



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de l'Économie



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de l'Environnement, du Climat
et de la Biodiversité

Plan social pour le climat du Luxembourg

—

Avant-projet

Octobre 2025

Note concernant les implications budgétaires du plan social pour le climat :

S'agissant d'un document à l'état de projet susceptible d'être modifié lors la phase de consultation publique, les mesures proposées figurant dans le présent document n'ont pas été budgétisées. Il est entendu que les mesures contenues dans le plan social pour le climat ayant un impact sur les finances publiques doivent faire l'objet de la procédure budgétaire habituelle.

Sommaire

<u>1. GRANDES LIGNES ET PROCÉDURE D'ÉLABORATION DU PLAN SOCIAL POUR LE CLIMAT</u>	3
1.1. RESUME	3
1.1.1. CONTEXTE DE LA TRANSITION VERTE	3
1.1.2. OBJECTIFS DES MESURES ET INVESTISSEMENTS	8
1.2. APERÇU DE L'ÉTAT ACTUEL DES POLITIQUES	9
1.3. PROCESSUS DE CONSULTATION PUBLIQUE	12
1.4. DEFINITIONS	13
<u>2. DESCRIPTION DES MESURES ET DES INVESTISSEMENTS, VALEURS INTERMÉDIAIRES ET VALEURS CIBLES</u>	16
2.1. VOLET : C1 – SECTEUR DU BATIMENT	16
2.2. VOLET : C2 – SECTEUR DU TRANSPORT	56
2.3. VOLET : C3 – AIDE DIRECTE AU REVENU	70
2.4. COÛTS TOTAUX DU PLAN.....	76
<u>3. COMPLÉMENTARITÉ, ADDITIONNALITÉ ET MISE EN ŒUVRE DU PLAN</u>	77
3.1. MONITORING ET IMPLEMENTATION DU PLAN	77
3.2. COMPATIBILITE AVEC D'AUTRES INITIATIVES	77
3.3. COMPLEMENTARITE DES FINANCEMENTS	80
3.4. SPECIFICITES GEOGRAPHIQUES	81
3.5. INFORMATION, COMMUNICATION ET VISIBILITE	85

3. COMPLÉMENTARITÉ, ADDITIONNALITÉ ET MISE EN ŒUVRE DU PLAN

3.1. Monitoring et implémentation du plan

Le comité interministériel pour l'action climat sera chargé de suivre l'implémentation du plan social pour le climat. Il sera supporté par un réseau d'experts qui aura comme mission d'évaluer régulièrement l'efficacité des mesures mises en œuvre, d'assurer le monitoring de la précarité énergétique, d'accompagner la mise en œuvre des mesures et de contribuer au développement de mesures existantes et nouvelles. Ce réseau sera composé d'experts du STATEC et des ministères concernés. Il pourra notamment s'appuyer sur les analyses du STATEC, publiées annuellement dans le cadre du Rapport Travail et Cohésion sociale¹¹.

L'Inspection générale des finances sera chargée avec l'audit, tandis que le ministère des Finances assurera le rôle de l'autorité de coordination du Plan social pour le climat. En vertu du règlement (UE) 2023/955 instituant un Fonds social pour le climat, l'autorité de coordination est responsable pour la mise en place d'un système de contrôle interne efficace et efficient qui garantit la protection des intérêts financiers de l'UE. Les demandes de renforcement en ressources humaines seront introduites et validées dans le cadre de la procédure ordinaire du *numerus clausus*.

Enfin, la création d'un réseau institutionnel et partenarial chargé du suivi de la précarité énergétique et de l'évaluation des mesures pourrait également servir de levier pour la transposition de l'article 24, paragraphe 4, de la directive européenne sur l'efficacité énergétique (EED). Un tel réseau renforcerait la capacité de coordination intersectorielle, tout en garantissant une approche centrée sur les usagers et les territoires.

3.2. Compatibilité avec d'autres initiatives

Plan d'action sur le socle européen des droits sociaux

Le Plan social pour le climat s'inscrit pleinement dans les principes et les objectifs définis par le Plan d'action sur le socle européen des droits sociaux. Ce dernier vise à renforcer la dimension sociale de l'Union européenne en garantissant que la transition verte et numérique soit juste et inclusive. Parmi ses priorités figurent notamment l'accès équitable aux services essentiels, la réduction des inégalités, ainsi que la lutte contre la précarité énergétique et l'exclusion sociale.

