%*	*0,00%*
dont c) autres projets d'énergie renouvelable / efficacité énergétique		5.000	6.000	8.000	8.000	8.000
Variation			*20,00%*	*33,33%*	*0,00%*	*0,00%*
dont d) projets pilotes d'énergie renouvelable / efficacité énergétique (nouvelles technologies)	120	500	500	2.000	10.000	10.000
Variation		*316,67%*	*0,00%*	*300,00%*	*400,00%*	*0,00%*
dont e) prime d'encouragement pour l'électricité produite à partir de l'énergie éolienne, hydraulique, solaire et de la biomasse	1.252	450	150			
Variation		*-64,06%*	*-66,67%*			
dont f) géothermie de moyenne profondeur au Luxembourg et - en particulier - campagne de forages exploratoires			2.450	11.200	11.200	500
Variation				*357,14%*	*0,00%*	*-95,54%*

Sources : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030, calculs de la Chambre de Commerce.

La progression affichée en 2027 doit néanmoins être relativisée. Au moment de l'élaboration du projet de budget 2026, 38 millions d'euros étaient encore prévus pour cette même ligne en 2027. La nouvelle programmation ne retient plus que 32,34 millions d'euros, soit près de 15% de moins. Ce type de révision avait déjà été relevé dans les avis budgétaires précédents et témoigne des difficultés rencontrées pour transformer certains objectifs énergétiques en projets effectivement réalisables.

Tableau 37 : Evolution des dépenses du fonds climat et énergie consacrées aux projets d'énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique entre le budget 2026 et le projet de budget 2027
En milliers d'euros et %

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Dépenses du fonds climat et énergie - Projets d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique **selon le budget 2026**	24.500	30.550	38.000	41.000	45.500	
Dépenses du fonds climat et énergie - Projets d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique **selon le projet de budget 2027**	8.315	25.950	32.340	42.200	51.600	40.900
Variation		*212,09%*	*24,62%*	*30,49%*	*22,27%*	*-20,74%*
Ecart	**-16.185**	**-4.600**	**-5.660**	**1.200**	**6.100**	
	-66,06%	-15,06%	-14,89%	2,93%	13,41%	

Sources : Loi de programmation financière pluriannuelle 2025-2029, Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

La Chambre de Commerce considère que l'effort en faveur des énergies renouvelables ne peut donc se limiter à l'augmentation des enveloppes financières. La disponibilité du foncier, la longueur des procédures, les autorisations, les capacités de raccordement au réseau et l'acceptabilité locale sont tout aussi déterminantes. La simplification et l'accélération des procédures sont désormais des instruments de politique énergétique au même titre que les subventions.

Compte tenu de la taille de son territoire et de ses capacités limitées de production, le Luxembourg ne pourra pas atteindre ses objectifs énergétiques et climatiques par le seul développement de capacités nationales. La politique énergétique doit donc nécessairement s'inscrire dans une dimension européenne et internationale, notamment à travers les mécanismes de coopération en matière d'énergies renouvelables prévus par la législation européenne. Le fonds climat et énergie constitue le principal instrument budgétaire de cette politique. Au total, les mesures internationales financées par le fonds représenteraient 144,5 millions d'euros en 2027, contre 169,2 millions d'euros en 2026, soit une diminution de 14,6%. Ce montant recouvre toutefois des interventions de nature différente. Près de la moitié, soit 68,5 millions d'euros, relève du financement climatique international, à travers notamment des projets multilatéraux, bilatéraux ou conduits avec des organisations non gouvernementales.

Les engagements plus directement liés à la politique énergétique représentent pour leur part environ 75,7 millions d'euros en 2027. Ils comprennent 2,5 millions d'euros consacrés à des projets internationaux d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique et, surtout, 73,2 millions d'euros de mesures de coopération européenne. Parmi celles-ci, 14,5 millions sont prévus au titre des transferts statistiques avec d'autres Etats membres et 58,7 millions d'euros

dans le cadre des mécanismes européens de financement des énergies renouvelables. Ce dernier poste progresse par rapport aux 55 millions d'euros inscrits en 2026.

La Chambre de Commerce considère ces mécanismes de coopération comme nécessaires et pertinents. Dans un système électrique européen de plus en plus intégré, il serait économiquement peu efficient de vouloir atteindre chaque objectif national exclusivement par une production située sur le territoire luxembourgeois. Les mécanismes de coopération permettent notamment de financer des capacités renouvelables là où les conditions naturelles et économiques sont les plus favorables, tout en contribuant aux objectifs luxembourgeois.

Cette stratégie ne doit toutefois pas devenir un substitut au développement des capacités nationales. Le recours aux projets internationaux doit aller de pair avec une politique volontariste de production d'électricité décarbonée au Luxembourg, ainsi qu'avec le renforcement des interconnexions permettant d'acheminer effectivement l'électricité depuis les zones de production vers les centres de consommation.

Au-delà de la seule comptabilisation des objectifs renouvelables, la priorité doit être de garantir aux entreprises une énergie disponible, décarbonée et à un coût compétitif. **La Chambre de Commerce appelle donc à inscrire les engagements internationaux du Luxembourg dans une véritable stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement, reposant sur le développement des capacités de production, des réseaux transfrontaliers, du stockage et d'un mix énergétique suffisamment diversifié pour limiter les risques de hausse de prix et de faible disponibilité.**

PARTIE IV

INVESTIR

Concentrer les moyens sur ce qui prépare l'avenir

1. Logement : de nouveaux moyens face à une crise persistante

Après la phase aiguë de la crise immobilière observée entre 2022 et 2024, le marché résidentiel luxembourgeois présente désormais des signes d'amélioration. Ces progrès demeurent toutefois très inégaux ; le marché des logements existants ayant retrouvé un niveau d'activité proche de celui observé avant la crise, tandis que celui des appartements en construction reste profondément déprimé. Au deuxième trimestre 2026, seules 225 ventes d'appartements en construction ont été enregistrées, soit près de 68% de moins que la moyenne des deuxièmes trimestres de 2017 à 2021.

La stabilisation des prix ne doit dès lors pas être confondue avec une résolution de la crise du logement. Elle reflète principalement un rééquilibrage du marché après la correction des années précédentes. La faiblesse persistante de la construction neuve continue d'alimenter le déficit structurel de logements et les tensions sur le marché locatif. Au premier trimestre 2026, les loyers annoncés des appartements progressaient encore de 4,4% sur un an, contre une inflation de 1,6%.

La reprise du marché de l'existant masque ainsi la persistance d'un problème structurel de production. Les logements qui ne sont pas lancés aujourd'hui manqueront au marché dans plusieurs années, alors même que les besoins courants restent élevés et que le recul de la construction intervenu depuis 2022 a créé un déficit supplémentaire qui ne se résorbera pas spontanément.

Dans ce contexte, le projet de budget 2027 mobilise des moyens importants et introduit plusieurs instruments destinés à soutenir simultanément la production privée et le développement du parc abordable. La question centrale n'est toutefois plus seulement celle des montants annoncés, mais celle de leur capacité à déclencher de nouveaux projets et à produire rapidement des logements effectivement disponibles.

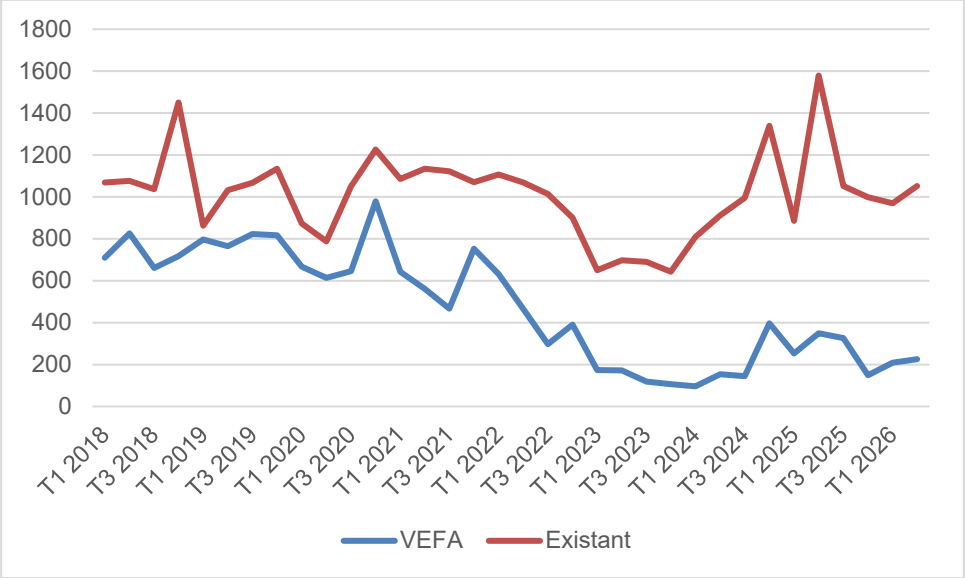
La reprise de la construction dépend ainsi d'une chaîne de conditions complémentaires, de l'attractivité de l'investissement jusqu'à la capacité effective de réaliser les projets :

Fiscalité	Investisseurs	Financement	Autorisations/permis	Construction
Prix net après impôts et droits	Attractivité et rendements locatifs	Apport, préventes et capacité d'emprunt	Planification, permis et sécurité juridique	Délais, coûts, capacités de production

1.1. Le diagnostic auquel doit répondre le budget : une reprise limitée au marché de l'existant

Le changement de conjoncture observé depuis 2025 est réel, mais il ne concerne pas de manière uniforme les différents segments du marché. Le marché des logements existants a retrouvé un niveau d'activité sensiblement supérieur à celui observé durant la phase la plus aiguë de la crise. Celui des appartements en construction demeure, à l'inverse, très éloigné de ses niveaux antérieurs.

Graphique 19 : Nombre trimestriel de ventes d'appartements existants et en construction



Source : STATEC.

Cette distinction est essentielle pour apprécier les mesures budgétaires. Une progression du nombre total de transactions peut témoigner d'une amélioration de la liquidité du marché et de la confiance des ménages, sans pour autant augmenter l'offre de logements. A l'inverse, la vente des logements en l'état futur d'achèvement (VEFA) conditionne directement le lancement de nouveaux projets, les promoteurs devant généralement atteindre un certain niveau de préventes pour accéder au financement bancaire et engager les travaux.

Les contraintes de financement concernent également les acquéreurs. L'exigence d'un apport personnel pouvant atteindre 20% constitue un obstacle pour de nombreux ménages, y compris lorsque leur capacité à supporter les mensualités est suffisante. La Chambre de Commerce prend acte de l'engagement du ministre des Finances de poursuivre les discussions avec la CSSF et la Banque centrale du Luxembourg et attend les suites concrètes de ces travaux.

La faiblesse persistante des ventes en VEFA continue donc de peser sur l'ensemble de la chaîne de production : promoteurs, entreprises de construction, bureaux d'études, architectes et fournisseurs. Elle risque également d'entretenir les tensions futures sur les prix et les loyers

si le redressement de la demande n'est pas accompagné d'une reprise suffisamment rapide de l'offre.

Cette crise prolongée a déjà entamé la capacité productive du secteur. Alors que l'emploi total a progressé de 3,6% entre septembre 2022 et septembre 2025, le secteur de la construction a perdu près de 4.500 emplois salariés[22], soit une diminution de l'ordre de 9%. Les difficultés ont notamment touché la construction de bâtiments résidentiels et non résidentiels, qui enregistrait encore une baisse marquée de ses effectifs au cours de l'année 2025.

Cette évolution ne constitue pas seulement une conséquence sociale de la crise immobilière. Elle peut devenir un obstacle à la reprise elle-même. La perte de salariés expérimentés, de compétences techniques et de capacités organisationnelles ne pourra pas nécessairement être compensée rapidement lorsque les commandes repartiront. Des entreprises qui réduisent durablement leurs effectifs, réorientent leur activité ou disparaissent ne seront plus immédiatement disponibles pour réaliser les logements dont le pays a besoin.

Le soutien à la politique de l'offre répond donc à une double nécessité : remettre des projets en chantier et préserver l'appareil productif qui permettra de les réaliser. Une intervention excessivement tardive ferait courir le risque que le redressement de la demande se heurte à une capacité de production amoindrie, avec pour conséquences de nouveaux retards, des tensions sur les compétences et une pression accrue sur les coûts.

La fiscalité peut contribuer à améliorer l'équation économique des projets, à soutenir les préventes et à favoriser le retour des investisseurs. Elle ne lève toutefois pas, à elle seule, les contraintes liées au financement, au coût de la construction, au foncier, aux autorisations et aux délais de réalisation. **Elle doit dès lors s'inscrire dans une stratégie plus large visant à préserver les entreprises, accélérer les procédures et restaurer durablement la capacité de production**, la situation restant préoccupante avec des besoins estimés entre 6.000 et 7.500 nouveaux logements par an.

1.2. Un effort budgétaire renforcé, mais difficile à relier aux logements produits

Le projet de budget 2027 confirme la priorité accordée au logement. Les investissements directs et indirects de l'Administration centrale dans ce domaine augmentent sensiblement en 2027. Cette progression intervient alors que le montant total des investissements publics diminue légèrement par rapport à 2026, ce qui renforce la part relative consacrée au logement.

[22] Réponse du Ministre du Travail et du Ministre de la Fonction publique du 19 août 2026 à la question parlementaire n°4146 du 26 mai 2026.

Tableau 38 : Investissements directs et indirects de l'Administration centrale dans le logement
En millions d'euros et %

	2026 prévisions	2027	2028	2029	2030
Logement	446	514	505	416	382
Variation		*15,2%*	*-1,8%*	*-17,6%*	*-8,2%*
% du PIB	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%	0,3%
Investissements (directs et indirects)	**4 497**	**4 467**	**4 507**	**4 720**	**4 992**
% du PIB	4,7%	4,4%	4,3%	4,2%	4,2%
Part relative Logement	**9,9%**	**11,5%**	**11,2%**	**8,8%**	**7,7%**

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce

La Chambre de Commerce salue cette priorisation. Elle relève que la part du logement dans les investissements totaux dépasserait 11% en 2027 et 2028, contre environ 7% dans la programmation précédente. Elle note néanmoins que la trajectoire pluriannuelle présente un profil préoccupant : après leur progression, les investissements consacrés au logement diminuent sensiblement à partir de 2029.

Les logements dont le financement est engagé en 2027 ne seront, pour une large part, disponibles qu'après plusieurs années. Une réduction des crédits au moment où la première vague de projets commencera seulement à produire ses effets risquerait dès lors d'interrompre prématurément l'effort entrepris.

Ce recul apparaît d'autant plus difficile à interpréter que les besoins ne se limitent pas à la production courante nécessaire pour répondre à la croissance démographique et au renouvellement du parc. A ces besoins s'ajoute désormais le déficit exceptionnel accumulé pendant le ralentissement de la construction entre 2022 et 2025.

Parallèlement, la contraction de l'emploi dans la construction montre que les conditions d'une reprise rapide se dégradent avec le temps. Maintenir un effort budgétaire crédible et prévisible au-delà de 2028 est donc également nécessaire pour donner de la visibilité aux entreprises et les inciter à conserver, recruter ou reconstituer les capacités nécessaires.

Le *« Housing Bond »* : un instrument intéressant dont l'additionnalité doit être démontrée

La création d'un *Housing Bond* de 250 millions d'euros doit permettre de mobiliser l'épargne privée en faveur du financement du logement abordable. La Chambre de Commerce accueille favorablement cette volonté d'orienter l'épargne vers une priorité nationale d'investissement, à l'instar du *« Defence Bond »* qui avait rapidement été souscrit, particulièrement par les particuliers résidant au Luxembourg.

Le projet de loi n°8843 prévoit une émission en janvier 2027, en euros, avec une maturité de trois ans et comme pour le « *Defence Bond* » une exonération intégrale des intérêts

pour les personnes physiques résidentes, sans plafond. Les titres pourraient aussi conserver cet avantage après acquisition sur le marché secondaire.

Une émission obligataire ne crée toutefois pas, en elle-même, de terrains disponibles, de capacité opérationnelle supplémentaire ou de projets prêts à être réalisés. Sa valeur ajoutée dépendra de la capacité à affecter rapidement les fonds levés à des projets matures et véritablement additionnels.

La Chambre de Commerce estime que la mise en place du *Housing Bond* devrait s'inscrire dans une approche globale, reposant sur une complémentarité entre le financement public du logement abordable et l'investissement privé direct dans le logement. Si ces deux formes d'investissement répondent à des logiques distinctes, la Chambre de Commerce estime qu'il convient de veiller à leur complémentarité, afin que la mobilisation de l'épargne au travers du *Housing Bond* s'accompagne également de conditions suffisamment attractives pour maintenir l'investissement privé direct dans la production de logements.

La Chambre de Commerce souligne le rôle que peut jouer l'investissement privé dans le développement de l'offre de logements. La présence d'investisseurs lors de la commercialisation de logements neufs peut notamment contribuer à faciliter le lancement et le financement de nouveaux projets immobiliers. Une diminution de la demande émanant de ces investisseurs est dès lors susceptible de rendre plus difficile le démarrage de certains projets et, à terme, de limiter la création de nouveaux logements, notamment destinés au marché locatif.

La Chambre de Commerce relève également que le *Housing Bond*, s'il est susceptible de contribuer au financement du logement abordable, ne saurait à lui seul répondre aux difficultés plus structurelles affectant la production de logements et le lancement de nouveaux projets immobiliers. Elle estime dès lors nécessaire de poursuivre parallèlement les efforts visant à renforcer l'attractivité de l'investissement privé direct et à créer des conditions favorables au financement et au développement de nouveaux projets.

A cet égard, la Chambre de Commerce estime également opportun de poursuivre le dialogue avec les promoteurs, investisseurs et autres acteurs concernés, afin d'identifier les leviers susceptibles de faciliter la réalisation de projets actuellement freinés par des contraintes économiques ou réglementaires. Une telle réflexion pourrait également porter sur le développement de partenariats entre acteurs publics et privés, ainsi que sur les moyens de favoriser une meilleure adéquation entre les logements produits et les besoins des ménages.

La Chambre de Commerce invite donc le Gouvernement à apporter des précisions sur :

- **les projets qui, sans cet instrument, auraient été différés et les opérations supplémentaires qui sortiront de terre ;**
- **les obstacles de financement clairement identifiés qui pourront être levés ;**
- **le rendement socio-économique par rapport au coût complet de l'emprunt.**

1.3. Des mesures fiscales davantage ciblées sur le logement neuf et l'investissement locatif « abordable »

Le projet de budget 2027 assure la traduction financière du paquet « Booster fir de Wunnengsbau », présenté en juillet 2026. Celui-ci ne constitue pas un dispositif unique, mais un ensemble de mesures différenciées selon leurs bénéficiaires, leurs objectifs et leur temporalité.

Certaines visent les ménages acquérant leur résidence principale, d'autres les investisseurs locatifs ou les acquéreurs de logements en VEFA, tandis que le *Housing Bond* s'adresse aux épargnants. Leur état d'avancement législatif demeure également hétérogène.

D'abord, le projet de loi n°8806 prévoit de relever de 40.000 à 45.000 euros par acquéreur le crédit d'impôt sur les droits d'enregistrement pour l'acquisition d'une habitation personnelle**.** La mesure est conçue sans limitation de durée. Dans son avis relatif à ce projet, la Chambre de Commerce soutient ce relèvement, qui allège les coûts d'acquisition supportés par les ménages. Elle rappelle néanmoins que les incitations fiscales ne sauraient apporter, à elles seules, une réponse durable à la pénurie et qu'elles doivent s'accompagner de réformes permettant de relancer la construction et la vente de logements neufs.

Le relèvement du Bëllegen Akt constitue principalement une mesure de soutien à la demande. Il peut faciliter l'accession à la propriété et fluidifier les transactions, mais ne déclenche pas directement de production supplémentaire. Son caractère permanent justifie dès lors une évaluation régulière de son efficacité, de ses effets distributifs et de son incidence éventuelle sur les prix.

Le projet de loi n°8807 prévoit, pour certaines acquisitions en VEFA, d'exonérer de droits d'enregistrement et de transcription la fraction du prix correspondant aux constructions déjà réalisées. Les droits ne seraient ainsi perçus que sur la valeur du terrain, sous réserve du respect des conditions prévues par le projet.

Contrairement au Bëllegen Akt, cette mesure cible spécifiquement le logement neuf. Elle est susceptible de faciliter la commercialisation de programmes immobiliers, de contribuer à l'atteinte des taux de prévente requis pour leur financement et de soutenir ainsi la relance de l'activité dans le secteur de la construction. Cet effet est particulièrement important au regard des pertes d'emplois intervenues depuis 2022. Le soutien aux ventes en VEFA ne constitue pas uniquement une aide aux acquéreurs ou aux promoteurs. Il peut permettre de remettre des chantiers en activité et de préserver les compétences nécessaires à la production future.

La Chambre de Commerce accueille favorablement cette exonération, bien qu'ayant relevé plusieurs risques susceptibles d'en limiter l'efficacité[23].

[23] Pour aller plus loin, la Chambre de Commerce renvoie à son avis 7216FKA/TMT du 2 octobre 2026

Tableau 39 : Recettes des droits d'enregistrement
En milliers d'euros et %

Selon la loi de programmation financière pluriannuelle 2025-2029

	2025 prévisions	2026	2027	2028	2029
Droits d'enregistrement	163.000	289.900	363.000	385.900	408.800
Variation		*77,9%*	*25,2%*	*6,3%*	*5,9%*

Selon le projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030

	2026 budget voté	2027	2028	2029	2030
Droits d'enregistrement	289.900	223.100	233.500	253.200	270.700
Variation		*-23,0%*	*4,7%*	*8,4%*	*6,9%*

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

La trajectoire des recettes des droits d'enregistrement est fortement revue à la baisse. Après 289,9 millions d'euros prévus en 2026, les recettes reculeraient à 223,1 millions d'euros en 2027. Un an auparavant, 363 millions d'euros étaient encore attendus pour 2027.

Le relèvement du Bëllegen Akt et l'exonération temporaire applicable à certaines VEFA représentent chacun une perte de recettes estimée à 15 millions d'euros en 2027. A elles seules, ces deux mesures n'expliquent donc qu'environ 30 millions d'euros sur les 139,9 millions d'euros d'écart entre les deux programmations. Le projet de budget 2027 précise que cet écart traduit principalement une révision à la baisse des perspectives de transactions. Cette évolution montre que la reprise est désormais anticipée comme sensiblement plus lente qu'un an auparavant et appelle à une plus grande prudence dans l'établissement des prévisions.

Du côté des investisseurs, le paquet « Booster fir de Wunnengsbau » prévoit également l'introduction d'un taux de TVA de 8% pour la construction de logements locatifs abordables répondant à plusieurs critères, notamment en matière de superficie, de prix, de loyer, de durée de location et de revenus des locataires. Sur le principe, la Chambre de Commerce salue cette tentative de mobiliser l'investissement privé au service du logement locatif abordable. La réduction du taux de TVA peut sensiblement améliorer le prix de revient d'un projet lorsque la TVA constitue un coût non récupérable pour l'investisseur final. Son succès dépendra néanmoins de l'équilibre entre l'avantage accordé et les contraintes imposées. Des critères trop complexes, un rendement insuffisant ou une procédure de certification trop lourde risqueraient de priver le dispositif de son attractivité.

Le projet de budget 2027 instaure un amortissement accéléré au taux de 6% pour les immeubles affectés au logement locatif dont l'achèvement remonte à moins de six ans au début de l'exercice d'exploitation, lorsque la valeur servant de base au calcul de l'amortissement de l'immeuble considéré dans son intégralité au moment de son achèvement ne dépasse pas 600.000 euros. Le texte prévoit par ailleurs un régime transitoire à 4% pour certaines acquisitions réalisées en 2026 lorsque ce seuil est dépassé, sous réserve des

conditions prévues par le Projet. **La Chambre de Commerce accueille favorablement l'introduction de cet amortissement, qui est de nature à soutenir l'investissement privé dans le logement locatif, bien qu'il pourrait être amélioré. Elle renvoie à sa partie VII qui analyse en détails ce nouveau dispositif**.

La Chambre de Commerce estime que l'efficacité de l'ensemble de ces mesures devra être évaluée à partir des logements supplémentaires effectivement construits et mis en location. Le soutien au logement neuf et à l'investissement locatif constitue une orientation positive, à condition qu'il conduise réellement au lancement de projets qui n'auraient pas été réalisés sans ces mesures.

1.4. Une accélération réelle du logement abordable à convertir en livraisons

L'action menée en faveur du logement abordable a connu une accélération notable en 2025. Au 31 décembre 2025, le fonds spécial pour le logement abordable comptabilisait 5.348 logements conventionnés répartis sur 351 projets, soit 1.293 logements supplémentaires conventionnés au cours de l'année. Les engagements financiers ont atteint 474 millions d'euros, contre 224 millions d'euros en 2024.

Les acquisitions en VEFA ont également pris de l'ampleur. A la fin de 2025, l'Etat avait acquis 460 logements par ce mécanisme. Au premier semestre 2026, le nombre de logements acquis ou réservés atteignait 830 unités. Par ailleurs, les terrains détenus par l'Etat représentaient, à la fin de 2025, un potentiel estimé à environ 922 logements supplémentaires. Ces chiffres doivent toutefois être distingués du nombre de logements effectivement livrés et mis à disposition. Les logements conventionnés, acquis ou réservés constituent des indicateurs de l'action engagée, mais ne permettent pas, à eux seuls, de mesurer l'augmentation effective de l'offre. De même, l'acquisition d'un logement en VEFA ou d'un terrain ne se traduit par une offre supplémentaire que si elle permet la réalisation d'un logement qui n'aurait pas été construit ou mis sur le marché dans les mêmes conditions.

La Chambre de Commerce salue ces résultats. Ils montrent que les moyens supplémentaires commencent à être engagés et que l'acquisition de logements en VEFA peut remplir un double objectif : soutenir l'activité du secteur de la construction à court terme et accroître le parc de logements abordables.

Tableau 40 : Evolution des dépenses du fonds spécial pour le logement abordable entre le budget 2026 et le projet de budget 2027
En milliers d'euros et %

	2025	2026 prévisions	2027	2028	2029	2030
Dépenses du fonds spécial pour le logement abordable **selon le budget 2026**	516.109	481.681	542.307	475.937	485.669	/
Dépenses du fonds spécial pour le logement abordable **selon le projet budget 2027**	473.537	557.638	631.692	652.641	609.635	603.349
Variation		*17,8%*	*13,3%*	*3,3%*	*-6,6%*	*-1,0%*
Ecart	**-42.572**	**75.957**	**89.385**	**176.704**	**123.966**	**/**

Sources : Loi de programmation financière pluriannuelle 2025-2029 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

La nouvelle programmation relève l'ambition en matière de dépenses du fonds spécial pour le logement abordable : ce que la Chambre de Commerce salue, compte tenu des remarques formulées lors du dépôt du précédent budget[24]. Elle s'étonne toutefois que les dépenses du fonds diminuent après le point haut prévu en début de période, alors que ni les besoins courants ni le déficit accumulé entre 2022 et 2025 ne devraient être résorbés à cet horizon.

Les dépenses ajustées, qui tiennent compte des aléas de chantier et des éventuels retards dans l'avancement des projets de logements abordables, offrent une image plus réaliste des dépenses susceptibles d'être effectivement engagées. Leur évolution fait apparaître une amélioration substantielle par rapport à la programmation précédente.

[24] Elle suggérait notamment de *« revenir aux niveaux de dépenses envisagés dans la LPFP 2023-2027, où les montants étaient plus à la mesure de l'enjeu »*.

Tableau 41 : Evolution des dépenses ajustées du fonds spécial pour le logement abordable entre le budget 2026 et le projet de budget 2027
En milliers d'euros et variation en %

	2025	2026 prévisions	2027	2028	2029	2030
Dépenses **ajustées** du fonds spécial pour le logement abordable **selon le budget 2026**	368.028	340.932	373.511	311.349	319.609	/
Dépenses **ajustées** du fonds spécial pour le logement abordable **selon le projet de budget 2027**	473.537	500.016	570.017	570.082	501.722	465.144
Variation		*5,6%*	*14,0%*	*0,0%*	*-12,0%*	*-7,3%*
Ecart	**105.509**	**159.084**	**196.506**	**258.733**	**182.113**	**/**

Sources : Loi de programmation financière pluriannuelle 2025-2029 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

La Chambre de Commerce salue le rapprochement sensible entre les dépenses inscrites et les dépenses ajustées du fonds spécial. Alors que la LPFP 2025-2029 anticipait des écarts compris entre 29% et 35% pour les années 2026 à 2029, ceux-ci sont ramenés à 10,3% en 2026, 9,8% en 2027 et 12,7% en 2028. Dans le même temps, les dépenses ajustées prévues pour 2027 sont relevées de 373,5 à 570 millions d'euros par rapport à la programmation précédente. Cette double évolution, marquée à la fois par une hausse des dépenses susceptibles d'être effectivement engagées et par une réduction des écarts avec les dépenses inscrites, constitue un signal encourageant quant à la crédibilité et au caractère exécutable de la programmation.

L'écart se creuserait toutefois de nouveau en fin de période, pour atteindre 17,7% en 2029 et 22,9% en 2030. Cette évolution peut notamment refléter une visibilité moindre sur le calendrier et le rythme d'exécution de projets dont les dépenses n'interviendront que dans plusieurs années. **Elle appelle néanmoins à poursuivre les efforts visant à renforcer la maturité des opérations et les capacités de réalisation**. Les crédits inscrits ne pourront produire pleinement leurs effets que si les acteurs chargés de mettre en œuvre les projets disposent des moyens opérationnels nécessaires pour les absorber.

