

**N° 8444<sup>1</sup>**

**N° 8445<sup>2</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

---

## **PROJET DE LOI**

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2025 et modifiant :**

- 1° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;**
- 2° 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 ;**
- 3° la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ;**
- 4° la loi modifiée du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes ;**
- 5° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1999 ;**
- 6° la loi modifiée du 29 avril 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014 ;**
- 7° la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable ;**
- 8° la loi du 22 mai 2024 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement ;**
- 9° la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative 1) aux mesures de soutien pour les artistes professionnels indépendants et pour les intermittents du spectacle 2) à la promotion de la création artistique ;**
- 10° la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures ;**
- 11° la loi modifiée du 21 novembre 1984 portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et les Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre de la République Fédérale d'Allemagne, d'autre part, portant nouvelle réglementation de la pêche dans les eaux frontalières relevant de leur souveraineté commune, signée à Trèves, le 24 novembre 1975 ;**
- 12° la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;**
- 13° la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ;**
- 14° la loi modifiée du 19 mars 1988 concernant la sécurité dans les administrations et services de l'Etat, dans les établissements publics et dans les écoles ;**

**15° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.**

**et abrogeant :**

**1° la loi modifiée du 24 juillet 2020 visant à mettre en place un fonds de relance et de solidarité et un régime d'aides en faveur de certaines entreprises ;**

**2° la loi modifiée du 19 décembre 2020 ayant pour objet la mise en place d'une contribution temporaire de l'Etat aux coûts non couverts de certaines entreprises**

# **PROJET DE LOI**

**relative à la programmation financière pluriannuelle  
pour la période 2024-2028**

\* \* \*

## **AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES**

(14.11.2024)

### **SOMMAIRE**

1. Situation économique actuelle et future	10
1.1. Points clés du chapitre	10
1.2. Situation économique actuelle	11
1.2.1. L'activité économique	11
1.2.2. L'activité économique par secteur au Luxembourg	13
1.2.3. Enquête de conjoncture dans la construction et confiance des consommateurs	15
1.2.4. L'évolution des prix	16
1.2.5. L'évolution des taux d'intérêt	18
1.3. Contexte international et prévisions conjoncturelles	21
1.3.1. L'Europe	21
1.3.2. Monde, Chine, Etats-Unis	27
1.3.3. Focus sur les perspectives à moyen-terme au Luxembourg	29
1.4. Situation du marché de l'emploi	30
1.4.1. Vue d'ensemble du marché du travail de la population résidente	30
1.4.2. L'emploi national, les frontaliers et le chômage	32
1.4.3. Profil des demandeurs d'emploi résidents	35
1.4.4. Les demandeurs d'emploi avec statut spécifique	39
1.4.5. Les offres d'emploi	40
1.5. Les faillites	41
2. Les finances publiques	43
2.1. Points clés du chapitre	43
2.2. Situation et prévisions budgétaires	44

2.2.1. Solde budgétaire selon le SEC	44
2.2.2. Comparaison européenne	45
2.2.3. Solde budgétaire selon la comptabilité d'Etat	46
2.3. La dette publique	46
2.3.1. Niveau et évolution de la dette publique	46
2.3.2. Comparaison européenne	47
2.3.3. La position nette financière	48
2.4. La pérennisation de l'objectif budgétaire à moyen terme : une contrainte budgétaire auto-imposée	49
2.5. Les révisions de comptes	50
2.6. Les recettes et les dépenses publiques	52
2.6.1. Les recettes publiques	53
2.6.2. Les dépenses publiques	56
2.7. Focus sur la sécurité sociale	57
2.7.1. La situation financière de la sécurité sociale	57
2.7.2. L'importance des frais annexes	59
2.7.3. Zoom sur le régime général d'assurance pension	59
2.7.4. La dotation au financement des prestations de maternité	61
2.7.5. Le financement de la mutualité des employeurs	61
2.8. Le piège de Maastricht	63
3. La politique fiscale	64
3.1. Points clés du chapitre	64
3.2. Des prévisions de dépenses bien inférieures aux recettes et d'investissement surévaluées : un manque à gagner de croissance économique ?	66
3.3. Dépenser plus et plus vite : le « new normal »	68
3.4. Besoin de plus et pas de moins d'impôts sur les revenus du capital	72
3.5. Des mesures fiscales contrastées	75
4. Pauvreté et exclusion sociale au Luxembourg	79
4.1. Points clés du chapitre	79
4.2. Mesures annoncées dans le projet de budget 2025	79
4.2.1. Brève description	79
4.2.2. Etat du budget	81
4.3. Etat de l'exclusion sociale et de la pauvreté monétaire au Luxembourg	83
4.3.1. Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale	83
4.3.2. Risque de pauvreté monétaire	85
4.4. Urgence de l'élaboration d'un plan d'action de lutte contre la pauvreté	90
5. Les investissements publics	93
5.1. Points clés du chapitre	93
5.2. Les investissements publics selon les règles de la comptabilité nationale	94
5.3. Les investissements publics selon la loi budgétaire	100
5.4. Les dépenses du fonds d'équipement militaire	102

5.5. Les investissements en matière de santé	104
5.6. Les investissements relatifs à la mobilité	105
5.7. Les investissements en matière de formation	109
5.7.1. La formation professionnelle initiale	109
5.7.2. La formation continue et de reconversion professionnelle (Upskilling/Reskilling)	110
6. La crise du logement	112
6.1. Points clés du chapitre	112
6.2. Les dynamiques récentes sur le marché de l'immobilier résidentiel	112
6.2.1. La stabilisation du secteur de l'immobilier résidentiel au 2ème trimestre 2024	112
6.2.2. Une relance du segment des logements existants et un marché des VEFA atone	114
6.3. La réduction temporaire des droits d'enregistrement et de transcription	115
6.3.1. Les conditions et limites d'octroi de l'avantage fiscal temporaire	115
6.3.2. L'impact de la mesure proposée	116
6.3.3. Les commentaires de la Chambre des salariés	116
6.4. L'évolution du budget du ministère du Logement	117
6.5. Le Logement abordable	120
6.5.1. L'évolution de la dotation du Fonds spécial pour le logement abordable	120
6.5.2. Une révision à la baisse des investissements futurs dans le logement abordable	121
7. Pour une transition verte inclusive et socialement équitable	125
7.1. Points clés du chapitre	125
7.2. Des objectifs écologiques sectoriels nécessitant des efforts supplémentaires	125
7.3. Le Fonds climat et énergie	127
7.3.1. L'alimentation du Fonds climat et énergie	128
7.3.2. Le programme des dépenses du Fonds climat et énergie	129
7.4. Focus sur la décarbonation du bâtiment résidentiel	130
7.4.1. Défi majeur et clé de voûte d'une transition inclusive et équitable	130
7.4.2. Le régime des prêts climatiques	131
7.4.3. Le « Topup social »	132
7.4.4. L'introduction d'un mécanisme de préfinancement	133
7.4.5. Promouvoir la rénovation « en bloc » de zones urbaines	133
8. Conclusion générale	133

## SOMMAIRE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 :	Evolution du PIB en volume en glissement annuel (%)	11
Graphique 2 :	Evolution du PIB en valeur en glissement annuel (%)	12
Graphique 3 :	Valeur ajoutée brute en volume (Q4 2019 = 100)	13
Graphique 4 :	Valeur ajoutée brute en volume (Q4 2019 = 100)	14
Graphique 5 :	Enquête de conjoncture dans la construction	15
Graphique 6 :	Indicateur de confiance des consommateurs	16
Graphique 7 :	Taux d'inflation mensuel – Variation p.r. au même mois de l'année précédente (%)	17
Graphique 8 :	Contribution au taux d'inflation annuel de la ZE	17
Graphique 9 :	Taux d'intérêt directeurs et taux d'intérêt sur les dépôts des ménages (%)	18
Graphique 10 :	Taux d'intérêt directeurs et taux d'intérêt variables sur les crédits immobiliers (%)	19
Graphique 11 :	Marge sur intérêts des établissements de crédit (en millions de EUR)	20
Graphique 12 :	Prévisions du taux de croissance du PIB, 2023-2029	21
Graphique 13 :	Prévisions du taux d'inflation, 2023-2029	23
Graphique 14 :	Prévisions de l'emploi en termes de taux de croissance annuel, 2024-2025	25
Graphique 15 :	Prévisions de l'emploi en termes de taux de croissance annuel, 2024-2028, STATEC	25
Graphique 16 :	Prévisions du taux de chômage BIT, 2023-2029, FMI	26
Graphique 17 :	Prévisions du taux de chômage ADEM, 2024-2028, STATEC	27
Graphique 18 :	Taux d'emploi par classe d'âge et niveau d'éducation atteint, 2ème trimestre 2023 et 2ème trimestre 2023 (En % de la population de chaque catégorie)	31
Graphique 19 :	Population résidente au Luxembourg entre 20 et 64 ans selon le statut professionnel, 2009-2023 (En % de la population totale entre 20 et 64 ans)	32
Graphique 20 :	Evolution de l'emploi national, des salariés entrants nets, du nombre de chômeurs résidents et du PIB (Q1 2019 = base 100) et évolution du taux de chômage – données désaisonnalisées	33
Graphique 21 :	Emploi intérieur par branche d'activité, 2ème trimestre 2024 (données corrigées des variations saisonnières)	34
Graphique 22 :	Evolution de l'emploi intérieur par branche d'activité, Q1 2019-Q2 2024 (données corrigées des variations saisonnières) (Q1 2019=100)	35

Graphique 23 :	Personnes à l'emploi et dans la demande d'emploi par sexe et classe d'âge (En % du total de l'emploi/de la demande d'emploi)	35
Graphique 24 :	Evolution du nombre de résidents demandeurs d'emploi et du nombre de résidents à l'emploi par classe d'âge (Q1 2019=100), Q1 2019-Q2 2024	35
Graphique 25 :	Résidents à l'emploi et demandeurs d'emploi résidents (ADEM) avec ou sans statut spécifique	36
Graphique 26 :	Evolution des demandeurs d'emploi selon le niveau de qualification 2019-2024	37
Graphique 27 :	Les métiers de la demande d'emploi résidente, septembre 2024	37
Graphique 28 :	Demandeurs d'emploi par classe d'âge et durée d'inactivité, 2019-2024	38
Graphique 29 :	Demandeurs d'emploi par classe d'âge et durée d'inactivité, septembre 2024	38
Graphique 30 :	Demandeurs d'emploi par statut spécifique et bénéficiaires de l'indemnité professionnelle d'attente, 2019-septembre 2024	40
Graphique 31 :	Postes déclarés à l'ADEM par secteur d'activité, janvier-septembre 2019-2024 (2019=100)	41
Graphique 32 :	Nombre de faillites par branche d'activité économique (NACE Rév.2) – situation au 7 octobre 2024	42
Graphique 33 :	Pertes d'emploi liées aux faillites depuis 2018	42
Graphique 34 :	Déficit des administrations publiques (en % du PIB)	45
Graphique 35 :	Evolution du taux d'endettement des administrations publiques (en % du PIB)	47
Graphique 36 :	Taux d'endettement des administrations publiques (en % du PIB)	48
Graphique 37 :	Position nette financière (en % du PIB)	49
Graphique 38 :	Evolution des projections du solde nominal des administrations publiques (en % du PIB)	51
Graphiques 39-40 :	Composition des dépenses de l'administration centrale en 2024 et en moyenne entre 2025 et 2028	57
Graphique 41 :	Solde budgétaire de la sécurité sociale (en millions d'euros)	58
Graphique 42 :	Croissance des recettes et des dépenses de la sécurité sociale	58
Graphique 43 :	Participation de l'Etat à la mutualité des employeurs	62
Graphique 44 :	Evolution historique du taux d'IRC et les effets sur les finances publiques et les trésoreries des entreprises	72
Graphique 45 :	Formation brute de capital fixe des sociétés financières et non financières (en % du PIB)	73
Graphique 46 :	Contributions à la croissance du PIB : 2000-2022	74

Graphique 47 :	Contributions des ménages et des sociétés en % des recettes fiscales totales	75
Graphique 48 :	Répartition de l'augmentation des dépenses courantes par section budgétaire	83
Graphique 49 :	Composition de l'indicateur « Europe 2030 » de pauvreté ou d'exclusion sociale pour le Luxembourg en 2023	84
Graphique 50 :	Taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (Europe 2030), en %	84
Graphique 51 :	Evolution du taux de risque de pauvreté par pays (%)	85
Graphique 52 :	Evolution du taux de risque de pauvreté des enfants et des jeunes adultes (%)	86
Graphique 53 :	L'intensité de la pauvreté est plus élevée parmi les personnes de plus de 65 ans	87
Graphique 54 :	Taux de risque de pauvreté selon le type de ménage (%)	88
Graphique 55 :	Taux de risque de pauvreté des ménages monoparentaux et avec enfants (%) – 2023	88
Graphique 56 :	Taux de risque de pauvreté selon le statut d'occupation – 16 à 64 ans (%)	89
Graphique 57 :	Taux de risque de pauvreté des salariés (%) – Zone EURO 2003	90
Graphique 58 :	Comparaison du niveau de la pension minimum avec d'autres références minimales	91
Graphique 59 :	Impact sur le salaire minimum des revalorisations proposées dans la directive européenne relative aux salaires minimaux adéquats	92
Graphique 60 :	Formation de capital (investissements directs) et transferts en capital (investissements indirects) de l'administration centrale ; en milliards d'euros	94
Graphique 61 :	Investissements publics et privés par secteur institutionnel en pourcentage du PIB ; Luxembourg	94
Graphique 62 :	Comparaison entre les niveaux d'investissements publics et privés en pourcentage du PIB	95
Graphique 63 :	Dépenses intérieures en recherche et développement en pourcentage du PIB : évolution (à gauche) et répartition par secteur de performance (à droite)	96
Graphique 64 :	Variation entre 2012 et 2022 du taux d'investissement brut et de la part des profits bruts des sociétés non-financières	96
Graphique 65 :	Investissements nets des administrations publiques en pourcentage du PIB	97
Graphique 66 :	Investissements bruts (Ib) en pourcentage du PIB et part d'investissements nets (%n) dans les investissements bruts des administrations publiques	98
Graphique 67 :	Ventilation des investissements publics par domaine thématique	98

Graphique 68 :	Comparaison entre la ventilation des investissements publics par domaine thématique dans les projets de budget pluriannuel 2023-2027 et 2024-2028	99
Graphique 69 :	Répartition en pourcentage du montant total des investissements publics par domaine thématique dans les projets de budget pluriannuel 2023-2027 et 2024-2028	99
Graphique 70 :	Evolution des avoirs au 31 décembre de l'année des fonds spéciaux de l'Etat	100
Graphique 71 :	Evolution des recettes des fonds spéciaux de l'Etat ; Source : projets de budget pluriannuel et comptes généraux	100
Graphique 72 :	Evolution des dépenses ajustées des fonds spéciaux de l'Etat	101
Graphique 73 :	Dépenses du fonds d'équipement militaire	102
Graphique 74 :	ventilation des dépenses du fonds d'équipement militaire	103
Graphique 75 :	dépenses non ajustées du fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	104
Graphique 76 :	détail des principaux postes de dépenses non ajustées du fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	105
Graphique 77 :	Evolution des dépenses ajustées du fonds des routes	106
Graphique 78 :	Ventilation des dépenses non-ajustées du fonds des routes	106
Graphique 79 :	Part des dépenses dédiées aux travaux récurrents, d'entretien et de réfection (somme des catégories C, L, N et O du programme de dépenses du fonds des routes)	107
Graphique 80 :	Evolution des dépenses ajustées du fonds du rail	108
Graphique 81 :	Ecart entre dépenses non-ajustées prévues dans les projets de budget pluriannuel 2024-2028 par rapport au projet de budget pluriannuel 2023-2027	108
Graphique 82 :	Ventilation des dépenses d'investissement prévues par le biais du fonds du rail	109
Graphique 83 :	la stabilisation/relance du secteur de l'immobilier résidentiel	113
Graphique 84 :	une tendance qui s'est inversée au 2ème trimestre 2024	113
Graphique 85 :	Une reprise notable de l'activité sur le marché des appartements existants	114
Graphique 86 :	La progression continue des dépenses courantes du Ministère du Logement pour aides individuelles (en milliers d'euros)	118
Graphique 87 :	L'évolution du total des dépenses du Ministère du Logement selon les Pluriannuels 2023-2027 et 2024-2028 (en milliers d'euros)	119

Graphique 88 :	L'évolution des dépenses en capital du Ministère du Logement (total de la section 44.00) selon les Pluriannuels 2023-2027 et 2024-2028 (en milliers d'euros)	120
Graphique 89 :	La progression de la dotation annuelle du Fonds spécial pour le logement abordable selon les Pluriannuels 2023-2027 et 2024-228 (en milliers d'euros)	121
Graphique 90 :	L'évolution des dépenses du Fonds spécial pour le logement abordable selon les Pluriannuels 2023-2027 et 2024-2028 (en milliers d'euros)	122
Graphique 91 :	L'évolution des dépenses ajustées du Fonds spécial pour le logement abordable selon les différents Pluriannuels (en milliers d'euros)	123
Graphique 92 :	Dépenses annoncées contre dépenses réalisées du Fonds spécial pour le logement abordable pour les exercices 2022 et 2023 (en milliers d'euros)	124
Graphique 93 :	Les objectifs sectoriels à respecter selon la loi climat	126
Graphique 94 :	La situation budgétaire du Fonds climat et énergie	128
Graphique 95 :	L'alimentation du Fonds climat et énergie à travers le ministère de l'Environnement, du climat et de la biodiversité (en milliers d'euros)	129
Graphique 96 :	Les dépenses du Fonds climat et énergie (en milliers d'euros)	129
Graphique 97 :	Les mesures internationales financées par le Fonds climat et énergie (en milliers d'euros)	130
Graphique 98 :	L'évolution des dépenses du Ministère du Logement en relation avec le régime des prêts climatiques (en milliers d'euros)	132

\*

#### SOMMAIRE DES TABLEAUX

Tableau 1 :	Prévisions prix : STATEC ; Calculs : CSL	24
Tableau 2 :	Prévisions globales	30
Tableau 3 :	Solde nominal en % du PIB	44
Tableau 4 :	Solde structurel en % du PIB	45
Tableau 5 :	Solde courant de l'Etat central selon la comptabilité d'Etat	46
Tableau 6 :	Solde du budget en capital de l'Etat central selon la comptabilité d'Etat	46
Tableau 7 :	Recettes budgétaires (en millions d'euros)	54
Tableau 8 :	Dépenses de l'administration centrale	56
Tableau 9 :	Dépenses de l'administration centrale	67
Tableau 10 :	Evolution des recettes et dépenses courantes de l'Etat ainsi que du PIB (2023 = 100)	67

Tableau 11 : Investissements totaux de l'Administration centrale en % du PIB	68
Tableau 12 : 10 et 40 – Ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil	81
Tableau 13 : Taux de risque de pauvreté selon le genre (%)	85
Tableau 14 : Taux de risque de pauvreté selon l'âge (%) – 2003	86
Tableau 15 : Taux de risque de pauvreté des personnes en emploi – 16 à 64 ans (%)	89
Tableau 16 : Alimentation et dépenses des fonds spéciaux de l'Etat	101
Tableau 17 : Solde net des aliments budgétaires et des dépenses effectuées	102
Tableau 18 : Mouvements des fonds spéciaux (en millions d'euros)	102
Tableau 19 : Moins-values pour retards et aléas de chantier à appliquer pour les dépenses du fonds des routes 2024-2027	106
Tableau 20 : Participation au coût de l'investissement dans la formation professionnelle continue sous forme d'aide directe aux entreprises	110
Tableau 21 : Congé individuel de formation : indemnités compensatoires	111
Tableau 22 : Remboursement aux employeurs des rémunérations des salariés participant à des cours de langue luxembourgeoise (congé linguistique)	111
Tableau 23 : Les résultats sectoriels du bilan provisoire des émissions de GES en 2023	127

\*

## 1. SITUATION ECONOMIQUE ACTUELLE ET FUTURE

### 1.1. Points clés du chapitre

- Au deuxième trimestre 2024, l'activité économique s'est stabilisée après six trimestres consécutifs de baisse du PIB réel, et les taux d'inflation sont repassés sous la barre des 2%.
- Il existe toutefois de grandes différences entre les secteurs (notamment entre le secteur des services d'une part et la construction, le commerce et l'industrie d'autre part).
- Le soutien de l'activité par une politique de la demande s'avère crucial pour protéger l'emploi en période d'incertitude et de stagnation économique.
- L'analyse de l'évolution des taux d'intérêts et le montant des dividendes distribués par les banques laisse supposer une redistribution des débiteurs vers les actionnaires.
- Pour 2025, les prévisions de croissance économique sont moins optimistes pour l'Europe (+ 1,6 %) que pour les autres grandes régions du monde comme la Chine (+4,5 %) et les États-Unis (+2,2 %), toutes deux bénéficiaires de politiques budgétaires expansionnistes. Les performances à venir sont inégales entre pays européens : l'Allemagne devrait avoir un taux de croissance prévu tout juste positif en 2025 tandis que Malte, Chypre, la Croatie et le Luxembourg affichent de bien meilleures perspectives. Pour le Luxembourg, le STATEC prévoit un taux de croissance de +2,7 % en 2025.
- Inflation en déclin mais coûts énergétiques à surveiller : L'inflation devrait baisser dans l'UE, atteignant environ 2 % d'ici 2029, grâce à la stabilisation des prix de l'énergie et des matières premières. En 2025, selon les prévisions du STATEC, l'inflation attendue au Luxembourg atteint encore 2,6 % (contre 2,3 % en 2024) mais devrait tendre à la baisse en 2026 (1,7 %).

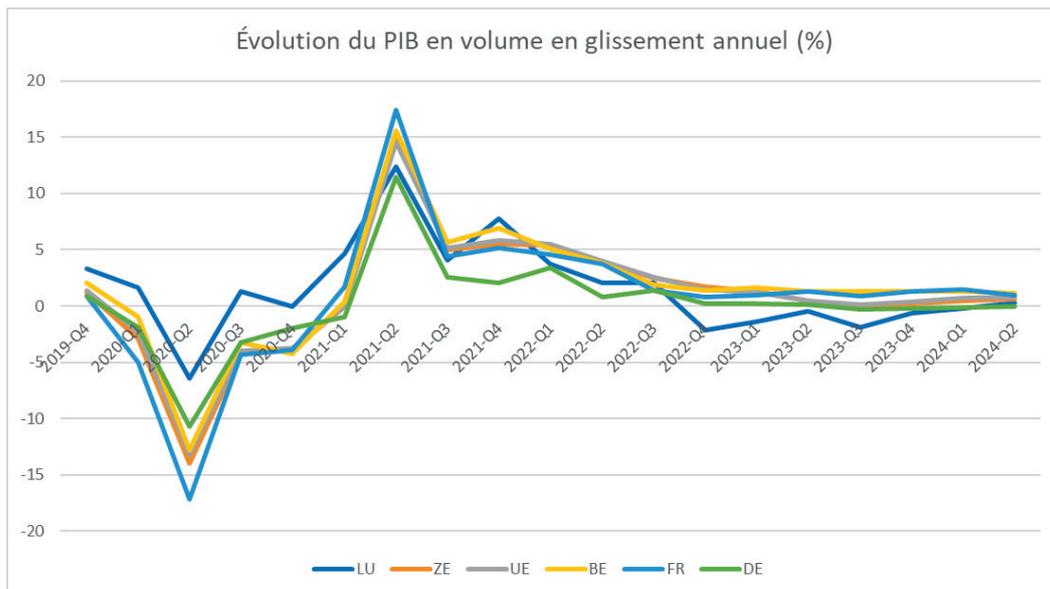
- Le taux de chômage devrait continuer d’augmenter pour atteindre 6,1 % en 2026 avant de diminuer.
- Le taux d’emploi des 25-54 ans a reculé entre le deuxième trimestre 2023 et le deuxième trimestre 2024 (- 1,7 pp.) mais a augmenté parmi les 55-64 ans (+ 3,2 pp.)
- Le secteur de la construction montre des difficultés sur plusieurs aspects : l’évolution de l’emploi est très faible par rapport à 2019, les pertes d’emploi consécutives à des faillites sont importantes et les offres d’emploi reculent.
- L’emploi dans le secteur de l’administration et autres services publics ainsi que celui dans les activités spécialisées de service et de soutien a enregistré les meilleures progressions depuis 2019.
- Depuis mi-2022, le chômage des diplômés de l’enseignement supérieur augmente plus rapidement que celui des personnes avec des niveaux d’éducation inférieurs. La demande d’emploi des 30-44 ans augmente plus que la demande d’emploi des 45 ans et plus qui, néanmoins, est surreprésentée dans le chômage de longue durée et parmi les demandeurs d’emploi avec un statut spécifique comme les personnes en capacité de travail réduite.
- Entre janvier 2024 et septembre 2024, 28.617 postes ont été déclarés à l’ADEM (- 8% par rapport à la même période de 2023 et -24% par rapport à la même période de 2022). Les secteurs ayant déposé le plus d’offres à l’ADEM en 2024 sont les activités spécialisées, scientifiques et techniques, la santé humaine et action sociale, les activités de services administratifs et de soutien, les activités financières et d’assurance et, l’hébergement et la restauration.
- Au premier semestre 2024, il y eu 1 703 pertes d’emploi consécutives à des faillites, + 27 % par rapport au premier semestre 2023. Le secteur de la construction compte, à lui seul, près de la moitié des pertes d’emploi (47 %).

## 1.2. Situation économique actuelle

### 1.2.1. L’activité économique

Le produit intérieur brut (PIB) est le principal agrégat mesurant l’activité économique. Il correspond à la somme des valeurs ajoutées brutes nouvellement créées par les unités productrices résidentes pendant une année donnée. Ainsi, il donne une mesure des richesses nouvelles créées chaque année par le système productif et permet des comparaisons internationales.

Graphique 1 : Evolution du PIB en volume en glissement annuel (%)



Données : Eurostat

L'activité économique a fortement ralenti, voire reculée depuis le début de l'année 2022, à la suite de l'évolution défavorable de l'environnement macroéconomique internationale (guerre, inflation, politique monétaire restrictive, mesures protectionnistes).

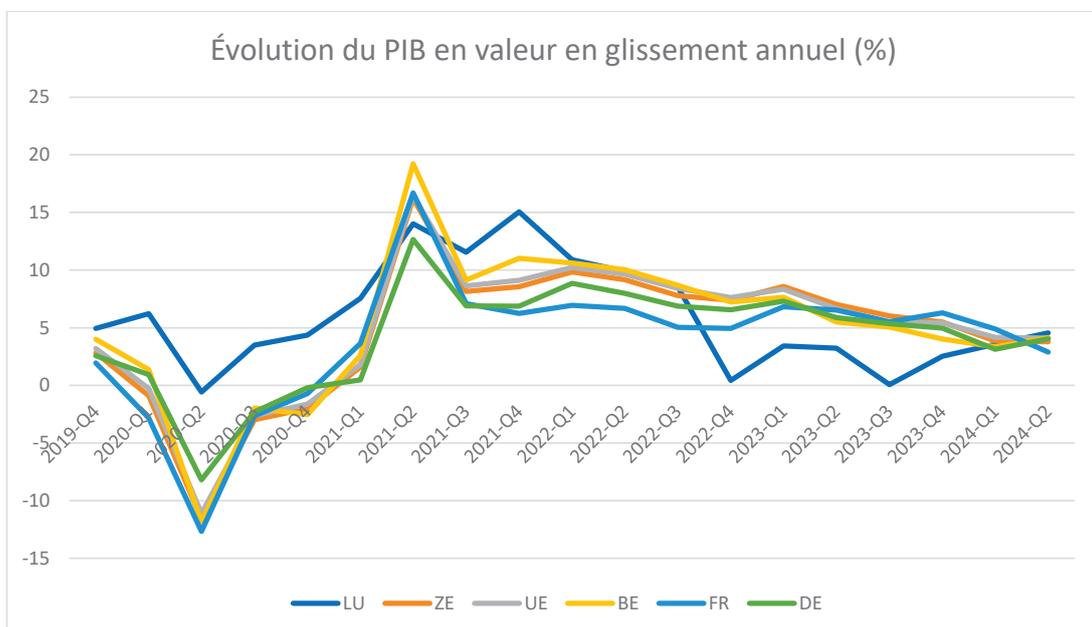
L'évolution du PIB en volume montre que l'activité au Luxembourg était particulièrement affectée par ce nouvel environnement économique. Depuis le dernier trimestre 2022, le PIB en volume a reculé pendant six trimestres consécutifs en glissement annuel. Ce n'est qu'au deuxième trimestre 2024 que l'économie s'est redressée, quoique légèrement, et a enregistré une croissance de 0,3% en glissement annuel selon les dernières données trimestrielles provisoires disponibles.

La récession technique au Luxembourg a pour grande partie été déclenchée par le secteur des activités financières et d'assurance (Nace K), qui pèse pour un quart dans la valeur ajoutée. Bien que l'activité en volume du secteur bancaire se soit effectivement fortement contractée à la suite de la hausse des taux d'intérêt, cela n'a pas eu d'impact négatif sur l'activité en valeur des banques, bien au contraire<sup>1</sup>.

L'ensemble de l'économie de la zone euro (ZE) et de l'Union européenne (UE) semble résilient. Malgré la forte hausse des taux d'intérêt directeurs par la Banque centrale européenne (BCE ; voir partie 1.1.4 *L'évolution des taux d'intérêt*), la ZE et l'UE ne sont pas rentrées en récession. Après une stagnation au troisième trimestre 2023, la ZE et l'UE ont à nouveau affiché des taux de croissance, bien qu'assez faibles entre 0,2% et 0,8%.

Outre le caractère provisoire, il est important de noter que l'analyse en volume comporte toujours certaines incertitudes au niveau des données. En effet, le PIB en volume ne peut être réellement mesuré, mais il s'agit d'une estimation sur base d'autres données réellement mesurées, à savoir le PIB en valeur et l'évolution des coûts des facteurs de production. Concrètement, le PIB en volume est obtenu en divisant le PIB en valeur (qui est mesurable et mesuré) par le déflateur de PIB qui est estimé à partir des coûts de production.

Graphique 2 : Evolution du PIB en valeur en glissement annuel (%)



Données : Eurostat

Ainsi, afin de compléter l'analyse de l'activité économique, il s'avère indispensable de compléter l'analyse en volume par une analyse en valeur. Le PIB en valeur mesure la valeur totale des biens et services produits dans une économie, exprimée aux prix courants du marché, c'est-à-dire aux prix en

<sup>1</sup> À cet effet, la CSL renvoie à la partie 1.6. *Concepts volume/valeur : le cas des banques* dans son avis III/11/2024 sur le budget de l'État 2024 ainsi qu'à la partie 1.1.4. *L'évolution des taux d'intérêt* du présent avis.

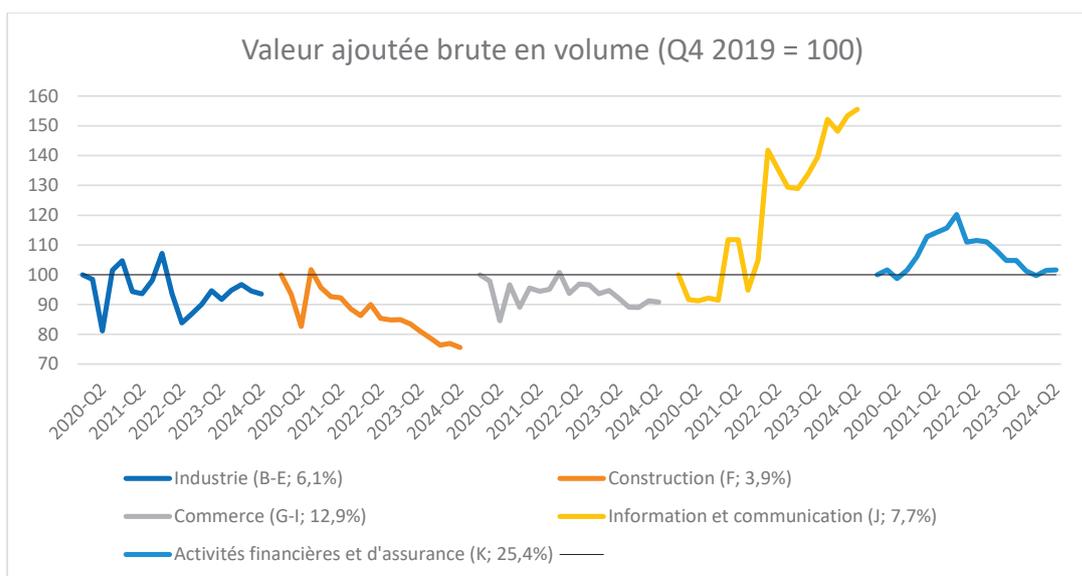
vigueur pendant la période considérée. Non seulement, il mesure la richesse réelle créée (en valeur monétaire) qui sera partagée entre travail (part salariale) et capital (excédent brut d'exploitation), mais il est également déterminant pour les finances publiques. L'État taxe la valeur des biens et services vendus plutôt que leur volume.

En analysant l'évolution du PIB en valeur en glissement annuel, il est possible d'observer que celle-ci, bien qu'elle ait ralenti depuis le quatrième trimestre 2023, a continué à croître. Depuis 2024, la croissance nominale au Luxembourg correspond à nouveau plus ou moins à la croissance dans nos pays voisins ainsi que dans l'ensemble de la ZE et de l'UE. Au premier trimestre et au deuxième trimestre 2024, la croissance économique en nominal était de 3,6%, respectivement 4,5%, par rapport à la même période de l'année précédente. Durant la même période, les prix, mesurés par l'indice des prix à la consommation national (IPCN), ont augmenté de 3,25%, respectivement 2,4%, par rapport à la même période de l'année précédente. Il en résulte que la richesse créée après inflation au Luxembourg a augmenté au premier semestre 2024.

### 1.2.2. L'activité économique par secteur au Luxembourg

Analyser la situation conjoncturelle uniquement sur la base du PIB risque de cacher des différences sectorielles. Ainsi, si l'activité économique au Luxembourg en général est de nouveau sur une trajectoire légèrement croissante, les performances sectorielles divergent considérablement.

Graphique 3 : Valeur ajoutée brute en volume (Q4 2019 = 100)



Données : STATEC (Comptabilité nationale)

Note : Entre parenthèses sont indiqués les activités NACE regroupées dans les différents secteurs et leur poids dans la valeur ajoutée brute au deuxième trimestre 2024.

L'industrie et le commerce ne s'étaient pas encore rétablis des différentes crises au deuxième trimestre 2024. Par rapport au quatrième trimestre 2019, l'activité en volume dans l'industrie et dans le commerce était de 6,4%, respectivement 9,2% plus faible. Surtout le secteur du commerce (NACE G-I) avec un poids de 12,9% dans l'ensemble de la valeur ajoutée brute au Luxembourg, tire le PIB vers le bas.

Le secteur de la construction est de loin le secteur le plus touché. Au deuxième trimestre 2024, la valeur ajoutée brute en volume était inférieure de 24,4% par rapport au dernier trimestre avant Covid et la tendance est à la baisse. Comme le poids de la construction dans le total de la valeur ajoutée brute est plutôt faible (3,9%), cette évolution inquiétante ne se reflète pas de la même manière dans le PIB.

Dans le secteur des services, la situation est différente. Après une forte baisse de l'activité en volume en 2023 dans le secteur des activités financières et d'assurance, la situation s'est stabilisée en 2024. Notons que l'activité n'a été plus faible qu'au quatrième trimestre 2023 par rapport au quatrième

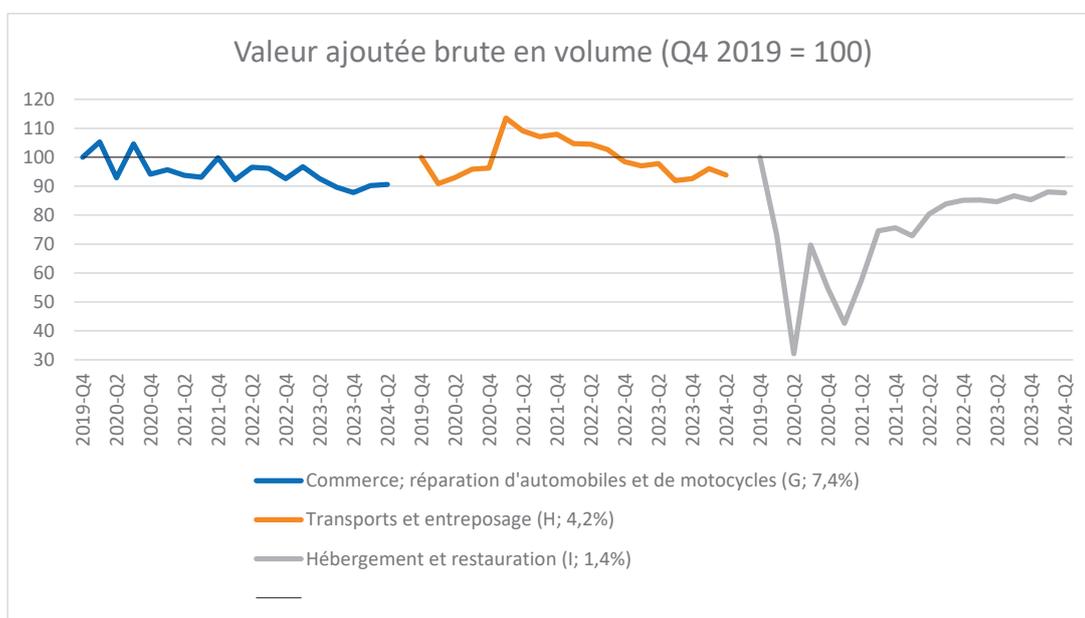
trimestre 2019, et ce de manière très marginale (-0,3%). Durant les prochains trimestres, les trois baisses des taux d'intérêt directeurs par la BCE en juin, septembre et octobre devraient soutenir l'activité dans le secteur bancaire. Vu le poids du secteur des activités financières et d'assurance dans l'économie luxembourgeoise (25,4%), la légère croissance au premier semestre 2024 a impacté positivement l'évolution du PIB.

Le secteur de l'information et de communication enregistre de loin la meilleure performance. Au deuxième trimestre 2024, l'activité dans ce secteur était de 55,6% plus élevé par rapport au dernier trimestre 2019.

Force est donc de constater que l'excellente performance dans le secteur de l'information et de la communication et la stabilisation dans le secteur des activités financières et d'assurance, compensent, voire cachent la mauvaise évolution dans les secteurs de la construction, de l'industrie et du commerce au niveau du PIB.

Le commerce étant un secteur fortement influencé par le pouvoir d'achat des ménages au Luxembourg, il s'avère intéressant d'analyser plus en détail l'évolution de l'activité de ses différents sous-secteurs, à savoir le secteur « Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles », « Transports et entreposage » et « Hébergement et restauration ».

Graphique 4 : Valeur ajoutée brute en volume (Q4 2019 = 100)



Données : STATEC (Comptabilité nationale)

Le secteur de l'hébergement et de la restauration était fortement impacté par la crise Covid et la fermeture temporaire des restaurants et des hôtels. Les taux élevés d'inflation des denrées alimentaires en 2022 et 2023 ont continué à peser sur ses activités. Ainsi, au deuxième trimestre 2020, l'activité était inférieure de 67,9% par rapport au quatrième trimestre 2019. Depuis le deuxième trimestre 2022, l'activité a légèrement augmenté, mais ces derniers temps, elle stagne à un niveau inférieur de 12% à 15% à celui d'avant Covid.

Afin de relancer le secteur de l'hébergement et de la restauration, il est important de soutenir le pouvoir d'achat des ménages, comme ce secteur dépend particulièrement de la demande intérieure. Ce constat vaut également pour l'économie totale. Afin de soutenir les différents secteurs, il est fortement déconseillé de mener une politique d'austérité. Notons que l'OCDE est également d'avis que la consommation privée sera le principal moteur de l'expansion économique en 2025 au Luxembourg. La hausse des salaires nominaux, notamment grâce à l'indexation automatique des salaires, et le recul de l'inflation soutiendront le revenu disponible réel des ménages et par conséquent l'activité économique.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Perspectives économiques de l'OCDE, volume 1 2024.

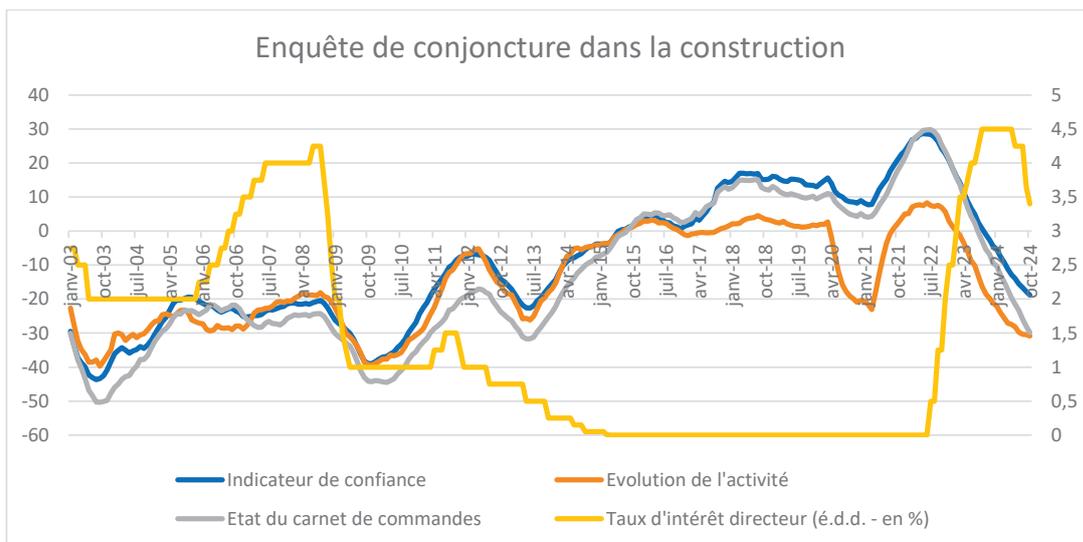
Bien que les deux autres sous-secteurs du commerce soient loin d'avoir été aussi touchés par la crise Covid, leur activité est en baisse depuis un certain temps. Au deuxième trimestre 2024, l'activité dans le sous-secteur « Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles » et dans le secteur « Transports et entreposage » était inférieure de 9,4%, respectivement 6,1% par rapport au dernier trimestre avant Covid.

Le soutien de l'activité par une politique de la demande s'avère crucial pour protéger l'emploi en période d'incertitude et de stagnation économique. Ceci est particulièrement pertinent pour le secteur du commerce (G-I) qui, parmi les secteurs présentés dans le premier graphique, est de loin le plus important en termes d'emploi. Selon les données du STATEC, 108 763 des 488 729 salariés ayant travaillé au Luxembourg au deuxième trimestre 2024 étaient actifs dans le commerce. La part du commerce dans l'emploi salarié intérieur correspond donc à 22,3%<sup>3</sup>, ce qui est bien supérieur à sa part dans la valeur ajoutée brute (12,9%).

### 1.2.3. Enquête de conjoncture dans la construction et confiance des consommateurs

Outre les indicateurs économiques objectifs, le STATEC publie également des indicateurs subjectifs, tels que les enquêtes de conjoncture. À travers ces enquêtes, les entreprises peuvent indiquer leur sentiment quant à la situation conjoncturelle récente et future. Cela permet donc de donner des indications précoces sur l'évolution du secteur.

Graphique 5 : Enquête de conjoncture dans la construction



Données : STATEC ; BCE

Note : L'échelle de gauche représente le solde des réponses positives et négatives.

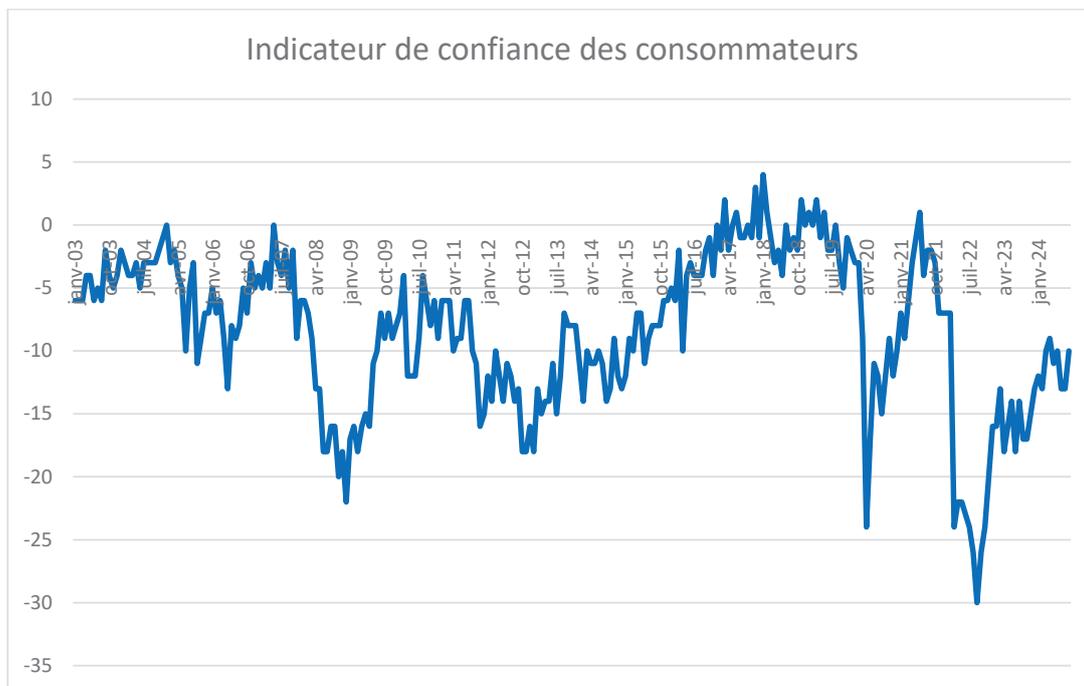
Pour le secteur de la construction, l'indicateur de confiance<sup>4</sup> a fortement reculé depuis juillet 2022. En comparant son évolution historique avec l'évolution du taux d'intérêt directeur de la BCE, on peut constater qu'une hausse du dernier se répercute toujours avec un certain retard au niveau de l'indicateur de confiance. Ainsi, à la suite des hausses des taux d'intérêt durant la période 2006 – 2008, l'indicateur de confiance dans le secteur de la construction a baissé durant la période 2009 – 2010. De même, la hausse des taux d'intérêt en 2011 a montré des effets au niveau de l'indicateur de confiance durant la période 2012 – 2014. La baisse de l'indicateur de confiance observée depuis la mi-2022 a sans doute été déclenchée par les pressions inflationnistes résultant de la reprise économique post-Covid et par

3 La part de l'industrie, de la construction, de l'information et de la communication et des activités financières et d'assurance correspond à respectivement 7,8%, 10%, 4,4% et 11,4%.

4 Il s'agit d'un indicateur composé concernant le sentiment des entreprises quant à l'état de leur carnet de commandes et des perspectives d'évolution de l'emploi.

des problèmes dans les chaînes d’approvisionnement. Les hausses brutales des taux directeurs ont ensuite pesé sur l’indicateur de confiance. Si le décalage historique entre la hausse des taux d’intérêt et la baisse de l’indicateur de confiance se vérifie, la situation critique du secteur de la construction devrait se prolonger bien au-delà de 2024.

Graphique 6 : Indicateur de confiance des consommateurs



Données : BCL

Selon les données de la Banque centrale du Luxembourg (BCL), la confiance des consommateurs semble se rétablir graduellement depuis son niveau historiquement bas en septembre 2022. Les récentes baisses des taux d’intérêts directeurs, ainsi que les baisses probables en 2025 devraient davantage soutenir la confiance des consommateurs et par conséquent stimuler l’économie.

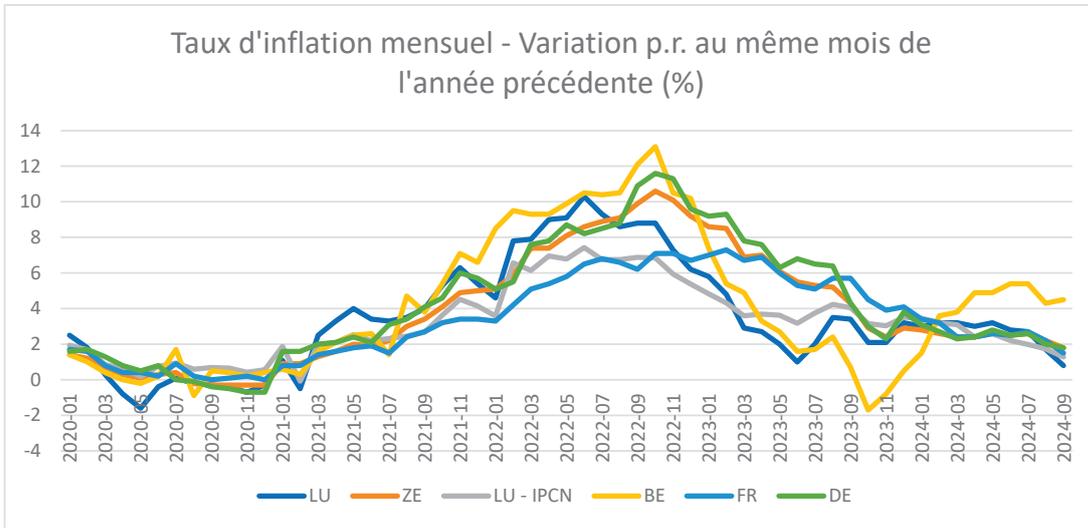
#### 1.2.4. L’évolution des prix

Au Luxembourg, en France, en Allemagne et dans l’ensemble de la ZE, l’inflation a reculé durant les derniers mois. Seulement en Belgique, l’évolution des prix montre une tendance à la hausse en 2024. Ceci est cependant lié aux faibles taux d’inflation en 2023 en Belgique. Comme l’évolution des prix est ici représentée en variation annuelle, cet effet de base contribue à des taux d’inflation particulièrement élevés en 2024.

Au Luxembourg, le taux d’inflation, mesuré par l’indice des prix à la consommation nationale (IPCN), était à 1,28% en septembre 2024, un recul considérable par rapport au pic de 7,43% en juin 2022. Si l’on considère le taux d’inflation moyen de la période représentée, on constate qu’il était le plus bas au Luxembourg (3,2%), suivi par la France (3,4%), la Belgique (4,1%) et puis l’Allemagne (4,2%). En ZE, le taux d’inflation moyen a été de 3,9%.

À part la Belgique, toutes les économies représentées ont affiché en septembre 2024 des taux d’inflation inférieurs à l’objectif à moyen terme de la BCE (2%).

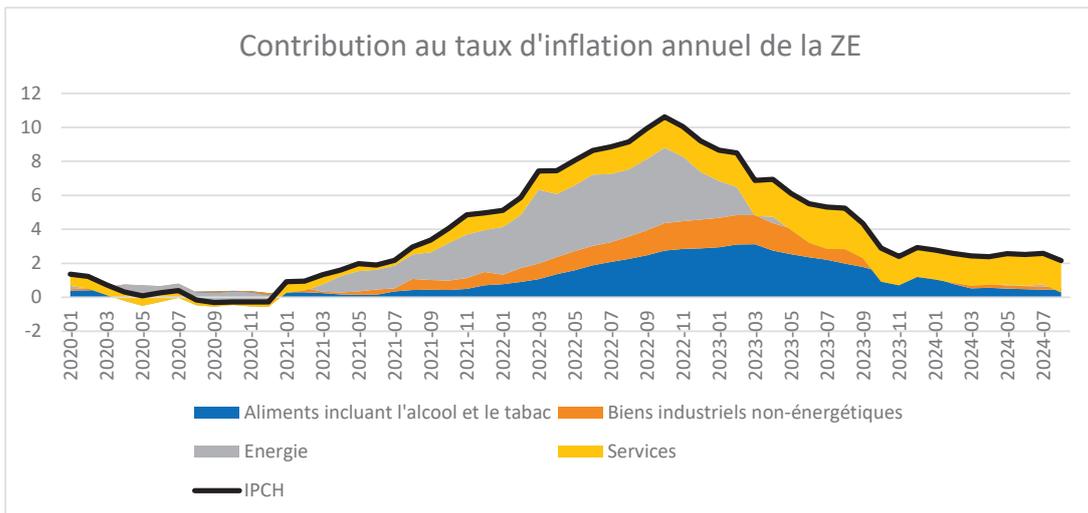
Graphique 7 : Taux d'inflation mensuel – Variation p.r. au même mois de l'année précédente (%)



Données : Eurostat

Le graphique suivant indique la contribution des différents agrégats dans le taux global d'inflation dans la ZE. Si, au début de la crise inflationniste, l'augmentation des prix était surtout déclenchée par les prix de l'énergie, c'étaient les prix alimentaires et les services qui ont maintenu l'inflation au-dessus de 4% jusqu'en septembre 2023. Récemment ce sont seulement les services qui contribuent substantiellement à l'augmentation des prix. En août 2024, les services étaient responsables de 1,88 point de pourcentage (pp.) de la hausse générale de prix de 2,16% dans la ZE.

