

DECRYPTAGE N°48

Quatre commentaires à propos
du « BUDGET 2026 »

Michel - Edouard
Ruben

idea

Quatre commentaires à propos du « BUDGET 2026 »

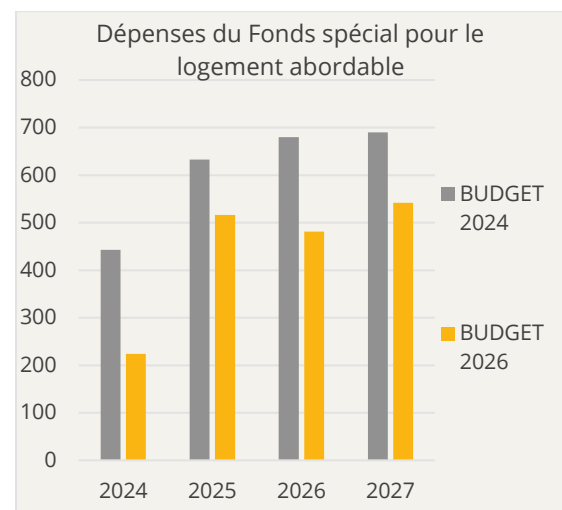
Les documents budgétaires présentés à la Chambre des Députés le 8 octobre dernier regorgent d'informations sur l'état - présent et projeté - de l'économie luxembourgeoise ainsi que sur l'orientation prospective de la politique budgétaire du Gouvernement. Ils sont par conséquent très utiles pour comprendre où le pays se trouve, où il semble se rendre, ainsi que pour savoir les voies et moyens que les pouvoirs publics entendent mobiliser pour l'y conduire. A bien y regarder, certains passages s'avèrent « surprenants » et méritent d'être « mis en lumière » !

1- L'amélioration de l'accès au logement est - une fois de plus - présentée comme un objectif prioritaire de la politique budgétaire. Le ministre des Finances a ainsi appuyé lors de son discours du 8 octobre sur la nécessité d'avoir « plus de logements abordables » et mis en avant que le Fonds spécial pour le logement abordable devrait mobiliser « deux milliards d'euros¹ sur les 4 prochaines années » afin de soutenir l'offre de logements abordables.

Commentaires: Il est quelque peu « intrigant » de constater que le montant de « deux milliards d'euros » d'investissements en faveur du logement abordable qui seront mobilisés pour la période 2026 - 2029 est identique à ce qui avait été annoncé (« *Fir 2025-2028 sinn insgesamt 2 Milliarden Euro virgesinn²* ») lors de la présentation du « BUDGET 2025 »

Aussi, la comparaison entre les chiffres d'investissement du Fonds spécial pour le logement abordable contenus dans le « BUDGET 2024 » et le « BUDGET 2026 » fait apparaître un « trou d'investissement » de près de 700 millions d'euros sur la période 2024 - 2027. Cet écart s'explique(ra)it par des niveaux d'investissements effectifs en 2024 et 2025 plus faibles (de 336 millions d'euros) que prévus

dans le « BUDGET 2024 » et par une révision (-357 millions d'euros), dans le « BUDGET 2026 », des projections pour 2026 et 2027 par rapport aux ambitions affichées dans le « BUDGET 2024 ».



Source : CHD

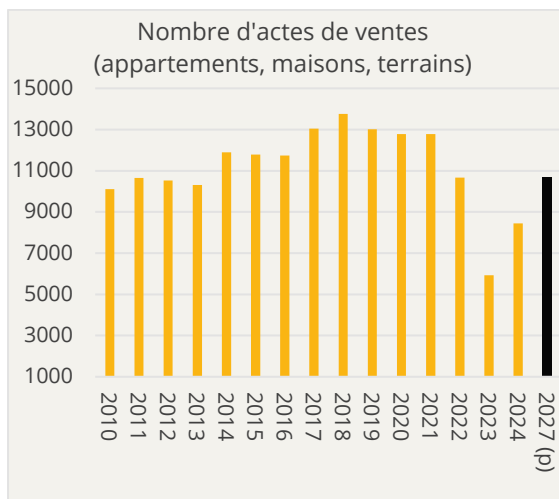
2- Au détour de la présentation (page 68, volume 1) des prévisions retenues pour les années 2026 à 2029 concernant les droits d'enregistrement, il est indiqué que « le niveau d'activité du marché immobilier » serait « en 2027 comparable au niveau observé en 2022 traduisant un effet de rattrapage substantiel ».

