



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG



Plan social pour le climat – un cadre intéressant, mais malheureusement insuffisant sur des points essentiels

Prise de position commune de la CSL, de l'OGBL, du LCGB et du Mouvement Ecologique concernant le Plan social pour le climat du Luxembourg (PSC)

La transition écologique et la justice sociale sont indissociables : elles constituent les deux faces d'une même médaille.

Plus que jamais, le contexte géopolitique actuel, marqué notamment par les guerres en Ukraine et en Iran, met en évidence les risques géostratégiques et économiques majeurs auxquels nos sociétés sont exposées du fait de leur dépendance insoutenable aux importations d'énergies fossiles.

Par ailleurs, la crise actuelle révèle également la forte dimension sociale de cette problématique : comme souvent, ce sont les ménages les plus vulnérables qui subissent en première ligne les chocs liés à la hausse des prix des énergies fossiles — un constat valable tant à l'échelle mondiale que nationale.

Il apparaît clairement que la transition socio-écologique constitue le défi majeur de notre époque et que l'abandon des combustibles fossiles, l'amélioration de l'efficacité énergétique, le développement des énergies renouvelables ainsi que la mise en place d'un modèle socio-économique durable représentent une condition sine qua non pour garantir un avenir viable aux générations présentes et futures.

Le Plan social pour le climat du Luxembourg (PSC), dont l'élaboration s'inscrit dans le cadre de l'introduction du nouveau système européen d'échange de quotas d'émission pour les carburants et combustibles (SEQE 2), constitue en principe une stratégie clé pour façonner cette transition écologique de manière juste. Dans cette optique, la CSL, l'OGBL, le LCGB et le Mouvement Ecologique (Méco) se sont déjà exprimés de manière approfondie, en amont de l'élaboration du PSC, à travers une prise de position commune.¹

La CSL, l'OGBL, le LCGB et le Méco présentent ici leur analyse du PSC, tel qu'arrêté par le Conseil de gouvernement le 27 mars 2026 :

¹ <https://www.csl.lu/app/uploads/2025/06/position-commune-plan-social-pour-le-climat.pdf>

Des éléments positifs du PSC

Il est à saluer que le PSC luxembourgeois se caractérise par une ambition supérieure au minimum requis par la réglementation européenne et ne se limite pas à une simple énumération des mesures (co)financées par la dotation du Fonds social pour le climat (FSC). Il convient également d'apprécier qu'il constitue une stratégie globale centrée sur la dimension sociale de la transition écologique, en englobant des mesures qui s'y rattachent.

Nous saluons par ailleurs des éléments du processus d'élaboration du PSC, qui a inclus des échanges entre les ministères compétents et divers acteurs de la société civile en amont de la publication de l'avant-projet de plan (AP).

Il est en outre appréciable que des remarques formulées par les acteurs au cours de l'élaboration du PSC aient été partiellement reprises par les auteurs et qu'une traçabilité du traitement de ces contributions soit donnée.

Il convient également de souligner positivement que le suivi (« monitoring ») de la mise en œuvre est explicitement prévu.

Dans l'ensemble, le PSC constitue un regroupement de projets et de mesures importantes.

L'implication accrue du STATEC dans l'élaboration du plan et dans la définition des mesures est à saluer. Néanmoins, ce rôle devra être considérablement renforcé, notamment au regard de l'une des critiques centrales adressées au PSC.

L'implication de la Plateforme climat et de l'Observatoire de la politique climatique dans le suivi de la mise en œuvre du plan — dont le suivi budgétaire est également à signaler positivement — mérite d'être relevée, même si cette implication ne répond pas directement aux problématiques budgétaires du plan, telles qu'évoquées plus loin dans ce document.

Toutefois, ces éléments positifs ne sauraient occulter des lacunes importantes :

1. Défaut substantiel concernant LA question primordiale du PSC : la définition du public cible devant être soutenu

La définition précise du public devant être atteint par le PSC et nécessitant un soutien étatique supplémentaire dans le cadre de la transition écologique — à savoir les ménages vulnérables et les micro-entreprises particulièrement exposés au risque de précarité énergétique — constitue la pierre angulaire d'un PSC efficace et pertinent.

Il convient de constater que certaines précisions textuelles relatives aux définitions des « *ménages vulnérables* » et des « *usagers vulnérables des transports* » ont été intégrées, à la suite de nos demandes, dans la version finale du PSC par rapport à son AP.