Dans cette perspective, le plan luxembourgeois constitue une déclinaison concrète à l'échelle nationale des engagements pris au niveau européen. Il traduit la volonté du Luxembourg de faire de la justice sociale une composante indissociable de la transition climatique, en développant des mécanismes ciblés pour accompagner les publics les plus vulnérables, et en veillant à ce que les efforts de décarbonation ne se fassent pas au détriment de la cohésion sociale.

Les deux plans se complètent ainsi dans leur approche : tandis que le Socle européen des droits sociaux fournit le cadre normatif et les objectifs de haut niveau, le Plan social pour le climat opérationnalise ces principes à travers des mesures concrètes en matière de mobilité durable, de rénovation énergétique et d'accès équitable aux technologies vertes. Cette articulation reflète une vision commune : celle d'une transition écologique qui ne laisse personne de côté.

¹¹ <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/analyses/2024/analyses-03-24.html>

Plan national intégré en matière d'énergie et de climat du Luxembourg pour la période 2021-2030 - Mise à jour (ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité / ministère de l'Économie)

Le PSC s'inscrit en parfaite cohérence avec la mise à jour du Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC), conformément au règlement (UE) 2018/1999. En intégrant certaines mesures déjà prévues dans le PNEC, le PSC garantit une transition énergétique inclusive et socialement équitable, tout en contribuant aux objectifs climatiques nationaux et européens.

Dans le cadre du PNEC, le Luxembourg s'est engagé à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 55 % d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 2005 et à atteindre la neutralité carbone d'ici 2050. Afin d'atteindre ces objectifs, plusieurs mesures clés ont été définies, notamment en matière d'efficacité énergétique, d'énergies renouvelables et de mobilité durable. Le PSC reprend et adapte certaines de ces mesures en mettant l'accent sur leur impact social, garantissant ainsi que la transition écologique ne creuse pas les inégalités.

Ainsi, en assurant une intégration cohérente des politiques climatiques et sociales, le PSC constitue un levier essentiel pour la mise en œuvre effective du PNEC, tout en respectant les exigences du règlement (UE) 2023/955 en matière de justice sociale dans la transition énergétique.

Plan d'action pour l'adaptation aux effets du changement climatique (2025 – 2035) (ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité)

Les impacts négatifs du changement climatique sur la société, la santé et sur les écosystèmes se sont intensifiés et ses effets se font ressentir de plus en plus fréquemment et intensément au Luxembourg. La stratégie d'adaptation aux effets du changement climatique met en évidence les domaines dans lesquels des mesures supplémentaires sont requises pour faire face à ce phénomène et propose des actions concrètes pour contrer ses conséquences négatives et accroître la résilience. Dans le cadre de la stratégie d'adaptation ainsi que du PSC, il s'agit de protéger les populations vulnérables. Cela concerne à la fois les usagers vulnérables de transports ainsi que les ménages en situation de précarité énergétique.

Stratégie de rénovation à long terme des bâtiments (ministère de l'Économie)

La Stratégie de rénovation à long terme des bâtiments (LTRS) du Luxembourg et le PSC sont deux instruments complémentaires qui visent à atteindre les objectifs climatiques et sociaux du pays. La LTRS vise à transformer le parc immobilier national en un ensemble de bâtiments à haute efficacité énergétique et décarbonés d'ici 2050, conformément à la directive (UE) 2018/844.

Cela implique la rénovation des bâtiments résidentiels et non résidentiels, publics et privés, pour réduire leur consommation énergétique et leurs émissions de gaz à effet de serre.

La LTRS présente l'état du parc immobilier luxembourgeois, en identifiant les typologies de bâtiments et leurs profils de consommation énergétique. Sur la base de ces données, un ensemble de mesures ciblées a été proposé pour accélérer le rythme des rénovations énergétiques. Entretemps, ces mesures ont été intégrées et actualisées dans le plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) de 2024.

Les deux plans prévoient des mécanismes de financement et des incitations réglementaires pour encourager la rénovation énergétique des bâtiments. Par exemple, la LTRS propose des aides financières pour les rénovations profondes, tandis que le PCS prévoit des subventions ciblées pour les ménages vulnérables. Cette complémentarité permet de maximiser l'efficacité des investissements publics et de garantir que la transition énergétique bénéficie à tous les segments de la population.