Tableau 42 : Différence entre les dépenses et les dépenses ajustées du fonds spécial pour le logement abordable
En milliers d'euros et %

Selon la loi de programmation financière pluriannuelle 2025-2029

	2024	2025 prévisions	2026	2027	2028	2029
Dépenses du fonds spécial pour le logement abordable	224.045	516.109	481.681	542.307	475.937	485.669
Dépenses **ajustées** du fonds spécial pour le logement abordable	224.045	368.028	340.932	373.511	311.349	319.609
Différence en milliers d'euros	0	148.081	140.749	168.796	164.588	166.060
Différence en %	*0,0%*	*-28,7%*	*-29,2%*	*-31,1%*	*-34,6%*	*-34,2%*

Selon le projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030

	2025	2026 prévisions	2027	2028	2029	2030
Dépenses du fonds spécial pour le logement abordable	473.537	557.638	631.692	652.641	609.635	603.349
Dépenses **ajustées** du fonds spécial pour le logement abordable	473.537	500.016	570.017	570.082	501.722	465.144
Différence en milliers d'euros	0	57.622	61.675	82.559	107.913	138.205
Différence en %	*0,0%*	*-10,3%*	*-9,8%*	*-12,7%*	*-17,7%*	*-22,9%*

Sources : Loi de programmation financière pluriannuelle 2025-2029 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

La réduction des écarts ne doit ainsi pas conduire à relâcher les efforts destinés à élargir les capacités de réalisation. Dans cette perspective, la mobilisation du secteur privé constitue un complément aux capacités des promoteurs publics et sociaux. La Chambre de Commerce salue à cet égard la mobilisation croissante des entreprises privées dans les opérations acquises en VEFA. Elle considère néanmoins que leur intervention ne devrait pas être limitée à un rôle de constructeur ou de vendeur à la main publique.

La politique du logement abordable doit donc également contribuer à maintenir un volume prévisible de projets susceptible de préserver les capacités de réalisation. Cela implique de donner davantage de visibilité aux entreprises sur les programmes à venir, les calendriers d'appels d'offres et les exigences applicables.

Sous réserve de conditions strictes relatives aux loyers, à la durée d'affectation, à la qualité des logements et aux ménages bénéficiaires, les acteurs privés pourraient aussi contribuer directement à la production et à la gestion de logements locatifs abordables. Le futur taux de TVA à 8% pourrait constituer un premier pas dans cette direction, à condition que le dispositif soit juridiquement sécurisé et relativement simple, notamment vis-à-vis du système de certification annoncé pour l'éligibilité des locataires.

Une telle ouverture ne dispenserait pas l'Etat de ses responsabilités. Elle permettrait de compléter les capacités du Fonds du Logement, de la Société nationale des habitations à bon marché (SNHBM) et des communes par les compétences, les financements et les capacités de réalisation du secteur privé.

Dans un contexte où les dépenses inscrites restent supérieures aux dépenses susceptibles d'être exécutées, avec un écart d'encore près de 23% en 2030, cette mobilisation apparaît nécessaire pour augmenter plus rapidement le nombre de logements disponibles et préserver les conditions opérationnelles de la reprise.

Ces dépenses et les nouveaux avantages fiscaux ne peuvent néanmoins que partiellement compenser les obstacles liés à la disponibilité du foncier, aux autorisations, aux coûts de construction et aux délais de réalisation.

Pour tenter d'accélérer la réalisation de logements, le Gouvernement avait présenté, en juin 2024, un catalogue de 40 mesures de simplification administrative portant notamment sur les procédures relatives au Plan d'aménagement général (PAG) et au Plan d'aménagement particulier (PAP), les autorisations individuelles, les normes de sécurité, la protection de la nature et la digitalisation. Le projet de loi n°8792, déposé en juillet 2026, prévoit explicitement de traduire dix autres mesures du catalogue, parmi lesquelles l'harmonisation des procédures PAG et PAP, la création d'une procédure d'adoption unique, une procédure allégée pour les PAP de faible envergure, l'introduction d'un délai pour les conventions d'exécution, le futur règlement national sur les bâtisses et la digitalisation des procédures.

La Chambre de Commerce salue cette avancée et le fait que plusieurs des réformes les plus structurantes soient désormais sur la table. Elle souligne toutefois qu'un projet de loi déposé ne constitue pas encore une simplification ressentie par les porteurs de projets. La plupart des mesures concernées doivent encore être adoptées, complétées par les règlements ou outils numériques nécessaires, puis traduites dans les pratiques des administrations et des communes. L'entrée en application annoncée pour le 1er janvier 2028 de plusieurs éléments du nouveau dispositif confirme que leurs effets ne seront pas immédiats.

La Chambre de Commerce souligne par ailleurs que la simplification ne doit pas être appréciée isolément, texte par texte, mais au regard de l'évolution de l'ensemble du cadre réglementaire applicable aux projets. Les gains attendus d'une réduction des délais ou d'une digitalisation pourraient être neutralisés par l'introduction concomitante de nouvelles formalités, de pièces justificatives supplémentaires ou de prescriptions techniques insuffisamment proportionnées. Elle observe, par exemple, que les amendements gouvernementaux au projet de loi relatif aux zones d'activités économiques prévoient désormais que l'absence de décision à l'expiration du délai applicable vaut refus de la demande d'admission, alors que le projet initial retenait une approbation tacite[25]. Cela va à rebours du désir de la généralisation du « silence vaut accord », pourtant porte-étendard de ces mesures de simplification. Sans méconnaître les difficultés juridiques invoquées, cette évolution illustre la nécessité de veiller à ce que le traitement des contraintes juridiques ne réintroduise pas de l'incertitude et des délais pour les porteurs de projets.

[25] Voir à ce sujet l'avis 5968bisSTH de la Chambre de Commerce

De même, sous réserve de l'analyse complète encore en cours du projet de règlement national sur les bâtisses, la Chambre de Commerce sera attentive à ce que l'harmonisation nationale[26] ne se traduise pas par une accumulation de nouvelles prescriptions techniques ou de documents supplémentaires à produire et à contrôler. L'objectif devrait se limiter à la substitution d'un cadre national clair et proportionné aux règles communales divergentes, et non d'ajouter un niveau supplémentaire de complexité.

En complément, la Chambre de Commerce réitère que l'ajout d'un calendrier permettant plus de visibilité – notamment pour les acteurs nationaux du logement – quant à la mise en place des mesures restantes serait opportun.

Au-delà de la construction neuve, la mobilisation du parc existant constitue un levier susceptible de produire des effets plus immédiats. La Chambre de Commerce salue à cet égard le soutien à la gestion locative sociale (GLS), qui permet de mettre à disposition des logements vacants, immédiatement disponibles à des loyers inférieurs à ceux du marché privé. Les crédits consacrés au dispositif s'établissent toutefois à 2,7 millions d'euros pour 2027, soit la même dotation que pour l'exercice précédent. Cette stabilité budgétaire intervient dans un contexte de très faible progression du nombre de logements gérés en GLS, passé de 1.370 en 2025 à 1.375 en 2026.

Le projet de budget 2027 annonce également une réforme de la GLS, dont l'entrée en vigueur est prévue en 2028, afin de mobiliser davantage de logements vacants. La Chambre de Commerce accueille favorablement cette orientation, tout en relevant que la documentation ne précise encore ni le contenu de la réforme, ni les crédits supplémentaires qui lui seraient consacrés, ni le nombre de logements qu'elle devrait permettre de remettre sur le marché. **Au regard de l'urgence locative, elle invite le Gouvernement à présenter rapidement ses modalités et à examiner les améliorations opérationnelles susceptibles d'être engagées avant 2028.**

2. Mobilité et aménagement du territoire : maintenir l'effort et améliorer l'accessibilité

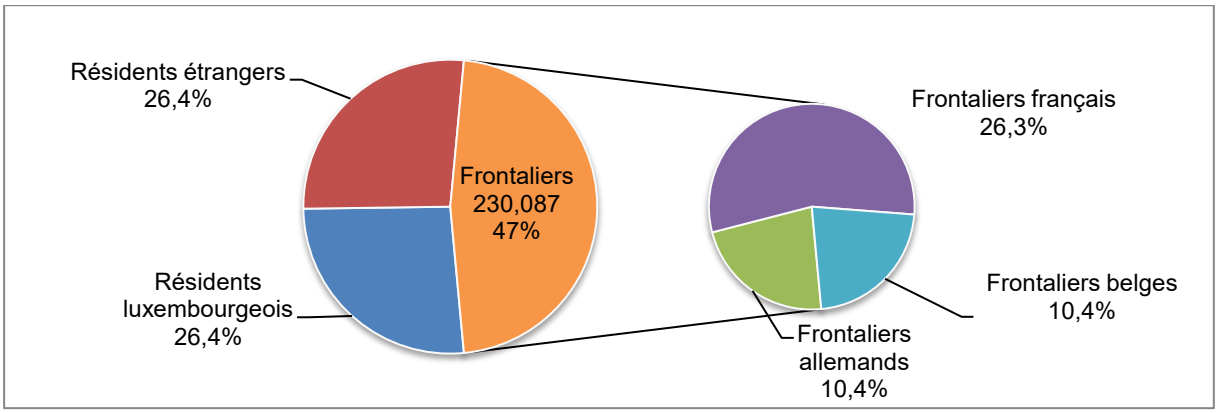
La question de la mobilité et des conditions de transport au Luxembourg constitue un enjeu majeur pour l'attractivité du pays et la qualité de vie des résidents comme des travailleurs frontaliers. La congestion routière et les perturbations dans les transports collectifs affectent les trajets domicile-travail, mais également les déplacements professionnels, la ponctualité des salariés et l'organisation quotidienne des entreprises.

Ces difficultés reflètent en partie une organisation territoriale encore déséquilibrée, caractérisée par une concentration importante des emplois et une séparation persistante entre lieux de résidence, pôles d'emploi et services. Une analyse publiée en 2025 par l'Observatoire du développement territorial confirme que plus de la moitié des emplois se situent dans l'Agglomération de la capitale et souligne l'intérêt de concentrer davantage le logement, les activités économiques et les équipements collectifs dans les centres de développement et d'attraction identifiés par le Programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT).

[26] Actuellement, les règles portant sur les bâtisses, les voies publiques et les sites diffèrent à travers les 100 communes du pays, malgré l'existence d'un règlement type fourni par le ministère de l'Intérieur.

Cette pression est amplifiée par le poids du travail frontalier. Début 2026, le Luxembourg comptait 233.590 salariés frontaliers, représentant près de 47% de l'emploi salarié. La France constitue le premier territoire de résidence, devant la Belgique et l'Allemagne. Les données disponibles font état de 130.538 frontaliers venant de France, 51.612 de Belgique et 51.440 d'Allemagne.

Graphique 20 : Part des salariés frontaliers parmi l'ensemble des salariés en janvier 2026
En %



Source : STATEC.

La dépendance de l'économie luxembourgeoise à l'égard de cette main-d'œuvre rend la qualité des déplacements transfrontaliers particulièrement stratégique. Alors que leur progression s'est sensiblement ralentie ces dernières années par rapport aux rythmes observés avant les crises récentes, on observe depuis 2025 un léger redressement de cette tendance. Préserver l'attractivité du Luxembourg suppose toutefois de ne pas laisser la durée, l'incertitude et la pénibilité des trajets annuler progressivement l'avantage économique associé à un emploi au Grand-Duché.

Les besoins de mobilité devraient rester importants. Le Plan National de Mobilité (PNM) 2035 avait été conçu pour permettre au système de transport d'absorber environ 2,8 millions de déplacements quotidiens en 2035, contre 2 millions en 2017, soit une augmentation de capacité de l'ordre de 40%. L'enquête Luxmobil 2025[27] comptabilise déjà plus de 2,2 millions de déplacements lors d'un jour ouvrable et servira de base à l'élaboration du futur PNM 2040.

C'est dans ce contexte que le Luxembourg poursuit une politique d'investissement particulièrement ambitieuse. Le projet de budget 2027 prévoit notamment 825,4 millions d'euros pour le fonds du rail, 31,5 millions pour le tramway et 532 millions pour les infrastructures routières.

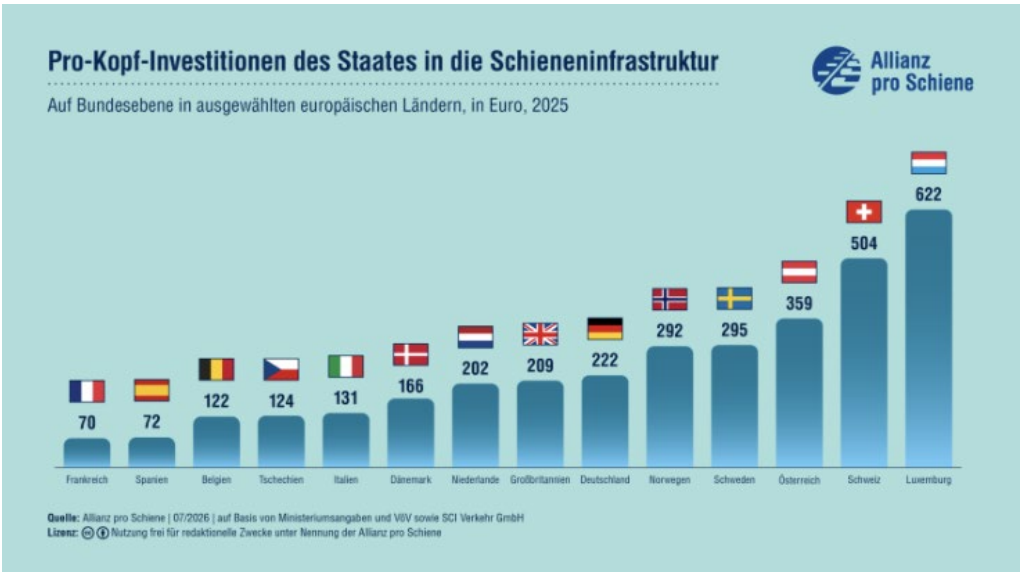
[27] Annoncée en début 2025 et publiée en septembre 2026, ses résultats doivent dans le cadre de l'élaboration du PNM 2040 (et comme cela a été le cas pour l'enquête homologue Luxmobil 2017 dans le cadre de l'élaboration du PNM 2035), orienter les décisions en fonction des besoins sondés à la fois des résidents et des frontaliers.

2.1. Poursuivre l'effort ferroviaire et gagner en commodité

Le Luxembourg consacre au rail un effort exceptionnel au regard de sa population et de son territoire. Cette orientation est cohérente avec le rôle d'épine dorsale que le ferroviaire doit exercer au sein d'un système de mobilité multimodal.

Avec 622 euros par habitant investis dans les infrastructures ferroviaires en 2025, le pays conserve par ailleurs la première place du classement parmi une quinzaine de pays européens publié en 2026 par Allianz pro Schiene, creusant son avance avec son dauphin Suisse (plus de 100 euros d'écart de dépense/habitant). L'écart du duo de tête avec ses voisins, bien qu'important, reste à nuancer alors que leur réseau désert quotidiennement de part et d'autre une importante population de travailleurs frontaliers qui n'est pas comptabilisée au dénominateur.

Graphique 21 : Dépenses d'infrastructure ferroviaire par habitant en Europe
En euros, en 2025



Source : Allianz pro Schiene (juillet 2026)

Cette comparaison internationale confirme l'importance de l'effort consacré au ferroviaire. La programmation du fonds du rail prolonge cette orientation : ses dépenses augmenteraient chaque année pour dépasser 1,1 milliard d'euros en 2030. Par rapport à la programmation précédente, les montants restent presque inchangés en 2026, puis sont progressivement relevés à partir de 2027.

Tableau 43 : Evolution des dépenses du fonds du rail entre le budget 2026 et le projet de budget 2027
En milliers d'euros et %

	2025	2026 prévisions	2027	2028	2029	2030
Dépenses du fonds du rail **selon le budget 2026**	684.693	742.821	808.147	877.473	939.229	/
Dépenses du fonds du rail **selon le projet de budget 2027**	661.436	742.780	825.434	909.591	1.020.331	1.117.537
Variation		*12,3%*	*11,1%*	*10,2%*	*12,2%*	*9,5%*
Ecart	**-23.257**	**-41**	**17.287**	**32.118**	**81.102**	
	-3,4%	*-0,0%*	*2,1%*	*3,7%*	*8,6%*	

Sources : Loi de programmation financière pluriannuelle 2025-2029 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

La nouvelle ligne ferroviaire entre Luxembourg et Bettembourg constitue le projet le plus structurant. Ce tronçon à deux voies d'environ sept kilomètres doit désaturer le principal corridor ferroviaire du pays, améliorer la desserte du sud, renforcer les liaisons avec la Lorraine et faciliter le trafic de marchandises.

La Chambre de Commerce salue l'avancement de ce projet, dont la mise en service est attendue en 2027. Les perturbations liées au chantier peuvent être comprises lorsqu'elles constituent la condition d'une amélioration durable. Avec 31,4 millions de voyageurs ferroviaires transportés en 2025, l'enjeu n'est plus seulement de développer les infrastructures, mais d'assurer la robustesse du service. **La Chambre de Commerce salue la continuité de cet effort. Après plusieurs années d'investissements élevés, l'analyse gagnerait à associer montants engagés et résultats obtenus en matière d'augmentation de la capacité, de la ponctualité (les trains étant le mode de transport qui affiche en moyenne le plus d'interruptions), de la fiabilité et de la diminution du temps de parcours**.[28]

2.2. Renforcer la logique multimodale des transports collectifs

La Chambre de Commerce rappelle que les modes de transport ne doivent pas être artificiellement opposés. Le réseau routier demeure indispensable aux autobus, aux activités logistiques, à la desserte des zones d'activités et aux territoires ne disposant pas d'une offre de transports collectifs suffisamment dense**.** Les pôles d'échange et les parkings-relais doivent permettre de combiner efficacement voiture, autobus, train, tramway et mobilité active.

La programmation confirme un effort important en faveur du réseau routier. Les dépenses du fonds des routes progresseraient de 377,8 millions d'euros en 2026 à 531,6 millions d'euros en 2027, puis à 706,1 millions d'euros en 2028 et à 777,4 millions d'euros en 2029, avant de

[28] Selon la réponse de la ministre de la Mobilité à la question parlementaire n°2860, le train est proportionnellement le mode de transport collectif le plus touché par les annulations. Entre janvier et août 2025, 7.636 circulations ferroviaires ont été annulées (4%), contre 2.568 courses du RGTR (0,16%) et seulement deux départs de tram (0.01%).

se maintenir à un niveau élevé de 758,2 millions d'euros en 2030. La Chambre de Commerce salue cette trajectoire, qui doit permettre d'entretenir le réseau existant, d'améliorer la desserte des zones d'activités et de soutenir les transports collectifs routiers ainsi que les flux logistiques. La comparaison avec la programmation précédente fait toutefois apparaître un étalement du calendrier de plusieurs projets. Les dépenses relatives à la sécurisation de la N7 entre Fridhaff et Weiswampach sont ainsi davantage concentrées en 2028-2030, tandis que les principaux décaissements concernant les échangeurs de Leudelange-Nord et Leudelange-Sud, le P&R auxiliaire de Hoehenhof et le pôle d'échange de Frisange sont reportés vers la seconde moitié de la période. Le contournement de Pétange, le nouvel échangeur de la zone logistique de Contern et plusieurs pôles d'échange, notamment à Echternach, à la Place de l'Etoile et à Pontpierre/Wickrange, montent également en puissance en 2029 et 2030.

Tableau 44 : Evolution des dépenses du fonds des routes entre le budget 2026 et le projet de budget 2027
En milliers d'euros et %

	2025	2026 prévisions	2027	2028	2029	2030
Dépenses du fonds des routes **selon le budget 2026**	377.005	497.885	673.465	730.477	680.375	
Dépenses du fonds des routes **selon le projet de budget 2027**	299.771	377.805	531.550	706.100	777.400	758.240
Variation		*26,0%*	*40,7%*	*32,8%*	*10,1%*	*-2,5%*
Ecart	**-77 234**	**-120 080**	**-141 915**	**-24 377**	**97 025**	
	-20,5%	-24,1%	-21,1%	-3,3%	14,3%	

Sources : Loi de programmation financière pluriannuelle 2025-2029 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

La Chambre de Commerce prend acte de ce calendrier particulièrement fourni. **Elle invite le Gouvernement à veiller à la maturité des projets et à la capacité de les réaliser selon la trajectoire annoncée, afin que leur concentration en fin de programmation ne conduise pas à de nouveaux reports**. L'enjeu est désormais de transformer ces crédits importants en améliorations concrètes de la fluidité, de la sécurité et de l'accessibilité du territoire.

Après un repli temporaire de 25,2% en 2027, lié à l'arrivée à maturité de plusieurs extensions, les investissements consacrés au tramway devraient connaître une montée en puissance très importante. Ils passeraient de 31,5 millions d'euros en 2027 à 312,3 millions en 2030, principalement sous l'effet des futures extensions du réseau et du développement du centre de remisage et de maintenance Sud. **La Chambre de Commerce salue cette trajectoire, qui doit permettre au tramway de consolider son rôle dans la desserte de l'agglomération centrale et dans l'organisation de chaînes de mobilité multimodales efficaces.**

Tableau 45 : Evolution des crédits d'investissement consacrés à l'extension du réseau de tramway

En milliers d'euros

	2026 budget voté	2027	2028	2029	2030	TOTAL
Participation aux frais d'investissement liés à l'extension du tramway de la Gare Centrale vers la Cloche d'Or	6.000	/	/	/	/	**6.000**
Participation aux frais d'investissement liés à l'extension du tramway du Circuit de la Foire Internationale au Kirchberg vers l'aéroport du Findel	/	/	2.959	/	/	**2.959**
Participation aux frais d'investissements liés aux extensions futures du tramway	6.333	1.443	54.109	174.976	276.536	**513.397**
Participation aux frais d'investissements liés aux extensions du tramway entre Rout Bréck – Pafendall et Laangfur, et entre Gare Centrale et Hollerich	24.667	22.232	17.060	10.258	7.233	**81.450**
Participation aux frais d'investissements liés à la construction du centre de remisage et de maintenance Sud à la Cloche d'Or	5.171	7.863	13.958	14.923	28.535	**70.450**
TOTAL	**42.171**	**31.538**	**88.086**	**200.157**	**312.304**	**674.256**

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

2.3. Faire du PNM 2040 un instrument de regain d'attractivité territoriale

La Chambre de Commerce attend beaucoup du PNM 2040, annoncé pour 2027. Celui-ci devra traduire les besoins de mobilité en une stratégie coordonnée avec le logement, l'aménagement du territoire et le développement économique. Il ne devra pas seulement recenser des projets, mais indiquer comment améliorer concrètement l'accessibilité des principaux pôles d'emploi et de logement.

La mobilité transfrontalière constitue un enjeu stratégique pour le marché du travail. Les frontaliers forment le principal vivier extérieur de compétences accessible aux entreprises luxembourgeoises. Une dégradation prolongée des conditions de déplacement réduit donc l'attractivité comparée du pays.

Les résultats présentés dans le cadre de Luxmobil 2025 font apparaître un niveau de satisfaction particulièrement faible parmi les frontaliers venant de France : 43%, contre 55% pour ceux venant de Belgique, 56% pour ceux venant d'Allemagne et 77% pour les résidents. La nouvelle ligne Luxembourg-Bettembourg représente une réponse essentielle pour le corridor sud. Elle ne pourra toutefois produire pleinement ses effets que si les investissements

réalisés au Luxembourg s'accompagnent d'une amélioration coordonnée de l'offre et des capacités du côté français. Les accords franco-luxembourgeois portent sur 460 millions d'euros d'investissements cofinancés, tandis que la Région Grand Est vise une augmentation de 50% des places aux heures de pointe d'ici fin 2026 ou début 2027. Le prolongement de certaines liaisons directes d'Arlon vers Libramont depuis décembre 2025 constitue également une évolution positive du côté belge.

Tous les projets transfrontaliers ne connaissent toutefois pas une évolution aussi favorable. La planification de la liaison ferroviaire directe Luxembourg-Sarrebruck-Mannheim a été provisoirement suspendue du côté sarrois, sans information préalable des autorités luxembourgeoises. Le projet demeure une priorité pour le Luxembourg, qui entend poursuivre les travaux nécessaires sur son propre réseau, notamment pour supprimer le goulet d'étranglement constitué par le tronçon à voie unique entre Sandweiler-Contern et Oetrange. En l'absence, à ce stade, d'un nouveau calendrier convenu avec les partenaires allemands, la Chambre de Commerce invite le Gouvernement à poursuivre activement les discussions afin de préserver la perspective de cette liaison structurante. Dans l'intervalle, elle salue le maintien et l'adaptation à la demande de la liaison express par autobus vers Sarrebruck.[29]

3. Education et compétences : des moyens, en hausse mais des investissements encore décalés

Les dépenses courantes du ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse poursuivent une progression soutenue. Après une hausse de 9,1% en 2027, elles augmenteraient à un rythme annuel compris entre 5% et 5,5% jusqu'en 2030, pour atteindre 5,8 milliards d'euros. Leur poids se stabiliserait ainsi autour de 4,9% du PIB, contre 4,7% en 2026.

La nouvelle programmation revoit par ailleurs sensiblement à la hausse les montants annoncés l'année précédente. A périmètre comparable, les dépenses prévues augmentent de 223,7 millions d'euros en 2027, de 260,3 millions en 2028 et de 324,7 millions en 2029, soit des révisions respectives de 4,7%, 5,2% et 6,3%.

Tableau 46 : Dépenses courantes du ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse
En milliers d'euros et %

	2026 prévisions	2027	2028	2029	2030
Dépenses courantes du ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	4.557.117	4.972.512	5.223.402	5.508.544	5.784.766
Variation		*9,1%*	*5,0%*	*5,5%*	*5,0%*
% du PIB	4,7%	4,9%	4,9%	4,9%	4,9%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

[29] Réponse de la Ministre de la Mobilité et des Travaux publics du 9 octobre 2026 à la question parlementaire n°4758 du 15 septembre 2026.

Cette progression reflète notamment l'évolution des dépenses de personnel, le développement de l'offre scolaire et des structures d'accueil (94 millions d'euros supplémentaires pour la réforme du chèque-service accueil) ainsi que les besoins liés à la croissance de la population scolaire. **La Chambre de Commerce regrette toutefois que, contrairement à plusieurs autres départements ministériels, la documentation budgétaire ne présente pas d'indicateurs de suivi pour l'éducation. Cette absence est d'autant plus regrettable que les moyens augmentent fortement et que le Gouvernement entend développer une budgétisation davantage orientée vers la performance**. Des indicateurs relatifs aux compétences fondamentales, au décrochage scolaire, à l'apprentissage et à l'insertion professionnelle permettraient de mieux rapprocher les dépenses des résultats obtenus.

En matière d'investissements éducatifs, la nouvelle trajectoire est plus contrastée par rapport à la LPFP 2025-2029. Les montants prévus sont ramenés de 273 à 222 millions d'euros en 2026, soit une diminution de 51 millions d'euros (18,7%), et de 312 à 290 millions d'euros en 2027. Ils sont en revanche relevés de 309 à 345 millions d'euros en 2028, soit une hausse de 36 millions d'euros (11,7%), avant de s'établir à 336 millions d'euros en 2029, contre 344 millions d'euros annoncés précédemment.

Cette évolution traduit donc principalement un déplacement de l'effort vers 2028. La part de l'éducation dans les investissements directs et indirects de l'Administration centrale passerait de 4,9% en 2026 à 7,7% en 2028, avant de revenir à 6,9% en 2030.

Tableau 47 : Investissements directs et indirects de l'Administration centrale dans l'éducation

En millions d'euros et %

	2026 prévisions	2027	2028	2029	2030
Education	**222**	**290**	**345**	**336**	**344**
Variation		*30,6%*	*19,0%*	*-2,6%*	*2,4%*
% du PIB	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Investissements (directs et indirects)	**4.497**	**4.467**	**4.507**	**4.720**	**4.992**
% du PIB	4,7%	4,4%	4,3%	4,2%	4,2%
Part relative Education	**4,9%**	**6,5%**	**7,7%**	**7,1%**	**6,9%**

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Cette inflexion se retrouve dans la programmation du fonds d'investissements publics scolaires. Celui-ci continuera notamment à financer le Nordstad-Lycée, le Neie Bouneweger Lycée Luxembourg, l'école européenne à Junglinster et le lycée Michel Lucius à Luxembourg-Kirchberg. Des opérations concernant le nouveau Lycée technique du Centre, la transformation et l'extension de l'ancien lycée technique agricole à Ettelbruck, l'école internationale à Mondorf-les-Bains et l'extension du lycée à Clervaux sont prévues plus tard dans la période.

Les dépenses du fonds passeraient de 37 millions d'euros en 2025 à 62,6 millions en 2026, 111,4 millions en 2027, 241,7 millions en 2028, 317,7 millions en 2029 et 380,5 millions en 2030.

Tableau 48 : Evolution des dépenses du fonds d'investissements publics scolaires entre le budget 2026 et le projet de budget 2027
En milliers d'euros et %

	2025	2026 prévisions	2027	2028	2029	2030
Dépenses du fonds d'investissements publics scolaires **selon le budget 2026**	65.055	91.439	175.292	244.594	308.297	/
Dépenses du fonds d'investissements publics scolaires **selon le projet de budget 2027**	37.000	62.647	111.435	241.691	317.661	380.489
Variation		*69,3%*	*77,9%*	*116,9%*	*31,4%*	*19,8%*
Ecart	**-28.055**	**-28.792**	**-63.857**	**-2.903**	**9.364**	**/**

Sources : Loi de programmation financière pluriannuelle 2025-2029 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Par rapport à la LPFP 2025-2029, elles sont revues à la baisse de 28,8 millions d'euros en 2026 et surtout de 63,9 millions en 2027. L'écart devient presque nul en 2028, à -2,9 millions, puis positif de 9,4 millions en 2029. La nouvelle programmation confirme donc principalement un nouveau report des investissements vers la seconde moitié de la période, plutôt qu'une réduction durable de leur volume.