Commentaires: A priori encourageante, cette hypothèse indique pourtant que le

¹ i.e. Acquisition par l'État d'immeubles destinés à l'habitat, participation au financement de projets de logements réalisés par des promoteurs sans but de lucre, appui financier aux communes dans le cadre du Pacte logement 2.0.

² Traduction : « Pour la période 2025-2028, un total de 2 milliards d'euros est prévu ».

bout du tunnel de la crise immobilière ne serait pas en vue dans un horizon prévisible. Car si le volume d'activité, compris comme le nombre de transactions, devait se trouver en 2027 à son niveau de 2022, cela implique qu'il continuera(it), quoiqu'en significative hausse par rapport à 2023 et 2024, à être sensiblement en dessous des niveaux observés (entre 2014 et 2021) avant la remontée des taux d'intérêt !



Source : CHD

3- Un ensemble de « risques dont la concrétisation pourrait entraîner des conséquences significatives sur les finances publiques » est listé (page 60, volume 2). La « réforme fiscale nationale », c'est-à-dire la suppression des différentes classes d'impôt (individualisation), en fait partie et est considérée comme de nature à causer des « pertes potentielles de recettes³ ».

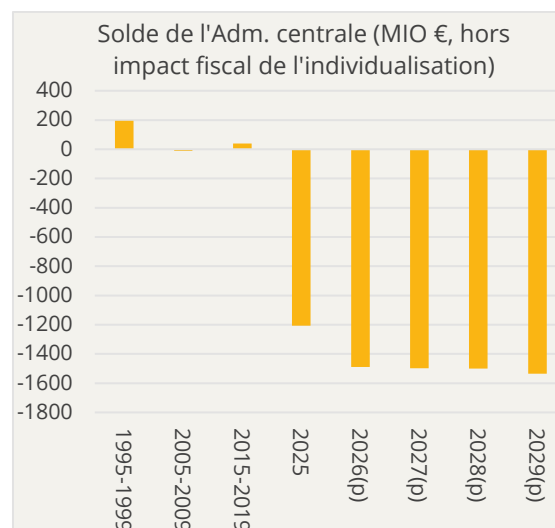
Commentaires : Il est à relever que l'individualisation de l'imposition des personnes physiques n'est pas présentée comme une opportunité, mais comme un risque budgétaire explicite, au même titre que des « chocs économiques », la « perte de la notation AAA » ou des « réformes socio-fiscales européennes (BEFIT⁴, révision de la Directive sur les accises du tabac, révision du règlement

³ Il est évoqué des pertes de recettes de l'ordre de 900 millions d'euros par an ; voir à ce sujet : <https://www.chd.lu/fr/node/3083>

⁴ Business in Europe : Framework for Income Taxation.

sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, etc.) ».

Dans un contexte de tensions sur les comptes sociaux (assurance maladie-maternité, assurance pension), d'incertitudes macroéconomiques élevées, de déficits de l'Administration centrale et après plusieurs baisses significatives d'impôt (e.g. barème d'imposition plus favorable, relèvement successif des plafonds de déductibilité des intérêts débiteurs, création de plusieurs dépenses fiscales (prime jeune salarié, prime locative, nouveau régime d'impatriés), baisse du taux d'IRC, réagencement et simplification de la structure de l'impôt minimum sur la fortune, etc.), l'individualisation s'apparente - à certains égards - à un choix fiscal qu'il conviendrait, par prudence, d'éviter ou qu'il faudrait, par responsabilité, neutraliser. Sans cela, la stratégie budgétaire se heurtera(it) à une contradiction interne : revendiquer la discipline et le sérieux budgétaire tout en faisant le choix, malgré des finances publiques relativement dégradées, d'une réforme fiscale « risquée » car coûteuse.