Graphique 8 : Contribution au taux d'inflation annuel de la ZE



Données : Eurostat

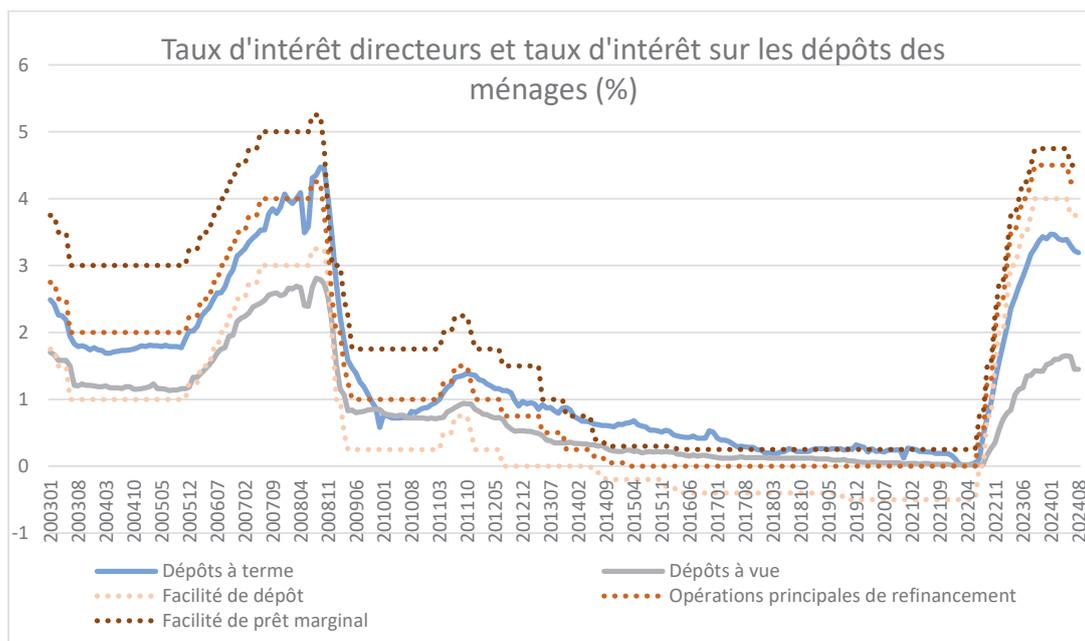
### 1.2.5. L'évolution des taux d'intérêt

Afin de faire baisser les taux d'inflation records depuis la reprise post-Covid et le début de la guerre en Ukraine, la BCE a brusquement augmenté ses trois taux d'intérêt directeurs.<sup>5</sup> Si, depuis mars 2015, le taux des opérations principales de refinancement était fixé à 0%, la BCE l'a augmenté en dix étapes entre juillet 2022 et septembre 2023, jusqu'à 4,5%, son plus haut niveau depuis l'introduction de l'euro. Avec le recul de l'inflation et des taux autour de l'objectif à moyen terme de la BCE, celle-ci a, depuis juin 2024, commencer à baisser timidement les taux d'intérêt.

L'efficacité de cet instrument dépend toutefois de la vitesse par laquelle les établissements de crédit répercutent les variations des taux d'intérêt sur leurs clients. Plus les banques attendent avant de répercuter une hausse des taux sur les comptes d'épargne de leurs clients, plus elles peuvent augmenter leur marge d'intérêts. Le même effet se produit en cas d'une baisse des taux d'intérêt directeurs qui n'est pas immédiatement répercutée sur les taux d'intérêt variables des crédits immobiliers.

Sans compter que le bien-fondé des hausses de taux d'intérêt est très discutable au vu de la cause de l'inflation (choc de l'offre) et n'est pas en rapport avec les dommages économiques et sociaux qui en résultent, notre Chambre estime qu'il est nécessaire d'analyser plus en détail l'interaction entre les taux d'intérêt directeurs, les taux appliqués sur les comptes d'épargne des ménages et les taux d'intérêt appliqués sur les prêts immobiliers.<sup>6</sup>

Graphique 9 : Taux d'intérêt directeurs et taux d'intérêt sur les dépôts des ménages (%)



Données : Banque centrale du Luxembourg ; Banque centrale européenne

Sur le long terme, le taux d'intérêt perçu par les ménages sur leurs dépôts à terme<sup>7</sup> a presque toujours été égal au taux principal de refinancement. Pendant près de vingt ans, le taux d'intérêt des dépôts à

5 Le taux d'intérêt des opérations principales de refinancement est celui que les banques paient lorsqu'elles empruntent de l'argent à la BCE pour une semaine. Le taux de la facilité de prêt marginal est celui que les banques, ayant un besoin urgent de liquidité, paient pour obtenir des crédits à 24 heures. Le taux de la facilité de dépôt est celui que les banques, ayant un excédent de liquidités, obtiennent en plaçant des dépôts à vue (24 heures) auprès de la BCE.

6 Les données de la BCL sur les taux d'intérêt des dépôts de ménages et des crédits immobiliers reposent sur une collecte de données effectuée auprès d'un échantillon d'établissements de crédit. Les taux d'intérêt correspondent à une moyenne pondérée qui est la somme des taux contractuels annualisés multipliée par les montants correspondants et divisée par le montant total.

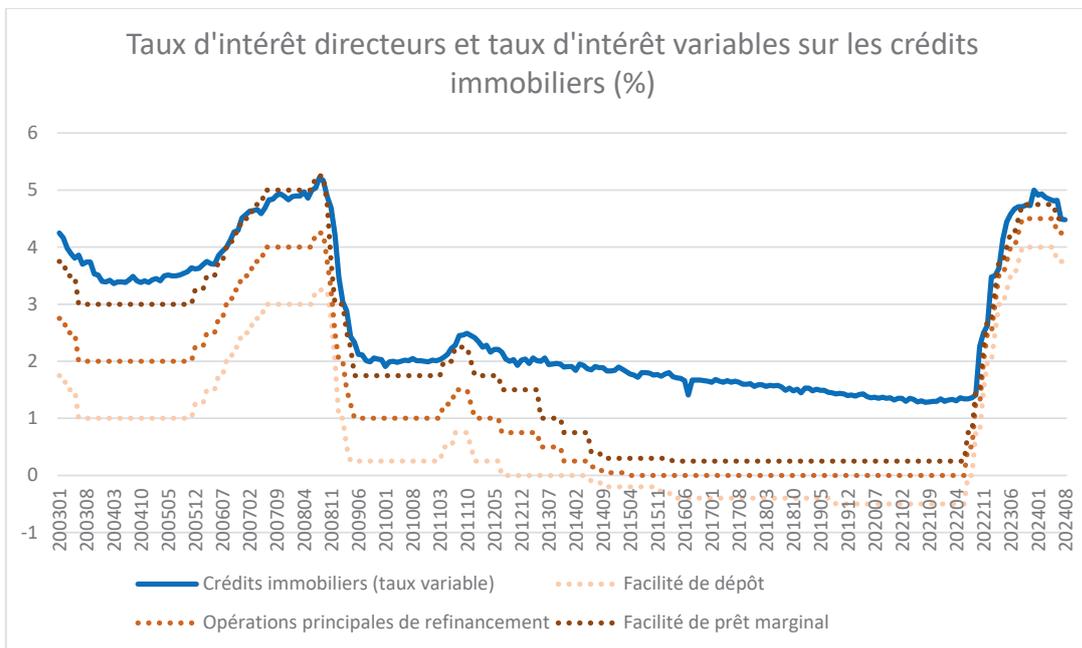
7 Les dépôts à terme sont les dépôts avec une échéance initiale inférieure ou égale à 2 ans. Sont présentés ici les taux d'intérêt appliqués à l'encours.

terme s'est donc situé dans le corridor formé par les trois taux directeurs de la BCE. Toutefois, depuis novembre 2022, ces derniers ont augmenté plus fortement. Ainsi, après la première baisse des taux d'intérêt directeurs de 0,25 points de pourcentage (pp) en juin 2024, le taux principal de refinancement était à 4,25%, tandis que les dépôts à terme étaient seulement rémunérés à hauteur de 3,19% en août 2024.<sup>8</sup> En septembre 2023, l'écart entre ces deux taux était le plus élevé depuis au moins deux décennies. Le calcul de l'écart moyen montre dans quelle mesure l'évolution récente est exceptionnelle. Entre janvier 2003 et octobre 2022, la différence entre les deux taux d'intérêt correspondait en moyenne à 0,29 pp. Toutefois, entre novembre 2022 et août 2024, la différence moyenne s'élevait à 1,03 pp.

Concernant le taux d'intérêt des dépôts à vue<sup>9</sup>, celui-ci correspondait plus ou moins au taux d'intérêt de la facilité de dépôt jusqu'à la crise financière de 2007-2008. Cela signifie que les banques répercutaient presque entièrement sur leurs clients les intérêts qu'elles recevaient de la banque centrale européenne sur leurs dépôts. Dans les années 2010, marquées par des taux d'intérêt extrêmement bas, le taux sur les dépôts à vue se situait au même niveau que celui des dépôts à terme, et donc dans le corridor des taux d'intérêt directeurs. Les banques n'ont pas été en mesure de répercuter les taux d'intérêt négatifs sur leurs clients. Ceci est logique, car sinon les clients auraient préféré garder leur argent chez eux plutôt que d'être financièrement pénalisés pour leurs dépôts bancaires.

Comme pour les dépôts à terme, la rémunération des dépôts à vue n'a pas suivi dans la même mesure la récente hausse des taux d'intérêts directeurs. En août 2024, le taux de la facilité de dépôt était à 3,75%, tandis que celui sur les dépôts à vue était à 1,45%. Ici aussi, l'écart des derniers mois était le plus élevé depuis au moins deux décennies. Entre janvier 2003 et octobre 2022, l'écart entre les deux taux correspondait en moyenne à 0,41 pp. Entre novembre 2022 et août 2024, la différence moyenne s'élevait à 2,16 pp.

Graphique 10 : Taux d'intérêt directeurs et taux d'intérêt variables sur les crédits immobiliers (%)



Données : Banque centrale du Luxembourg ; Banque centrale européenne

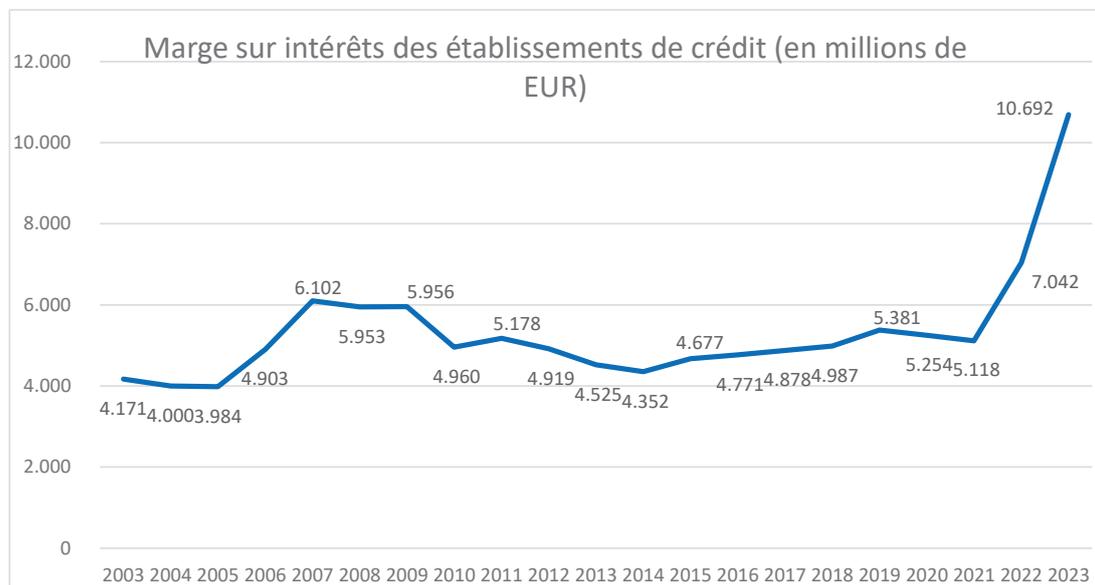
<sup>8</sup> Deux autres baisses des taux d'intérêt directeurs de 0,25 pp. chacune ont suivi en septembre et en octobre. Afin d'harmoniser le graphique, celles-ci ne sont pas incluses, car les données les plus récentes de la BCL sur les taux d'intérêt des dépôts des ménages datent du mois d'août.

<sup>9</sup> Contrairement aux dépôts à terme, les dépôts à vue peuvent être retirés à tout moment, en partie ou en totalité. Sont présentés ici les taux d'intérêt appliqués à l'encours.

Pour les taux d'intérêt variables sur les crédits immobiliers, le constat est différent. Entre 2003 et 2012, les taux d'intérêt des crédits immobiliers ont suivi les taux de la facilité de prêt marginal. Cependant, depuis 2012, les banques n'ont pas entièrement répercuté les baisses de taux d'intérêt sur le coût des crédits immobiliers pour les ménages. Alors qu'entre janvier 2003 et décembre 2011, l'écart moyen entre les deux taux était de 0,31 pp, il était de 1,17 pp entre janvier 2012 et juin 2022. Pendant la période des taux d'intérêt négatifs, la différence entre les taux variables appliqués par les banques aux crédits immobiliers des ménages et les taux payés par les banques à la BCE pour prêter de l'argent pendant un jour, était donc en moyenne presque quatre fois plus élevée que pendant la période précédente.

Contrairement à ce qui s'est passé pour les dépôts des ménages, les banques ont répercuté sans délai les récentes hausses des taux directeurs sur les prêts immobiliers. Cette combinaison d'une hausse sans tarder des taux d'intérêt des crédits immobiliers et d'une augmentation plus hésitante des taux d'intérêt des dépôts des ménages gonfle logiquement la marge d'intérêts des banques.

*Graphique 11 : Marge sur intérêts des établissements de crédit  
(en millions de EUR)*



Données : Banque centrale du Luxembourg

Les chiffres de la Banque centrale du Luxembourg confirment que le compte de la marge sur intérêts de l'ensemble des établissements de crédit au Luxembourg a explosé au cours des deux dernières années. La différence entre les produits d'intérêts et les charges d'intérêts en 2023 (10,7 milliards d'euros) était supérieur de 116% à la moyenne des années 2003 - 2021 (5 milliards d'euros).

La performance historique du secteur bancaire semble se poursuivre en 2024. Les comptes trimestriels publiés par la BCL indiquent une marge sur intérêts de 5,6 milliards d'euros après le deuxième trimestre 2024, soit 500 millions d'euros de plus qu'après le deuxième trimestre 2023. En d'autres termes : Après le deuxième trimestre 2024, la marge sur intérêts des établissements de crédit au Luxembourg est déjà supérieure à celle de l'ensemble des années 2010 à 2021.

Les banques luxembourgeoises ne sont pas les seules à avoir profité de l'évolution des taux d'intérêt. Des marges plus élevées sont quasiment synonymes de dividendes plus élevés. Ainsi, dans son rapport<sup>10</sup>, le gestionnaire d'actifs Janus Henderson a calculé que le montant des dividendes mondiaux versés par les entreprises en 2023 a augmenté de 5,6% sur une base annuelle pour atteindre un niveau record de 1,66 billions de dollars. Le secteur bancaire a également versé un montant record de dividendes en 2023, contribuant ainsi significativement à la croissance des dividendes dans le monde. Plus précisément, les dividendes mondiaux du secteur bancaire ont augmenté de plus que 13% sur une base

<sup>10</sup> Janus Henderson Global Dividend Index – Édition 41, March 2024.

annuelle pour atteindre 220 milliards de dollars en 2023. Par rapport à l'année 2021, la hausse était même de 28,6%.

Ainsi, si l'on analyse l'évolution des taux d'intérêts et le montant des dividendes distribués par les banques, on observe une redistribution des débiteurs vers les actionnaires.

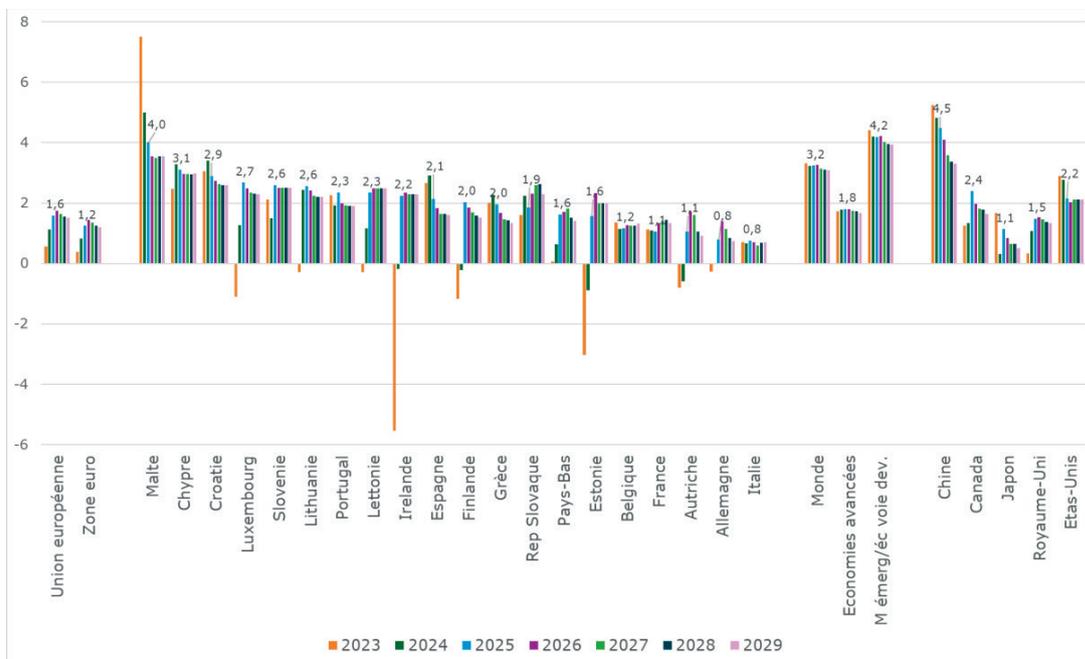
### 1.3. Contexte international et prévisions conjoncturelles

#### 1.3.1. L'Europe

##### • Croissance du PIB

Malgré l'optimisme contenu de la Commission européenne lors des prévisions économiques<sup>11 12</sup> du printemps 2024, l'économie européenne, et en particulier de la zone euro, font pâle figure à côté de la Chine ou des États-Unis.

Graphique 12 : Prévisions du taux de croissance du PIB, 2023-2029



Source : FMI, World Economic Outlook Database

Le taux de croissance<sup>13</sup> du PIB de l'UE en 2023 est estimé à 0,6 %, à 1,1 % en 2024 et 1,6 % en 2025 et devrait se stabiliser autour de cette valeur entre 2026 et 2029, année à laquelle il serait de 1,5 % selon les dernières prévisions du FMI. La croissance demeure donc, bien que positive, relativement faible au niveau européen. Selon la Commission européenne, cela s'expliquerait par un contexte économique mondial incertain et une faible demande, en particulier sur les marchés internationaux. La croissance est néanmoins soutenue par un marché du travail solide et une consommation privée qui devrait repartir à la hausse, même si les investissements restent modérés. La croissance européenne s'est principalement reposée sur la dépense publique et a été freinée par la consommation privée. Le rebond du pouvoir d'achat devrait logiquement alimenter la consommation des ménages, mais ces derniers sont toujours plus enclins à épargner qu'à consommer.

11 Commission européenne; Spring 2024 Economic Forecast: A gradual expansion amid high geopolitical risks, mai 2024 et statistical annex

12 Commission européenne : Economic forecast for Luxembourg, mai 2024

13 Il est utile de mentionner que plusieurs années sont nécessaires pour stabiliser les chiffres, les données 2023 sont encore susceptibles d'être modifiées dans le futur.

Selon l'OFCE<sup>14</sup>, la **crise énergétique** qui a touché spécifiquement l'Europe, un **soutien budgétaire moins important** que dans d'autres zones et un **resserrement monétaire** visant à contrôler l'inflation ont prolongé les effets du ralentissement en 2024. Une amélioration en 2025 est attendue, notamment grâce à une stabilisation des politiques monétaires et un rattrapage des salaires.

Pour Rexecode, l'Allemagne fait figure « d'homme malade » de la zone euro et les prévisions pré-sage de la continuité de la baisse de l'investissement productif. Le manque d'investissement en Allemagne se fait déjà ressentir en termes de demande mais affectera aussi la compétitivité de demain, ce qui laisse place au pessimisme sur le plan économique. L'Allemagne a bel et bien perdu son principal débouché qu'était la Chine et les exportations vers les États-Unis ne compensent que partiellement. En réalité, le décrochage date de la crise de la dette dans la zone euro, **depuis l'Europe sous-consomme et sous-investit**. Plusieurs facteurs aggravent la situation comme la rigueur budgétaire des pays du Nord de l'Europe qui pèse sur la croissance européenne mais aussi une mauvaise gestion des fond européens en particulier ceux issus du NextGenEU qui augmente la défiance des pays du nord envers les pays du sud. La situation économique diffère fortement au sein de la zone euro ce qui complique la prise de décision politique. La France est de plus en plus détenue par le reste du monde alors que l'Allemagne renforce ses actifs.

**Au Luxembourg**, la contraction de 1,1 % en 2023 est principalement expliquée par une baisse de la demande externe, en particulier liée aux exportations de services financiers et une contraction de l'investissement (notamment immobilier). Toutefois, le pays devrait mieux se porter dans le futur. Cette éclaircie serait due à une meilleure conjoncture européenne stimulant les investissements et à la contribution positive des exportations nettes, tandis que la consommation privée devrait se normaliser.

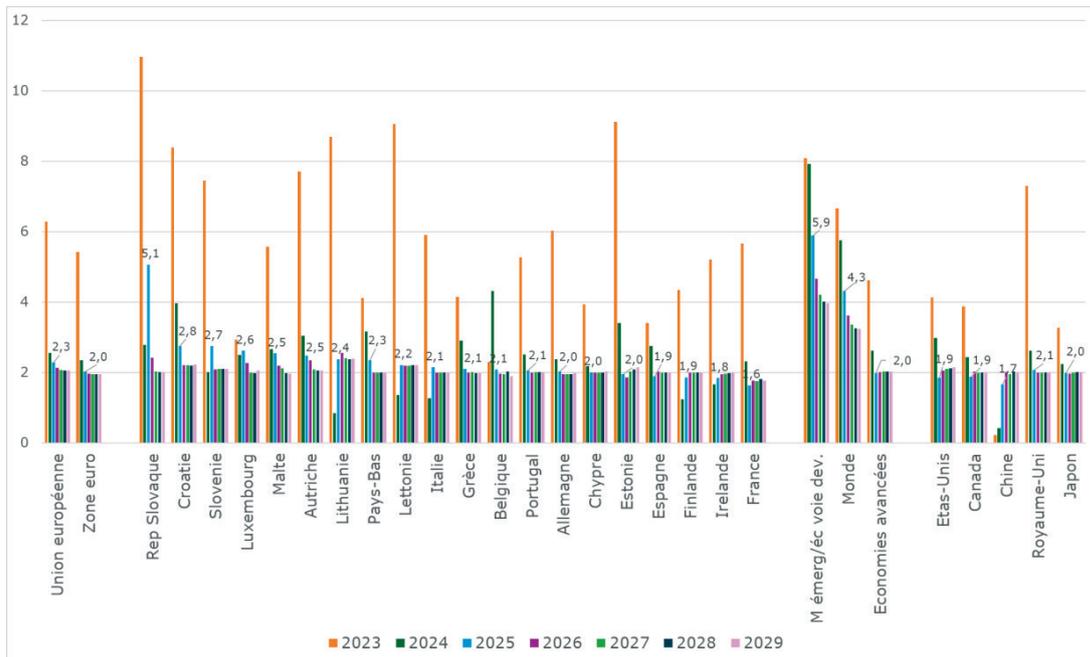
#### • *Inflation*

L'inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation devrait continuer à baisser au cours de la période de prévision pour l'Union européenne comme pour la zone euro. Dans l'UE, elle devrait passer de 6,3 % en 2023 à 2,6 % en 2024 et **2,3 % en 2025**, proche de son taux « cible<sup>15</sup> ». Cette baisse est en grande partie due à la stabilisation des prix de l'énergie et des matières premières, après les hausses importantes observées en 2022-2023. À plus long terme, elle devrait continuer sa tendance à la baisse et atteindrait 2,1 % en 2029. Les prévisions dans la zone euro indiquent un taux inflation de 2,0 % en 2025 comme en 2029.

<sup>14</sup> L'économie européenne 2025, OFCE (2024)

<sup>15</sup> Le taux d'inflation cible de 2 % est une référence clé dans la politique monétaire de nombreuses banques centrales, y compris la Banque centrale européenne (BCE). Il provient de l'objectif de stabilité des prix défini par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Graphique 13 : Prévisions du taux d'inflation, 2023-2029



Source : FMI, World Economic Outlook Database

**Au Luxembourg**, la même tendance est attendue. L'inflation globale était déjà tombée à 2,9 % en 2023, en raison de la baisse des prix de l'énergie et des biens et devrait baisser à 2,5 % en 2024 et à 2,6 % en 2025 en raison de la décélération des prix des biens industriels, de l'alimentation et des services. Après 2025, elle devrait continuer sa tendance à la baisse et atteindrait 2,1 % en 2029 selon le FMI.

La légère augmentation du taux d'inflation au Luxembourg en 2025 est principalement due à la décision du Conseil de gouvernement du 5 juin 2024 de ne prendre en charge que la moitié de l'augmentation prévue de 60% du prix de l'électricité pour une consommation moyenne à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025 et de supprimer toutes les autres aides énergétiques, à savoir :

- La prise en charge intégrale des frais de réseau de gaz ;
- La limitation de la hausse du prix du gaz à +15% par rapport au niveau moyen de septembre 2022 ;
- La réduction des prix des granulés de bois ;
- La subvention de 15 cts/l ttc du prix du gasoil utilisé comme combustible.

Selon les estimations du STATEC, le prix du gaz augmentera par conséquent de 17% pour une consommation moyenne à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025. La Chambre des salariés tient à souligner que cette décision risque d'engendrer des coûts supplémentaires importants pour les ménages à partir de 2025. Ainsi, pour un ménage disposant d'un chauffage au gaz et avec une consommation moyenne d'électricité et de gaz<sup>16</sup>, le coût total supplémentaire sera de 670€ en 2025.

<sup>16</sup> Cette consommation moyenne correspond à 4 191 kWh d'électricité et à 2 426 m<sup>3</sup> de gaz, retirée de la publication « STATNEWS N° 18 – Prévision d'inflation » du STATEC du 8 mai 2024.

Tableau 1 : Prévisions prix : STATEC ; Calculs : CSL

	Electricité		Gaz	
	Prix (€/kWh ttc)	Coût (€)	Prix (€/m <sup>3</sup> ttc)	Coût (€)
2024	0,217	909,45	0,9706	2354,68
2025	0,2815	1179,77	1,1356	2754,97
Coûts supplémentaires en 2025		270,32		400,29

Note : Calculs pour une consommation annuelle de 4 191 kWh d'électricité et de 2 426 m<sup>3</sup> de gaz.

En outre, la Chambre des salariés s'interroge sur l'impact de la nouvelle structure tarifaire des frais d'utilisation de réseau sur la facture d'électricité des ménages à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025. Selon l'Institut luxembourgeois de Régulation (ILR), ce changement n'aura peu d'impact pour la vaste majorité des consommateurs **dans l'immédiat**. L'ILR affirme cependant : « **À moyen terme**, cette adaptation invitera toutefois à une plus grande efficacité dans l'utilisation des réseaux, à une meilleure utilisation des réseaux existants dans leur ensemble, et contribuera, en dernier lieu, à la stabilité des tarifs d'utilisation du réseau. »<sup>17</sup> Cela signifie-t-il donc que les ménages qui ne peuvent pas lisser leur consommation d'électricité, parce qu'ils ne possèdent pas d'appareils électroménagers programmables par exemple, seront financièrement désavantagés à moyen terme ?

Il convient également de noter que l'adaptation du barème fiscal à hauteur de 2,5 tranches d'indexation en 2025 et la suppression des aides énergétiques risquent de constituer un jeu à somme nulle pour les ménages. Pour un salaire moyen annuel brut de 76 000 €<sup>18</sup>, le montant de l'impôt suivant barème baissera de 730 € en 2025 par rapport à 2024 en classe 1. En classe 2, la différence sera de 552 € pour ce cas-type. Seulement en classe 1a, la réduction d'impôt suivant barème sur un salaire moyen annuel brut de 76 000 € surcompensera la perte de pouvoir d'achat à la suite de la suppression progressive des aides énergétiques. Dans ce cas la baisse de l'impôt suivant barème sera de 2 277 €. Notons que cette baisse ne résulte cependant pas uniquement de l'indexation du barème d'imposition, mais d'une adaptation plus profonde des échelons de la classe 1a.

L'OCDE partage cet avis. D'un point de vue du budget de l'État, l'organisme internationale affirme que la « *suppression progressive et partielle des aides énergétiques compense largement la diminution de l'impôt sur le revenu des personnes physiques découlant de l'adaptation du barème d'imposition à l'inflation.* »<sup>19</sup> Si les deux mesures s'annulent au niveau du budget de l'État, voire si l'État réalise des économies, il doit nécessairement en être de même, voire l'inverse (surcoût), au niveau de l'ensemble des budgets de ménages.

#### • Emploi

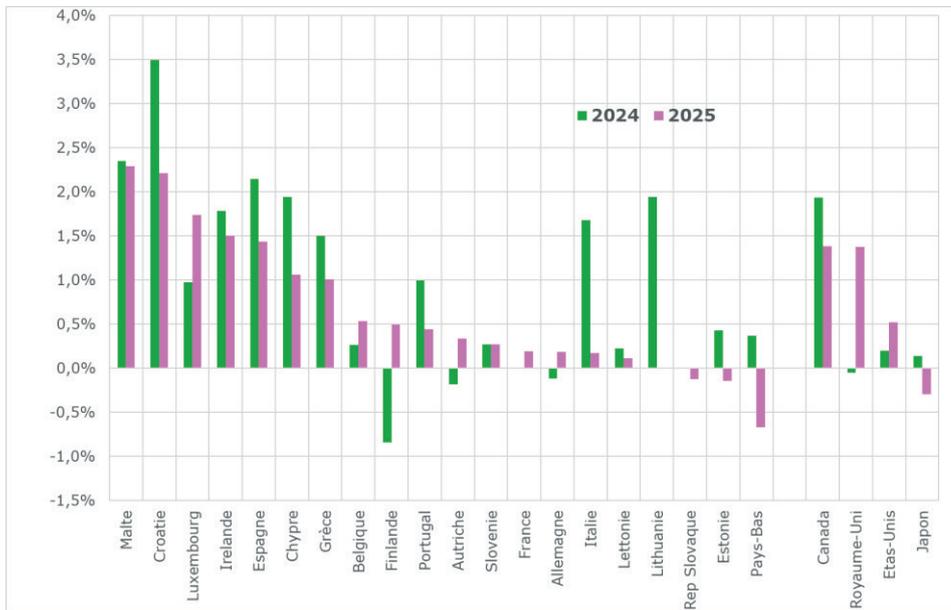
Sur le plan international et européen, le Luxembourg devrait enregistrer une meilleure progression de l'emploi en 2025 qu'en 2024. En effet, la croissance attendue par rapport à l'année précédente est de 1% en 2024 mai de 1,7% en 2025 **selon le FMI**, cette croissance attendue de l'emploi au Luxembourg serait la troisième plus importante en 2025 par rapport aux autres pays européens pour lesquels les données sont disponibles.

17 Un nouveau tarif d'utilisation du réseau - MyILR

18 Calculé sur base des données de la comptabilité nationale des comptes « Rémunération des salariés », « Salaires et traitements bruts » et « Emploi salarié » des années 2022 et 2023.

19 Perspectives économiques de l'OCDE, Volume 2024 numéro 1.

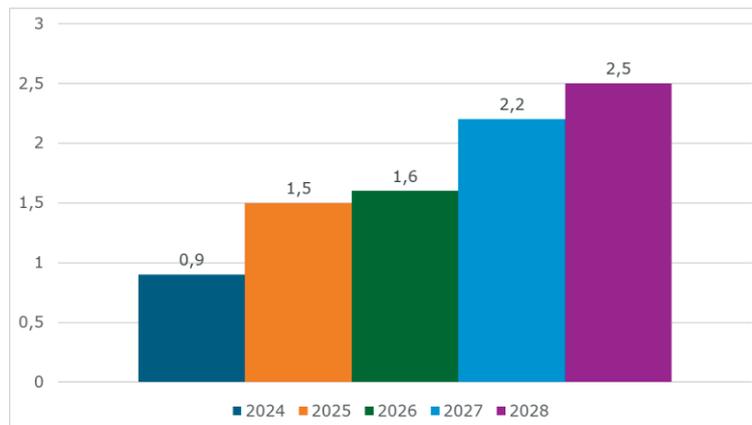
Graphique 14 : Prévisions de l'emploi en termes de taux de croissance annuel, 2024-2025



Source : FMI, World Economic Outlook Database

Pour 2024 et 2025, les prévisions du STATEC sont assez proches de celle du FMI avec un différentiel de 0,1 pp. en 2024 et 0,2 pp. en 2025. Pour 2026, le rythme de croissance annuel de l'emploi devrait rester équivalent à celui de 2025. Cependant, en 2027 et 2028, les prévisions tablent pour une augmentation de l'ordre de 2,2 % et 2,5 %.

Graphique 15 : Prévisions de l'emploi en termes de taux de croissance annuel, 2024-2028, STATEC



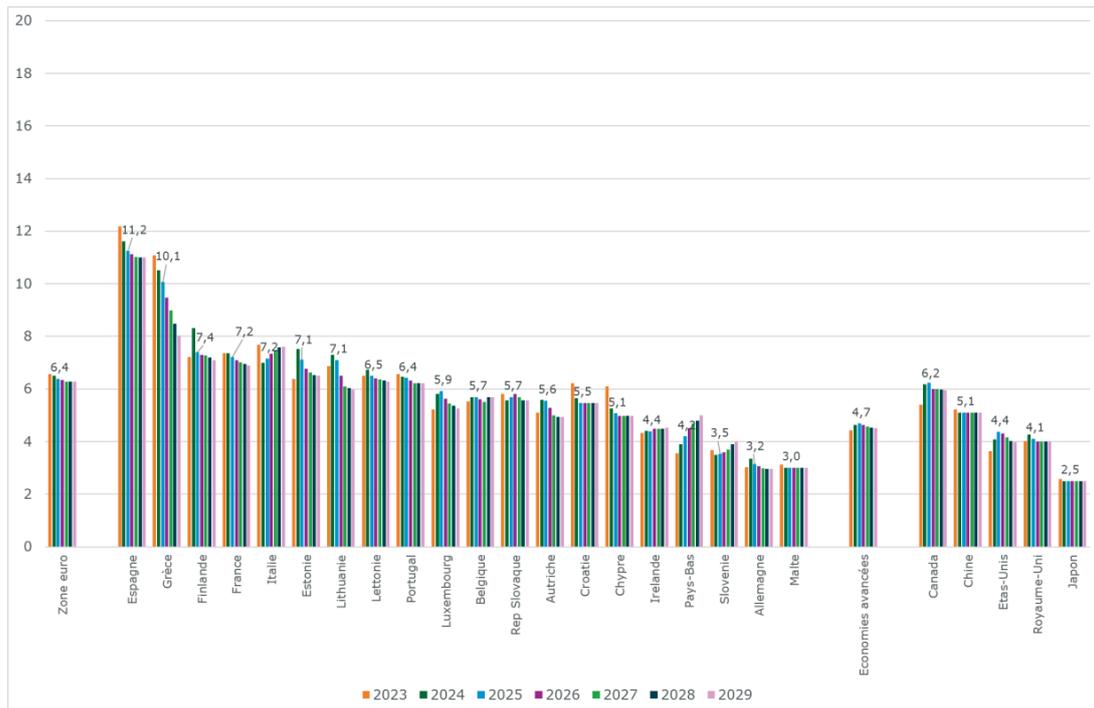
Source : Budget pluriannuel, 2025 – 2028, Volume 2 – STATEC

#### • Chômage

Selon le FMI, alors que le taux de chômage (BIT) de la zone euro tend à la baisse pour chaque année entre 2023 et 2026 pour se stabiliser à 6,3 % entre 2027 et 2029, au Luxembourg, le taux de chômage devrait atteindre son plus haut niveau en 2025 à savoir 5,9 %, pour redescendre à 5,3 % en 2029. À noter que le taux de chômage reflète les personnes disponibles recherchant activement un emploi mais certains pays enregistrent un nombre important de personnes disponibles, souhaitant travailler mais ne cherchant pas d'emploi.

En effet, dans une vue plus large, la capacité excédentaire sur le marché du travail est composée non seulement des chômeurs mais aussi des personnes sous-employées travaillant à temps partiel, des personnes recherchant un emploi mais temporairement indisponibles et également des personnes disponibles pour travailler, qui le souhaitent mais qui ne recherchent pas d'emploi. Par exemple en Italie, les personnes disponibles mais qui ne recherchent pas d'emploi représentent 45 % de la capacité excédentaire sur le marché du travail, au Luxembourg, c'est 22% et seulement 6 % en République tchèque. Le taux de chômage est donc un indicateur qui minimise les capacités excédentaires sur le marché du travail et doit être considéré avec prudence.

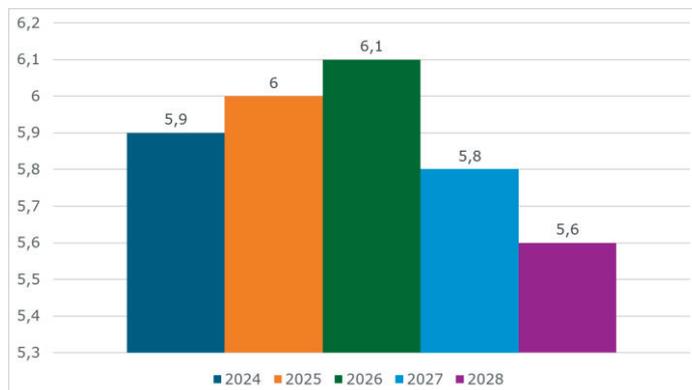
Graphique 16 : Prévisions du taux de chômage BIT, 2023-2029, FMI



Source : FMI, World Economic Outlook Database

Selon les projections mises à disposition par le STATEC, le taux de chômage ADEM tendrait lui aussi à augmenter en 2024 (5,9 %), en 2025 (6,0 %) mais aussi en 2026 (6,1 %) pour enfin reculer à 5,8 % en 2027 et à 5,6 % en 2028. Dans ce cas également, cet indicateur doit être lu avec réserve. En effet, tout comme l'emploi et le chômage « BIT » ne sont pas des indicateurs miroirs, l'emploi et le chômage ADEM peuvent également ne pas aller de pair. En effet, le chômage non renseigné à l'ADEM peut augmenter ou diminuer en fonction de la situation économique et ne pas apparaître dans l'indicateur officiel. D'ailleurs, c'est l'hypothèse que le STATEC formule lors de son conjoncture Flash de juillet 2024 face à la détérioration de l'emploi qui n'a pas été accompagnée d'une hausse importante du chômage ADEM début 2024 : « Ainsi, certains chômeurs découragés semblent être passés à l'inactivité (apparente), face à une expiration des droits aux indemnités et un manque de perspectives d'embauche ».

Graphique 17 : Prévisions du taux de chômage ADEM, 2024-2028, STATEC



Source : Budget pluriannuel, 2025 – 2028, Volume 2 – STATEC

### 1.3.2. Monde, Chine, Etats-Unis

Selon le Fonds Monétaire International, la croissance mondiale devrait s'élever à 3,2 % en 2024 et en 2025. Les marchés émergents et les économies en voie de développement (avec une croissance attendue de plus de 4,2 % en 2024, 2025 et 2026) et les services contribuent bien plus à ces perspectives de croissance que les pays développés et l'industrie. Le commerce mondial augmente moins vite que le PIB et les mesures protectionnistes sont de plus en plus nombreuses depuis la crise sanitaire. En 2023, environ quatre fois plus de mesures protectionnistes que de mesures de libéralisation ont été adoptées. L'inflation devrait se stabiliser et refluer partout dans le monde grâce à la baisse des prix de l'énergie notamment du pétrole. Il y aurait aussi un impact de la baisse des taux de fret maritime des porte-conteneurs, ce qui engendrerait moins de pression et donc une baisse des prix mais l'effet pourrait ne pas être aussi net car de nombreuses routes maritimes restent difficilement praticables. Enfin, les marchés du travail se relâchent, il y a moins de tensions sur le marché du travail avec un nombre de chômeurs plus importants par rapport aux emplois disponibles.

Même si les risques géopolitiques sont un facteur de grande incertitude, l'assouplissement monétaire et la reprise du commerce devrait générer une reprise de l'activité, principalement due au dynamisme des économies émergentes et ce, malgré le ralentissement chinois<sup>20</sup>. Dans les pays avancés, la croissance resterait dynamique aux États-Unis (2,8 % en 2024 et 2,2 % en 2025) et plus modérée en zone euro.

Concernant la Chine et les États-Unis, ils ont en commun de partager une politique budgétaire expansionniste. Tous deux présentent un déficit supérieur à 7 % du PIB et n'hésitent pas à soutenir la demande de manière massive.

#### • Chine

En Chine, le déficit public pour 2022 atteint un record de 7,4 % du PIB avec une dette publique chinoise officielle de 51 % du PIB en 2022 (contre 38 % en 2019), tandis que la dette « élargie », estimée par le FMI en incluant les engagements hors bilan des gouvernements locaux, est passée de 86 % à 110 % du PIB. Au niveau social, les conséquences du ralentissement économique sur l'emploi, notamment pour les jeunes (dont le taux de chômage a atteint en juillet 2022 un record à 19,9 %), représente un défi pour les autorités<sup>21</sup>.

Le rapport de prévisions de printemps 2024 de la Commission européenne, portant spécifiquement sur la Chine<sup>22</sup>, analyse la situation économique actuelle et ses perspectives pour l'année à venir. En

<sup>20</sup> Direction générale du Trésor, Perspectives mondiales à l'automne 2024 : Entre assouplissement monétaire et tensions géopolitiques, septembre 2024

<sup>21</sup> Direction générale du Trésor (France), Chine : indicateurs et conjoncture

<sup>22</sup> Commission européenne : Special Issues - Spring 2024 China's impressive rise and its structural slowdown ahead : implications for the global economy and the EU

2023, l'économie chinoise a subi plusieurs difficultés, notamment une demande intérieure affaiblie, en particulier dans le secteur immobilier, et une faible performance des exportations due au manque de visibilité au niveau mondial. Pour 2024, la Chine devrait connaître une croissance modérée. Le gouvernement chinois prévoit de soutenir cette reprise à travers des mesures de relance budgétaire et un assouplissement monétaire pour stimuler l'investissement et la consommation et cela passera notamment un recours massif à l'endettement public par l'émission d'obligations spéciales pour recapitaliser les banques, lever des restrictions sur le marché de l'immobilier et soutenir financièrement les collectivités locales<sup>23</sup>. Suivant le FMI, les attentes en termes de taux de croissance du PIB sont de 4,8 % pour 2024, 4,5 % pour 2025 et 4,1 % pour 2026. Le rythme de cette croissance continuerait à diminuer jusqu'en 2019 (3,3 %).

Selon Rexecode, la Chine a considérablement augmenté ses parts de marché à l'exportation, souvent au détriment de l'Europe. Cette croissance est principalement alimentée par trois secteurs clés : les voitures, les batteries et les panneaux solaires. La compétitivité chinoise est renforcée par un écart croissant entre ses prix de production et ceux des producteurs européens et américains. En outre, la Chine remplace de plus en plus les produits importés par des produits fabriqués localement. Cette offre domestique est largement subventionnée par le gouvernement chinois. Selon le FMI, la Chine a mis en place 5400 mesures de subventions pour ses entreprises depuis 2009, ce qui représente environ deux tiers des subventions totales des pays du G20.

Pour compenser la baisse de l'investissement résidentiel qu'elle espère enrayer dans le futur, la Chine mise sur l'investissement manufacturier. Cependant, ce modèle présente des limites, notamment une rentabilité souvent absente des entreprises industrielles.

La Chine demeure un acteur central dans les chaînes d'approvisionnement mondiales, et tout changement dans son économie entraîne des répercussions globales. L'Union européenne, qui reste un partenaire commercial important, pourrait être impactée par cette reprise modérée. Les tensions géopolitiques actuelles amènent toutefois l'UE à diversifier ses dépendances commerciales. Enfin, bien que la croissance de la Chine soit moins forte, son rôle dans le commerce international reste crucial et selon le rapport de la Commission européenne, les entreprises européennes pourraient y trouver des opportunités, notamment dans des secteurs comme les technologies vertes et la transformation numérique<sup>24</sup>. Mais il paraît certain, selon Rexecode, que les entreprises étrangères installées en Chine ont maintenant une certaine défiance vis-à-vis des autorités. Ces entreprises tendent à rapatrier les bénéfices réalisés sur le sol chinois dans les pays d'origine, ce qui a fait monter les réserves en cash de certaines sociétés européennes.

#### • *Etats-Unis*

Les États-Unis présentent un déficit total sur l'année civile 2023 de 8 % du PIB et la dette publique américaine est passée de 107,8 % du PIB en 2019 à 124 % en 2023. Mais ces indicateurs ne montrent pas vraiment une situation macroéconomique dégradée mais plutôt, une politique budgétaire expansionniste<sup>25</sup> pour faire face aux enjeux commerciaux mondiaux.

La croissance du PIB devrait ralentir mais néanmoins, se maintenir : 2,8 % en 2024 et 2,2 % en 2025 mais après 2025 le FMI prévoit un ralentissement vacillant entre 2,0 et 2,1 % sur la période 2026-2029. Selon les prévisions<sup>26</sup>, la croissance bénéficierait de l'assouplissement de la politique monétaire, les taux directeurs montrant une tendance à la baisse (4,8 % en 2024 et 3,5 % en 2025). Le marché du travail, bien que toujours robuste, montre des signes de ralentissement avec une baisse des créations d'emplois en août 2024 par rapport à la moyenne annuelle. Le taux de chômage a aussi augmenté de 3,4 % à 4,2 % entre avril et août 2024 et les salaires moyens horaires n'ont que faiblement progressé. L'inflation, après un pic de 9,1 % en juin 2022, est revenue à 2,5 % en août 2024. Cependant, l'inflation sous-jacente, excluant l'alimentation et l'énergie, reste élevée (3,2 %). Bien que le processus de désinflation soit bien engagé, certains facteurs persistent, notamment dans les services de logement.

23 Le Monde, La Chine prête à creuser ses déficits pour soutenir son économie, octobre 2024

24 Commission européenne : Special Issues - Spring 2024 China's impressive rise and its structural slowdown ahead: implications for the global economy and the EU

25 OFCE, Quand les finances publiques dérapent... aux États-Unis, avril 2024

26 DG Trésor, France, Situation économique aux États-Unis - septembre 2024

Enfin, l'administration Biden poursuit une politique budgétaire expansionniste, axée sur des investissements dans les infrastructures, les semi-conducteurs et la transition énergétique, soutenue par plusieurs lois majeures comme l'Infrastructure Investment and Jobs Act et l'Inflation Reduction Act. Toutefois, des incertitudes persistent concernant le budget pour la fin de 2024, avec un risque de shut-down en raison de blocages politiques au Congrès. Selon Rexecode, certains indicateurs comme le jugement des ménages sur leur situation actuelle indiqueraient une récession imminente mais les programmes économiques des démocrates comme des républicains devraient encore creuser le déficit public. Mécaniquement, cette politique budgétaire expansionniste crée ou soutient l'activité ce qui éloignerait, temporairement, le spectre d'une récession.

### 1.3.3. Focus sur les perspectives à moyen-terme au Luxembourg

L'économie luxembourgeoise traverse une période d'ajustement à la suite de la récession mondiale de 2023. Le STATEC<sup>27</sup> prévoit que le Luxembourg reviendra sur la voie de la croissance, mais à un rythme modéré. L'année 2024 devrait enregistrer une hausse du PIB (en volume) de 1,5 % malgré un acquis de croissance faible pour l'ensemble de l'économie au premier semestre (+0,7 %) et négatif pour le seul secteur financier (-1,1 %). L'économie devrait donc connaître une forte reprise au deuxième semestre pour arriver au taux de croissance prévu. En 2025, celui-ci devrait atteindre 2,7 %, ce qui marque un rebond par rapport à la stagnation antérieure. Entre 2026 et 2028, le taux de croissance devrait se maintenir à 2,7 % en moyenne.

Cependant, comme déjà mentionné ci-dessus, le rythme de croissance de l'emploi devrait s'accélérer progressivement et de manière soutenue à partir de 2027 : les gains d'emploi seront limités avec +0,9 % en 2024, autour des +1,5 % en 2025 et 2026, et plus de 2 % en 2027 et 2028 et, le taux de chômage devrait atteindre 5,9 % en 2024, 6,0 % en 2025 et 5,6 % à la fin 2028, ce qui est bien supérieur à la moyenne sur la période 1995-2003 (4,6 %).

Le ralentissement de l'inflation au Luxembourg se poursuit, avec une prévision de 2,3 % pour 2024 (contre 3,7 % en 2023) et de 2,6 % pour 2025, en partie en raison de la levée partielle des boucliers tarifaires sur l'électricité. À moyen terme, l'inflation devrait passer sous 2 %, tandis que les hausses salariales, soutenues par une meilleure productivité, dépasseraient l'inflation d'un point en moyenne.

Les émissions de CO<sub>2</sub> au Luxembourg sont en baisse depuis plusieurs années, principalement grâce à la diminution des ventes de carburants. Cette tendance s'est accentuée dernièrement avec la crise du Covid-19 et la hausse des prix de l'énergie, mais elle ralentit légèrement. En 2023, les ventes de carburants ont baissé de 2 %. À moyen terme, la transition vers les voitures électriques devrait renforcer cette baisse, impactant également les recettes fiscales liées aux carburants, jusqu'ici, l'effet « prix », dû à la hausse de la taxation, avait surcompensé l'effet « volume » à cause du recul des ventes.

Les prévisions économiques du STATEC mettent aussi l'accent sur l'importance de l'ajustement des **politiques fiscales et des investissements publics** pour soutenir la croissance. Il estime que les mesures de politique économique relèveraient la croissance du PIB d'environ 1% mais que les effets disparaîtraient à moyen terme et finiraient par ralentir la croissance de l'activité surtout en 2026 (- 0.9 point de % sur la croissance du PIB en vol.).

En résumé, le Luxembourg connaît une reprise progressive avec des perspectives de croissance économique positives mais limitées. Toutefois, l'emploi et l'inflation resteront des points de vigilance, influencés par des politiques nationales et des dynamiques économiques internationales.

<sup>27</sup> STATEC, Prévisions mises à jour pour 2024 et 2025 et projections à moyen terme, septembre 2024

Tableau 2 : Prévisions globales

	2024	2025	2026	2027	2028
PIB en valeur (mia EUR)	81,85	86,68	91,21	95,88	101,26
PIB en valeur (en %)	3,2	5,9	5,2	5,1	5,6
PIB en volume (en %)	1,5	2,7	2,0	3,2	3,0
Emploi total intérieur	0,9	1,5	1,6	2,2	2,5
Taux de chômage (définition ADEM en %)	5,9	6,0	6,1	5,8	5,6
Indice des prix à la consommation (IPCN)	2,3	2,6	1,7	1,5	1,8
Écart de production (en %)	-2,7	-2,4	-2,8	-2,0	-1,4

Notes : Les explications sur l'évolution macroéconomique se trouvent dans le chapitre A de l'exposé des motifs du projet de budget 2025. – Sauf indication contraire, les chiffres présentent des variations en %.

Source : Budget pluriannuel, 2025 – 2028, Volume 2 – STATEC

## 1.4. Situation du marché de l'emploi

### 1.4.1. Vue d'ensemble du marché du travail de la population résidente

Au deuxième trimestre 2024, 74,5 % des résidents luxembourgeois entre 20 et 64 ans ont un emploi<sup>28</sup> contre 75,4 % un an auparavant, enregistrant un recul de 0,9 points de pourcentage – pp. en un an. Ce repli n'est pas observé pour toutes les catégories de travailleurs. En effet, le taux d'emploi des 25-54 ans s'est **contracté de 1,7 pp.** passant de 86,9 % à 85,2 % tandis que le **taux d'emploi des 55-64 ans a progressé de + 3,2 pp.** sur la même période.

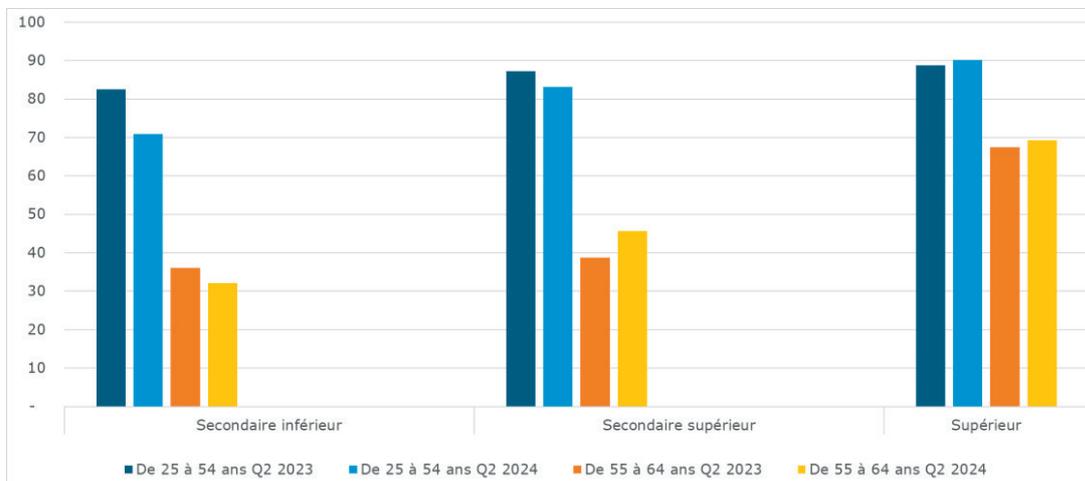
De même, l'évolution annuelle diffère selon le niveau d'éducation : les taux d'emploi des personnes entre 25 et 54 ans **ayant atteint tout au plus le niveau du secondaire inférieur** est passé de 82,5 % à 70,9 % (-11,6 pp.). Parmi les personnes entre **25 et 54 ans**, le taux d'emploi recule aussi pour les personnes ayant atteint tout au plus **l'enseignement secondaire supérieur (- 4,1 pp.) au deuxième trimestre 2024 par rapport au même trimestre de l'année précédente**. Pour les 55-64 ans, le taux d'emploi a progressé pour les personnes ayant atteint au moins le niveau du secondaire supérieur (ou post-secondaire) (+ 6,9 pp.) ou de l'enseignement supérieur (+1,7 pp.). En revanche, les taux d'emploi des personnes âgées entre 55-64 ans avec un niveau d'éducation faible recule de 3,9 pp. Comme mentionné ci-dessus, la baisse du taux d'emploi peut se refléter dans l'augmentation de la demande d'emploi mais aussi dans celle de la population inactive.