Si elle salue le maintien d'un programme ambitieux d'infrastructures éducatives, la Chambre de Commerce constate que le décalage des dépenses, déjà observé lors du précédent exercice, se poursuit. Elle appelle dès lors à améliorer le pilotage des opérations et à expliquer plus précisément les reports successifs, en distinguant les décalages de calendrier, les révisions du coût des projets et les éventuelles modifications de leur périmètre.

En matière de formation professionnelle, le Gouvernement poursuit le développement de plusieurs initiatives publiques. Si l'objectif de renforcement des compétences est pleinement partagé, la Chambre de Commerce rappelle que ces dispositifs doivent rester complémentaires de l'offre des organismes privés. Cette vigilance concerne notamment le Digital Learning Hub, dont le périmètre d'intervention s'étend progressivement au-delà de sa vocation initiale centrée sur les compétences numériques.

Compte tenu du caractère stratégique de la formation pour les entreprises, les moyens consacrés aux opérateurs publics devraient faire l'objet d'une évaluation régulière portant sur leur coût, leur fréquentation, les résultats obtenus et l'existence d'offres privées comparables. En vertu du principe de subsidiarité, l'intervention publique devrait cibler prioritairement les compétences émergentes, les publics insuffisamment couverts et les domaines caractérisés par une défaillance de marché.

Lorsque l'offre privée est disponible, **une réallocation des moyens vers les aides à la formation pourrait être envisagée, de même qu'une revalorisation du taux de**

cofinancement de la formation en entreprise, revendication de longue date de la Chambre de Commerce.

4. Face au défi de la transition climatique : un renforcement de l'adaptation et un parti pris sur la décarbonation

Au Luxembourg, la loi relative au climat fixe l'objectif de neutralité climatique à l'horizon 2050 et une réduction de 55% des émissions de gaz à effet de serre des secteurs non couverts par le SEQE d'ici 2030, par rapport à 2005. La Chambre de Commerce soutient cette ambition et rappelle que la transition écologique doit être conduite de concert avec les entreprises**,** en conciliant efficacité environnementale, prévisibilité réglementaire et compétitivité.

La politique environnementale présentée dans le projet de budget 2027 reste organisée autour de quatre grandes priorités :

- L'action climatique repose sur la mise en œuvre du Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC), du Plan social pour le climat et de la stratégie d'adaptation aux changements climatiques ;
- la politique de biodiversité s'appuie sur le troisième Plan national concernant la protection de la nature et sur le futur Plan national de restauration de la nature ;
- la gestion de l'eau couvre la protection des ressources, l'assainissement et la prévention des inondations ;
- enfin, la politique relative aux ressources et à la pollution vise notamment l'application du paquet déchets, le développement des centres de ressources et la lutte contre la pollution atmosphérique.

Par rapport aux exercices précédents, le projet de budget 2027 accorde une place plus visible à l'adaptation climatique. Il prévoit notamment la mise en œuvre du plan d'action national correspondant, une attention accrue à la gestion durable des forêts et à la plantation d'arbres résilients, ainsi qu'un renforcement des actions relatives à la gestion de l'eau et aux risques d'inondation. La Chambre de Commerce salue cette inflexion. L'adaptation ne constitue pas uniquement une politique environnementale : elle contribue à protéger les infrastructures, les ressources, les chaînes logistiques et la continuité de l'activité économique. Les épisodes de chaleur et de sécheresse observés en 2026 ont encore souligné la nécessité d'anticiper les effets économiques du changement climatique, notamment sur les ressources en eau, les infrastructures et les conditions de travail. A ce titre, une étude récente a montré qu'une très large majorité de la population juge qu'il est important voire très important de s'adapter urgemment aux vagues de chaleur.[30]

La présentation thématique des investissements a été réorganisée dans le PLPFP 2026-2030. Alors que la programmation précédente regroupait l'environnement, le climat et la mobilité, cette dernière est désormais rattachée à la catégorie plus large des infrastructures publiques. La nouvelle série « Environnement et climat » n'est donc pas directement comparable aux montants publiés lors du précédent exercice. Ainsi, la Chambre de Commerce accueillerait

[30] LISER – Observatoire du développement territorial. Policy Brief N°2026-14. Juillet 2026. pp 2-3

favorablement la publication, à titre transitoire, des investissements 2026 et 2027 selon l'ancien comme selon le nouveau périmètre de consolidation.

Tableau 49 : Evolution des dépenses d'investissement consacrées à l'environnement et au climat
En millions d'euros et %

Selon la loi de programmation financière pluriannuelle 2025-2029

	2025 prévisions	2026	2027	2028	2029
Environnement et climat (y compris mobilité)	**1.107**	**1.169**	**1.075**	**1.089**	**1.286**
Variation		*5,6%*	*-8,0%*	*1,3%*	*18,1%*
% du PIB	1,2%	1,2%	1,1%	1,0%	1,2%
Investissements (directs et indirects)	**4.264**	**4.513**	**4.402**	**4.582**	**4.903**
% du PIB	4,8%	4,8%	4,4%	4,4%	4,4%
Part relative Environnement et climat	**26,0%**	**25,9%**	**24,4%**	**23,8%**	**26,2%**

Selon le projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030

	2026 prévisions	2027	2028	2029	2030
Environnement et climat	**819**	**611**	**514**	**550**	**784**
Variation		*-25,4%*	*-15,9%*	*7,0%*	*42,6%*
% du PIB	0,9%	0,6%	0,5%	0,5%	0,7%
Investissements (directs et indirects)	**4.497**	**4.467**	**4.507**	**4.720**	**4.992**
% du PIB	4,7%	4,4%	4,3%	4,2%	4,2%
Part relative Environnement et climat	**18,2%**	**13,7%**	**11,4%**	**11,7%**	**15,7%**

Sources : Loi de programmation financière pluriannuelle 2025-2029 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Selon cette nouvelle classification, les investissements consacrés à l'environnement et au climat diminueraient de 819 millions d'euros en 2026 à 611 millions en 2027, puis à 514 millions en 2028. Ils repartiraient ensuite à la hausse pour atteindre 550 millions en 2029 et 784 millions en 2030. Au total, près de 2,5 milliards d'euros seraient investis dans ce domaine entre 2027 et 2030, principalement par l'intermédiaire du fonds climat et énergie, notamment en faveur des installations photovoltaïques, des pompes à chaleur, des bornes de recharge et des mécanismes de coopération.

La Chambre de Commerce prend acte de cette trajectoire, caractérisée par une concentration plus importante des investissements en fin de période.

4.1. Faire de l'adaptation climatique un investissement de résilience

La programmation des différents fonds confirme que l'adaptation climatique bénéficie désormais d'une trajectoire financière clairement identifiable. Au sein du fonds climat et énergie, les crédits consacrés aux mesures d'adaptation passent de 9,25 millions d'euros en 2026 à 11 millions en 2027, puis à 15 millions en 2030. Cette trajectoire, déjà amorcée dans la programmation précédente, est ainsi confirmée et prolongée. Elle représente une progression de 62% entre 2026 et 2030.

La Chambre de Commerce salue cette montée en puissance. Les dépenses d'adaptation contribuent à réduire les dommages futurs associés aux inondations, aux pluies torrentielles, aux sécheresses, aux fortes chaleurs et aux pressions exercées sur les ressources en eau. Elles permettent ainsi de protéger les infrastructures, de préserver les conditions de production et de limiter les risques d'interruption de l'activité économique.

La gestion durable des forêts participe de cette même logique. Les forêts fournissent des services écosystémiques qui dépassent largement la production de bois : séquestration du carbone, infiltration et filtration de l'eau, refroidissement de l'air, protection de la biodiversité et usages récréatifs. Cette stratégie passe notamment par le financement du projet de recherche FORLUX conduit par le *Luxembourg Institute of Science and Technology*, et la Chambre de Commerce salue l'orientation du Gouvernement dans le projet de budget qui *« inclu|t] la promesse liée à la plantation d'arbres résilients au changement climatique [qui] constituera une nouvelle priorité à partir de 2027. »*[31]

La protection de ces services écosystémiques présente donc également une valeur économique. Les investissements préventifs dans la résilience des forêts, des cours d'eau et des infrastructures hydrauliques peuvent éviter ou réduire des coûts futurs pour les collectivités, les entreprises et les gestionnaires d'infrastructures.

4.2. Une priorité assumée à la décarbonation, mais des leviers complémentaires en recul

Comme l'indique explicitement le projet de budget 2027[32], une nette priorité est accordée à la décarbonation. Celle-ci concentrerait 2,91 milliards d'euros en 2027, soit environ 92% des dépenses rattachées au PNEC. Les moyens correspondants progresseraient encore pour atteindre près de 4 milliards en 2030. La Chambre de Commerce salue l'importance de cet effort, cohérent avec l'objectif de diminution de 55% des émissions des secteurs non couverts par le SEQE d'ici 2030.

[31] Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2027, p45
[32] Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2027, p44

Tableau 50 : Evolution des dépenses du PNEC
En millions d'euros

Dimensions des dépenses PNEC	2026	2027	2028	2029	2030
Décarbonisation (09.3)	2 839,4	2 909,1	3 077,3	3 497,6	3 979,4
Efficacité énergétique (09.4)	198,7	172,9	153,2	169,8	163,9
Marché intérieur de l'énergie (09.6)	46,6	50,4	51,6	52,2	62,6
Recherche, innovation et compétitivité (09.7)	32,4	27,7	23,2	21,5	20,3
Total	**3 117,0**	**3 160,0**	**3 305,3**	**3 741,0**	**4 226,2**

Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2027.

La trajectoire des autres dimensions apparaît toutefois moins favorable. Les dépenses associées à l'efficacité énergétique diminueraient de 198,7 millions d'euros en 2026 à 172,9 millions en 2027, puis à 163,9 millions en 2030. Les crédits relevant de la recherche, de l'innovation et de la compétitivité reculeraient parallèlement de 32,4 millions en 2026 à 27,7 millions en 2027, puis à 20,3 millions en 2030. Ces derniers étaient pourtant d'environ 70 millions pour toute la période 2025-2029 lors du dernier exercice. A l'inverse, les dépenses rattachées au marché intérieur de l'énergie progresseraient de 46,6 à 62,6 millions d'euros entre 2026 et 2030. Cette évolution mérite d'être explicitée, notamment pour les dépenses d'efficacité énergétique qui, conformément au principe inscrit dans la législation européenne *« Energy Efficiency First »*[33], constituent l'un des moyens les plus directs de réduire durablement la consommation, les émissions et l'exposition aux coûts énergétiques. Le PNEC fixe encore un objectif d'amélioration de 42% de l'efficacité énergétique d'ici 2030 par rapport au scénario européen de référence.

Pour l'industrie, le projet de budget 2027 annonce par ailleurs la mise en œuvre des résultats des études relatives à la décarbonation ainsi qu'au captage et au stockage du CO_2. **La Chambre de Commerce accueille favorablement cette orientation. Ces travaux devront toutefois déboucher sur des instruments suffisamment lisibles, accessibles et durables pour être intégrés aux décisions d'investissement industriel, qui s'inscrivent par nature dans un horizon de long terme.**

4.3. Des trajectoires contrastées entre les trois fonds environnementaux

Les trois fonds spéciaux mobilisés pour mettre en œuvre la politique environnementale suivent des trajectoires sensiblement différentes. Le fonds pour la gestion de l'eau fait l'objet d'une révision à la baisse, le fonds pour la protection de l'environnement confirme globalement les moyens prévus pour 2027, tandis que le fonds climat et énergie bénéficie d'une programmation renforcée sur la majeure partie de la période.

S'agissant du fonds pour la gestion de l'eau, les dépenses prévues pour 2027 passent de 124,8 millions d'euros dans la précédente programmation à 97,2 millions, soit une diminution de 22,1%. Elles sont également revues à la baisse de 16 millions en 2026, de 17,8 millions en

[33] Le principe était déjà inscrit dans le règlement UE/2018/1999 et la directive UE/2018/2002, et a même été renforcé dans la refonte de la directive relative à l'efficacité énergétique (UE/2023/1791).

2028 et de 18,2 millions en 2029. Contrairement à un simple décalage de calendrier, cette révision n'est pas intégralement compensée au cours des exercices suivants.

Tableau 51 : Evolution des dépenses du fonds pour la gestion de l'eau entre le budget 2026 et le projet de budget 2027
En milliers d'euros et %

	2025	2026 prévisions	2027	2028	2029	2030
Dépenses du fonds pour la gestion de l'eau **selon le budget 2026**	114.965	120.098	124.807	124.006	124.551	/
Dépenses du fonds pour la gestion de l'eau **selon le projet de budget 2027**	75.108	104.098	97.168	106.246	106.378	103.768
Variation		*38,6%*	*-6,7%*	*9,3%*	*0,1%*	*-2,5%*
Ecart	**-39.857** -34,7%	**-16.000** -13,3%	**-27.639** -22,1%	**-17.760** -14,3%	**-18.173** -14,6%	**/**

Sources : Loi de programmation financière pluriannuelle 2025-2029 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

La Chambre de Commerce relève néanmoins que des moyens importants restent consacrés à l'assainissement des eaux usées, à la protection des ressources en eau potable, aux renaturations et à la prévention des inondations. Plusieurs projets structurants demeurent programmés, parmi lesquels l'extension de la station d'épuration de Beggen, les installations de stockage et de traitement des boues, les infrastructures intercommunales de distribution d'eau ainsi que différents projets de renaturation.

Cette révision générale à la baisse appelle toutefois une vigilance particulière. Les besoins en matière d'assainissement devraient augmenter sous l'effet du développement démographique, de la construction de logements, de l'implantation de nouvelles activités et des exigences européennes relatives au traitement des eaux résiduaires urbaines[34]. Le projet de budget 2027 prévoit notamment la préparation d'une quatrième étape d'épuration contre les micropolluants pour les stations concernées ainsi que des exigences renforcées en matière de performance énergétique.

Les dépenses du fonds pour la protection de l'environnement atteindraient, pour leur part, 90,2 millions d'euros en 2027, soit un niveau pratiquement identique aux 90 millions annoncés dans la programmation précédente. La Chambre de Commerce salue cette confirmation, ainsi que les moyens consacrés à la protection de la nature, aux plans de gestion et au Pacte nature.

[34] La directive UE/2024/3019 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires remplacera la directive 91/271/CEE à compter du 1er août 2027.

Tableau 52 : Evolution des dépenses du fonds pour la protection de l'environnement entre le budget 2026 et le projet de budget 2027
En milliers d'euros et %

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Dépenses du fonds pour la protection de l'environnement **selon le budget 2026**	77.528	84.169	90.010	87.017	88.673	/
Dépenses du fonds pour la protection de l'environnement **selon le projet de budget 2027**	54.742	85.104	90.150	76.862	81.245	84.805
Variation		*55,5%*	*5,9%*	*-14,7%*	*5,7%*	*4,4%*
Ecart	**-22.786** -29,4%	**935** 1,1%	**140** 0,2%	**-10.155** -11,7%	**-7.428** -8,4%	**/**

Sources : Loi de programmation financière pluriannuelle 2025-2029 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Comme les années précédentes, **la Chambre de Commerce souligne la nécessité d'un pilotage budgétaire plus rigoureux, compte tenu des écarts constatés entre les montants budgétés et les dépenses effectivement réalisées**. Cet écart aurait été ramené à environ 30% en 2025, après avoir atteint 54% en 2024. Cette amélioration doit toutefois être relativisée : le très faible niveau d'exécution observé en 2024 a entraîné le report d'une partie des dépenses vers 2025. Sur les deux exercices cumulés, les dépenses réalisées restent donc sensiblement inférieures aux montants initialement annoncés. La réduction de l'écart annuel ne permet pas encore de conclure à la résorption durable des retards d'exécution.

La Chambre de Commerce saluait lors du dernier exercice les moyens alloués à la gestion des déchets, qui renforcent la résilience environnementale du pays. Elle constate une revue à la baisse des ambitions en la matière par rapport au budget 2026, aussi bien concernant le budget consacré aux centres de ressources (-25,1%) que pour l'économie circulaire (-40,7%). En outre, la Chambre de Commerce maintient la nécessité d'éviter l'introduction de contraintes nationales dépassant les prescriptions européennes lorsqu'elles ne sont pas objectivement justifiées, et un renforcement de l'accompagnement et de l'information des entreprises vis-à-vis des nouvelles dispositions.

Enfin, la trajectoire du fonds climat et énergie est globalement renforcée. Par rapport à la précédente programmation, ses dépenses sont relevées de 98,1 millions d'euros en 2026, de 41,3 millions en 2028 et de 50,8 millions en 2029. Le montant prévu pour 2027, soit 565,3 millions d'euros, demeure proche des 570,5 millions annoncés un an auparavant.

Tableau 53 : Evolution des dépenses du fonds climat et énergie entre le budget 2026 et le projet de budget 2027
En milliers d'euros et %

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Dépenses du fonds climat et énergie **selon le budget 2026**	575.755	553.840	570.525	523.060	540.845	/
Dépenses du fonds climat et énergie **selon le projet de budget 2027**	490.646	651.900	565.317	564.385	591.659	594.347
Variation		*32,9%*	*-13,3%*	*-0,2%*	*4,8%*	*0,5%*
Ecart	**-85.109** -14,8%	**98.060** 17,7%	**-5.208** -0,9%	**41.325** 7,9%	**50.814** 9,4%	**/**

Sources : Loi de programmation financière pluriannuelle 2025-2029 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

La forte révision à la hausse de 2026 s'explique principalement par les dépenses consacrées à la construction et à l'habitat durables. Leur enveloppe passe de 151 à 239 millions d'euros, soit une progression de 88 millions ou 58,3%. Dans la nouvelle programmation, 200 millions d'euros sont explicitement destinés aux installations photovoltaïques, auxquelles s'ajoutent notamment les aides relatives aux pompes à chaleur, à la rénovation énergétique et aux autres équipements améliorant la performance des logements.

A partir de 2027, la principale révision à la hausse concerne la promotion des véhicules routiers à émissions nulles ou faibles et les infrastructures de recharge. L'ancienne programmation y consacrait 51,1 millions d'euros en 2027, 52 millions en 2028 et 52,8 millions en 2029. La nouvelle programmation prévoit respectivement 95,6 millions, 103,2 millions et 114,5 millions d'euros, soit des hausses de 87,3%, 98,6% et 117,1% par rapport aux montants annoncés un an auparavant. Cette montée en puissance est cohérente avec la prolongation jusqu'au 30 juin 2030 du régime Klimabonus Mobilitéit, dont les aides restent modulées selon des critères environnementaux et sociaux. Elle tient également compte de l'introduction, à partir du 1er janvier 2027, d'un mécanisme de préfinancement pour les véhicules neufs achetés par des personnes physiques, ainsi que du développement des infrastructures de recharge que la Chambre de Commerce salue.

Elle se félicite plus généralement du renforcement de ces moyens, d'autant que les aides financières, dans la trajectoire actuelle, ne devraient pas suffire à elles seules à atteindre les objectifs du PNEC. Des travaux relatifs à l'électromobilité de la fondation IDEA montrent que les primes actuelles améliorent l'attractivité financière des véhicules électriques, mais que la dynamique observée ne permettrait pas encore d'atteindre la cible fixée pour 2030 sans mobilisation de leviers supplémentaires[35]. L'efficacité de ces dépenses dépendra notamment du rythme de déploiement des infrastructures de recharge et de la capacité des dispositifs (dont les nouveaux comme le leasing social) à déclencher durablement des changements

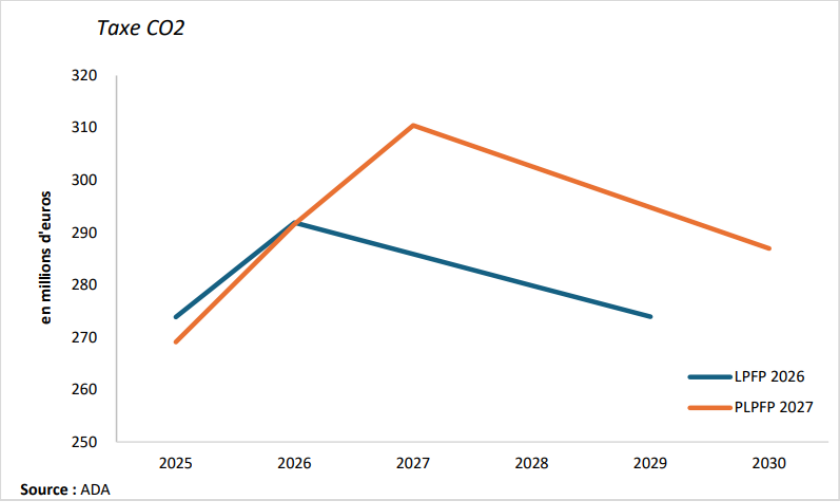
[35] Frédéric Meys, Document de Travail n°34 : « Objectifs et efficacité des incitations environnementales : le cas du marché de l'électromobilité au Luxembourg », fondation IDEA, 2025

d'investissement et d'usage. Aussi, sur la base d'un coût d'abattement estimé par cette étude entre 400 et 900 euros par tonne de CO_2 évitée, le soutien à l'électromobilité apparaît relativement coûteux au regard des réductions d'émissions obtenues. **La Chambre de Commerce rappelle donc l'intérêt d'évaluer régulièrement le rapport coût-efficacité des différents instruments et d'envisager, lorsque cela est possible, des options permettant d'obtenir davantage de réductions d'émissions pour un même montant de dépense publique.**

Cette exigence de coût-efficacité concerne également les instruments de tarification du carbone, dont le signal-prix doit être suffisamment lisible, prévisible et proportionné pour orienter effectivement les comportements et les investissements. Or, le projet de budget 2027 prévoit de porter la taxe CO_2 nationale de 45 à 50 euros par tonne à compter du 1er janvier 2027. La Chambre de Commerce relève que l'entrée en vigueur du SEQE-2 en 2028 n'impose pas au Luxembourg de porter la taxe CO_2 à 50 euros la tonne en 2027. Elle estime dès lors qu'il convient de réexaminer la pertinence de cette augmentation supplémentaire, notamment au regard de son impact sur les coûts supportés par les entreprises, de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et des incertitudes qui subsistent quant aux modalités concrètes de mise en œuvre du SEQE-2. Dans un contexte de coûts déjà élevés pour les entreprises, une nouvelle hausse de la taxe CO_2 en 2027 accentuerait les coûts énergétiques.

Par rapport à la LPFP 2025-2029, des différences notables apparaissent dans les prévisions de recettes en lien avec la taxe CO_2 pour les années à venir.

Graphique 22 : Evolution des recettes liées à la taxe CO_2



Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030.

Le projet de budget pour 2027, prévoit, pour 2027, des recettes de 310,5 millions d'euros, contre 285,9 millions d'euros pour 2027 dans le budget 2026, soit une différence de +24,6 millions d'euros. De plus, selon le budget 2026, les recettes devaient se réduire progressivement à partir de 2027. Selon le projet de budget 2027, ce serait le cas à partir de 2028 seulement. Les documents budgétaires ne fournissent pas d'explications explicites quant à cette révision à la hausse des recettes attendues de la taxe CO2.

Tableau 54 : Evolution des recettes liées à la taxe CO_2
En milliers d'euros et variation en %

	2026 budget voté	2027	2028	2029	2030
Produit de la contribution taxe CO_2	291.904	310.474	302.637	294.800	286.963
Variation		*+6,36%*	*-2,52%*	*-2,59%*	*-2,66%*

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Elle note également que la programmation financière pluriannuelle prévoit pour les années 2028 à 2030, des recettes de 160 millions d'euros issues de la vente de droits d'émission SEQE-2.

La Chambre de Commerce regrette que les modalités d'articulation entre le SEQE-2 et la taxe nationale sur le CO_2 demeurent à ce jour incertaines. Dans la perspective de l'entrée en vigueur du SEQE-2 en 2028, elle estime indispensable que le Gouvernement clarifie rapidement le devenir de la taxe nationale sur le CO_2. Cette clarification devrait notamment porter sur le niveau, le champ d'application et la trajectoire de la fiscalité nationale qui accompagnera le prix européen du carbone. Les entreprises doivent pouvoir anticiper la charge totale susceptible de résulter du cumul éventuel du prix du carbone européen et de la fiscalité nationale. Cette visibilité est indispensable pour apprécier la pertinence d'une nouvelle hausse de la taxe CO_2 dès 2027.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce estime qu'il serait prématuré d'augmenter davantage la taxe CO_2 avant que les modalités de mise en œuvre du SEQE-2, son articulation avec la fiscalité nationale et leurs conséquences concrètes pour les entreprises ne soient clairement établies. Elle invite dès lors le Gouvernement à reporter cette hausse supplémentaire et à fournir aux entreprises une visibilité suffisante sur les règles applicables en matière de tarification du carbone à partir de 2028.

Elle souhaite également souligner la charge administrative liée au passage de la taxe CO_2 au SEQE-2. **La Chambre de Commerce encourage les autorités luxembourgeoises à tenir compte, dans la mise en œuvre de la transition du système de taxe CO2 vers le système SEQE-2 des réalités opérationnelles et des impératifs d'anticipation nécessaires pour permettre aux entités concernées d'implémenter le changement de manière harmonieuse, dans l'intérêt de tous les acteurs concernés.**

Les dépenses consacrées aux mesures internationales sont, pour leur part, relevées de 150,8 à 169,2 millions d'euros en 2026, soit une hausse de 12,2%, avant d'être revues à la baisse par rapport à la programmation précédente : elles atteindraient 144,5 millions en 2027, 158,9 millions en 2028 et 152,5 millions en 2029, soit des réductions respectives de 8,5%, 5,9% et 10,1%. Ces évolutions concernent principalement le financement climatique international et les mécanismes européens de coopération en matière d'énergies renouvelables.

Au total, la hausse du fonds climat et énergie ne traduit pas un renforcement uniforme de tous ses instruments. Elle repose principalement sur un effort exceptionnel en faveur du photovoltaïque et de l'habitat durable en 2026, puis sur la montée en puissance durable des aides à la mobilité électrique et aux infrastructures de recharge. Les dépenses internationales suivent une trajectoire plus irrégulière, tandis que les crédits consacrés à l'adaptation climatique confirment la progression régulière analysée précédemment.

5. Défense et sécurité : maximiser le retour économique

La défense constitue désormais l'un des postes appelés à peser durablement sur les finances publiques luxembourgeoises. Cette évolution n'est pas propre au Luxembourg. Elle résulte d'un changement profond de l'environnement sécuritaire européen et du nouveau partage de l'effort décidé au sein de l'Alliance atlantique.

Lors du sommet de La Haye de juin 2025, les Alliés se sont engagés à porter à l'horizon 2035 leurs dépenses liées à la défense et à la sécurité à 5% du PIB, dont au moins 3,5% consacrés aux besoins militaires au sens strict et jusqu'à 1,5% à des dépenses connexes, telles que les infrastructures critiques, la résilience, la protection des réseaux, la préparation civile, l'innovation et le renforcement de la base industrielle de défense[36]. En raison de la spécificité de l'économie luxembourgeoise et du poids très important des travailleurs frontaliers, cet objectif est exprimé pour le Luxembourg en pourcentage du revenu national brut (RNB) et non du PIB.

Le changement d'échelle est majeur. La situation géopolitique n'ayant connu aucune évolution favorable depuis et n'offrant pas de perspective positive à court ou moyen terme, la question n'est donc plus de savoir si les dépenses de défense vont progresser, mais à quelle vitesse, selon quelles priorités et avec quelles retombées économiques**. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce considère que l'augmentation de l'effort de défense doit poursuivre trois objectifs simultanés : respecter les engagements internationaux du Luxembourg, renforcer effectivement ses capacités de défense et de résilience, et transformer autant que possible cette dépense contrainte en investissement productif, technologique et industriel**. Elle rappelle à ce titre les recommandations formulées dans son rapport Lux4Defence[37], publié en 2025.

5.1. Une trajectoire budgétaire qui commence enfin à s'inscrire dans l'horizon 2035

Dans son avis sur le projet de budget 2026, la Chambre de Commerce avait regretté que la programmation financière reste figée à 2% du RNB jusqu'en 2029, alors même que le sommet de La Haye avait relevé l'ambition collective à 5% à l'horizon 2035. Elle appelait le Gouvernement à inscrire dans sa programmation pluriannuelle une trajectoire crédible vers le nouvel objectif.

Le projet de budget 2027 apporte une première réponse. L'effort de défense du Luxembourg atteindrait 2,1% du RNB en 2027, soit 1,373 milliard d'euros, puis serait porté à 2,2% en 2028

[36] Lire la Déclaration du Sommet de La Haye
[37] Lien vers le rapport Lux4Defence

et 2,3% en 2029. Le Gouvernement a par ailleurs retenu, à titre provisoire, un effort de 2,4% du RNB en 2030, dans l'attente de décisions ultérieures pour la période postérieure à 2029.

Tableau 55 : Evolution de l'effort de défense projeté jusqu'en 2030[38]
En millions d'euros et %

	2026 prévisions	2027	2028	2029	2030
Effort de défense	1.286	1.373	1.513	1.665	1.838
Variation		*6,77%*	*10,20%*	*10,05%*	*10,39%*
RNB	63.400	65.910	69.220	72.890	76.580
Ratio	**2,03%**	**2,08%**	**2,19%**	**2,28%**	**2,40%**

Sources : Direction de la défense, Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030, calculs de la Chambre de Commerce.

Par rapport au budget précédent, cette inflexion est significative. Pour 2026, l'effort consolidé avait été évalué à 1,286 milliard d'euros, soit 2% du RNB. Le passage à 1,373 milliard en 2027 représente donc une progression de l'ordre de 6,8%.

La Chambre de Commerce salue cette première traduction pluriannuelle. Elle reste néanmoins insuffisante pour apprécier pleinement la soutenabilité de la trajectoire. A l'horizon 2030, l'effort programmé ne représenterait encore que 2,4% du RNB, alors que le Luxembourg s'est engagé à atteindre 3,5% pour la défense au sens strict et 1,5% pour les dépenses connexes d'ici 2035. La pente budgétaire nécessaire après 2030 restera donc particulièrement forte.