Force est toutefois de constater que cette définition demeure largement insuffisante et que cette lacune fragilise le PSC. Les indicateurs statistiques retenus restent très limités et ne permettent pas d'appréhender de manière complète les multiples facettes du risque de précarité énergétique. En pratique, s'agissant des ménages, les personnes identifiées sont

davantage celles rencontrant des difficultés à assumer leurs factures énergétiques que celles qui ne sont pas en mesure de jouer un rôle actif dans la transition énergétique (par exemple en investissant dans des pompes à chaleur). Cette dimension est certes évoquée dans certains passages du texte — ce qui est à saluer — mais elle ne se reflète que très partiellement dans la définition des ménages vulnérables.

Ce déficit dans la définition du public cible — à savoir qui doit être soutenu et par quels types de mesures — entrave depuis des années la mise en œuvre de politiques ciblées efficaces. Le PSC tend à perpétuer ce problème.

Afin de structurer efficacement la transition socio-écologique au cours des prochaines années et décennies, il est indispensable que le gouvernement et les ministères concernés remédient à cette situation de manière durable.

- **Le STATEC doit disposer des moyens ainsi que de l'accès aux données nécessaires pour élaborer des indicateurs plus performants.** Ceux-ci doivent permettre d'identifier de manière plus précise et complète les publics exposés à un risque accru de précarité énergétique et nécessitant un soutien financier supplémentaire dans le cadre du processus de décarbonation (chauffage, mobilité, etc.).
- Il doit être garanti, lors de la mise en œuvre des mesures du PSC et du PNEC, que le **public cible** soit clairement défini et que des analyses macroéconomiques démontrent que les soutiens financiers sont réellement adaptés aux besoins.

2. Manque de précisions quant aux moyens budgétaires disponibles

Il est impératif de connaître les moyens financiers disponibles pour la mise en œuvre du PSC. Or, c'est précisément sur ce point crucial que le PSC n'apporte pas de réponse satisfaisante !

En effet, le PSC ne prévoit pas d'engagement budgétaire concret de la part du gouvernement en matière d'investissements en faveur d'une transition juste. En dehors de la dotation, très limitée, que le Luxembourg devrait percevoir au titre du Fonds social pour le climat, ainsi que de l'obligation faite à chaque État membre de l'Union européenne de contribuer à hauteur d'au moins 25 % du coût total estimé de son PSC, aucune budgétisation précise du plan ni aucun engagement clair en matière d'investissements publics supplémentaires ne sont proposés au-delà de cette contribution minimale !

De plus, le PSC renvoie explicitement à des réserves budgétaires, notamment à la page 83 : *« Toutefois, l'ensemble des mesures proposées dans le présent document n'a pas encore fait l'objet d'une budgétisation détaillée. Il est entendu que les mesures prévues dans le Plan social pour le climat ayant une incidence sur les finances publiques devront être soumises à la procédure budgétaire ordinaire. »*

S'il est naturellement compréhensible que chaque mesure fasse l'objet d'une analyse de ses répercussions budgétaires, cette citation montre que le PSC, tel qu'adopté actuellement, ne

comporte pas de déclarations claires et précises du gouvernement quant au niveau d'investissement envisagé pour accompagner la transition. Or, une telle clarification aurait été d'une importance capitale, notamment pour permettre une hiérarchisation des mesures. **Au regard du nombre très élevé de mesures prévues, une mise en balance des moyens financiers disponibles et des actions à prioriser en fonction de leurs coûts aurait été nécessaire.**

Lors d'un échange au sein de la plateforme climat le 27 avril, les représentants du MECB ont indiqué qu'une analyse plus approfondie du budget de l'État, en ce qui concerne les moyens disponibles, avait été réalisée. Il serait dès lors souhaitable que ces éléments soient rendus accessibles au sein de la plateforme.

En outre, le PSC ne précise à aucun moment quelles nouvelles mesures seraient effectivement financées par la dotation européenne, alors même que cela constitue, selon la réglementation européenne, l'objectif principal du plan.²

- Faute d'un engagement budgétaire plus substantiel, il convient de rappeler **l'importance cruciale des investissements publics dans la transition écologique.** À cet égard, la pression accrue actuellement exercée sur les finances publiques ne saurait en aucun cas justifier une réduction de ces investissements, indispensables pour permettre au Luxembourg de respecter ses engagements climatiques tout en garantissant une décarbonation socialement juste. Bien au contraire, des moyens budgétaires doivent être mis à disposition pour cette transition incontournable.
- **Il est dès lors essentiel que le gouvernement précise les moyens budgétaires disponibles et leur accorde une priorité absolue.**

3. Compensation sociale : des propos clairs font défaut

La compensation sociale directe du poids croissant de la fiscalité environnementale, qui pèse de manière disproportionnée sur les ménages les moins aisés, est indispensable pour garantir l'acceptabilité sociale de la politique climatique.