<sup>28</sup> Dans le cadre de l'Enquête des forces de travail, une personne à l'emploi est une personne qui, au cours de la semaine de référence, appartenait à l'une des catégories suivantes :

- les personnes qui, au cours de la semaine de référence, ont travaillé au moins 1 heure contre rémunération ou profit, y compris les travailleurs familiaux contribuant à l'entreprise ;
- les personnes ayant un emploi ou une entreprise qui n'étaient temporairement pas au travail au cours de la semaine de référence mais qui avaient un lien avec leur emploi, lorsque les groupes suivants ont un lien avec leur emploi : les personnes qui ne sont pas au travail en raison de vacances, d'aménagements du temps de travail, de congés de maladie, de congés de maternité ou de paternité ; les personnes en formation liée à l'emploi ; les personnes en congé parental, qui reçoivent et/ou ont droit à un revenu ou à des prestations liées à l'emploi, ou dont le congé parental devrait durer 3 mois ou moins ; les travailleurs saisonniers pendant la basse saison, lorsqu'ils continuent à effectuer régulièrement des tâches et des fonctions pour leur emploi ou leur entreprise, à l'exclusion de l'accomplissement d'obligations légales ou administratives ; les personnes temporairement absentes du travail pour d'autres raisons lorsque la durée prévue de l'absence est de 3 mois ou moins ;
- les personnes qui produisent des biens agricoles dont la majeure partie est destinée à la vente ou au troc.

Cette définition suit les directives de l'Organisation internationale du travail (OIT).

Graphique 18 : Taux d'emploi par classe d'âge et niveau d'éducation atteint, 2ème trimestre 2023 et 2ème trimestre 2024 (En % de la population de chaque catégorie)



Source : Eurostat (lfsi\_educ\_q)

Au deuxième trimestre 2024, le taux d'emploi, donc équivalent à 74,5 %, se décompose comme suit : 61,9 % de la population résidente travaillent à temps plein, 10,3 % travaillent à temps partiel et ne souhaitent pas travailler plus et 2,1 % travaillent à temps partiel et voudraient travailler plus.

Le chômage au sens du Bureau international du travail (BIT) regroupe l'ensemble des personnes qui n'ont pas d'emploi, qui sont disponibles pour travailler dans les deux semaines et qui ont recherché activement un emploi durant les quatre semaines précédentes. Au deuxième trimestre 2024, il concernait environ 19 000 personnes résidentes (4,5 % de l'ensemble de la population entre 20 et 64 ans). Toutefois, parmi les personnes considérées comme inactives, environ 14 000 personnes soit recherchent un emploi mais ne sont pas disponibles pour travailler immédiatement (1,4 % de la population), soit sont disponibles pour travailler et le souhaiteraient mais ne recherchent pas d'emploi (1,9 %).

Enfin, 17,9 % des personnes entre 20 et 64 ans ne sont ni à l'emploi, ne recherchent pas d'emploi et n'expriment pas la volonté de travailler (p.ex. étudiants, retraités, personnes en invalidité, qui s'occupent de proches, etc.).

Ces résultats montrent qu'en plus des personnes répondant strictement aux critères du chômage au sens du BIT, un nombre important de personnes ont un lien étroit avec le marché du travail. En effet, la main d'œuvre sous-utilisée ou la capacité excédentaire sur le marché du travail comme identifiée dans le graphique précédent représente **11,9 % de la population active étendue**, celle-ci regroupant d'une part les personnes à l'emploi (en ce compris les personnes sous-employées travaillant à temps partiel) et d'autre part, la capacité excédentaire qui ne travaillent pas c'est-à-dire les chômeurs au sens du BIT, les personnes qui recherchent un emploi mais ne sont pas disponibles et les personnes disponibles, qui souhaitent travailler mais ne recherchent pas activement un emploi.

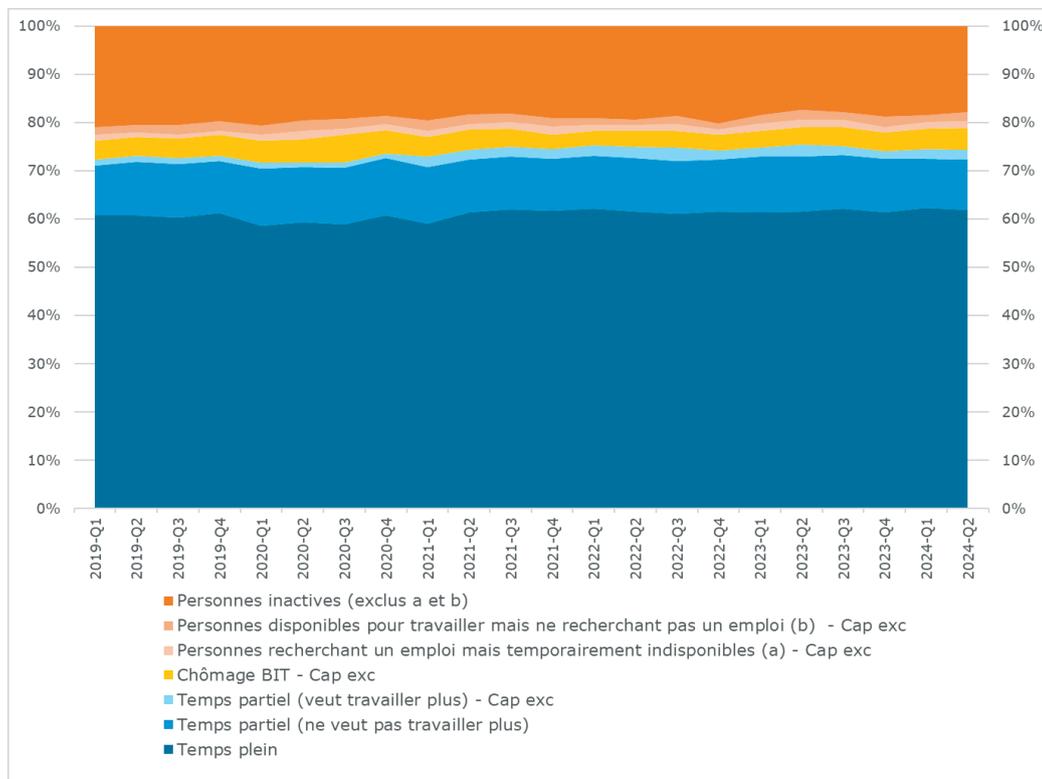
La capacité excédentaire représente 10,3 % de la population active étendue âgée entre 25 et 54 ans, et 10,9 % de celle âgée entre 55 et 64 ans. Des **différences significatives apparaissent selon le niveau d'éducation** des personnes entre 25 et 74 ans<sup>29</sup> : les capacités excédentaires sur le marché du travail représentent au deuxième trimestre 2024, 18,6 % de la population active étendue ayant atteint tout au plus le niveau du secondaire inférieur (environ 8 600 personnes), 10,5 % de la population active étendue ayant atteint tout au plus le niveau du secondaire supérieur (ou post-secondaire) (environ 9 200 personnes) et 8,5 % de la population active étendue ayant atteint un niveau de l'enseignement supérieur (environ 16 500 personnes). Par rapport au deuxième trimestre 2019, cette capacité excédentaire sur le marché du travail a augmenté de + **2,0 pp** pour les personnes avec un niveau d'éducation faible, + **1,8 pp** pour celles avec un niveau d'éducation moyen et + **2,1 pp** pour celles avec un niveau

<sup>29</sup> Cette classe d'âge est plus adaptée pour des comparaisons sur base du niveau d'éducation car elle permet de considérer la majorité des personnes ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur

d'éducation élevé. Tous niveaux d'éducation confondus, les capacités excédentaires des personnes entre 25 et 74 ans s'élevaient à 10,4 % au deuxième trimestre 2024 contre 9,0 % au même trimestre 2019.

Par ailleurs, un autre constat intéressant est que, selon l'Enquête des forces de travail<sup>30</sup>, plus de la moitié des personnes au chômage entre 20 et 64 ans au sens du BIT depuis moins d'un an (53 %) et un tiers des personnes au chômage au sens du BIT depuis plus d'un an (36 %) en 2022<sup>31</sup> ne seraient pas inscrites à l'ADEM. Ces résultats suggèrent que certaines personnes non répertoriées par l'administration comme chômeuse pourraient et voudraient réintégrer le marché du travail. Il pourrait être utile de pouvoir les cibler ou de promouvoir l'inscription de ces personnes au Service public de l'emploi.

*Graphique 19 : Population résidente au Luxembourg entre 20 et 64 ans selon le statut professionnel, 2009-2023 (En % de la population totale entre 20 et 64 ans)*



Note : Cap exc. = capacité excédentaire sur le marché du travail

Source : Eurostat (lfsi\_emp\_q, lfsi\_sla\_q, lfsi\_sup\_q, lfsi\_pt\_q)

#### 1.4.2. L'emploi national, les frontaliers et le chômage

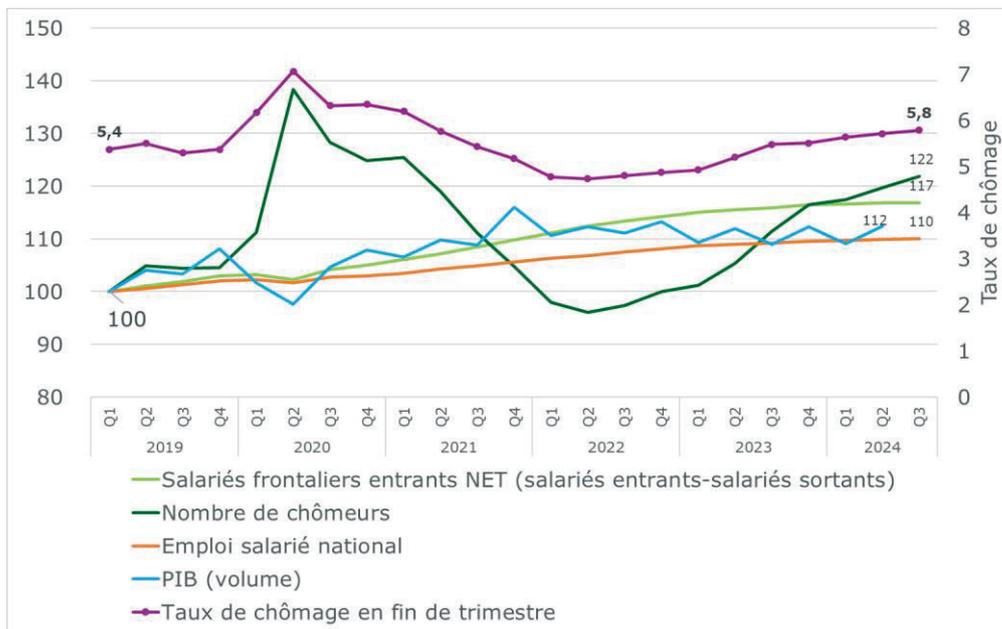
Le chômage tel que rapporté par l'ADEM diffère de la définition du Bureau international du travail. En effet, ce dernier se définit sur base de critères administratifs. Selon l'ADEM, un demandeur d'emploi résident disponible est une personne inscrite à l'ADEM qui réside sur le territoire luxembourgeois et qui à la date du relevé statistique n'est ni en emploi, ni affectée à une mesure pour l'emploi, ni en congé de maladie ou de maternité. En septembre 2024, il y avait 18.179 demandeurs d'emploi (en données corrigées des variations saisonnières) ce qui correspond à 5,8 % de taux de chômage.

Le graphique ci-dessous montre les évolutions relatives par rapport à la situation au premier trimestre 2019 (Q1 2019=100). Visiblement, le **nombre de chômeurs** connaît une tendance à la hausse

<sup>30</sup> Eurostat : lfsa\_ugadra

retrouvant des niveaux historiques enregistrés lors de la crise de la dette en zone euro ou lors de la crise du COVID-19. L'emploi salarié des frontaliers « net » a augmenté de 17 % entre le premier trimestre 2019 et le 3ème trimestre 2024 contre + 10 % pour l'emploi salarié national (résident). Au total, l'emploi salarié intérieur a augmenté de 13 %. Entre le premier trimestre 2019 et le deuxième trimestre 2024, le PIB a lui augmenté de 12 %. Toutefois, il est important de rappeler qu'autant la théorie économique que les études empiriques<sup>32</sup> montrent un décalage entre les cycles économique et l'emploi. Les entreprises ont tendance à ajuster leurs effectifs de manière plus lente que la production en raison des coûts liés à l'embauche et au licenciement, de l'incertitude quant à la pérennité de la reprise, et des délais pour observer une demande stable. L'ampleur du décalage entre croissance du PIB et emploi est courant et dépend de nombreux facteurs comme la nature de la croissance, les gains de productivité, et les conditions du marché du travail. Pour que la croissance économique se traduise en création d'emplois, il est souvent nécessaire que les conditions structurelles favorisent l'embauche et que les secteurs en croissance soient **créateurs d'emplois**.

*Graphique 20 : Evolution de l'emploi national, des salariés entrants nets, du nombre de chômeurs résidents et du PIB (Q1 2019 = base 100) et évolution du taux de chômage – données désaisonnalisées*



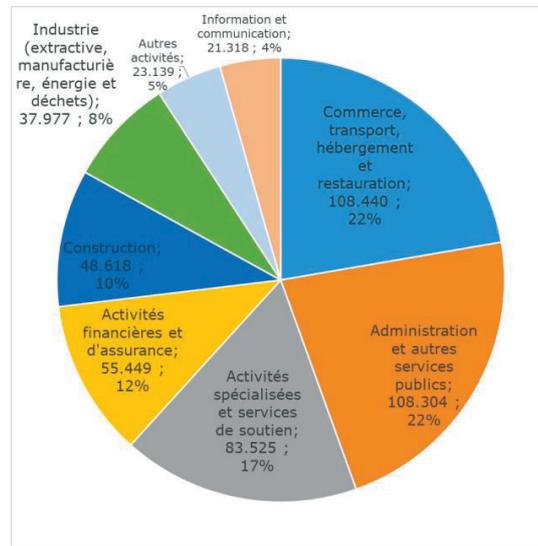
Note : les données emploi et chômage correspondent à la moyenne trimestrielle calculée sur base des données mensuelles désaisonnalisées – les données « PIB » correspondent Produit Intérieur Brut au prix du marché (B1\*G) en volume aux prix de l'année précédente chaînés ; année de référence = 2015) (en millions EUR) – Dans le deuxième graphique le PIB est représenté par sa moyenne mobiles sur deux périodes (fin de période Q2 2024)

Source : STATEC

Au deuxième trimestre 2024, plus d'un travailleur sur cinq travaillait dans le commerce, le transport ou l'hébergement et la restauration (22 %), la même proportion dans le secteur de l'administration et autres services publics (22 %), 17 % dans les activités spécialisées et services de soutien et 11 % dans les activités financières et d'assurance. Ceci montre l'hyper-tertiarisation de l'économie luxembourgeoise. En effet, l'industrie et la construction compte moins d'une personne à l'emploi sur cinq au Luxembourg au deuxième trimestre 2024.

<sup>32</sup> BNB, La relation entre croissance économique et emploi, 2015

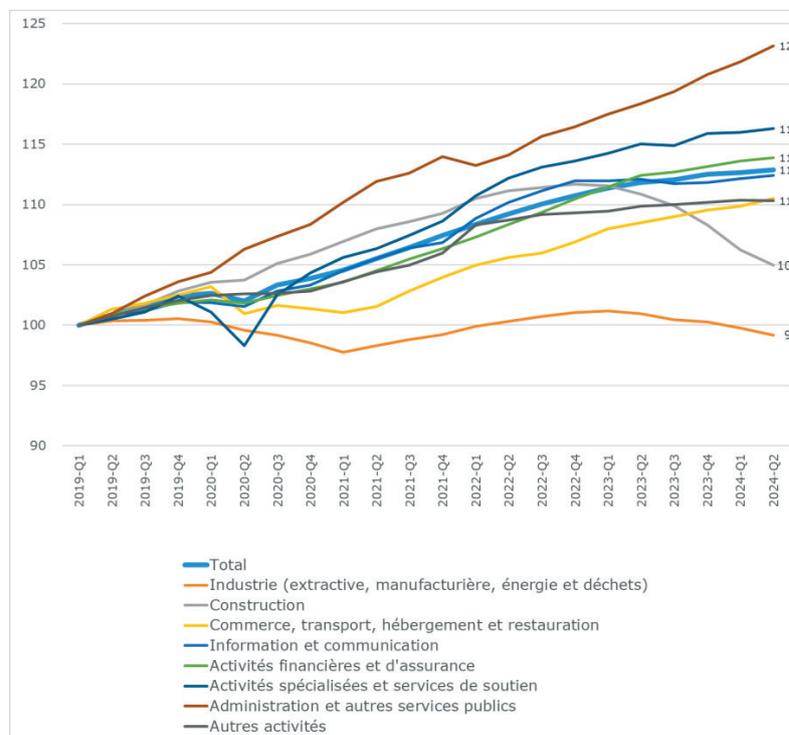
Graphique 21 : Emploi intérieur par branche d'activité, 2ème trimestre 2024 (données corrigées des variations saisonnières)



Source : STATEC, calculs CSL

L'emploi ne suit pas la même évolution pour chacun des secteurs. En prenant le premier trimestre 2019 comme référence (base 100 = Q1 2019), c'est l'emploi dans l'administration et autres services publics qui a augmenté le plus sur la période Q1 2019-Q2 2024 (+23 %), suivi par celui des activités spécialisées et services de soutien (+ 16 %) et celui des activités financières et d'assurance (+ 14 %). L'emploi dans le secteur de la construction a fléchi en début d'année 2023 mais reste de peu supérieur au niveau enregistré au premier trimestre 2019 (+ 5 % sur toute la période).

Graphique 22 : Evolution de l'emploi intérieur par branche d'activité, Q1 2019-Q2 2024 (données corrigées des variations saisonnières) (Q1 2019=100)



Source : STATEC, calculs CSL

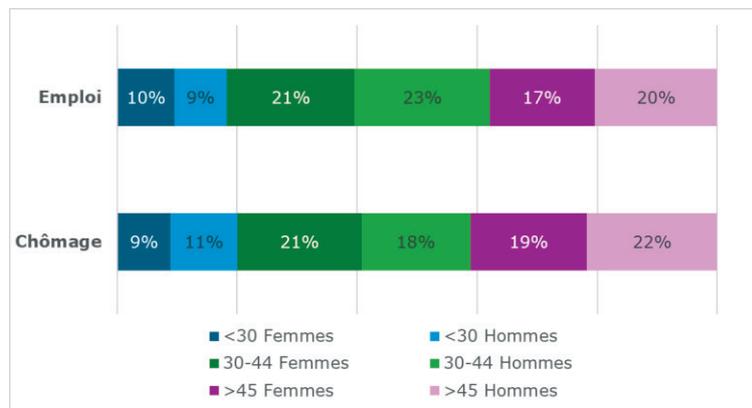
### 1.4.3. Profil des demandeurs d'emploi résidents

Selon l'ADEM, 17 733 demandeurs résidents étaient inscrits fin septembre 2024.

→ Age

Les plus de 45 ans représentent 41 % de la demande d'emploi contre 37 % de l'emploi résident (au deuxième trimestre 2024). Les personnes entre 30 et 44 ans sont, elles, proportionnellement plus nombreuses dans l'emploi (44 %) que dans la demande d'emploi (39 %). Pour les moins de 30 ans, l'écart n'est que de 1 pp. L'écart le plus important est observé chez les hommes entre 25 et 54 ans : ceux-ci représentent 23 % de l'emploi mais seulement 18 % de la demande d'emploi.

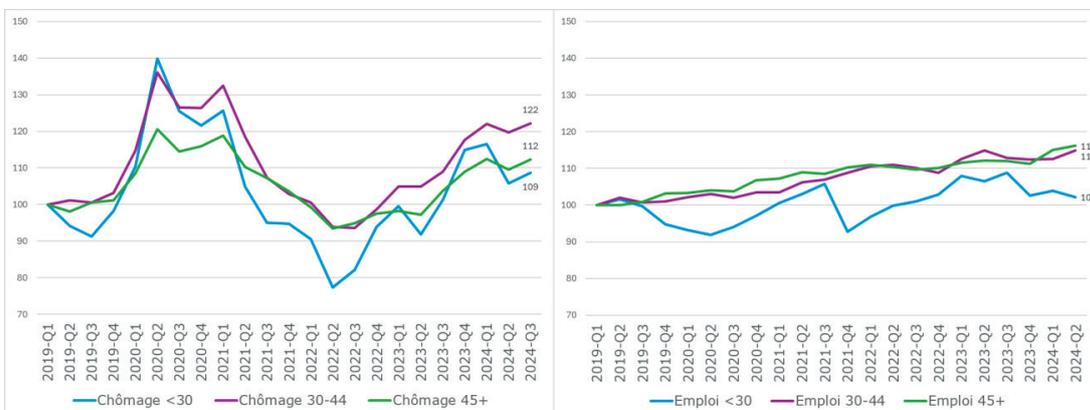
Graphique 23 : Personnes à l'emploi et dans la demande d'emploi par sexe et classe d'âge (En % du total de l'emploi/ de la demande d'emploi)



Source : Eurostat, ADEM

En prenant le premier trimestre 2019 en référence, l'évolution de la demande d'emploi est plus forte pour les 30-44 ans (+22 %) que pour les autres catégories (les 45 ans et + ont progressé de 12 % et les moins de 30 ans de 9 %) entre le premier trimestre 2019 et le troisième trimestre 2024. Les tendances ne sont toutefois pas les mêmes pour les personnes en emploi. Plus précisément, le nombre de personnes à l'emploi de plus de 45 ans a augmenté de 16 % tandis que les 30-44 ans de 15 % et les moins de 30 ans de 2 % sur la même période.

Graphique 24 : Evolution du nombre de résidents demandeurs d'emploi et du nombre de résidents à l'emploi par classe d'âge (Q1 2019=100), Q1 2019-Q2 2024



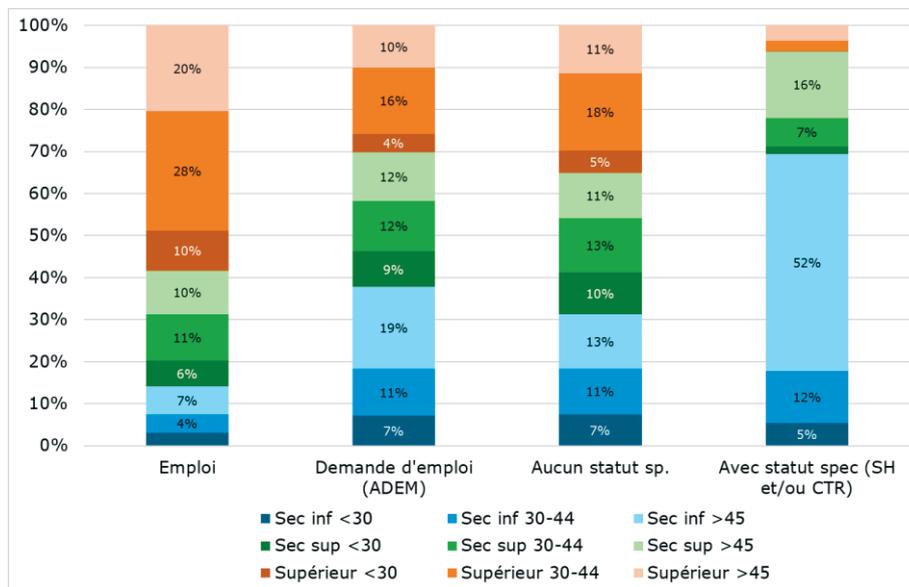
Source : Eurostat, ADEM (pour la demande d'emploi, le trimestre est calculé comme moyennes des données mensuelles), rupture de série pour l'emploi en 2021.

## → Niveau d'éducation

Les qualifications sont un autre point essentiel à prendre en compte dans les mesures à destination des demandeurs d'emploi. Près d'un tiers des demandeurs d'emploi résidents inscrits à l'ADEM a un niveau de l'enseignement supérieur (30 % contre 58 % dans l'emploi- en rouge dans le graphique ci-dessous), un autre tiers a atteint tout au plus le secondaire supérieur (33 % contre 27 % dans l'emploi) et 37 % a atteint tout au plus l'enseignement secondaire inférieur (contre 14 % des personnes à l'emploi).

De plus, la moitié des demandeurs d'emploi résidents (52 %) avec un statut spécifique a plus de 45 ans et a atteint au maximum un niveau du secondaire inférieur.

Graphique 25 : Résidents à l'emploi et demandeurs d'emploi résidents (ADEM) avec ou sans statut spécifique

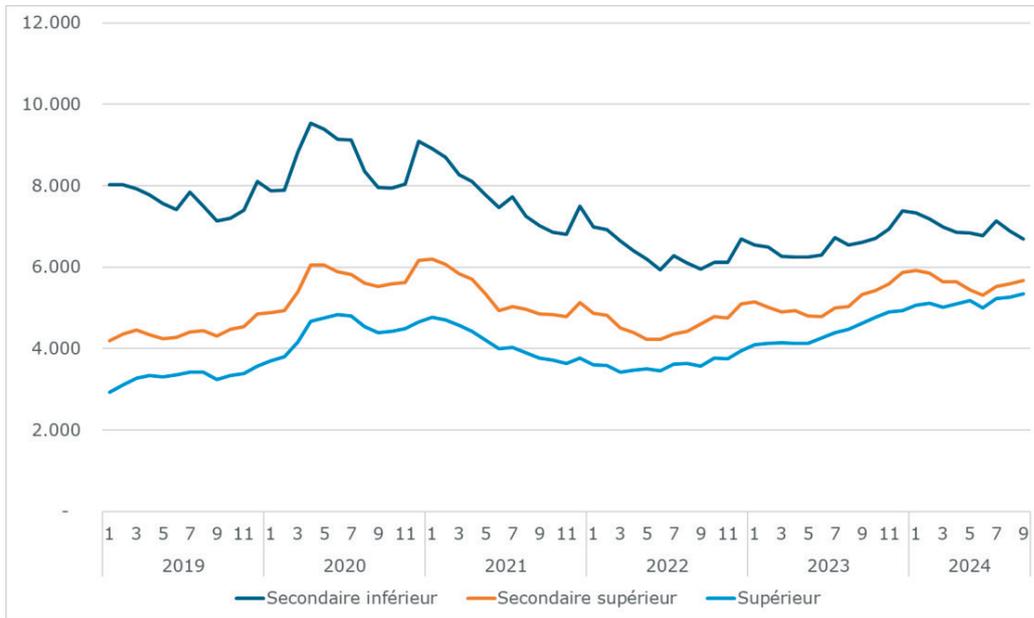


Note : Données emploi : 2ème trimestre 2024, données chômage ADEM septembre 2024

Source : Eurostat, ADEM

Depuis mi-2022, le nombre de demandeurs d'emploi diplômés de l'enseignement supérieur augmente plus vite que le nombre de demandeurs d'emploi ayant un niveau d'éducation inférieur. Entre septembre 2023 et septembre 2024, le nombre de demandeurs d'emploi de l'enseignement supérieur a augmenté de 30 % contre 16 % pour ceux diplômés du secondaire supérieur et 11 % pour ceux ayant atteint tout au plus l'enseignement du secondaire inférieur. Cette tendance vient confirmer ce qui avait déjà été observé entre septembre 2022 et septembre 2023 quand la demande d'emploi avait augmenté de respectivement 16 %, 7 % et 1 %.

Graphique 26 : Evolution des demandeurs d'emploi selon le niveau de qualification 2019-2024



Source : Adem

→ Concentration sur quelques métiers

En septembre 2024, deux tiers des demandeurs d'emploi se concentrent dans quatre grandes catégories de métiers : les services à la personne et à la collectivité (22 %) ; le support à l'entreprise (22 %) ; le commerce, la vente et la grande distribution (10 %) ; et, l'hôtellerie, la restauration, le tourisme, les loisirs et l'animation (10 %).

Dans une vue plus détaillée, 58 % des demandeurs d'emploi se sont positionnés sur les métiers suivants, qui comptent chacun plus de 500 demandeurs d'emploi : secrétariat et assistance (1.885), nettoyage et propreté industriels (1.554), production culinaire (962), le personnel de conduite du transport routier (925), l'aide à la vie quotidienne (823), le commerce non alimentaire et de prestations de confort (706), la sécurité privée (630), le second œuvre (615), comptabilité et gestion (563), le service (561), les espaces naturels et espaces verts (525) et la grande distribution (501).

Graphique 27 : Les métiers de la demande d'emploi résidente, septembre 2024

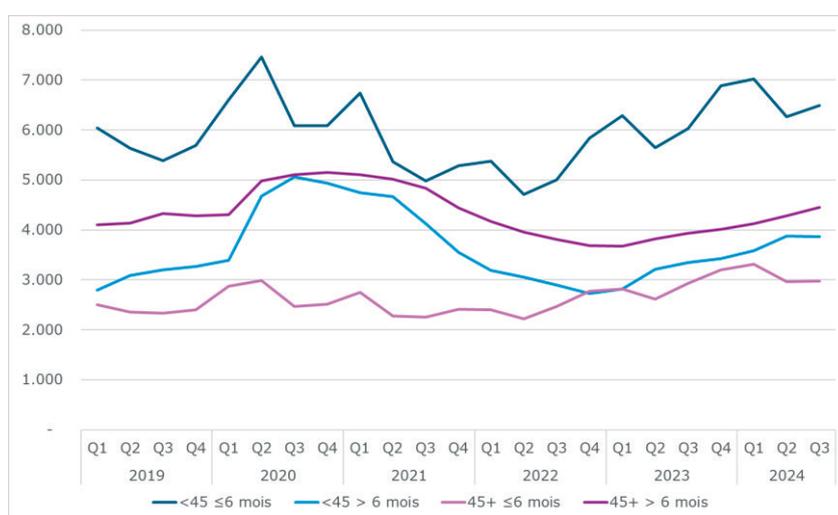


Source : ADEM

→ Inactivité

Le nombre de demandeurs d'emploi résidents et inactifs depuis moins de 6 mois a la particularité de fluctuer plus fortement par rapport à l'activité économique, peu importe la catégorie d'âge, ce qui reflète un besoin variable de main d'œuvre selon la période de l'année et la conjoncture. Depuis le deuxième trimestre 2022, le nombre de demandeurs d'emploi depuis 6 mois ou moins tend à croître, cette tendance à la hausse est particulièrement visible pour les moins de 45 ans (en bleu foncé dans le graphique ci-dessous). Cette tendance qui s'étale sur 10 trimestres s'explique par la situation économique morose de 2023, un redressement modéré attendu en 2024 et le décalage entre la croissance économique et le marché de l'emploi. Cette hausse jointe à l'incapacité du marché du travail à réintégrer les chômeurs dans l'emploi s'est directement répercutée sur le nombre de demandeurs d'emploi ayant plus de 6 mois d'inactivité, observée à partir du premier trimestre 2023.

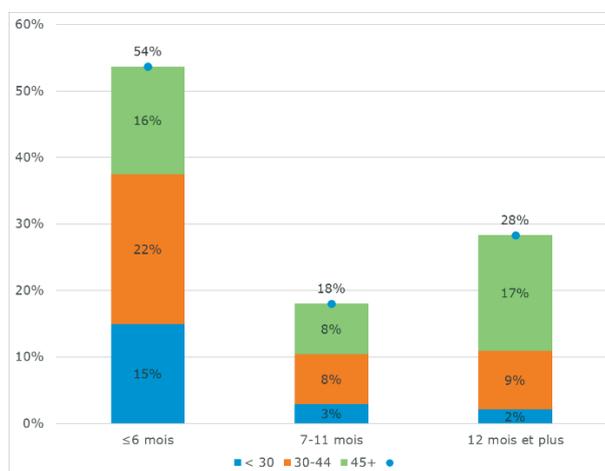
Graphique 28 : Demandeurs d'emploi par classe d'âge et durée d'inactivité, 2019-2024



Source : ADEM

En septembre 2024, plus d'un quart des demandeurs d'emploi (28 %) sont inactifs depuis plus d'un an, majoritairement des personnes de plus de 45 ans. Cette situation s'explique par le fait que les chances de réinsertion dans l'emploi sont plus faibles que pour les plus jeunes.

Graphique 29 : Demandeurs d'emploi par classe d'âge et durée d'inactivité, septembre 2024



Source : ADEM

#### 1.4.4. Les demandeurs d'emploi avec statut spécifique

En septembre 2024, 1.846 résidents et 2.068 non-résidents étaient inscrits comme demandeurs d'emploi **en capacité de travail réduite**<sup>33</sup> (CTR), c'est-à-dire en procédure de reclassement externe. Autant parmi les résidents que les non-résidents, **83 %** de ces demandeurs d'emploi avaient **45 ans ou plus**.

Entre le début de l'année 2019 et la fin de l'année 2022, les **demandeurs d'emploi résidents CTR** de 45 ans et plus ont enregistré une tendance à la baisse assez significative. Cette diminution a également été observée pour les **demandeurs d'emploi résidents bénéficiant de l'indemnité professionnelle d'attente**<sup>34</sup>. Mais depuis le début de l'année 2023, le nombre de demandeurs d'emploi résidents CTR est reparti à la hausse mais sans impact fort sur le nombre de bénéficiaires de l'indemnité professionnelle d'attente qui, lui, tend à être stable depuis début 2023. Pour les moins de 45 ans, le même phénomène apparaît mais dans une moindre mesure.

Les **non-résidents CTR** ne présentent pas tout à fait la même tendance. Entre 2019 et mi-2021, les non-résidents CTR de plus de 45 ans ont enregistré une très légère tendance à la baisse mais à partir de fin 2021, leur nombre a augmenté : +22 % entre septembre 2021 et septembre 2024. Les **bénéficiaires de l'indemnité professionnelle d'attente** de 45 ans ou plus avaient aussi amorcé une légère diminution entre 2019 et la mi-2022, mais leur nombre semble lui aussi repartir à la hausse atteignant 1.389 bénéficiaires en septembre 2024. Depuis le début 2024, le nombre de demandeurs d'emploi CTR non-résidents de moins de 45 ans progresse aussi (+ 29 % entre janvier et septembre). Toutefois, leur nombre est beaucoup plus faible (352 personnes) que celui des 45 ans et plus. Comme pour les résidents, les bénéficiaires non-résidents de l'indemnité professionnelle d'attente ayant moins de 45 ans ne montrent pas de tendance à la hausse soutenue.

Par ailleurs, le nombre de salariés handicapés<sup>[2]</sup> de 45 ans ou plus diminue de manière continue sur toute la période 2019-2024 alors que pour les moins de 45 ans, il reste plus ou moins stable.

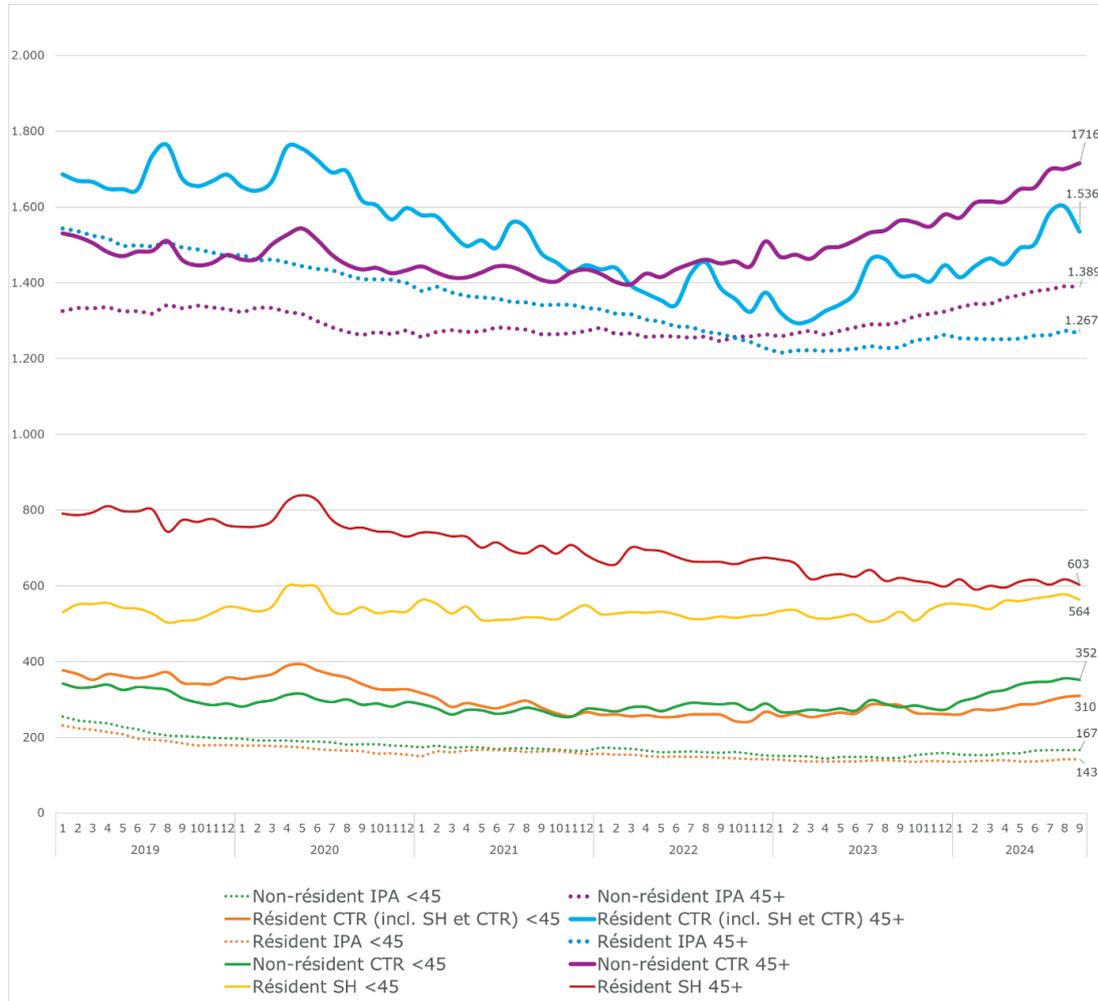
33 Un demandeur d'emploi à capacité de travail réduite est une personne qui bénéficie d'une décision de reclassement externe en application des articles L.551-1 et suivants du Code du travail

34 Indemnité octroyée aux personnes bénéficiant du statut de personne en reclassement professionnel arrivant au terme de leurs droits à l'indemnité chômage (y compris prolongation) et pouvant se prévaloir 1) d'une aptitude au dernier poste de travail avant le reclassement d'au moins 5 ans ou 2) d'une ancienneté de service d'au moins 5 ans dans l'entreprise ayant fait l'objet du reclassement professionnel externe.

[2] Le Code du travail définit le salarié handicapé comme toute personne qui présente une diminution de sa capacité de travail de 30% au moins, survenue par suite, soit :

- d'un accident de travail auprès d'une entreprise légalement établie sur le territoire luxembourgeois ;
- d'événements de guerre ou de mesures de l'occupant ;
- d'une déficience physique, mentale, sensorielle ou psychique et/ou en raison de difficultés psychosociales aggravant la déficience ; et qui est reconnue apte à exercer un emploi salarié sur le marché du travail ordinaire ou dans un atelier protégé.

Graphique 30 : Demandeurs d'emploi par statut spécifique et bénéficiaires de l'indemnité professionnelle d'attente, 2019-septembre 2024



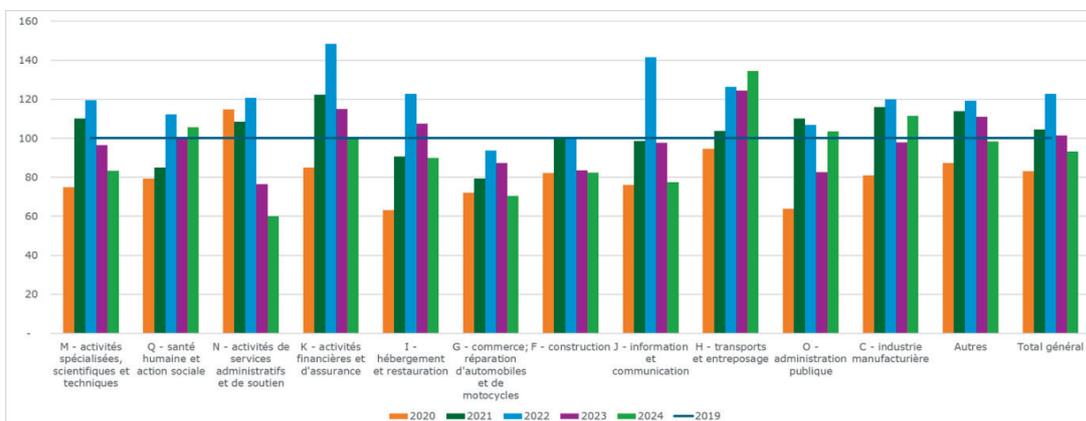
Source : ADEM

#### 1.4.5. Les offres d'emploi

Entre janvier 2024 et septembre 2024, 28.617 postes ont été déclarés à l'ADEM, enregistrant une diminution de 8% par rapport à la même période de 2023 et de 24% par rapport à la même période de 2022. Les secteurs ayant déposé le plus d'offres à l'ADEM en 2024 sont les activités spécialisées, scientifiques et techniques (3 916), la santé humaine et action sociale (3 651), les activités de services administratifs et de soutien (2 929), les activités financières et d'assurance (2 511) et l'hébergement et la restauration (2 251).

Comparé à 2019, les diminutions les plus importantes ont été observées dans le secteur des activités de services administratifs et de soutien (-40 %), du commerce ; réparation d'automobiles et de motos (- 30 %), de l'information et de la communication (-22%), et le secteur de la construction (- 18 %).

Graphique 31 : Postes déclarés à l'ADEM par secteur d'activité, janvier – septembre 2019-2024 (2019=100)



Source : ADEM

### 1.5. Les faillites

Selon la définition utilisée par le STATEC, une faillite correspond à « un état dans lequel une unité légale, personne physique ou morale, a cessé ses paiements et n'arrive plus à se procurer du crédit auprès des banques, des fournisseurs ou créanciers. L'unité peut continuer d'exister après la clôture de la faillite, tandis qu'elle cesse définitivement d'exister en cas de dissolution ou de liquidation ». Le nombre de faillites correspond au nombre de décisions déclaratives de faillites (« ouverture et réouverture ») déduction faite du nombre de faillites rapportées (ou annulées).

Sur les trois premiers trimestres 2024, 837 entreprises ont été déclarées en faillite, selon les données du ministère de la Justice et du STATEC. Le **nombre de faillites a augmenté de 20 %** par rapport à la même période de l'année précédente, **et de 10 % pour l'économie réelle** (c'est-à-dire hors holdings et fonds de placement).

Considérant le premier semestre 2024<sup>35</sup> pour lequel les données détaillées sont disponibles, les faillites ont entraîné 1 703 pertes d'emplois (+ 27 % par rapport à l'année passée).

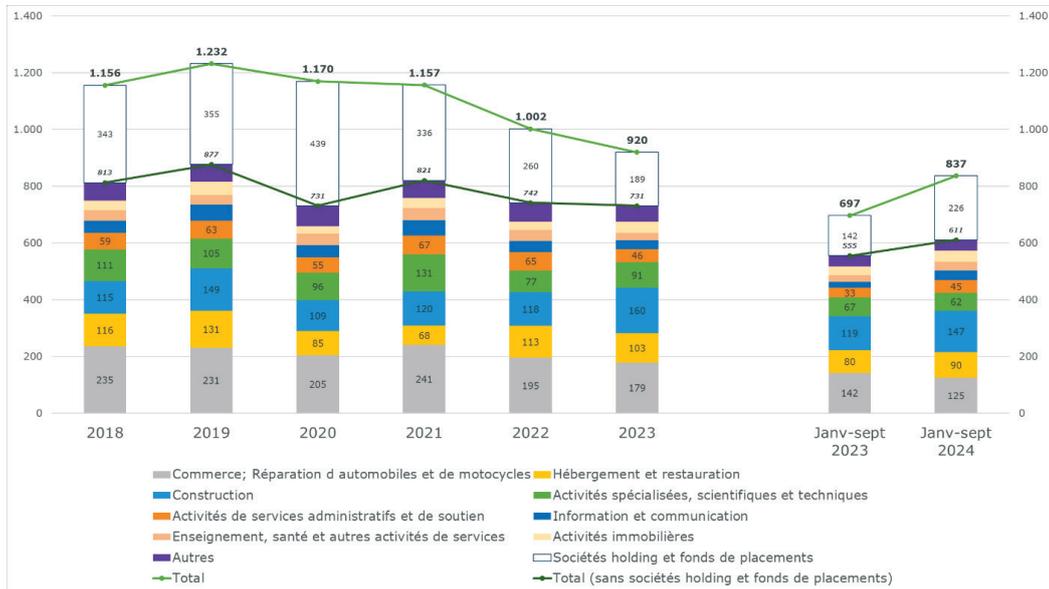
Les faillites dans le secteur de la construction ont considérablement augmenté, atteignant le nombre de 147 entre janvier et septembre 2024, soit une hausse de 24% par rapport à la même période en 2023. Sur le premier semestre 2024, le secteur de la construction a enregistré 800 pertes d'emploi consécutives à des faillites, ce qui représente 47 % des pertes d'emploi totales à la suite de faillites.

Le secteur du commerce a, lui, enregistré 125 faillites sur les trois premiers trimestres (- 12 % par rapport à la même période en 2023) et 204 pertes d'emploi sur le premier semestre.

Dans le secteur de l'Horeca, les faillites ont également progressé de janvier en septembre 2024, passant à 90, soit 10 de plus par rapport à 2023. Les pertes d'emplois sur les six premiers mois dans le secteur de l'Horeca (324 pertes) égalisent celles dans le secteur des autres services financiers.

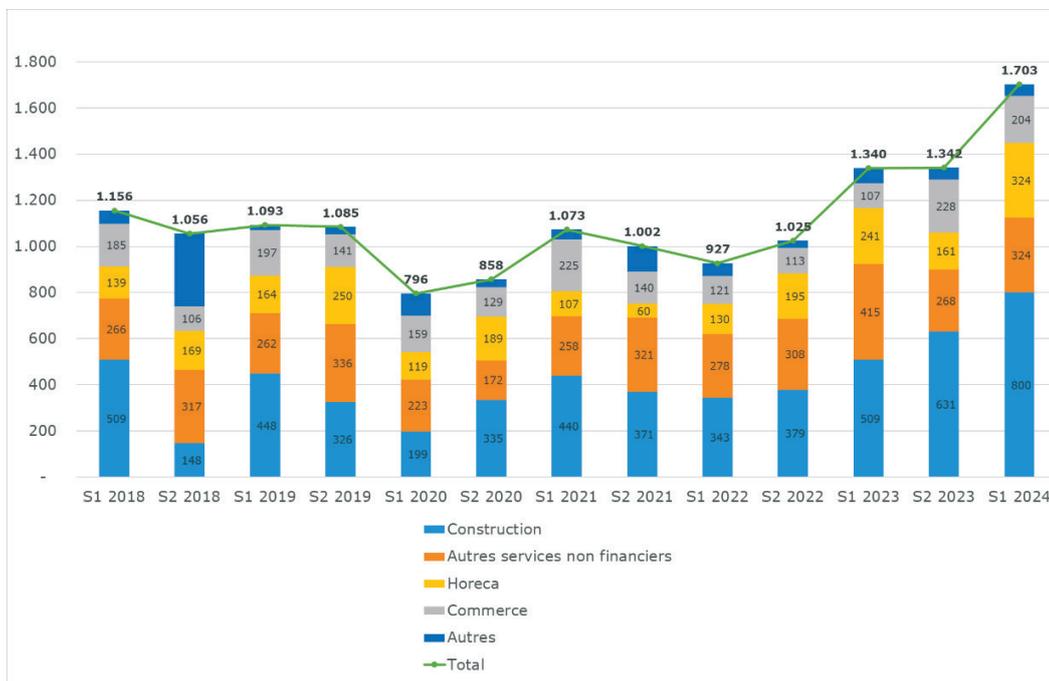
<sup>35</sup> Selon le dernier communiqué du STATEC, sur les neuf premiers mois 2024, il y aurait eu 2 386 pertes d'emploi (+ 25 %) mais ces chiffres ne sont pas disponibles dans le dashboard

Graphique 32 : Nombre de faillites par branche d'activité économique (NACE Rév.2) – situation au 7 octobre 2024



Source : STATEC

Graphique 33 : Pertes d'emploi liées aux faillites depuis 2018



Source : STATEC

Concernant les liquidations, leur nombre a fortement diminué passant en-dessous des niveaux de 2018 ou 2019 même pour l'économie réelle. En effet, 839 liquidations avaient été enregistrées en 2022 (400 dans l'économie réelle) et seulement 521 en 2023 (223 dans l'économie réelle).

\*

## 2. LES FINANCES PUBLIQUES

### 2.1. Points clés du chapitre

- Le projet table sur un déficit des administrations publiques limité à moins de 1% du PIB tout au long de la période de projection. Sachant que la sécurité sociale et les administrations locales sont excédentaires, ce déficit serait entièrement dû à l'administration centrale.
- Au 30 septembre 2024, la situation budgétaire s'est améliorée de plus d'un milliard d'euros par rapport à la même date en 2023. Pourtant, le projet de budget prévoit un déficit pour 2024 équivalent à celui de l'année précédente. Cette projection semble donc particulièrement pessimiste, et il est probable que la situation réelle soit plus favorable, ce qui pourrait permettre aux comptes publics de repasser en positif en 2024 et, par effet de base, aussi pour les années suivantes.
- Le solde courant continue à être excédentaire et devrait même s'améliorer davantage pendant les années à venir de sorte que les recettes courantes excéderont les dépenses courantes de presque trois points de PIB. La règle d'or est donc respectée à tout moment.
- Il est prévu que la dette publique baisse à moyen terme en passant de 27,5% du PIB en 2024 à 26,0% en 2028.
- En comparaison européenne, le Luxembourg se distingue par une politique budgétaire particulièrement saine. Son déficit et son endettement public comptent parmi les plus faibles, et sa position financière nette – en prenant en compte la dette nette plutôt que la dette brute – figure parmi les plus solides.
- Alors même que l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) ne figure plus parmi les outils dans la gouvernance économique européenne, le projet de budget compte pérenniser cet outil dans la politique budgétaire luxembourgeoise. Sachant que cet outil est peu fiable pour des raisons méthodologiques et qu'il apporte une contrainte budgétaire supplémentaire dans un contexte appelant à augmenter les investissements publics, il est incompréhensible que le Luxembourg s'approprie de cet échec européen.
- Les très importantes révisions de comptes sur des périodes relativement courtes et parfois sans changement conjoncturel ou structurel essentiel remettent fortement en doute la fiabilité des chiffres avancés lors des travaux budgétaires. À titre d'exemple, la projection du solde des administrations publiques pour 2024 a été revue à la hausse de presque deux milliards d'euros en moins d'une année, alors même que la situation conjoncturelle ne s'est guère portée mieux que projetée et que l'emploi a freiné plus que projeté.
- En 2024 les recettes de l'État ont été portées principalement par la progression des impôts retenus sur les traitements et salaires (+10,3%) et par les impôts sur le revenu des collectivités (+25,8%). En 2025, les recettes d'impôts indirects (+7,6%) devraient progresser plus vite que les recettes d'impôts directs (+3,3%).
- Les dépenses publiques devraient continuer à croître en termes réels pendant les prochaines années, mais leur progression devrait être moins forte que celle du PIB, faisant que les dépenses de l'État en % du PIB baissera à moyen terme selon les projections.
- Selon le projet de budget, l'excédent de quasiment un milliard d'euros au niveau de la sécurité sociale devrait se transformer en déficit à partir de 2028. Toutefois, il convient de noter que ces estimations sont hautement volatiles : le solde pour 2024 s'est ainsi amélioré de plus de 8% selon les projections malgré une évolution négative des paramètres expliquant ce solde, c'est-à-dire malgré une révision vers le haut des absences pour cause de maladie et une révision vers le bas de la croissance de l'emploi.
- Externaliser les frais sans lien direct avec l'objectif principal de la CNS ou de la CNAP (maternité, frais courants, transferts de fonds vers d'autres organismes, etc.) vers le budget de l'État continue à représenter le principal levier d'action à mobiliser pour garantir plus de souplesse budgétaire à la sécurité sociale. Ensuite, en cas de besoin de financement, il convient d'augmenter les recettes de la sécurité sociale plutôt que de réduire les prestations.
- Le projet de budget avance de deux ans la date à laquelle les dépenses de la CNAP devraient excéder les recettes en cotisations du régime général d'assurance pension. La CSL est étonnée de prendre connaissance de cette nouvelle projection dans le cadre des travaux budgétaires sans explications plus concrètes.

- La dotation étatique de 20 millions d’euros à la CNS pour le financement des prestations maternité est prolongée une fois de plus. En plus de critiquer le fait que les prestations de maternité soient à la charge de la CNS, la CSL déplore que 1) cette dotation ne soit pas pérenne et dépende d’une reconduction annuelle, et 2) qu’elle n’ait pas été réévaluée depuis plus de 10 ans, ce qui entraîne une compensation de plus en plus réduite des prestations de maternité.
- Le projet de budget prévoit que la participation de l’État au financement de la Mutualité des employeurs (MDE) augmente de manière très considérable dans les années qui suivent et significativement plus que cela a été prévu il y a à peine six mois. La CSL critique ce transfert de charges des employeurs vers l’État et demande une représentation des assurés-contribuables dans la gestion de la MDE.
- Le « piège de Maastricht » d’après lequel l’utilisation des réserves constituées (dans les fonds spéciaux ou dans le Fonds de compensation) est à considérer comme une dépense de l’État contribuant au déficit public risque de devenir un danger pour l’appréciation de la situation financière et budgétaire du pays.

## 2.2. Situation et prévisions budgétaires

### 2.2.1. Solde budgétaire selon le SEC

Au niveau de l’administration centrale, le projet de budget sous avis prévoit un solde budgétaire à hauteur de -1,5% du PIB pour l’année 2025. D’après le projet, ce déficit de l’administration centrale serait en baisse par rapport au solde de -1,7% estimé pour l’année 2024 qui est lui-même déjà en baisse par rapport à la situation de 2023 (-1,8%). Dans les projections à moyen terme jusqu’en 2028, il est prévu que ce solde devrait continuer à s’améliorer avec un déficit de seulement 1,2% en 2026 et des déficits à hauteur de 0,7% pour les années suivantes.