Conformément au cadre européen, la LTRS doit faire l'objet d'une mise à jour tous les cinq ans. En vertu de la directive (UE) 2024/1275 sur la performance énergétique des bâtiments (EPBD), la stratégie LTRS devient le plan national de rénovation des bâtiments (NBRP, National Building Renovation Plan). La version finale de ce plan doit être établie d'ici le 31 décembre 2026.

Plan National de Mobilité 2035 (ministère de la Mobilité et des Travaux publics)

Le PSC apporte des éléments sociaux importants au Plan National de Mobilité (PNM35). En effet, le PSC propose des mesures additionnelles afin d'assurer l'accès de toute personne, notamment à faible revenu ou à précarité énergétique, habitant dans une zone rurale ou urbaine, à un réseau multi-/intermodal. Ces mesures tiennent compte des différents acteurs de la mobilité, c'est-à-dire l'État, les communes et les employeurs qui doivent coopérer afin de garantir des temps de parcours attractifs avec des transports publics, un itinéraire sécurisé pour les cyclistes et un environnement confortable pour les piétons. En parallèle aux mesures soutenant le développement du mode de transport multimodal, des aides sont également en place permettant aux ménages vulnérables d'acquérir des cycles ou voitures électriques répondant à leur besoins personnels et professionnels non compatibles avec le transport public (p.ex. travail de nuit).

Plan pour la Reprise et la Résilience (ministère des Finances)

Le Plan pour la reprise et la résilience national repose sur les piliers fondamentaux de la cohésion et résilience sociale, de la transition écologique et de la digitalisation et innovation. Ces axes stratégiques visent à assurer une croissance durable et inclusive tout en répondant aux défis climatiques et environnementaux. En investissant 80,1% de l'enveloppe financière disponible dans la lutte contre le changement climatique, le Plan pour la reprise et la résilience national constitue le plan le plus vert d'Europe.

Le PSC s'inscrit dans la continuité des objectifs du Plan pour la reprise et la résilience. Ainsi, le PSC contribuera à renforcer les efforts déjà engagés en matière de transition verte tout en consolidant la solidarité nationale. En poursuivant les objectifs du plan de relance initial, le PSC mettra l'accent sur l'accompagnement des citoyens et la réduction des inégalités face aux défis climatiques, affirmant ainsi une approche cohérente et intégrée des enjeux sociaux et environnementaux.

Plan d'action national pour la prévention et la lutte contre la pauvreté (PAN) (ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil)

L'accord de coalition 2023-2028 prévoit que la lutte contre la pauvreté constitue une priorité absolue pour le gouvernement. Dans ce contexte, un plan d'action national de prévention et de lutte contre la pauvreté est actuellement en cours d'élaboration et devrait être soumis au Conseil de gouvernement au mois de décembre 2025. Au vu du caractère multidimensionnel et transversal de la pauvreté, le plan d'action national en la matière s'efforcera de traiter le sujet dans toutes ses facettes alors que le PSC cible spécifiquement la transition écologique pour les ménages vulnérables ne représentant qu'une partie des phénomènes de la prévention et de la lutte contre la pauvreté. L'interaction des deux plans permettrait de concilier transition énergétique et justice sociale, garantissant ainsi que personne ne soit laissé de côté.

Politiques de Cohésion

Fonds Social Européen Plus (FSE+) (ministère du Travail)

Le PSC renforce les objectifs du Fonds Social Européen Plus (FSE+) en offrant une approche intégrée face aux défis sociaux et environnementaux. Le PSC rejoint le FSE+ sur sa volonté de lutter contre les inégalités sociales, avec le FSE+ axé sur l'inclusion sociale et le soutien aux populations vulnérables, tandis que le PSC cible la transition écologique, en particulier pour les ménages et microentreprises vulnérables. Leur interaction permet de concilier transition énergétique et justice sociale, garantissant ainsi que personne ne soit laissé de côté.

Le FSE+ soutient déjà des initiatives sociales à travers des programmes de formation se situant sur les axes d'insertion professionnelle et de la lutte contre le chômage ou des programmes visant à réduire la pauvreté et à promouvoir l'inclusion sociale. En combinant les deux fonds, il est possible de réduire les coûts énergétiques pour les ménages vulnérables tout en offrant un accompagnement social pour améliorer leur situation économique.