Il est donc à saluer que le gouvernement garantisse, dans le cadre du PSC, *« que toute forme de taxation carbone, qu'elle soit directe (comme une taxe CO₂) ou indirecte (via un mécanisme de marché), sera accompagnée de dispositifs de compensation sociale adaptés »* (mesure N°42).³

L'évaluation actualisée de l'impact compensatoire du crédit d'impôt CI-CO₂ réalisée par le STATEC, par quintile de revenu, met toutefois en évidence une érosion continue de l'effet de cette mesure de compensation sociale.⁴ L'analyse d'incidence actualisée montre clairement que le crédit d'impôt ne suffit plus, contrairement aux résultats d'analyses précédentes⁵, à

² Il ressort des déclarations publiques des ministres responsables qu'un modèle de leasing social automobile devrait faire partie des mesures financées par les fonds européens. Toutefois, le PSC ne fournit aucune précision ni sur le modèle retenu, ni sur le public ciblé par cette mesure.

³ PSC du Luxembourg, 79.

⁴ PSC du Luxembourg, 84-85.

⁵ STATEC, Evaluation de l'impact de la taxe CO₂ (Analyses 08/2020), 12-14.

neutraliser intégralement l'impact de la taxe CO₂ pour les ménages appartenant aux quintiles Q1 et Q2 en termes de niveau de vie.

L'étude souligne ainsi que, pour rétablir une compensation complète au niveau actuel du prix du carbone, le montant de base du CI-CO₂ devrait être porté de 216 € à 267 € pour le Q1, et à 271 € pour couvrir à la fois les Q1 et Q2. Elle précise également que toute augmentation du prix du carbone de 1 €/tonne nécessiterait une hausse d'environ 6 € du montant de base du crédit d'impôt afin de maintenir une compensation intégrale pour les ménages les plus modestes, soit un rythme supérieur aux 4,8 € par €/t retenus depuis l'introduction de la taxe carbone en 2021.⁶

Il est positif que ces données soient reprises dans le PSC ; toutefois, les conclusions nécessaires n'en sont pas tirées.

Pour la CSL, l'OGBL, le LCGB et le Mouvement écologique, il est impératif que le gouvernement remédie à cette situation :

- Une **réévaluation plus substantielle — y compris rétroactive — du mécanisme de compensation sociale (CI-CO₂)** est indispensable afin d'éviter une érosion progressive de sa valeur.
- L'**indexation des seuils d'éligibilité** apparaît également indispensable afin de prévenir l'exclusion progressive d'un nombre croissant de ménages, liée aux effets mécaniques de l'indexation des salaires. Cette mesure n'a malheureusement pas été retenue dans le cadre du PSC.

4. Absence de priorisation des mesures et défaut de calendrier de mise en œuvre

Force est de constater que les 45 mesures du PSC présentent plusieurs déficits majeurs :

- Aucune priorisation n'est établie entre les mesures, alors même qu'il est évident que les capacités administratives de l'État ne permettent pas leur mise en œuvre simultanée. **Il aurait été indispensable de définir, à tout le moins, de grandes orientations quant à leur séquençage et à leur déploiement.** Cette remarque vaut d'autant plus qu'aucune enveloppe financière n'a été communiquée ;
- Cette lacune est d'autant plus problématique qu'un grand nombre de mesures (environ 80 %, voire davantage) sont déjà contenues dans d'autres plans **et semblent être reprises d'un document à l'autre**, sans réelle valeur ajoutée opérationnelle. En l'absence d'indications claires sur leur mise en œuvre, il est légitime de douter que les mesures du PSC connaîtront un sort différent.

⁶ PSC du Luxembourg, 85.

Dans ce contexte, la CSL, l'OGBL, le LCGB et le Mouvement écologique insistent pour que :

- les priorités de mise en œuvre soient communiquées à court terme ;
- un calendrier concret et détaillé de mise en œuvre soit établi pour l'ensemble des mesures.

5. Absence totale de calendrier de mise en œuvre !

Un autre défaut particulièrement substantiel du PSC réside dans l'absence totale de calendrier de mise en œuvre pour l'ensemble des mesures.