Ces déficits projetés de l’administration centrale devraient être compensés, au moins en partie, par des excédents au niveau de la sécurité sociale. Après une croissance de son excédent à 1,5% du PIB en 2023, le solde de la sécurité sociale devrait, selon les projections, être en baisse, et s’élever à hauteur de 1,1% du PIB en 2024, puis à 0,8% en 2025. Jusqu’en 2028 la trajectoire à la baisse de la sécurité sociale devrait continuer à s’accélérer d’après le projet de budget sous avis et l’excédent devrait s’anéantir complètement dès 2028.

En ce qui concerne le solde budgétaire des administrations locales, une certaine stabilité excédentaire devrait se mettre en place. En effet, après un déficit en 2023 à hauteur de 0,3% du PIB, le projet de budget sous avis table sur un solde en équilibre en 2024 suivi d’excédents de 0,1% en 2025 et de 0,2% pour la période de 2026-2028.

Ces sous-comptes expliquent la situation budgétaire au niveau des administrations publiques qui devrait être caractérisée par un déficit en baisse. Après un déficit des administrations publiques s’élevant à 0,7% du PIB en 2023, celui-ci devrait se limiter à 0,6% en 2024 et 2025 avant de baisser davantage pour ne s’établir plus qu’à 0,3% en 2027 et 0,4% en 2028.

**Tout au long des années, le déficit projeté au niveau des administrations reste très significativement inférieur au seuil de 3% imposé par les critères de Maastricht.**

Tableau 3 : Solde nominal en % du PIB

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Administration centrale	-1.8%	-1.7%	-1.5%	-1.2%	-0.7%	-0.7%
Sécurité sociale	+1.5%	+1.1%	+0.8%	+0.5%	+0.2%	-0.0%
Administrations locales	-0.3%	+0.0%	+0.1%	+0.2%	+0.2%	+0.2%
<b>Administrations publiques</b>	<b>-0.7%</b>	<b>-0.6%</b>	<b>-0.6%</b>	<b>-0.5%</b>	<b>-0.3%</b>	<b>-0.4%</b>

Source : Projet de budget 2025

**La CSL considère qu’il est important à observer que, avec un solde de l’administration centrale s’élevant à -700 millions d’euros au 30 septembre 2023, l’année 2023 a terminé avec un déficit de 1,46 milliard d’euros tandis que, selon le projet de budget sous avis, la situation bien plus**

positive au 30 septembre de cette année 2024 avec un excédent s'élevant à +471 milliards d'euros devrait elle aussi finir en un déficit de 1,42 milliard d'euros. La CSL constate qu'à situation intermédiaire considérablement meilleure, le résultat final est projeté rester constant. Il va sans dire qu'aux yeux de la CSL cette projection devra finalement s'avérer, une nouvelle fois, beaucoup trop pessimiste et qu'en réalité, la situation budgétaire devrait être meilleure que projetée, voire excédentaire au niveau des administrations publiques. Une fois cet "effet de base" considéré pour 2024, la situation au niveau des administrations publiques devrait finir par être excédentaire pour chacune des années qui suit et même l'État central devrait finir par être excédentaire à partir de 2026 selon les estimations de notre Chambre.

Bien que le solde nominal des administrations publiques, effectivement mesuré et mesurable, est projeté être déficitaire, force est de constater que le solde structurel est excédentaire, signifiant que, en neutralisant les effets conjoncturels et exceptionnels des comptes publics, le solde budgétaire des administrations publiques est excédentaire. Cette situation d'excédent structurel des administrations publiques est projetée perdurer jusqu'en 2027.

Tableau 4 : Solde structurel en % du PIB

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Administrations publiques	+0.6%	+0.7%	+0.2%	+0.3%	+0.2%	-0.2%

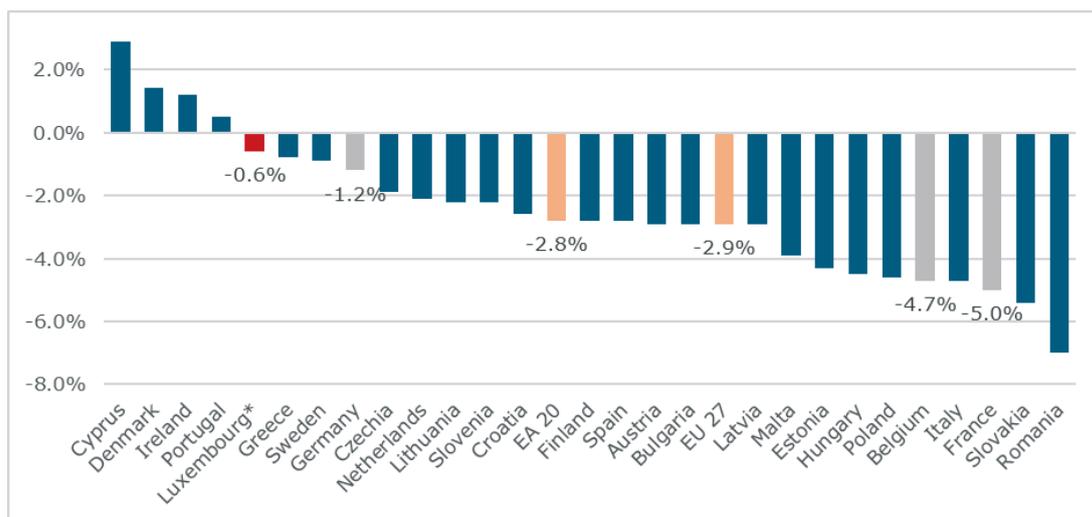
Source : Projet de budget 2025

### 2.2.2. Comparaison européenne

En comparaison européenne, le Luxembourg appartient aux pays avec le plus faible déficit. En effet, seulement quatre pays de l'Union européenne (dont trois de la zone euro) affichent un meilleur solde budgétaire des administrations publiques. De fait, avec un déficit projeté à 0,6% du PIB, le Luxembourg se démarque très clairement de ses pays voisins qui ont des déficits de, respectivement, 1,2% (Allemagne), 4,7% (Belgique) et 5,0% (France) et se situe aussi considérablement en-deçà de la moyenne européenne (2,9%) et de la moyenne de la zone euro (-2,8%).

**Sachant que l'appréciation de la situation financière au niveau de la compétitivité internationale se fait toujours de manière comparative/relative, dans aucun cas, la situation du déficit actuel ne devrait être signe de préoccupation.**

Graphique 34 : Déficit des administrations publiques (en % du PIB)



Source : Commission européenne, sauf pour le Luxembourg : projet de budget

### 2.2.3. Solde budgétaire selon la comptabilité d'Etat

En analysant le budget de l'État central selon les règles de la comptabilité d'État selon la loi de 1999 et en faisant la distinction entre le budget courant et le budget en capital, il est possible d'analyser de plus près la situation budgétaire de l'État au sens propre du terme.

Il s'avère que, comme c'est coutume, le budget courant de l'État affiche un excédent très conséquent. Selon les estimations du projet de loi sous avis, l'État central aurait des recettes courantes supérieures de 850 millions d'euros aux dépenses courantes en 2024 – ce qui correspond à un excédent de 1,0% du PIB. Au cours des années suivantes, cet excédent courant devrait continuer à progresser, en nominal, mais plus important encore, en pourcentage du PIB, jusqu'à dépasser les 2,5% du PIB à partir de 2027.

La règle d'or, revendiquée par la CSL comme seul critère de performance pour la politique budgétaire, est donc scrupuleusement respectée. Les recettes courantes de l'État couvrent largement les dépenses courantes, tout en générant un excédent qui peut être alloué au financement des investissements.

**Jusqu'à un certain degré, l'amélioration du solde courant peut même être critiquée puisque les dépenses courantes de l'État, qui englobent les prestations sociales (en espèces et en nature), ne suivent pas l'évolution des recettes de l'État. En effet, de manière cumulée, des recettes courantes à hauteur de plus 10 milliards d'euros seront utilisées pour financer l'investissement jusqu'en 2028 alors qu'au moins une partie de ce surplus pourrait être alloué au financement de programmes sociaux, de réformes fiscales ou autres.**

Tableau 5 : Solde courant de l'Etat central selon la comptabilité d'Etat

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
<b>en millions d'euros</b>	656	850	1 680	2 070	2 350	2 720
<b>en % du PIB</b>	0.8%	1.0%	1.9%	2.3%	2.5%	2.7%

Source : Projet de budget 2025 ; calculs : CSL.

L'entièreté du déficit de l'État central est donc liée aux dépenses en capital – c'est-à-dire aux dépenses d'investissement.

Tableau 6 : Solde du budget en capital de l'Etat central selon la comptabilité d'Etat

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
<b>en millions d'euros</b>	2 931	3 010	3 270	3 510	3 860	4 220
<b>en % du PIB</b>	3.7%	3.7%	3.8%	3.8%	4.0%	4.2%

Source : Projet de budget 2025 ; calculs : CSL.

## 2.3. La dette publique

### 2.3.1. Niveau et évolution de la dette publique

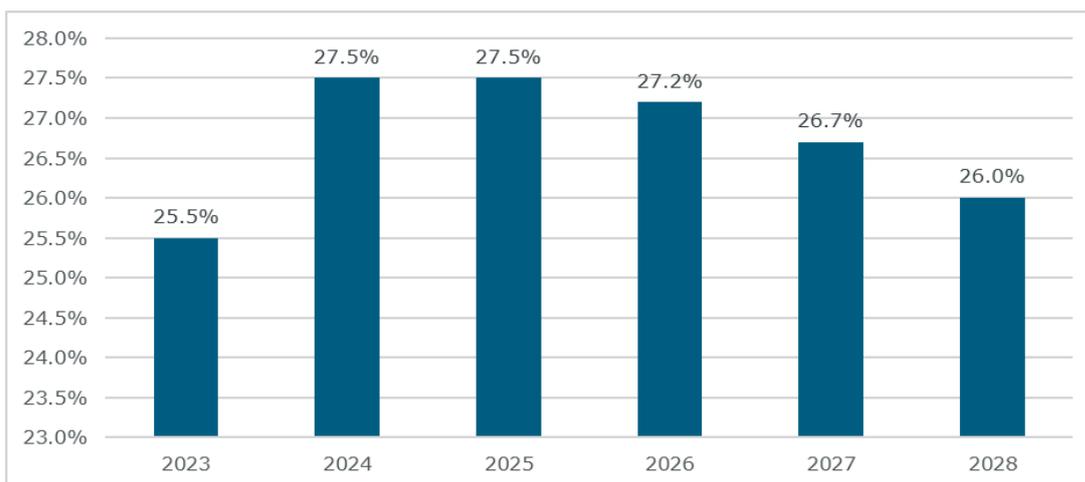
En ce qui concerne le taux d'endettement officiel du Luxembourg, il convient de noter que, d'après les projections à moyen terme dans le projet de budget, celui-ci semble se stabiliser, voire commencer à baisser. Ainsi, l'endettement public devrait atteindre 27,5% en 2024, en hausse par rapport aux 25,5% en 2023, et rester constant en 2025 avant de commencer sa trajectoire baissière dès 2026 pour atteindre un endettement public de seulement 26,0% en 2028 selon les projections.

**Le saut de la dette publique en 2024 est principalement dû des emprunts obligataires à hauteur de 2,5 milliards d'euros émis en cette année 2024, sans qu'il existe un besoin financier immédiat de cet emprunt, mais pour « renforcer le coussin de liquidités » de l'État comme l'explique le ministère des Finances dans son communiqué concernant l'emprunt de 1,25 milliard d'euros émis en ce mois d'octobre.** En effet, cet emprunt obligataire excède considérablement le besoin de financement immédiat de l'État central et devrait très probablement être utilisé, au moins en partie, pour

refinancer un emprunt venant à terme en 2025, ou alors pour financer les déficits de plusieurs exercices annuels.

**Le saut de la dette publique en 2024 ne peut donc aucunement être interprété comme problématique** puisqu'il s'agit d'un saut transitoire anticipant les besoins de plusieurs exercices budgétaires.

*Graphique 35 : Evolution du taux d'endettement des administrations publiques (en % du PIB)*



Source : Projet de budget 2025

La CSL souhaite aussi souligner qu'**en dépit des prévisions de déficits des administrations publiques au cours des prochaines années, la dette publique, exprimée en pourcentage du PIB, est en réalité attendue à la baisse**. Bien que cette concomitance entre déficits et baisse de la dette puisse sembler paradoxale, elle s'explique aisément. En effet, **tant que la croissance économique, et donc le taux de croissance du PIB, dépasse le niveau du déficit public, la dette publique diminue en proportion du PIB**. Cette condition est suffisante pour permettre la coexistence de déficits publics et de la réduction de la dette. Toutefois, elle n'est pas toujours nécessaire, en raison du « piège de Maastricht », exposé au point XXXXX.

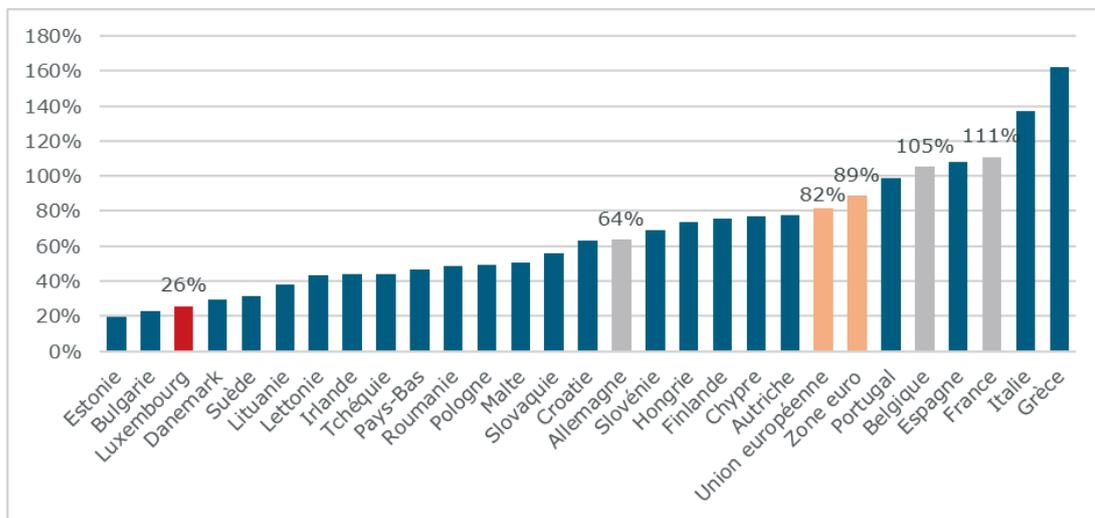
Il convient de noter que le projet de budget sous avis compte intégrer une restriction quant à la levée des emprunts autorisés pour l'année 2025. En effet, afin de donner suite à une recommandation du Conseil d'État, l'autorisation d'émission d'emprunts se limite à la seule année 2025 et tout solde restant disponible au 31 décembre ne pourra plus être reporté sur 2025.

### **2.3.2. Comparaison européenne**

Le Luxembourg se distingue par une dette publique nettement inférieure à celle de ses pays voisins ainsi qu'à la moyenne de l'Union européenne. Ainsi, la dette publique en moyenne européenne se situe désormais à 82%, respectivement 89% pour la zone euro, soit que trois fois supérieure à celle du Luxembourg. Les pays limitrophes affichent des taux d'endettement entre 64% (Allemagne) et 111% (France) – aussi significativement supérieurs au taux luxembourgeois.

**Il va sans dire que le Luxembourg continue à respecter très largement le critère de Maastricht avec une dette largement en-deçà des 60% et que la dette continue à se situer aussi nettement en-deçà des fameux 30%.**

Graphique 36 : Taux d'endettement des administrations publiques (en % du PIB)



Source : EUROSTAT

### 2.3.3. La position nette financière

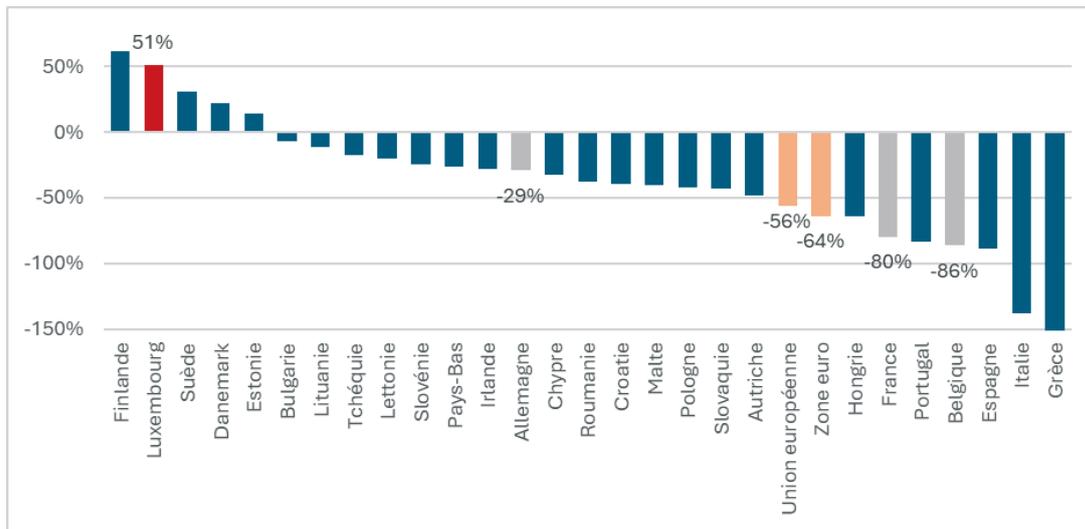
La CSL tient à rappeler, comme elle le fait de manière récurrente, que ces taux d'endettement officiels ne considèrent que les dettes des pays et ne prennent pas en compte d'éventuels avoirs de ces pays. Ainsi, un pays qui emprunterait de l'argent et mettrait l'intégralité de l'emprunt sur un compte d'épargne aura un taux d'endettement équivalent à celui d'un pays qui emprunterait la même somme d'argent pour financer de la consommation ou tout autre type de dépense.

Or, aux yeux de notre Chambre **il est d'une importance de capitale de considérer la dette nette des pays, respectivement le patrimoine net, plutôt que de considérer la dette brute**. En effet, une telle analyse permet de prendre en compte que, au moins en théorie, un pays pourrait à chaque moment vendre ses biens pour régler (une partie de) sa dette.

En analysant la différence entre les avoirs et les engagements des administrations publiques, il s'avère que le Luxembourg appartient au très petit nombre de pays qui dispose d'une position nette financière positive. **En effet, si les administrations publiques vendaient l'ensemble de leurs engagements financiers, ils pourraient rembourser l'ensemble de la dette et, en plus de cela, avoir un surplus correspondant à 51% du PIB national. Formulé de manière différente, les avoirs financiers du Luxembourg correspondent à 2,5 fois ses engagements financiers.**

La Finlande (61%) est le seul pays européen avec une position nette financière plus élevée, tandis que la Suède (31%), le Danemark (22%) et l'Estonie (14%) sont les seuls autres pays européens avec une position nette positive. En moyenne européenne, la position financière nette est négative à hauteur de 56%.

Graphique 37 : Position nette financière (en % du PIB)



Source : EUROSTAT

#### 2.4. La pérennisation de l'objectif budgétaire à moyen terme : une contrainte budgétaire auto-imposée

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028 propose de fixer l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) pour l'ensemble des Administrations publiques à +0,0% du PIB pour la période 2024 à 2028.

L'OMT est un élément du volet préventif de l'ancien Pacte de stabilité et de croissance et désigne le solde budgétaire structurel spécifique à chaque pays que les États membres doivent respecter afin de garantir la viabilité de leurs finances publiques sur un horizon pluriannuel.

Le solde structurel – le solde nominal corrigé des variations conjoncturelles, et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires – doit se situer au-dessus de l'OMT ou, s'il n'est pas respecté, converger vers l'OMT.

Après que les règles de la gouvernance économique européenne ont dû être suspendues entre 2020 et 2023 en raison des différentes crises sanitaires et inflationnistes, **le principe de l'OMT a été rejeté et écarté lors de la récente réforme du cadre de la gouvernance économique de l'Union européenne**, afin de favoriser les investissements et d'accorder une plus grande flexibilité et marge de manœuvre budgétaire aux États membres. **Cependant, le gouvernement du Luxembourg souhaite pérenniser l'OMT au niveau national et s'auto-impose ainsi une contrainte budgétaire supplémentaire et potentiellement contreproductive.**

**La CSL s'oppose à cette pérennisation hautement regrettable et incompréhensible de l'OMT.** En effet, nous demandons que cette restriction budgétaire, refusée au niveau européen et qui s'est avérée trop rigide et lacunaire, ne soit plus prise en considération.

Tout d'abord, **notre Chambre estime que la méthodologie sous-jacente au calcul du solde structurel est trop incertaine et trop fluctuante pour faire de l'OMT la clé de la politique budgétaire du pays.**

**Le concept du solde structurel présente un certain nombre de lacunes et d'incertitudes.** Ainsi, il se base sur des prévisions économiques souvent inexactes dont, entre autres, sur la croissance potentielle, qui est elle-même basée sur la croissance des années précédentes et sur des hypothèses de sensibilité moyenne. En effet, les calculs pour déterminer le solde structurel non seulement se basent sur des projections économiques du PIB et du solde nominal, mais aussi sur l'écart de production mesuré à partir du PIB qui aurait potentiellement être pu atteint sous l'hypothèse d'une allocation efficiente des facteurs de production. Comme les données antérieures font l'objet de révisions périodiques, révisions qui peuvent être assez conséquentes et conduire à modifier sensiblement l'appréciation de la situation des finances publiques, il semble totalement inconcevable de baser une politique budgétaire

sur des résultats à attendre au niveau du solde structurel des années à venir. **L'usage du solde structurel est par ailleurs soumis à de nombreuses controverses méthodologiques et, plus encore, les projections sont le plus souvent contredites par les faits.**

Cette problématique majeure est d'ailleurs soulignée dans le projet du Pluriannuel 2024-2028 qui note que « *le niveau du PIB potentiel et, par conséquent, l'écart de production sont deux variables non observables qui doivent être estimées à partir de méthodes statistiques et économétriques* »<sup>36</sup> et que « *compte tenu de la volatilité de la croissance économique dans un petit pays comme le Luxembourg, tant au niveau des prévisions pour le futur que pour les données observées pour le passé, l'estimation de la croissance potentielle et de l'écart de production se caractérise par un degré d'incertitude très élevé.* »<sup>37</sup>

**En outre**, en limitant la marge de manœuvre en matière d'investissements publics, **le maintien de l'OMT réduit l'efficacité de la politique budgétaire comme levier économique.** Or, face aux nombreux défis actuels et futurs – crise du logement, crise climatique, numérisation, etc. – il est indispensable de mener une politique budgétaire ambitieuse et de renforcer les investissements publics dans ces secteurs stratégiques. Nous tenons à souligner que le Luxembourg se trouve toujours dans une situation financière très favorable, avec un niveau de dette publique facilement soutenable et très bas en comparaison internationale. **C'est pourquoi notre Chambre plaide pour une approche plus flexible, différenciée et adaptative de la gestion des finances publiques, qui tienne compte des réalités économiques changeantes et des besoins d'investissement pour la double transition digitale et écologique.**

Dans ce sens, notre Chambre est d'avis que les règles nationales actuelles basées sur la règle d'or budgétaire sont suffisantes : le cadre budgétaire légal autorise l'endettement uniquement lorsqu'il est destiné à financer des investissements.

## 2.5. Les révisions de comptes

Avant même d'analyser la politique budgétaire résultant des chiffres clés du solde budgétaire cités ci-avant, **il faut mettre en garde contre une analyse trop axée sur ces chiffres (déficit/dette) qui se démarquent par une fluctuation irraisonnable.** En effet, trop souvent, le passé a montré que les chiffres avancés et publiés sont caractérisés par un niveau d'incertitude phénoménal et que, à chaque nouvelle analyse, la situation est considérablement plus favorable qu'estimée.

Afin de mettre en évidence ce pessimisme systémique au niveau des finances publiques, il y a lieu de citer le Conseil national des finances publiques : « *Concernant les prévisions budgétaires, sur la période de 2007 à 2021, le CNFP constate une sous-estimation significative du solde nominal de l'administration centrale de 500 millions d'euros en moyenne en automne « t-1 » et en automne « t » par rapport aux observations de l'automne « t+1 » pour l'année « t » (ou d'environ 625 millions d'euros en considérant les révisions réalisées jusqu'en octobre 2022). Une analyse plus approfondie a d'ailleurs révélé que la sous-estimation du solde résulte d'une part, et principalement, d'une sous-estimation des recettes (488 millions d'euros en automne « t-1 » et 208 millions d'euros en automne « t »), en particulier des sous-catégories Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. et Impôts sur la production et les importations, et, d'autre part, d'une surestimation des dépenses (12 millions d'euros en automne « t-1 » et 289 millions d'euros en automne « t »), à savoir notamment de la sous-catégorie Investissement direct et indirect.* »

En comparant les projections pour le solde des administrations publiques faites en mars de cette année (donc, il y a à peine six mois !) avec celles intégrées dans le présent projet sous avis, ce pessimisme systémique dans la projection du solde budgétaire peut à nouveau être illustré. **En effet, la comparaison de ces deux séries de projections faites endéans sept mois, avère que l'estimation du déficit s'est divisée par deux.**

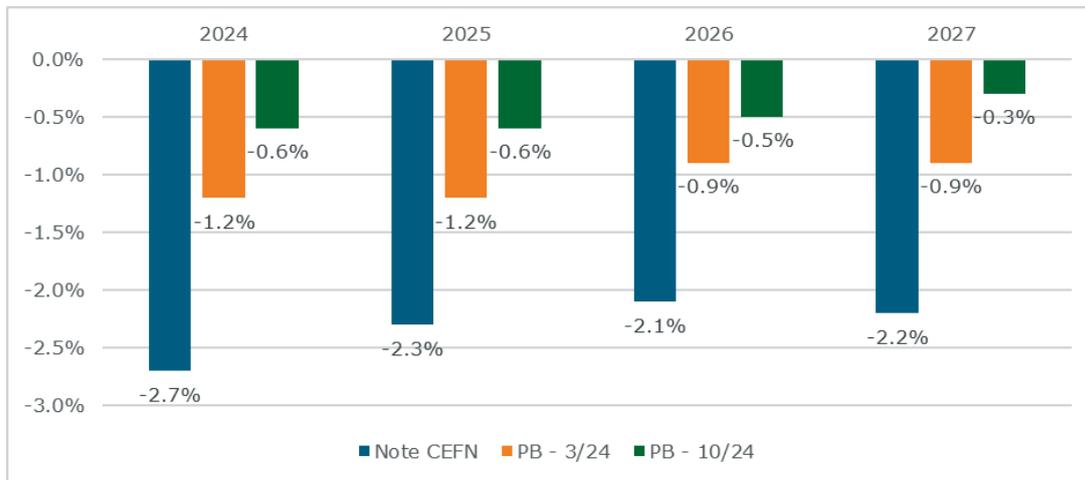
**Tant pour l'année 2024 que pour l'année 2025, le projet de budget pour l'année 2024 présenté en mars 2024 tablait sur un déficit au niveau des administrations publiques à hauteur de 1,2% – aujourd'hui l'estimation se limite à 0,6%, sans pour autant qu'il n'y ait eu un changement ni qu'il y ait eu une amélioration soudaine ou imprévue de la situation économique.**

<sup>36</sup> Pluriannuel, page 517.

<sup>37</sup> Pluriannuel, pages 517-518.

Le niveau de la révision des projections devient même davantage absurde lorsque l'on compare les projections actuelles avec celles faites il y a exactement un an. Dans la note du Conseil économique et financier national (CEFN) au formateur du gouvernement, la situation projetée des comptes publics était considérablement plus pessimiste que celle reprise dans les deux projets de budget présentés par la suite. À titre d'exemple notons que pour l'année 2024, la note du CEFN s'attendait à un déficit des administrations publiques s'élevant à 2,7% du PIB, contre une estimation de seulement 0,6% du PIB faite dans le projet de budget sous avis – une correction de plus de deux points de pourcentage de PIB. Exprimé en euros nominaux, cette révision revient à réduire le déficit projeté de 2,331 milliards d'euros à 0,464 milliard d'euros – soit une révision de presque deux milliards d'euros en à peine un an.

Graphique 38 : Evolution des projections du solde nominal des administrations publiques (en % du PIB)



Source : Projet de budget 2025

Si bien que des révisions des projections budgétaires sont tout à fait évidentes puisque personne n'est capable de prévoir les évolutions futures, force est de constater que des corrections 1) d'une telle ampleur que décrite ci-dessus, 2) dans un délai ne dépassant pas douze mois et 3) sans changement économique majeur sont, soit preuve d'une incompétence des autorités responsables, soit signe d'une tromperie systématique.

Notons que depuis octobre de l'année précédente, les projections conjoncturelles ne se sont guères améliorées et que les politiques économiques menées depuis n'ont guère pu avoir un effet économique ou fiscal positif quelconque (reste encore à savoir si elles développeront des effets propices à l'économie dans le futur). Au contraire, la revalorisation du tarif fiscal en 2024 et 2025 ainsi que la croissance moins vite qu'attendue de l'emploi auraient dû avoir comme effets de premier tour une évolution moins favorable des recettes publiques plutôt que d'impliquer des améliorations aussi considérables du solde des comptes publics.

Selon les propos des auteurs du projet sous avis, et sous l'hypothèse de politique inchangée (pas de nouvelle mesure après le dépôt du budget pour 2024), le solde des administrations publiques pour 2025 serait excédentaire à hauteur de 0,5% du PIB, respectivement à hauteur de 438 millions d'euros. En comparant la situation de 2025 projetée en mars 2024 (budget plurianuel) avec la situation de 2025 projetée dans ce projet de budget sous avis avec l'hypothèse de politique inchangée, force est de constater que la correction s'élève à 1,7% du PIB, respectivement à plus d'un milliard d'euros – une correction hors de toute marge raisonnable dans un délai de seulement sept mois.

Il convient aussi à expliciter que, dans la note du CEFN au formateur, un déficit de l'ordre de 1,9% du PIB a été projeté pour les administrations publiques en 2023, contre un déficit de 2,7% pour la seule administration centrale. Or, les données définitives affichent un déficit de seulement 0,7% pour les administrations publiques et de 1,8% pour l'administration centrale. Il convient dès lors à se questionner sérieusement comment des projections faites en octobre d'une année « t »,

soit à peine trois mois avant la fin d'année, peuvent s'éloigner de manière aussi importante (respectivement de 1 milliard d'euros pour les administrations publiques et de 800 millions d'euros pour l'administration centrale) de la situation effective de cette année.

La CSL considère qu'il est aussi important à soulever le fait que, avec un solde de l'administration centrale s'élevant à -700 millions d'euros au 30 septembre 2023, l'année 2023 a terminé avec un déficit de 1,46 milliard d'euros tandis que, selon le projet de budget sous avis, la situation bien plus positive au 30 septembre de cette année 2024 avec un excédent s'élevant à +471 milliards d'euros devrait elle aussi finir en un déficit de 1,42 milliard d'euros. La CSL constate donc qu'à situation intermédiaire considérablement meilleure le résultat final est projeté rester constant. Il va sans dire qu'aux yeux de la CSL cette projection devra finalement s'avérer, une nouvelle fois, beaucoup trop pessimiste et qu'en réalité, la situation budgétaire devrait être meilleure que projetée, voire éventuellement devenir excédentaire.

Il convient également de noter que la trajectoire de la dette publique s'est nettement améliorée par rapport aux prévisions formulées lors du dépôt du budget de l'État en mars de cette année. Cette amélioration est encore plus marquée lorsqu'on la compare aux projections présentées dans la note du CEFN au formateur. Pour la seule année 2025, une révision à la baisse de deux points de pourcentage du PIB a été opérée concernant la dette publique.

Au niveau de la sécurité sociale, une révision tout aussi importante et incompréhensible a été effectuée entre le dernier projet de loi pour l'exercice budgétaire 2024 et le présent projet de budget sous avis.

En effet, la CSL constate que, comparativement au budget pluriannuel de l'État précédent (pour l'exercice 2024) déposé en mars, le solde projeté de la sécurité sociale s'est amélioré de manière significative, alors même que les paramètres impactant la sécurité sociale se sont détériorés. Ainsi, il convient de noter que l'évolution de l'emploi, à la fois pour l'année 2024 que pour l'année 2025 a été revue significativement à la baisse (0,9% contre 1,3% pour 2024, respectivement 1,5% contre 2,2% pour 2025) et que, selon les dires des auteurs du projet de budget sous avis, le taux d'absences pour cause de maladie est supérieur à celui qui avait été estimé. Malgré une réalité (considérablement) plus défavorable que projetée, la situation financière au niveau de la sécurité sociale s'est donc améliorée.

Ainsi il est possible de dire que, si les hypothèses plus optimistes du budget pluriannuel déposé il y a six mois s'étaient réalisées, la correction vers l'amélioration serait même davantage importante. De fait, la situation projetée pour 2024 dans le budget sous avis est même meilleure que celle qui a été projetée dans le précédent budget pluriannuel avec une croissance de l'emploi de 1,8% et un taux d'absences pour cause de maladie inférieur à celui observé !

Notre Chambre demande qu'il soit expliqué comment il est possible que le solde de la sécurité sociale se soit amélioré de manière aussi considérable (+9%, +76 millions euros) alors même que les deux éléments principaux ayant un effet sur la situation financière (emploi et absences pour cause de maladie) ont été revus vers la détérioration.

## 2.6. Les recettes et les dépenses publiques

Le projet de budget sous avis remarque des évolutions marquées « *par des recettes plus élevées qu'estimées auparavant, en dépit des allègements fiscaux décidés et notamment en raison de la forte progression des impôts payés par les entreprises* » et que, éventuellement en 2024, mais certainement dès 2025, le taux de croissance des recettes devrait excéder le taux de croissance des dépenses.

De manière générale, lorsqu'il est question de l'évolution des recettes et des dépenses, mais plus encore lorsque les discours sur l'austérité resurgissent, les débats s'accompagnent d'une rhétorique problématique qui simplifie excessivement les choix budgétaires. D'une part, les augmentations de recettes publiques, qu'elles soient issues de nouvelles taxes ou de réformes fiscales, sont trop souvent représentées comme des menaces pour la compétitivité ou pour le bien-être économique. Cette approche fait abstraction des faits. D'autre part, l'impact des réductions de dépenses publiques sur l'économie est souvent ignoré : chaque euro non dépensé par l'État représente aussi une diminution des revenus pour d'autres acteurs économiques. Ainsi, **les dépenses publiques ne sont pas de simples coûts mais bien des moteurs de croissance, car elles irriguent l'économie et soutiennent les ménages et les entreprises.**

**La réduction de ces dépenses, surtout dans un contexte où les investissements publics sont cruciaux pour anticiper les mutations économiques, pourrait non seulement freiner la croissance mais aussi compromettre la résilience et la compétitivité futures du Luxembourg.**

### *2.6.1. Les recettes publiques*

En analysant les recettes de l'État central selon la comptabilité d'État, **il convient d'abord de noter que les recettes provenant d'impôts indirects sont attendus d'augmenter plus vite (+7,6%) que les recettes provenant d'impôts directs (+3,3%), ce qui, aux yeux de notre Chambre, est assez déplorable. En effet, sachant que les impôts indirects sont pour la plupart très régressifs, il est dommage que le budget de l'État repose de plus en plus sur de telles recettes, plutôt que sur des recettes provenant d'impôts directs.**

#### *Les impôts directs*

Au niveau des impôts directs, il convient d'observer que les impôts retenus sur les traitements et salaires devraient progresser de 10,3% en 2024 comparativement à 2023. Cette croissance très importante de l'impôt payé par les travailleurs peut paraître relativement surprenante sachant que 1) la croissance de l'emploi et l'inflation a été revue à la baisse et que 2) le barème a été revalorisé pour neutraliser l'effet de plusieurs tranches indiciaires. En effet, le barème de 2024 a été épuré de 2 tranches indiciaires supplémentaires (5,1%) à celles déjà prises en compte par le barème de 2023 et le crédit d'impôt conjoncture applicable pendant cette année ; et ce nouveau barème s'applique sur un nombre de travailleurs en hausse de seulement 0,9% avec des revenus supérieurs en raison de l'indexation des salaires de 2,9%. **La progression projetée de l'impôt de 10,3% ( $> 0,9\% + 2,9\% - 5,1\%$ ) est certainement signe, en moins en partie, de la perte en valeur des différents crédits d'impôts et des abattements fiscaux qui n'ont pas été revus à la hausse.**

En 2025 les impôts retenus sur les traitements et salaires devraient encore progresser de 3,6% par rapport à l'année 2024. Or, en 2025, le barème sera neutralisé encore de 2,5 tranches indiciaires (6,4%) et s'appliquera sur un nombre de travailleurs en croissance de 1,5% selon les projections avec des revenus supérieurs de 2,3% en raison de l'indexation des salaires.

Au niveau de l'impôt sur le revenu des collectivités, une progression des recettes bien plus importante que projetée dans le budget voté pour 2024 devrait se réaliser en cette année. Ainsi, celles-ci devraient croître de 25,8% en 2024 (contre 7,5% projeté dans le budget voté de 2024), notamment en raison du paiement de l'impôt reporté de certains grands groupes. Pour 2025, une progression de l'impôt sur le revenu des collectivités de 1,9% est projetée, malgré une baisse de 5,9% du taux affiché. Cette projection de la recette malgré une baisse de l'impôt peut être d'une part expliquée par le retard de paiement des impôts (les impôts dus pour l'exercice en une année « t » sont en partie payés en « t+1 »), et d'autre part par une projection haussière des bénéficiaires des sociétés. **La CSL répète son estimation que le déchet fiscal lié à la baisse du taux de l'impôt sur les collectivités est fortement sous-estimé par les autorités fiscales. De même, elle estime que la hausse des recettes attendues en raison de l'impôt minimal à l'échelle océdénne (« Pilier 2 »), bien qu'indépendantes du taux de l'IRC, soient prises comme farce pour souligner que la baisse des impôts sur les entreprises génère plus de recettes que cela ne génère des coûts à l'État afin davantage soutenir une politique en faveur des entreprises.**

Enfin, et intéressamment, il convient de noter que l'impôt perçu sur la retenue libératoire nationale sur les intérêts est en hausse de 186% par rapport à 2023 et a ainsi quasiment triplé en une seule année. Pour 2025, une stabilisation de ces recettes au très haut niveau de 160 millions d'euros est projetée – malgré une baisse prévue des taux d'intérêts.

#### *Les impôts indirects*

Au niveau des impôts indirects une hausse importante des recettes se constate au niveau des accises autonomes sur les cigarettes qui devraient augmenter de 126 millions d'euros et donc de 32,5%. Au vu d'une progression bien au-delà de la hausse des accises de 5,5%, il convient de noter que les projections s'attendent à une hausse conséquente du nombre de cigarettes vendues.

Les droits d'enregistrement sont aussi attendus d'augmenter considérablement en 2025, après que la projection pour cette année 2024 a été revue à la baisse comparativement à la projection du budget

voté. Ainsi, en 2024 les droits d'enregistrement devraient baisser de 15,2% (contre une baisse de seulement 5,1% projetée dans le budget voté de 2024) par rapport à l'année 2023 où ces droits étaient déjà à la baisse de 52,1% par rapport à 2022. Pour 2025, il est prévu que les droits d'enregistrement augmentent de nouveau de 29,6% selon les projections, sans pour autant atteindre le niveau connu en 2022. Une reprise assez conséquente de l'activité immobilière est donc projetée par le projet de budget sous avis. À noter toutefois que les projections n'intègrent pas encore la baisse des droits d'enregistrement qui, sur la période entre octobre 2024 et juin 2025 devrait représenter un déchet fiscal de 100 millions d'euros.

Les recettes perçues à travers la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), dont le caractère très régressif est amplement reconnu, devrait augmenter de 6,5% en 2025 par rapport à 2024.

**De manière relativement surprenante, malgré une hausse de 14,3% de la taxe CO2, il est estimé que le produit de cette contribution CO2 augmente de seulement 1,4% en 2025. Cette évolution plus modérée des recettes de la taxe CO2 doit être liée à une forte projection à la baisse de la vente des produits générant le paiement de cette taxe.** Une baisse de la vente de carburants est effectivement supposée dans l'élaboration du projet de budget sous avis, mais il est questionnable si celle-ci peut entièrement expliquer cet écart d'évolution. En effet, il convient de noter qu'entre 2023 et 2024 par exemple, lorsque la taxe CO2 a progressé de 16,7%, son produit a augmenté de 19,1% et que ce n'est donc pas une baisse qui a été recensée, mais bien une hausse de la vente de produits impliquant le paiement de la taxe CO2. L'effet sur le volume de vente de produits générant le paiement de la taxe CO2 dépend avant tout des mesures prises dans les pays limitrophes et donc du différentiel entre le Luxembourg et les autres pays – la CSL se demande si ces mesures conclues à l'étranger ont bien été intégrées dans les projections.

#### *Autres recettes*

En ce qui concerne les autres recettes de l'État il est intéressant d'observer que les dividendes perçus par l'État sont en constante progression. Il est estimé qu'en 2024 ces recettes augmentent de 48,8% par rapport à 2023 et qu'elles continuent d'augmenter de 4,2% en 2025. Entre 2022 et 2025 ces recettes auront donc doublé en passant de 197,9 millions d'euros à quasiment 400 millions d'euros.

**Les dividendes perçus par l'État sont signe de l'importance des actifs financiers détenus par l'État et qu'il ne faudrait dans aucun cas vendre ces actifs pour régler (une partie) de la dette brute. En effet, la dette permet de générer plus de recettes qu'elle ne provoque de coûts.**

*Tableau 7 : Recettes budgétaires (en millions d'euros)*

<i>Recettes budgétaires (en millions d'euros)</i>	2023	2024		2025	
	<i>Compte</i>	<i>Budget voté</i>	<i>Compte prévisionnel</i>	<i>Projet de budget</i>	<i>Variation en %<sup>1,2</sup></i>
<b>1 Impôts directs</b>	<b>12 555,6</b>	<b>13 558,2</b>	<b>14 221,1</b>	<b>14 683,9</b>	<b>+3,3%</b>
dont :					
Impôt général sur le revenu	10 549,8	11 347,0	11 952,0	12 307,5	+3,0%
Impôt fixé par voie d'assiette	1 296,5	1 425,0	1 425,0	1 450,0	+1,8%
Impôt sur le revenu des collectivités	2 465,2	2 650,0	3 100,0	3 160,0	+1,9%
Impôt retenu sur les traitements et salaires	5 982,7	6 445,0	6 600,0	6 840,0	+3,6%
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	799,2	820,0	820,0	850,0	+3,7%
Impôt retenu sur les contributions versées à un régime complémentaire de pension agréé pour indépendants	6,1	7,0	7,0	7,5	+7,1%
Impôt sur la fortune	1 098,0	1 150,0	1 150,0	1 230,0	+7,0%
Impôts de solidarité sur le revenu des collectivités	185,6	199,5	233,3	237,8	+1,9%

<i>Recettes budgétaires (en millions d'euros)</i>	2023	2024		2025	
	<i>Compte</i>	<i>Budget voté</i>	<i>Compte prévisionnel</i>	<i>Projet de budget</i>	<i>Variation en %<sup>1,2</sup></i>
Impôts de solidarité sur le revenu des personnes physiques	564,8	610,6	622,6	643,2	+3,3%
Impôt sur le revenu retenu sur les tantièmes	74,1	75,0	75,0	76,0	+1,3%
Retenue libératoire nationale sur les intérêts	55,8	130,0	160,0	160,0	+0,0%
Droits de timbre	17,4	18,9	18,9	20,1	+6,3%
Autres impôts directs	10,3	27,2	9,3	9,3	+0,0%
<b>2 Impôts indirects</b>	<b>8 803,1</b>	<b>9 430,3</b>	<b>9 564,4</b>	<b>10 293,8</b>	<b>+7,6%</b>
dont :					
Taxe sur les véhicules automoteurs	68,7	68,0	68,0	68,0	+0,0%
Part dans les recettes communes de l'UEBL	1 120,7	1 089,1	1 089,1	1 180,0	+8,3%
Accises autonomes huiles minérales	158,4	154,0	154,0	149,1	-3,2%
Accises autonomes cigarettes	329,0	389,0	389,0	515,5	+32,5%
Droits d'enregistrement	232,5	220,7	197,1	255,4	+29,6%
Droits d'hypothèques	45,1	43,2	39,4	49,0	+24,4%
Taxe sur la valeur ajoutée	5 102,0	5 623,7	5 745,0	6 117,0	+6,5%
Taxe sur les assurances	83,5	87,8	87,8	92,3	+5,1%
Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	1 199,2	1 231,0	1 287,0	1 349,0	+4,8%
Produit de la taxe de consommation sur l'alcool	53,9	57,6	57,6	59,4	+3,1%
Produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants	114,8	114,6	114,6	116,4	+1,6%
Produit de la contribution spéciale à l'assurance dépendance résultant de la majoration de la redevance à charge du secteur de l'énergie électrique	1,8	2,0	2,0	2,0	+0,0%
Produit de la contribution taxe CO2	236,9	282,1	282,1	286,2	+1,4%
Taxe de prélèvement d'eau et de rejet des eaux usées	8,5	8,7	8,7	9,0	+3,8%
Produit provenant de la vente de droits d'émissions destiné au Fonds climat et énergie	1,7	1,0	1,0	5,0	+387,0%
Autres impôts indirects	46,5	57,7	41,9	40,5	-3,3%
<b>3 Autres recettes</b>	<b>955,9</b>	<b>1 002,0</b>	<b>1 126,0</b>	<b>1 047,7</b>	<b>-7,0%</b>
dont :					
Intérêts créditeurs sur avoirs en compte et dépôts à terme	102,8	96,0	96,0	75,0	-21,9%
Dividendes provenant des participations de l'État dans le capital de sociétés de droit privé et de droit public	253,4	337,9	377,1	393,0	+4,2%
Droits de succession	139,8	140,0	140,0	140,0	+0,0%
Autres recettes	459,9	428,1	512,9	439,7	-14,3%
<b>A Recettes budgétaires hors opérations financières (=1+2+3)</b>	<b>22 314,6</b>	<b>23 990,5</b>	<b>24 911,5</b>	<b>26 025,3</b>	<b>+4,5%</b>

Source : Projet de budget 2025

### 2.6.2. Les dépenses publiques

En ce qui concerne les dépenses publiques de l'administration centrale, il convient de noter que celles-ci augmenteront pendant les prochaines années, tant en euros nominaux ou qu'en euros réels. Pour 2025, les dépenses de l'administration centrale devront augmenter de 4,5% par rapport au niveau de 2024. Pour les années suivantes, cette hausse devra continuer à s'élever à des niveaux autour de 3,5 et 5,4%. **Le fait que la croissance des dépenses publiques devra excéder pour chacune des années le taux d'inflation est à saluer comme un signe d'un budget qui n'entre pas dans la logique austéritaire.**

Comparativement au projet pluriannuel voté en mars de cette année ci, les dépenses ont à nouveau été revues à la hausse, de sorte que l'inversion de « l'effet ciseaux » est principalement possible en raison de la révision vers le haut des recettes de l'État plutôt que de la révision vers le bas des dépenses de l'État.

Si les dépenses publiques sont analysées en pourcentage du PIB, donc en pourcentage de la richesse créée au Luxembourg, il s'avère que celles-ci sont en baisse relative. Ainsi, en 2024 les dépenses de l'administration centrale devraient atteindre les 36,1% du PIB alors que pour les années suivantes ce taux devra baisser progressivement jusqu'au moment où il n'atteint plus que 34,7% du PIB. **La CSL regrette que les dépenses publiques ne suivent pas l'évolution du PIB, d'autant plus que des efforts considérables sont nécessaires pour faire face aux défis sociaux, pour préparer la transition digital et écologique ainsi que pour lutter contre la pauvreté croissante au Luxembourg.**

Tableau 8 : Dépenses de l'administration centrale

		2024	2025	2026	2027	2028
<b>En millions d'euros</b>		29 527	30 858	32 228	33 359	35 146
	<b>Hausse en %</b>	8.6%	4.5%	4.4%	3.5%	5.4%
<b>En % du PIB</b>		36.1%	35.6%	35.3%	34.8%	34.7%

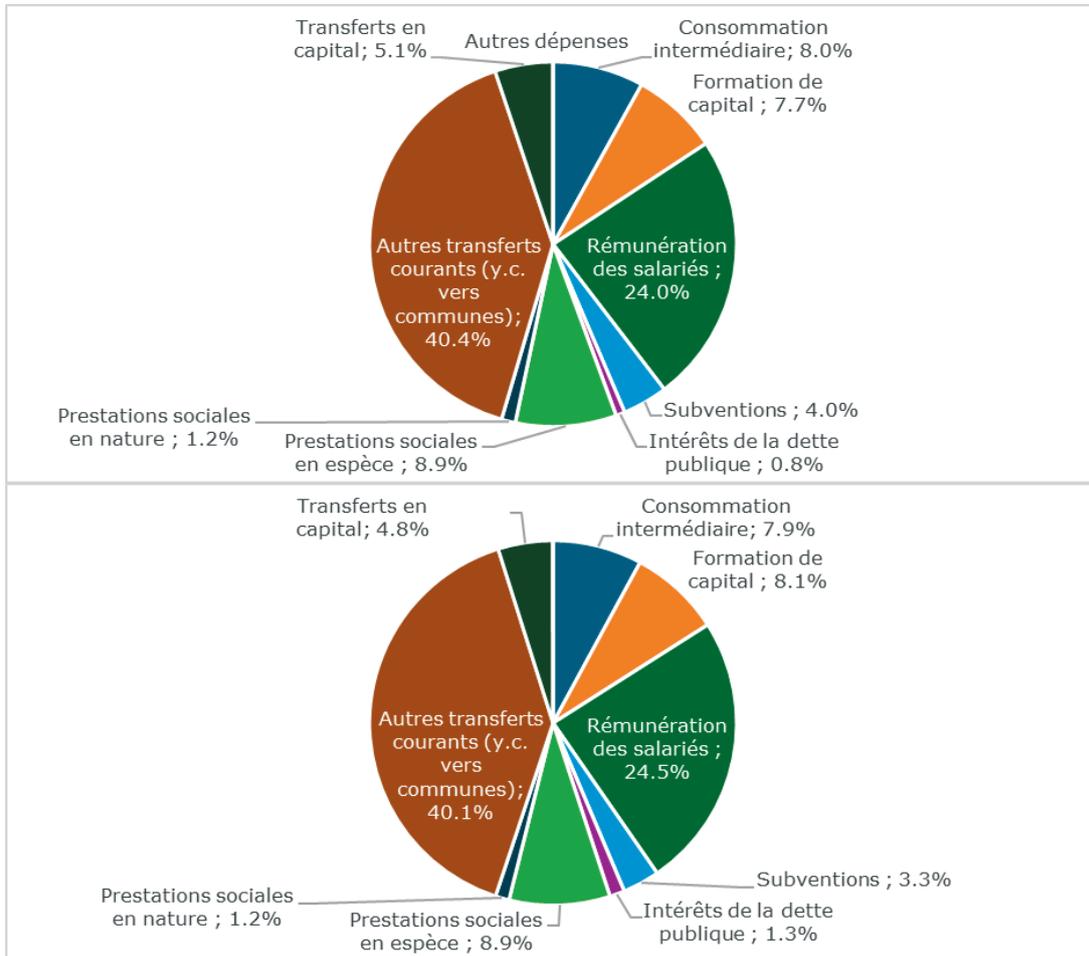
Source : Projet de budget 2025

En ce qui concerne la source des dépenses de pensions, force est de constater que celle-ci ne devrait guère changer pendant les années qui suivent.

Les prestations sociales, qu'elles soient en espèces ou en nature, représentent en 2024 tout comme en moyenne entre 2025 et 2028, 10,1% des dépenses de l'administration centrale. Les rémunérations des salariés et fonctionnaires de l'État correspondent à 24,0% des dépenses de l'administration centrale en 2024, mais devra augmenter à 24,5% en moyenne pour la période entre 2025 et 2028. Les autres transferts courants qui comprennent aussi les transferts de l'administration centrale aux communes représentent 40,4% des dépenses en 2024 et cette part devrait baisser à 40,1% en moyenne entre 2025 et 2028.

**La CSL souhaite mettre en perspective la présentation annuelle faite par le ministère des Finances, qui suggère que près de la moitié des dépenses publiques sont consacrées aux transferts sociaux. Cette représentation donne l'impression que ces fonds sont directement utilisés pour des programmes bénéficiant immédiatement aux contribuables, alors qu'en réalité, une partie de ces transferts concerne des contributions obligatoires, comme la part de l'État aux cotisations versées à la caisse de pension par exemple.**

Graphiques 39-40 : Composition des dépenses de l'administration centrale en 2024 et en moyenne entre 2025 et 2028



Source : Projet de budget 2025

De manière subsidiaire, la CSL souhaite exprimer sa profonde préoccupation quant à la décision unanime du gouvernement de réduire de 10 % la lettre-clé applicable aux laboratoires d'analyses médicales et de biologie clinique. Cette mesure, qui semble avoir été adoptée sans concertation adéquate avec les parties prenantes concernées, aura des répercussions importantes non seulement sur la viabilité financière des laboratoires, mais également sur la qualité et l'accessibilité des services de santé pour les patients.

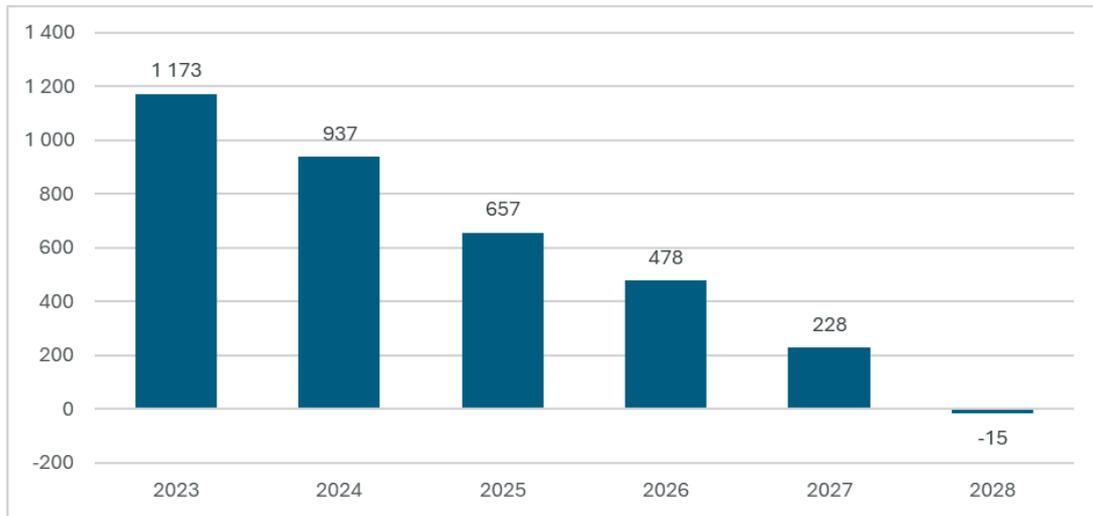
En effet, la réduction de la lettre-clé risque d'avoir des répercussions sur les négociations salariales dans la branche et, en fin de compte, les salariés risquent d'être ceux qui subissent cette décision prise unilatéralement dans le projet de budget sous avis.