Source : STATEC, CHD

4- Le régime général d'assurance pension est sous pression à cause de la dégradation - en cours et projetée⁵ - du coefficient de charge

⁵ N.B. Entre 2025 et 2029, le nombre de pensionnés devrait progresser en moyenne de +4,5%, tandis que l'emploi n'augmenterait que de +1,7% en moyenne.

(cf. définition). A la suite de la série de réunions de concertation avec les partenaires sociaux (*Sozialronn*), le Gouvernement a décidé d'un ensemble de mesures⁶ destinées à « ralentir la trajectoire de dégradation du régime d'assurance pension ». Concrètement, elles doivent permettre « le maintien de la prime de répartition pure **(cf. définition)** sous le taux de cotisation global jusqu'en 2029 » et retarder la mobilisation des fonds de la réserve de compensation **(cf. définition)** pour le paiement des pensions du régime général.

Commentaires : Si les mesures décidées à la suite de la *Sozialronn* ont bien été intégrées dans les prévisions budgétaires, l'effet de chaque composante de la « réforme des retraites » n'est pas isolé. Il est cependant possible de conjecturer sur les incidences budgétaires « brutes et à court terme » de certaines d'entre elles :

- La hausse des taux de cotisation (de 24% à 25,5%) devrait rapporter de l'ordre de 500 millions d'euros par an à la Caisse nationale d'assurance pension (CNAP) ;
- La hausse des taux de cotisation devrait augmenter les dépenses publiques de l'ordre de 160 millions d'euros par an au titre de la contribution de l'État au financement du régime général de pension (i.e. de 8%, la contribution de l'État passera à 8,5% de l'ensemble des revenus cotisables) ;
- La hausse des taux de cotisation devrait, relativement au maintien à 24%, avoir - dans un premier temps - un effet modérateur sur la contribution de l'État destinée au financement des régimes spéciaux de

pension puisque cette contribution correspond à la différence entre les dépenses des régimes spéciaux et les recettes par cotisation (augmentée de 8% à 8,5%) des éléments de rémunération pensionnables des agents cotisants⁷;

- La perte fiscale (moindre rentrée d'impôt sur le revenu) due à l'exonération des cotisations (en hausse) serait de l'ordre de 60 millions d'euros par an;
- Le déchet fiscal lié à l'augmentation (de 3.200 à 4.500 euros) du plafond maximal de déduction dans le cadre d'un contrat de prévoyance-vieillesse est estimé entre 20 et 25 millions d'euros par an;
- Le déchet fiscal lié à la mise en place de l'abattement de maintien dans la vie professionnelle qui vise à inciter les contribuables qui ont droit à la retraite anticipée à continuer à travailler est estimé à 10 millions d'euros par an;
- Le renoncement (a priori jusqu'en 2032) à la suppression de l'allocation de fin d'année, qui constitue une dérogation par rapport à ce qui avait été décidé lors de la réforme des pensions de 2012⁸, représente un coût d'opportunité de l'ordre de 150 millions d'euros par an pour les finances publiques.

Tout compte fait, la « réforme des retraites » issue de la *Sozialronn* semble curieusement calibrée ... et porteuse d'effets d'aubaine **(cf. encadré)**.

⁶ Hausse des taux de cotisation de 24% à 25,5%, abattement de maintien dans la vie professionnelle, hausse du plafond de déductibilité de la prévoyance-vieillesse (3^{ème} pilier), possibilité de retraite progressive sur base des modalités en vigueur dans la fonction publique, flexibilisation des périodes dites complémentaires relevant des années d'études, etc. Voir à ce sujet : <https://gouvernement.lu/dam-assets/images-documents/actualites/2025/09/03-sozialronn/documents/conclusions-du-gouvernement-a-lissue-des-reunions-avec-les-partenaires-sociaux.pdf>

⁷ Il ressort d'une comparaison entre les documents budgétaires pour les années 2025 et 2026 que cette modération serait de plusieurs millions d'euros par an.

⁸ « Une allocation de fin d'année est allouée aux personnes qui ont droit à une pension au 1^{er} décembre, à condition que le taux de cotisation global (...) ne dépasse pas 24 pour cent » (article 219bis du Code de la sécurité sociale) ; « Une allocation de fin d'année est allouée aux personnes qui ont droit à une pension au 1^{er} décembre, à condition que le taux (...) ne dépasse pas huit pour cent » (article 42 bis de la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux).