La transition vers une économie verte nécessite également des efforts pour former et reconverter les travailleurs que le FSE+ finance par des programmes de reconversion professionnelle. Cette synergie permet de garantir que les populations les plus touchées par la transition puissent s'adapter avec des compétences adaptées aux nouveaux défis : le FSE+ soutient la formation nécessaire pour préparer les citoyens aux emplois verts, tandis que le PSC garantit que ces technologies soient accessibles à tous.

Fonds pour une transition juste (FTJ) (ministère de l'Économie / ministère du Travail)

Le Fonds pour une transition juste (FTJ), qui constitue un des piliers du mécanisme pour une transition juste, est un nouvel instrument financier de la politique de cohésion de l'Union européenne. Son objectif principal est de cofinancer des projets à hauteur de 50 % pour soutenir les territoires les plus durement touchés par les effets négatifs de la transition vers une économie de l'Union neutre pour le climat à l'horizon 2050. Au Luxembourg, le FTJ sera mis en œuvre par le biais des programmes du FEDER et du FSE+ qui disposent chacun d'un axe prioritaire dédié au FTJ. Son cadre stratégique est régi par le Plan territorial de transition juste pour le Luxembourg (PTTJ) qui est censé désigner le territoire d'intervention du FTJ ainsi que définir les secteurs en transformation, les objectifs de développement et les types d'opérations éligibles. Afin de faire face aux défis de la transition dans les 11 communes de la région Sud, le PTTJ vise, premièrement, à atténuer les coûts de la modernisation des secteurs en transformation, à lutter contre la précarité énergétique et à faciliter la mobilité locale durable, et, deuxièmement, à soutenir les travailleurs touchés par la transition à travers la formation.

3.3. Complémentarité des financements

Le Ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité dispose d'un fonds spécial « Fonds climat et énergie ». Le fonds a pour objet de contribuer au financement :

1° des mesures nationales qui sont mises en œuvre pour lutter contre le changement climatique, et pour promouvoir les énergies renouvelables ;

2° des mesures de lutte contre le changement climatique dans les pays en développement ; et

3° des mécanismes de flexibilité créés par le protocole de Kyoto et par l'Accord de Paris, ceux prévus par la décision n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de l'Union en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020, ainsi que ceux prévus par le règlement (UE) 2018/842 précité.

Les communes disposent de ressources budgétaires autonomes, leur conférant la capacité de mettre en œuvre des mesures ciblées dans les domaines de la transition climatique et de l'inclusion sociale, telles que le transport à la demande.

3.4. Spécificités géographiques

Volet bâtiment

Les onze communes du sud-ouest du Luxembourg – Bettembourg, Differdange, Dudelange, Esch-sur-Alzette, Käerjeng, Kayl, Mondercange, Pétange, Rumelange, Sanem et Schiffange – forment un espace urbain fortement intégré, souvent désigné de manière informelle comme la « région Sud ». Ces communes partagent un héritage industriel et urbanistique commun, ainsi que des enjeux similaires en matière de transition énergétique et de développement socioéconomique. En raison de leur densité de population, de leur structure économique et de leur vulnérabilité sociale, elles sont particulièrement concernées par les défis liés à la transition climatique.

En ce qui concerne l'âge des bâtiments dans les communes de la région Sud, les chiffres du STATEC (sur base du recensement de 2011) indiquent qu'une majorité de 55,4% des bâtiments ont été achevés pendant la période de 1946-2000, tandis que 32,4% des bâtiments ont été achevés avant 1945 et seulement 5,7% dans la décennie 2001-2011. En particulier, le pourcentage de bâtiments qui datent d'avant 1945 dans la région Sud (32,4%) est plus élevé que celui dans l'ensemble du pays (26,2%). Le pourcentage de bâtiments achevés avant 2000 s'élève à plus que 90% dans les communes de Differdange (correspondant à 4.507 bâtiments), d'Esch-sur-Alzette (correspondant à 5.521 bâtiments), de Mondercange (correspondant à 1.770 bâtiments) et de Sanem (correspondant à 3.436 bâtiments). Considérant que la part des unités résidentielles dont l'enveloppe du bâtiment a déjà été rénovée est estimée à environ 10-14% du parc immobilier résidentiel, des défis concernant l'amélioration de l'isolation des bâtiments ainsi que le remplacement des anciens systèmes de chauffage basés sur les combustibles fossiles s'imposent dans la région Sud.¹²