## 2.7. Focus sur la sécurité sociale

### 2.7.1. La situation financière de la sécurité sociale

L'évolution du budget de la sécurité sociale requiert une analyse propre. En effet, selon les estimations du projet de budget sous avis, la sécurité sociale devrait passer dans un laps de temps de moins de cinq ans d'un excédent conséquent de plus d'un milliard d'euros à un déficit.

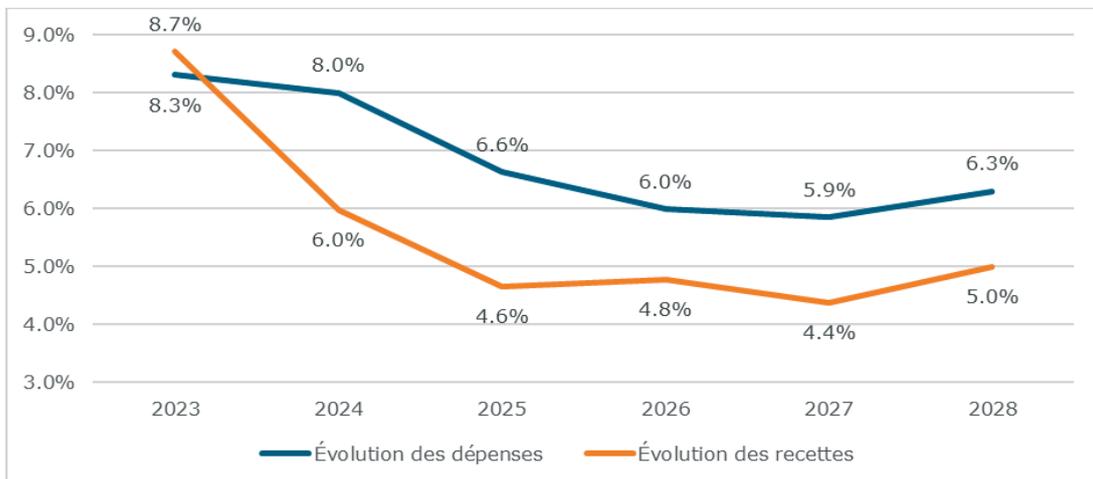
Graphique 41 : Solde budgétaire de la sécurité sociale (en millions d'euros)



Source : Projet de budget 2025

Selon les explications dans le projet de budget, cette détérioration très conséquente et soudaine des comptes de la sécurité sociale est expliquée par un certain « effet ciseaux » négatif selon lequel les dépenses de la sécurité sociale devraient, dès l'année 2024, augmenter considérablement plus vite que les recettes. En moyenne, les dépenses devraient croître de 6,6% tandis que les recettes n'augmenteraient qu'annuellement de 5,0% entre 2024 et 2028. Cette évolution serait avant tout expliquée par une progression des départs en retraite plus importante que la croissance de l'emploi (4,1% contre 1,7% en moyenne entre 2024 et 2028).

Graphique 42 : Croissance des recettes et des dépenses de la sécurité sociale



Source : Projet de budget 2025

Or, notre Chambre appelle à une certaine réticence quant à l'interprétation de ces chiffres prônant un certain alarmisme. En effet, comme explicité dans la partie 4.3., les exercices précédents ont montré à quel point les projections, ne soient-elles que sur un horizon d'un an sont susceptibles d'être révisées. Notons à titre d'exemple qu'en comparant les estimations pour 2024 dans le projet de budget sous avis avec les estimations dans le budget pluriannuel précédent présenté il y a à peine six mois, force est de constater que, d'après le budget sous avis, la situation est meilleure que ce qui n'a été estimé en mars avec un taux de croissance de l'emploi deux fois aussi important (et avec un taux d'absences pour cause de maladie inférieur) !

Aux yeux de notre Chambre, **il est inconcevable de réduire l'étendue des soins de santé ou les droits de pensions à l'aune d'éventuels problèmes financiers** dans les caisses de sécurité sociale. **En effet, plutôt que de réduire l'étendue des prestations, il convient d'externaliser vers le budget de l'État les frais annexes sans lien direct avec les différentes caisses (CNS, CNAP), et, en cas de besoin, augmenter les recettes des systèmes de sécurité sociale.** À ce titre, il convient d'aborder le sujet du **déplafonnement des cotisations** qui, au moins au niveau de l'assurance maladie en nature où les prestations sont déplafonnées, devrait être la première piste de hausse des recettes.

### *2.7.2. L'importance des frais annexes*

Au niveau des dépenses de la sécurité sociale, une partie non-négligeable est, en réalité, pas vraiment en lien avec la sécurité sociale au sens pur du terme, mais plutôt due à des frais annexes. Par ce fait, les recettes collectées au niveau de la sécurité sociale n'atteignent pas leur objectif principal et ultime qu'est celui des prestations sociales.

**Ainsi, force est de constater que selon la SEC les véritables prestations sociales, en espèces et en nature, ne correspondent qu'à environ 85% de l'ensemble des dépenses du secteur de la sécurité sociale – 15% des dépenses sont donc allouées à d'autres fins (traitements des fonctionnaires, frais courants, etc.).**

Au niveau de l'assurance maladie-maternité, moins de 80% des dépenses sont effectivement liées aux prestations maladie en espèces ou en nature. Autrement dit, **dans le cadre de l'assurance maladie-maternité, des dépenses à hauteur de quasiment 470 millions d'euros sont effectuées sans lien direct avec l'objectif principal de cette assurance** (maternité, investissements mobiliers et immobiliers des établissements hospitaliers, traitements et pensions des fonctionnaires, frais courants, transferts de cotisations, etc.)<sup>38</sup>.

Dans l'**assurance dépendance**, les véritables dépenses pour les prestations en espèce (Allocation spéciale pour personnes gravement handicapées) et en nature correspondent à environ 95% faisant qu'environ **40 millions d'euros sont versées à d'autres fins que les prestations**<sup>39</sup>.

Pour leur part, les dépenses de pensions correspondent à environ 90% des dépenses de la CNAP de sorte que **la CNAP procède au transfert de plus de 500 millions d'euros pour des fins qui ne sont pas directement liées à l'objectif principal**<sup>40</sup>.

**La CSL appelle à ce que les frais annexes cessent d'être financées par la sécurité sociale, mais que ceux-ci soient financées directement par le budget de l'État afin de permettre que les recettes collectées soient allouées à l'objectif ultime des systèmes de sécurité sociale.** Une telle réallocation des charges de la sécurité sociale permettrait de donner plus de souplesse aux différentes caisses de sécurité sociale et d'alléger la pression budgétaire qui pèse sur eux.

### *2.7.3. Zoom sur le régime général d'assurance pension*

**En ce qui concerne le régime général d'assurance pension de manière plus précise, la CSL est interpellée par le fait que, selon le projet de budget, les dépenses de la CNAP pourraient dépasser les recettes des cotisations dès 2026, avec une prime de répartition pure (c'est-à-dire le rapport entre les dépenses annuelles de la CNAP et la masse cotisable) s'élevant à 24,3%.**

**Or, d'après les données disponibles à ce jour, ainsi que les informations partagées lors d'une session de la Commission parlementaire postérieure au dépôt du budget, il apparaît que ce seuil ne serait franchi qu'en 2028.**

**Face à cette divergence, la CSL demande des explications détaillées et la publication de toutes les informations pertinentes. Il est crucial que notre Chambre, tout comme les partenaires sociaux de manière plus générale, soient systématiquement informés de ces évolutions sans avoir à solliciter ces données.** Cela est d'autant plus important que les partenaires sociaux sont co-responsables de la gestion de la CNAP.

<sup>38</sup> Dont 53 millions d'euros comme transferts de cotisations pour l'assurance maladie et l'assurance pension dues sur l'indemnité pécuniaire maladie (30 millions) et maternité (23 millions).

<sup>39</sup> Dont 12 millions d'euros comme transferts de cotisations pour l'assurance pension au profit de l'aidant.

<sup>40</sup> Dont 189 millions d'euros comme transferts de cotisations pour l'assurance maladie des retraités et 138 millions d'euros de transferts de cotisations vers les régimes spéciaux ou d'organismes internationaux.

**De surcroît, le dépassement de la prime de répartition pure déclenche, d'après la législation actuelle, un mécanisme de modération dans l'ajustement des pensions, ce qui aurait un impact significatif sur les pensionnés.** En effet, ce mécanisme de modération de réajustement implique que le réajustement annuel des pensions ne pourra se faire que pour, au plus, la moitié de l'évolution du salaire réel. Ainsi, lorsque le salaire horaire moyen augmente de 1%, les pensions ne seront réajustées qu'au plus de 0,5% en cas de dépassement du taux de cotisation par la prime de répartition pure. **Notre Chambre revendique à ce que ce système de modération de réajustement soit définitivement aboli puisque celui-ci serait le garant pour un creusement des inégalités entre actifs et retraités et, par conséquent, d'une hausse du risque de pauvreté des retraités.**

#### *Le réajustement des pensions et les effets de sa modération*

Le système général d'assurance pension prévoit que, tous les ans, les pensions sont réajustées par un facteur qui correspond à l'évolution du salaire moyen réel. Par ce système, et sachant que le salaire moyen réel a progressé de 1,6% en 2023 par rapport à 2022 par exemple, toutes les pensions actuelles seront augmentées de 1,6% au 1<sup>er</sup> janvier 2025.

L'objectif principal du réajustement des pensions est de garantir que les pensions des retraités évoluent parallèlement avec le salaire moyen de manière à éviter un creusement des écarts entre les deux. Autrement formulé, grâce au réajustement, les écarts qui existent entre pensions allouées et salaire moyen se stabilisent.

Toutefois, ce système du réajustement des pensions est en danger. En effet, la réforme des pensions en 2013 a instauré un mécanisme semi-automatique qui limite le réajustement des retraites existantes lorsque les dépenses courantes de la CNAP excèdent ses recettes en cotisations, réduisant ainsi la hausse annuelle de la pension à laquelle auraient droit les retraités d'au moins la moitié.

Prenons-en le cas des retraités avec des carrières exclusivement luxembourgeoises qui perçoivent la pension de vieillesse depuis l'année 2000. En moyenne, ceux-ci ont perçu une pension moyenne mensuelle de 3 554 euros en janvier 2024. Ce niveau de pension moyenne ne leur est alloué que grâce aux réajustements pendant les 24 dernières années. En effet, sans ajustement et réajustement pendant toute cette période, ces retraités n'auraient eu en janvier 2024 une pension de seulement 2 803 euros ; soit 20% en moins ! La pension de vieillesse moyenne des personnes en retraite depuis 2000 ne représenterait plus que 46,5% du salaire équivalent temps-plein (ETP) moyen de la population de référence ; en revanche, avec le système de réajustement ce taux est maintenu à 58,4%.

De même, une personne qui a perçu dans l'année 2000 une pension minimum avait au janvier 2024 une pension mensuelle de 2 283 euros ; sans réajustements ce niveau serait de seulement 1 820 euros ! Le ratio entre pension et salaire ETP moyen ne serait plus que 30,2% contre 37,9% avec réajustements.

Par ces chiffres, il devient évident que le système du réajustement des pensions est essentiel pour tous les retraités !

Le conditionnement du réajustement des pensions à la prime de répartition pure est d'autant plus incompréhensible du fait qu'il ne tient pas du tout compte de la situation financière globale du système de pension. **Ainsi, très vraisemblablement, la modération du réajustement des pensions interviendra à un moment où les réserves du système général dépasseront plus de 30 milliards d'euros et suffiraient pour financer pendant plus de quatre ans les dépenses de pensions. Il est, aux yeux de notre Chambre, inconcevable de réduire les droits des pensionnés tout en disposant de réserves colossales dépassant le niveau d'un budget annuel de l'État.**

Ensuite, il est important de rappeler que la prime de répartition pure n'est pas aussi « pure » qu'elle ne le laisse concevoir. De fait, le dépassement du taux de cotisation par la prime de répartition pure n'est pas signe que les dépenses de pensions excèdent les recettes de la CNAP, mais bien que les dépenses courantes de la CNAP excèdent les recettes en cotisations. Or, cette définition de la prime de répartition pure englobe donc bien plus de dépenses que les seules dépenses de pensions, notamment les frais annexes liés aux traitements des fonctionnaires, les frais administratifs, mais aussi les transferts vers le Fonds pour l'emploi pour financer une partie des indemnités (professionnelles) d'attente et des préretraites. **Les chiffres du décompte de la CNAP révèlent qu'environ 6% des dépenses courantes de la CNAP, actuellement financées par les recettes en cotisations, ne servent pas au paiement des pensions.**

En définissant la prime de répartition pure comme ratio entre dépenses de pensions et la somme des revenus cotisables du régime général d'assurance pension, la prime de répartition pure de l'année 2023 ne s'élèverait qu'à 21,0% - contre 22,33% fixé par le récent projet de règlement grand-ducal.

Selon les estimations de notre Chambre, la considération des seules dépenses de pensions pour déterminer la prime de répartition pure pourrait retarder le dépassement du taux de cotisation global jusqu'à six ans.

#### *2.7.4. La dotation au financement des prestations de maternité*

Le projet de budget sous avis propose de prolonger une fois de plus la subvention de 20 millions d'euros accordée par l'État à l'assurance maladie-maternité pour l'exercice 2025. Cette contribution, introduite de manière transitoire en 2011 en raison d'une réforme mettant les prestations maternité à charge de la CNS, est, de fait, prolongée annuellement lors du dépôt du budget de l'État.

**La CSL revendique à ce que cette mesure, à la base transitoire, mais renouvelée annuellement, soit enfin introduite de manière permanente et structurelle dans le financement de la CNS afin de rendre l'évolution de ses recettes plus prévisible et justifiable.**

De surcroît, notre Chambre estime qu'il est indispensable que cette dotation forfaitaire soit enfin adaptée à l'évolution des dépenses de prestations maternité. En effet, la CSL constate que depuis son introduction en 2011, le montant de la dotation forfaitaire est figé à 20 millions d'euros alors que les dépenses en lien avec la prise en charge des prestations maternité ont continuellement augmenté.

De fait, lorsque la contribution étatique a été introduite en 2011, celle-ci suffisait pour couvrir 17% des frais de la CNS liés aux prestations (en nature et en espèces) de maternité. En 2024, ce taux ne devrait plus que s'élever à 8%. Il est évident qu'en raison 1) de l'inflation qui rend les prestations plus onéreuses et 2) de la croissance de l'emploi qui rend ces prestations plus utilisées, les dépenses pour prestations augmentent – et il incombe, aux yeux de la CSL, à l'État de revaloriser la dotation annuelle de manière correspondante, d'autant plus que la pression budgétaire des finances de la CNS.

#### *2.7.5. Le financement de la mutualité des employeurs*

En ce qui concerne le financement de la mutualité des employeurs (MDE) et plus précisément, la participation de l'État, il convient tout d'abord à rappeler que la compensation du coût correspondant à cinq mois de la tranche indiciaire échue en septembre 2023 est faite à travers cette MDE.

En effet, le législateur s'était décidé de compenser le coût de cette tranche indiciaire par un abaissement du taux de cotisation des employeurs à la MDE et une prise en charge par l'État d'une plus grande partie de ce financement. Sachant que le coût équivalent à cinq mois de tranche indiciaire a été estimé à 362,5 millions d'euros (5x 72,5 millions) et sachant qu'il existait un montant à régulariser de la MDE envers l'État à hauteur de 21,9 millions d'euros, la baisse des taux de cotisations à pour la MDE à charge des employeurs a été élaborée de telle sorte que, l'État augmente sa participation à la MDE en total de 340,6 millions d'euros sur une période de 3 ans.

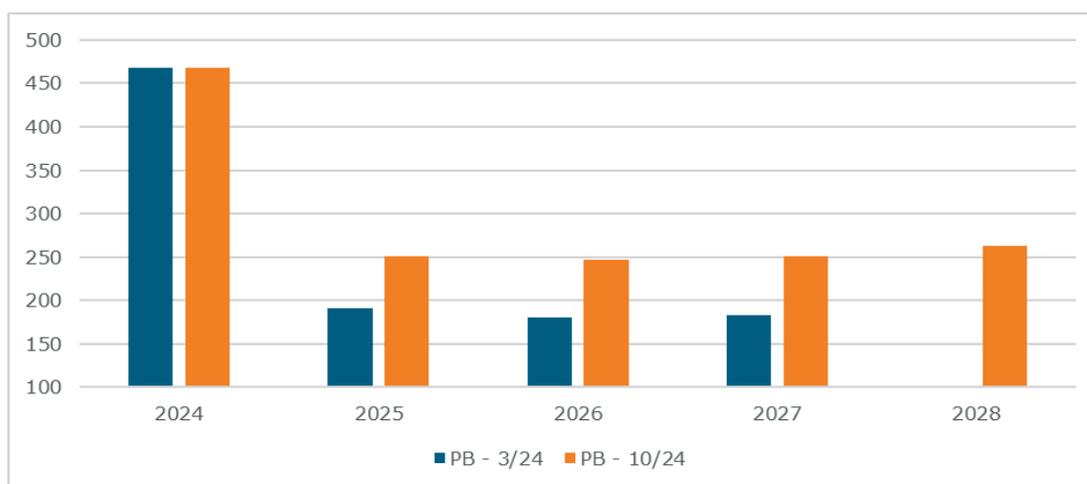
Selon les auteurs du projet de loi instaurant ce mécanisme de compensation de la tranche indiciaire par une contribution accrue à la MDE, la participation de l'État dans le financement de la MDE devrait être augmentée de 310,5 millions d'euros en 2024, de 23,6 millions d'euros en 2025 et de 6,5 millions d'euros en 2026. C'est sur base de cette mesure ainsi que sur base des projections de la croissance de l'emploi et du taux d'absences pour cause de maladie que le budget pluriannuel déposé en mars de cette année a déterminé l'évolution de la participation de l'État au financement de la MDE.

**Or, cette évolution est révisée de manière très considérable par le présent budget sous avis qui prévoit que, même si la participation à la MDE est en forte baisse par rapport à 2024, elle est en hausse conséquente relative au niveau prévu dans le budget pluriannuel précédent.**

Pour l'année 2025 par exemple, le projet de budget sous avis compte avec une participation étatique à hauteur de 250,8 millions d'euros, alors que le budget pluriannuel déposé il y a à peine six mois, projetait une participation de « seulement » 191,3 millions d'euros. La participation étatique serait donc 31,1%, c'est-à-dire 60 millions d'euros, supérieure à celle projetée il y a à peine sept mois ! De même, pour l'année 2026, la contribution à la MDE a été revue à la hausse de 36,8%.

Bien qu'une part de la hausse projetée de la contribution étatique puisse être attribuée à la révision vers le haut de l'hypothèse sur le taux d'absences pour cause de maladie (augmenté de 10,2%), cette évolution ne peut qu'expliquer une faible partie de cette hausse de la participation étatique. La CSL s'interroge sur la pertinence de la baisse des taux de cotisations adoptée en 2023 pour les années 2024-2026 en vue de compenser la tranche indiciaire, craignant qu'elle ne se révèle plus coûteuse que prévue, ce qui impliquerait une révision à la hausse de la contribution de l'État afin de maintenir le respect du cadre financier légal de la MDE<sup>41</sup>. Au vu de cette discordance entre le coût annoncé de la baisse du taux de cotisation à la MDE et la hausse considérable de la contribution étatique, la CSL revendique plus de détails.

Graphique 43 : Participation de l'Etat à la mutualité des employeurs



Source : Projet de budget 2025, Projet de budget 2024

La CSL constate que, comme par le passé où l'État a procédé à des dotations « uniques » multiples en faveur de la MDE, la MDE est à nouveau utilisée comme outil pour mener une politique pour le compte du patronat.

De manière plus générale, notre Chambre regrette que le Code de la sécurité sociale prévoit que, pour un taux de cotisation des employeurs fixé, l'État assume le déficit de la MDE et les ressources nécessaires au maintien de sa réserve légale (10% du montant annuel des dépenses). **Cela signifie que tout déséquilibre entre les recettes et les dépenses de la MDE est entièrement pris en charge par l'État, ce qui entraîne un transfert progressif du fardeau financier de la MDE des employeurs vers l'État, au détriment des assurés contribuables.**

Face à ce transfert progressif de la charge financière vers les assurés-contribuables, la CSL réaffirme sa demande d'implication des organisations syndicales représentatives nationalement dans le processus décisionnel au sein de la MDE.

De surcroît, la CSL est d'avis qu'au lieu que l'État ne prenne à sa charge tous les déséquilibres financiers de la MDE, il serait plus judicieux d'augmenter le taux de cotisation des employeurs à la MDE lorsque les recettes de la MDE sont insuffisantes pour couvrir ses dépenses – sans que la charge ne soit transférée vers l'État.

En effet, la prise en charge par les employeurs, par l'intermédiaire de la MDE, des coûts liés aux absences pour cause de maladie constitue une condition importante pour sensibiliser les employeurs à la problématique. Notre Chambre rappelle qu'il est indispensable d'assurer de meilleures conditions de travail des salariés pour éliminer les causes de l'absence pour maladie plutôt que d'aborder le problème d'un point de vue purement financier avec la prise de décisions luttant contre les salariés absents au lieu de lutter contre les causes de leur absence.

<sup>41</sup> Le Code de la sécurité sociale prévoit que, pour un taux de cotisation des employeurs fixé, l'État assume le déficit de la MDE et les ressources nécessaires au maintien de sa réserve légale (10% du montant annuel des dépenses).

À titre subsidiaire, la CSL s'interroge sur le bien-fondé du mécanisme actuel qui classe les employeurs en quatre catégories, en appliquant un taux de cotisation plus élevé à ceux présentant un taux d'absences pour cause de maladie plus élevé. En effet, un tel système différencié va à l'encontre du principe de solidarité en pénalisant surtout les employeurs de secteurs naturellement plus exposés aux absences pour maladie, tels que la santé et la construction.

## 2.8. Le piège de Maastricht

La CSL souhaite souligner que la pratique comptable européenne intègre certains dispositifs qui, dans le contexte des habitudes budgétaires luxembourgeoises, s'apparentent à un véritable « piège de Maastricht ». En effet, il apparaît que certaines composantes actuelles et futures du déficit des administrations publiques sont davantage « techniques » que « réelles », en raison de la manière dont la comptabilité nationale interprète certaines écritures comptables.

Il convient notamment de noter que le recours aux réserves accumulées au cours des années précédentes est classé comme une « dépense » selon la méthodologie européenne de comptabilité nationale. Ainsi, bien que financées par des réserves expressément constituées à cette fin, ces « dépenses » viennent alourdir artificiellement le déficit public.

Très concrètement, les différents **fonds spéciaux** qui sont alimentés annuellement par le budget de l'État pour mener des investissements et **dont les dotations budgétaires au cours des dernières décennies excédaient les dépenses de ces fonds ont constitué de vastes réserves – dont l'utilisation grève(ra) le déficit public (dans le futur).**

**Les 33 fonds spéciaux ont cumulé des réserves s'élevant à 2,97 milliards d'euros au 1<sup>er</sup> janvier 2024.** Sans dotation budgétaire supplémentaire en plus, ces fonds peuvent donc financer des investissements à hauteur de près de 3 milliards d'euros. Toutefois, chaque euro dépensé impactera le solde de l'administration centrale négativement de sorte que l'utilisation de ces fonds, même s'il ne s'agit que de réserves proprement constituées à cette fin, grève le déficit public.

Or, le projet de budget sous avis prévoit justement une « désépargne » au niveau de ces fonds spéciaux, de sorte que les alimentations budgétaires annuelles ne devraient plus couvrir l'ensemble des dépenses financées par les fonds spéciaux.

Il s'avère donc que sans qu'il n'y ait un déficit véritable, c'est-à-dire sans qu'il n'y ait besoin d'un emprunt pour financer des dépenses excédentaires, la situation est/sera décrite comme négative par les règles européennes de la comptabilité nationale en cas de désépargne des fonds.

**La constitution de réserves en des temps de vaches grasses pour être utilisées pendant les périodes de vaches maigres est donc implicitement pénalisée par ces règles de comptabilité – ce qui est fort regrettable aux yeux de la CSL. En effet, au vu de ces règles, le recours aux réserves est traité de la même manière qu'une absence de recettes (entraînant un recours à l'endettement) par ces règles alors que le premier comportement devrait être traité de manière plus favorable que le second.**

Cette réalité observable à partir des fonds spéciaux dédiés aux investissements de l'État devra aussi se faire sentir sur le plan des réserves de la sécurité sociale, et plus précisément avec les réserves du système général d'assurance pension. En effet, une fois que les dépenses de la CNAP excéderont les recettes en cotisations et que la CNAP recourra à ces réserves, le bilan de la CNAP conduira à un déficit au niveau de la sécurité sociale et, le cas échéant, au niveau des administrations publiques selon les règles comptables européennes. Ainsi, **le recours aux réserves sera qualifié d'un point de vue « surplus/déficit » d'exactlyment la même manière que l'absence de recettes (entraînant le recours à l'endettement) – alors même que pendant plusieurs décennies des réserves ont justement été constituées pour la seule fin de combler des besoins futurs éventuels. En fin de compte, cet effort supplémentaire qui était basé sur un consensus national n'est pas du tout pris en compte pour apprécier la situation budgétaire luxembourgeoise selon la comptabilité nationale.**

La CSL estime que cette situation particulière du Luxembourg, a priori favorable et vertueuse, c'est-à-dire de constituer des réserves lorsque les recettes abondent, devrait être prise en considération dans l'appréciation de l'état des finances publiques dans le cadre de la procédure dite de déficit excessif. Sans quoi, tant qu'il y aura d'éventuelles plus-values de recettes qui seront transférées sur les fonds spéciaux, celles-ci constitueront toujours à l'avenir une source potentielle de déficit budgétaire. Actuellement, ce « piège de Maastricht » se referme de nouveau sur le Luxembourg.

### 3. LA POLITIQUE FISCALE

#### 3.1. Points clés du chapitre

- Les éléments fiscaux du projet reprennent les mesures du “paquet d’allègement” contenu dans le projet 8414. S’y ajoutent la hausse de certaines accises sur les tabacs et celle de la taxe CO2 à 40 euros par tonne. La hausse de la taxe carbone est compensée par une hausse du crédit d’impôt CO2, que notre Chambre salue.
- La CSL renvoie à son avis ad hoc pour des commentaires plus détaillés sur les éléments de politique fiscale. Elle formule néanmoins quelques remarques complémentaires qui sont également en lien avec la politique budgétaire générale.
- Les évaluations de l’écart de production entre PIB réel et PIB potentiel restent négatifs sur la période de programmation, ce qui nécessiterait de la part des autorités publiques d’engager un « *policy mix* » expansionniste afin de stimuler la demande et de mener la production à son niveau potentiel en accroissant les dépenses publiques ou en abaissant les impôts et, de l’autre, en baissant les taux d’intérêt.
- Si le gouvernement ne réduit, certes, pas les dépenses courantes, il en réduit la voilure, celles-ci progressant bien moins vite que les recettes courantes, ce qui entraîne un excédent en forte progression (plus de 10 milliards cumulés sur la période de programmation) et le ratio des dépenses au PIB ne faisant que diminuer au fil des années. Ceci suscite l’interrogation sur la véritable ambition du budget des dépenses, par rapport à celle affichée dans le discours, de soutenir au maximum le développement économique et social.
- En outre, force est de constater que les ambitions en matière de taux d’investissements ne collent pas nécessairement à la réalité matérielle depuis 2014, où l’on observe un décalage entre les investissements réalisés et les investissements annoncés dans les projets de budget, les premiers étant pratiquement toujours inférieurs aux seconds, jusqu’à 20%. Il est donc fort probable que la situation en 2024 ne corresponde pas tout à fait au renforcement de l’investissement qu’indiquent les auteurs par rapport à la dernière projection et que 2025 soit en réalité davantage situé au niveau réalisé en 2023.
- Or, cette ambition réduite dans les faits par rapport aux annonces d’un budget de dépenses ambitieux et à haut niveau ne peut donc avoir pour conséquence de corriger l’écart continu de production, estimé en fonction des annonces (et non des valeurs réalisées), et de pousser la croissance jusqu’à son potentiel, bien au contraire. La question qui en découle est la suivante : ces tendances en termes de dépenses créent-elle un manque à gagner chronique en matière de PIB ?
- La représentation salariale européenne, parmi laquelle la CSL, soutient que les investissements publics sont économiquement nécessaires tant en période de conjoncture basse que haute, afin de constituer une force d’entraînement et d’orientation au-delà de la simple stabilisation automatique ou relance, et qu’à ce titre, il importe d’appliquer la règle d’or des finances publiques dans la gouvernance européenne qui neutralise ces investissements des déficits publics.
- Ceci s’impose d’autant plus que l’Europe et le Luxembourg font face à une polycrise, où l’épée de Damoclès du changement climatique et de ses conséquences économiques, sociales et sanitaires n’est pas des moindres, et au sujet de laquelle on peut se demander si la gouvernance (ou le carcan) économique européenne est à la hauteur des enjeux, en ce compris sur les questions des droits sociaux, des conditions de vie ou de la survie de nos démocraties.
- Si le Luxembourg prenait sa part proportionnelle des investissements supplémentaires par année récemment évalués par Monsieur Mario Draghi, cela reviendrait à devoir doubler les investissements totaux de l’Administration centrale de 2024, pour un total de 7,4 milliards d’euros sur un an et, par ailleurs, à autant de déficit public creusé et soumis à l’amende européenne, puisque la règle d’or de l’investissement public n’est pas retenue dans la nouvelle gouvernance. Quel que soit le son de cloche, tout le monde semble être d’accord pour souligner les volumes de capital hors normes dont l’Europe a besoin quasi immédiatement et qui impliquent le renforcement de la politique d’investissements aussi au Luxembourg.
- Ce nécessaire surinvestissement devient en vérité l’investissement normal nécessaire des prochaines décennies, qui ne manquera pas d’exercer par ailleurs des effets de second tour positifs sur la croissance effective du Luxembourg, qui seront d’autant plus grands que l’ensemble de l’Union procèdera

dans le même temps aux investissements nécessaires. Or, avec le regain d'attention portée aux politiques budgétaires restrictives dans le cadre de la nouvelle gouvernance, la nécessaire dynamisation des investissements publics en vue de relever les défis des transitions en cours, de renouvellement des infrastructures ou de souveraineté européenne est une idée de plus en plus lointaine ; ce sont pourtant des capacités communes d'investissements à travers un Trésor européen visant à appliquer la règle d'or des finances publiques qui s'imposeraient, dans la continuité des outils mis en place après la crise de la covid-19 (Next Generation EU Recovery Fund, voire le Mécanisme européen de stabilité qui pourrait être réorienté).

- Concernant les éléments de politiques fiscales, alors que le patronat répugne à payer des impôts avec l'appui du gouvernement, la CSL rejette la baisse du taux d'imposition des entreprises et demande un meilleur équilibre entre imposition du travail et du capital. Le capital et ses détenteurs sont tout autant que les travailleurs placés devant un impératif moral de participer à l'effort collectif de sauvegarde sociale, écologique et environnementale. Toutefois, au cours des dernières décennies, la charge fiscale s'est de plus en plus déplacée des entreprises vers les travailleurs et les consommateurs, tandis que le capital profite de largesses dont le travail, à l'exception de quelques salariés privilégiés, ne bénéficie pas. Une enquête de l'Eurobaromètre montre que la population de l'UE (et notamment au Luxembourg) soutient une Europe sociale avec l'accent sur l'égalité des chances, des conditions de travail justes, l'accès à la santé et un bon niveau de vie. L'OFCE souligne sur cette base que, pour financer cette protection sociale, il est préférable d'harmoniser les fiscalités sur les sociétés et les hauts revenus et réduire la concurrence fiscale entre États, qui est actuellement un frein au modèle social européen.
- Elle approuve le logique ajustement des impôts sur les ménages. Ceux-ci ont subi pendant de trop longues années la progression à froid de l'imposition de leurs revenus. En outre, même dans une économie aussi ouverte qu'au Luxembourg, la consommation des ménages est loin d'être négligeable dans la contribution à la croissance économique : avec un tiers de la croissance totale entre 2000 et 2022, les dépenses de consommation finale des ménages contribuent dans le même ordre de grandeur que le commerce extérieur. À l'inverse, il n'est pas scientifiquement prouvé que la baisse de l'imposition des entreprises exerce un effet significatif sur la croissance. En outre, les ménages restent d'ailleurs les premiers contributeurs en matière d'impôts sur les revenus, le déséquilibre entre ménages et entreprises s'accroissant possiblement en 2025.
- Elle rejette le fait que le tapis rouge fiscal soit déroulé pour les impatriés tandis que les frontaliers résidant en Allemagne subissent les foudres fiscales sur leurs heures supplémentaires avec l'appui, l'aval et l'assentiment des autorités luxembourgeoises.
- Enfin, la Chambre des salariés salue toute mesure fiscale, à l'instar du réaménagement de la classe 1a, qui peut bénéficier, au-delà des catégories modestes de ménage, à toute une couche moyenne de revenus. La CSL réclame depuis longtemps que le soutien étatique aux ménages dépasse les seuls ménages en risque de pauvreté pour couvrir également les ménages qui constituent au moins jusqu'à la classe moyenne intermédiaire.
- Il n'en reste pas moins que le succès de cette offensive ne dépendra pas de cette seule action fiscale (classe 1a, CISSM, CIM, adaptation linéaire), aussi déterminée soit-elle, mais de l'évolution de la distribution générale des revenus, le risque de pauvreté – et les inégalités – étant quantifié de manière non pas absolue mais bien relative. Et les conventions collectives sont justement un outil efficace pour tenter de contrôler cette distribution générale des revenus du travail et, donc de réduire, les écarts relatifs. Notre Chambre ne cautionne nullement la mauvaise, voire la non-transposition de la directive concernant notamment le volet des conventions collectives. Elle dénonce les tentatives du présent gouvernement, par l'intermédiaire de son ministre du Travail et de l'Emploi, de retirer le droit reconnu aux syndicats de salariés depuis 1965 de négocier ces conventions collectives, d'affaiblir, si pas détruire le modèle social luxembourgeois qui repose en partie sur ce pilier des conventions collectives et, par là même, de déréguler le système de fixation des salaires luxembourgeois avec pour conséquence une aggravation des inégalités. Cette attitude n'est malheureusement pas spécifique, puisque les velléités du gouvernement sur le plan de la réforme du système de pension par la baisse des prestations auront aussi pour conséquence l'appauvrissement des retraités.
- Il importe, par conséquent, de vérifier au Luxembourg comment les revenus primaires peuvent être rendus plus égaux au sein des entreprises afin de connaître une distribution de revenus mieux équilibrée. Il s'avère donc nécessaire que le nombre de salariés couverts par une convention collective augmente afin de pouvoir améliorer leurs conditions salariales et les conditions de travail de manière

plus générale, ce qui contribuerait par ailleurs aussi à remplir l'objectif européen. C'est pourquoi le rôle des syndicats et, par eux, des conventions collectives importent tant dans la lutte contre la pauvreté au travail et des monoparentaux que le gouvernement annonce vouloir combattre.

\*

Le programme fiscal du présent projet de loi budgétaire se résume au paquet fiscal dit « *Entlaaschtungs-Pak* » contenu dans le projet de loi n° 8414 présenté le 17 juillet 2024 et qui vise à renforcer la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, l'attractivité de la place financière et à augmenter le pouvoir d'achat des ménages. Celui-ci contient 16 mesures, dont notamment :

- l'adaptation du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques de 2,5 tranches indiciaires supplémentaires au 1<sup>er</sup> janvier 2025 ;
- le réagencement de la classe d'impôt 1a, la hausse du crédit d'impôt monoparental (CIM) et la réévaluation du crédit d'impôt salaire social minimum (CISSM) en vue de lutter contre la pauvreté des salariés au travail et des familles monoparentales ;
- la baisse de l'impôt sur le revenu des collectivités d'un point de pourcentage ;
- une intensification du régime dit des impatriés, une extension du champ de la prime participative et la création d'une prime pour jeunes salariés ;
- la création d'un crédit d'impôt dit heures supplémentaires pour parer au revirement de doctrine de la convention germano-luxembourgeoise permettant d'éviter les doubles impositions.

À ce premier paquet de mesures d'allègement viennent s'ajouter dans le présent projet n° 8444 la hausse de la taxe carbone à 40 euros la tonne au 1<sup>er</sup> janvier 2025, compensée par le relèvement proportionnel du crédit d'impôt CO<sub>2</sub>, ainsi que de certaines accises, à savoir sur les cigarettes et le tabac à rouler fine coupe concernant le droit d'accise autonome ad valorem en compensation de la baisse du droit d'accise commun ad valorem ainsi que, par l'introduction d'une accise minimale, sur les produits du tabac à chauffer communément appelés « heat not burn »<sup>42</sup>, qui n'appelle pas de commentaires de notre part.

La CSL approuve et salue la hausse à 192 euros du crédit d'impôt CO<sub>2</sub> ; elle a longtemps réclamé cette mise en cohérence entre progression de la taxe carbone et celle du crédit d'impôt ad hoc. Elle renvoie aux remarques générales sur les crédits d'impôt dans son avis n° III/28/2024 relatif au « paquet d'allègement ».

Notre Chambre renvoie également à cet avis ad hoc pour de plus amples commentaires au sujet des diverses mesures fiscales. Elle formule néanmoins ici quelques remarques complémentaires qui sont également en lien avec la politique budgétaire générale.

### **3.2. Des prévisions de dépenses bien inférieures aux recettes et d'investissement surévaluées : un manque à gagner de croissance économique ?**

Même s'il tendrait prévisionnellement à se refermer en fin de période d'observation, tenant « *compte de la closure rule selon laquelle l'écart de production se ferme en T+5* » (soit 2029<sup>43</sup>), l'écart de production du Luxembourg est annoncé négatif. Cette différence négative de niveau entre la production effective et la production potentielle (compatible avec une absence de tensions inflationnistes<sup>44</sup>) trahit l'existence de capacités de production inutilisées en raison d'une demande insuffisante adressée à l'économie luxembourgeoise.

42 Les modifications de la taxation sont les suivantes : i) cigarettes : hausse du droit d'accise autonome ad valorem pour compenser exactement la baisse du droit d'accise commun ad valorem de 2,54% ; hausse du droit d'accise autonome spécifique pour passer de 12,75 à 14,50 euros par 1.000 pièces ; hausse de l'accise minimale pour passer de 136,10 à 144,50 euros par 1.000 pièces. ii) Tabac à rouler fine coupe : hausse du droit d'accise autonome ad valorem pour passer de 4,00% à 4,10% ; hausse du droit d'accise autonome spécifique pour passer de 22,50 à 24,50 euros par kilogramme ; hausse de l'accise minimale qui passe de 66,50 à 73,00 euros par kilogramme. iii) Produits du tabac à chauffer : introduction d'une accise minimale à 296,80 euros par kilogramme.

43 Projet de budget 2024, volume 2 : budget pluriannuel 2025 – 2028.

44 Ce qui revient à dire, dans la philosophie économique européenne, sans tensions sur les prix et, donc, les salaires qui seraient une source, si pas la source de l'inflation.

Tableau 9 : Dépenses de l'administration centrale  
Ecart de production en % du PIB potentiel

2023	2024	2025	2026	2027	2028
-2,8	-2,8	-1,9	-1,7	-1,1	-0,6

Source : Plan budgétaire et structurel national à moyen terme 2024

Bien que le Luxembourg ait connu une année de récession en 2023 (recul du PIB de -1,1% contre +0,4% en zone euro), les dernières données conjoncturelles et prévisionnelles replacent le Luxembourg en position avantageuse par rapport à ses voisins ou à la moyenne européenne pour les années à venir (voir partie 1 supra).

En dépit de cette amélioration relative, l'économie luxembourgeoise resterait néanmoins en sous-régime, puisqu'elle n'atteindrait pas le volume maximal de ce qu'elle pourrait produire si elle était à plein régime (en utilisant toutes les capacités de ses facteurs de production<sup>45</sup>). Cette situation nécessiterait de la part des autorités publiques d'engager un « *policy mix* » expansionniste afin de stimuler la demande et de mener la production à son niveau potentiel. D'une part, la politique budgétaire doit viser à accroître la demande globale en augmentant les dépenses publiques ou en abaissant les impôts et, de l'autre, la politique monétaire doit stimuler la croissance par une baisse de ses taux d'intérêt.

Le gouvernement a choisi de baisser les impôts des ménages et des entreprises, tout en affichant une volonté de maintenir la dépense publique à un ambitieux et haut niveau : « *Mir sti fir eng ambitiéis Budgetspolitik. Verantwortung heescht elo d'Zukunft virbereeden. D'Kafkraaft stäerken. D'Land moderniséieren. Héich Investissementer* » a déclaré le ministre des Finances devant la Chambre des députés le 9 octobre 2024.

Du côté de la dépense courante, force est de constater que, sur la période prévisionnelle, le solde courant de l'État central (selon les comptes de la loi budgétaire) quadruplerait entre 2023 et 2028 en termes absolus (jusqu'à 2,7 milliards !) et plus que triplerait en pourcentage du PIB ; ce qui vaut pour l'État central vaut également pour l'Administration centrale, dont l'épargne brute (soit son solde courant exprimé selon le système européen des comptes SEC) est traditionnellement excédentaire après ses opérations courantes. Autrement dit, après avoir effectué des dépenses collectives en menant ses activités de production et de transferts de revenus entre les contribuables, d'une part, et les citoyens, les assurés sociaux ou les agents économiques en général, de l'autre dans le souci de mettre en œuvre les principes politiques de solidarité au cœur de l'État social, y compris sur un plan purement économique, le budget de l'État sera fortement excédentaire sur la période observée, avec un cumul de plus de 10 milliards d'euros au bout de six années !

Cette situation résulte de dépenses courantes (dont certaines peuvent en réalité aussi constituer un véritable investissement<sup>46</sup>) progressant bien moins vite que les recettes courantes, ce qui entraîne un excédent en forte progression. Le ratio des dépenses au PIB, après une progression en 2024, ne fera que diminuer au fil des années, si bien qu'il est permis de s'interroger sur la véritable ambition du budget des dépenses, par rapport à celle affichée dans le discours, de soutenir au maximum le développement économique et social.

Tableau 10 : Evolution des recettes et dépenses courantes de l'Etat  
ainsi que du PIB (2023 = 100)

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
<b>Recettes</b>	100	107,4	116,8	123,3	129,2	136,8
<b>Dépenses</b>	100	106,7	112,5	117,3	122,1	128,2
<b>PIB valeur</b>	100	103,2	109,3	115,0	120,9	127,7

45 Que sont les approvisionnements, le travail, le capital technique, les capitaux engagés ou le savoir et le savoir-faire accumulés.

46 Par exemple, dans l'éducation et, donc, le capital humain, pour renforcer le potentiel économique et la productivité. Certains économistes argumentent que les investissements sociaux pourraient également être neutralisés dans le calcul du déficit public réel à l'aune de la véritable règle d'or des finances publiques, celle où l'ensemble des investissements productifs est décompté du solde public.

Néanmoins, bénéfice collatéral de cette hausse du solde courant, ces excédents permettent de pré-financer sur fonds propres une bonne partie des dépenses dites en capital, à savoir les dépenses d'investissement productif en vue de former le capital public fixe mis au service et à disposition de l'économie et de la population.

Cette capacité de préfinancement offre un confort plutôt rare en Europe dans la gestion des finances publiques, qui facilite un recours minimisé aux marchés financiers pour assurer les ambitions nationales. Ainsi, les dépenses en capital progressent de 41% sur la période et sont en moyenne 2,6 fois plus importantes que le solde courant. Cette méthode qui consiste à se garder des marges d'excédent courtant, au détriment d'un supplément de dépenses courantes, par exemple dans le domaine social, permet aussi au gouvernement de conforter son objectif d'endettement public inférieur à 30% du PIB et de faire bonne figure vis-à-vis des agences internationales de notation qui lui octroie la sacro-sainte note maximale dite du triple A.

En outre, selon les auteurs du projet, le taux d'investissement en 2024 et 2025 serait, du côté de l'Administration centrale cette fois, supérieur de 0,9 point de PIB à la moyenne historique 2014-2022. Or, ici aussi, force est de constater que les ambitions ne collent pas nécessairement à la réalité matérielle. Sur cette période, on observe un décalage entre les investissements réalisés (selon la comptabilité nationale) et les investissements annoncés dans les projets de budget (en version SEC), les premiers étant pratiquement toujours inférieurs aux seconds, jusqu'à 20%.

Il est donc fort probable que la situation en 2024 ne corresponde pas tout à fait au renforcement de l'investissement qu'indiquent les auteurs par rapport à la dernière projection et que 2025 soit en réalité davantage situé au niveau réalisé en 2023.

Tableau 11 : Investissements totaux de l'Administration centrale en % du PIB

*Investissements totaux de l'Administration centrale en % du PIB*

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Réalisé	3,3%	3,5%	3,5%	3,7%	3,5%	3,7%	4,1%	3,6%	3,5%	4,0%	4,6%	?
Projeté	3,3%	4,0%	4,3%	4,2%	4,1%	4,2%	4,3%	4,3%	4,4%	4,6%	4,4%	4,6%
Différence en pp	0,0	-0,5	-0,8	-0,8	-0,6	-0,5	-0,2	-0,9	-0,9	-0,6	?	?

En outre, on notera que si les investissements en valeur de l'Administration centrale ont augmenté de 85% entre 2014 et 2023, ils n'ont crû en réalité que de 33% en volume.

Cette ambition réduite dans les faits ne peut donc avoir pour conséquence de corriger l'écart continu de production, estimé en fonction des annonces (et non des valeurs réalisées), et de pousser la croissance jusqu'à son potentiel, bien au contraire. Ces tendances en termes de dépenses créent-elle en outre un manque à gagner chronique en matière de PIB ?

La représentation salariale européenne, parmi laquelle la CSL, soutient que les investissements publics sont économiquement nécessaires tant en période de conjoncture basse que haute, afin de constituer une force d'entraînement et d'orientation au-delà de la simple stabilisation automatique ou relance, et qu'à ce titre, il importe de respecter la règle d'or des finances publiques qui neutralise ces investissements des déficits publics.

Si, bien sûr, le gouvernement ne réduit pas dans le cas présent la voilure des dépenses, mais cherche à en ralentir la progression, cette double stratégie (de réduction d'impôts, tout spécialement dans le chef des entreprises, et de dépenses courantes freinées relativement au PIB et aux recettes) définie par le gouvernement pose question, tout particulièrement dans un contexte de polycrise auquel le pays et l'Europe font face.

### 3.3. Dépenser plus et plus vite : le « new normal »

On peut, en premier lieu, aborder cette réflexion par la problématique des multiplicateurs budgétaires qui permettent d'évaluer l'impact d'une mesure budgétaire (de dépense ou de baisse d'impôt) sur l'activité économique. Pour rappel, le multiplicateur repose sur le principe qu'un euro dépensé, économisé ou non récolté par un acteur public génère une augmentation ou une perte de revenu pour l'économie nationale concernée qui peut être supérieure ou inférieure, selon la valeur du multiplicateur,

au montant de la dépense ou de l'économie publique. Le STATEC a estimé dans sa note de conjoncture 1/2023 le cumul des multiplicateurs keynésiens relatifs aux mesures budgétaires arrêtées en 2023 et 2024 à, respectivement, 0,8 et 1,4.

Si ces multiplicateurs, spécifiques à chaque mesure, voire à chaque contexte économique, sont plus difficiles à établir que dans une grande économie fermée, ils n'en sont pas moins positifs au Luxembourg. Leur impact est même plus fort au moment de ralentissements conjoncturels ou si les politiques budgétaires expansives sont coordonnées en Europe ou encore quand la politique monétaire est accommodante, comme a déjà pu le souligner le STATEC<sup>47</sup>. Les multiplicateurs de dépenses sont généralement plus élevés au Luxembourg que les multiplicateurs fiscaux, et les dépenses en investissement public affichent un multiplicateur relativement élevé, comparativement à d'autres.

Or, si des projets d'investissement sont ralentis (parfois de près d'un point de PIB, comme illustré dans le précédent tableau), postposés ou annulés dans un souci d'économies, les gains économiques complémentaires de croissance qui permettraient de réduire l'écart de production à court et moyen terme disparaissent avec eux. Au Luxembourg, « *la suppression de projets d'investissements publics pénalise davantage l'activité économique, a un impact négatif sur la croissance potentielle future et induit un manque à gagner fiscal* », nous dit le STATEC. En outre, « *un multiplicateur positif signifie qu'une politique de réduction du déficit menée en temps de faible conjoncture tend à aggraver les effets négatifs, notamment sur l'emploi* ».

Le retour à l'équilibre des finances publiques ne peut donc pas être considéré comme la condition d'un retour à la croissance, mais, à l'inverse, le renforcement et le retour à la croissance économique conditionnent la consolidation et le développement des finances publiques.

#### **Le risque de la sous-estimation ou de la mauvaise estimation des multiplicateurs**

La Commission européenne est chargée, dans le nouveau cadre de gouvernance économique, de l'« analyse de la viabilité de la dette » publique (DSA en anglais, pour *debt sustainability analysis*) des États membres ainsi que de définir pour eux la trajectoire du nouvel indicateur opérationnel fondé sur les dépenses primaires nettes sur une période de cinq ans (2024-2029), en ligne avec la durée ordinaire d'une législature au Luxembourg<sup>48</sup>.

On relèvera avec un groupe d'économistes européens autour de Philipp Heimberger<sup>49</sup> que des craintes légitimes existent quant à l'impact potentiel de la vague de consolidation que les gouvernements devront mettre en œuvre pour se conformer aux nouvelles règles de gouvernance économique, particulièrement sur la manière dont l'assainissement budgétaire affectera la croissance et les ratios de dette publique. Heimberger et alt. mettent en effet en garde contre la sous-estimation des effets négatifs de l'assainissement budgétaire sur la croissance : non seulement à court terme les multiplicateurs retenus par la Commission sont-ils probablement trop faibles (au regard de la littérature), en particulier en temps de crise et pour les consolidations fondées sur les dépenses, mais, à moyen terme, leurs effets seraient sans doute bien plus persistants que ne le suggère la Commission.

<sup>47</sup> Voir, par exemple, Regards 21/2012 sur l'impact des mesures budgétaires ou la Note de conjoncture 3/2012 ou 1/2009.

<sup>48</sup> Selon le Plan budgétaire et structurel national à moyen terme (PBS) 2024 du Luxembourg, ces dépenses servent de base à la définition de la trajectoire budgétaire et à l'exercice de la surveillance budgétaire annuelle pour chaque État membre. La maîtrise des dépenses a pour objectif de mesurer la soutenabilité de la dette publique et de vérifier le respect des sauvegardes nécessaires prévues par la réglementation européenne. Conformément aux informations fournies par la Commission européenne, la trajectoire est calculée sur la base d'indicateurs structurels, notamment la croissance potentielle, le déflateur du PIB et le changement du solde structurel primaire. Afin d'évaluer la soutenabilité des finances publiques à l'horizon 2038, les indicateurs structurels sont mécaniquement prolongés de dix ans après la fin de la période d'ajustement du PBS. Les données sous-tendant la trajectoire nationale sont tirées des objectifs budgétaires nationaux pour les années 2024-2028, tandis que celles relatives à l'année 2029 se fondent sur un scénario de politiques inchangées. Cette trajectoire considère les risques auxquels le Luxembourg fera face dans les années à venir et tient compte des enjeux spécifiques du pays ; elle vise à assurer que la dette publique demeure à un niveau prudent et inférieur à 60% du PIB à l'horizon de 2038. En fin de période, la dette publique s'élèverait à 26% du PIB. En tenant compte de l'évolution des coûts du vieillissement suivant l'« Ageing report 2024 » et en l'absence d'autres mesures budgétaires, le déficit public devrait s'élever à 2,1% du PIB en 2038.

<sup>49</sup> Philipp Heimberger, Lennard Welslau, Bernhard Schütz, Sebastian Gechert, Dario Guarascio, Francesco Zezza, *Debt Sustainability Analysis in Reformed EU Fiscal Rules: The Effect of Fiscal Consolidation on Growth and Public Debt Ratios*, Intereconomics Volume 59, 2024, Number 5, pp. 276-283.

Dès lors, il est à craindre que les effets de débordement de ces mesures de consolidation aient également un impact supérieur sur l'économie luxembourgeoise en raison de liens commerciaux étroits entretenus avec les grands pays qui seront amenés à pratiquer une austérité budgétaire certaine.

Les craintes formulées par ces économistes ne sont pas sans rappeler les événements autour du FMI<sup>50</sup> qui a systématiquement et largement sous-évalué (jusqu'à trois fois) les multiplicateurs lors des années de la crise financière mondiale, ce qui a conduit à sous-estimer l'impact des politiques d'austérité sur le chômage et la demande intérieure ainsi que de l'austérité budgétaire sur les inégalités sociales.

Or, comme le montre clairement l'évolution de la dette luxembourgeoise, l'aggravation des dettes en Europe relève bien plus souvent des réponses aux crises conjoncturelles que d'une calamiteuse gestion chronique des finances publiques. Dès lors, mener des politiques d'austérité mènera davantage à, si pas la récession, un ralentissement plus important qu'au point de départ : un retour à la croissance devrait donc s'imposer pour rétablir les finances publiques, plutôt que l'inverse.