Selon la projection calculée par la Chambre de Commerce, sur la base d'une croissance modérée du RNB nominal de 4% par an, et dans l'hypothèse où la progression de l'effort vers les 3,5% du RNB entre 2030 et 2035 serait linéaire, l'effort de défense représenterait plus de 3,2 milliards d'euros par an en 2035, soit deux milliards de plus qu'en 2026.

Cette absence de visibilité au-delà de 2030 constitue un enjeu important pour les finances publiques. Plus la montée en puissance sera retardée, plus l'effort annuel nécessaire au cours de la première moitié des années 2030 sera brutal. Or, cette période correspondra également à la montée de plusieurs autres contraintes budgétaires : vieillissement, dépenses de santé, charge d'intérêts, réforme de la fiscalité des personnes physiques…

La Chambre de Commerce recommande donc que le Gouvernement présente dès que possible une trajectoire indicative jusqu'en 2035, même si celle-ci devra naturellement rester ajustable en fonction de l'environnement stratégique et de la revue prévue par l'OTAN en 2029. Une programmation progressive permettrait d'éviter des à-coups budgétaires et donnerait également davantage de visibilité aux entreprises susceptibles de participer à l'effort industriel de défense.

[38] Les montants viennent du communiqué de la Direction de la défense du 20 mai 2026 et reposent sur des hypothèses de RNB antérieures ; seuls les ratios ont été arrêtés officiellement. L'évaluation pour 2030 est le résultat du calcul de la Chambre de Commerce

Tableau 56 : Simulation de trajectoire vers 3,5% du RNB pour la défense stricte à l'horizon 2035

Selon une trajectoire linéaire et sur la base d'une croissance nominale du RNB de 4% par an
En millions d'euros et en %, projections en rouge

	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Effort de défense selon le PLPFP 2026-2030	1.286	1.373	1.513	1.665	1.838					
Trajectoire vers 3,5% en 2035						2.087	2.352	2.636	2.938	3.261
RNB	**63.400**	**65.910**	**69.220**	**72.890**	**76.580**	**79.643**	**82.829**	**86.142**	**89.588**	**93.171**
Variation RNB		*3,96%*	*5,02%*	*5,30%*	*5,06%*	*4,00%*	*4,00%*	*4,00%*	*4,00%*	*4,00%*
Ratio	**2,03%**	**2,08%**	**2,19%**	**2,28%**	**2,40%**	**2,62%**	**2,84%**	**3,06%**	**3,28%**	**3,50%**

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

5.2. Des dépenses budgétaires plus lisibles, mais un effort de défense qui dépasse largement le seul budget de la défense

L'analyse du budget de la défense nécessite une précaution méthodologique importante. Les crédits figurant directement dans les sections budgétaires de la Direction de la défense et de l'Armée ne correspondent pas exactement à l'effort de défense comptabilisé selon les règles de l'OTAN.

Le projet de budget 2027 améliore notablement la transparence sur ce point en consacrant une annexe spécifique aux différences entre le référentiel SEC 2010 et le référentiel OTAN. Le premier est utilisé pour l'analyse macroéconomique et budgétaire européenne, tandis que le second mesure les ressources consacrées aux capacités militaires selon une logique plus large, qui inclut notamment certaines dépenses de pensions et de santé militaires ou de soutien comptabilisées différemment dans les comptes publics. Cette distinction est essentielle pour interpréter correctement les chiffres.
Les dépenses directement identifiables de la Direction de la défense et de la défense nationale atteindraient environ 1,05 milliard d'euros en 2027, contre 1,10 milliard en 2026. Cette légère diminution apparente ne traduit donc pas un recul de l'effort de défense global.

Les dépenses courantes de la Direction de la défense passeraient de 236,4 millions d'euros en 2026 à 201,3 millions en 2027. Ses dépenses en capital diminueraient parallèlement de 665,2 à 618,6 millions d'euros.

A l'inverse, les dépenses courantes de la défense nationale progresseraient sensiblement, passant de 188,3 à 215,8 millions d'euros, soit +14,6%. Les dépenses en capital de l'Armée passeraient pour leur part de 9,9 à 10,7 millions d'euros.

Tableau 57 : Evolution des dépenses courantes et en capital de la Direction de la défense et de la défense nationale entre 2026 et 2030
En milliers d'euros et %

	2026 budget voté	2027	2028	2029	2030
Dépenses courantes de la Direction de la défense	236.448	201.252	223.311	226.488	238.943
Dépenses en capital de la Direction de la défense	665.207	618.563	700.342	797.635	916.574
Variation		*-7,01%*	*13,22%*	*13,89%*	*14,91%*
Dont alimentation du fonds d'équipement militaire	*635.000*	*568.700*	*635.123*	*747.940*	*863.582*
Dépenses courantes de la défense nationale	188.290	215.751	238.944	262.777	279.902
Dépenses en capital de la défense nationale	9.926	10.744	18.953	17.175	17.461
Total	**1.099.871**	**1.046.310**	**1.181.550**	**1.304.075**	**1.452.880**
en % du PIB	1,15%	1,04%	1,12%	1,17%	1,23%
en % du RNB	1,73%	1,59%	1,71%	1,79%	1,90%

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2026 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

La progression du budget courant de l'Armée traduit notamment la montée en puissance des effectifs, la livraison de nouveaux véhicules et les coûts de fonctionnement qui y sont associés. A elle seule, la rémunération du personnel de l'Armée passerait de 117,6 millions d'euros en 2026 à 134,6 millions en 2027.

Cette évolution rappelle un élément souvent oublié : une hausse des dépenses d'équipement entraîne mécaniquement, quelques années plus tard, des dépenses récurrentes de maintenance, de fonctionnement, de stockage et de personnel. La montée en puissance de la défense ne peut donc pas être analysée comme une succession de dépenses d'investissement isolées. Elle créera également des charges permanentes qu'il faudra intégrer dans les projections de finances publiques.

La Chambre de Commerce accueille favorablement l'amélioration méthodologique apportée par les documents budgétaires 2027. Elle recommande néanmoins d'aller plus loin et de présenter chaque année, dans un tableau consolidé unique, la correspondance entre les crédits budgétaires nationaux, les dépenses au sens du SEC et l'effort de défense reconnu par l'OTAN. Cela permettrait d'éviter les difficultés d'interprétation constatées dans les exercices précédents.

5.3. Des investissements capacitaires qui changent progressivement de nature

Le fonds d'équipement militaire demeure le principal instrument d'investissements capacitaires de la défense luxembourgeoise. Ses dépenses atteindraient 673,9 millions d'euros en 2027,

contre 825,8 millions en 2026, soit une diminution de 18,4%. Elles resteraient toutefois supérieures aux 604,2 millions enregistrés en 2025 et augmenteraient de nouveau à partir de 2028 pour atteindre 863,9 millions d'euros en 2030.

Tableau 58 : Evolution des dépenses du fonds d'équipement militaire entre 2025 et 2030
En milliers d'euros et %

	2025	2026 prévisions	2027	2028	2029	2030	Variation 2025-2030
Dépenses du fonds d'équipement militaire	604.165	825.770	673.869	687.522	754.929	863.942	**43,00%**
Variation		*36,68%*	*-18,40%*	*2,03%*	*9,80%*	*14,44%*	

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

La baisse de 2027 s'explique avant tout par le calendrier des grands projets et ne traduit donc pas une diminution structurelle de l'ambition. Le profil de dépense varie fortement d'une année à l'autre au gré des acquisitions, des livraisons et des contributions aux programmes multinationaux. L'analyse par composante permet de mesurer cette évolution. La composante terrestre constitue toujours le premier poste du fonds. Elle mobiliserait 304,3 millions d'euros en 2027, dont 220,7 millions pour le bataillon binational de reconnaissance de combat belgo-luxembourgeois. Ce dernier représente ainsi à lui seul près d'un tiers des dépenses du fonds en 2027.

Le spatial constitue le deuxième poste, avec 176,1 millions d'euros, essentiellement en raison du programme GovSat-2, auquel 141,9 millions seraient consacrés en 2027. La Chambre de Commerce accueille favorablement cette orientation. Le spatial constitue l'un des domaines dans lesquels le Luxembourg dispose d'un véritable écosystème économique et technologique et où les dépenses de défense sont donc susceptibles de générer un retour national particulièrement élevé.

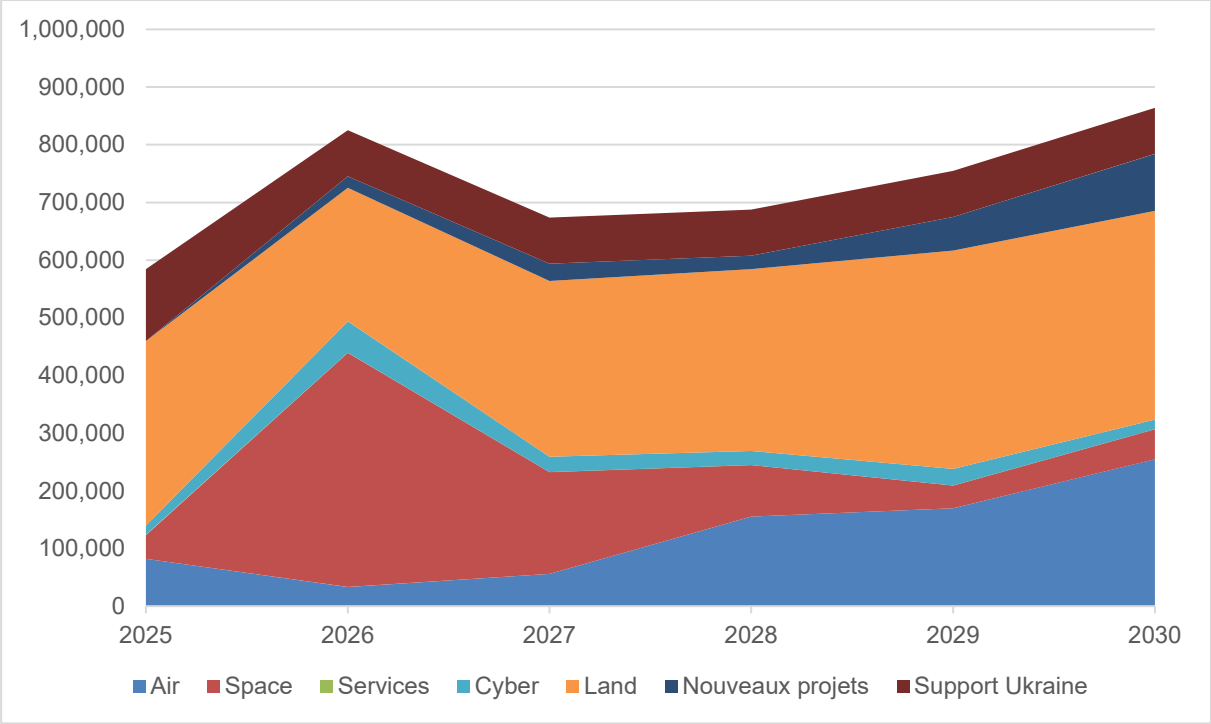
La composante aérienne représenterait 56,2 millions d'euros en 2027, principalement au titre de la flotte MRTT[39] et du programme Alliance Future Surveillance and Control. Mais c'est surtout à partir de 2028 que cette composante changera d'échelle avec le développement de capacités de défense aérienne et antimissile intégrée. La programmation prévoit 100 millions d'euros en 2028, 130 millions d'euros en 2029 et jusqu'à 245 millions d'euros en 2030 pour ce nouveau système, incluant à terme acquisition, soutien, munitions et infrastructures. Il s'agit d'une évolution stratégique majeure. Elle découle directement des nouveaux objectifs capacitaires attribués au Luxembourg dans le cadre du processus de planification de défense de l'OTAN.

[39] La flotte MRTT (Multi Role Tanker Transport), également appelée MMF (Multinational MRTT Fleet), est une flotte multinationale d'avions militaires Airbus A330, destinée au ravitaillement en vol, au transport stratégique de personnel et de matériel ainsi qu'aux évacuations médicales. Développée dans le cadre d'une coopération entre plusieurs pays européens, dont le Luxembourg, elle repose sur la mutualisation des appareils et le partage des coûts. La flotte appartient à l'OTAN et est gérée par l'Agence OTAN de soutien et d'acquisition (NSPA).

Le cyber reste également un axe important. Les dépenses correspondantes atteindraient 26,6 millions d'euros en 2027, dont 20 millions pour le Cyber Defence Cloud, auxquels s'ajoutent la Cyber Range, le Defence Security Operation Center et le Luxembourg Defence Network. Enfin, 30,2 millions d'euros sont inscrits en 2027 sous la rubrique « nouveaux projets ». Cette enveloppe monterait progressivement jusqu'à 98,7 millions d'euros en 2030. Elle devra notamment absorber les nouveaux besoins capacitaires qui n'ont pas encore atteint un stade de maturité suffisant pour être fléchés formellement.

Le soutien militaire à l'Ukraine est maintenu à 80 millions d'euros par an sur l'ensemble de la période de programmation. Cette stabilité traduit l'engagement de long terme pris par le Luxembourg vis-à-vis de l'Ukraine.

Graphique 23 : Evolution des dépenses du fonds d'équipement militaire par composante
En milliers d'euros



Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

5.4. Le nouveau défi : financer aussi la résilience et la sécurité au sens large

Le nouvel objectif de 5% adopté à La Haye ne concerne pas uniquement les dépenses militaires. Jusqu'à 1,5% du RNB pourra être consacré à des investissements contribuant plus largement à la sécurité : infrastructures critiques, réseaux, préparation civile, résilience, innovation et base industrielle de défense.

Cette dimension est particulièrement pertinente pour le Luxembourg. Le pays dispose de capacités militaires limitées en volume, mais possède des infrastructures, des compétences numériques, spatiales et financières dont la résilience est essentielle au fonctionnement de l'économie et de l'Etat.

Le projet de budget 2027 traduit déjà une partie de cette évolution à travers la mise en œuvre de la Stratégie nationale de résilience, arrêtée par le Gouvernement en mars 2026. Les priorités identifiées couvrent notamment la cyberrésilience, la protection des entités critiques, la gestion de crise, la planification civilo-militaire, les ressources stratégiques et logistiques et la continuité des biens et services essentiels.

Les documents budgétaires font état d'une augmentation de 6,8% des moyens liés à cette politique, principalement en raison des investissements dans les infrastructures critiques, les capacités analytiques et les dispositifs de résilience.

Cette orientation va dans le bon sens. **La Chambre de Commerce considère toutefois que le Gouvernement devra progressivement produire une lecture budgétaire consolidée du volet des 1,5% de dépenses connexes.** A ce stade, les crédits susceptibles d'entrer dans cette catégorie sont répartis entre de nombreuses administrations : Haut-Commissariat à la protection nationale, ministères des Affaires intérieures, Digitalisation, Mobilité, Energie, défense ou encore infrastructures critiques.

Une telle présentation serait utile pour deux raisons :

- Elle permettrait d'abord d'apprécier la trajectoire réelle du Luxembourg vers l'objectif de 5%.
- Elle garantirait ensuite que ce nouvel indicateur ne se limite pas à requalifier des dépenses civiles existantes afin de satisfaire formellement à l'objectif. La Chambre de Commerce considère que l'augmentation des dépenses de sécurité doit produire des capacités nouvelles et mesurables en matière de cyberrésilience, d'infrastructures critiques, de logistique stratégique, de préparation civile ou de continuité économique.

Dans cette perspective, certaines dépenses peuvent avoir une forte utilité duale. La modernisation de réseaux de communication sécurisés, le développement de capacités satellitaires, le renforcement de certaines infrastructures de transport, les capacités de stockage stratégique ou encore les investissements dans la cybersécurité peuvent simultanément renforcer la sécurité nationale et la compétitivité économique.

Le nouvel objectif de l'OTAN ouvre ainsi une opportunité pour penser la sécurité non plus uniquement comme une politique sectorielle, mais comme une dimension transversale de la résilience du pays.

5.5. Transformer l'effort de défense en levier de croissance et d'innovation

La progression rapide des dépenses de défense représente une contrainte budgétaire importante. Mais elle constitue également une opportunité économique majeure, à condition que le Luxembourg parvienne à capter une part suffisante des retombées des investissements réalisés.

Dans son rapport Lux4Defence, la Chambre de Commerce appelait notamment à concentrer la stratégie nationale sur quelques domaines d'excellence à forte valeur ajoutée, parmi lesquels la cybersécurité, le spatial, les matériaux, les équipements du soldat et l'IA. En mars

2026, le Gouvernement a présenté sa première Stratégie[40] pour l'industrie de la défense. Le budget 2027 marque une évolution positive importante à cet égard. Le Gouvernement indique explicitement qu'une attention particulière sera accordée au retour économique et sociétal des investissements de défense et que l'implication des entreprises luxembourgeoises devra constituer une priorité dans la mise en œuvre de la stratégie nationale pour l'industrie de défense. **La Chambre de Commerce salue très clairement cette orientation.**

L'objectif doit être de faire en sorte qu'une part croissante de l'effort de défense finance des activités capables de générer de la valeur ajoutée, de la propriété intellectuelle, des compétences et de l'emploi au Luxembourg. **A ce titre, elle suggère la création d'un indicateur de suivi du retour économique de l'effort de défense.**
La contribution de la défense au fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé passe de 6,35 millions d'euros en 2026 à 15,35 millions d'euros en 2027. En parallèle, le fonds de l'innovation prévoit une dotation de 10 millions d'euros à un fonds défense géré par la SNCI. La participation luxembourgeoise au *NATO Innovation Fund* est également maintenue.

La Chambre de Commerce soutient cette montée en puissance de la R&D de défense. Elle considère que l'effort doit cependant être accompagné d'instruments permettant aux entreprises nationales de franchir les différentes étapes entre innovation, prototypage, certification et commande publique. Elle renvoie pour cela aux recommandations de son rapport stratégique Lux4Defence.

5.6. Renforcer la sécurité intérieure, condition de l'attractivité économique

La sécurité constitue également une condition du dynamisme économique et de l'attractivité du territoire. La Chambre de Commerce accueille dès lors favorablement le renforcement substantiel des moyens consacrés à la Police grand-ducale. En 2027, ses dépenses courantes atteindraient 529,9 millions d'euros, contre 468,0 millions d'euros en 2026 (+13,2%), tandis que ses dépenses en capital progresseraient de 57,4 à 67,3 millions d'euros (+17,3%). La seule rémunération du personnel passerait de 400,2 à 456,4 millions d'euros. Le Gouvernement prévoit en outre de poursuivre le recrutement à raison de 160 candidats policiers par promotion, parallèlement aux investissements dans les équipements, les infrastructures, la digitalisation et les moyens opérationnels.

La Chambre de Commerce considère cet effort nécessaire. La dégradation de la sécurité et du sentiment de sécurité observée dans certains quartiers, en particulier dans plusieurs zones commerçantes de la capitale, constitue un véritable frein à l'activité économique : elle peut affecter la fréquentation des commerces, les conditions de travail des salariés et, plus largement, l'image et l'attractivité d'un quartier.

Au-delà de l'augmentation des moyens, la priorité doit donc être leur déploiement visible et efficace sur le terrain, notamment dans les zones les plus exposées. Une présence policière suffisante, une capacité d'intervention rapide et une meilleure prévention contribuent non seulement à la qualité de vie des résidents, mais également à maintenir des quartiers vivants, fréquentés et propices au développement de l'activité commerciale.

[40] Luxembourg Defence Industry Strategy

PARTIE V

PERENNISER

Réformer aujourd'hui pour garantir le modèle social demain

1. Le double enjeu du vieillissement et du ralentissement du marché du travail

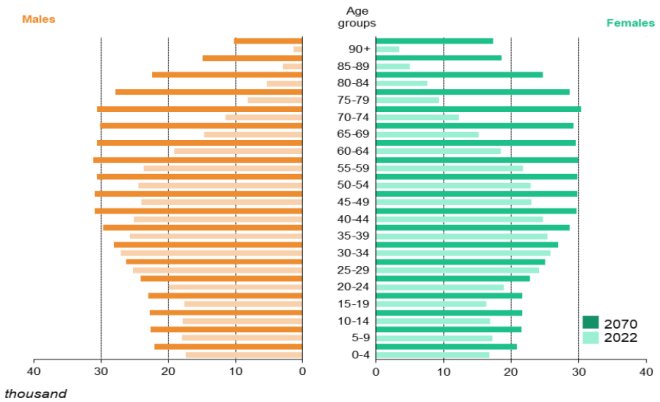
Le modèle social luxembourgeois organise une solidarité collective face aux besoins liés à la maternité, à la maladie, à la vieillesse ou à la dépendance, ainsi qu'au risque de perte de revenus. En prenant en charge une partie des coûts et en assurant des revenus de remplacement, il réduit les inégalités face à ces situations. Il joue ainsi un rôle central. Mais préserver cette protection suppose de pouvoir la financer dans la durée.

Or, deux grandes tendances font peser une pression importante sur le système de protection sociale luxembourgeois et menacent les équilibres, notamment au niveau du marché du travail, mais pas seulement : un contexte économique peu porteur, décrit dans la partie I, et le vieillissement de la population. Ainsi, entre 2026 et 2030, le nombre de pensionnés devrait progresser en moyenne de +4,1%, tandis que l'emploi n'augmenterait que de +2,1% en moyenne.

L'Europe, souvent qualifiée de « vieux continent », porte de mieux en mieux son nom, avec des effets sur le marché du travail déjà bien visibles. En 2025, les personnes âgées de 15 à 64 ans ne représentaient plus que 63,6% de la population de l'UE, tandis que les 65 ans et plus en représentaient déjà 22%. Selon les dernières projections démographiques européennes, cette évolution va s'accélérer : la population en âge de travailler devrait diminuer d'environ 1,2 million de personnes par an dans l'UE entre 2025 et 2050, tandis que près d'un Européen sur trois devrait avoir 65 ans ou plus à l'horizon 2050. La population totale de l'UE, aujourd'hui proche de 451 millions d'habitants, devrait ainsi tomber à 445 millions en 2050 et 399 millions en 2100.

Le Luxembourg, s'il connait encore une population en croissance notamment grâce à un solde migratoire positif, verra lui aussi sa population vieillir. D'ici 2070, le ratio des plus de 65 ans par rapport au 20-64 ans atteindra 55,4%, soit 32,3 points de pourcentage de plus qu'en 2022, où cette part n'était que de 23,1%, selon le « 2024 Ageing Report » de la Commission européenne.

Graphique 24 : Pyramide des âges luxembourgeoise en 2022 et en 2070



Source : IGSS, 2024 Ageing Report – Country fiche for Luxembourg.

La population en âge de travailler, c'est-à-dire la part des 15 à 64 ans par rapport à la population totale, passera de 69,3% à 57,3%, soit une baisse de 12 points de pourcentage par rapport à 2022. Le ratio inactifs/actifs (les plus de 65 ans par rapport aux 15-64 ans) grimpera de 21,4% à 51,0%, près de 30 points de pourcentage de hausse.

Tableau 59 : Projections du « 2024 Ageing Report »
En %

Hypothèses	AR 2024 *)		
	2022	2070	2070-2022
productivité du travail	-0,7	1,2	2,0
croissance économique	1,5	1,2	-0,4
Population (en millions)	0,7	1,0	0,3
population en âge de travailler (15-64/total)	69,3	57,3	-12,0
ratio inactifs/actifs (65+/15-64)	21,4	51,0	29,6
ratio actifs agés/actifs (55-64/15-64)	18,3	21,7	3,3
taux de chômage (15-64)	4,6	5,7	1,1

Source : « 2024 Ageing Report » cité dans le projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028.

Par conséquent, à politique inchangée, les dépenses totales liées au vieillissement augmenteront de plus de 10 points de pourcentage d'ici 2070, contre, en moyenne, une augmentation de 1,2 point dans l'UE. Les dépenses de pension doubleront quasiment, la réserve de compensation du Fonds de pension sera nulle, les dépenses liées aux soins de santé et aux soins de longue durée poursuivront leur hausse.

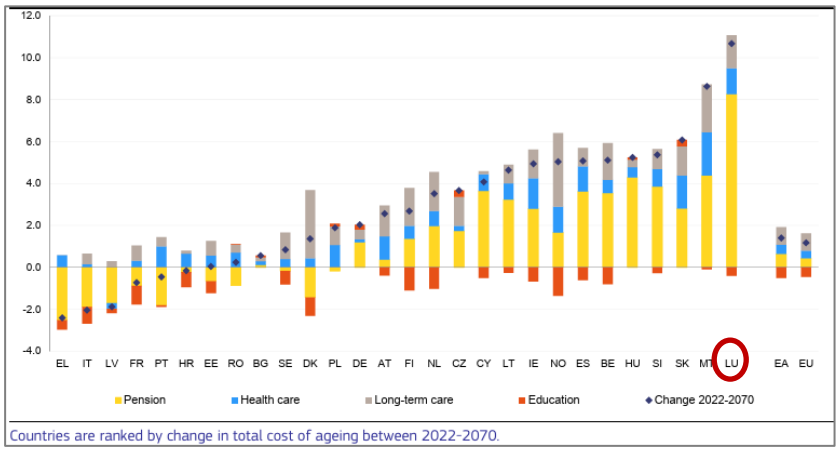
Tableau 60 : Dépenses liées au vieillissement selon le « 2024 Ageing Report »
En % du PIB

(en % du PIB)	AR 2024 *)		
	2022	2070	2070-2022
Dépenses liées au vieillissement	**17,2**	**27,9**	**10,7**
dont dépenses de pension	9,2	17,5	8,3
dont dépenses soins de santé	3,9	5,1	1,2
dont dépenses soins de longue durée	1,1	2,7	1,6
dont dépenses pour éducation	3,0	2,6	-0,4
dont dépenses pour chômage	-	-	-
Réserve de compensation Fonds de pension	*31,4*	*0,0*	

Source : « 2024 Ageing Report » cité dans le projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028.

Le Luxembourg est le pays européen pour lequel le vieillissement de la population sera le plus coûteux, ce qui fait peser sur les finances publiques un risque « élevé » de non-soutenabilité à l'horizon 2070 selon le *Debt Sustainability Monitor 2025* présenté dans la partie II.

Graphique 25 : Dépenses liées au vieillissement des pays européens selon le « 2024 Ageing Report »
En % du PIB



Source : Commission européenne, « 2024 Ageing Report », avril 2024.

Pour assurer la viabilité financière du modèle social luxembourgeois, le *statu quo* n'est donc plus une option.

2. Assurance pension : des déficits seulement reportés

Conformément à l'accord de coalition 2023-2028, une consultation de la société civile sur la viabilité à long terme du régime général d'assurance pension a eu lieu entre octobre 2024 et avril 2025. Des échanges entre le Gouvernement et les partenaires sociaux ont eu lieu en juillet et septembre 2025. En octobre 2025, le Gouvernement a déposé un projet de loi pour apporter des adaptations au régime d'assurance pension. La loi du 19 décembre 2025 contient plusieurs mesures qui sont entrées en vigueur en 2026 :

- Augmentation du taux de cotisation global de 24,0% à 25,5%.
- Prolongation progressive de la carrière d'assurance requise pour la pension anticipée à 60 ans (jusqu'à 8 mois en 2030).
- Introduction d'une pension progressive pour les personnes éligibles à une pension de vieillesse anticipée.
- Prise en compte flexible des années d'études (jusqu'à 9 années d'études sur toute la carrière à partir de l'âge de 18 ans).

La Chambre de Commerce renvoie à son avis relatif au projet de loi susmentionné pour une analyse détaillée des mesures, et elle se limitera dans les lignes qui suivent à analyser l'évolution financière.

Selon les documents budgétaires, *« [l]es mesures prises dans le cadre de la loi du 19 décembre 2025 ont permis de ralentir la trajectoire de dégradation du régime. Dans le budget 2026, les prévisions tenant compte de ces mesures ont prédit le maintien de la prime de répartition pure sous le taux de cotisation global jusqu'en 2029 ».*

Tableau 61 : Trajectoire de l'assurance pension

Avant la réforme

Indicateur	Années critiques
Prime répartition pure > 24	2026
Réserve < 1,5	2038
Réserve épuisée	2044

Avec la réforme

Indicateur	Années critiques
Prime répartition pure > *25,5*	2029
Réserve < 1,5	2042
Réserve épuisée	2048

Source : Projet de loi n°8634.

Sachant que l'Etat a à sa charge un tiers des cotisations, la hausse du taux de cotisation a eu pour effet d'accroitre les contributions à l'assurance pension via le budget de l'Administration centrale. Ainsi, la combinaison de la hausse des taux, de l'inflation et de la progression de l'emploi induit une augmentation d'environ 10% des contributions de l'Etat entre 2025 et 2026. Elles représentent, en 2027, plus de 3,1 milliards d'euros, après une nouvelle hausse de 5,6%. Entre 2028 et 2030, une croissance moyenne de 5,0% est attendue.

Tableau 62 : Evolution des contributions de l'Etat à l'assurance pension
En milliers d'euros et %

	2025 budget voté	2026 budget voté	2027	2028	2029	2030
Section 17.16 — Assurance pension contributive 42.000 Participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension : cotisations. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	2.708.068	2.984.560	3.152.474	3.304.140	3.479.642	3.648.140
Variation		*10,2%*	*5,6%*	*4,8%*	*5,3%*	*4,8%*

Sources : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2025-2029 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Selon le PLPFP 2026-2030, les dépenses totales de l'assurance pension devraient croître à un rythme annuel moyen de 5,5% entre 2026 et 2030, soit un niveau supérieur à celui des recettes dont la progression est estimée à 5,2% par an sur la même période. Cet effet ciseaux négatif s'explique notamment par l'effet combiné du ralentissement du marché du travail et de l'accélération des départs à la retraite comme discuté ci-avant.