Volet transport

Les données issues du rapport Luxembourg en Chiffres (STATEC, 2024)¹³ mettent en évidence une corrélation entre niveau de revenu et localisation géographique. Les communes urbaines et périurbaines présentent un salaire mensuel médian plus élevé, tandis que les communes frontalières, notamment au nord et au sud du pays, affichent les niveaux de rémunération les plus faibles (voir Figure 2). Ces écarts socio-économiques s'accompagnent de réalités territoriales spécifiques. Pour ce qui est de la région Sud, dans le domaine de la mobilité durable, les prévisions du PNM 2035 prévoient pour 2035 une augmentation des déplacements quotidiens au sein de la région Sud d'environ 64% (passant de 537.000 à 797.000 déplacements quotidiens), ce qui devra entraîner également une augmentation du nombre de passagers dans les transports en commun dans la région Sud.¹⁴

¹² Ministère de l'Économie, Grand-Duché de Luxembourg. (2021). PROGRAMME FEDER LUXEMBOURG – Investir dans une Europe plus intelligente et plus verte 2021-2027. <https://fonds-europeens.public.lu/dam-assets/publications/feder/p/po-feder-2021-2027-version-light-fox2.pdf>

¹³ STATEC. (2024). Edition 2024 – Luxembourg in Figures. <https://statistiques.public.lu/en/publications/series/luxembourg-en-chiffres/2024/luxembourg-en-chiffres-2024.html>, pp.28-31

¹⁴ Ministère de la Mobilité et des Travaux publics, Grand-Duché de Luxembourg. (2022). PNM 2035 - Plan national de mobilité <https://gouvernement.lu/fr/dossiers/2022/pnm2035.html>