Pire, comme le montrent ces autres chercheurs, les récessions dues à l'austérité budgétaire amplifient considérablement les coûts politiques des ralentissements économiques en augmentant la méfiance à l'égard de l'environnement politique et, de manière significative, les parts de voix aux extrêmes ainsi qu'en menant à une baisse de la participation électorale et à une augmentation de la fragmentation politique<sup>51</sup> ; l'environnement politique polarisé qui en résulte est généralement associé à une plus grande incertitude politique et à une croissance économique plus faible.

On peut ensuite poursuivre cette réflexion par le biais de la polycrise à laquelle nous sommes confrontés, l'épée de Damoclès du changement climatique et de ses conséquences économiques, sociales et sanitaires n'étant pas des moindres, et au sujet de laquelle on peut se demander si la gouvernance (ou le carcan) économique européenne est à la hauteur des enjeux, en ce compris sur les questions des droits sociaux, des conditions de vie ou de la survie de nos démocraties.

Monsieur Mario Draghi, ancien Président de la Banque centrale européenne, estime dans son récent rapport sur l'avenir de la compétitivité européenne<sup>52</sup> que 800 milliards d'investissements supplémentaires par année sont nécessaires pour répondre aux défis qu'il considère existentiels (numériser et décarboner l'économie ainsi qu'accroître notre capacité de défense, refaire le retard de productivité et de croissance par rapport à la Chine et aux États-Unis). Si le Luxembourg prenait sa part proportionnelle de cet effort additionnel, cela reviendrait à devoir doubler les investissements totaux de l'Administration centrale de 2024, pour un total de 7,4 milliards d'euros sur un an et, par ailleurs, à autant de déficit public creusé et soumis à l'amende européenne, puisque la règle d'or de l'investissement public n'est pas retenue dans la nouvelle gouvernance.

Tout le monde semble être d'accord pour souligner les volumes de capital hors normes dont l'Europe a besoin quasi immédiatement et qui impliquent le renforcement de la politique d'investissements aussi au Luxembourg : la Commission européenne avait déjà indiqué que l'Union a besoin de 350 milliards d'investissements supplémentaires dans le système énergétique pour atteindre les -55% d'émissions de carbone d'ici 2030 ; pour atteindre la neutralité carbone en 2050, d'autres comme le consultant McKinsey ont avancé que 1.000 milliards par an sont à investir en Europe ; l'Agence internationale de l'Énergie avance cette même somme au cours des trois prochaines années pour être conforme à l'Accord de Paris, pendant que l'OCDE parle de 6.190 milliards d'euros par an dans les infrastructures pour limiter le réchauffement à 2 degrés.

Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), dans son 15e « *Emissions Gap Report* »<sup>53</sup>, réaffirme le « *lien direct entre l'augmentation des émissions et les catastrophes climatiques de plus en plus fréquentes et intenses* » qui font payer partout dans le monde un lourd tribut aux populations. Selon l'ONU, la pollution atmosphérique est toujours bien trop importante pour limiter la

50 *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers*, FMI, Working Paper no 2013/1, janvier 2013.

51 Mathias Klein, Ana Sofia Pessoa, Ricardo Duque Gabriel, *The political disruptions of fiscal austerity*, CEPR – Vox EU, 15 décembre 2022.

52 *The future of European competitiveness – A competitiveness strategy for Europe*, 9 septembre 2024.

53 *No more hot air ... please! With a massive gap between rhetoric and reality, countries draft new climate commitments*, United Nations Environment Programme, 2024.

hausse des températures mondiales en dessous des seuils fixés par l'accord de Paris, alors que la littérature scientifique prévoit dorénavant un réchauffement de + 3,1 degrés Celsius en 2100, contre un pronostic de 2,5 à 2,9 degrés en 2023. Au Luxembourg, le syndicat intercommunal Pro-Sud a sorti un rapport sur le climat urbain local de la Minett<sup>54</sup> qui anticipe à l'horizon 2060 des températures extérieures jusqu'à 46 degrés Celsius dans une ville comme Esch-sur-Alzette, sur la base d'un scénario à 2,7 degrés maximum dont le PNUE nous dit maintenant qu'il serait dépassé !

Quel que soit le son de cloche, il apparaît que le Luxembourg se trouve dans l'obligation, si pas (encore ?) légale, au moins morale d'investir largement bien plus que ce qu'il ne consent à le faire dans les prochaines années afin de réagir aux conséquences de la polycrise actuelle qui est faite pour durer, non plus seulement au nom des générations futures, mais bien aussi des générations actuelles qui paient déjà le lourd tribut relevé par l'ONU. Et ceci sans parler du retard infrastructurel accumulé au fil des années, alors que la population résidente et active a crû, pour ainsi dire, de manière exponentielle.

Entre dette financière ou dette climatique, de quel mal les Grand-Ducaux en 2100 préféreront-ils hériter ? Le gouvernement actuel paraît plus soucieux de l'état du système de pension en 2070 que des conditions de vie à cette date, qui tous dépendront pourtant des investissements réalisés dès aujourd'hui. Les générations futures de la fin de ce siècle pourront, le cas échéant, regarder avec mépris et contempation les générations actuelles, qui sont pétries d'une religiosité certaine autour de la question des finances publiques et qui n'auront par conséquent pas consenti aux investissements pourtant vitaux pour les générations suivantes, leur santé, leur bien-être, leur survie, du fait que les générations actuelles auront voulu éviter que leur dette dépasse les 30% du PIB, choisi de vénérer leur totem du triple A ou de ne pas investir les avoirs du Fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg (FSIL)<sup>55</sup> à leur profit. Seule l'Union européenne s'enferme dans une doctrine de rigueur en matière de finances publiques qui échappe de plus en plus aux citoyens, voire tout bonnement à la raison.

Comme elle a déjà pu le formuler par le passé, notre Chambre répète ici que, d'un point de vue économique, par l'investissement que les présentes générations de contribuables consentent, elles investissent en toute logique à la fois pour le présent et pour l'avenir. Et c'est précisément parce que les investissements d'aujourd'hui doivent aussi se répercuter sur le bien-être des générations de demain que l'emprunt et la dette publique sont nécessaires pour que la charge de ces opérations soit également répartie entre toutes les générations qui profitent des dépenses productives (et maintenant sans doute aussi de survie) consenties à un moment donné. Ne pas accepter cette logique de partage intergénérationnel revient à contraindre les contribuables actuels à financer seuls la charge des investissements destinés à plusieurs générations. En outre, dans la question environnementale et climatique, les générations passées et actuelles d'actifs sont dans l'obligation de prendre leur part de responsabilité dans la plus que probable altération des conditions de vie des générations de la fin du siècle.

En matière de finances publiques, il n'en va pas vraiment comme en matière d'environnement, alors que c'est précisément au nom des générations futures que les grands argentiers refusent de surinvestir et de, possiblement, s'endetter plus fortement. Si les générations futures doivent voir leur capital naturel, social, santé et financier préservé, cette notion ne peut néanmoins pas décemment représenter une sorte d'absolution, de monde meilleur pour les générations présentes au nom de laquelle ces dernières devraient faire pénitence, d'autant moins qu'elles-mêmes commencent à subir les conséquences du changement climatique<sup>56</sup>. Le Luxembourg pourrait même atteindre un taux d'endettement de 60% du PIB que l'état des finances publiques ne se serait pas nécessairement dégradé pour autant, si tant est que, en dehors de considérations macroéconomiques (croissance, inflation), il aura réussi à optimiser et rentabiliser ces emprunts à l'instar de ce qu'il fait jusqu'à présent, c'est-à-dire à gagner plus d'argent que cela ne lui en coûte d'emprunter. Le recours à la notion de futures générations en matière de finances publiques (dont on saisit mal qui elle caractérise par ailleurs) n'est par conséquent pas aussi aisé qu'en matière d'environnement, étant donné que les engagements financiers de la présente

54 LIST, GeoNet, *Bioklima Analyse für die Pro-Sud Region – Clim Pro-Sud*, Endbericht 2024.

55 Pour rappel, il réalise dans un certain flou artistique une épargne dont les revenus pourront être utilisés, sous certaines conditions et dans certaines limites jamais vraiment clarifiées, pour contribuer au bien-être des générations futures ; il s'agit de quelque 600 millions d'euros en fin 2023, avec pour objectif initial d'atteindre 1 milliard d'ici à 2035.

56 La valeur partielle des dégâts climatiques subis au Luxembourg sur la période 2016-2021 s'élèvent, selon les estimations de la Cour des comptes luxembourgeoise, à 522 millions d'euros, soit 1% du PIB de l'époque. Selon l'Institut des syndicats européens, la perte matérielle par habitant dues à des événements extrêmes, météorologiques et relatifs au climat dans l'UE a été la plus élevée au Luxembourg entre 1980 et 2019.

génération en faveur d'investissements productifs sont utiles aux générations suivantes et ne constituent pas automatiquement une hypothèque sur l'avenir (bien au contraire), alors que les engagements environnementaux et non renouvelables/restituables le sont.

Ce nécessaire surinvestissement, qui, en vérité, devient l'investissement normal nécessaire des prochaines décennies, ne manquera pas d'exercer des effets de second tour positifs sur la croissance effective du Luxembourg, qui seront d'autant plus grands que l'ensemble de l'Union procèdera dans le même temps aux investissements nécessaires.

Or, avec le regain d'attention portée aux politiques budgétaires restrictives dans le cadre de la nouvelle gouvernance, la nécessaire dynamisation des investissements publics en vue de relever les défis des transitions en cours, de renouvellement des infrastructures ou de souveraineté européenne est une idée de plus en plus lointaine ; ce sont pourtant des capacités communes d'investissements à travers un Trésor européen visant à appliquer la règle d'or des finances publiques qui s'imposeraient, dans la continuité des outils mis en place après la crise de la covid-19 (Next Generation EU Recovery Fund, voire le Mécanisme européen de stabilité qui pourrait être réorienté).

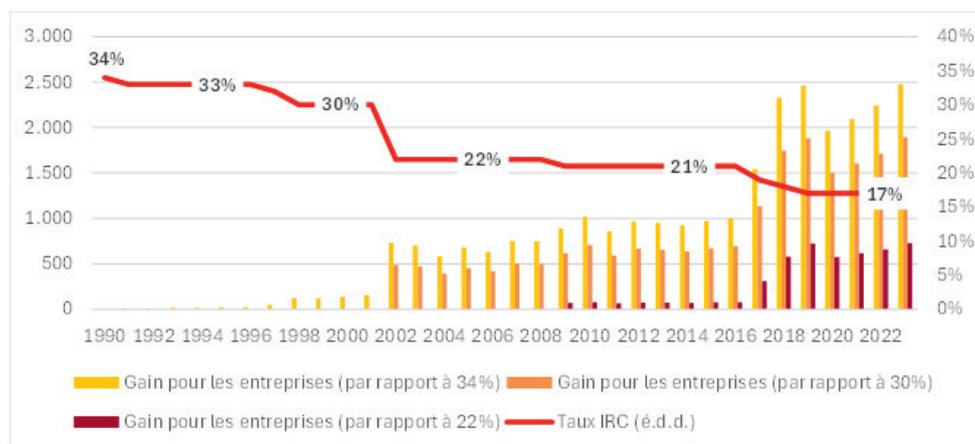
### 3.4. Besoin de plus et pas de moins d'impôts sur les revenus du capital

Nonobstant le fait que l'on peut arguer, sur la base des éléments du STATEC, que les multiplicateurs des mesures qui visent les ménages et les entreprises (transferts, subsides, fiscalité) produisent en moyenne parmi les effets les plus faibles, notre Chambre rejette le cadeau fiscal fait aux entreprises, tout en soutenant l'allègement en termes d'imposition des ménages.

Concernant la réduction des impôts sur le revenu des collectivités, il faut tout d'abord noter que, contrairement aux ménages dont l'imposition subit plus que proportionnellement les effets de l'inflation par le biais d'une « progression à froid », l'élasticité de l'impôt à l'inflation est neutre (unitaire) pour les entreprises, comme l'a mis aussi en évidence la Banque centrale du Luxembourg<sup>57</sup>. Un bénéfice accru à chiffre d'affaires inchangé, voire possiblement en hausse, n'est pas imposé à un taux plus élevé du côté des entreprises, alors qu'une revalorisation des salaires l'est plus que proportionnellement.

Les gains de trésorerie pour les entreprises sont très importants depuis les années 1990, depuis lesquelles de nombreuses baisses des taux d'imposition (réduits de moitié) ont été pratiquées en leur faveur. Le graphique suivant montre que la perte de recettes fiscales due à la réduction continue des taux d'imposition représente également un gain de trésorerie annuel significatif pour les entreprises. En 2023, avec un taux d'IRC de 17%, le gain fiscal pour les entreprises, c'est-à-dire le déchet fiscal pour le budget de l'État, par rapport à un taux de 34% était de 2 476 millions d'euros<sup>58</sup>.

Graphique 44 : Evolution historique du taux d'IRC et les effets sur les finances publiques et les trésoreries des entreprises



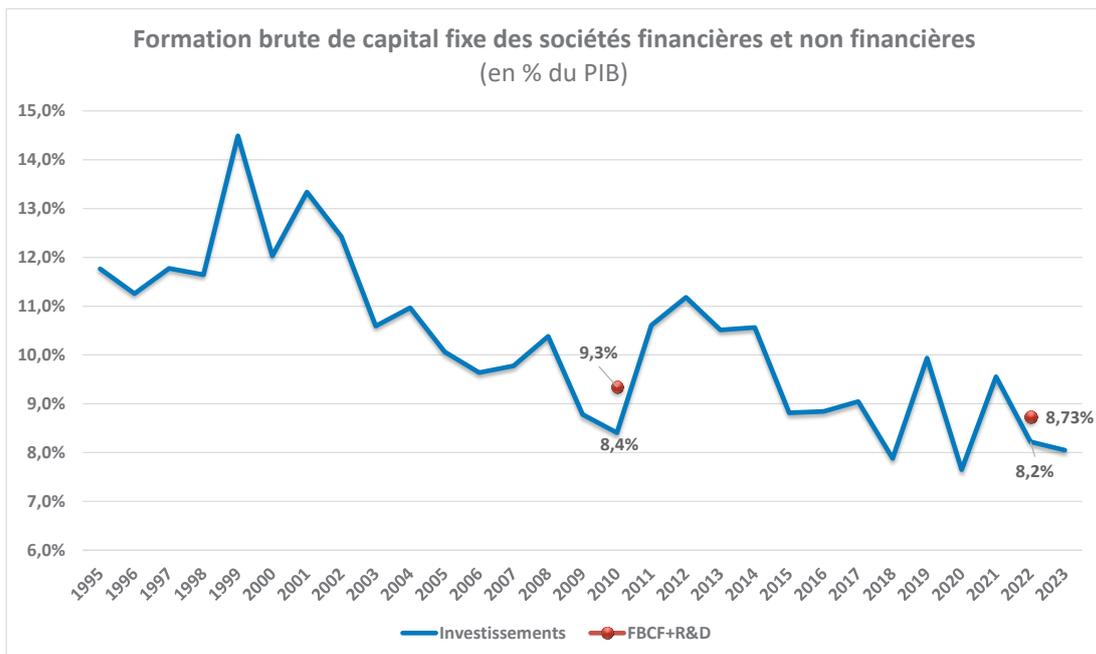
Source : comptabilité nationale ; calculs et graphique : CSL

57 Avis sur le budget 2023 et le projet de loi pluriannuelle sur les finances publiques 22-26.

58 Toutes choses égales par ailleurs.

En outre, comme indiqué en début d'avis, les investissements des sociétés n'ont guère profité de ces gains de trésorerie, même si l'on intègre les dépenses en recherche et développement. La situation luxembourgeoise corrobore-t-elle les enseignements de la part non négligeable de la littérature qui étudie la relation entre l'impôt sur le revenu des sociétés et l'épargne des entreprises, mettant en avant que les réductions de l'impôt sur le revenu des sociétés a augmenté l'épargne des entreprises, parfois de manière brutale, au cours des dernières décennies, épargne en grande partie versée sur les marchés financiers au lieu d'être réinvestie de manière à stimuler la croissance et l'emploi<sup>59</sup> ?

Graphique 45 : Formation brute de capital fixe des sociétés financières et non financières (en % du PIB)



C'est pourquoi la CSL regrette l'évolution des dernières décennies, au cours desquelles la fiscalité des sociétés a connu un véritable « *race to the bottom* » à travers le monde.

Cette évolution est d'autant plus regrettable que la stimulation de la croissance économique par des réductions d'impôts pour les sociétés n'est pas scientifiquement prouvée. Dans ce contexte, Gechert et Heimberger<sup>60</sup> ont ainsi démontré l'existence d'un biais de sélectivité en faveur de la publication d'études affirmant prouver des effets positifs sur la croissance des réductions de l'impôt sur les sociétés : les économistes auraient tendance à privilégier la publication des résultats qui sont en accord avec la théorie économique dominante. En corrigeant ce biais, les auteurs de l'étude concluent que les modifications de l'impôt sur les sociétés n'ont pas d'effet économiquement pertinent ou statistiquement significatif sur la croissance économique. Autre constat intéressant de la part de ces auteurs : des études récentes tendent à montrer que les réductions de l'impôt sur les sociétés ont même des effets moins favorables sur la croissance, de même que le nombre d'études trouvant un effet important de « ruisselement » a tendance à diminuer avec le temps, comme si ce résultat provenait d'une autre époque durant laquelle les idées économiques libérales (pro-offre, *ndr*) prévalaient plus fortement.

Ajoutons qu'une baisse du taux d'IRC au Luxembourg profite essentiellement à une poignée de très grandes entreprises. Or, on rappellera ici que, d'un point de vue de l'emploi, les petites entreprises, qui

<sup>59</sup> Voir, par exemple, Chen, P., Karabarbounis, L. and Neiman, B. (2017) 'The Global Rise of Corporate Saving', Journal of Monetary Economics, 89, 1–19 ou Redeker, N. (2021) 'The Politics of Stashing Wealth – The Decline of Labor Power and the Global Rise in Corporate Savings', The Journal of Politics.

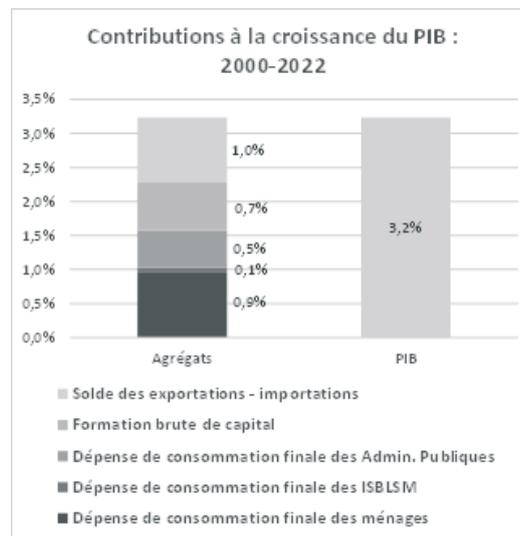
<sup>60</sup> Gechert and Heimberger (2021). Do corporate tax cuts boost economic growth?, The Vienna Institute for International Economic Studies, working Paper 201, juin 2021.

disposent de moins de 10 salariés, représentent 87% de la population, alors que les « grandes » entreprises d'au moins 250 salariés constituent seulement 0,5% du total, selon les données du STATEC.

De leur côté, les salariés ont vu leurs impôts augmenter très fortement depuis 2017, du fait de la progression à froid du tarif dans un contexte inflationniste mouvementé et compensé par le système automatique d'indexation des salaires (voir à ce sujet l'avis de la CSL n° III/28/2024), si bien que les adaptations linéaires en cours du tarif à l'inflation s'imposaient comme une nécessité économique ayant pour effet de rendre du pouvoir monétaire, notamment aux salaires.

Il convient également de rappeler que, même dans une économie aussi ouverte qu'au Luxembourg, la consommation des ménages est loin d'être négligeable dans la contribution à la croissance économique.

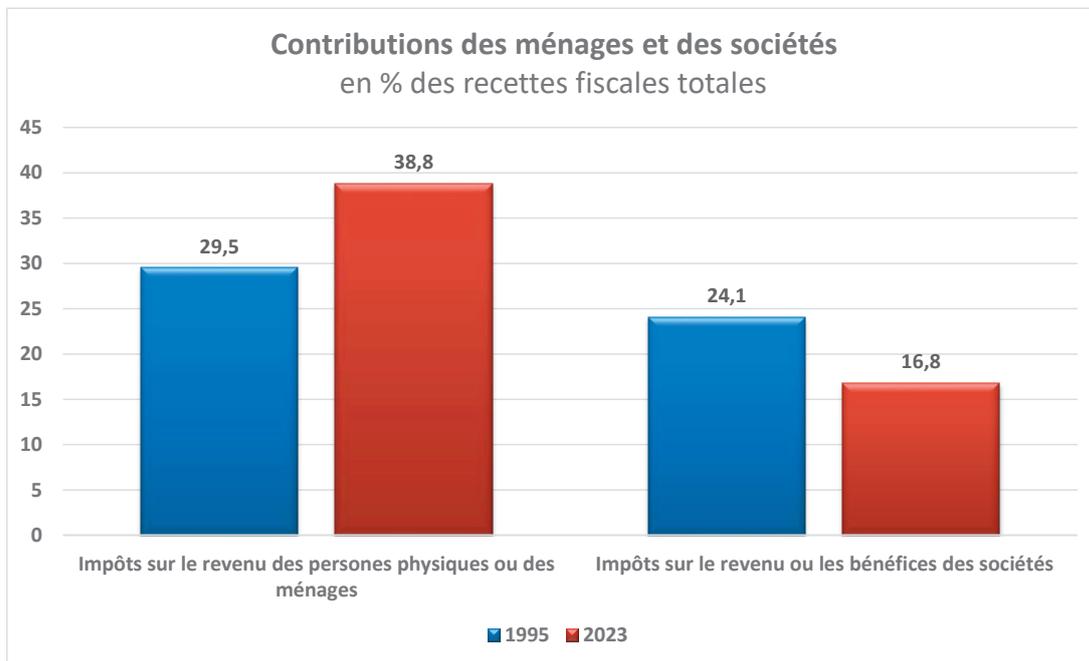
Graphique 46 : Contributions à la croissance du PIB : 2000-2022



Avec un tiers de la croissance totale entre 2000 et 2022, les dépenses de consommation finale des ménages contribuent dans le même ordre de grandeur que le commerce extérieur. Cette réalité est d'autant plus prégnante que la conjoncture est morose et confirme le bien fondé de toute mesure renforçant le pouvoir d'achat des ménages.

Les ménages restent d'ailleurs les premiers contributeurs en matière d'impôts sur les revenus, le déséquilibre entre ménages et entreprises s'accroissant possiblement en 2025.

Graphique 47 : Contributions des ménages et des sociétés  
en % des recettes fiscales totales



Le patronat, soutenu par le gouvernement, répugne à payer des impôts. Aux yeux de la CSL, cette nouvelle baisse du taux de l'IRC ne prend pas la bonne direction, alors que tous les moyens nécessaires sont requis pour réagir à la polycrise qui affecte le Luxembourg, sans doute encore pour de nombreuses années.

Le capital et ses détenteurs sont tout autant que les travailleurs placés devant un impératif moral de participer à l'effort collectif de sauvegarde sociale, écologique et environnementale. Toutefois, au cours des dernières décennies, la charge fiscale s'est de plus en plus déplacée des entreprises vers les travailleurs et les consommateurs, tandis que le capital profite de largesses dont le travail, à l'exception de quelques salariés privilégiés, ne bénéficie pas.

Une enquête de l'Eurobaromètre montre que la population de l'UE (et notamment au Luxembourg) soutient une Europe sociale avec l'accent sur l'égalité des chances, des conditions de travail justes, l'accès à la santé et un bon niveau de vie. L'OFCE (op. cit.) souligne que, pour financer cette protection sociale, il est préférable d'harmoniser les fiscalités sur les sociétés et les hauts revenus et réduire la concurrence fiscale entre États, qui est actuellement un frein au modèle social européen.

### 3.5. Des mesures fiscales contrastées

Comme elle l'a aussi déjà écrit dans son avis prémentionné portant sur le nouveau train de mesures fiscales, la CSL rejette par conséquent tout particulièrement la baisse annoncée du taux d'IRC en faveur des entreprises. Celle-ci, dont l'ampleur est largement sous-estimée par le gouvernement (70 millions de manque à gagner, qui devrait en réalité être autour de 2,5 fois supérieur) ne manquera pas de continuer à participer au déséquilibre entre les contributions des uns et des autres, alors que ménages (très majoritairement salariés) et consommateurs portent la politique fiscale nationale de plus en plus seuls au fil des décennies.

Notre Chambre salue à l'évidence l'adaptation technique du barème de l'impôt aux tranches indiciaires qui, linéaire, profite en premier lieu aux ménages modestes et aux couches moyennes. Bien que notre Chambre approuve cette proposition d'adaptation, elle tient à noter que celle-ci relève d'une évidence économique et non d'un quelconque courage politique. Cette évidence devrait trouver sa matérialisation dans la réintroduction d'un mécanisme d'adaptation automatique du tarif à l'inflation.

L'ajustement linéaire du tarif à l'évolution du coût de la vie constitue une opération strictement distincte d'une réforme structurelle du tarif. C'est pourquoi la CSL s'attend à ce que la réforme fiscale

annoncée d'ici à 2026 définisse un barème mieux équilibré, au sens où la progressivité serait déconcentrée, où le salaire minimum serait exonéré, les tranches de revenus élargies en son milieu et des taux d'imposition plus élevés introduits pour les tranches supérieures de revenus.

Cela supposerait également que les revenus du capital soient enfin imposés plus équitablement en comparaison des revenus salariaux qui le sont plus lourdement (voir Éconews 8/2023). La CSL demande de longue date un meilleur équilibre entre imposition du capital (ainsi que de ses revenus) et imposition du travail. Elle a maintes fois appelé à réviser, par exemple, le système du demi-dividende qui exonère d'impôt sur le revenu la moitié de l'assiette, offrant un avantage comparatif très peu justifiable, voire inexcusable aux détenteurs de capitaux par rapport aux simples travailleurs<sup>61</sup>. Dans cette veine, elle ne peut par conséquent pas accepter l'exorbitante, voire scandaleuse « modernisation » du régime des impatriés, qui revient à étendre au cours d'une période jusqu'à huit années le bénéfice du système du demi-dividende pour 0,6% des salariés parmi les plus privilégiés sur la partie de leur revenu salarial, tandis que ce régime est par ailleurs renforcé par l'accentuation du régime de la prime participative dont il faut craindre qu'il profite à peu près aux mêmes personnes.

La note de la CSL à paraître intitulée « *Pénuries de main-d'œuvre : un phénomène et des solutions pluriels* » relève que les facteurs générant les pénuries de main-d'œuvre peuvent être de différente nature. En effet, le manque de candidats peut s'expliquer par une inadéquation des compétences et/ou de l'expérience disponibles et recherchées, mais d'autres facteurs peuvent expliquer les difficultés de recrutement, dont notamment les conditions de travail. La question fiscale est et reste secondaire.

Dans le même temps, avec l'appui, l'aval et l'assentiment des autorités luxembourgeoises qui sont signataires des conventions bilatérales contre les doubles impositions, les salariés frontaliers résidant en Allemagne, voire potentiellement ceux résidant en France, commenceront à payer des impôts dans leur pays de résidence sur les heures supplémentaires qu'ils auront prestées au Luxembourg et pour lesquelles ils auront obtenu une compensation salariale exonérée (plutôt qu'un temps de récupération) sans que le crédit d'impôt compensatoire nouvellement créé ne puisse tout à fait couvrir tous les cas de figure.

Ce « double standard » inacceptable appliqué aux travailleurs venant de l'étranger consiste à dérouler le tapis rouge de l'exemption fiscale à quelques impatriés provenant de contrées « lointaines » (au minimum 150 kilomètres des frontières) et à livrer à la vindicte fiscale les précieux et primordiaux travailleurs frontaliers proches à la suite des changements opérés au cœur des conventions bilatérales. Dans l'attente d'une solution calibrée, notre Chambre réclame un moratoire sur cette question ainsi que la réalisation d'une étude d'impact, à l'instar de ce qui fut entrepris après revirement dans la convention fiscale avec la France pour les années fiscales 2021-2023.

Notre Chambre répète ici son opinion tout récemment formulée : la question fiscale se pose en effet plus généralement au sujet de la coopération transfrontalière avec les pays voisins dans le cadre d'un concept global dans la Grande Région. Les revirements de l'Allemagne, ainsi que de la France avant elle, en matière d'imposition des travailleurs frontaliers peuvent être interprétés comme autant de pression exercée, à défaut de solution conceptuelle globale satisfaisante sur un plan grand-régional, sur les épaules des travailleurs, qui sont le maillon faible en bout de chaîne et dont le Luxembourg ne peut plus se passer.

Cette question déborde le cadre des conventions fiscales bilatérales et renvoie à la révision du règlement européen de coordination des régimes de sécurité sociale, car elle est également pendante en matière d'indemnisation des chômeurs dans ces deux pays qui sont de retour du marché de l'emploi luxembourgeois dans le système national de Sécurité sociale. Ainsi, l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic), qui administre le régime d'assurance chômage en France, vient de faire savoir<sup>62</sup> que les 17.000 frontaliers français de retour du Luxembourg et inscrits au chômage en 2023<sup>63</sup> (plus que la moyenne annuelle des demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM la même année !) ont coûté aux deniers français la somme nette de 137 millions.

61 Selon l'OCDE, le taux d'imposition effectif réel d'un revenu moyen s'élève à 31,4% lorsque ce revenu provient de salaires, mais uniquement à 4,3% lorsque le revenu est issu de dividendes. En d'autres mots, un revenu moyen est imposé plus que sept fois plus fortement s'il est le résultat du travail des individus que s'il est le résultat de dividendes, le principe de l'équité horizontale étant ainsi violé.

62 Boris Koelher et Anne-Laure Cesari, L'indemnisation des frontaliers par l'Assurance chômage, 2 octobre 2024.

63 Dont 64% en rupture de CDI. Parmi les 17.000 demandeurs d'emploi, 39% ont participé plus de 2 ans au marché de l'emploi luxembourgeois et 54% plus d'un an.

C'est pourquoi, la CSL se demande si la question de possibles rétrocessions fiscales en faveur de la France et de l'Allemagne ne serait pas arrivée à maturité, dont l'objet est de compenser le manque à gagner fiscal pour les communes où réside un nombre important de travailleurs frontaliers ; les discussions en matière de rétrocession sociale en vue de mieux compenser les indemnités de chômage versées par le pays de résidence vont également s'imposer au Luxembourg. Une vision globale des questions fiscales et sociales, de recettes et dépenses engendrées pour les uns et les autres du fait des échanges frontaliers de main-d'œuvre permettrait d'offrir une certaine tranquillité d'esprit et prévisibilité aux travailleurs qui font la navette entre leur pays de résidence et le Luxembourg pour gagner leur vie et dont les espérances et projections reposent sur des droits assurés, stables et pérennes qui ne peuvent pas varier d'année en année en fonction de la conjoncture économique plus ou moins défavorable. Il est préférable que la collectivité prenne à sa charge ces dépenses plutôt que de laisser les seuls travailleurs passer à la caisse.

Enfin, la Chambre des salariés salue toute mesure fiscale, à l'instar du réaménagement de la classe 1a, qui peut bénéficier, au-delà des catégories modestes de ménage, à toute une couche moyenne de revenus. La CSL réclame depuis longtemps que le soutien étatique aux ménages dépasse les seuls ménages en risque de pauvreté pour couvrir également les ménages qui constituent au moins jusqu'à la classe moyenne intermédiaire<sup>64</sup>.

Or, il faut reconnaître qu'il n'est pas un exercice simple de cibler des couches spécifiques de la population sans que l'ensemble des ménages, y compris les ménages les plus aisés et riches, ne profitent (de trop) des mesures mises en place, alors qu'ils n'en ont guère besoin. Notre Chambre salue la tentative du gouvernement de rendre du pouvoir monétaire aux salaires et de lutter contre le risque de pauvreté des salariés ainsi que des familles monoparentales qui souffrent tout particulièrement.

Il n'en reste pas moins que le succès de cette offensive ne dépendra pas de cette seule action fiscale (classe 1a, CISSM, CIM, adaptation linéaire), aussi déterminée soit-elle, mais de l'évolution de la distribution générale des revenus, le risque de pauvreté – et les inégalités – étant quantifié de manière non pas absolue mais bien relative. Et les conventions collectives sont justement un outil efficace pour tenter de contrôler cette distribution générale des revenus du travail et, donc, de réduire les écarts relatifs.

En effet, une convention collective agit comme un garant fort d'une évolution salariale cohésive et équitable ; on observe à l'aide des données du STATEC que les salaires sont sensiblement plus élevés pour les salariés couverts par une convention collective que pour ceux qui ne le sont pas, dans presque toutes les professions : à l'exception des directeurs (et assimilés) dont la rémunération semble plus proportionnée à l'intérieur des conventions, les salaires médians et moyens des diverses professions sont considérablement plus élevés pour les salariés couverts par une convention collective de travail que pour ceux qui ne le sont pas, quel que soit le poste occupé. Qui plus est, le rapport entre la rémunération moyenne des professions les plus qualifiées et des moins qualifiées est également réduit de 30% selon que ces actifs sont couverts ou non par une convention collective !

Or, le gouvernement a par ailleurs décidé de mal transposer la directive (UE) 2022/2041 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne (voir avis n° III/29/2024 et Éconews 4/2024 de la CSL) dont l'objectif est à la fois une participation active des partenaires sociaux dans le processus de fixation du salaire minimum et la promotion de la négociation collective pour la fixation des salaires. En effet, c'est précisément la négociation collective qui contribue à la création de salaires plus équitables et à la réduction des inégalités salariales, nous dit la directive.

Notre Chambre ne cautionne nullement la mauvaise, voire la non-transposition de la directive concernant notamment le volet des conventions collectives. Elle dénonce les tentatives du présent gouvernement, par l'intermédiaire de son ministre du Travail et de l'Emploi, de retirer le droit reconnu aux syndicats de salariés depuis 1965 de négocier ces conventions collectives, d'affaiblir, si pas détruire le modèle social luxembourgeois qui repose en partie sur ce pilier des conventions collectives et, par là même, de déréguler le système de fixation des salaires luxembourgeois avec pour conséquence une aggravation des inégalités. Cette attitude n'est malheureusement pas spécifique, puisque les velléités du gouvernement sur le plan de la réforme du système de pension par la baisse des prestations auront aussi pour conséquence l'appauvrissement des retraités.

<sup>64</sup> Dont les revenus vont de 100 % à 150 % du revenu médian, selon l'OCDE, la classe moyenne supérieure se trouvant entre 150% et 200% de ce revenu médian.

L'OFCE (op. cit.) constate que le modèle social européen peine à réduire les inégalités de manière uniforme, puisqu'en dépit des échanges de bonnes pratiques entre pays, les systèmes sociaux nationaux restent distincts, sans convergence réelle. Il montre que les pays scandinaves, autrefois en tête, voient leur position de leadership érodée par des pays de l'Est comme la Slovaquie, la République tchèque et la Slovaquie, désormais moins inégalitaires ; les pays avec les plus grandes dépenses de protection sociale et d'éducation en pourcentage du PIB ne sont pas forcément ceux qui affichent de moindres d'inégalités.

Les transferts sociaux jouent absolument un rôle très important dans le combat en faveur de la cohésion sociale, mais qui n'est que secondaire. En effet, l'OFCE souligne que la redistribution fiscale est relativement efficace en Europe de l'Ouest et du Nord, où les transferts réduisent les revenus des plus riches et augmentent ceux des moins aisés. Ces transferts sont cruciaux pour réduire les inégalités dans ces pays. En revanche, il apparaît que certains pays atteignent des niveaux d'inégalité faibles en bénéficiant d'un système plus égalitaire au stade des revenus « primaires » (donc ceux avant transfert). En d'autres termes, les inégalités finales reflètent deux éléments : la qualité des mécanismes de redistribution mais aussi le niveau des inégalités initiales. En effet, ces dernières années, les inégalités primaires dans certains pays d'Europe de l'Est sont plus faibles qu'à l'Ouest, malgré l'ouverture économique post-communiste. Ce faible niveau d'inégalités primaires est dû à la gestion des réformes structurelles, et notamment des privatisations, qui a joué un rôle clé. Cela permet aujourd'hui à certains pays de l'Est de devancer les pays de l'Ouest dans lesquels les ajustements se font essentiellement par la redistribution, plutôt que par une meilleure distribution du revenu primaire passant par les conventions collectives.

Il y a donc plusieurs voies pour réduire les inégalités : améliorer les mécanismes de redistributivité et/ou diminuer les inégalités primaires. Selon l'OFCE, il n'existe cependant pas de modèle universel à suivre, car chaque pays a des spécificités historiques et culturelles. Une harmonisation complète des systèmes sociaux et du marché du travail serait problématique, car elle limiterait l'autonomie des politiques nationales qui font face à des besoins différents.

Il importe, par conséquent, de vérifier au Luxembourg comment les revenus primaires peuvent être rendus plus égaux au sein des entreprises afin de connaître une distribution de revenus mieux équilibrée. Il s'avère donc nécessaire que le nombre de salariés couverts par une convention collective augmente afin de pouvoir améliorer leurs conditions salariales et les conditions de travail de manière plus générale, ce qui contribuerait par ailleurs aussi à remplir l'objectif européen. C'est pourquoi le rôle des syndicats et, par eux, des conventions collectives importent tant dans la lutte contre la pauvreté au travail et des monoparentaux que le gouvernement annonce vouloir combattre.

Ceci est d'autant plus important qu'improov<sup>65</sup> et le Panorama social de la CSL montrent que les transferts sociaux monétaires sont de moins en moins efficaces dans la réduction de la pauvreté. Selon le Statec, ils donnent, certes, « *davantage, en proportion de leur revenu, aux ménages les moins favorisés* », mais corrigent de moins en moins bien les inégalités entre les ménages : « *la politique sociale et fiscale a de plus en plus de mal à réduire de manière significative le niveau des inégalités au Luxembourg* » (Regards 4/2014 et Analyses 7/2020 sur le PIBien-être).

Les conventions collectives montrent toujours plus leur importance et figurent parmi les outils qui peuvent freiner la pression sur les salariés. Le fait que, selon Eurostat, environ 16% des salariés au Luxembourg travaillent pour une entreprise avec moins de dix employés complique les choses. Il est donc indispensable que des mesures législatives et organisationnelles soient prises pour favoriser le dialogue social et pour améliorer les conditions salariales et de travail, tout comme pour respecter la directive européenne.

Dans une perspective plus longue et sur un plan européen, qui, par capillarité, peut se diffuser au niveau national, on sait aussi qu'un des moteurs des inégalités réside également dans la variation croissante des régimes de travail entre les entreprises (CDD, temps partiels). Si des raisons macroéconomiques, telles une prime technologique au profit des « talents » et des travailleurs très qualifiés ou encore la mondialisation, sont classiquement avancées, les facteurs institutionnels, telle la faiblesse du salaire minimum, tendent à être substantiellement plus importants que les tendances macroéconomiques<sup>66</sup>. Le rôle des politiques océdéennes et européennes de l'offre (axées sur les marchés et les

65 Le faible système redistributif luxembourgeois – Une analyse comparative, le 11.01.2023.

66 Zwysen, Wage inequality within and between firms. Macroeconomic and institutional drivers in Europe, ETUI WKP 2022.02.

profits) que nous connaissons depuis plusieurs décennies ont davantage affaibli la position des salariés à faible revenu en incitant à décentraliser toujours plus les négociations salariales, chemin que le présent gouvernement a décidé de suivre à l'avenir.

\*

## 4. Pauvreté et exclusion sociale au Luxembourg

### 4.1. Points clés du chapitre

- Le projet de budget 2025 du Gouvernement se veut inclusif par le soutien aux populations vulnérables, notamment les personnes handicapées, les plus démunies, les personnes âgées et les ressortissants étrangers.
- Selon le Gouvernement actuel les mesures prévues devraient améliorer le sort des résidents luxembourgeois et de ce fait participeraient à réduire de 4 000 personnes le nombre de personnes menacées de pauvreté et d'exclusion sociale au Grand-Duché d'ici 2030, objectif fixé à la suite du sommet social de Porto en mai 2021. Or en 2023, on observe une détérioration de la situation sur le long terme et de ce fait à un éloignement de l'objectif social européen à atteindre.
- Le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale au Luxembourg est particulièrement lié à la dimension monétaire. Environ 122 450 personnes sont en situation de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg. Le taux de risque est plus élevé que celui des pays voisins, une tendance qui persiste depuis plusieurs années.
- L'année 2023 est présentée comme particulièrement préoccupante, marquée par un écart croissant par rapport aux performances de pays voisins et ce particulièrement pour la pauvreté des enfants, des jeunes adultes, des familles monoparentales et pour les travailleurs pauvres.
- Face à ces constats alarmants, le Gouvernement luxembourgeois se doit d'être plus efficace et la nécessité de l'élaboration d'un plan d'action de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale se montre de plus en plus urgente. Si les initiatives comme l'augmentation de l'allocation de vie chère et la simplification administrative sont positives, il y a un manque flagrant d'une vision globale.
- Aussi, la Chambre des salariés demande prestement un plan global de lutte contre le risque de pauvreté et d'exclusion sociale. La CSL recommande une consultation civile et d'inclure notamment des mesures en matière de :
  - prestations familiales : indexation de toutes les prestations familiales ;
  - pensions de vieillesse : augmentation de la pension minimum ;
  - salaire social minimum : augmentation structurelle du SSM et conformité par rapport aux directives européennes ;
  - l'accueil gérontologique : réforme de l'aide sociale pour personnes âgées démunies ;
  - monoparentalité : aide supplémentaire pour alléger le fardeau financier des monoparentaux.

### 4.2. Mesures annoncées dans le projet de budget 2025

#### 4.2.1. Brève description

Dans le projet de budget de l'État pour l'exercice 2025, il est prévu que le Gouvernement poursuive « sa politique d'inclusion, de vivre-ensemble interculturel et d'accueil en soutenant des mesures concrètes au profit des populations cibles, qui comprennent les personnes handicapées, les personnes les plus démunies, les personnes âgées et les ressortissants étrangers et ceci à travers une inclusion sociale sans barrières. ».

En ce sens le projet de budget pour 2025 prévoit de « majorer les crédits des articles budgétaires au profit du secteur conventionné afin de garantir aux personnes les plus vulnérables de notre société un accompagnement de qualité et un accès sans barrières aux services dont elles ont besoin. ».

Le ministère de la Famille, des Solidarités, du Vive ensemble et de l'Accueil entend bien allouer des moyens supplémentaires aux acteurs du terrain impliqués dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Concernant les **Offices sociaux**, le Gouvernement envisage de renforcer en 2025 les équipes sociales des offices sociaux engagés dans des projets de logement. L'objectif de ces projets est de favoriser l'accès de leurs bénéficiaires à un logement décent et d'entamer avec eux un travail de stabilisation à moyen et long terme dont les modalités sont définies dans un projet d'inclusion sociale par le logement (PISL) scellé par un accompagnement social régulier assuré par l'office social. Concrètement, les équipes des offices sociaux concernés seront renforcées.

De plus, comme prévu dans l'accord de coalition, une révision de la loi organisant l'aide sociale est prévue avec une remise en question du calcul du ratio de personnel et la réorganisation des offices sociaux.

Au niveau des **prestations sociales**, il est prévu de maintenir des aides pour les ménages les plus défavorisés, notamment l'allocation de vie chère (AVC), le revenu d'inclusion sociale (REVIS) et le revenu pour personne gravement handicapées (RPGH) ; il s'agirait selon le projet d'une priorité gouvernementale.

La crise énergétique, qui ne restera pas sans conséquences sur la situation financière des ménages les plus vulnérables. Dans ce contexte, le Gouvernement continuera à assurer en 2025 le financement des mesures prises dans le cadre des négociations tripartites, à savoir de la prime énergie, de l'équivalent crédit d'impôt (ECI) pour les bénéficiaires du revenu d'inclusion sociale (REVIS) et du revenu pour personnes gravement handicapées (RPGH), ainsi que de la prise en charge du surcoût énergétique des structures d'hébergement pour personnes âgées. Outre le fait que ces mesures seront maintenues en 2025, le Gouvernement prévoit :

- l'augmentation de l'AVC de 10% ;
- le triplement de la prime énergie ;
- la création d'une prime énergie réduite pour les personnes dont la limite de revenu se situe entre 25% et 30% au-dessus de la limite prévue pour l'AVC ;
- la simplification des conditions d'accès à l'AVC à savoir : l'automatisation du bénéfice de l'AVC et de la prime énergie pour les bénéficiaires de l'allocation d'inclusion (soit 10.105 ménages au 31.12.2023), la réduction de 12 à 3 mois de la période de résidence exigée, la possibilité de faire une deuxième demande et changement de la période de référence pour les revenus (prise en compte de la moyenne des deux revenus les plus bas sur les trois derniers revenus).

Grâce à des études réalisées par différents instituts, il a été constaté que le non-recours aux prestations sociales est un phénomène répandu au Luxembourg. Aussi, le gouvernement souhaite améliorer la situation en mettant en place un guichet social unique qui comprendrait :

- Une plateforme digitale d'information permettant à chacun de consulter les aides sociales disponibles au niveau national et au niveau local ;
- Une Helpline sociale ;
- Une équipe mobile d'information pouvant agir sur le terrain afin de sensibiliser les résidents sur les aides qui existent au Luxembourg.

S'agissant de l'**Office National d'Accueil**, étant donné que le système d'accueil national atteindra bientôt ses limites structurelles et que beaucoup de structures existantes sont en besoin de réaménagement, il est prévu d'élaborer un plan pluriannuel visant à construire de nouvelles structures d'hébergement et d'évaluer les besoins de rénovation des structures existantes. À cela s'ajoute le besoin pour la maintenance et le gardiennage supplémentaires résultant de cette augmentation du nombre de structures.

Dans le **domaine du handicap**, le Gouvernement continuera à mettre en place les résolutions prévues par la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CRDPH), avec un accent particulier sur les sujets de l'accessibilité, de l'inclusion et de l'autonomie de vie des personnes en situation de handicap.

Le Gouvernement mettra en place un troisième plan d'action national de mise en œuvre de la CRDPH, tel que prévu par l'accord de coalition 2023-2028.

Autre thème abordé dans le projet de budget est celui de l'**accessibilité à tous**, afin que les personnes à besoins spécifiques puissent prendre part à la vie sociale et professionnelle. Dans ce cadre, le Gouvernement vise à mettre en œuvre :

- la loi du 7 janvier 2022 portant sur l'accessibilité à tous les lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs ;

- la loi du 8 mars 2023 relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services.

Une autre priorité pour les années à venir est la mise en œuvre de la loi du 23 août 2023 relative au **vivre-ensemble interculturel**, qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2024. Suivant cette loi, le 'vivre-ensemble interculturel' est un processus participatif, dynamique et continu destiné à permettre à chaque personne qui réside ou travaille au Grand-Duché de Luxembourg de vivre, de travailler et de décider ensemble. Il est fondé sur le respect mutuel, la tolérance, la solidarité, la cohésion sociale et la lutte contre le racisme et toute forme de discrimination. Il établit la diversité comme une richesse et un atout pour le développement d'une société interculturelle ». Pour ce faire le Gouvernement s'engage à travailler en étroite collaboration avec la société civile et prévoit de mettre à disposition les crédits nécessaires notamment dans les domaines de la lutte contre le racisme et la lutte contre les discriminations.

Enfin dans le domaine **des personnes âgées**, l'accent sera mis sur un accompagnement de qualité de la population cible. Ceci se reflète dans les différentes mesures introduites par la loi du 23 août 2023 portant sur la qualité des services pour personnes âgées et dans la promotion du développement d'infrastructures dans ce domaine.

#### 4.2.2. Etat du budget

Tableau 12 : 10 et 40 – Ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil

10 et 40 – Ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil

(ayant dans ses attributions le Fonds d'assainissement en matière de surendettement et le Fonds pour les investissements socio-familiaux)

		2023 Compte	2024 Budget	2025 Projet de budget
10.00 –	Dépenses générales	16 920 929	18 021 487	21 852 943
10.01 –	Famille	192 113 517	226 822 357	274 904 601
10.02 –	Vivre ensemble	6 294 384	10 532 774	11 481 445
10.03 –	Office national de l'accueil	181 615 239	211 927 467	234 181 838
10.04 –	Fonds national de solidarité	409 204 417	427 683 453	491 418 541
10.05 –	Caisse pour l'avenir des enfants	1 404 369 584	1 476 989 200	1 509 096 912
10.06 –	Office de surveillance de l'accessibilité des produits et services	-	220 100	259 000
10.07 –	Office national d'inclusion sociale	22 875 727	27 564 360	28 116 090
	Total des dépenses courantes	2 233 393 797	2 399 761 198	2 571 311 370
40.00 –	Dépenses générales	35 006 425	61 792 195	40 946 195
40.01 –	Famille	-	185 000	25 000
40.03 –	Office national de l'accueil	2 123 332	13 635 132	3 840 000
40.04 –	Fonds national de solidarité	33 058	815 000	68 269
40.07 –	Office national d'inclusion sociale	-	100	100
	Total des dépenses en capital	37 162 815	76 427 427	44 879 564
	Total général	2 270 556 612	2 476 188 625	2 616 190 934

Note : Les chiffres de ce tableau sont exprimés en euros.

Au niveau du total des dépenses courantes du ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'accueil, on constate que pour l'exercice 2025 elles dépassent de 171.550.172 € les dépenses allouées à ce ministère en 2024.

L'augmentation des dépenses courantes du ministère est répartie de la manière suivante :

#### Section 10.00 – Dépenses générales

- des nouveaux recrutements (+2.185.887 €, art.11.310) ;
- frais d'experts et d'études (+261.196 €, art.12.123) ;
- des frais de publicité, de sensibilisation et d'accessibilité à l'information (+226.070 €, art.12.141) ;

#### Section 10.01 – Famille

- différentes dépenses liées aux personnes en situation d'handicap (+27.513.763 €, art.12.140, 12.312, 12.313, 12.314, 33.031, 41.011) ;
- promotion des droits sociaux des droits sociaux (+2.034.593 €, art.41.012) ;
- participation de l'État aux frais de fonctionnement dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement (+6.463.550 €, art.33.040, 43.002) ;
- participation au financement du surcoût énergétique pour les structures d'hébergement pour personnes âgées (+6.608.144 €, art.33.059) ;
- participation aux frais de logiciel et de fonctionnement des offices sociaux (+3.116.411 €, art.43.020, 43.040)

#### Section 10.02 – Vivre ensemble

- frais d'experts et d'études (+155.000 €, art.12.120) ;
- mesures en faveur du vivre ensemble (+230.000 €, art.12.300) ;
- participation de l'État aux frais de fonctionnement d'associations œuvrant dans le domaine du Vivre ensemble (+124.794 €, art.33.000) ;
- participation aux frais du pacte communal du vivre ensemble interculturel (+700.000 €, art.43.000)

#### Section 10.03 – Office national de l'accueil

- frais d'experts, d'études, de contentieux et de traduction (+161.650 €, art.12.120) ;
- entretien, exploitation et location d'immeubles (+1.498.762 €, art.12.270) ;
- service de gardiennage (+5.325.822 €, art.12.302) ;
- prestations d'accueil et d'encadrement à des demandeurs de protection internationale, de protection temporaire et autres (+12.777.928 €, art.33.012) ;

#### Section 10.04 – Fonds national de solidarité

- participation de l'État aux frais de fonctionnement (+144.528 €, art.12.310) ;
- dotation du FNS destiné à couvrir les besoins dans le cadre du Revis (+20.511.000 €, art.34.010) ;
- dotation du FNS dans le cadre de l'AVC (+36.031.390 €, art.34.014) ;
- dotation dans le cadre de l'accueil gérontologique (+884.900 €, art.34.015) ;
- dotation dans le cadre du revenu pour personnes gravement handicapées (+5.970.000 €, art.34.016)

#### Section 10.05 – Caisse pour l'avenir des enfants

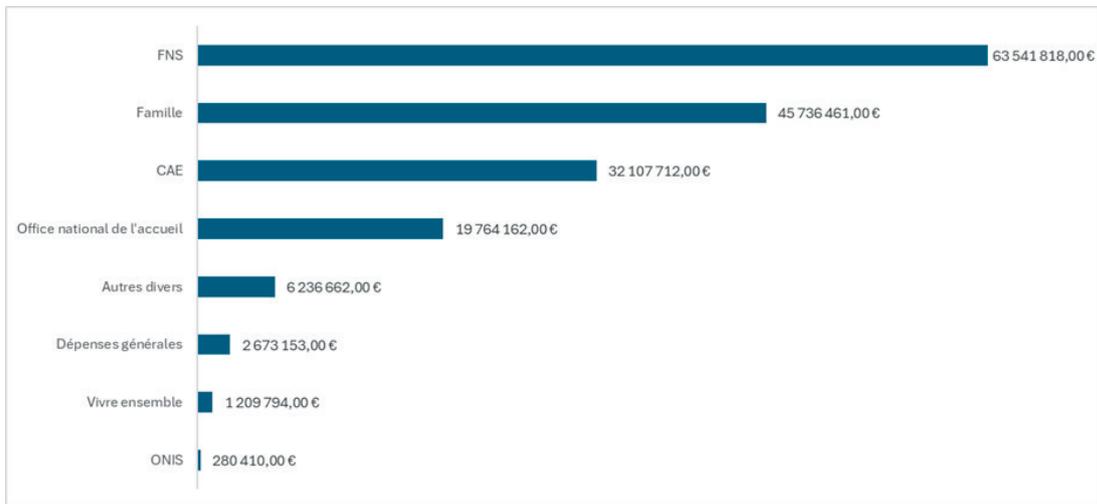
- dotation de l'État à la Caisse pour l'avenir des enfants (+32.107.712 €, art.42.000)

#### Section 10.06 – Office de surveillance de l'accessibilité des produits et services : /

#### Section 10.07 – Office national d'inclusion sociale

- mise en œuvre d'actions nationales dans le cadre de programmes communautaires ayant trait à l'inclusion sociale (+280.410 €, art.12.321)

Graphique 48 : Répartition de l'augmentation des dépenses courantes par section budgétaire



Source : Projet budget 2025, graphique : CSL

On observe que c'est la part accordée aux dépenses courantes du FNS qui est la plus importante, c'est dans cette section qu'on retrouve les prestations sociales du Revis, de l'AVC, de la prime énergie, du revenu pour personnes gravement handicapées et de l'accueil gérontologique. On retrouve bien la planification des hausses prévues dans le budget à ce niveau. Au niveau de la section famille, la plus grosse part des dépenses courantes est absorbée par les mesures pour les personnes souffrant d'un handicap, ensuite à part plus ou moins égale par les mesures destinées aux personnes âgées et prévues dans le cadre de la stratégie pour combattre le sans-abrisme.