Homo economicus face à la « réforme des retraites »

En plus des mesures (hausse des cotisations, report de la suppression de l'allocation de fin d'année, déductibilité des versements au titre d'un contrat individuel de prévoyance-vieillesse, etc.) « instantanément » budgétaires, la « réforme » contient un élément de « formation ».

Les années d'études, reconnues comme périodes complémentaires, seront flexibilisées afin de « mieux adapter le système des pensions aux réalités contemporaines des parcours de vie et de formation ». Alors qu'actuellement ne sont prises en compte que les années d'études comprises entre l'âge de 18 et 27 ans, seront désormais considérées (comme périodes complémentaires) au maximum 9 années d'études pour autant qu'elles se situent après la 18^{ème} année d'âge. Dès lors, ceux qui, avant l'entrée en vigueur de la « réforme » en 2026, ont poursuivi des études alors qu'ils étaient âgés de plus de 27 ans pourront les faire valoir aux fins de parfaire le stage requis pour la pension de vieillesse anticipée (à partir de 60 ans) alors que cela n'était pas une option au moment où ils étaient en études. Cela constitue un effet d'aubaine... augmenté d'un éventuel effet Mathieu (cf. définition).

D'autres effets - d'aubaine/pervers - surprenants pourraient par ailleurs résulter de la généralisation de la pension progressive et de l'abattement de maintien dans la vie professionnelle compte tenu de la complexité qui devrait accompagner la mise en œuvre de la pension progressive, des règles ancrées pour les travailleurs en situation de cumul emploi-pension de vieillesse anticipée et de l'écart qui existe entre les taux de cotisation et de remplacement moyen.

Définitions :

Coefficient de charge : Nombre moyen de pensions pour 100 assurés-cotisants. Actuellement de 45 pour 100, il est prévu qu'il atteigne 52 pour cent en 2030, 65 pour cent en 2040, 79 pour cent en 2050 et 98 pour cent en 2060.

Prime de répartition pure : Rapport entre les dépenses courantes annuelles et la totalité des salaires, traitements et revenus cotisables à la base des recettes annuelles en cotisations du régime général de pension. Actuellement à 23,11%, il pourrait dépasser les 25,5% en 2029.

Réserve de compensation : Réserve du régime général de pension qui est gérée par le Fonds de compensation. Dotée actuellement de l'équivalent de 4,5 fois le montant des prestations annuelles, la réserve

passerait (après prise en compte des effets de la « réforme ») sous le seuil de 1,5 fois les dépenses annuelles en 2042 et serait épuisée en 2048. Ces projections n'ont néanmoins qu'un caractère « symbolique » dans la mesure où la loi impose la « constitution d'une réserve de compensation qui doit être supérieure à 1,5 fois le montant des prestations annuelles ».

Effet Mathieu : Dérivé de l'Évangile, l'effet Mathieu décrit un phénomène où ceux qui ont déjà des avantages ou des ressources en accumulent davantage tandis que ceux qui en ont moins ont tendance à se retrouver en position de désavantage accru.



Michel - Edouard Ruben
Economiste senior IDEA

MICHEL-EDOUARD.RUBEN@FONDATION-IDEA.LU

A PROPOS D'IDEA

IDEA est un laboratoire d'idées autonome, pluridisciplinaire et ouvert.
Créée à l'initiative de la Chambre de Commerce en 2014,
notre think tank a pour ambition de penser un avenir durable pour le Luxembourg.

IDEA s'est donné pour mission de susciter et d'alimenter un débat public
de qualité par des propositions constructives pour répondre aux défis socioéconomiques
d'envergure dans le cadre d'une démarche globale s'appuyant sur les trois piliers de son action :

Identifier les grands défis ;

Produire des connaissances et des idées nouvelles ;

Alimenter et participer au débat public.

Scannez ou cliquez pour rester connectés :



**Je me
connecte**

Les idées de la semaine directement dans votre boîte mail ? **Je m'abonne à la newsletter.**