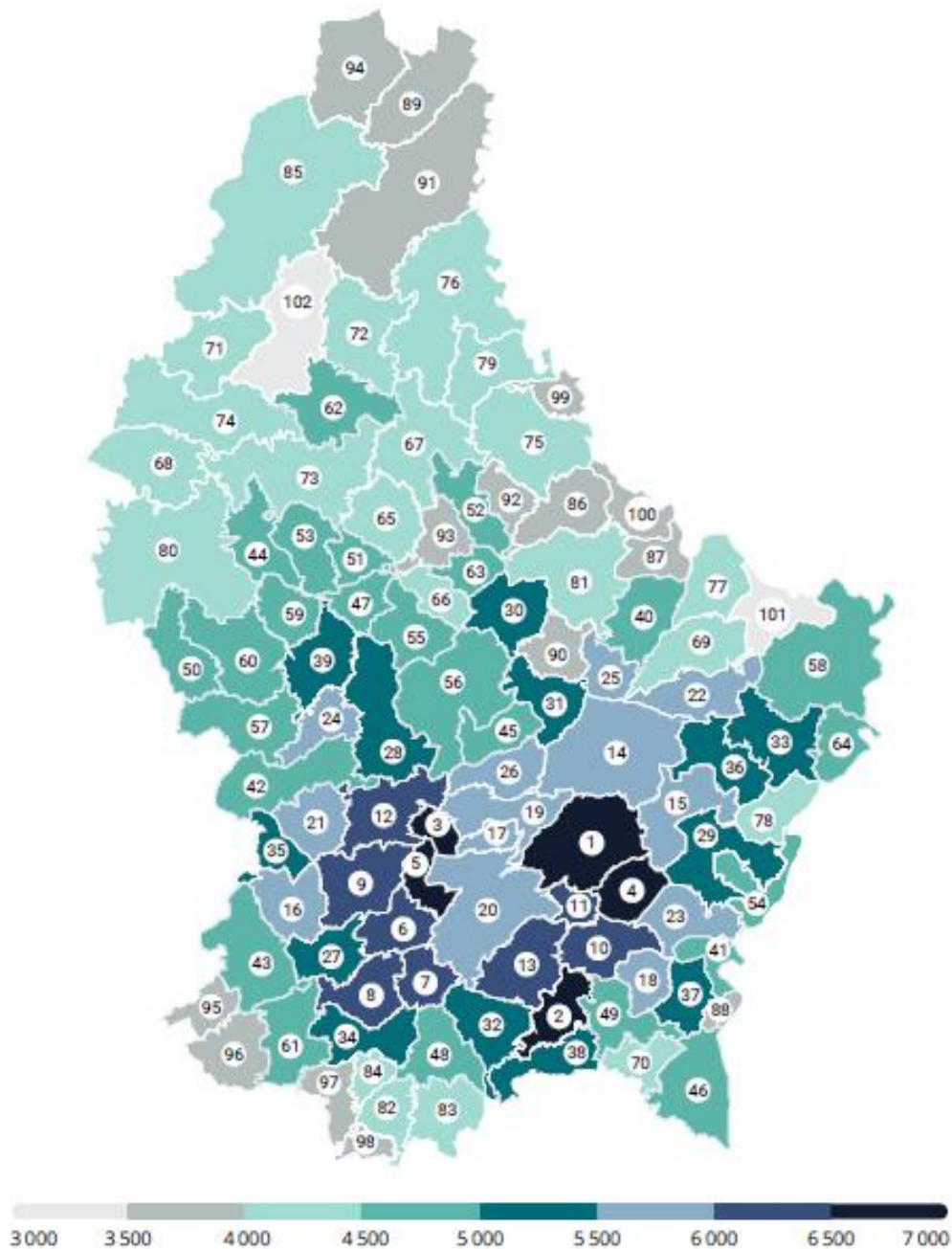


Figure 1: Salaire median mensuel par commune en 2023 (STATEC, 2024)

En effet, ces inégalités territoriales se traduisent fréquemment par un éloignement entre le domicile et le lieu de travail, notamment pour les habitants des zones rurales et frontalières. De nombreuses personnes n'ont d'autre choix que de recourir à la voiture individuelle pour leurs déplacements quotidiens, en l'absence de solutions de transport alternatives accessibles. Cette forte dépendance à la voiture privée pose un enjeu majeur dans le contexte de la transition énergétique, notamment en ce qui concerne la progression attendue du prix du carbone.

Une part non négligeable des ménages potentiellement vulnérables des transports est constituée par les travailleurs frontaliers. Les emplois dans le secteur tertiaire (par exemple dans les commerces, la restauration, les crèches ou le commerce de détail) sont majoritairement occupés par des transfrontaliers. Ces personnes, résidant dans les zones frontalières, rencontrent des difficultés à se rapprocher de leur lieu de travail en raison des conditions du marché immobilier.

Certains axes transfrontaliers bénéficient de bonnes connexions ferroviaires, mais d'autres zones, à caractère plus rural, sont moins bien desservies. Ces territoires défavorisés situés au-delà des frontières luxembourgeoises sont fortement marqués par une dépendance à l'automobile pour accéder à l'emploi au Luxembourg.