### 4.3. Etat de l'exclusion sociale et de la pauvreté monétaire au Luxembourg

#### 4.3.1. Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale

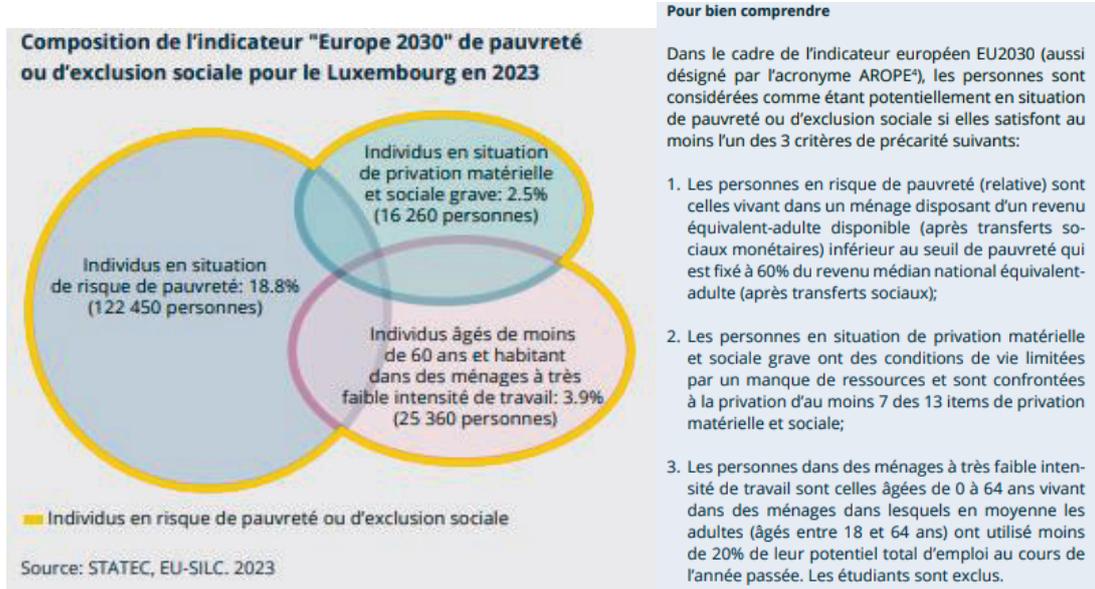
Puisque la réduction de 20 millions du nombre de personnes menacées de **pauvreté ou d'exclusion sociale**, objectif social fixé en 2010 dans la stratégie Europe 2020, n'a pas été atteint au niveau européen, lors du sommet social de Porto en mai 2021 cet objectif a été revu. En effet, les États membres veulent voir le nombre de personnes exposés à un risque de pauvreté et d'exclusion sociale diminuer de 15 millions d'ici à 2030 ; cet objectif moins ambitieux a été décidé par les États membres sous couvert d'une conjoncture économique bancaire due aux conséquences de la pandémie Covid-19. Sur les 15 millions de personnes à sortir de la pauvreté ou de l'exclusion sociale, au moins 5 millions devraient être des enfants.

Transposé au Luxembourg, cela signifie qu'en 2010 l'objectif social était de réduire le nombre de personnes menacées de pauvreté et d'exclusion sociale de 6 000 unités, le nouvel objectif à l'horizon 2030 est de 4 000 personnes.

Comme expliqué par le Statec dans son Rapport Travail et Cohésion sociale 2024, le taux de risque de pauvreté et d'exclusion sociale (ARPE) prend en compte trois dimensions : la situation monétaire, la privation matérielle et sociale et l'intensité de travail.

Pour le Luxembourg cela signifie concrètement que 139.180 personnes (21.4%) sont en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. À titre de comparaison en 2022, ce taux s'élevait à 19.4%, soit 121.000 personnes étaient menacées de pauvreté et d'exclusion sociale. L'objectif social visé pour l'horizon 2030 s'éloigne fortement pour le Luxembourg.

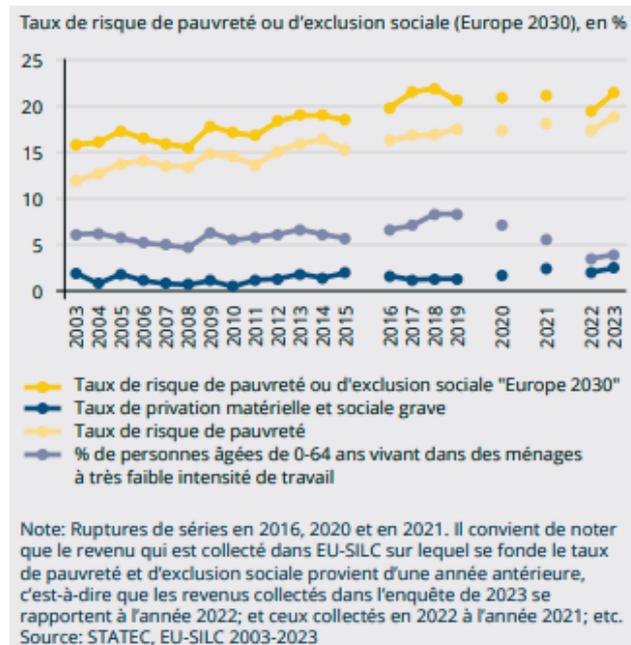
Graphique 49 : Composition de l'indicateur « Europe 2030 » de pauvreté ou d'exclusion sociale pour le Luxembourg en 2023



Sources : Rapport TCS 2024, p101.

Il est à noter que cet indicateur est particulièrement lié à la dimension monétaire de la pauvreté, et ce depuis 2003, comme le montre le graphique suivant publié par le Statec :

Graphique 50 : Taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale Europe 2030, en %



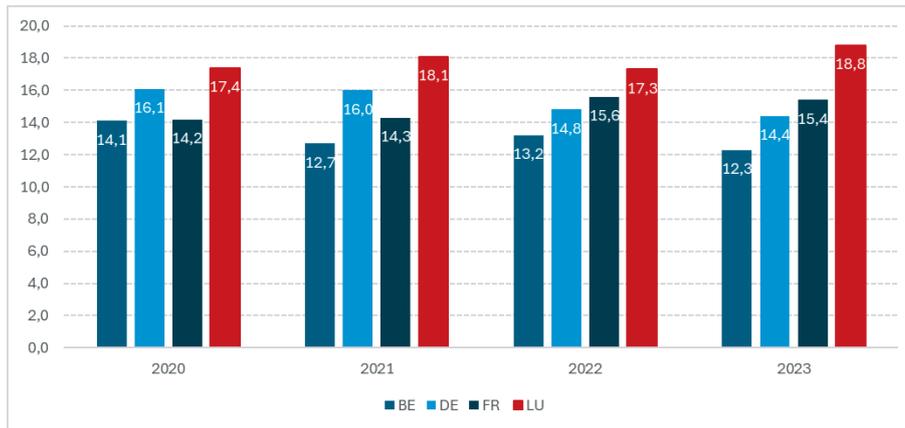
Sources : Rapport TCS 2024, p102.

### 4.3.2. Risque de pauvreté monétaire

- *Taux de risque de pauvreté monétaire : état de l'indicateur et son évolution*

Vu l'importance de l'aspect pécuniaire dans la mesure du risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, il est essentiel d'aborder cette problématique plus en détails. Qui sont ces quelques 122.450 individus en situation de **risque de pauvreté monétaire** au Luxembourg et quelle est la situation des personnes les plus vulnérables au-delà des frontières, notamment par rapport à nos pays voisins.

Graphique 51 : Evolution du taux de risque de pauvreté par pays (%)



Source : EU-SILC 2023, graphique : CSL

On peut observer que le Luxembourg en matière de risque de pauvreté monétaire a un taux plus élevé que ses voisins et que ce phénomène n'est pas nouveau. L'année 2023 se dessine comme être la pire, aussi bien au niveau de l'importance du risque que par rapport aux résultats comparatifs avec nos pays voisins (l'écart n'a pas été aussi marqué depuis 2020). Pour un pays qui se targue de ses performances économiques, afficher un tel taux de risque de pauvreté pour ses citoyens est peu glorifiant.

- *Taux de risque de pauvreté monétaire selon le genre*

Face au risque de pauvreté monétaire, pendant des années il n'y avait peu de différence significative entre le fait d'être un homme ou une femme, depuis deux ans pourtant on observe une tendance en défaveur des femmes, est-ce un effet de courte durée ou est-ce un phénomène qui va prendre de l'ampleur ? Il faudra attendre et rester attentif à cette évolution contraire à toute volonté de justice sociale, notamment au niveau de l'égalité des sexes.

Tableau 13 : Taux de risque de pauvreté selon le genre (%)

	2020	2021	2022	2023
Hommes	17,0	17,8	15,9	17,3
Femmes	17,7	18,5	18,8	20,5

Source : EU-SILC 2023

- *Taux de risque de pauvreté monétaire selon l'âge : les jeunes adultes et les personnes âgées*

Au niveau de l'analyse du risque de paupérisation par rapport à l'âge il apparait assez nettement que les moins de 25 ans sont proportionnellement beaucoup plus touchés que leurs homologues plus âgés. Si le phénomène de la pauvreté infantile a déjà été reconnu par le passé, il est une catégorie qui

semble plus touchée encore et qui ne semble relevé que par peu d'acteurs : les jeunes adultes âgés de 18 à 24 ans. Ils sont 33.2% à être menacés par la pauvreté monétaire !

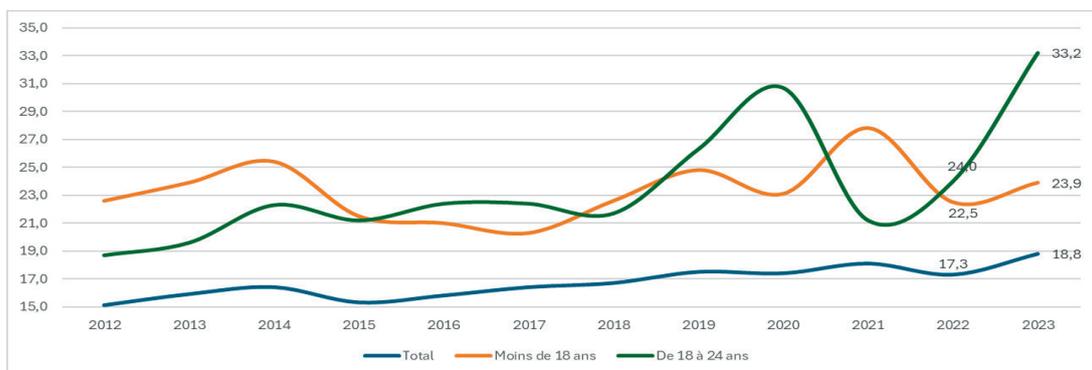
Tableau 14 : Taux de risque de pauvreté selon l'âge (%) – 2003

	2023			
	BE	DE	FR	LU
<b>TOTAL</b>	12,3	14,4	15,4	18,8
<b>Moins de 18 ans</b>	13,2	14,0	21,6	23,9
<b>de 18 à 24 ans</b>	14,1	24,6	20,8	33,2
<b>de 25 à 54 ans</b>	10,2	11,5	13,4	18,1
<b>de 55 à 64 ans</b>	11,0	11,9	13,0	13,9
<b>65 ans et plus</b>	15,8	18,4	12,4	10,5

Source : EU-SILC 2023

Par rapport à nos voisins, une fois encore le Luxembourg se distingue par sa contre-performance. La Belgique tient un ratio de jeunes adultes menacé de précarité monétaire environ deux fois moins important que ceux vivant au Luxembourg. C'est l'Allemagne qui se rapproche le plus du mauvais score luxembourgeois avec une différence de -8.6 points de pourcentage, écart somme toute important.

Graphique 52 : Evolution du taux de risque de pauvreté des enfants et des jeunes adultes (%)



Source : EU-SILC 2023, graphique : CSL

Une sur représentation des enfants et des jeunes adultes face au risque de pauvreté a toujours été présente au Grand-Duché mais on observe que la menace de précarisation s'est subitement accélérée pour les jeunes adultes en 2023 (on notera aussi une augmentation abrupte en 2020). Cette tendance est préoccupante et la jeunesse, l'avenir du pays ne peut en aucun cas être délaissée. C'est une tendance inquiétante qu'il faudra observer attentivement à l'avenir, d'autant plus que la population des jeunes adultes de moins de 25 ans (étudiants ou non) a été identifiée comme étant particulièrement vulnérable dans l'étude réalisée par le LISER en 2023, pour le compte de la CSL, sur la précarité et le (non-) recours aux aides financières au Luxembourg. Dans cette recherche il avait été montré que le fait que les plus jeunes peinent à trouver un loyer abordable les amène parfois à garder leur domicile effectif ou légal chez leurs parents qui, de ce fait, se voient refuser les aides. Aussi, les jeunes de moins de 25 ans ainsi que l'ensemble des étudiants (quel que soit leur âge) n'ont par ailleurs pas droit au REVIS. Ces conditions peuvent décourager les étudiants les plus pauvres à commencer ou continuer des études ; elles peuvent aussi empêcher les personnes qui souhaitent changer d'orientation professionnelle à (ré)entreprendre des études.

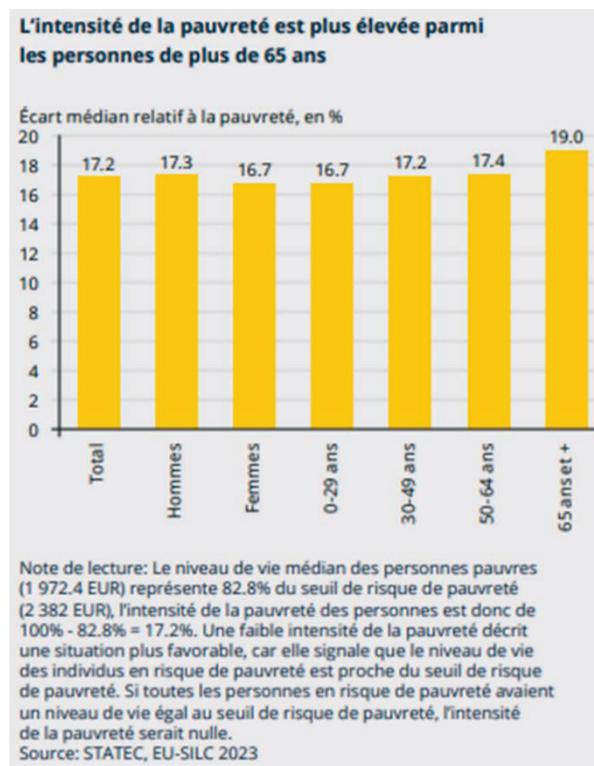
Une réflexion globale basée sur une analyse approfondie de ces différents aspects s'avèrerait très utile. Il s'agirait entre autres de couvrir les éléments suivants : conditions de vie des étudiants,

quantification de la part de la population estudiantine dans le besoin et type d'aide à apporter aux étudiants les moins nantis afin de garantir un accès aux études supérieures qui ne dépende pas de l'origine socioéconomique. D'un point de vue strictement économique, l'investissement dans l'humain est une condition importante pour garantir la croissance de l'économie.

Les personnes âgées sont certes moins touchées par le risque de pauvreté mais restent des personnes vulnérables, surtout au niveau de leur santé et leur besoin de trouver des structures d'hébergement à des prix raisonnables.

Si « seulement » 10.5% des personnes âgées de plus de 65 ans ont un niveau de vie se situant sous le seuil de pauvreté (ce pourcentage était de 5,4% il y a 15 ans), elles ne sont pas pour autant mieux loties. En effet, les personnes âgées sont celles qui connaissent une intensité de pauvreté la plus élevée comme en témoigne ce graphique publié par le Statec :

*Graphique 53 : L'intensité de la pauvreté est plus élevée parmi les personnes de plus de 65 ans*



Sources : Rapport TCS 2024, p100.

Par ailleurs, ces personnes risquent de se trouver dépourvues au moment de trouver une structure d'hébergement et de soins à un prix raisonnable. Ainsi, la CSL a établi que le prix moyen mensuel actuel de ces structures est de 3.266 €, or le montant mensuel médian brut des pensions pour les hommes et les femmes s'élève respectivement à 4.032 € et 2.080 €.

Donc, en tenant compte du prix moyen des structures d'hébergement pour personnes âgées, soit 3.266 €, et du cumul des pourcentages de la répartition par tranche de la pension vieillesse des résidents, la CSL a pu calculer que 32,2% des hommes et 77,5% des femmes touchent une pension inférieure à ce prix moyen.

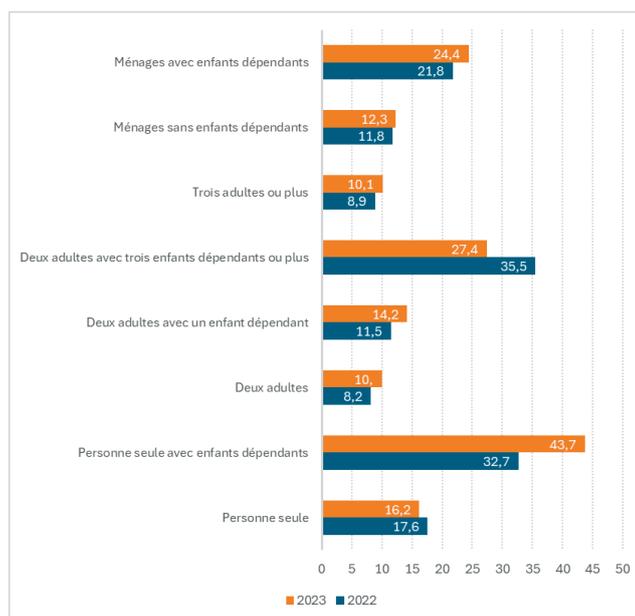
Ces calculs sont évidemment théoriques puisque ces montants de pension vieillesse touchés par les résidents ne tiennent compte d'autres revenus qui pourraient compléter ces montants par mois. Les revenus provenant de la vente/location d'un logement ne sont pas pris en considération non plus, alors qu'ils peuvent générer un appoint non négligeable pour financer la vie dans une institution.

Cette confrontation entre les prix moyens demandés pour vivre en institution et les montants des pensions vieillesse des résidents montrent néanmoins la différence qu'il peut y avoir entre les deux, surtout pour les personnes moins bien loties en termes de revenus.

• *Taux de risque de pauvreté monétaire selon la composition du ménage*

Sans grande surprise, les ménages avec des enfants dépendants sont davantage menacés de paupérisation que les ménages sans enfants. La situation des familles monoparentales est à nouveau très préoccupante après une amélioration qui s'était profilée en 2022, mais cette lueur d'espoir n'était qu'éphémère.

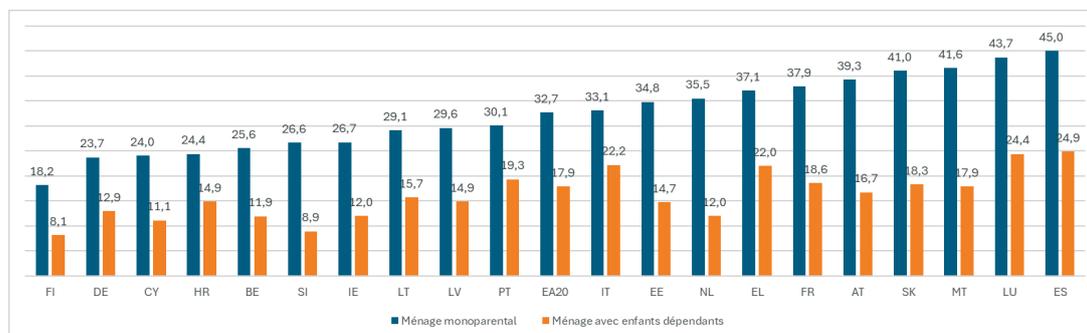
Graphique 54 : Taux de risque de pauvreté selon le type de ménage (%)



Source : EU-SILC 2023, graphique : CSL

Pour l'année 2023, la comparaison au niveau des pays de la zone Euro est impitoyable pour le Luxembourg. Le pays tient la deuxième plus mauvaise place en matière de risque de pauvreté monétaire des ménages monoparentaux, seule l'Espagne fait pire que le Grand-Duché. Logiquement, le palmarès est identique pour le taux de risque de pauvreté concernant les ménages avec enfants dépendants comme on peut l'observer sur le graphique suivant.

Graphique 55 : Taux de risque de pauvreté des ménages monoparentaux et avec enfants (%) – 2023



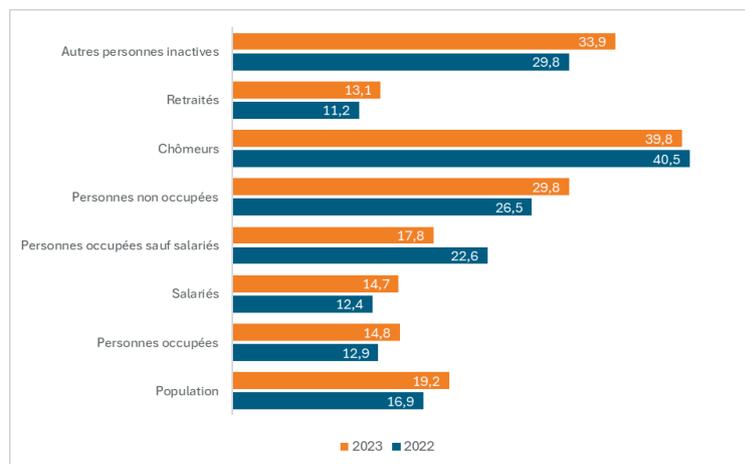
Source : EU-SILC 2023, graphique : CSL

L'Allemagne (23.7%), la Belgique (25,6%) et la France (37.5%) dans une moindre mesure s'occupent bien mieux de leurs ménages monoparentaux que le Luxembourg (43.7%). Ce phénomène dure depuis des années et il semble qu'aucune politique en la matière n'a porté fruits pour améliorer le sort de ses parents qui élèvent seuls leur(s) enfant(s)

• *Taux de risque de pauvreté monétaire selon l'occupation*

Il existe aussi une différence face à la menace de la pauvreté monétaire en fonction de l'occupation de la personne. Sans véritable surprise, ce sont les chômeurs et personnes non occupées qui sont plus à mêmes de connaître des situations financièrement compliquées et inversement celles qui occupent un emploi qui sont le plus protégées contre ce risque de précarité.

*Graphique 56 : Taux de risque de pauvreté selon le statut d'occupation – 16 à 64 ans (%)*



Source : EU-SILC 2023, graphique : CSL

Hormis pour les chômeurs et les indépendants, la situation en 2023 s'est dégradée pour toutes les autres personnes quelle que soit le statut d'occupation par rapport à 2022.

Bien que le fait d'être occupé protège contre le risque de pauvreté, il n'en demeure pas moins qu'une proportion importante de salariés subit les affres des difficultés financières.

*Tableau 15 : Taux de risque de pauvreté des personnes en emploi – 16 à 64 ans (%)*

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Personnes occupées</b>	11,6	10,9	10,8	11,6	12,0	11,9	13,5	12,9	14,8
<b>Salarisés</b>	10,8	10,2	10,1	10,8	11,9	11,5	13,0	12,4	14,7

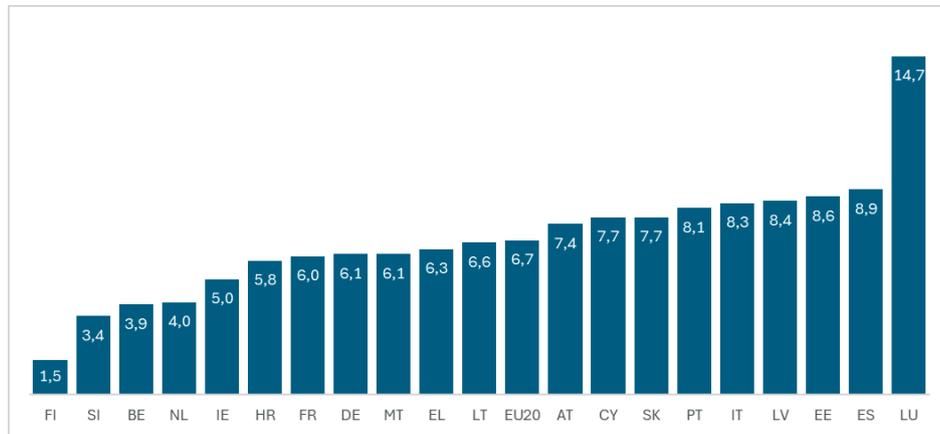
Source : EU-SILC 2023

On observe que le phénomène des travailleurs pauvres s'amplifie au fil du temps au Luxembourg, si en 2015 environ un salarié sur dix avait un niveau de vie inférieur au seuil de risque de pauvreté, en 2023 le ratio est passé à plus d'un salarié sur sept !

Ce rapport luxembourgeois de risque de pauvreté chez les salariés dépasse de loin celui des autres pays de la zone Euro.

Le graphique suivant montre clairement la situation alarmante dans laquelle se trouve les salariés résidant au Grand-Duché ! Le deuxième pays le plus mauvais en la matière, à savoir l'Espagne connaît un ratio de 8.9%, soit 5.8 points de pourcentage en moins que le Luxembourg. La moyenne de la zone euro est plus de la moitié inférieure, la Belgique, la France et l'Allemagne avec respectivement des taux de 3.9%, 6.0% et 6.1% protègent nettement lieux leurs salariés respectifs.

Graphique 57 : Taux de risque de pauvreté des salariés (%) –  
Zone EURO 2003



Source : EU-SILC 2023

#### 4.4. Urgence de l'élaboration d'un plan d'action de lutte contre la pauvreté

Si le gouvernement communique beaucoup sur la priorité qu'il accorde à la lutte contre la pauvreté et à la mise en œuvre d'un plan d'action pour la combattre, le projet de budget présenté manque cependant d'ambition à ce niveau. Les quelques chiffres présentés sur la pauvreté monétaire au Luxembourg ne sont que quelques alarmes montrant l'ampleur des dégâts pour certaines franges de la population résidente.

Il y a bien évidemment des mesures intéressantes qui vont aider une partie des personnes vulnérables et qui étaient par ailleurs réclamées par la CSL. Si une augmentation de l'AVC et de la prime énergie, une campagne publicitaire, une simplification administrative ou encore la mise en place d'un guichet social unique vont certainement contribuer à faire reculer le nombre de non-recours aux aides sociales, ces mesures ne sont pas englobées dans un plan de lutte global contre la pauvreté. Toutes ces initiatives vont effectivement dans le bon sens, mais il n'en reste pas moins qu'elles sont isolées et sans objectifs réels.

Il est donc urgent que le gouvernement établisse un plan de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Un plan tout aussi préventif que curatif contenant des objectifs réalistes, un timing à respecter et des mesures claires et précises à mettre en œuvre. Un plan élaboré avec la société civile (notamment les organisations syndicales) et avec un investissement budgétaire à la hauteur des enjeux d'une société soucieuse du sort de ses citoyens. En amont du plan, il serait propice de réaliser une étude d'impact de chaque mesure envisagée, tout comme il serait utile et de prévoir une évaluation *ex post*.

La CSL estime que ce plan devrait inclure, en plus de ce qui est prévu dans le projet de budget 2025, au minimum les sujets suivants :

##### 1. Les prestations familiales

Si la CSL salue l'indexation de l'allocation familiale depuis 1er octobre 2021, elle critique fortement que seule l'allocation de base et les majorations d'âge soient soumises au système d'indexation automatique.

Pour rappel, à maintes reprises la Chambre des salariés a demandé que l'entièreté des prestations familiales soient adaptées au coût de la vie. D'autant plus que l'accord signé avec les syndicats et prévoyant une adaptation des prestations familiales date de 2014, et qu'aucune autre compensation en espèces n'a été versée aux familles en charge d'enfants pour rattraper la perte de pouvoir d'achat cumulée toutes ces années. Depuis le 1er octobre 2021, les allocations familiales sont à nouveau indexées mais la perte de revenus subie par les familles n'a jamais été comblée.

Par ailleurs, les gouvernements successifs ont beaucoup investi dans les prestations en nature avec l'argument de compenser les prestations en espèce. Si la CSL salue l'initiative, elle tient à rappeler

qu'il est important de développer les deux systèmes et non privilégier un avantage par rapport à un autre. D'autant plus que les prestations en nature sont majoritairement destinées aux enfants plus jeunes. Pour rappel, les avantages en nature relatifs au chèques-service accueil (CSA) sont destinés exclusivement aux enfants âgés d'au maximum 12 ans. La question de savoir qui bénéficie concrètement de ces CSA reste ouverte. La CSL a régulièrement posé cette question dans ses avis relatifs à cette matière mais sans jamais jusqu'à présent avoir eu de réponse de la part des autorités ministérielles.

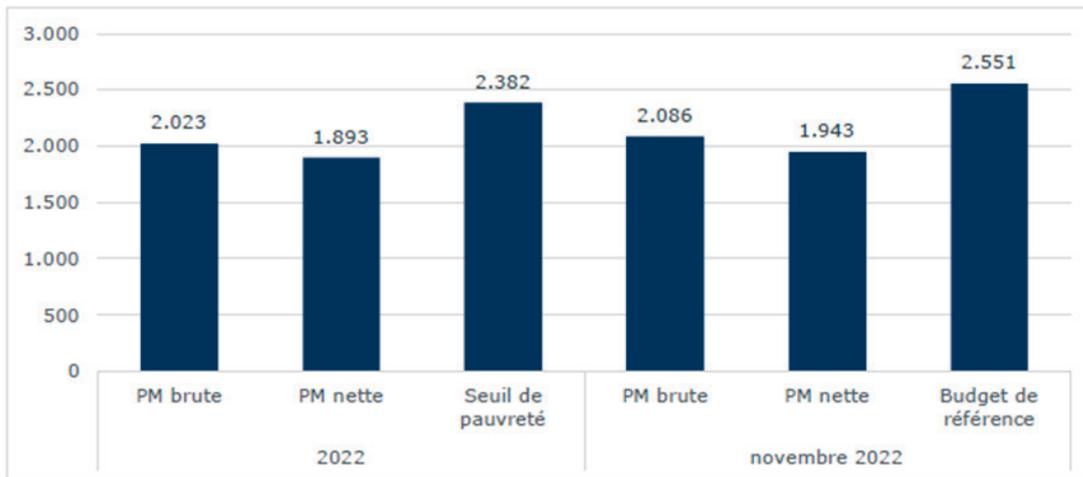
## 2. Les pensions

Au vu du taux de risque de pauvreté des retraités, une baisse des pensions, supplémentaire à celle déjà actée par la réforme de 2012, est inacceptable.

Etant donnée que la pension minimum est considérablement inférieure 1) au seuil de risque de pauvreté et 2) au budget de référence pour une personne âgée, une hausse structurelle conséquente de la pension minimum est absolument nécessaire. Une partie de la hausse pourrait aussi se faire par le biais d'un crédit d'impôt pension minimum.

Graphique 58 : Comparaison du niveau de la pension minimum avec d'autres références minimales

Comparaison du niveau de la pension minimum avec d'autres références minimales



Source : EUROSTAT

(Calculs faits sur base de la classe d'impôt 1)

Afin d'éviter un décrochage des pensionnés par rapport aux actifs, il est d'une importance capitale de préserver le réajustement intégral des pensions. La modération du réajustement des pensions conduit, mathématiquement et logiquement à une hausse du risque de pauvreté des retraités et à un déclassement de cette population. Le mécanisme selon lequel les pensions ne seront plus réajustées intégralement dès que les recettes en cotisations ne pourront plus couvrir l'ensemble des dépenses pour pensions doit donc être aboli.

La pérennisation de l'allocation de fin d'année est un autre élément primordial. En effet, l'allocation de fin d'année étant un montant forfaitaire, son abolition pèsera de manière significativement plus lourde sur les petites pensions – elle correspond à 3,6% de la pension minimum annuelle, mais seulement à 0,8% de la pension maximale par exemple. L'allocation de fin d'année doit être pérennisée, soit en l'intégrant dans les majorations forfaitaires, soit en abolissant sa dépendance avec le taux de cotisation global.

## 3. Le salaire social minimum

Au vu de la très forte hausse du taux de risque de pauvreté des salariés, une hausse structurelle du SSM s'impose.

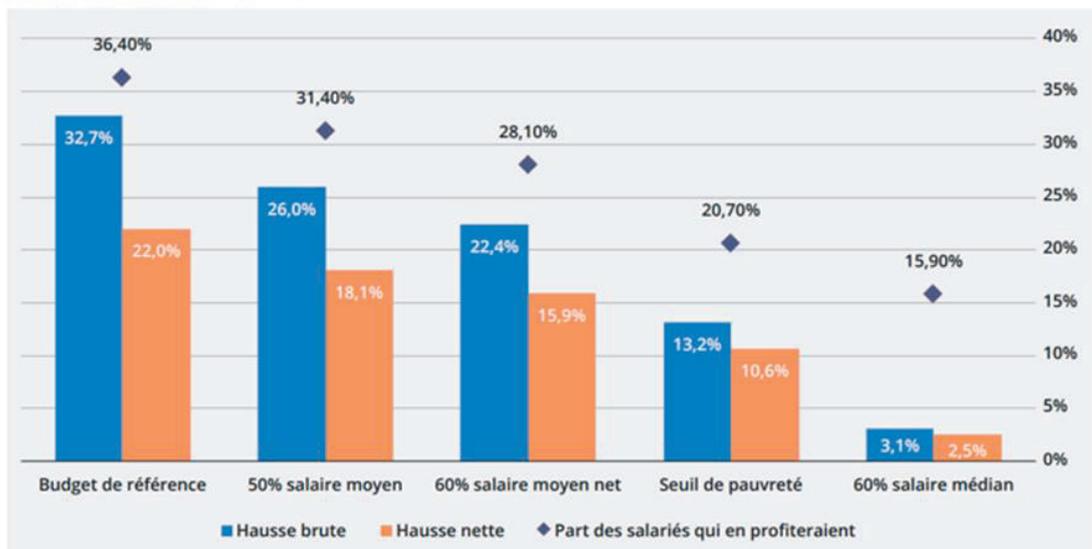
Le SSM est considérablement inférieur 1) au seuil de risque de pauvreté et 2) au budget de référence de sorte qu'une activité professionnelle à temps plein n'est pas protectrice contre la pauvreté et n'est pas un garant pour mener une vie décente.

Par ailleurs, le niveau du SSM n'atteint aucune référence proposée par la directive européenne sur les salaires minimaux adéquats, il est donc difficile d'apprécier si un salaire minimum est à un niveau « adéquat » ou non. Une hausse s'impose donc afin de transposer de manière conforme cette directive.

À ce titre, la CSL renvoie à sa récente publication sur le salaire minimum dans laquelle elle a analysé de combien le salaire minimum devrait être augmenté si l'objectif était celui d'atteindre les différentes références reprises dans la directive. Selon la référence cible choisie et pour les données de mars 2022, le salaire minimum devrait être augmenté entre 3,1% et 32,7% en termes bruts, ce qui équivaut à une hausse entre 2,5% et 22,0% en termes nets (voir graphique ci-dessous) – sachant que quelques indicateurs se rapportent à des comparaisons en brut et d'autres en net.

*Graphique 59 : Impact sur le salaire minimum des revalorisations proposées dans la directive européenne relative aux salaires minimaux adéquats*

**Impact sur le salaire minimum des revalorisations proposées dans la directive européenne relative aux salaires minimaux adéquats**



Données : IGSS, Statec ; graphique et calculs : CSL

#### **4. L'accueil gérontologique**

La confrontation entre les prix moyens demandés pour vivre en institution et les montants des pensions vieillesse des résidents montrent une différence notable pour les personnes moins bien loties en termes de revenus. La situation est exacerbée pour les femmes et peut s'avérer problématique du moment où la femme pensionnée n'est plus capable de vivre seule et se voit dans l'obligation de vivre soit dans sa famille, soit en institution.

Aussi, la Chambre de salariés revendique une augmentation structurelle de la pension minimale, car la CSL estime que les pensions vieillesse « normales » devraient pouvoir être suffisantes pour que les citoyens âgés puissent résider décemment dans les structures d'hébergement adéquates.

Afin de faire face à un manque de moyens pour aller en institution pour personnes âgées, l'État a prévu une aide adaptée ; le complément accueil gérontologique (GERO). La CSL est en attente de la suite de la réforme initiée dans ce cadre et sa recommandation principale est l'adaptation du barème à la réalité de 2024. Cela permettra à une frange de la population à pouvoir accéder à cette aide et également à ceux qui en bénéficient déjà de disposer d'un « reste à vivre » digne de la réalité de notre époque.

D'autre part, si les prix demandés par les institutions n'étaient pas si élevés, l'aide monétaire serait probablement davantage accordée et plus adaptée au niveau de vie actuel. Dans ce cadre aussi, la CSL

recommande de régler la question de la tarification des institutions d'hébergement ce qui donnerait un deuxième souffle au complément accueil gérontologique et de ce fait une amélioration des conditions de vie pour les plus âgés.

## 5. Les ménages monoparentaux

Du côté des familles monoparentales, on constate que ce sont les ménages avec enfants qui présentent les risques de pauvreté les plus élevés ; et particulièrement les familles monoparentales avec plus d'un enfant à charge.

De l'avis de la CSL, les familles monoparentales ne sont pas assez soutenues par le gouvernement luxembourgeois et ce malgré les mesures fiscales prévues. Il est nécessaire de soulager ces ménages du poids de la monoparentalité.

\*

## 5. LES INVESTISSEMENTS PUBLICS

### 5.1. Points clés du chapitre

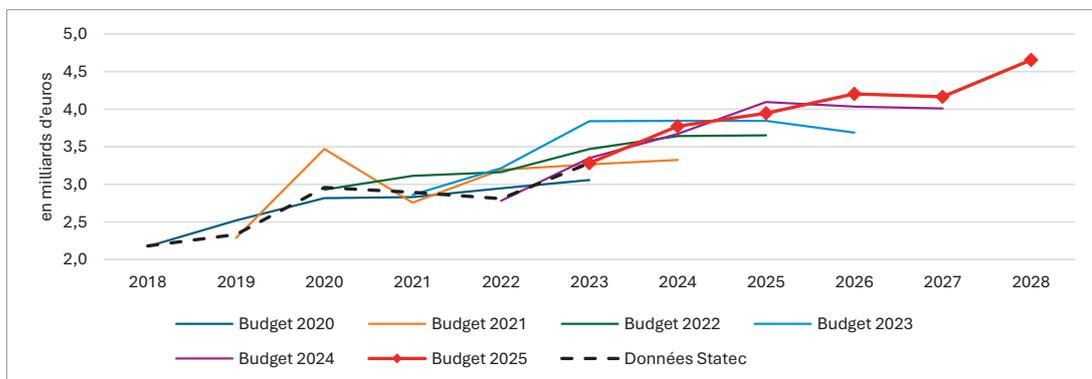
- Les investissements publics luxembourgeois augmentent régulièrement, mais certains secteurs, tels que le logement et la santé, subissent des réductions par rapport aux prévisions antérieures.
- L'État investit plus que ses voisins européens en proportion du PIB, pendant que les entreprises luxembourgeoises montrent un faible niveau d'investissement, particulièrement en recherche et développement, par rapport aux entreprises d'autres pays.
- Les investissements nets du pays restent, en pourcentage du PIB, plus élevés que ceux des autres pays, mais leur part dans le total des investissements publics luxembourgeois connaît une lente décroissance. Le Grand-Duché consacre donc une part croissante de ses investissements publics au maintien et au remplacement du stock de capital public existant, au détriment des nouveaux investissements permettant de l'améliorer et de le développer.
- Bien que le Luxembourg projette une diminution des fonds spéciaux d'ici 2028, les recettes et dépenses effectives ont tendance à déjouer ces prévisions, engendrant des soldes supérieurs aux projections initiales.
- La CSL souligne l'importance de consacrer des ressources aux enjeux climatiques et à la réduction des risques environnementaux, estimant que ces investissements sont essentiels pour prévenir les conflits futurs et renforcer la sécurité internationale.
- La CSL critique le manque de soutien initial du gouvernement pour garantir la continuité des activités humanitaires de Caritas au Laos et au Soudan, menaçant une centaine d'emplois locaux et les familles qui en dépendent.
- La CSL regrette que les fonds pour l'aide au développement soient limités à seulement 1 % du revenu national brut et souhaite l'aligner sur les 2 % du RNB devant être consacrés aux dépenses militaires. Cela permettrait de renforcer le rôle du Luxembourg dans la diplomatie et le soutien aux pays en difficulté. De plus, elle déplore que l'aide publique au développement puisse être réduite en cours d'année en raison de révisions du revenu national brut par le STATEC, entraînant pour 2024 une diminution de 14,6 millions d'euros.
- Le Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières prévoit de tripler ses dépenses, passant de 90 millions d'euros en 2024 à 278 millions en 2028, principalement pour des projets de construction et de modernisation tels que le nouveau bâtiment du CHL et le CHEM Südspidol.
- Le Fonds des routes connaît une révision à la baisse avec environ 150 millions d'euros en moins sur quatre ans, en raison de changements méthodologiques et de réductions budgétaires. Des projets comme l'élargissement de l'A3 et de l'A6 sont particulièrement impactés, au profit de nouveaux projets comme le Ban de Gasperich.
- Contrairement aux routes, le Fonds du rail bénéficiera de 207 millions d'euros supplémentaires pour 2024-2027, centrés sur la modernisation et l'entretien des infrastructures existantes, visant à améliorer la fiabilité du réseau sans toutefois en augmenter la capacité.

## 5.2. Les investissements publics selon les règles de la comptabilité nationale

Selon les projections contenues dans le projet de budget pour 2024 et projet de programmation pluriannuelle pour 2024-2028, les investissements publics poursuivent sans discontinuer leur trajectoire ascendante. Pour l'année 2024, selon les dernières informations disponibles, le Grand-Duché devrait globalement atteindre son objectif d'investissements publics de près de 3,8 milliards d'euros. Pour 2025, ce sont un peu plus de 3,9 milliards d'euros d'investissement publics qui sont planifiés.

Au cours des années 2026 et 2027, les efforts d'investissement devraient dépasser pour la première fois les 4 milliards d'euros par an. En 2028, le rythme d'accroissement devrait encore s'accélérer pour dépasser légèrement les 4,6 milliards d'euros.

Graphique 60 : Formation de capital (investissements directs) et transferts en capital (investissements indirects) de l'administration centrale ; en milliards d'euros

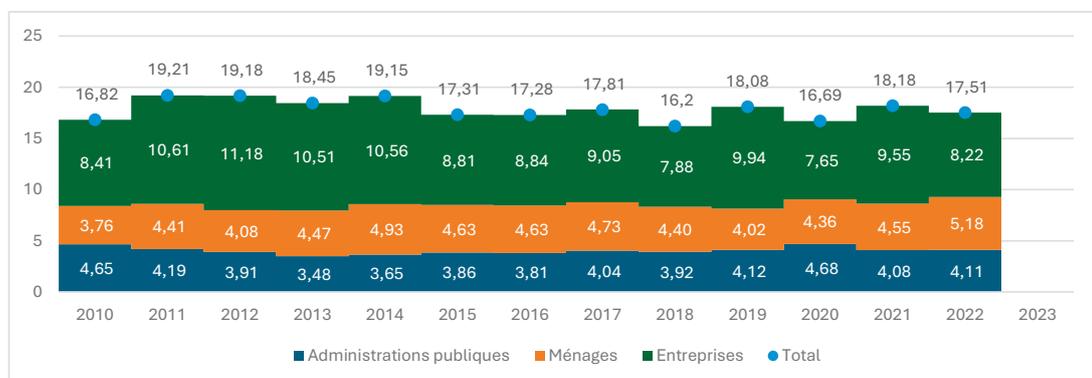


Sources : Projets de loi de programmation pluriannuelle 2019-2022 à 2024-2028 ; Statec (DF\_E3202)

Cependant, ces projections optimistes sont à prendre avec précaution. Ainsi, au cours des dernières années, force est de constater que les investissements sont systématiquement restés en-deçà des annonces : ainsi, le projet de budget pour 2023 tablait sur un effort d'investissement public de l'ordre de 3,8 milliards d'euros cette année-là, tandis que selon les informations les plus récentes (données du Statec et projet de budget pour 2025), ce près de 3,3 milliards d'euros qui ont été investis par les pouvoirs publics, soit un sous-investissement de plus de 500 millions d'euros.

Si l'on compare les efforts d'investissement des administrations publiques par rapport à celui des acteurs privés, et notamment des entreprises, on peut noter que ces premières restent bien en-dessous des niveaux affichés par les secondes. Ainsi, en 2022, les investissements publics ont représenté environ 4,1% du PIB tandis que ceux des entreprises étaient deux fois plus élevés (8,2% du PIB).

Graphique 61 : Investissements publics et privés par secteur institutionnel en pourcentage du PIB ; Luxembourg

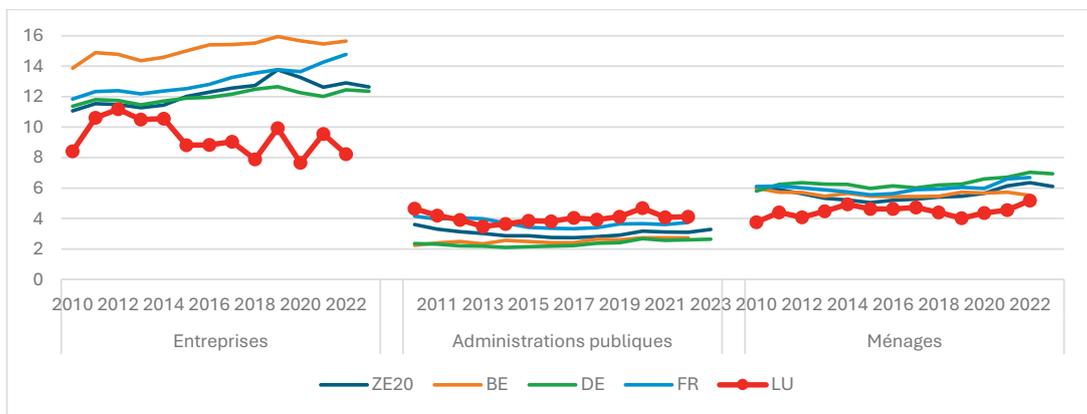


Source : Eurostat (nasa\_10\_ki)

Néanmoins, la comparaison des niveaux d'investissements des différents secteurs institutionnels luxembourgeois par rapport aux pays voisins vient relativiser ce qui peut paraître un investissement public faible par rapport au privé. Ainsi, force est de constater qu'en comparaison avec leurs homologues belges, françaises ou allemandes, les entreprises luxembourgeoises sont en réalité bien peu enclines à investir : leur effort n'équivaut qu'à 8% du PIB contre au minimum 12% dans les pays précités.

À contrario, le rôle de l'État apparaît comme étant d'autant plus crucial au Grand-Duché puisqu'il dépasse, ne serait-ce que légèrement, les niveaux d'investissements publics observés dans les pays voisins. Si les investissements publics luxembourgeois représentent environ 4% du PIB, ce ne sont que près de 2,7% du PIB qui sont investis par les pouvoirs publics belges ou allemands et un peu plus de 3,6% par la France.

Graphique 62 : Comparaison entre les niveaux d'investissements publics et privés en pourcentage du PIB

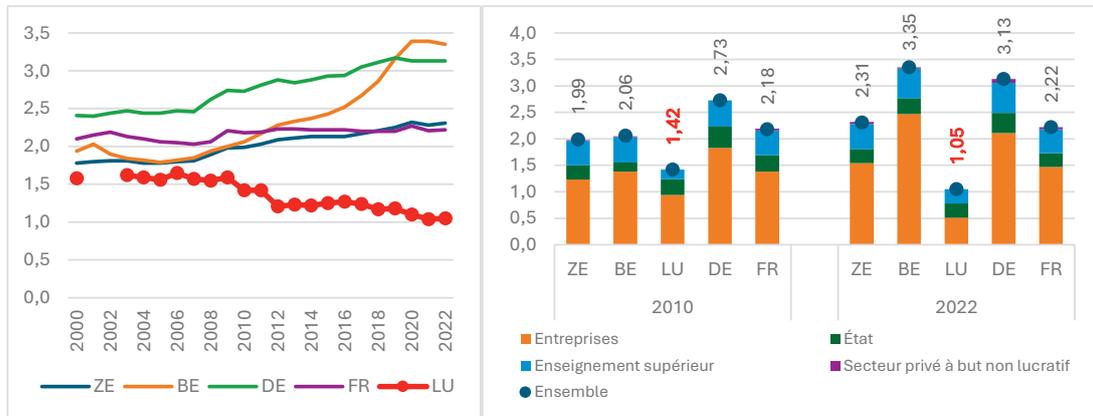


Note : données 2023 uniquement disponibles pour DE et ZE ; Source : Eurostat (nasa\_10\_ki)

Parmi les investissements publics et privés, ceux dédiés à la recherche et au développement ne constituent qu'une faible part du total (environ 1% du PIB au Luxembourg) alors même que ceux-ci sont cruciaux afin de renforcer la croissance économique et susceptibles d'augmenter encore une productivité déjà élevée.

De ce point de vue, comme l'indiquait l'OCDE dans son rapport sur le Luxembourg de 2022, c'est particulièrement l'action des entreprises établies au Grand-Duché qui laisse à désirer, puisque les montants dédiés aux efforts de recherche et développement par l'État luxembourgeois correspondent, en pourcentage du PIB, peu ou prou aux efforts de R&D consentis par les gouvernements des pays voisins.

Graphique 63 : Dépenses intérieures en recherche et développement en pourcentage du PIB : évolution (à gauche) et répartition par secteur de performance (à droite)



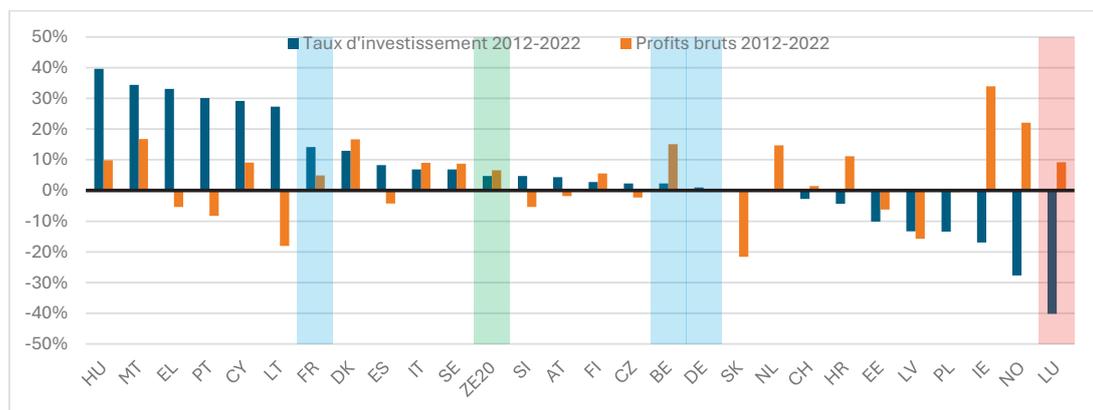
Source : Eurostat (rd\_e\_gerdot)

Si certains pointent du doigt une prétendue faible rentabilité des entreprises luxembourgeoises pour expliquer la faiblesse de leurs investissements, en y rajoutant comme facteur explicatif l'importance du secteur financier, par nature relativement peu dépendant d'investissements, des données d'Eurostat tendent à discréditer ces affirmations.

Ainsi, si l'on retrace l'évolution du taux d'investissement brut<sup>67</sup> des sociétés non-financières luxembourgeoises sur les dix dernières années pour lesquelles des informations sont disponibles (2012-2022), force est de constater que celui-ci s'est effondré de 40% : de 25,8% en 2012 à 15,4% une décennie plus tard, soit la plus forte chute enregistrée pour cet indicateur au sein de l'Union européenne.

En revanche, la part des profits bruts dans la richesse créée par ces mêmes sociétés non-financières a quant à elle augmenté de presque 10% entre 2012 et 2022 au Grand-Duché. Parmi les États-membres de l'Union, seuls huit pays ont connu une hausse plus importante des profits, et parmi ces derniers, seules l'Irlande et la Norvège affichent un décalage comparable en matière d'investissements et de profits.

Graphique 64 : Variation entre 2012 et 2022 du taux d'investissement brut et de la part des profits bruts des sociétés non-financières



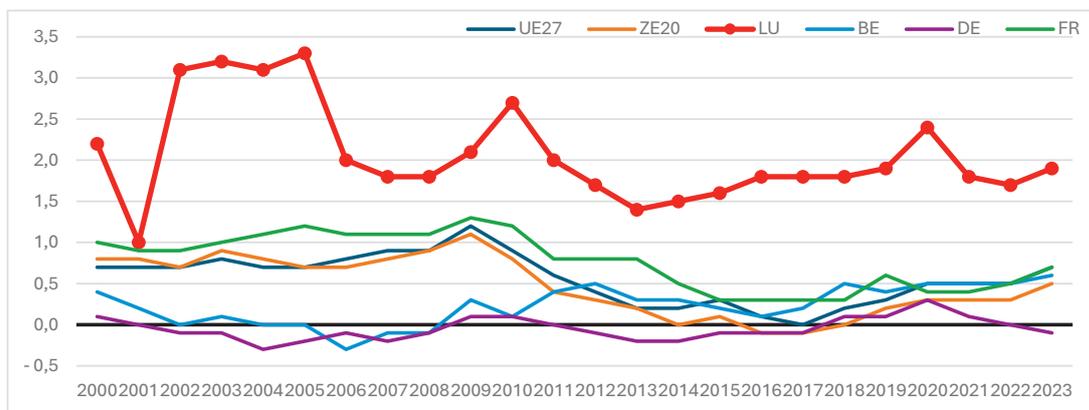
Note : Valeurs en pourcentage de la valeur ajoutée brute ; Source : Eurostat (nasa\_10\_ki)

<sup>67</sup> Montant des investissements / valeur ajoutée brute.