Il apparait donc que si les réformes annoncées permettent de reporter de quelques années les déficits, elles ne répondent pas à l'urgence de la situation, n'agissant aucunement sur la soutenabilité sur le long terme des finances publiques. **La Chambre de Commerce réitère**

donc son appel à un système durable et respectueux du principe d'équité intergénérationnelle. Elle rappelle également que c'est d'abord le dynamisme économique qui permettra de financer à moyen et long termes ce modèle social, qui va au-delà du rôle de l'Etat-providence. En effet, les prestations actuelles manquent de sélectivité sociale et se démarquent par leur niveau élevé.

3. Assurance dépendance : un court terme maîtrisé, un long terme sous pression

La Chambre de Commerce alerte également sur l'évolution attendue des dépenses en matière de dépendance, lesquelles vont inévitablement croître avec la progression de l'espérance de vie et le vieillissement de la population.

Du côté des recettes, le financement de l'assurance dépendance est, pour rappel, assuré par trois ressources :

- une contribution dépendance de 1,4% prélevée sur les revenus professionnels et les revenus de remplacement des personnes assurées (ainsi que les revenus du patrimoine), dont le total dépendra donc de la vigueur du marché du travail ;
- une contribution annuelle de l'Etat à raison de 40% des dépenses totales, qui transite via le budget de l'Administration centrale ;
- une contribution spéciale financée par le produit d'une taxe sur l'électricité payée par les clients finaux dépassant une certaine consommation annuelle.

En ce qui concerne la participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance, en vertu de l'article 375 du Code de la sécurité sociale, celle-ci progresse en 2027 de 14,0% et dépassera ainsi les 500 millions d'euros. Les documents budgétaires n'expliquent pas cette hausse conséquente, qui pourrait, selon la Chambre de Commerce, être imputée à la croissance du nombre de bénéficiaires, à l'adaptation des valeurs monétaires et à des hausses des rémunérations.

Tableau 63 : Evolution des contributions de l'Etat à l'assurance dépendance
En milliers d'euros et %

	2026 budget voté	2027	2028	2029	2030
Section 17.14 — Assurance maladie - maternité - dépendance - Caisse nationale de santé					
42.007 Participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	458.002	522.152	546.206	575.953	603.970
Variation		*14,0%*	*4,6%*	*5,4%*	*4,9%*

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Selon l'exposé des motifs du PLPFP 2026-2030, le taux de croissance annuel moyen des dépenses de l'assurance dépendance sera de 6,9% sur la période 2026-2030, alors que les prévisions de la LPFP 2025-2029 anticipaient une hausse moyenne de 6,4% sur 5 ans.

Si, selon les estimations pour 2026, le solde des opérations courantes de l'assurance dépendance est positif et que les réserves restent confortables, atteignant presque 629,6 millions d'euros, **il s'agit de consolider cette tendance et de se préparer au vieillissement de la population,** car, comme le reconnait le PLPFP 2026-2030, *« l'assurance pension et aussi l'assurance dépendance (soins de longue durée) […] nécessitent, par la nature même de leurs prestations, une anticipation sur le moyen et long terme »*[41].

4. Assurance maladie-maternité : le choix d'une hausse des cotisations

Les dépenses courantes du régime d'assurance maladie-maternité, étant constituées principalement des prestations en nature et en espèces, connaissent depuis quelques années des hausses très soutenues en raison notamment de la pandémie, de l'élargissement du cadre des prestations prises en charge par l'assurance maladie-maternité, de la progression soutenue des dépenses du secteur hospitalier, etc. Les recettes, elles, progressent moins vite avec le ralentissement économique, et donc un marché de l'emploi et un revenu cotisable moyen évoluant de manière moins dynamique que par le passé.

Ainsi, l'année 2025 est marquée par une augmentation des dépenses (+7,2%) à nouveau plus importante que celle des recettes (+5,6%), selon le rapport annuel 2025 de la Caisse nationale de santé (CNS). Avec des dépenses atteignant 4.879,1 millions d'euros et des recettes à hauteur de 4.776,9 millions d'euros, c'est un déficit des opérations courantes de 102,1 millions d'euros qui conclut l'année 2025. Ce dernier entraine à la baisse la réserve globale, qui sera de 833,8 millions d'euros, soit 17,1% des dépenses annuelles. La réserve globale se répartit entre la réserve minimale légale de 487,9 millions d'euros, conformément à l'article 28 du Code de la sécurité sociale qui impose une réserve équivalente à au moins 10% des dépenses courantes annuelles, ainsi que d'un excédent cumulé de 345,9 millions d'euros.

Selon le communiqué de presse du 7 mai 2026 faisant suite au comité quadripartite « santé » du 6 mai 2026, la dégradation budgétaire se poursuit en 2026 : les dépenses devraient augmenter de 6,4% pour atteindre 5.188,9 millions d'euros, tandis que les recettes ne progresseraient que de 6,0%, pour s'établir à 5.062,4 millions d'euros, laissant apparaître un déficit de 126,5 millions d'euros. *« Cette évolution confirme une tendance déjà observée depuis plusieurs années : la croissance des dépenses est structurellement plus prononcée que celle des recettes. Les projections pluriannuelles doivent ainsi tabler sur une consommation continue de la réserve, avec un risque de ne plus respecter le seuil légal minimal de 10% à la fin de l'année 2027, compte tenu des paramètres économiques disponibles »,* selon ce communiqué. Sur la base des dernières données disponibles, le PLPFP 2026-2030 prévoit pour sa part un solde déficitaire de 129 millions d'euros et une réserve estimée à 704,9 millions d'euros à fin 2026.

[41] Pour plus de détails, se référer à la partie VII « Revendications spécifiques »

Tableau 64 : Evolution du solde et de la réserve de l'assurance maladie-maternité entre 2024 et 2026
En millions d'euros et %

	2024	2025	2026
Solde	-25,8	-102,1	-129,0
Réserve	936	833,8	704,9
Part des dépenses	*20,6%*	*17,1%*	*13,6%*

Sources : CNS, Rapport annuel 2025 ; Communiqué de presse du ministère de la Santé et de la Sécurité sociale du 7 mai 2026 « Assurance maladie-maternité : état des lieux financier, actions en vue du redressement de la trajectoire de financement et structuration des échanges avec l'Association des médecins et médecins-dentistes » ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Par anticipation des décisions qui seront prises lors de la réunion quadripartite de fin octobre 2026, les prévisions budgétaires 2027-2030 intègrent une augmentation du taux de cotisations de 5,6% à 5,85% en 2027 et tiennent compte des mesures de redressement présentées lors de la réunion quadripartite de mai 2026, à hauteur de 58 millions d'euros en 2027. Sous l'effet de ces mesures, le solde devrait s'améliorer fortement pour atteindre un niveau de +79 millions d'euros en 2027 et +145 millions d'euros en 2028. Le solde se stabiliserait autour des +100 millions d'euros en 2029-2030. La réserve légale grimperait légèrement pour se chiffrer à 17,6% fin de période. **Si la Chambre de Commerce se réjouit de cet inversement de tendance, elle regrette toutefois que la voie de la hausse des cotisations ait à nouveau été choisie, au détriment de la compétitivité-coûts des entreprises et de l'attractivité du Luxembourg. Les entreprises ne peuvent être appelées à contribuer davantage sans que, dans le même temps, des décisions structurelles soient prises pour maîtriser durablement les dépenses.**

Tableau 65 : Evolution du solde de l'assurance maladie-maternité entre 2027 et 2030
En millions d'euros

	2027	2028	2029	2030
Solde	79,0	145,0	environ 100	environ 100

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030.

Les principales contributions de l'Etat à l'assurance maladie-maternité, à savoir la participation de l'Etat aux cotisations pour prestations en nature et aux cotisations pour prestations en espèces connaîtront une évolution moyenne annuelle entre 2027 et 2030 de, respectivement, 7,3% et 5,3%. Une variation particulièrement dynamique est enregistrée pour 2027 en raison de la hausse du taux de cotisation, la contribution de l'Etat s'élevant à 40% de l'ensemble des cotisations.

La contribution étatique de 59 millions d'euros pour la période 2026-2030, décidée lors d'une quadripartite de 2025 afin de compenser de manière forfaitaire les charges supportées, est également maintenue. Le projet de budget 2027 annonce également que, nonobstant les échéances régulières d'analyse de la situation financière prévues par la législation, un réexamen de la situation est prévu au courant du premier trimestre 2028 visant notamment à finaliser, dans le contexte de la recherche de l'équilibre financier de l'assurance-maladie maternité, **un avant-projet de loi réglant la prise en charge future des prestations en espèces liées au coût réel de la maternité et des frais d'amortissement des investissements futurs mobiliers et immobiliers des établissements hospitaliers en remplacement du financement forfaitaire, ce que la Chambre de Commerce salue.**

Tableau 66 : Evolution des contributions de l'Etat à l'assurance maladie-maternité
En milliers d'euros

Section 17.14 — Assurance maladie - maternité - dépendance - Caisse nationale de santé	**2026 budget voté**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**
42.003 Participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie : cotisations pour prestations en nature. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	1.848.685	2.083.112	2.194.797	2.322.715	2.446.794
Variation		*12,7%*	*5,4%*	*5,8%*	*5,3%*
42.004 Participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie : cotisations pour prestations en espèces. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	97.600	103.340	108.395	114.236	119.879
Variation		*5,9%*	*4,9%*	*5,4%*	*4,9%*
42.005 Participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie : dotation forfaitaire	59.000	59.000	59.000	59.000	59.000

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Les dotations budgétaires au fonds de financement des infrastructures hospitalières augmenteront elles aussi significativement dans les années à venir, passant d'environ 65 millions d'euros en 2026 à 250 millions d'euros en 2030, en raison des projets majeurs d'infrastructures hospitalières en cours de planification ou déjà planifiés, mais pour lesquels des augmentations des budgets autorisés seront sollicitées. **Au vu des montants engagés, un suivi rapproché est nécessaire.**

Les coûts prévisionnels des nouvelles mesures de politique de santé en matière de prévention, de santé mentale, d'infrastructures hospitalières ou encore de digitalisation, et en particulier leur impact à moyen terme sur la soutenabilité financière de l'assurance maladie-maternité, méritent également une attention particulière.

En effet, la Chambre de Commerce estime que la qualité du système de santé luxembourgeois doit être l'objectif ultime et que cette excellence ne sera atteinte que si son financement est assuré sur le long terme et que la filière médicale est attractive.

Autre facteur qui pèse sur le financement du système : la hausse de l'absentéisme. Entre 2019 et 2025, ce taux d'absentéisme au travail est passé de 3,9% à 4,9%[42]. Le coût direct total de l'absentéisme (à charge de l'employeur et de la CNS) atteignait 1.330,8 millions d'euros en 2025, une hausse de 13,2% par rapport à 2023, soit en à peine 2 ans. A cela, s'ajoutent les coûts indirects tels que la perte de productivité, le remplacement de l'absent(e), et la réorganisation interne, etc.

Dans le cadre de la 2e édition 2026 de son Baromètre de l'Economie, la Chambre de Commerce a interrogé les entreprises les priorités pour l'action gouvernementale d'ici la fin de la législature. La protection des employeurs face à l'absentéisme abusif arrive en 1ère position et a été identifiée par près de la moitié des répondants.

Comme noté ci-avant, le projet de budget 2027 prévoit, pour l'année 2027, une augmentation de la participation de l'Etat à la Mutualité des employeurs par le relèvement de 80% à 85% du taux de remboursement de la rémunération maintenue par l'entreprise pour un salarié en incapacité de travail. **Cette mesure, saluée par la Chambre de Commerce, apporte une réponse immédiate à une préoccupation de longue date du monde économique, mais elle ne constitue toutefois en aucun cas une réponse au problème de fond.** Une prise en charge financière **ne saurait se substituer aux mesures structurellement indispensables** pour prévenir l'absentéisme abusif, responsabiliser l'ensemble des acteurs et renforcer les effectifs du Contrôle médical. Il est dès lors indispensable que la lutte contre l'absentéisme abusif revienne sans délai sur la table et devienne une priorité, portée au plus haut niveau. L'enjeu est collectif : préserver la santé des salariés, protéger ceux qui sont malades, éviter la surcharge des équipes présentes, soutenir le fonctionnement des entreprises et contenir les dépenses supportées par la Mutualité des employeurs et la Caisse nationale de Santé. Enfin, u**ne évaluation devra être menée au cours de l'année 2027 afin d'identifier si les actions menées entre-temps pour réduire l'absentéisme abusif se sont avérées effectives.** Sur la base de cette évaluation, il conviendra, si nécessaire, de prolonger la durée de la mesure et de relever le taux de prise en charge par l'Etat.

5. Pouvoir d'achat et transferts sociaux : dépenser davantage ou dépenser plus juste ?

La préservation du pouvoir d'achat et la protection des ménages les plus vulnérables constituent à nouveau l'une des grandes priorités du projet de budget 2027. Après plusieurs années marquées par l'inflation, la hausse des prix de l'énergie et la multiplication des mesures exceptionnelles de soutien, la politique sociale entre néanmoins dans une nouvelle phase.

Le « Resilienzpak » adopté à l'issue de la tripartite de juin 2026 mobilise, selon le Gouvernement, environ 450 millions d'euros en faveur des ménages et de l'économie. A l'issue du comité de suivi qui s'est réuni le 29 octobre 2026, la plupart des mesures visant à

[42] Source : IGSS, « Absentéisme pour cause de maladie : ce que disent les chiffres », édition 2026.

limiter la hausse des prix de l'énergie ont été reconduites jusqu'à fin 2027, alors qu'elles devaient initialement s'éteindre fin 2026.

Dans le même temps, plusieurs mesures fiscales et sociales sont pérennisées ou renforcées : adaptation du barème fiscal, augmentation substantielle du crédit d'impôt salaire social minimum, hausse des allocations familiales, mise en œuvre du Plan d'action national de lutte contre la pauvreté, création du complément de vie chère et renforcement de plusieurs prestations existantes.

La Chambre de Commerce partage pleinement l'objectif de protéger les ménages les plus fragiles et de préserver la cohésion sociale. Elle rappelle toutefois une position exprimée de longue date : les politiques de soutien au pouvoir d'achat ne peuvent être appréciées sous le seul prisme du montant des moyens engagés. Elles doivent également être évaluées selon leur ciblage, leur efficacité redistributive, leur effet sur les incitations au travail et leur soutenabilité à long terme. Cette exigence prend une importance particulière dans un contexte où les dépenses sociales progressent désormais très sensiblement plus rapidement que l'économie.

5.1. Une progression particulièrement rapide des prestations sociales

Les prestations sociales constituent de très loin le premier poste de dépenses des Administrations publiques. Leur progression s'accélère encore en 2027. Les prestations sociales en espèces et en nature atteindraient 21,214 milliards d'euros en 2027, contre 19,229 milliards en 2026, soit une progression de 10,3% en une seule année. Elles représenteraient ainsi 42,3% de l'ensemble des dépenses publiques et 21,1% du PIB.

Tableau 67 : Evolution des prestations sociales des Administrations publiques entre 2026 et 2030
En millions d'euros et %

	2026 prévisions	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**
Prestations sociales totales	**19.229**	**21.214** *10,32%*	**22.422** *5,69%*	**23.951** *6,82%*	**25.388** *6,00%*
en % des dépenses totales des Admin. publiques	40,77%	42,30%	42,79%	43,35%	43,73%
en % du PIB	20,03%	21,08%	21,17%	21,43%	21,52%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Cette évolution marque une nette accélération par rapport à ce qui était encore anticipé lors de l'élaboration du projet de budget 2026. La précédente programmation prévoyait pour 2027 environ 20,2 milliards d'euros de prestations sociales. La nouvelle prévision est donc supérieure de plus d'un milliard d'euros à celle présentée seulement un an auparavant. Cela semble traduire une perte de contrôle de ces dépenses.

Tableau 68 : Ecart entre les prestations sociales inscrites au budget 2026 et celles inscrites au projet de budget 2027
En milliers d'euros et %

	2026	2027	2028	2029
Prestations sociales totales **selon le budget 2026**	18.890	20.182	21.365	22.707
Prestations sociales totales s**elon le projet de budget 2027**	19.229	21.214	22.422	23.951
Ecart	**339**	**1.032**	**1.057**	**1.244**
En %	1,79%	5,11%	4,95%	5,48%

Sources : Loi de programmation financière pluriannuelle 2025-2029 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

La progression devrait se poursuivre sur l'ensemble de la période. Les prestations sociales atteindraient 25,4 milliards d'euros en 2030, soit 43,7% des dépenses publiques et 21,5% du PIB. Leur croissance annuelle moyenne s'établirait à 7,1% entre 2025 et 2030, très nettement au-dessus du rythme anticipé de progression de l'économie. La part de la richesse nationale consacrée aux transferts sociaux continue donc d'augmenter.

Il convient naturellement de rappeler qu'une part très importante de cette progression est liée aux régimes de Sécurité sociale analysés dans les sections précédentes. Mais le projet de budget 2027 ajoute également plusieurs nouvelles mesures de politique familiale et de lutte contre la pauvreté qui contribuent à la hausse des dépenses de l'Administration centrale.

Les prestations sociales en espèces progresseraient ainsi de 10,0% en 2027, pour atteindre 17,576 milliards d'euros, tandis que les prestations sociales en nature augmenteraient encore plus rapidement, de 11,7%, à 3,639 milliards d'euros. Pour la seule Administration centrale, les prestations en espèces augmenteraient de 12,3% et celles en nature de 31,4%.

La Chambre de Commerce considère que cette évolution doit conduire à dépasser le débat traditionnel opposant réduction et augmentation des dépenses sociales. La question centrale doit être différente : quels dispositifs produisent réellement le plus fort impact social pour chaque euro mobilisé ? Dans un pays qui consacre déjà plus d'un cinquième de son PIB aux prestations sociales, la qualité du ciblage devient plus importante que le volume des transferts.

5.2. Une forte montée en puissance des politiques familiales et de lutte contre la pauvreté

Le projet de budget 2027 marque une accélération très nette des moyens consacrés à la politique familiale et à la lutte contre la pauvreté. La mise en œuvre du Plan d'action national de lutte contre la pauvreté, adopté fin 2025, constitue l'un des principaux moteurs de cette progression.

La dotation de l'Etat à la Caisse pour l'avenir des enfants passerait de 1,510 milliard d'euros en 2026 à 1,713 milliard d'euros en 2027, soit une hausse de 13,4%. Parmi les nouvelles mesures, l'augmentation des allocations familiales représente à elle seule 152,2 millions d'euros en 2027. La hausse de l'allocation de rentrée scolaire représente 11,8 millions supplémentaires. Avec les autres mesures relatives aux prestations familiales, le coût des dispositifs du PAN Pauvreté relevant de la Caisse pour l'avenir des enfants atteindrait environ 168,4 millions d'euros en 2027.

Le Gouvernement indique que les seules allocations familiales représenteraient environ 1,3 milliard d'euros en 2027, tandis que les dépenses totales de la Caisse pour l'avenir des enfants approcheraient 1,8 milliard d'euros.

Tableau 69 : Evolution de la dotation à la Caisse pour l'avenir des enfants entre 2025 et 2030

En milliers d'euros et %

	2026 budget voté	2027	2028	2029	2030
Dotation de l'Etat à la Caisse pour l'avenir des enfants	1.509.802	1.712.614	1.789.742	1.846.889	1.885.704
Variation		*13,43%*	*4,50%*	*3,19%*	*2,10%*
En % du PIB	1,57%	1,70%	1,69%	1,65%	1,60%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

La Chambre de Commerce comprend l'objectif poursuivi, notamment dans un contexte où le coût du logement et de la vie quotidienne exerce une pression importante sur les familles. **Elle observe néanmoins que toutes les mesures ne présentent pas le même degré de ciblage**. La hausse générale des allocations familiales relève d'une logique large de soutien aux familles, là où d'autres instruments sont directement concentrés sur les ménages disposant des revenus les plus faibles.

Cette distinction n'est pas anodine. Dans un contexte de contrainte budgétaire croissante, un euro distribué de manière générale et un euro ciblé vers un ménage exposé au risque de pauvreté n'ont pas la même efficacité redistributive.

La Chambre de Commerce ne remet pas en cause le principe des prestations familiales universelles. Elle considère en revanche que toute nouvelle augmentation significative de leur montant doit être mise en regard d'autres usages possibles des mêmes ressources, notamment des dispositifs spécifiquement destinés aux ménages confrontés à la pauvreté, au coût du logement ou à l'inactivité.

Cette exigence d'arbitrage sera d'autant plus importante que l'augmentation de 2027 n'est pas ponctuelle. Les mesures familiales créent une base de dépenses récurrentes qui progressera ensuite notamment sous l'effet de l'indexation et de la démographie.

5.3. Le complément de vie chère : simplifier et mieux cibler

La création du complément de vie chère constitue, de ce point de vue, une évolution particulièrement intéressante. Le nouveau dispositif vise à regrouper plusieurs aides

aujourd'hui distinctes (allocation de vie chère, prime énergie, aide financière pour personnes âgées et subvention pour ménages à faible revenu, éligibilité au leasing social…) au sein d'une procédure unique. Le Gouvernement poursuit ainsi un double objectif : mieux cibler les ménages vulnérables et réduire le non-recours aux prestations sociales.

La dotation prévue atteint 184 millions d'euros en 2027, contre 101,6 millions d'euros au budget 2026 pour les dispositifs correspondants, soit une progression de 81%. Selon les indications données lors de la présentation du budget, le complément de vie chère devrait bénéficier à quelque 106.000 personnes réparties dans environ 44.000 ménages. Un complément spécifique destiné aux enfants concernerait également quelque 32.000 enfants.

5.4. REVIS et prestations ciblées : protéger, mais aussi favoriser le retour à l'autonomie

Le projet de budget 2027 renforce également plusieurs dispositifs spécifiquement destinés aux ménages ou personnes vulnérables. La dotation au fonds national de solidarité destinée au financement du revenu d'inclusion sociale (REVIS) progresserait de 270,8 millions d'euros en 2026 à 310,5 millions en 2027, soit +14,7%. La dotation destinée au revenu pour personnes gravement handicapées (RPGH) passerait quant à elle de 79,1 à 90,5 millions d'euros, soit +14,4%.

Au total, le budget du fonds national de solidarité progresserait de 522,6 millions à 660,2 millions d'euros, soit +26,4% en une seule année. La hausse des crédits résulte à la fois de l'évolution des montants des prestations et du nombre de bénéficiaires. Le nombre de bénéficiaires du REVIS est passé de 9.337 en janvier 2018 à 11.110 en janvier 2026, soit +19%. Le nombre de bénéficiaires du RPGH est passé dans le même temps de 2.972 à 3.782, soit +27,3%.

Pour le REVIS, la question de l'activation demeure centrale. Le dispositif doit naturellement garantir un niveau de vie minimum aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes. Mais, pour les bénéficiaires aptes à travailler, il doit également constituer un instrument de transition vers l'emploi et non créer une situation durable de dépendance aux transferts. La Chambre de Commerce accueille donc favorablement la volonté annoncée de développer de nouveaux concepts d'activation et d'insertion professionnelle des bénéficiaires du REVIS.

5.5. Pouvoir d'achat : privilégier les instruments ciblés aux aides généralisées

Au-delà des transferts directs, le projet de budget 2'27 mobilise également fortement l'outil fiscal pour soutenir le pouvoir d'achat. Les dépenses fiscales recensées dans la programmation financière représenteraient 2,103 milliards d'euros en 2027, soit 2,09% du PIB, contre 2,03% en 2026. L'augmentation provient essentiellement des crédits d'impôt directs.

Le crédit d'impôt salaire social minimum (CISSM) constitue l'évolution la plus importante. Son coût fiscal total est estimé à 212 millions d'euros en 2027, contre 99 millions d'euros dans l'estimation présentée un an auparavant pour 2026. En effet, à compter du 1er janvier 2027, le

CISSM doit être fortement revalorisé avant d'atteindre 200 euros par mois à partir du 1er juillet 2027 pour les salariés situés dans la plage de revenus éligibles.

La Chambre de Commerce peut soutenir cette approche. Le CISSM permet d'améliorer directement le revenu disponible des travailleurs faiblement rémunérés sans accroître à due concurrence le coût salarial supporté par l'employeur. Il constitue ainsi un instrument plus ciblé et économiquement moins dommageable qu'une augmentation générale des salaires imposée aux entreprises.

Par ailleurs, l'adaptation du barème fiscal à une tranche indiciaire supplémentaire représente une moindre recette estimée à 90 millions d'euros en 2027

Tableau 70 : Dépense fiscale correspondant aux différents dispositifs d'abattements, de déductibilité, d'exemption, de crédit d'impôt et de TVA réduite
En millions d'euros et %

Nom du dispositif		2026	2027	Evolution en millions
Abattement	extra-professionnel	138	140	2
Abattement	en raison d'un bénéfice de cession sur un immeuble ou une participation importante	14	10	-4
Abattement	sur les plus-values de cession d'un immeuble bâti acquis par voie de succession en ligne directe	5	4	-1
Abattement	pour charges extraordinaires (y compris abattement forfaitaire pour frais de domesticité, etc.)	71	73	2
Abattement	pour charges extraordinaires en raison des enfants ne faisant pas partie du ménage du contribuable	16	17	1
Abattement	de maintien dans la vie professionnelle		11	11
Déductibilité	des arrérages de rentes et de charges permanentes dues en vertu d'une obligation particulière et payés au conjoint divorcé	4	5	1
Déductibilité	des cotisations d'assurances et des intérêts débiteurs	107	105	-2
Déductibilité	des cotisations payées à titre personnel en raison d'une assurance continue, volontaire ou facultative, et d'un achat de périodes en matière d'assurance maladie et d'assurance pension auprès d'un régime de sécurité sociale	8	8	0
Déductibilité	Intérêts débiteurs en relation avec un prêt bancaire pour financer l'acquisition d'une habitation personnelle	233	237	4
Déductibilité	des cotisations d'épargne-logement *dont 47% des contribuables ont moins de 40 ans*	38	37	-1

	dont 53% des contribuables ont plus de 40 ans			
Déductibilité	des libéralités et dons	31	32	1
Déductibilité	des versements au titre d'un contrat individuel de prévoyance vieillesse (3e pilier)	60	64	4
Déductibilité	des cotisations personnelles dans un régime complémentaire de pension (2e pilier)	9	9	0
Exemption	de la prime participative allouée à certains salariés par leur employeur	32	55	23
Exemption	de la prime jeune salarié	8	1	-7
Exemption	de la prime locative	30	1	-29
Exemption	régime impatriés	19	28	9
Exonération	à hauteur de 80% des revenus perçus de certains droits de propriété intellectuelle	5	12	7
Crédit d'impôt	pour salariés, pour pensionnés et pour indépendants	270	281	11
Crédit d'impôt	CO2	100	120	20
Crédit d'impôt	salaire social minimum	99	212	**113**
Crédit d'impôt	monoparental	23	25	2
Crédit d'impôt	heures supplémentaires	9	1	-8
Crédit d'impôt	start-up	8	8	0
Bonification d'impôt	en cas d'embauchage de chômeurs	1	1	0
Bonification d'impôt	pour enfants	0	2	2
TVA au taux super-réduit de 3%	*Produits alimentaires destinés à la consommation animale*	1	2	1
	Chaussures et vêtements pour enfants âgés de moins de 14 ans	2	2	0
	Services de restaurant et de restauration, à l'exclusion desdits services portant sur des boissons alcooliques	50	54	4
	Hébergement dans les lieux qu'un assujetti réserve au logement passager de personnes et locations de camps de vacances ou de terrains aménagés pour camper	6	7	1
	Secteur financier	2	2	0
	Affectation d'un logement à des fins d'habitation principale dans le	193	191	**-2**

	chef du propriétaire du logement ayant fait l'objet de certains travaux de création et de rénovation.			
TVA au taux réduit de 14%	*Vins de raisins frais titrant 13° ou moins d'alcool*	4	4	0
	Assurances	1	1	0
	Secteur financier	0	1	1
Droits d'enregistrement et de transcription	*Crédit d'impôt logement (Bëllegen Akt)*	353	327	**-26**
	Exonération des constructions existantes en matière de VEFA		15	**15**
TOTAL		**1.950**	**2.103**	**153**
En % du PIB		**2,03%**	**2,09%**	

Sources : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2025-2029, Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

La Chambre de Commerce constate ainsi une évolution plutôt favorable dans la nature des instruments mobilisés. Une partie des aides généralisées sur les prix de l'énergie mises en place durant la crise disparaît, tandis que plusieurs dispositifs ciblés sur les revenus faibles ou moyens sont renforcés.

Des dispositifs généralisés peuvent être justifiés lorsqu'une hausse exceptionnelle et brutale des prix menace l'ensemble de l'économie. Leur maintien durable présente en revanche plusieurs inconvénients : coût budgétaire élevé, faible ciblage, affaiblissement des signaux de prix et risque de transformer une mesure temporaire en dépense permanente[43].

[43] Dans les conclusions de sa mission Article IV de mai 2026, le Fonds monétaire international recommande au Luxembourg d'éviter les mesures de soutien énergétique non ciblées et de privilégier, en cas de choc économique majeur, des dispositifs temporaires destinés aux ménages les plus vulnérables. Le FMI préconise également une amélioration du ciblage des prestations sociales et la poursuite de revues systématiques de dépenses afin d'en renforcer le rapport coût-efficacité. Source : FMI (2026), *Luxembourg: Staff Concluding Statement of the 2026 Article IV Mission, 6 mai 2026, section « Fiscal policy — findings and recommendations ».*

PARTIE VI

ARBITRER

Passer de l’addition aux choix

Le Luxembourg n'est pas aujourd'hui dans une situation de crise de ses finances publiques. Son niveau de dette demeure relativement faible en comparaison internationale et lui préserve des marges de manœuvre importantes. Mais les besoins à financer au cours des prochaines années sont déjà largement identifiés : vieillissement de la population, santé, logement, infrastructures, transition énergétique et climatique, digitalisation ou encore montée en puissance de l'effort de défense. Dans ce contexte, le principal enjeu budgétaire n'est pas de réduire mécaniquement la dépense publique. Il est de préserver la capacité du pays à financer durablement ses priorités.