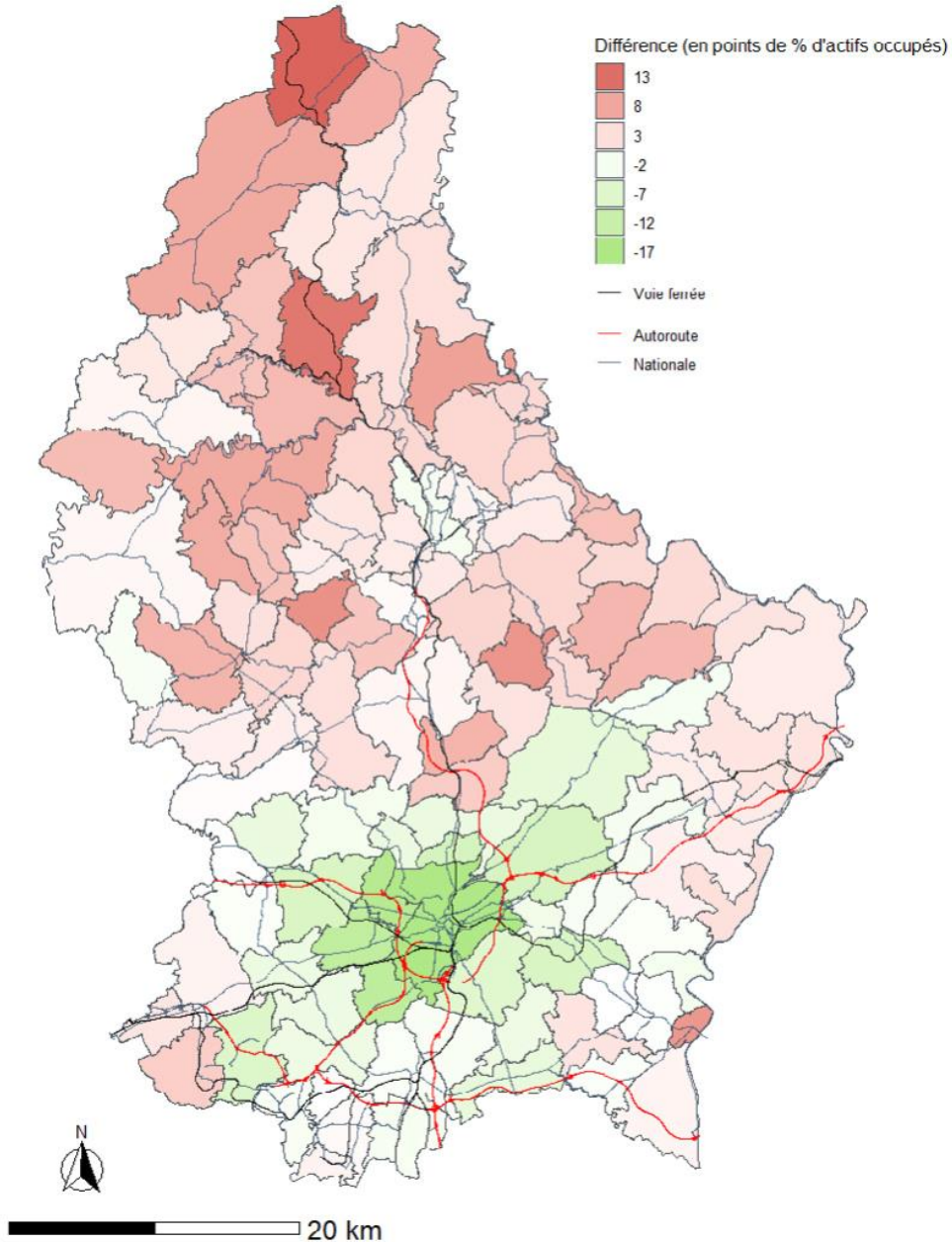


Figure 2: Évolution de la part des actifs utilisant principalement la voiture pour se rendre au travail entre 2011 et 2021. (STATEC, 2025, p.6)

Les centres urbains et périurbains du pays bénéficient d'un réseau de transports publics de plus en plus attractif et développé, tout en accueillant un nombre croissant de nouveaux résidents se déplaçant principalement à pied, à vélo ou en transport en commun. Par exemple, entre 2011 et 2021, la baisse la plus importante d'actifs occupés utilisant la voiture comme mode principal a eu lieu à Luxembourg-Ville. Cette baisse représente 17 points de pourcentage. En revanche, dans de nombreuses communes du nord et le long des frontières, la part des actifs utilisant la voiture pour

leurs trajets domicile-travail a augmenté, atteignant jusqu'à 14 points de pourcentage à Troisvierges et 12 à Kiischpelt (Figure 2).

Malgré l'existence d'un réseau ferroviaire étendu et gratuit, l'usage de la voiture s'est intensifié dans ces communes, en lien avec la croissance démographique. Cette tendance peut suggérer, d'une part, qu'avec l'augmentation des distances, le report modal (c'est-à-dire le passage à un mode de transport autre que la voiture) devient plus difficile à mettre en œuvre en raison des contraintes de temps et de la nécessité de flexibilité. Le trajet domicile-travail ne représente en effet qu'une composante parmi un ensemble plus large d'activités quotidiennes, dans un cadre temporel limité à 24 heures.