Au regard de l'urgence d'avancer concrètement dans la transition, une telle lacune apparaît difficilement justifiable. En effet, il est permis de douter que des mesures parfois envisagées depuis de nombreuses années, reprises de plan en plan sans décisions concrètes quant aux moyens budgétaires à mobiliser — et, dans certains cas, sans les ressources humaines nécessaires à leur mise en œuvre — soient effectivement réalisées du seul fait de leur inclusion dans le PSC.

Les signataires estiment que cette carence constitue un défaut majeur du plan et risque d'en compromettre la crédibilité, voire la mise en œuvre globale. Comme le résume l'adage bien connu : « *Pabeier ass gedëlleg* ».

Ce constat est d'autant plus préoccupant qu'un grand nombre de mesures ne sont pas prêtes à être mises en œuvre et restent conditionnées à la réalisation d'études préalables. Or, au vu des délais généralement nécessaires à la conduite de telles études au Luxembourg, il est à craindre que certaines mesures ne voient le jour que sous un prochain gouvernement — pour autant que celui-ci en confirme la mise en œuvre.

- Les signataires revendiquent que l'ensemble des mesures du plan soit assorti d'un calendrier de mise en œuvre clair, précis et contraignant.

Dans ce contexte, les signataires se permettent de commenter, à titre illustratif, trois mesures spécifiques pour lesquelles les progrès réalisés au cours des dernières années apparaissent insuffisants et dont le degré de concrétisation demeure insatisfaisant.

6. Des mesures positives — mais à concrétiser

La CSL, l'OGBL, le LCGB et le Mouvement écologique ne commenteront pas en détail l'ensemble des mesures du PSC. Néanmoins, ils souhaitent mettre en évidence les aspects suivants :

a. Etude sur les enjeux locatifs de la transition énergétique (mesure N°13)

Nous saluons le fait que le PSC identifie clairement les locataires, surreprésentés parmi les ménages les moins aisés, comme un public particulièrement exposé au risque de précarité énergétique et nécessitant un soutien financier supplémentaire. En effet, ces derniers disposent généralement de peu de marge de manœuvre pour réduire leur consommation

d'énergies fossiles, dans la mesure où ils ne peuvent ni améliorer la performance énergétique de leur logement (isolation, modernisation du chauffage, etc.), ni toujours choisir librement de déménager sur un marché locatif sous forte tension.

Cela étant, il est d'autant plus regrettable que la mesure prévue — à savoir une « étude sur les enjeux locatifs de la transition énergétique » (mesure n° 13)⁷ — soit toujours en cours d'élaboration, alors qu'une réponse a été annoncée il y a déjà un an. L'absence de résultats à ce stade empêche le PSC de fixer un calendrier précis. Des mesures plus concrètes et immédiates s'imposent dès lors, notamment dans un contexte géopolitique actuel marqué par une forte aggravation du risque de précarité énergétique.

b. Généralisation du mécanisme de préfinancement (mesures N°4 et N°6)

Au vu du déficit structurel persistant en matière d'assainissement énergétique du parc résidentiel luxembourgeois, il convient de saluer le fait que le PSC retienne plusieurs mesures visant à soutenir davantage les ménages les moins aisés dans le financement de la rénovation, souvent coûteuse, de leur logement.

Si le PSC réaffirme l'engagement du gouvernement à introduire un mécanisme de préfinancement des aides étatiques dites « Klimabonus Wunnen » et à l'étendre au « top-up social », il y a lieu de souligner que la mise en place de ce dispositif se fait attendre depuis plusieurs années et devrait intervenir dans les meilleurs délais.

c. Refonte du prêt climatique (mesure N°8)

Il est également positif que le PSC prévoit une réforme du régime des « prêts climatiques », une mesure de soutien qui a été par le passé fortement affaiblie dans sa dimension sociale, notamment à la suite de la suppression regrettable du prêt climatique à taux zéro.

Conclusions :

Le PSC constitue un ensemble de mesures globalement positif et il est appréciable que les acteurs aient pu formuler leurs remarques tout au long du processus.

Force est cependant de constater que les remarques essentielles formulées par la CSL, l'OGBL, le LCGB et le Mouvement écologique n'ont pas été reprises, notamment en ce qui concerne la définition précise du public cible, la mise à disposition d'une enveloppe budgétaire concrète ainsi que la priorisation des mesures assortie d'un calendrier précis de mise en œuvre.

Or, ces éléments sont indispensables pour que le PSC puisse constituer un instrument performant et efficace. En l'état, ces lacunes majeures et structurelles font craindre que le PSC ne reste qu'un plan parmi d'autres, susceptible, dans la pratique, de rester largement lettre morte.

⁷ PSC du Luxembourg, 41.