Or, la trajectoire actuelle montre que cette capacité est progressivement mise sous pression. En 2027, les dépenses des Administrations publiques franchiraient pour la première fois le seuil de 50 milliards d'euros, à 50,157 milliards, soit une progression de 6,3% en un an, alors que le PIB nominal augmenterait de 4,8%. Elles représenteraient ainsi 49,9% du PIB. En 2030, malgré le retour anticipé d'une croissance plus favorable, ce ratio resterait encore à 49,2%.

La composition de cette hausse appelle également l'attention. Pour la seule Administration centrale, les dépenses progresseraient de 6,5% en 2027, tandis que les investissements directs et indirects reculeraient de 0,7%, à 4,467 milliards d'euros. Leur part dans les dépenses totales passerait de 13,8% en 2025 à 12,4% en 2027 et 12,2% en 2030.

Enfin, les révisions successives des programmations illustrent les limites du cadre actuel. La LPFP 2025-2029 prévoyait encore 45,579 milliards d'euros de dépenses publiques en 2026 ; la nouvelle programmation les évalue à 47,164 milliards, soit près de 1,6 milliard supplémentaire. Pour 2027, la prévision passe de 47,990 à 50,157 milliards d'euros, soit plus de 2 milliards supplémentaires par rapport à ce qui était anticipé un an auparavant.

Ces révisions ne signifient évidemment pas que les dépenses supplémentaires seraient injustifiées. Une partie répond à des décisions nouvelles ou à des besoins économiques et sociaux réels. Elles mettent néanmoins en évidence une caractéristique du fonctionnement budgétaire luxembourgeois : il est plus facile d'ajouter une nouvelle priorité que de réexaminer les dépenses déjà existantes.

Cette problématique n'est d'ailleurs pas propre à l'analyse de la Chambre de Commerce. Dans sa *Review of Public Finance System in Luxembourg* publiée en mai 2025[44], l'OCDE considère que les défis liés au vieillissement, à la transition environnementale, au digital et aux nouveaux besoins publics nécessitent de renforcer sensiblement le cadre de gouvernance des finances publiques. Elle recommande notamment une nouvelle règle budgétaire nationale, une programmation pluriannuelle davantage contraignante, une budgétisation orientée vers la performance et des revues régulières de dépenses.

Le FMI[45] a formulé un diagnostic convergent. Il estime que la hausse structurelle des dépenses courantes risque progressivement de réduire les marges disponibles pour les investissements favorables à la croissance et recommande de renforcer à la fois le cadre budgétaire et l'efficience de la dépense.

[44] OCDE, Review of Public Finance System in Luxembourg publiée, mai 2015
[45] FMI, Luxembourg: 2026 Article IV Consultation

Le projet de budget 2027 contient plusieurs premiers éléments de réponse. Le Gouvernement indique vouloir renforcer la budgétisation axée sur la performance, réduire les écarts entre programmation et exécution, améliorer l'efficience de l'action publique et mieux piloter les finances publiques. Comme lors de l'exercice précédent, l'ensemble des départements ministériels a notamment été invité à définir des priorités politiques et à les assortir d'indicateurs de suivi.

La Chambre de Commerce salue cette évolution. Elle considère néanmoins que la réforme doit désormais franchir une nouvelle étape et reposer sur trois principes complémentaires : plafonner, évaluer et réallouer. Il ne s'agit pas d'une doctrine d'austérité. Il s'agit de passer progressivement d'une culture de l'addition à une culture de l'arbitrage.

1. Plafonner : remettre l'arbitrage au cœur de la procédure budgétaire

1.1. Définir une véritable stratégie budgétaire nationale

Pendant de nombreuses années, le pilotage des finances publiques luxembourgeoises s'est largement appuyé sur les règles européennes et sur l'objectif politique de préserver la notation souveraine AAA. Ces références demeurent importantes. Elles ne suffisent néanmoins pas à définir une stratégie nationale permettant de déterminer, sur plusieurs années, le niveau de dépense compatible avec les besoins futurs du pays.

L'OCDE recommande ainsi au Luxembourg d'expliciter davantage ses propres objectifs de finances publiques. Elle cite notamment la stabilisation de la dette publique, le préfinancement de certaines dépenses liées au vieillissement ou encore le financement des investissements nécessaires aux générations futures. Elle préconise également l'adoption d'une nouvelle règle budgétaire nationale assortie d'un mécanisme de correction, en invitant le Luxembourg à arbitrer entre deux options principales : une règle de solde structurel ou une règle portant sur les dépenses.

L'OCDE relève que les règles de dépense présentent notamment l'avantage d'être relativement simples à communiquer et de pouvoir être conçues de manière compatible avec le fonctionnement des stabilisateurs automatiques. Elle ne les présente toutefois pas comme l'unique solution possible : le choix entre les différents instruments doit être effectué au regard des caractéristiques institutionnelles et économiques nationales.

Le FMI formule une recommandation proche. Il propose de renforcer la règle budgétaire nationale en combinant une ancre portant sur la dette publique avec une règle opérationnelle pouvant reposer soit sur le solde budgétaire, soit sur une limite de dépense. Il insiste parallèlement sur la nécessité de préserver suffisamment de flexibilité pour absorber les chocs, laisser jouer les stabilisateurs automatiques et répondre aux besoins d'investissement.

La Chambre de Commerce considère qu'une règle portant sur l'évolution de la dépense mérite, dans le contexte luxembourgeois, une attention particulière. Une partie importante des recettes publiques est en effet soumise aux fluctuations de l'activité

économique, des marchés financiers ou des performances de certains secteurs. A l'inverse, les dépenses constituent une variable sur laquelle les autorités disposent d'une capacité de pilotage plus directe.

Une telle règle ne devrait toutefois pas prendre la forme d'un carcan budgétaire. Elle devrait être suffisamment flexible pour permettre une réponse contracyclique lors de chocs importants et pour ne pas pénaliser les investissements susceptibles de renforcer la croissance potentielle. L'objectif serait de fixer une trajectoire pluriannuelle soutenable, autour de laquelle les décisions nouvelles devraient être arbitrées.

1.2. Transformer la LPFP en véritable instrument de pilotage

Le Luxembourg dispose déjà d'une programmation financière pluriannuelle. Mais une trajectoire prévisionnelle de dépenses ne constitue pas nécessairement un plafond budgétaire. L'OCDE relève que la programmation à moyen terme luxembourgeoise demeure insuffisamment intégrée à la décision annuelle. Pour renforcer son rôle, elle recommande notamment deux évolutions particulièrement importantes.

La première consiste à construire une véritable *baseline*, c'est-à-dire une estimation de référence des dépenses qui résulteraient, à moyen terme, des politiques et décisions déjà arrêtées. Cette *baseline* doit constituer le point de départ technique de la préparation budgétaire. Elle permet de répondre à une question fondamentale : avant toute nouvelle décision politique, combien coûteront demain les politiques déjà engagées aujourd'hui ? L'OCDE précise que cette estimation doit être régulièrement mise à jour en fonction notamment des évolutions de prix, de volumes, des décisions déjà prises et des programmes qui arrivent à leur terme. La seconde recommandation consiste à introduire des plafonds de dépenses obligatoires sur deux ans, afin de donner davantage de portée à la programmation pluriannuelle et d'inscrire les arbitrages annuels dans une enveloppe financière prédéfinie. La Chambre de Commerce soutient pleinement ces deux orientations.

Le Gouvernement déterminerait en amont une enveloppe globale compatible avec ses objectifs de finances publiques. Celle-ci serait ensuite répartie entre les principales politiques publiques ou départements ministériels. Les ministères devraient alors hiérarchiser leurs priorités à l'intérieur de cette enveloppe.

Ce changement de méthode introduirait davantage de responsabilité au niveau ministériel tout en obligeant le Gouvernement à rendre explicites les arbitrages entre politiques publiques.

1.3. Mieux utiliser le scénario à politiques inchangées pour éclairer les arbitrages

La programmation financière pluriannuelle présente, conformément à l'article 3, paragraphe 5, de la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, un scénario théorique des finances publiques « à politiques inchangées », auquel est comparé l'impact estimé des mesures intégrées dans la programmation. Il constitue un outil particulièrement utile pour apprécier les conséquences budgétaires des décisions

nouvelles et pourrait, selon la Chambre de Commerce, être davantage mobilisé dans le processus d'arbitrage.

Dans la programmation 2026-2030, le solde des Administrations publiques atteindrait ainsi, à titre illustratif, +369 millions d'euros en 2027 à politiques inchangées, puis +1,341 milliard en 2030.

Tableau 71 : Solde des Administrations publiques à politique inchangée
En millions d'euros et %

	2027	2028	2029	2030
En % du PIB				
Solde à politique inchangée	0,4%	0,8%	1,0%	1,1%
Mesures nouvelles (impact net)	-0,9%	-1,8%	-1,9%	-1,9%
Solde PLPFP 2026-2030	-0,6%	-0,9%	-0,9%	-0,8%
En millions d'euros				
Solde à politique inchangée	369	892	1 146	1 341
Mesures nouvelles (impact net)	-939	-1 881	-2 109	-2 248
Solde PLPFP 2026-2030	-570	-989	-962	-907

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030.

Les mesures nouvelles intégrées à la programmation auraient, quant à elles, un impact net estimé à -939 millions d'euros en 2027, -1,881 milliard en 2028, -2,109 milliards en 2029 et -2,248 milliards en 2030. Après prise en compte de ces mesures, le solde programmé s'établirait à -570 millions d'euros en 2027 et -907 millions en 2030. Le projet de loi précise expressément que cette comparaison revêt un caractère illustratif et ne constitue pas une évaluation exhaustive des effets des mesures.

Tableau 72 : Impact budgétaire des mesures nouvelles par rapport au scénario à politique inchangée
En millions d'euros

(en millions d'euros, différence par rapport à une situation à politique inchangée)

Libellé	2027	2028	2029	2030
Hausse des accises sur le tabac et les cigarettes	51	51	51	51
Hausse taxe de consommation sur l'alcool éthylique	8	8	8	8
Régime spécial Plans d'options jeunes entreprises innovantes	-	-	-	-
Baisse des accises sur le carburant	-	-	-	-
Carried interest	-	-	-	-
Individualisation et mesures additionnelles	-	-880	-953	-989
Crédit d'impôt conjoncture	-	-	-	-
Taux TVA réduit pour logement locatif abordable	-	-	-	-
Épargne logement - suppression de la limite d'âge	-	-10	-10	-10
Exonération RELIBI "Defence Bond"	-1	-1	-1	-
Bonif. d'impôt pour enfant ne faisant pas partie du ménage - garde alternée	-1	-1	-1	-1
Imposition forfaitaire intérimaires	-2	-2	-2	-2
Changement amortissement accéléré	-5	-5	-5	-5
Prolongation taux favorable avantage en nature voitures à zéro émission	-5	-5	-5	-5
Crédit d'impôt start-up	-5	-5	-5	-5
Abattement de maintien dans la vie professionnelle	-11	-11	-11	-11
Baisse droit d'enregistrement en VEFA	-15	-15	-	-
Augmentation du Bëllegen Akt de 40 000€ à 45 000€	-15	-15	-15	-15
Augmentation bonification d'impôt pour investissement	-20	-20	-20	-20
Augmentation plafond déductibilité contrats prévoyance-vieillesse	-20	-20	-20	-20
Réduction Taux IRC de 1%	-56	-63	-70	-70
Adaptation barème à une tranche indiciaire	-90	-20	-30	-30
Hausse CISSM à 179 EUR (au 01/01/27) et à 200 EUR (au 01/07/27)	-120	-130	-130	-130

Notes : 1. Aux différences d'arrondis près. 2. Déchets fiscaux indicatifs et individuellement estimés sur base ex ante et sans effets dynamiques de second tour. Les impacts infrasectoriels ne sont pas considérés pour des raisons de simplicité.

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030.

L'intérêt de cette présentation est moins sa nouveauté que l'usage qui peut en être fait. Elle permet de distinguer plus clairement la dynamique résultant des politiques déjà engagées de celle qui découle des décisions nouvelles et rend ainsi plus visible le coût pluriannuel des arbitrages politiques. La Chambre de Commerce considère que cette information devrait être davantage intégrée en amont de la préparation budgétaire et rapprochée des plafonds de dépenses et des revues de dépenses recommandés par l'OCDE.

2. Evaluer : passer d'un budget de moyens à un budget de résultats

2.1. Les indicateurs de performance : passer de l'expérimentation à un véritable outil de pilotage

Plafonner la dépense permet de fixer une contrainte budgétaire. Encore faut-il disposer des informations nécessaires pour décider quelles dépenses doivent être préservées, renforcées, réduites ou éventuellement abandonnées. C'est tout l'enjeu de l'évaluation[46].

[46] L'OCDE définit la budgétisation axée sur la performance comme l'utilisation systématique d'informations relatives aux performances des politiques publiques afin d'éclairer les décisions budgétaires, soit directement dans les décisions d'allocation des crédits, soit comme éléments de contexte pour la programmation budgétaire. Cette approche vise également à renforcer la transparence et la responsabilité en informant le Parlement et les citoyens sur les objectifs des dépenses et les résultats obtenus. Source : OCDE (2019), *OECD Good Practices for Performance Budgeting, Éditions OCDE, Paris, introduction, « What is Performance Budgeting? »*

Sur ce point, le Luxembourg a commencé à faire évoluer sa procédure budgétaire. La démarche n'est pas nouvelle en 2027. A l'occasion du projet de budget 2026, les départements ministériels avaient déjà été invités à identifier trois priorités politiques et à leur associer des indicateurs de suivi pertinents. Le Gouvernement expliquait alors que cette démarche devait sensibiliser les acteurs budgétaires à la performance et anticiper une éventuelle transition vers une budgétisation par programme.

Le projet de budget 2027 reconduit et poursuit cette démarche. Il indique à nouveau que les départements ministériels ont été invités à définir leurs priorités politiques et à les assortir d'indicateurs de suivi. Il précise que ceux-ci doivent mesurer les résultats recherchés, être utiles à la prise de décision et pouvoir être régulièrement mobilisés. La finalité affichée demeure celle d'une prise en compte croissante de la performance dans la procédure budgétaire et d'une possible évolution vers une budgétisation par programme.

La Chambre de Commerce accueille favorablement cette continuité. Elle considère toutefois qu'après deux exercices budgétaires reposant sur cette approche, l'enjeu n'est plus seulement d'introduire des indicateurs, mais de savoir comment ceux-ci peuvent progressivement améliorer l'évaluation et, surtout, éclairer les arbitrages budgétaires.

Certains exemples montrent que cette logique commence à se matérialiser. Dans le domaine de la communication gouvernementale, le projet de budget 2026 suivait déjà le pourcentage de publications accessibles en ligne et le délai moyen de traitement et de diffusion des communiqués. En 2027, ces indicateurs sont repris avec un état actualisé et de nouvelles cibles : la part des publications gouvernementales accessibles sous format web est ainsi donnée à 85%, avec une cible de 93% en 2027, tandis que le délai moyen de traitement des communiqués est désormais de deux heures avec l'objectif de le réduire à moins de deux heures. Cet exemple illustre l'un des principaux intérêts d'une démarche par la performance : suivre dans le temps la progression obtenue plutôt que constater uniquement l'évolution du budget consacré à une politique.

Le projet de budget 2027 contient d'autres exemples intéressants. Pour la rénovation énergétique des bâtiments publics, il retient notamment le taux d'amélioration de la performance énergétique exprimé en kWh/m²/an avant et après rénovation. Dans le domaine de la santé, les indicateurs comprennent notamment le ratio entre recettes et dépenses de la protection sociale, les besoins non satisfaits en soins, les journées d'hospitalisation ou la participation aux programmes de dépistage. Certains plans d'action disposent également d'un état d'avancement, d'une fréquence de mise à jour et d'une cible quantitative à atteindre en 2027. La Chambre de Commerce salue ces exemples, qui vont dans le sens des recommandations formulées par l'OCDE.

En revanche, le projet de budget 2027 présente des niveaux de maturité encore très différents selon les départements. Certains indicateurs mesurent directement un résultat. D'autres portent davantage sur le volume des ressources mobilisées ou sur l'état d'avancement d'un projet. Ainsi, le montant consacré à l'assainissement des eaux usées ou aux centres de ressources figure encore parmi certains indicateurs environnementaux. Ces informations ne sont pas inutiles. Elles permettent de suivre l'exécution des politiques publiques. Mais elles ne mesurent pas toutes leur efficacité. Cette distinction est fondamentale car dépenser davantage n'est pas, en soi, une preuve de meilleure performance.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce s'étonne du fait que certains départements ministériels n'aient pas communiqué d'indicateurs de suivi dans la documentation budgétaire. C'est notamment le cas pour l'éducation. Ceci est d'autant plus étonnant que des indicateurs de performance, comme le classement PISA peuvent (et même doivent) être utilisés pour mesurer l'efficacité des politiques publiques menées en la matière.

La Chambre de Commerce s'interroge sur le fait que les ministères définissent eux-mêmes les indicateurs à partir desquels leur performance est ensuite appréciée. Leur expertise est indispensable, mais ce fonctionnement crée un risque de privilégier des KPI faciles à atteindre ou centrés sur les moyens plutôt que sur les résultats. **Elle propose dès lors la création d'un Comité indépendant de la performance publique,** composé d'experts et de représentants des partenaires sociaux. Les objectifs resteraient fixés par le Gouvernement et les administrations proposeraient les indicateurs, mais le Comité serait chargé d'en valider la pertinence.

L'enjeu est de garantir que les KPI servent réellement à éclairer les arbitrages budgétaires, et ne deviennent pas un simple exercice de *reporting*.

2.2. Passer progressivement à une véritable budgétisation par programme

Le projet de budget 2026 évoquait déjà une transition potentielle vers une budgétisation par programme. Le projet de budget 2027 reprend explicitement cette perspective. La Chambre de Commerce considère que deux exercices consécutifs de définition des priorités et des indicateurs offrent désormais une base utile pour préparer cette étape suivante.

La budgétisation par programme permettrait de mieux relier :

- une finalité politique ;
- les moyens budgétaires mobilisés ;
- les administrations responsables ;
- les indicateurs de résultat ;
- et les évaluations réalisées.

Elle apporterait également davantage de lisibilité à un budget encore largement structuré selon une logique administrative et comptable.

Cette transition doit toutefois rester progressive. Une réforme trop complexe risquerait de créer des coûts administratifs importants sans améliorer les décisions. L'OCDE insiste précisément sur la nécessité de conserver une architecture simple et adaptée aux capacités administratives luxembourgeoises.

2.3. Généraliser les revues de dépenses pour évaluer aussi les politiques déjà en place

Enfin, les KPI ne permettent pas à eux seuls d'évaluer l'ensemble des dépenses existantes. Ils doivent être complétés par des revues de dépenses, ou *spending reviews*, portant périodiquement sur des politiques ou des programmes déjà en place.

L'OCDE recommande explicitement au Luxembourg de développer de telles revues de manière régulière. Leur objectif est notamment d'apprécier l'efficacité et l'efficience des politiques existantes et d'identifier, lorsque cela est pertinent, des possibilités d'économie ou de réallocation.

Le FMI formule en 2026 une recommandation convergente. Dans *son Staff Concluding Statement* du 6 mai 2026, il invite explicitement le Luxembourg à poursuivre des *spending reviews* systématiques afin d'améliorer le rapport coût-efficacité des dépenses publiques.

La Chambre de Commerce recommande donc de mettre en place un programme pluriannuel de revues de dépenses intégré au calendrier budgétaire. Les conclusions devraient être disponibles avant les arbitrages du budget suivant, afin que l'exercice d'évaluation puisse réellement alimenter la décision.

Cette exigence doit également être appliquée aux dépenses fiscales. Le projet de budget 2027 estime leur coût à 2,103 milliards d'euros, soit 2,09% du PIB. La Chambre de Commerce salue la transparence croissante dans ce domaine, mais considère que l'étape suivante doit consister à mieux documenter l'efficacité des principaux crédits d'impôt, déductions et exonérations.

2.4. Du *tagging* à l'évaluation des résultats

Le projet de budget 2027 complète la démarche de suivi par un triple *tagging* des crédits budgétaires selon trois priorités transversales : la transformation numérique de l'Etat, la transition climatique et énergétique et le bien-être. La Chambre de Commerce accueille favorablement cette évolution, qui permet de mieux identifier les moyens consacrés aux grandes priorités gouvernementales et d'améliorer la lisibilité du budget.

Elle souligne toutefois qu'un *tagging* mesure avant tout la contribution supposée d'une dépense à un objectif, et non le résultat effectivement obtenu. Le fait qu'un crédit soit identifié comme favorable à la transition numérique ou climatique ne démontre pas, à lui seul, son efficacité. La prochaine étape doit donc consister à rapprocher progressivement ce *tagging* des indicateurs de performance : combien est dépensé, mais surtout quels résultats sont obtenus ?

Le triple *tagging* doit ainsi être considéré comme un outil de transparence et de pilotage, appelé à compléter - et non à remplacer - l'évaluation des politiques publiques.

2.5. PIB Bien-être : de la consolidation à l'arbitrage budgétaire

Le projet PIBien-être vise à compléter le PIB par des indicateurs socioéconomiques et environnementaux mesurant la qualité de vie de la population. Piloté par le STATEC depuis 2017, il comprend 63 indicateurs répartis en dix domaines, dont 21 sont agrégés au sein du *Luxembourg Index of Well-being*.

Dans son avis sur le projet de budget 2026[47], la Chambre de Commerce avait accueilli favorablement l'intégration du PIBien-être à la procédure budgétaire, destinée à faire évoluer cet outil, jusque-là principalement statistique, vers un véritable instrument de planification et d'évaluation des politiques publiques. Elle y renvoie le lecteur pour davantage de contexte sur l'émergence internationale des cadres de mesure du bien-être au-delà du PIB, et sur les réseaux qui les accompagnent, notamment le Wellbeing Economy Governments (WEGo).

Après un premier exercice appliqué au projet de budget 2026, l'intégration du PIBien-être à la procédure budgétaire est désormais reconduite. La méthode repose toujours sur six indicateurs : le revenu disponible médian, le taux d'emploi, la confiance dans les institutions, le risque de pauvreté, la surcharge des coûts du logement et l'exposition aux particules fines. Les ministères identifient les dépenses ayant un impact direct et positif sur ces indicateurs, dans le cadre d'un exercice de *tagging* soumis à un examen contradictoire.

La Chambre de Commerce salue la publication, conformément à une recommandation formulée dans son avis sur le projet de budget 2026, d'une décomposition des dépenses taguées par ministère, assortie d'une comparaison avec l'exercice précédent. Cette présentation améliore la lisibilité des contributions ministérielles, même si elle ne fournit pas encore une ventilation exhaustive par programme.

Il ressort de cet exercice que :

- 6 milliards d'euros de dépenses sont identifiés comme contribuant directement et positivement à au moins un des six indicateurs en 2027, contre 4,9 milliards en 2026, soit une progression de 24% ;
- ces dépenses représentent 16,9% des dépenses de l'Etat et 6% du PIB, contre 5,2% en 2026 ;
- 17 départements sur 20 participent désormais à l'exercice, contre 15 lors du premier *tagging*, mais quatre ministères concentrent toujours près de 90% des dépenses identifiées ;
- la lutte contre la pauvreté reste largement prédominante, avec 4,3 milliards d'euros, soit 71% du total, devant la surcharge des coûts du logement, à 653,9 millions d'euros, et le taux d'emploi, à 629,9 millions d'euros ;
- les évolutions les plus marquées concernent le taux d'emploi, dont les crédits associés progressent de 84%, et le coût du logement, en hausse de 60%. A l'inverse, les dépenses rattachées au revenu disponible médian reculent de 80%, notamment en raison de reclassements méthodologiques entre catégories.

[47] Avis de la Chambre de Commerce sur le projet de budget de l'Etat 2026, pp. 78-83

Tableau 73 : Evolution des dépenses « taguées bien-être » et part dans le PIB
En millions d'euros et %

Indicateur	2026	% du PIB	2027	% du PIB	Evolution annuelle
Taux de risque de pauvreté	3331,3	3,5%	4302,8	4,3%	29%
Taux de surcharge des coûts de logement	409,1	0,4%	653,9	0,6%	60%
Taux d'emploi des 20-64 ans	341,7	0,4%	629,9	0,6%	84%
Confiance dans les institutions	285,3	0,3%	310,3	0,3%	9%
Revenu disponible médian équivalent adulte	485	0,5%	99,1	0,1%	-80%
Exposition aux particules fines	17,8	0,02%	16,6	0,02%	-7%
Total	**4870,2**	**5,2%**	**6012,6**	**6,0%**	**24%**

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2026-2030 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

La progression affichée de 24% ne peut pas être assimilée à une amélioration équivalente du bien-être. Elle résulte de la hausse de crédits déjà identifiés, de mesures nouvelles, de dépenses ponctuelles et d'ajustements méthodologiques. Le Gouvernement cite notamment la montée en puissance du fonds spécial pour le logement abordable, les mesures du Plan d'action national de lutte contre la pauvreté et une meilleure identification des dépenses contribuant à la confiance dans les institutions.

Le *tagging* permet donc de répondre à la question « combien de dépenses sont susceptibles de contribuer au bien-être ? », mais pas encore à la question « quels résultats produisent-elles ? ». Une augmentation des crédits associés à la pauvreté ou au logement ne prouve pas, en elle-même, que le risque de pauvreté ou la surcharge des coûts du logement diminuent.

La Chambre de Commerce accueille dès lors favorablement la prochaine étape annoncée par le Gouvernement, qui consiste à analyser le lien entre l'évolution des dépenses identifiées et celle des indicateurs concernés. Cette modélisation de l'impact constitue précisément le passage nécessaire d'un inventaire des moyens à une évaluation des résultats.

Plusieurs expériences internationales montrent que l'utilité d'un cadre de bien-être dépend de son intégration en amont des arbitrages. En Nouvelle-Zélande, les cinq priorités du *Wellbeing Budget* 2019 ont été déterminées à partir des déficits identifiés par le *Living Standards Framework*, de l'expertise des administrations et d'un arbitrage gouvernemental. Chaque ministère devait ensuite démontrer la contribution de ses demandes de crédits à ces priorités et identifier 1% de ses dépenses de référence susceptible d'être réalloué vers des mesures davantage alignées sur les objectifs de bien-être[48].

L'expérience irlandaise montre, pour sa part, l'intérêt d'un *tagging* plus exhaustif par ministère et par programme, permettant de rattacher chaque dépense à une ou plusieurs dimensions

[48] Carnegie UK, *Budgeting for Wellbeing: International Approaches*, 2025, pp. 11-12

du cadre national de bien-être et de rendre visibles leurs chevauchements.[49] **A ce titre, le Gouvernement luxembourgeois évoque déjà une extension possible à la biodiversité, au vieillissement en bonne santé, à la sécurité, à la culture, à l'éducation et aux incitations fiscales, ce que la Chambre de Commerce salue. Elle considère cette transparence comme une étape nécessaire, mais non suffisante : l'enjeu est désormais d'utiliser les indicateurs avant l'allocation des crédits, et non uniquement de qualifier les dépenses après leur inscription**. Dans cet esprit, la Chambre de Commerce réitère sa proposition d'organiser, au début du troisième trimestre de l'année, un forum réunissant le Gouvernement, les entreprises, les syndicats, des experts et représentants de la société civile. Sur la base de l'évolution des indicateurs bien-être publiés en amont, ce forum identifierait un nombre limité de résultats prioritaires pour le budget suivant et examinerait les principaux arbitrages entre dimensions du bien-être. Cette démarche permettrait de concrétiser la prochaine étape annoncée par le Gouvernement, consistant à analyser le lien entre l'évolution des dépenses identifiées et celle des indicateurs concernés.

Le PIBien-être ne doit ainsi pas seulement permettre d'étiqueter davantage de dépenses, mais contribuer à mieux les choisir. Son intégration à la procédure budgétaire prendra tout son sens lorsqu'elle permettra de renforcer les politiques qui produisent des résultats, de revoir celles dont l'impact reste limité et de réallouer les moyens vers les priorités où les indicateurs révèlent les besoins les plus importants.

3. Réallouer : une nouvelle priorité doit aussi conduire à revoir les anciennes

Les besoins nouveaux auxquels le Luxembourg devra répondre au cours des prochaines années sont nombreux. Tous ne pourront cependant pas être financés par une augmentation continue de la dépense publique.

Dans ce contexte, **la Chambre de Commerce considère que toute nouvelle priorité devrait s'accompagner d'un examen des dépenses existantes afin d'identifier les possibilités de redéploiement.** Il ne s'agit pas d'imposer une compensation systématique euro pour euro, mais de sortir d'une logique dans laquelle les politiques existantes sont automatiquement reconduites et les nouvelles mesures simplement ajoutées.

Les *spending reviews* recommandées par l'OCDE et le FMI doivent précisément permettre d'identifier les dispositifs devenus moins prioritaires, insuffisamment efficaces ou faisant doublon avec d'autres instruments. Les résultats de ces évaluations devraient ensuite être utilisés lors de la préparation du budget afin de réorienter les moyens vers les priorités nouvelles et les politiques les plus efficaces.

3.1. Faire du redéploiement une pratique normale de la procédure budgétaire

La réallocation ne doit pas intervenir uniquement lorsqu'une contrainte budgétaire impose de réaliser des économies. Elle devrait constituer une composante normale du fonctionnement de l'Etat. Lorsqu'un ministère souhaite développer une nouvelle politique, la question des

[49] La méthode est illustrée dans l'avis de la Chambre de Commerce sur le projet de budget de l'Etat 2026, pp. 82-83

ressources supplémentaires nécessaires devrait ainsi être accompagnée d'un examen des moyens déjà disponibles. Certains dispositifs peuvent être adaptés, fusionnés ou mieux ciblés. D'autres peuvent perdre progressivement leur pertinence au regard de l'évolution des besoins.