Par ailleurs, cette évolution peut refléter une modification de la polarisation des lieux de travail au sein de ces communes, favorisée par l'installation d'une population exerçant des emplois situés à des distances plus importantes et plus dépendante de la voiture (Figure 3¹⁵). Enfin, cette dynamique pourrait également traduire un éloignement croissant des nouvelles zones résidentielles par rapport aux gares et arrêts de bus, suggérant ainsi un phénomène récent d'étalement urbain plus diffus.¹⁶

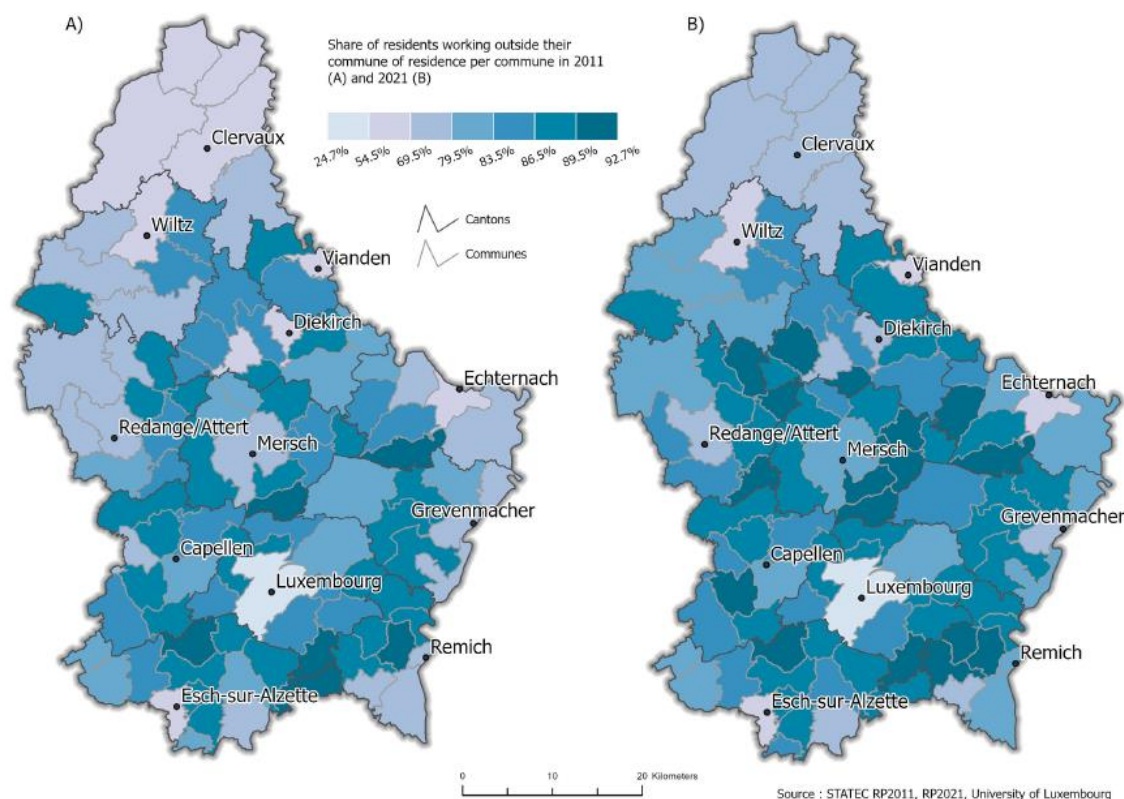


Figure 3: Part des résidents qui travaillent hors de leur Commune de résidence par commune en 2011 (A) et 2021 (B). (STATEC, 2024, p.6).

¹⁵ Ferro, Y. et. al. (2024). *RP 1er résultats 2021 N°10 « Une polarisation croissante des déplacements domicile-travail au Luxembourg »*. STATEC. <https://statistiques.public.lu/fr/recensement.html>

¹⁶ Ferro, Y., Caruso, G., & Gerber, P. (2025). *La dépendance automobile persiste pour les déplacements domicile-travail*. STATEC. <https://statistiques.public.lu/dam-assets/recensement/publication-18/docs/18-05-02-fr.pdf>

3.5. Information, communication et visibilité

Le Plan social pour le climat sera publié sur le site officiel www.emwelt.lu, géré par le ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité, conformément à la pratique adoptée pour les autres plans stratégiques élaborés par le ministère. Par ailleurs, la plateforme participative www.zesumme-vereinfachen.lu continuera à jouer un rôle central dans la communication autour de la consultation publique, en assurant la transparence quant à son déroulement, ses résultats et les suites qui y seront données.