3.2. Emploi public : passer d'une logique d'effectifs à une logique de productivité

L'emploi public constitue un domaine prioritaire pour cette nouvelle culture de l'arbitrage. Le projet de budget 2027 rappelle que les effectifs des ministères et administrations ont progressé de 53% entre 2015 et 2025, pour atteindre 35.908 équivalents temps plein. Cette évolution des effectifs se traduit également dans les dépenses. Sur le périmètre de l'Administration centrale, la masse salariale est passée de 2,3 milliards d'euros en 2016 à 5,2 milliards en 2026, soit +130% en dix ans, et atteindrait 5,5 milliards en 2027.

Les administrations avaient demandé 2.058 nouveaux postes permanents pour 2027. Le Gouvernement a finalement limité les renforcements à 999 ETP, auxquels s'ajoutent 216 postes placés en réserve pour répondre à des besoins imprévus. La Chambre de Commerce accueille favorablement cet arbitrage, qui tranche avec la forte progression des recrutements observée au cours des dernières années. Dans son avis sur le projet de budget 2026, elle relevait déjà que la croissance des effectifs publics était nettement supérieure à celle de la population et de l'emploi total et qu'elle accentuait par ailleurs la concurrence exercée par l'Etat sur un marché du travail caractérisé par un vivier de talents limité.

La Chambre de Commerce appelle dès lors à définir une véritable stratégie de l'emploi public, qui ne repose plus principalement sur l'ajout d'effectifs mais sur la recherche d'efficience et de productivité. Cette stratégie devrait identifier les besoins prioritaires, mesurer les gains permis par la digitalisation et l'IA, favoriser la mobilité entre administrations et organiser plus systématiquement le redéploiement des agents vers les missions où les besoins sont les plus importants. Cela doit s'accompagner d'un programme ambitieux d'upskilling et de reskilling.

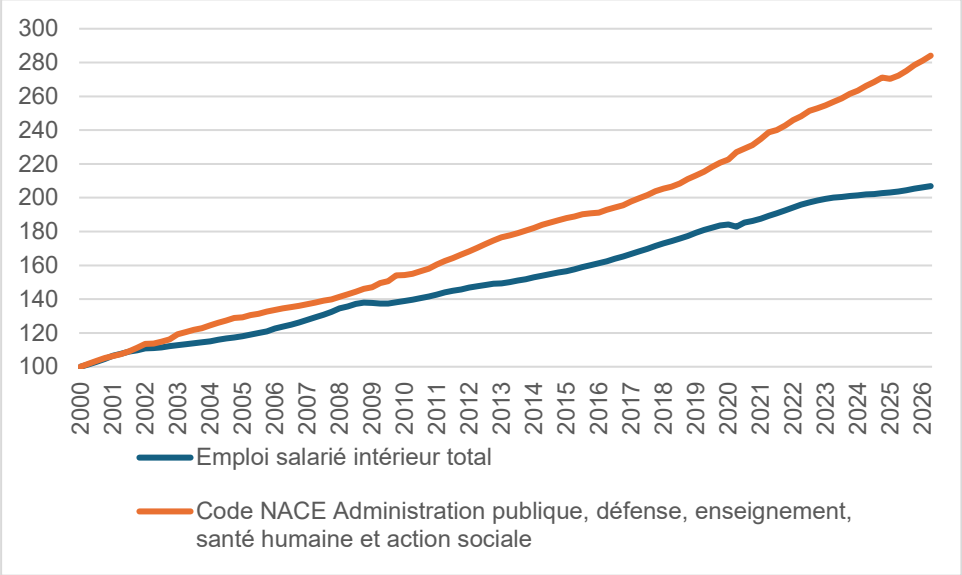
Il ne s'agit pas de fixer un objectif uniforme de réduction des effectifs. Certaines missions, notamment dans la santé, la sécurité, l'éducation ou la défense, peuvent légitimement nécessiter des renforcements. Mais un besoin nouveau ne doit pas systématiquement conduire à un recrutement nouveau si les compétences peuvent être redéployées ou si les processus peuvent être simplifiés ou automatisés.

3.3. Une fonction publique moderne doit se concentrer sur ses missions essentielles

La maîtrise de l'emploi public ne peut être dissociée de la modernisation de l'Administration. La Chambre de Commerce soutient à cet égard les objectifs inscrits dans le projet de budget 2027 visant à accroître l'efficacité et l'efficience des services publics grâce à la digitalisation des processus, à l'amélioration de la gestion des ressources humaines et au recours accru aux nouvelles technologies. Le Gouvernement identifie notamment le pourcentage de processus digitalisés, les délais de traitement et le développement de projets utilisant l'IA parmi ses indicateurs de suivi.

Ces investissements doivent cependant produire des gains de productivité mesurables. Il serait paradoxal que la digitalisation de l'Etat s'accompagne durablement d'une progression des effectifs plus rapide que celle de l'économie et de la population.

Graphique 26 : Evolution du nombre de personnes employées dans le secteur « Administration publique, défense, enseignement, santé humaine et action sociale » par rapport à l'emploi total
Base 100=2000



Source : STATEC ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Enfin, **la Chambre de Commerce estime qu'une fonction publique moderne doit concentrer ses ressources sur les missions pour lesquelles l'intervention directe de l'Etat est indispensable**. Les tâches non régaliennes qui peuvent être confiées au secteur privé dans de meilleures conditions d'efficience et de coût devraient pouvoir l'être, sous réserve naturellement de garantir la qualité du service et la continuité des missions. Le recours à l'externalisation ne doit donc pas être considéré comme une fin en soi, mais comme l'un des instruments disponibles pour optimiser la dépense publique. L'Etat doit conserver et renforcer ses capacités dans ses missions essentielles, tout en évitant de mobiliser durablement des ressources humaines publiques pour des prestations que le marché peut assurer efficacement.

La modernisation de la fonction publique doit ainsi poursuivre un objectif clair : un Etat plus efficace, davantage digitalisé, capable de redéployer ses ressources et de concentrer ses agents sur les missions où leur valeur ajoutée est la plus forte.

PARTIE VII

Revendications spécifiques et commentaire des articles

1. Concernant les dispositions en matière de fiscalité des entreprises

1.1. Baisse du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités

Le projet de budget 2027 (ci-après le « Projet ») modifie l'article 174 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (ci-après la « LIR ») pour réduire le taux de l'impôt sur le revenu des collectivités (ci-après l'« IRC ») d'un point de pourcentage et modifie le plafond de revenu imposable au titre duquel les entreprises peuvent se prévaloir du taux réduit d'IRC.

Par conséquent, à partir de l'année d'imposition 2027, le taux d'imposition maximal de 16% sera ainsi remplacé par un taux de 15% applicable lorsque le revenu imposable dépasse 250.000 euros tandis que le taux d'imposition pour les revenus imposables ne dépassant pas 200.000 euros passera de 14 à 13%. Un taux intermédiaire de lissage entre le taux minimal de 13% et le taux maximal de 15% sera appliqué sur la tranche de revenu imposable comprise entre 200.000 euros et 250.001 euros.

Cette baisse du taux de l'IRC est pleinement soutenue par la Chambre de Commerce, comme indiqué ci-avant.

Les réductions successives du taux de l'IRC en 2025 puis en 2027 contribuent à rétablir un équilibre dans la pression fiscale pesant sur les entreprises, compte tenu de l'élargissement des bases imposables résultant de la transposition des directives ATAD, à savoir la directive (UE) 2016/1164 du 12 juillet 2016 et la directive (UE) 2017/952 du 29 mai 2017. A cet élargissement s'ajoute, depuis la mise en œuvre de la directive dite « Pilier II », à savoir la directive (UE) 2022/2523 du Conseil du 14 décembre 2022, le nouvel impôt complémentaire applicable aux groupes d'entreprises, multinationaux ou nationaux, dont le chiffre d'affaires consolidé atteint ou dépasse 750 millions d'euros au cours d'au moins deux des quatre exercices précédents. Dans ce contexte, force est de constater que la baisse de taux de l'IRC est un élément de rééquilibrage de la pression fiscale globale pesant sur les entreprises et contribue ainsi à préserver la compétitivité et l'attractivité du Luxembourg.

Avec cette nouvelle baisse d'un point de pourcentage, le Luxembourg proposera pour l'année d'imposition 2027 un taux global d'impôt sur les sociétés (IRC et impôt commercial communal combinés) de 22,8%, rapprochant ainsi son taux facial d'impôt sur les sociétés (abstraction faite de l'impôt sur la fortune) du taux moyen d'impôt sur les sociétés relevé au sein de l'UE, lequel s'élève à 21,6% en 2026.

En conclusion, la baisse du taux de l'IRC, conjuguée au renforcement de la bonification d'impôt pour investissement, constitue une nouvelle étape positive et adresse un signal clair aux investisseurs internationaux comme aux entreprises locales, à savoir que le Luxembourg entend consolider durablement sa compétitivité, soutenir l'investissement et l'innovation, et favoriser le développement d'activités à forte valeur ajoutée. Cette avancée doit toutefois s'inscrire dans un effort continu : il importe de poursuivre et d'amplifier les réformes afin de préserver l'attractivité du pays dans un environnement international toujours plus

concurrentiel. En effet, ces mesures créent les conditions d'une croissance robuste, génératrice de recettes publiques et indispensable à la pérennité de notre modèle social.

1.2. Hausse du taux de la bonification d'impôt pour investissement

Le Projet propose de modifier l'article 152*bis* de la LIR afin de porter de 18% à 21% le taux de la bonification d'impôt applicable aux investissements et dépenses d'exploitation réalisés dans le cadre de projets de transformation digitale ou de transition écologique et énergétique de l'entreprise, sous réserve du respect des conditions prévues par le régime.

La Chambre de Commerce salue cette augmentation de taux, qui constitue un signal positif en faveur de l'investissement, de l'innovation ainsi que des transitions numérique et environnementale des entreprises.

La fiscalité constitue en effet un levier important de compétitivité et d'attractivité économique, notamment dans un contexte de concurrence internationale accrue pour l'implantation des activités innovantes, des investissements technologiques et des activités à haute valeur ajoutée. Un dispositif fiscal incitatif permet de réduire une partie du coût associé aux investissements nécessaires à la transformation des entreprises et contribue à créer un environnement favorable au développement de technologies stratégiques, notamment dans les domaines de l'IA et de la cybersécurité.

La Chambre de Commerce estime néanmoins que le renforcement proposé pourrait être davantage ambitieux et recommande de porter le taux de la bonification de 21% à 25% pour les investissements et dépenses d'exploitation réalisés dans le cadre de projets de transformation digitale ou de transition écologique et énergétique. Un tel taux permettrait d'affirmer davantage la volonté du Luxembourg de renforcer sa compétitivité et son attractivité à l'égard des entreprises innovantes et des activités à haute valeur ajoutée.

Dans cette même perspective, la Chambre de Commerce estime qu'une attention particulière devrait être portée aux investissements importants auxquels doivent faire face les secteurs du transport dans le cadre de leur décarbonation.

Les secteurs maritime, aérien et routier sont en effet confrontés à d'importants besoins d'investissement pour renouveler leurs équipements et réduire leurs émissions. La Chambre de Commerce considère dès lors opportun de renforcer les incitations fiscales applicables à certains investissements dans les moyens de transport répondant aux objectifs de transition écologique et énergétique.

A cet égard, alors que l'article 152*bis* de la LIR prévoit une bonification au titre de l'investissement global, assortie d'une majoration pour certaines immobilisations répondant aux conditions d'éligibilité prévues par cette disposition, la Chambre de Commerce recommande de relever cette majoration de 14% à 15% pour les investissements concernés, afin de mieux accompagner les efforts de décarbonation des secteurs du transport.

Une telle adaptation présenterait l'avantage de s'inscrire dans le cadre du régime fiscal de droit commun tout en tenant compte des besoins spécifiques des secteurs fortement capitalistiques devant consentir des investissements substantiels pour assurer leur transition

environnementale. Elle serait également susceptible de contribuer à renforcer l'attractivité du Luxembourg dans le financement structuré et le leasing de navires, d'aéronefs et d'autres actifs de transport.

A plus long terme, il pourrait également être envisagé de moduler cette majoration en fonction des performances environnementales démontrées des investissements concernés ainsi que des éventuels surcoûts d'investissement associés. Une telle évolution pourrait reposer sur des critères objectifs et vérifiables, adaptés aux spécificités des équipements concernés, tout en préservant la simplicité du dispositif et la visibilité nécessaire aux investisseurs.

Au-delà du relèvement des taux, la Chambre de Commerce estime que le champ d'application de l'article 152*bis* de la LIR pourrait être adapté afin de favoriser davantage la création ou la relocalisation au Luxembourg d'activités nouvelles, notamment dans le domaine digital.

En premier lieu, il conviendrait de garantir que les entreprises et établissements situés au Luxembourg mettant en œuvre des plateformes digitales et les services y afférents, tant pour leurs propres besoins que pour ceux d'entreprises liées, puissent bénéficier de la bonification d'impôt pour les projets de transformation digitale, y compris lorsqu'une partie des frais correspondants est refacturée à ces dernières.

En second lieu, la notion même de « *transformation digitale* » semble supposer l'existence préalable d'une activité appelée à être transformée. Cette condition peut s'avérer restrictive dans le cas d'une entreprise qui crée au Luxembourg une activité digitale *ex nihilo*, telle qu'un nouveau service numérique ou une nouvelle activité dans le domaine de l'IA, ainsi que dans le cas d'entreprises nouvellement constituées.

La Chambre de Commerce recommande dès lors d'adapter le dispositif afin que la création d'activités digitales nouvelles puisse également relever de la bonification, pour autant que les autres conditions d'éligibilité soient remplies. Une telle évolution permettrait de renforcer l'attractivité du Luxembourg pour de nouvelles activités et de soutenir la diversification de son économie.

Enfin, la Chambre de Commerce considère que l'efficacité du dispositif dépend également des conditions dans lesquelles la bonification peut être utilisée.

En vertu du paragraphe 8 de l'article 152*bis* de la LIR, la bonification est imputée au titre de l'année au cours de laquelle elle est générée, le solde pouvant, en cas d'insuffisance de la cote d'impôt, être reporté sur les dix années d'imposition suivantes.

La Chambre de Commerce estime que cette durée de report est susceptible de limiter l'efficacité du dispositif, notamment pour les entreprises caractérisées par des cycles d'investissement importants et des périodes de retour sur investissement longues. Elle préconise par conséquent de prévoir un report illimité de la bonification non utilisée.

Par ailleurs, afin d'offrir davantage de flexibilité aux contribuables, ceux-ci devraient pouvoir choisir, pour chaque exercice, de ne pas imputer tout ou partie de la bonification disponible, y compris en présence d'une cote d'impôt positive. Le montant ainsi non utilisé devrait demeurer

intégralement reportable sur les exercices ultérieurs, sans entraîner de réduction de la bonification acquise.

En conclusion, la Chambre de Commerce salue le renforcement de la bonification d'impôt pour investissement proposé par le Projet, tout en considérant que son efficacité pourrait être sensiblement accrue par un relèvement plus ambitieux des taux, un soutien renforcé aux investissements nécessaires à la décarbonation des transports, un élargissement du champ d'application aux activités digitales nouvelles ainsi que par des modalités de report et d'imputation plus flexibles. Ces adaptations contribueraient à renforcer la compétitivité et l'attractivité du Luxembourg, tout en soutenant la diversification de son économie et les investissements nécessaires aux transitions numérique et environnementale.

1.3. Amélioration du régime des pertes fiscales reportables

Le Projet propose de modifier le paragraphe 9*bis* de la loi modifiée du 1er décembre 1936 concernant l'impôt commercial (ci-après l'« ICC ») ainsi que l'article 114 de la LIR afin de supprimer la limite de temps pour le report des pertes fiscales actuellement fixée à 17 ans. En effet, selon les dispositions en vigueur, les pertes reportables subies pour les exercices d'exploitation clôturés après le 31 décembre 2016 ne sont reportables que pour 17 années subséquentes et perdues au-delà.

Selon le Projet, toutes les pertes fiscales subies au cours des exercices d'exploitation clôturés pourraient désormais être reportées sans limitation de durée. Cette modification alignerait ainsi le traitement des pertes subies après le 31 décembre 2016 sur celui des pertes antérieures, qui bénéficient déjà d'un report en avant illimité.

A noter que l'utilisation des pertes fiscales reportables est un élément important pour les contribuables en termes de prévisibilité et de gestion des risques financiers liés à leurs investissements futurs. Ainsi, un cadre fiscal attractif et fiable en matière de report de pertes permet d'encourager l'investissement et l'innovation des entreprises sur le long terme.

En outre, appliquer un report illimité à toutes les pertes existantes permettra de simplifier les obligations déclaratives et de suivi pour l'administration fiscale et les contribuables (puisqu'un seul régime serait alors applicable à l'ensemble des pertes fiscales). En effet, les contribuables étaient jusqu'alors tenus d'effectuer le suivi distinct des différentes pertes, tant pour les besoins fiscaux luxembourgeois que pour l'établissement des comptes consolidés en vue d'une détermination et d'une présentation correctes des actifs d'impôts différés.

La Chambre de Commerce constate que cette mesure constitue une avancée positive et attendue, qui renforce la prévisibilité fiscale et soutient l'investissement à long terme. Elle ne représente toutefois qu'une première étape : le régime des pertes fiscales reportables doit encore être profondément adapté afin d'offrir aux entreprises davantage de sécurité juridique, de simplicité et de flexibilité.

Ainsi, la Chambre de Commerce estime que trois mesures complémentaires devraient encore être prises en considération pour améliorer le régime des pertes fiscales reportables au Luxembourg.

En premier lieu, il conviendrait de permettre la pleine optionalité annuelle d'utilisation des pertes fiscales reportables pour les contribuables et le report total et illimité dans le temps du montant non utilisé de pertes fiscales. Ceci conduirait à permettre aux contribuables qui le souhaitent de ne pas utiliser leurs pertes fiscales au cours d'un exercice donné afin de répondre à certaines problématiques pratiques qu'ils sont susceptibles de rencontrer (par exemple, l'utilisation de leur crédit d'impôt arrivant à expiration).

En deuxième lieu, il conviendrait de mettre fin à l'incertitude entourant le montant des pertes fiscales reportables admis par l'Administration des contributions directes (ci-après l'« ACD »). A ce jour, ce montant n'est définitivement établi que dans le bulletin d'imposition de l'exercice au cours duquel les pertes réduisent effectivement la dette fiscale. Cette reconnaissance peut donc intervenir plusieurs années après leur constatation. Une telle situation fragilise la sécurité juridique et alourdit la charge administrative : les contribuables doivent conserver durablement l'ensemble des données permettant de justifier l'origine et le montant des pertes. Elle complique également les obligations des groupes soumis aux règles du Pilier II, qui doivent déterminer et présenter avec fiabilité leurs actifs et passifs d'impôts différés. Il est dès lors indispensable d'instaurer l'émission d'un bulletin séparé établissant définitivement le montant des pertes fiscales reportables. Ce bulletin devrait préciser, pour chaque exercice, le montant reconnu ainsi que le solde consolidé disponible, afin d'assurer aux contribuables visibilité, sécurité et prévisibilité.

En troisième et dernier lieu, la reconnaissance définitive du montant des pertes fiscales doit nécessairement s'accompagner d'un droit de recours immédiat. Le contribuable devrait pouvoir contester le bulletin séparé établissant ses pertes dès son émission, y compris lorsqu'aucune cote d'impôt positive n'est fixée. Aujourd'hui, un bulletin ne fixant pas de dette fiscale positive est considéré comme ne causant aucun grief et ne peut donc, en principe, faire l'objet d'une contestation. Cette situation prive le contribuable de la possibilité de faire confirmer rapidement le montant de ses pertes et l'expose, plusieurs années plus tard, à un rappel d'impôt potentiellement supérieur à ses anticipations. Il convient dès lors d'instaurer expressément un droit de recours contre le bulletin séparé des pertes fiscales reportables, indépendamment de l'existence d'une cote d'impôt positive. Cette garantie est indispensable pour conférer au montant reconnu un caractère certain et assurer une véritable sécurité juridique aux contribuables.

En conclusion, la suppression de la limitation temporelle du report des pertes fiscales constitue une avancée majeure, favorable à l'investissement, à la prévisibilité et à la compétitivité du Luxembourg. Elle ne représente toutefois qu'une première étape. Pour rendre le régime pleinement efficace et sécurisé, il convient également de permettre une utilisation optionnelle des pertes, d'en établir définitivement le montant au moyen d'un bulletin séparé et de garantir un droit de recours immédiat contre ce bulletin. Ces adaptations offriraient aux entreprises un cadre plus simple, plus flexible et juridiquement sûr, à la hauteur des exigences économiques et comptables actuelles.

2. Concernant les dispositions en matière de fiscalité des personnes physiques

Si la Chambre de Commerce salue, de manière globale, les dispositions du Projet en faveur de l'attractivité et de la rétention des talents, elle souhaite toutefois émettre des observations concernant certaines de ces dispositions.

2.1. Allongement de la durée de détention pour les plus-values de spéculation

Le Projet propose de modifier l'article 99*bis* de la LIR en augmentant la durée durant laquelle une plus-value mobilière est dite constituer un bénéfice de spéculation imposable au titre des revenus divers. Ainsi, cette durée passera de six mois à douze mois.

A noter que le Projet ne fournit aucune explication ni justification à cet allongement, ce qui étonne la Chambre de Commerce. Il est en effet, aux yeux de la Chambre de Commerce, pour le moins surprenant qu'aucune motivation ne soit fournie dans le Projet pour justifier la modification soudaine d'une mesure bien établie de la fiscalité luxembourgeoise.

Le Projet précise également que la durée de détention pour la détermination du bénéfice de spéculation est également ajustée de six à douze mois pour le cas spécifique du *carried interest*.

Enfin, la période de détention passe également de six mois à douze mois concernant l'imposition de l'aliénation, à titre onéreux, d'actions, parts de capital, parts bénéficiaires et autres participations de toute nature dans les organismes à caractère collectif, lorsque le cédant a eu une participation importante, cas visé à l'article 100 de la LIR.

Cette proposition soulève, aux yeux de la Chambre de Commerce, plusieurs difficultés.

Premièrement, elle risque d'assimiler à des opérations spéculatives des arbitrages patrimoniaux parfaitement légitimes. Les investisseurs réallouent fréquemment leurs portefeuilles pour répondre à des besoins de liquidité, rééquilibrer leurs actifs, adapter leur stratégie ou financer un projet. L'allongement du délai pourrait ainsi soumettre à l'impôt des gains qui ne procèdent d'aucune intention spéculative.

Deuxièmement, la mesure apparaît déconnectée du fonctionnement réel des marchés financiers. Dans un environnement volatil et marqué par des cycles rapides, une détention de plus de six mois peut déjà correspondre à un horizon d'investissement significatif. Porter ce délai à douze mois pourrait décourager l'investissement direct et orienter les capitaux vers d'autres placements ou vers des juridictions concurrentes.

Troisièmement, l'application de ce nouveau délai au *carried interest* enverrait un signal contradictoire au secteur de la gestion d'actifs. Alors que ce nouveau régime vise à attirer des gestionnaires de fonds au Luxembourg, cette modification en réduirait immédiatement la portée et nuirait à la cohérence de la politique menée.

Enfin, le gain budgétaire attendu paraît incertain et potentiellement limité au regard des effets négatifs possibles sur l'investissement privé, l'attractivité du pays et la confiance dans la stabilité du cadre fiscal luxembourgeois.

En conclusion, la Chambre de Commerce est d'avis que le rapport coûts-bénéfices de cette mesure apparaît clairement défavorable. Le gain budgétaire attendu semble limité, tandis que ses effets négatifs pourraient être durables : hausse de la fiscalité pour des investissements légitimes, affaiblissement de la sécurité juridique, signal défavorable aux investisseurs et érosion de la réputation de stabilité qui constitue l'un des principaux atouts compétitifs du Luxembourg. Le délai actuel de six mois assure un équilibre raisonnable entre la lutte contre les opérations véritablement spéculatives et la préservation d'un environnement favorable à l'investissement. La Chambre de Commerce estime dès lors que cette proposition devrait être supprimée ou, à tout le moins, faire l'objet d'une justification économique solide et documentée.

Enfin, la Chambre de Commerce comprend que le Projet prévoit actuellement une application à compter de l'année d'imposition 2027. Il conviendrait toutefois d'adapter cette entrée en vigueur afin que la mesure ne s'applique qu'aux acquisitions réalisées à partir de 2027, et non aux plus-values constatées à compter du 1er janvier 2027. Cette adaptation permettrait de maintenir, à titre transitoire, le régime d'exonération pour les acquisitions effectuées en 2026. Aussi, il serait utile, de manière plus ciblée, de prévoir un régime transitoire maintenant l'application des dispositions actuelles aux personnes bénéficiant déjà du régime du *carried interest* à la date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions.

2.2. Régimes fiscaux de la prime participative et des impatriés

Le Projet prévoit la suppression des obligations de dépôt par l'employeur des listes des salariés bénéficiaires des régimes fiscaux de la prime participative et des impatriés.

Jusqu'alors, les employeurs étaient tenus de déposer lesdites listes des salariés bénéficiaires dans les conditions suivantes :

- au plus tard le 31 janvier de l'année d'imposition N, l'employeur était tenu de communiquer au bureau « *retenue à la source* » de l'ACD compétent une liste nominative de ses salariés ayant bénéficié pendant la période du 1er janvier au 31 décembre de l'année d'imposition N-1 du régime fiscal des impatriés ; et
- au plus tard avant le 1er mars de l'année suivant celle du versement de la prime participative, l'employeur était tenu de communiquer à l'ACD une liste nominative de ses salariés bénéficiaires.

Le Projet relève à juste titre que ces obligations déclaratives pour les employeurs ne sont pas nécessaires dans la mesure où l'ACD dispose déjà de ces informations par le biais des extraits de compte de salaire déposés électroniquement par les employeurs.
Par ailleurs, dans un souci d'efficacité et de simplification, le Projet vient préciser que les informations permettant de vérifier que les conditions d'application des régimes précités sont remplies sont à fournir par voie électronique.

La Chambre de Commerce salue la suppression de ces obligations redondantes qui constitue une avancée concrète en matière de simplification administrative. Elle renforce également la

sécurité juridique des salariés bénéficiaires étant donné que l'accès au régime fiscal de la prime participative par les salariés ne dépendra désormais plus du dépôt régulier d'une liste nominative par leur employeur. La Chambre de Commerce comprend que la suppression des obligations de dépôt par l'employeur des listes des salariés bénéficiaires des régimes fiscaux de la prime participative et des impatriés s'appliquera à partir de 1er janvier 2027, et s'appliquera dès lors aussi pour l'année d'imposition 2026. Elle serait toutefois ravie si les auteurs du Projet pouvaient en apporter la confirmation.

3. Concernant les dispositions en matière du logement

3.1. Amortissement accéléré de 6%

La Chambre de Commerce accueille favorablement l'introduction d'un amortissement accéléré au taux de 6%, qui est de nature à soutenir l'investissement privé dans le logement locatif. Cette mesure constitue un argument supplémentaire pour un investisseur déjà intéressé par l'acquisition d'un logement locatif, mais ne paraît pas suffisante, à elle seule, pour provoquer une reprise significative de la demande d'investissement.

La Chambre de Commerce invite également les auteurs à préciser le périmètre des investisseurs pouvant bénéficier du dispositif et à examiner son extension aux personnes morales, notamment aux sociétés civiles immobilières. Un tel élargissement permettrait de mobiliser une base plus large d'investisseurs et de renforcer le financement des projets de logements locatifs.

Elle estime également que les modalités retenues, et en particulier le seuil de 600.000 euros, méritent d'être examinées au regard de leur incidence sur les différentes typologies de logements.

La Chambre de Commerce observe à cet égard que les studios et appartements d'une chambre semblent continuer à se commercialiser relativement bien en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA), tandis que les logements de deux ou trois chambres rencontrent davantage de difficultés de commercialisation. Or, les promoteurs sont amenés à proposer une diversité de typologies de logements au sein de leurs projets, notamment afin de tenir compte des prescriptions communales ainsi que des contraintes liées aux emplacements de stationnement. Le plafond pourrait également se révéler insuffisant pour certaines typologies, notamment les maisons unifamiliales.

1. Un seuil susceptible de défavoriser les logements familiaux

La Chambre de Commerce relève que, compte tenu des niveaux de prix actuellement observés, le seuil de 600.000 euros pourrait être rapidement atteint pour les logements de plus grande superficie. Selon les données de l'Observatoire de l'Habitat[50], le prix moyen des appartements en construction (VEFA) s'élevait à 9.809 euros par mètre carré au deuxième trimestre 2026.

[50] Lien vers les données sur le site logement.lu

Dans ce contexte, le seuil retenu pourrait avoir pour effet d'orienter davantage les investissements vers les petites surfaces et de limiter l'attractivité fiscale des logements de deux ou trois chambres, alors même que ces derniers rencontreraient actuellement davantage de difficultés de commercialisation.

La Chambre de Commerce souligne à cet égard l'importance de préserver une offre locative diversifiée, susceptible de répondre aux différentes situations et structures familiales. Les besoins en logements de plus grande taille concernent non seulement les familles avec plusieurs enfants, mais également, notamment, les situations de garde alternée ou les familles recomposées.

Afin de mieux tenir compte des réalités du marché immobilier, la Chambre de Commerce préconise dès lors de relever le seuil de 600.000 euros, par exemple à 900.000 euros. Elle recommande également de prévoir un mécanisme d'adaptation périodique de ce seuil, tenant compte de l'évolution des prix et des coûts de construction, afin d'éviter que le champ d'application effectif de la mesure ne se réduise progressivement.

2. Modalités d'application du seuil

La Chambre de Commerce attire par ailleurs l'attention sur les modalités d'application du seuil de 600.000 euros.

D'une part, le Projet prévoit que ce taux serait applicable sous réserve que la valeur de référence de l'immeuble à la date d'achèvement ne dépasse pas 600.000 euros. Cette notion appelle toutefois certaines précisions. En effet, si le texte fixe la date à laquelle cette valeur doit être appréciée, il ne précise ni les éléments à prendre en compte pour la déterminer, ni les modalités de son calcul.

La Chambre de Commerce estime dès lors nécessaire de préciser les modalités de détermination de cette valeur de référence à la date d'achèvement, afin de garantir une application claire et prévisible du seuil de 600.000 euros.

D'autre part, la Chambre de Commerce s'interroge sur le régime d'amortissement applicable en cas de dépassement du plafond de 600.000 euros et, plus particulièrement, sur la question de savoir si un tel dépassement entraînerait la perte du bénéfice du taux de 6% sur l'ensemble de la base amortissable, laquelle serait alors intégralement soumise au taux d'amortissement de 2%.

Un tel mécanisme serait susceptible de créer une différence importante de traitement entre deux investissements dont la valeur se situerait respectivement juste en dessous et juste au-dessus du seuil, et pourrait dès lors influencer les choix d'investissement au détriment des logements de plus grande taille.

Afin d'atténuer cet effet tout en maintenant l'encadrement de l'avantage fiscal souhaité par les auteurs, la Chambre de Commerce suggère d'envisager l'instauration d'un mécanisme par tranches, consistant à appliquer le taux d'amortissement de 6% jusqu'à 600.000 euros et le taux ordinaire de 2% à la seule fraction de la base amortissable excédant ce montant.

Une telle approche permettrait de préserver le plafond retenu par les auteurs tout en évitant un effet de seuil trop marqué et en maintenant une incitation à investir dans des logements de plus grande taille.

3. Renforcer l'investissement privé

Plus généralement, la Chambre de Commerce estime que les mesures proposées gagneraient à s'inscrire dans une réflexion plus globale visant à renforcer l'attractivité de l'investissement privé dans le logement.

Elle relève à cet égard que les niveaux de rendement actuellement observés, conjugués aux incertitudes entourant le cadre applicable au marché locatif, sont susceptibles de limiter l'intérêt des investisseurs particuliers. Elle souligne également l'importance de créer un environnement favorable à l'investissement institutionnel dans le logement résidentiel.

La Chambre de Commerce rappelle dans ce contexte le rôle essentiel de l'investissement privé dans le développement de l'offre de logements. La présence d'investisseurs dès la phase de pré-commercialisation contribue notamment à faciliter le lancement et le financement de nouveaux projets immobiliers.

Dans cette perspective, la Chambre de Commerce regrette que les mesures proposées ne s'accompagnent pas de la réintroduction du crédit d'impôt de 20.000 euros[51] en faveur des acquéreurs-investisseurs, qui avait été instauré temporairement afin de soutenir l'investissement dans le logement locatif. Selon les professionnels du secteur, ce mécanisme avait contribué à soutenir la demande émanant des investisseurs privés.

La Chambre de Commerce invite dès lors le Gouvernement à examiner l'opportunité de réintroduire un tel mécanisme, en complément du rétablissement de l'amortissement accéléré. Plus largement, elle estime souhaitable d'accompagner ces mesures fiscales d'une communication claire visant à encourager la mobilisation de l'épargne privée au profit de la création de logements.

4. Rénovation du parc immobilier existant

L'article 32*ter*, alinéa 2 de la LIR, prévoit l'application du taux d'amortissement accéléré de 6% également aux dépenses d'investissement réalisées dans le cadre de la rénovation d'un logement ancien, qui peut être un immeuble ou partie d'immeuble bâti, affecté au logement locatif, à condition que celles-ci dépassent 20% du prix d'acquisition ou du prix de revient du bâtiment, considéré dans son intégralité, et que le prix d'acquisition ou de revient du bâtiment, considéré dans son intégralité, ne dépasse pas 600 000 euros, et que l'achèvement des travaux de rénovation remonte au début de l'exercice d'exploitation à moins de 6 ans.

La Chambre de Commerce relève que ce seuil de 20% prévu pour certaines dépenses de rénovation pourrait avoir pour effet d'exclure du dispositif des propriétaires réalisant néanmoins des investissements significatifs dans leurs logements.

[51] Loi du 22 mai 2024 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement sur le site de Legilux

La Chambre de Commerce invite dès lors les auteurs à examiner la possibilité de prévoir un mécanisme plus souple pour les investissements de rénovation n'atteignant pas ce seuil, notamment lorsque ceux-ci contribuent à améliorer durablement la qualité du parc locatif existant.

4. Concernant les dispositions en matière de produits de tabac

Le Projet modifie certaines dispositions de la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques.

A cet égard, le Projet prévoit principalement un relèvement des plafonds légaux de certains droits d'accise autonomes, tant pour leur composante ad valorem que pour leur composante spécifique. Ces modifications concernent notamment les cigarettes et le tabac à fumer fine coupe et visent à adapter les limites maximales prévues par la loi, les taux effectivement applicables étant fixés par règlement grand-ducal.

5. Concernant les crédits en lien avec les personnes âgées, les personnes en situation de handicap, le secteur des aides et soins, les soins extrahospitaliers ainsi que l'assurance dépendance

Plusieurs orientations positives en lien avec les personnes âgées, les personnes en situation de handicap, le secteur des aides et soins, les soins extrahospitaliers ainsi que l'assurance dépendance sont saluées, notamment l'augmentation de la participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance, le renforcement des crédits consacrés à la digitalisation du système de santé ainsi que le maintien de financements importants pour les soins extrahospitaliers et la santé mentale.

Néanmoins, plusieurs politiques annoncées ou actuellement développées ne sont pas identifiables de manière suffisamment claire. Cela concerne notamment l'hospitalisation à domicile, le plan national « Prévention de la démence », le plan canicule et le développement du service de continuité des soins de médecine générale dans les structures d'hébergement. Il est dès lors demandé que le Gouvernement précise la destination concrète des crédits, les objectifs poursuivis, les échéances de mise en œuvre et, lorsque plusieurs politiques sont financées par un même article, leur ventilation respective.

5.1. Observations générales

Masse salariale

L'efficience de l'action publique doit constituer une exigence partagée entre les administrations et les prestataires d'aides et de soins.

Au ministère de la Famille, l'article 10.00.11.005, relatif à la rémunération du personnel, passe de 19,678 millions d'euros en 2026 à 22,337 millions en 2027, soit une hausse de 13,5%. L'article 10.00.11.310, relatif aux nouveaux recrutements, passe de 517.789 euros à 1.252.049 euros, soit une hausse de 141,8%. Le budget courant de l'Administration d'évaluation et de contrôle (AEC), section 17.13, augmente de 6,4%, pour atteindre 14,432 millions d'euros. Celui de l'ITM, section 19.02, augmente de 8,5%, pour atteindre 36,739 millions d'euros.

Les prestataires d'aides et de soins sont soumis à des contrôles exercés par plusieurs instances compétentes, dont les missions et les finalités peuvent différer. Il est toutefois constaté que ces contrôles portent fréquemment sur des objets communs et conduisent à la demande répétée de pièces, d'informations ou de justificatifs identiques ou substantiellement similaires. Cette situation mobilise inutilement les ressources des prestataires comme celles des administrations. Sans remettre en cause la nécessité des contrôles, la prolifération des contrôles pourrait être une des causes de l'augmentation des besoins en personnel, pourtant évitables par une application rigoureuse du principe « once only » expressément consacré par l'accord de coalition 2023-2028 et confirmé dans la stratégie Gouvernement numérique 2026-2030. Dans ce contexte, une meilleure coordination entre les instances concernées, l'harmonisation de leurs référentiels et la réutilisation sécurisée des informations déjà transmises est souhaitée.

Par ailleurs, les augmentations accordées aux fonctionnaires de l'Etat ont un impact direct sur le secteur des aides et soins, puisqu'elles influencent l'enveloppe financière fixée au sein de la Commission paritaire ASFT pour la Convention collective de travail SAS. Toute progression de la masse salariale de l'Etat se répercute ainsi indirectement sur les dépenses liées au secteur dont une partie est opposable à l'Etat. Dans ce contexte, il est essentiel de maintenir ces évolutions de la masse salariale dans un cadre maîtrisé et soutenable. Les enveloppes actuellement négociées entre partenaires sociaux publics atteignent des niveaux particulièrement élevés et exercent une pression croissante sur le budget de l'Etat. Une politique de modération et d'efficience administrative apparaît dès lors nécessaire afin de préserver l'équilibre des finances publiques tout en garantissant la qualité des prestations offertes à la population.

Recrutement dans le secteur des aides et des soins

La contraction des effectifs du secteur, combinée au vieillissement démographique, fait peser un risque croissant de ne plus pouvoir répondre adéquatement aux besoins en soins de la population âgée.
Il est demandé l'inscription d'un article budgétaire permettant aux prestataires d'aide et de soins de faire face à une pénurie de personnel disposant des qualifications professionnelles adéquates. La contribution devrait permettre aux prestataires de recruter et de former du personnel ainsi que de compenser le coût des surqualifications actuelles.

5.2. Ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil

Out of hospital

La Chambre de Commerce accueille favorablement la mise en place du projet pilote « Out of Hospital », qui vise à combler une rupture importante dans le parcours des personnes âgées après une hospitalisation. Le dispositif s'adresse aux personnes dont l'état de santé est stabilisé et qui ne nécessitent plus une hospitalisation, mais dont l'autonomie ne permet pas encore un retour immédiat à domicile ou pour lesquelles la solution d'hébergement future doit encore être déterminée. Une prise en charge transitoire est proposée dans une unité dédiée au sein d'une structure d'hébergement pour personnes âgées, en coopération avec un établissement hospitalier. Le séjour est limité à huit semaines, avec une possibilité de prolongation motivée jusqu'à douze semaines.

Ce dispositif ne doit pas être confondu avec l'hospitalisation à domicile prévue par l'accord de coalition. L'hospitalisation à domicile constitue une forme de soins hospitaliers dispensés au domicile du patient. Le projet « Out of Hospital » intervient, quant à lui, après la fin de l'hospitalisation et organise une période de transition temporaire dans une structure pour personnes âgées.

Le Projet prévoit, sous l'article 10.01.33.053, un crédit de 3,2 millions d'euros, identique au budget voté pour 2026. Le projet doit être mis en œuvre entre 2026 et 2029 et faire l'objet d'une évaluation finale. L'identification d'un financement propre et la possibilité offerte à de nouveaux gestionnaires de rejoindre le dispositif est saluée.

Le ministère de la Famille est invité à prévoir un budget pour élaborer également un projet-pilote finançant des tours de nuit auprès des réseaux d'aides et de soins à domicile pour permettre une sortie précoce d'hôpital de personnes âgées désirant retourner directement dans leur environnement familial.

Handicap

Il est noté le maintien d'un volume important de crédits en faveur des personnes en situation de handicap et salue les moyens prévus pour la poursuite des services conventionnés, la préparation des réformes et la mise en œuvre du troisième Plan d'action national relatif aux droits des personnes handicapées. Toutefois, le Projet ne permet pas de distinguer clairement les crédits nécessaires au maintien de l'existant de ceux destinés à créer de nouvelles prestations, de nouvelles capacités d'accueil ou des alternatives à l'institutionnalisation. Il est demandé une présentation consolidée des crédits consacrés au handicap et de leur évolution par rapport aux exercices précédents.

Plan démence

Les crédits spécifiquement identifiables consacrés à la prévention de la démence et au soutien des personnes atteintes d'une maladie cognitive ne sont pas reconduits dans le Projet. Deux lignes doivent être prises en considération.

D'une part, l'article 10.01.33.054 du budget du ministère de la Famille porte sur la participation financière de l'Etat à la promotion d'initiatives d'information et de soutien aux personnes atteintes d'une maladie cognitive ainsi qu'à leur entourage familial ou professionnel. Le compte provisoire 2025 fait apparaître une dépense de 65.960 euros, mais aucun crédit n'est inscrit pour 2026 ou 2027.

D'autre part, l'article 17.01.12.824 de la Direction de la Santé, intitulé « Plan national "Prévention de la démence" : travaux de mise en œuvre, dépenses diverses », fait apparaître 56.150 euros en 2026 au titre des restants d'exercices antérieurs, mais aucun crédit pour 2027.

Il est dès lors demandé au Gouvernement de préciser :

- si le plan national « Prévention de la démence » est arrivé à son terme ;
- si les actions d'information et de soutien aux personnes atteintes d'une maladie cognitive sont maintenues ;
- si ces dépenses ont été intégrées dans une ligne budgétaire plus générale ;
- quelle administration assure désormais le pilotage de cette politique ;
- quels moyens sont consacrés en 2027 à la prévention, au diagnostic précoce, à l'orientation et au soutien des personnes concernées et de leurs proches ;
- si une nouvelle stratégie nationale relative aux maladies cognitives ou neurodégénératives est en préparation.

L'éventuel regroupement de ces actions dans les crédits généraux consacrés aux services pour personnes âgées ne permet plus d'identifier l'effort financier spécifiquement consacré aux maladies cognitives. Une clarification budgétaire est nécessaire, compte tenu de l'augmentation prévisible du nombre de personnes concernées et de l'importance du soutien aux proches aidants.

5.3. Ministère de la Santé et de la Sécurité sociale

Hospitalisation à domicile

Le principe de l'hospitalisation à domicile est soutenu sachant qu'il peut éviter ou raccourcir certaines hospitalisations et permettre une prise en charge dans le lieu de vie habituel de la personne.

Cependant, le Projet ne présente pas encore de programme consolidé sous l'intitulé « hospitalisation à domicile ». Plusieurs articles paraissent contribuer à cette politique, sans que leur articulation soit clairement expliquée.

Article 17.00.12.150
Cet article prévoit une participation de l'Etat aux frais de prise en charge à domicile, dans le contexte de soins extrahospitaliers fournis aux personnes ayant des besoins médicaux spécifiques exceptionnels.

Les montants sont les suivants :

- compte provisoire 2025 : 2.027.880 euros ;

- budget voté 2026 : 3.326.000 euros ;
- projet de budget 2027 : 3.410.000 euros.

L'augmentation de 84.000 euros, soit environ 2,5%, permet essentiellement de maintenir le niveau du dispositif.

Il est demandé :
- quelles prises en charge sont couvertes ;
- quels bénéficiaires sont visés ;
- quels prestataires peuvent intervenir ;
- si les structures d'hébergement peuvent être concernées ;
- comment le crédit se distingue de l'hospitalisation à domicile *stricto sensu* ;
- si son montant permet une extension du dispositif.

Article 17.00.31.013

Cet article prévoit le remboursement à la CNS de la part de l'Etat dans les frais de location d'infrastructures, d'équipements et de projets pilotes d'hospitalisation à domicile.

Les montants sont les suivants :
- compte provisoire 2025 : 158.317 euros ;
- budget voté 2026 : 1.894.000 euros ;
- projet de budget 2027 : 1.800.000 euros.

La diminution de 94.000 euros, soit environ 5 %, appelle des explications.

Il est demandé si elle résulte :
- d'un ajustement aux dépenses prévisibles ;
- d'un retard dans les projets pilotes ;
- d'un transfert vers un autre article ;
- ou d'une réduction des ambitions concernant l'hospitalisation à domicile.

Le Gouvernement devrait surtout préciser comment les articles 12.150 et 31.013 s'articulent et présenter une enveloppe globale consacrée à l'hospitalisation à domicile.

Participation générale de l'Etat au financement de l'assurance maladie-maternité

Il est noté du maintien, à hauteur de 59 millions d'euros en 2027, de la dotation forfaitaire versée par l'Etat au financement de l'assurance maladie-maternité. Il est demandé que la destination de cette dotation et les hypothèses ayant déterminé son montant soient explicitées. Cette clarification est particulièrement importante pour les actes infirmiers et les soins palliatifs fournis par les réseaux et établissements d'aides et de soins. Les tarifs de ces prestations doivent permettre aux organismes gestionnaires d'assumer les charges salariales découlant de la convention collective SAS. Or, la progression négociée des lettres-clés reste limitée par l'article 67 du Code de la sécurité sociale à l'évolution du revenu moyen cotisable des assurés actifs. Pour 2027, le taux global calculé par l'Inspection générale de la sécurité sociale s'élève

à 3,18%. Ce paramètre macroéconomique général ne reflète pas nécessairement l'évolution des coûts salariaux propres au secteur des aides et soins.

Mais une dotation supplémentaire de l'Etat à l'assurance maladie ne relève pas automatiquement les lettres-clés. Si le niveau nécessaire à la couverture des charges dépasse le plafond légal, une intervention législative dérogatoire demeure nécessaire pour intégrer le financement supplémentaire dans les tarifs opposables de la Caisse nationale de santé.

Il est dès lors demandé au Gouvernement de vérifier, sur la base des coûts réels du secteur, si le taux maximal de 3,18% permet de couvrir les obligations salariales applicables en 2027. Dans le cas contraire, le Projet devrait être accompagné d'une disposition législative autorisant la fixation des lettres-clés à un niveau adéquat et des moyens nécessaires à leur financement.

A plus long terme, il est demandé de réformer, pour les prestations infirmières et palliatives effectuées par les réseaux et établissements concernés, le mécanisme de la lettre-clé par des tarifs conventionnels négociés avec la Caisse nationale de santé. Cette réforme devrait permettre une prise en compte plus directe des coûts sectoriels, tout en prévoyant une méthode transparente, des contrôles appropriés et une articulation claire entre les différents financements publics.

Professions de santé et professions médicales, revalorisation et mise à jour du cadre légal

Les efforts visant à renforcer l'attractivité des professions de la santé et des aides et soins sont notés. Le secteur continue néanmoins à connaître d'importantes difficultés de recrutement et de fidélisation. Une campagne de communication ne peut produire des effets durables que si elle est accompagnée :

- d'une stratégie de formation ;
- d'une augmentation des capacités de formation ;
- d'une simplification de la reconnaissance des qualifications ;
- de parcours professionnels attractifs ;
- d'une amélioration de l'organisation du travail ;
- d'une politique coordonnée de recrutement national et international.

Toutefois, le Projet ne prévoit aucun crédit nouveau sous les intitulés spécifiquement consacrés à la revalorisation des professions de santé et des professions médicales et à la mise à jour de leur cadre légal.

L'article 17.00.12.129, destiné aux frais d'experts et aux dépenses diverses nécessaires à ces travaux, présentait un compte provisoire de 452.003 euros en 2025 et un crédit voté de 850.000 euros en 2026, mais aucun crédit n'est inscrit pour 2027. Une ligne portant un intitulé presque identique apparaît sous l'article 17.00.12.629, mais elle relève des restants d'exercices antérieurs et ne comporte également aucun crédit pour 2027.

Parallèlement, le fonctionnement du Conseil supérieur de certaines professions de santé reste financé à hauteur de 93.720 euros. Est également saluée l'augmentation de la contribution destinée à la formation médicale et à la formation de certaines professions de santé au sein

de l'Université du Luxembourg, qui passe de 10 millions d'euros en 2026 à 12 millions d'euros en 2027.

Ces crédits concernent toutefois respectivement le fonctionnement d'un organe consultatif et le développement de l'offre de formation. Ils ne permettent pas d'identifier les moyens consacrés aux expertises, aux travaux préparatoires et à la mise en œuvre des réformes légales et réglementaires des professions.

Le Projet annonce certes la poursuite d'investissements dans la promotion et la valorisation des professions de santé. Leur ventilation n'est cependant pas suffisamment précise pour déterminer si les travaux de modernisation du cadre légal se poursuivent sous une autre ligne budgétaire.

Il est dès lors demandé au Gouvernement de préciser :
- si les dépenses correspondantes ont été transférées vers un autre article ;
- quels moyens sont réservés aux expertises et aux consultations ;

L'augmentation des capacités de formation et la promotion des métiers constituent des mesures nécessaires, mais elles ne peuvent se substituer à la clarification des compétences, responsabilités, actes professionnels et conditions d'exercice. La modernisation du cadre légal reste indispensable pour répondre à la pénurie de personnel et permettre une organisation plus efficiente des soins.

Digitalisation

L'augmentation substantielle de l'article 17.00.12.132, consacré aux activités qui accompagnent la digitalisation du système de santé est saluée.

Les crédits évoluent comme suit :
- compte provisoire 2025 : 535.046 euros ;
- budget voté 2026 : 1.476.000 euros ;
- projet de budget 2027 : 5.252.000 euros.

L'augmentation atteint 3.776.000 euros, soit près de 256 % par rapport au budget voté 2026.

Cette orientation est positive. Les investissements doivent toutefois bénéficier à l'ensemble de la chaîne de soins, y compris :
- les structures d'hébergement ;
- les réseaux d'aide et de soins ;
- les services pour personnes en situation de handicap ;
- les professionnels libéraux ;
- les hôpitaux ;
- les médecins traitants ;
- les bénéficiaires et leurs proches.

Il est demandé que les gestionnaires soient associés dès la conception des solutions et que les crédits financent également l'interopérabilité, la cybersécurité, l'accompagnement au changement, les interfaces et la formation du personnel.

Continuité des soins de médecine générale dans les structures d'hébergement et de soins

Le Projet annonce une meilleure prise en charge de la continuité des services de gardes et d'astreintes dans les établissements hospitaliers. Il est demandé que soient précisés les articles budgétaires concernés, les montants supplémentaires effectivement mobilisés et les catégories de professionnels visées et que ce budget ne soit pas qu'utilisé pour l'hospitalier.

Concernant les structures d'hébergement et de soins, l'article 17.00.12.251, relatif au service de continuité des soins de médecine générale, prévoit un crédit de 3.652.082 euros en 2027, contre 3.835.000 euros au budget voté 2026. Le crédit diminue ainsi de 182.918 euros, soit environ 4,8%.

Cette évolution doit être rapprochée de l'engagement pris dans l'accord de coalition 2023-2028 de consolider la convention conclue entre le Gouvernement, l'Association des médecins et médecins-dentistes et la COPAS concernant les gardes médicales organisées, pendant la nuit, les week-ends et les jours fériés, au bénéfice des résidents des structures d'hébergement pour personnes âgées.

Il est dès lors demandé au Gouvernement :

- de justifier la diminution du crédit par rapport au budget voté 2026 ;
- de préciser si elle résulte d'un ajustement aux dépenses réellement constatées ou d'une modification du dispositif ;
- d'expliquer comment le financement tient compte de l'évolution des tarifs, des coûts et du nombre de bénéficiaires ;
- d'évaluer l'incidence du dispositif sur les transferts vers les urgences et les hospitalisations évitables.

Un dispositif de garde efficace contribue à la sécurité des résidents, à la continuité thérapeutique et à la réduction des transferts évitables vers les services d'urgence. Une consolidation réelle du dispositif suppose donc un financement adéquat, prévisible et compatible avec une éventuelle extension de sa couverture.

Plan canicule et adaptation aux fortes chaleurs

Il est souligné l'importance du Plan national canicule, qui organise une prise en charge spécifique des personnes âgées, fragilisées et isolées ne bénéficiant pas déjà de l'intervention de soignants dans le cadre de l'assurance dépendance. Lorsque l'alerte est déclenchée par la Direction de la santé, les visites de surveillance et d'aide à l'hydratation sont assurées par les réseaux d'aide et de soins à domicile membres de la COPAS.

Le Plan canicule ne se limite pas à ces visites. Il comprend également la préparation annuelle du dispositif, la coordination entre les acteurs, la gestion des inscriptions, la surveillance

sanitaire, la diffusion des alertes, l'information du public et la mise en place de plans internes dans les établissements hospitaliers et les centres pour personnes âgées.

Selon les informations communiquées par la Direction de la santé, certaines dépenses relatives au Plan canicule seraient imputées sur l'article 17.01.12.303 (anciennement 12.01.12.303). Cet article passe de 175.000 euros au budget voté 2026 à 492.400 euros dans le Projet. Son intitulé couvre toutefois un ensemble plus large de missions relatives aux maladies contagieuses, aux épidémies, au Règlement sanitaire international et à la médecine de catastrophe. La part du crédit exclusivement réservée au Plan canicule n'est dès lors pas identifiable dans le document budgétaire.

Il est demandé au Gouvernement :

- de préciser la ligne budgétaire sur laquelle sont financées les prestations des réseaux dans le cadre du Plan canicule ;
- d'indiquer la part de l'article 17.01.12.303 effectivement affectée au Plan ;
- de présenter un bilan opérationnel et financier de l'activation du dispositif en 2026 ;
- de préciser les modalités de rémunération des visites de surveillance et d'hydratation ;
- de couvrir les frais de coordination, de planification et de disponibilité du personnel ;
- d'indiquer les moyens prévus pour la digitalisation du Plan et la création d'un registre sécurisé des personnes vulnérables ;
- d'évaluer les ressources nécessaires en cas d'augmentation du nombre d'inscriptions ou d'allongement des épisodes de chaleur ;
- de préciser les mesures prévues pour les personnes vulnérables qui ne remplissent pas actuellement les critères d'inscription.

Par ailleurs, le financement des visites à domicile ne répond pas à la problématique de l'adaptation thermique des structures d'hébergement et de soins. Les épisodes de chaleur de 2026 ont mis en évidence les limites de nombreux bâtiments. Des moyens d'investissement distincts doivent être prévus pour les protections solaires, la ventilation, le rafraîchissement des locaux, la rénovation énergétique et l'installation d'équipements adaptés.

Les moyens d'investissement revendiqués pour l'adaptation thermique des structures d'hébergement devraient d'ailleurs être étendus aux centres de jour pour personnes âgées et un dispositif de financement d'un stock de ventilateurs et climatiseurs mobiles pour le domicile devraient être prévus en faveur des réseaux d'aides et soins à domicile.

Santé mentale

Dans l'article 33.017 Santé mentale : participation aux frais de fonctionnement de services extrahospitaliers de santé mentale, un budget de 40.983.383 € est prévu. Le maintien du soutien financier accordé à la prise en charge de la santé mentale est salué car il s'agit d'un enjeu de santé publique dont l'importance ne cesse de croître. Toutefois, la mise en œuvre du Plan national de santé mentale ne fait pas l'objet d'un suivi plus continu et plus structuré permettant d'évaluer régulièrement l'avancement des mesures prévues et leur impact sur le terrain.

Face à l'augmentation des besoins de la population, accentuée notamment par le vieillissement démographique, les problématiques de santé mentale liées à l'isolement, ainsi que la hausse des troubles psychiques observée ces dernières années, des investissements supplémentaires demeurent nécessaires. Il est indispensable de renforcer durablement les moyens alloués aux services extrahospitaliers afin de garantir un accès rapide aux soins, de développer les actions de prévention et d'assurer une prise en charge adaptée des personnes les plus vulnérables. Un financement pérenne et une stratégie suivie dans le temps constituent des conditions essentielles pour répondre efficacement aux défis croissants dans ce domaine

Vaccination

Le crédit budgétaire de 12.304 Acquisition de vaccins, médicaments d'urgence, trousses d'urgence et frais connexes constitue un instrument essentiel de la politique nationale de prévention et de gestion des risques sanitaires. Toutefois, ce poste budgétaire devrait également permettre de financer de manière systématique la vaccination des professionnels de santé et des salariés du secteur des aides et soins.

En effet, ces professionnels sont quotidiennement exposés aux risques infectieux et en contact étroit avec des personnes âgées, malades ou particulièrement vulnérables. La vaccination contre la grippe saisonnière, la COVID-19 et les autres maladies transmissibles recommandées par les autorités sanitaires représente dès lors une mesure de prévention essentielle tant pour la protection des salariés que pour celle des bénéficiaires de soins.

Dans un contexte où les exigences en matière de prévention et de contrôle des infections se sont renforcées, notamment à la suite de l'adoption de nouvelles obligations légales et réglementaires dans le secteur des aides et soins, un budget additionnel devrait être prévu au sein de l'article 12.304 afin de garantir l'accès gratuit à la vaccination pour l'ensemble des professionnels concernés. Un tel investissement contribuerait à réduire les risques de transmission, les absences liées aux maladies infectieuses, ainsi que les coûts associés aux épidémies, tout en renforçant la qualité et la sécurité des prestations dispensées aux personnes accompagnées.

6. Concernant la revalorisation des indemnités des assesseurs des juridictions du travail et de la sécurité sociale

A la lecture du Projet, la Chambre de Commerce constate que la prise en compte de la revalorisation des indemnités des assesseurs des juridictions du travail et de la sécurité sociale (que le Gouvernement a initiée) n'apparaît explicitement dans aucun des deux exercices budgétaires.

Cette revalorisation fait pourtant l'objet de deux projets de règlement grand-ducal sur lesquels la Chambre de Commerce s'est prononcée conjointement avec la Chambre des Métiers et la Chambre des Salariés, dans leurs avis communs des 3 février 2026 et 25 juin 2026. Ces deux projets n'ont pas encore été définitivement adoptés.

Le premier, modifiant le règlement grand-ducal du 31 janvier 2003 portant fixation des indemnités allouées aux assesseurs des juridictions du travail, prévoit de porter l'indemnité par audience de 50 à 100 euros, celle par réunion de délibéré de 15 à 25 euros et le plafond journalier de 65 à 125 euros.

Le second, modifiant le règlement grand-ducal modifié du 22 janvier 2009 relatif notamment aux indemnités des assesseurs des juridictions de sécurité sociale, prévoit de porter leur indemnité de 50 à 125 euros par journée d'audience ou de délibération.

Alors que les trois chambres professionnelles ont soutenu (dans leurs avis communs) ces revalorisations ainsi que leur application avec effet rétroactif au 1er janvier 2026, leur traduction budgétaire reste ainsi à identifier, tant pour la prise en charge des indemnités afférentes à l'exercice 2026 que pour leur financement en 2027.