Outre les volumes d'investissement, il est également important de prendre en compte la qualité de ceux-ci, et plus particulièrement dans quelle mesure les investissements permettent d'étendre le patrimoine d'actifs du pays.

À cet égard, le Grand-Duché se démarque considérablement et favorablement des pays voisins : les investissements nets<sup>68</sup>, donc la création de nouveaux actifs à ajouter au stock de capital national, y sont particulièrement élevés avec un peu plus de 1,5% du PIB au cours des dernières années. En Belgique ou en France, les investissements nets équivalent à seulement un demi-point de la richesse créée tandis que l'Allemagne, victime de son fétichisme de la *Schwarze Null*, peine, bon an, mal an, à simplement préserver le stock de capital existant.

Graphique 65 : Investissements nets des administrations publiques en pourcentage du PIB

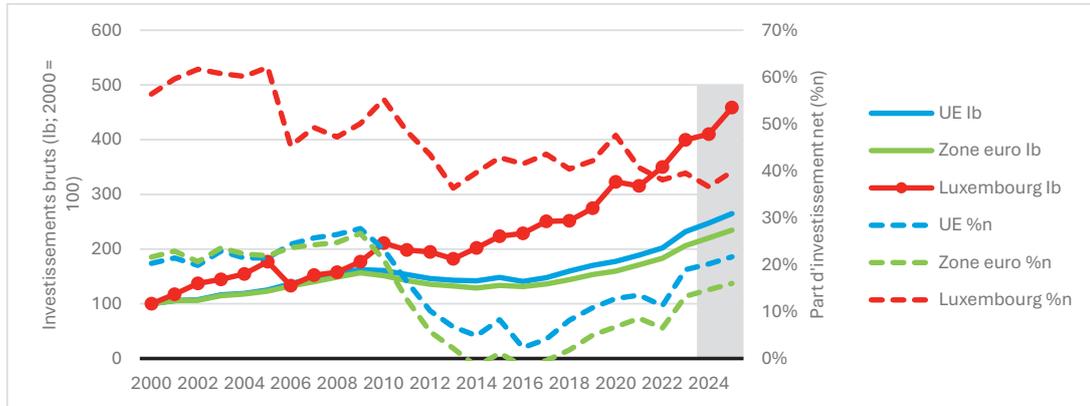


Source : Eurostat (gov\_10a\_main)

Cet aspect positif de la politique d'investissements publics connaît toutefois un bémol. En effet, si en pourcentage du PIB l'indicateur se maintient à flot, ce n'est pas le cas si l'on le considère en pourcentage des investissements bruts effectués. Ainsi, selon les données compilées par AMECO, la base de données macroéconomiques de la Direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne, les investissements publics bruts ont été multipliés par quatre entre 2000 et 2023 et devraient encore augmenter considérablement en 2024 et 2025. Toutefois, la part d'investissements nets dans le total connaît une nette décline au fil des années : après des décrochages en 2006 et 2013 suivis de périodes de relative stabilité, voire d'amélioration, l'année 2020 semble enclencher une nouvelle donne : la part nette des investissements publics représente désormais de façon durable, moins de 40% de l'ensemble des investissements.

<sup>68</sup> Les investissements nets permettent d'apprécier comment évolue le stock de capital public. L'investissement net s'obtient en retranchant du montant total des investissements publics (càd. des investissements bruts) les dépenses liées à la dépréciation et à l'obsolescence du capital public (consommation de capital fixe au sens de la comptabilité nationale). Si l'investissement public net est positif, le stock de capital public s'accroît et s'améliore, s'il est négatif, le stock de capital public se réduit et se dégrade.

Graphique 66 : Investissements bruts (Ib) en pourcentage du PIB et part d'investissements nets (%n) dans les investissements bruts des administrations publiques



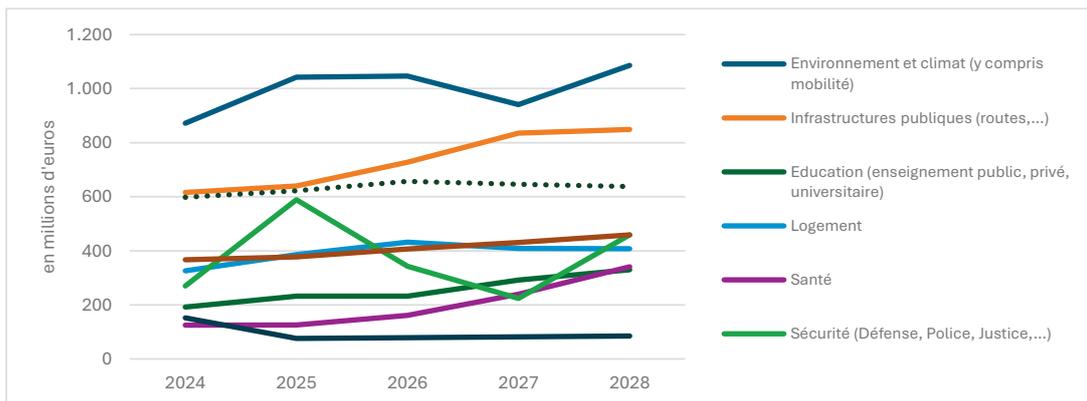
Source : AMECO (UIGG, UING)

Il faut cependant admettre que malgré ce déclin depuis le début du siècle, le Luxembourg se compare encore et toujours de façon favorable à ses partenaires européens : la part nette des investissements publics y est en moyenne moitié moins élevée.

Les investissements publics peuvent également être appréhendés au travers du prisme des domaines thématiques dans lesquels ils sont réalisés. Ainsi, au vu des données renseignées par le projet de budget pluriannuel pour 2025 à 2028, on constate que celui-ci table sur une hausse des investissements directs et indirects dans l'ensemble des domaines d'action de l'État, et tout particulièrement en matière d'infrastructures publiques (3,7 milliards sur la période) et de dépenses en matière d'environnement et climat (presque 5 milliards d'euros de 2024 à 2028).

On note également que les dépenses d'investissement devraient doubler en 2025 (de 270 à 589 millions d'euros) tant par rapport à 2024, que par rapport à la fin de la période de projection (340 millions par an en moyenne de 2026 à 2028).

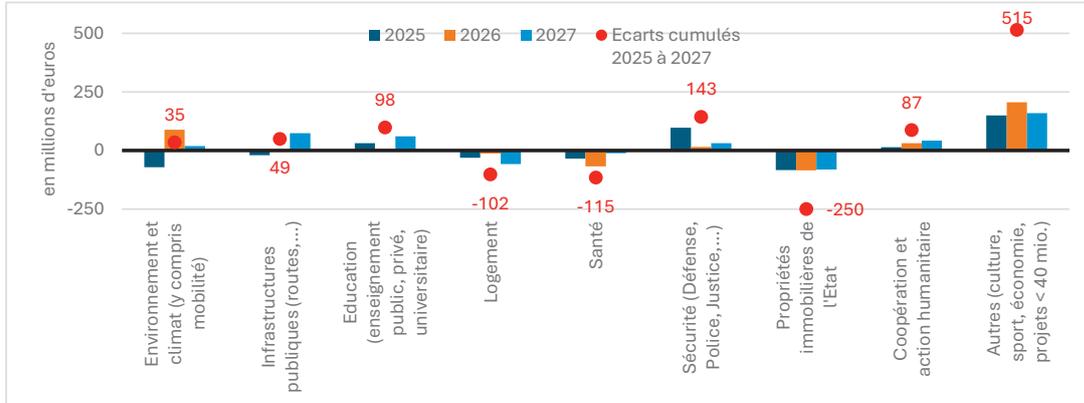
Graphique 67 : Ventilation des investissements publics par domaine thématique



Montants hors variations techniques et SEC ; Source : projet de budget pluriannuel 2024-2028

Cependant, par rapport aux prévisions effectuées dans le cadre de l'exercice budgétaire précédent, force est de constater que le gouvernement semble avoir réduit la voilure dans certains domaines d'investissement.

Graphique 68 : Comparaison entre la ventilation des investissements publics par domaine thématique dans les projets de budget pluriannuel 2023-2027 et 2024-2028

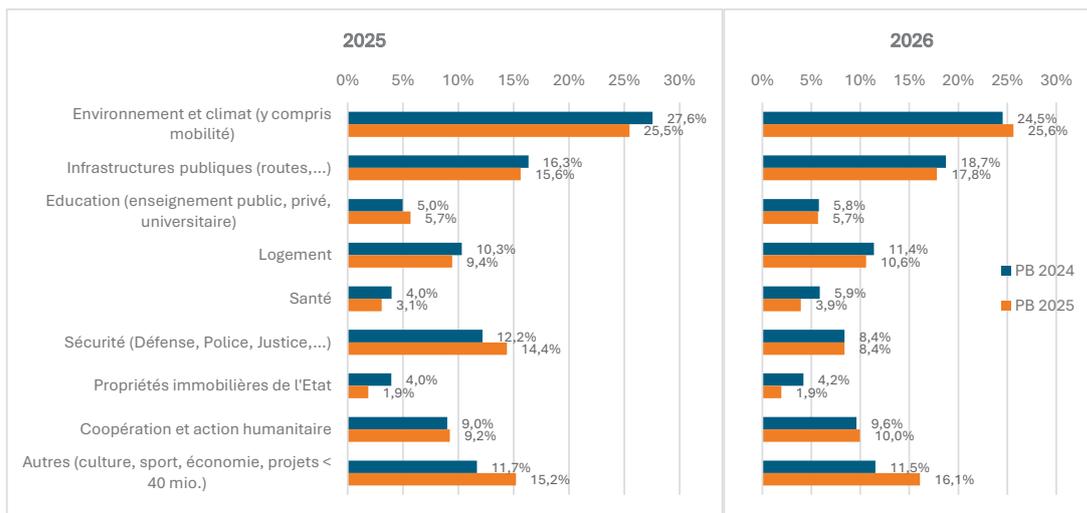


Montants hors variations techniques et SEC ; Source : projets de budget pluriannuel 2023-2027 et 2024-2028

Ainsi, sur la période 2025 à 2027, les investissements en matière de logement et ceux dédiés à la santé devraient être 100 millions d’euros inférieurs aux prévisions retenues dans le cadre du projet de budget pluriannuel pour 2024 à 2027. Parmi les principaux domaines d’action des investissements étatiques, seuls la sécurité (+143 millions), l’éducation (+98 millions), et la coopération et action humanitaire (+87 millions) devraient connaître une progression par rapport aux prévisions du dernier projet de budget.

Une présentation en pourcentage des montants totaux des investissements envisagés permet de mieux appréhender les priorités de la politique d’investissement gouvernementale pour 2025 et 2026 par rapport à ce qui était anticipé en début d’année dans le cadre du projet de budget pluriannuel pour 2024.

Graphique 69 : Répartition en pourcentage du montant total des investissements publics par domaine thématique dans les projets de budget pluriannuel 2023-2027 et 2024-2028



Montants hors variations techniques et SEC ; Source : projets de budget pluriannuel 2023-2027 et 2024-2028

Si le volume global d’investissements directs et indirects prévu pour les deux années 2025 et 2026 reste sensiblement inchangé entre les deux projets de budget pluriannuel (8,1 milliards d’euros) une

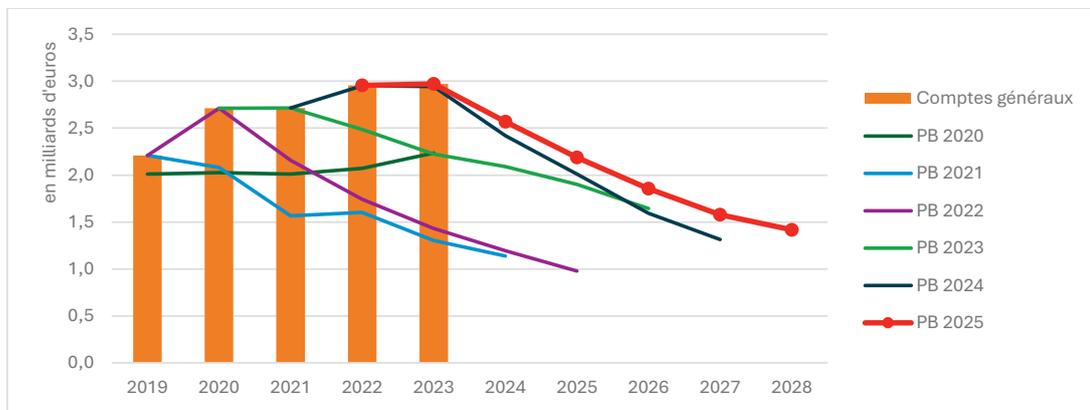
grande partie des mesures se retrouve désormais reléguée dans la catégorie « autres » nuisant ainsi à la visibilité des priorités gouvernementales en matière d'investissement.

### 5.3. Les investissements publics selon la loi budgétaire

Malgré le changement de majorité, le gouvernement ne déroge pas à la règle et projette pour les années à venir une diminution conséquente des avoirs affectés aux différents fonds spéciaux de l'État : selon le projet de budget pour l'année 2025, ceux-ci devraient passer de 3 milliards d'euros en 2024 à un peu moins de 1,5 milliards d'euros à la fin de l'année 2028.

Cependant, si l'on se réfère au passé, des prédictions similaires sont légion et, selon les comptes généraux les plus récents, les avoirs des fonds spéciaux ont plutôt gonflé. Ainsi, les avoirs accumulés au 31 décembre de l'année s'élevaient en 2022 et 2023 à presque 3 milliards d'euros, soit une hausse d'un peu plus de 200 millions d'euros par rapport aux soldes enregistrés en 2020 et 2021.

Graphique 70 : Evolution des avoirs au 31 décembre de l'année des fonds spéciaux de l'Etat

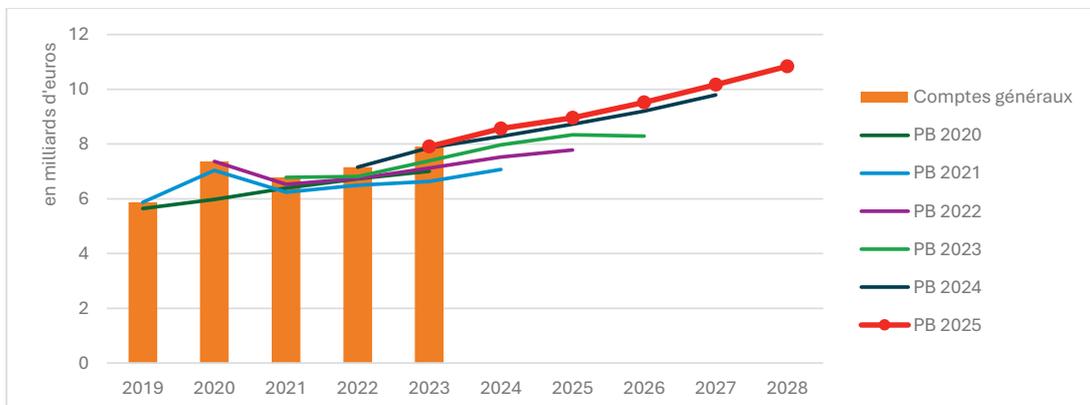


Source : Comptes généraux 2019 à 2023 ; projets de budget pluriannuel 2020-2023 à 2024-2028

Cette thésaurisation s'explique, selon le recouplement entre prédictions de projets de budget pluriannuel et réalisations selon les comptes généraux, par deux phénomènes récurrents et concomitants : surestimation chronique des dépenses et sous-estimation systématique des recettes.

Du côté des recettes, qui résultent en très grande partie de l'alimentation des fonds par le budget du Ministère dont ils dépendent, on note que le gouvernement table, pour les années à venir, sur une progression soutenue. De 7,9 milliards d'euros en 2023, les recettes devraient passer à 10,8 milliards d'euros en 2028.

Graphique 71 : Evolution des recettes des fonds spéciaux de l'Etat ;  
Source : projets de budget pluriannuel et comptes généraux



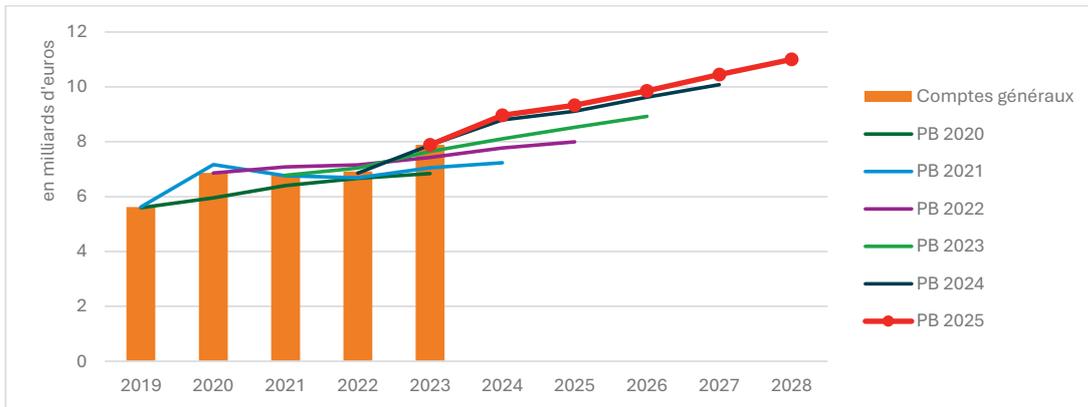
Source : Comptes généraux 2019 à 2023 ; projets de budget pluriannuel 2020-2023 à 2024-2028

Pour toutes les années dont les comptes généraux sont connus, on note que les prédictions de recettes ont été surpassées et se sont donc, a posteriori avérées trop pessimistes.

Cependant, si l'on observe le profil des recettes projetées sur la période 2024 à 2028, force est de constater que celles-ci sont connues une nette accélération témoignant, si elles se réalisent tel que prévu, d'un plus grand volontarisme en matière d'investissements publics.

Le même constat d'une accélération de la progression peut être fait du côté des dépenses prévues pour les fonds spéciaux de l'État au cours des années 2025 à 2028 : elles devraient passer de 7,9 milliards à 11 milliards d'euros en l'espace de 4 ans, mais en étant, d'année en année, légèrement supérieures aux recettes envisagées, expliquant ainsi l'étiollement prévisible des avoirs des fonds spéciaux de l'État.

Graphique 72 : Evolution des dépenses ajustées des fonds spéciaux de l'Etat



Source : Comptes généraux 2019 à 2023 ; projets de budget pluriannuel 2020-2023 à 2024-2028

Les mouvements des fonds spéciaux viennent expliquer, au cours de la période de projection pluriannuelle 2024-2028, l'intégralité des déficits constatés au niveau de l'administration centrale. En effet, pour passer des dépenses et recettes budgétaires selon la loi de 1999 à celles établies conformément aux règles du système européen des comptes (SEC 2010), il faut en retrancher, respectivement additionner, toute une série d'éléments, dont les transferts entre entités appartenant, selon le SEC, à l'administration centrale.

L'alimentation et les dépenses des fonds spéciaux de l'État font (entre autres) partie des éléments à prendre en compte dans ce passage et leur incidence est résumée dans le tableau ci-dessous.

Tableau 16 : Alimentation et dépenses des fonds spéciaux de l'Etat

(En millions d'euros)	2024	2025	2026	2027	2028
<b>Dépenses selon la loi budgétaire de 1999 (hors opérations spéciales financières)</b>	26 244	27 608	28 904	30 284	31 951
+ Solde net entre transferts et dépenses ci-avant	3 090	3 550	3 216	2 965	3 146
<i>dont mouvements nets des fonds spéciaux</i>	1 475	1 726	1 418	1 208	1 271
+ Compensations entre recettes et dépenses	-37	-29	-29	-29	-29
+ Autres éléments à prendre en compte	231	-270	137	139	78
<b>= dépenses selon SEC 2010</b>	29 528	30 859	32 228	33 359	35 146

Si l'on se concentre sur les seuls fonds spéciaux, le solde net des alimentations budgétaires et des dépenses effectuées se présente telle que dans le tableau ci-dessous.

Tableau 17 : Solde net des aliments budgétaires et des dépenses effectuées

(En millions d'euros)	2024	2025	2026	2027	2028
Transferts du budget de l'État vers les fonds spéciaux	-6 623	7 020	7 521	8 118	8 721
Dépenses effectuées par les fonds spéciaux	8 098	8 746	8 939	9 326	9 992
<b>Solde net</b>	<b>1 475</b>	<b>1 726</b>	<b>1 418</b>	<b>1 208</b>	<b>1 271</b>

La mise en concordance de ce solde net des mouvements des fonds spéciaux afin de satisfaire aux règles européennes du SEC s'élève, en 2025, à environ 1,7 milliards d'euros. De ce fait, on ne peut que constater les déficits projetés au cours des années à venir sont entièrement imputables à la politique d'investissements publics envisagée :

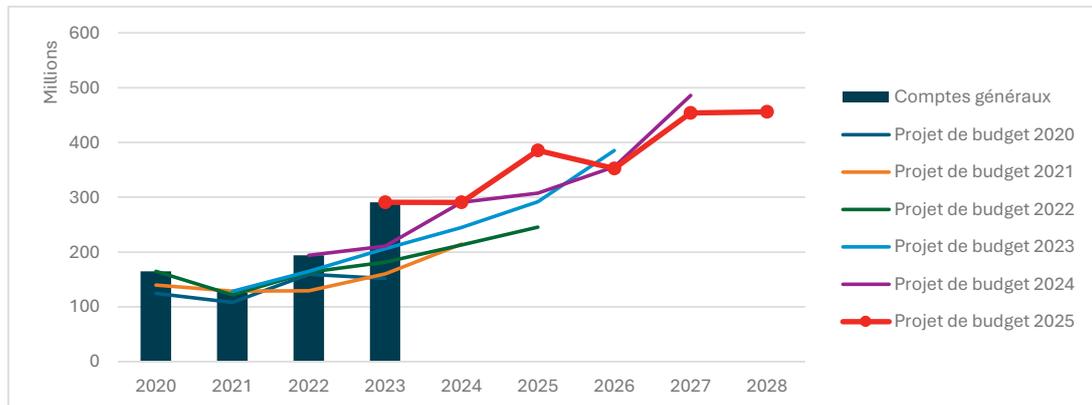
Tableau 18 : Mouvements des fonds spéciaux (en millions d'euros)

(En millions d'euros)	2024	2025	2026	2027	2028
Solde de l'AC	-1 421	-1 288	-1 083	-684	-668
Mouvement net des fonds spéciaux	1 475	1 726	1 418	1 208	1 271
<b>Solde AC hors mouv. net des fonds spéciaux</b>	<b>54</b>	<b>438</b>	<b>335</b>	<b>524</b>	<b>603</b>

#### 5.4. Les dépenses du fonds d'équipement militaire

Comme cela a déjà été le cas dans le cadre de ses avis sur les projets de budget de années précédentes, la Chambre des salariés relève une fois encore une progression accrue des dépenses dédiées aux équipements militaires et regrette de constater que l'année 2025 devrait être marqué par un nouveau sursaut des débours en la matière.

Graphique 73 : Dépenses du fonds d'équipement militaire



Source : Comptes généraux 2020 à 2023 ; projets de budget pluriannuel 2020-2023 à 2024-2028

Ainsi, si les dépenses menées par le fonds d'équipement militaire n'étaient que de l'ordre de 290 millions d'euros en 2022 et 2023, elles devraient s'élever à 385 millions d'euros l'année prochaine et, après un trou d'air, culminer à 450 millions d'euros en 2027 et 2028.

Graphique 74 : ventilation des dépenses du fonds d'équipement militaire



Source : projets de budget pluriannuel 2023-2027 et 2024-2028

Le détail des dépenses fait apparaître les raisons de cette déviation en 2025 : il s'agit là de 80 millions d'euros dédiés au support de l'effort de défense ukrainien.

Outre ce versement, la trajectoire des dépenses du fonds d'équipement militaires suit celle prévue par le projet de budget pluriannuel précédent avec notamment une partie croissante des investissements militaires qui sera dédiée au bataillon commun qui sera mis en œuvre avec la Belgique : la part des dépenses qui y sont attribuées (intégrées dans la catégorie « Land ») passe de 15% en 2025 à 67% en 2028.

Toutes ces dépenses s'insèrent dans le cadre des engagements, certes non contraignants du point de vue légal, pris par le Grand-Duché en raison de sa participation à l'OTAN. La CSL appelle cependant le gouvernement à ne pas négliger pour autant, voire de privilégier en toutes circonstances, la voie diplomatique comme outil de prédilection en vue de la prévention et de la résolution de conflits entre États, et cela en étroite collaboration avec les autres États-membres de l'Union européenne.

Par ailleurs, afin de mener à bien une politique extérieure minimisant les risques de belligérance, la CSL est d'avis que l'accent doit être mis sur la réduction des risques climatiques et environnementaux. En effet, la crise climatique et environnementale ainsi que la rareté croissante de certaines ressources indispensables risquent de provoquer des conflits et des flux migratoires inédits et posent pour les années à venir le plus grand danger à la sécurité internationale. La hausse du niveau de la mer, la raréfaction de ressources cruciales tels que l'accès à l'eau potable ou aux terres arables, la multiplication et l'amplification des catastrophes environnementales – sécheresses, famines, inondations, cyclones, incendies, ... – entraîneront des conséquences sans précédent sur la stabilité économique, sociale et politique au niveau mondial et devraient figurer au cœur des questions de sécurité.

D'ailleurs, ce seront une fois de plus les sociétés les plus vulnérables et les régions les plus pauvres qui seront les premiers à être touchées par les dévastations liées à la crise climatique. Par conséquent, en pleine crise climatique et environnementale, tout investissement qui vise la lutte et la protection contre la crise climatique et environnementale devrait également être interprété comme investissement dans le combat contre la pauvreté et en faveur de la sécurité mondiale à moyen et à long terme.

À la place d'une multiplication des investissements dans les capacités militaires, nous demandons que les moyens financiers soient mobilisés pour accélérer, au niveau mondial, dans le cadre de la coopération multilatérale :

- La réduction des émissions de gaz à effet de serre ;
- L'augmentation de l'efficacité énergétique de l'économie ;
- Le développement de l'économie circulaire ;
- La protection, notamment dans les régions les plus touchées, contre les catastrophes environnementales ;
- La lutte contre la pauvreté et les inégalités mondiales, etc.

Dans ce contexte, la Chambre des salariés s'inquiète du fait que dans le cadre de l'« affaire Caritas », le gouvernement n'ait pas affiché dès le départ un soutien plus ferme afin de d'assurer la continuité

(ou tout au moins une reprise par d'autres organismes) d'un certain nombre d'activités d'aide humanitaire pilotées par Caritas, notamment au Laos et au Soudan, où une centaine d'emplois sur place sont menacés<sup>69</sup>, au risque de laisser, au-delà des bénéficiaires de l'aide, autant de familles dépendant de ces revenus sur le carreau.

Au-delà de cette actualité, la CSL se désole du fait que les fonds alloués à l'aide au développement restent cantonnés à seulement 1% du revenu national brut du Grand-Duché et souhaiterait que ce montant puisse être porté à au moins 2% du RNB au cours des années à venir afin d'affirmer encore plus clairement le rôle primordial qu'accorde le Luxembourg à la diplomatie et au soutien aux pays les plus défavorisés dans la prévention des conflits armés.

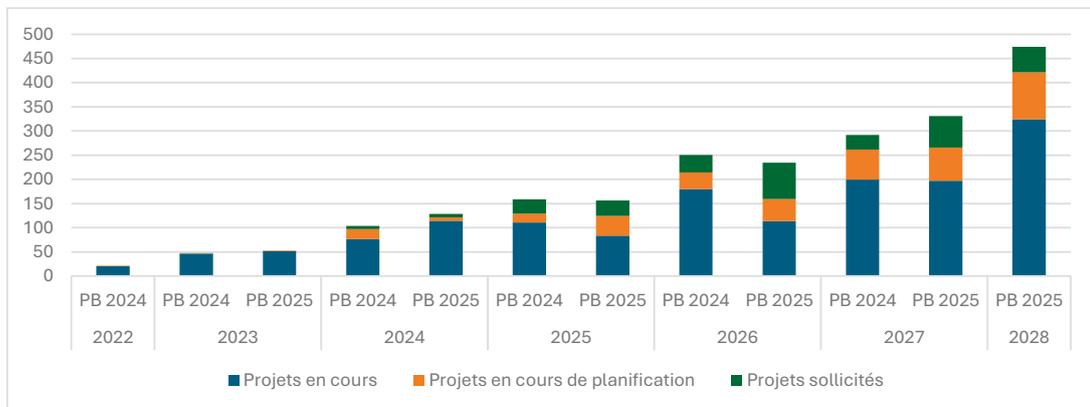
Plus encore, la CSL s'insurge du fait que les montants de l'aide publique au développement puissent être réduites en cours d'année par rapport au budget voté du fait d'une révision par le Statec du revenu national brut. Ainsi, selon une récente réponse à une question parlementaire<sup>70</sup>, le ministre de la Coopération fait savoir que le montant de l'ADP disponible pour 2024 a été diminué de 14,6 millions d'euros (à 552,15 millions d'euros) à la suite de la révision des comptes nationaux par le Statec au mois de septembre, alors même que le budget voté pour l'année avait fixé ce montant à 566,76 millions d'euros.

### 5.5. Les investissements en matière de santé

C'est par l'intermédiaire du fonds pour le financement des infrastructures hospitalières que sont planifiés et mis en œuvre les projets de construction, de modernisation, d'extension, de transformation ou de mise en conformité des structures hospitalières.

D'après la loi de programmation financière pour 2025 à 2028, les dépenses opérées à partir de ce fonds devraient tripler, passant de près de 90 millions d'euros en 2024 à 278 millions en 2028<sup>71</sup>.

*Graphique 75 : dépenses non ajustées du fonds pour le financement des infrastructures hospitalières*



Note : sans application des moins-values et aléas de chantier pour 2025 à 2028 pour le PB 2025 et 2023-2027 pour le PB 2024<sup>72</sup> ; Source : projets de budget pluriannuel 2023-2027 et 2024-2028

La très grande majorité des dépenses projetées sont liées à des projets en cours de réalisation : ceux-ci correspondent à environ 50 à 70% des montants à engager sur la période de projection allant jusqu'en 2028 (à droite dans les graphiques ci-dessous). Jusqu'en 2028 elles seront largement affectées à la construction du nouveau bâtiment du CHL, ainsi qu'au CHEM Südspidol.

69 <https://lequotidien.lu/a-la-une/l'Etat-ne-va-pas-lacher-entierement-caritas/>, <https://www.luxtimes.lu/luxembourg/talks-underway-to-keep-a-float-majority-of-caritas-international-projects/23213823.html>

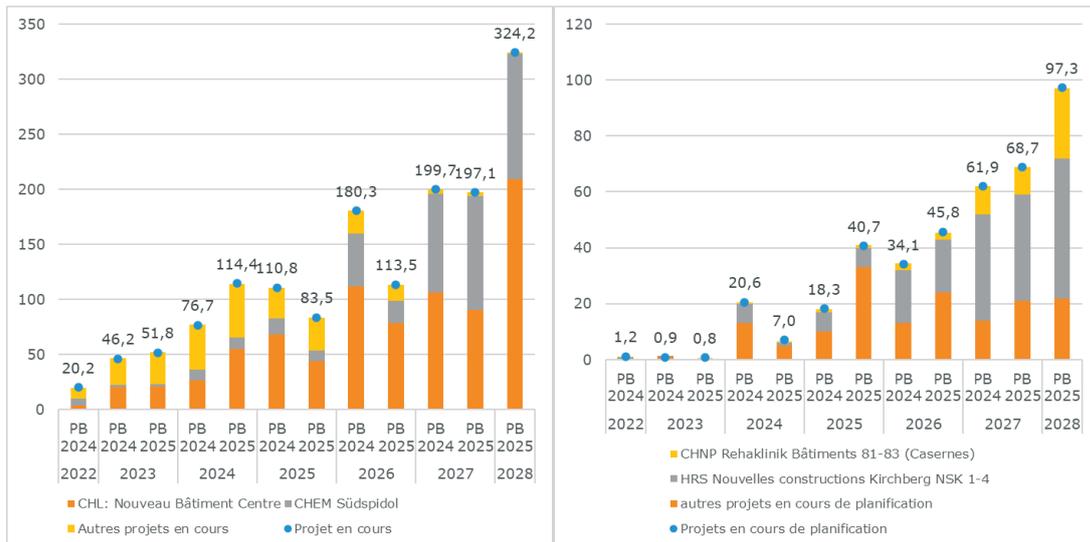
70 Question parlementaire n° 1238 du 25 septembre 2024 (<https://www.chd.lu/fr/question/27548>), point Ad 2) de la réponse du ministre.

71 474 millions si l'on n'applique pas les pourcentages pour moins-values et aléas de chantiers.

72 25% pour les projets en cours (10% dans PB 2024) ; 70% pour les projets en cours de planification ; 90% pour les projets sollicités

Pour ce qui est des projets en planification, ils correspondent à 10 à 25% des montants à engager d'ici 2028. Sur ce point, les principaux postes correspondent à la construction d'un nouveau bâtiment au Kirchberg pour les besoins des HRS, ainsi qu'à des travaux à la Rehaklinik du CHNP.

*Graphique 76 : détail des principaux postes de dépenses non ajustées du fonds pour le financement des infrastructures hospitalières*



Note : sans application des moins-values et aléas de chantier pour 2025 à 2028 (PB 2025) et 2023-2027 (PB 2024) ; Source : projets de budget pluriannuel 2023-2027 et 2024-2028

Outre les dépenses étalées sur plusieurs années envisagées par le biais du fonds pour le financement des infrastructures hospitalières, le ministère de la Santé fait également des dépenses en capital directement à partir du budget qui lui est alloué.

Ainsi, en 2025, le Ministère envisage de verser 8,3 millions d'euros de participation aux frais d'investissements en application de la loi régissant l'aide à l'investissement hospitalier<sup>73</sup> et de participer aux frais de construction, d'aménagement, premier équipement et grosses réparations d'organismes conventionnés dans le domaine socio-thérapeutique à hauteur de près de 1,5 millions d'euros.

## 5.6. Les investissements relatifs à la mobilité

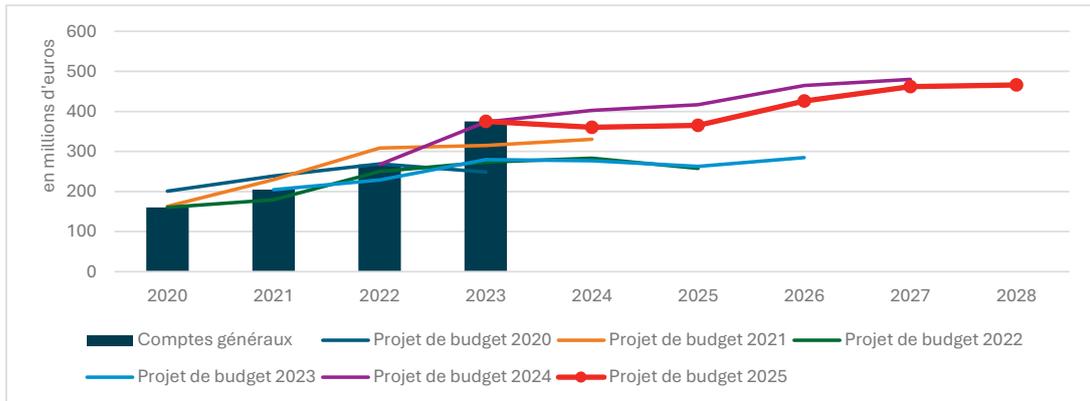
Les investissements de l'État en faveur de la mobilité, notamment en matière d'infrastructures, se font essentiellement par le biais des fonds des routes et du rail. Ceux-ci mobilisent plus de 1,1 milliards d'euros par an en moyenne sur la période 2024-2028, dont un peu plus d'un tiers par le biais du fonds des routes.

### *Le fonds des routes*

Du côté du fonds des routes, on note que les dépenses projetées pour les années à venir ont été revues à la baisse par rapport à ce qui était prévu dans le projet de budget pluriannuel pour 2023-2027. Sur la période allant de 2024 à 2027, ce sont environ 150 millions d'euros en moins qui seront mobilisés par le biais de ce fonds, soit environ 3,8 millions d'euros par an en moyenne.

<sup>73</sup> Articles 15, point 1. et 18 (2) de la loi du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière

Graphique 77 : Evolution des dépenses ajustées du fonds des routes



Source : Comptes généraux 2020 à 2023 ; projets de budget pluriannuel 2020-2023 à 2024-2028

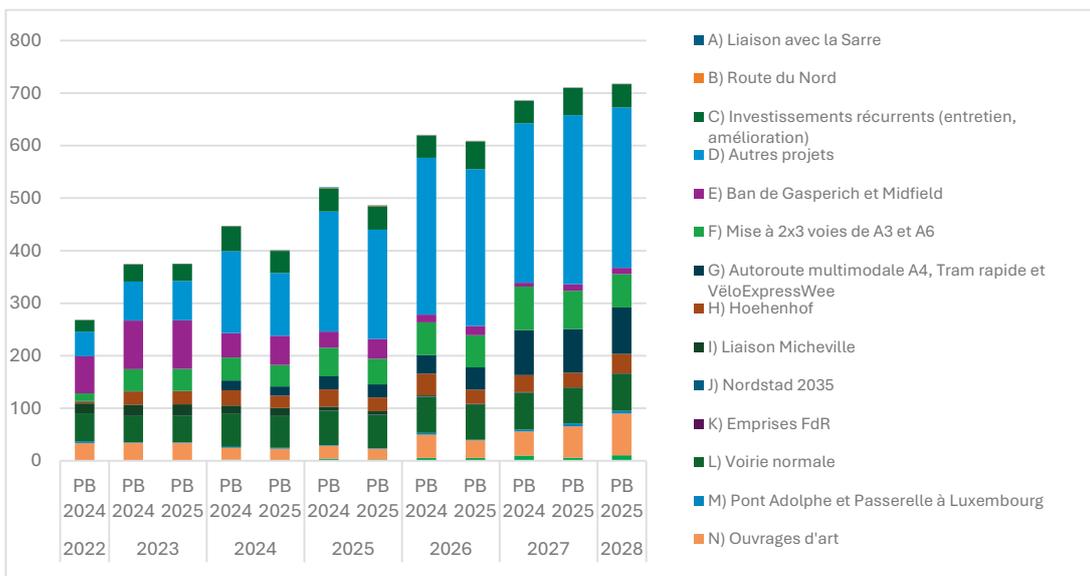
Cette situation est en partie la conséquence d'un changement méthodologique. En effet, le mode de calcul des dépenses ajustées a été revu entre le projet de budget pluriannuel pour 2023 à 2027 et le projet de budget pluriannuel 2024 à 2028, entraînant une baisse mécanique des dépenses envisagées lorsque l'on prend en compte les moins-values pour retards et aléas de chantiers. Le tableau suivant résume ces changements :

Tableau 19 : Moins-values pour retards et aléas de chantier à appliquer pour les dépenses du fonds des routes 2024-2027

Moins-values pour retards et aléas de chantier à appliquer pour les dépenses du fonds des routes	2024	2025	2026	2027
<b>PB pluriannuel 2023-2027</b>	10%	20%	25%	30%
<b>PB pluriannuel 2024-2028</b>	10%	25%	30%	35%

Cependant, même si l'on considère l'évolution des dépenses non ajustées, force est de constater que l'investissement publics par le biais du fonds des routes est en baisse entre 2024 et 2026 par rapport aux précédentes prévisions (-21 millions d'euros cumulés).

Graphique 78 : Ventilation des dépenses non-ajustées du fonds des routes

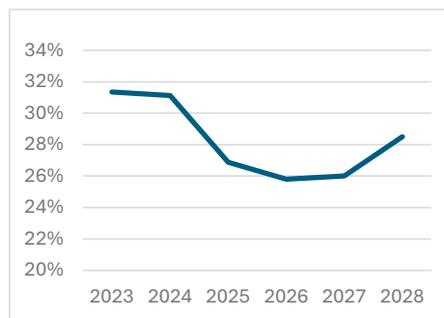


Source : projets de budget pluriannuel 2023-2027 et 2024-2028

En 2025, l'affaîssement des dépenses par rapport au projet de budget pluriannuel 2023-2027 s'explique notamment par des réductions des fonds alloués aux projets de mise à 2x3 voies des autoroutes A3 et A6 (-5 millions d'euros), Hoehenhof (-7,3 mio.) ainsi que de réductions dans la catégorie « autres projets<sup>74</sup> ».

Les réductions des dépenses sont en partie réorientées sur d'autres projets : ainsi, le projet Ban de Gasperich et Midfield<sup>75</sup> voit ses dépenses 2025 augmenter de 6,5 millions d'euros par rapport à ce qui était prévu dans le précédent projet de budget pluriannuel.

*Graphique 79 : Part des dépenses dédiées aux travaux récurrents, d'entretien et de réfection (somme des catégories C, L, N et O du programme de dépenses du fonds des routes)*



Source : Projet de budget pluriannuel 2024-2028

Par ailleurs, on note qu'une partie de la diminution des dépenses du fonds des routes en 2025 et 2026 provient du fait que l'État prévoit désormais moins de frais d'entretien et de réfection de la voirie normale et des ouvrages d'art pour 2025 (-2,6 et - 4 millions). Dans ce contexte, il convient de veiller à ce qu'une éventuelle volonté de faire des économies de bout de chandelle sur des frais d'entretien n'ait pour conséquence une dégradation accélérée des infrastructures routières. En effet, on constate que ce type de frais d'entretien (lettres C, L, N et O dans le graphique ci-avant) ne représentent qu'environ 26% des dépenses totales du fonds des routes de 2025 à 2027, tandis qu'en 2023 et 2024 elles s'élevaient à 31% du total.

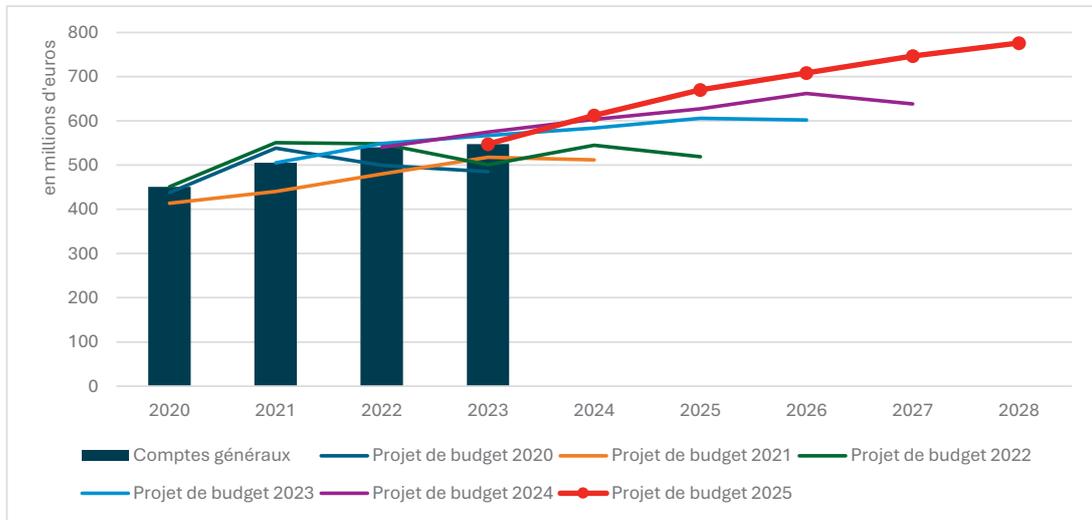
### *Le fonds du rail*

Du côté du fonds du rail, la situation semble être toute autre que du côté du fonds des routes. Ainsi, par rapport au projet de budget pluriannuel pour 2023-2027, celui pour 2024-2028 prévoit une révision à la hausse des dépenses futures effectuées par le biais de ce fonds.

<sup>74</sup> Notamment la sécurisation de la N7 entre Fridhaff et Weiswampach (-6 millions), le pôle d'échange Frisange sur l'A13 (-3 mio.), la suppression des PN24 et PN24A à Pettingen (-5 mio. ; désormais imputé aux dépenses du fonds du rail) ou encore le réaménagement de la route d'Esch (N4) à Luxembourg (-3 mio.)

<sup>75</sup> Et plus exactement la Gare de Howald et la nouvelle N3 (module nord ; passage inférieur rond-point Glueck).

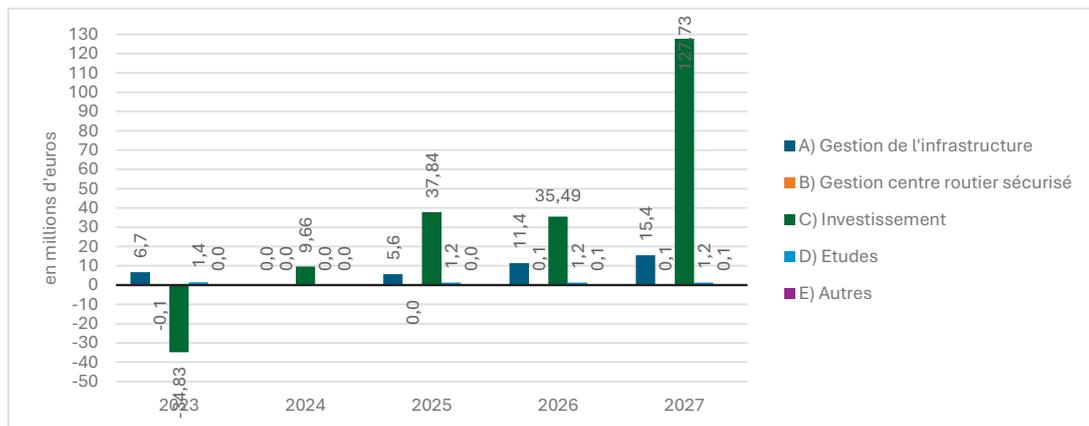
Graphique 80 : Evolution des dépenses ajustées du fonds du rail



Source : Comptes généraux 2020 à 2023 ; projets de budget pluriannuel 2020-2023 à 2024-2028

Ainsi, de 2024 à 2027, ce sont 207 millions d'euros de plus qui seront dépensés, soit environ 51 millions d'euros par an en moyenne. L'essentiel de ce sursaut des dépenses s'explique par l'envol de la catégorie des investissements (point C) du programme de dépenses du fonds), laissant ainsi espérer un intérêt accru pour l'amélioration et le développement du réseau ferroviaire du Grand-Duché.

Graphique 81 : Ecart entre dépenses non-ajustées prévues dans les projets de budget pluriannuel 2024-2028 par rapport au projet de budget pluriannuel 2023-2027

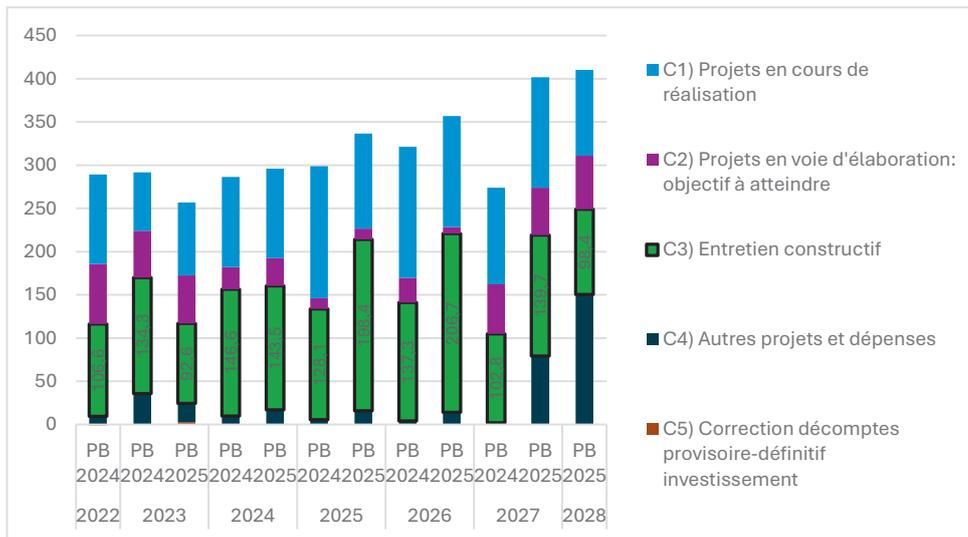


Source : projets de budget pluriannuel 2023-2027 et 2024-2028

Toutefois, si l'on rentre plus dans les détails de ces dépenses d'investissement qui sont censées croître par rapport aux prévisions passées, force est de constater que ce sont essentiellement les dépenses liées à l'entretien constructif (poste de la catégorie C) 1) du programme de dépenses) qui sont appelées à être augmentées au cours des années à venir. Ce n'est qu'en 2027 que les « autres projets et dépenses<sup>76</sup> » vont également partir à la hausse par rapport aux prévisions passées.

<sup>76</sup> Ces autres projets et dépenses ne sont pas détaillés dans le programme de dépenses du fonds du rail. Il y est uniquement précisé qu'il s'agit de « 14 projets en 2023 ».

Graphique 82 : Ventilation des dépenses d'investissement prévues par le biais du fonds du rail



Source : projets de budget pluriannuel 2023-2027 et 2024-2028

Les dépenses d'entretien constructif évoquées ci-avant ont essentiellement trait à l'entretien et à l'amélioration des infrastructures existantes : réduction des nuisances sonores, modernisation des infrastructures de sécurité et de communication, mises en conformité ou encore suppression de passages à niveau. Si ces interventions laissent présager une amélioration de la fiabilité (en termes d'horaires) du réseau, elles ne semblent pas destinées à en augmenter la capacité.

Ainsi, l'amélioration de la capacité et de la fréquence des différentes lignes de train ne semble, outre les projets en cours et l'achat de nouvelles rames, pas être à l'ordre du jour, contrairement avec ce qui est observé du côté des transports routiers, et plus particulièrement du transport motorisé individuel, avec les projets (en cours ou à venir) de mise en 2x3 voies des autoroutes A3 et A6.

## 5.7. Les investissements en matière de formation

Le rapport national de l'OCDE sur l'éducation (Education at a Glance, Country Report 2024) met en exergue que le Luxembourg consacre 3,3 % de son produit intérieur brut (PIB) aux établissements d'enseignement du primaire à l'enseignement supérieur (y compris la R&D), tandis que la moyenne de l'OCDE se situe à un investissement de 4,9% du PIB. Le Luxembourg fait partie des pays où les dépenses en pourcentage du PIB sont restées à peu près constantes à 3,3% depuis 2015, ce que nous déplorons. Le système scolaire luxembourgeois ne figure ni au premier rang des pays affichant les meilleures performances au niveau scolaire, ni au niveau de l'équité. Pour l'atteinte des objectifs fixés à la fois au niveau national et au niveau européen en matière d'éducation et de formation, les moyens financiers déployés sont insuffisants à notre avis.

### 5.7.1. La formation professionnelle initiale

En comparant les budgets votés ces dernières années avec le budget proposé pour l'exercice 2025, nous constatons une forte augmentation de certaines dépenses liées à l'apprentissage.

Ainsi la participation aux frais de formation des apprenants dans le cadre de l'apprentissage transfrontalier s'est multipliée par dix en seulement 5 ans. Alors que le budget pour l'exercice 2020 prévoyait seulement 85.000 euros, les investissements prévus pour 2025 s'élèvent à 850.000 euros.

Pendant la même période, la somme consacrée au financement de l'apprentissage pour adultes a presque doublé, allant de 10,5 millions d'euros en 2020 à 19,8 millions d'euros en 2025 (indemnités complémentaires dues aux personnes ayant conclu un contrat d'apprentissage pour adulte).

Ces évolutions au niveau des investissements vont de pair avec une augmentation du nombre de contrats d'apprentissage transfrontaliers et de contrats d'apprentissage pour adultes et une stagnation

du nombre de contrats d'apprentissage conclus par des élèves en formation initiale dans des établissements d'enseignement luxembourgeois.

La CSL salue les investissements alloués à l'apprentissage transfrontalier et à l'apprentissage pour adultes qu'elle considère comme des dispositifs de qualification utiles et indispensables. Elle s'inquiète toutefois du faible nombre de contrats d'apprentissage conclus en formation initiale et du faible engouement pour cette voie de formation qui offre pourtant des perspectives d'insertion professionnelle solides.

Il convient à nos yeux de revaloriser l'apprentissage et de le rendre plus attractif :

- en procédant à une hausse des indemnités d'apprentissage qui devraient se rapprocher du salaire social minimum pour personnes non qualifiées. Différents modes de financement d'un tel système ont déjà été proposés par la CSL dans le passé (notamment création d'une taxe d'apprentissage ou financement via le Fonds pour l'emploi).
- en réformant le programme des formations de technicien de manière à garantir d'un accès direct aux études supérieures dans la spécialité sans devoir passer par des modules supplémentaires.
- en améliorant les perspectives de progression dans l'enseignement en créant une offre d'études supérieures en alternance sous contrat d'apprentissage. Cela permettrait aux étudiants de se qualifier davantage, tout en restant sous le statut d'apprenti.

La CSL salue par ailleurs que le ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (MENJE) envisage de mener une campagne commune de promotion de la formation professionnelle ensemble avec les chambres professionnelles en 2025.

Le ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse a annoncé sa volonté d'offrir toutes les formations professionnelles dans l'artisanat également en langue française d'ici 2027. Nous sommes favorables à la création de nouvelles classes sous régime linguistique spécifique, mais nous sommes d'avis que pour mener à bien ce projet, l'Etat doit se doter d'infrastructures (ateliers, salles de classe...) et de ressources humaines supplémentaires et de ressources financières suffisantes pour garantir la traduction des supports de cours et des documents curriculaires.

### **5.7.2. La formation continue et de reconversion professionnelle (Upskilling/Reskilling)**

Le Gouvernement entend porter la somme investie dans le dispositif du cofinancement de la formation continue en entreprise (*accès collectif*) de 36 000 000 € en 2024 à 42 531 148 € en 2025. Il s'agit d'une augmentation de 18% par rapport à l'année écoulée du montant de la participation de l'Etat au coût de l'investissement dans la formation professionnelle continue sous forme d'aide directe aux entreprises. Selon le projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028, le Gouvernement a l'intention d'investir 44 962 000 € dans le dispositif de l'accès collectif en 2028, ce qui correspond à une hausse de 24,89 % par rapport à 2024.

*Tableau 20 : Participation au coût de l'investissement dans la formation professionnelle continue sous forme d'aide directe aux entreprises*

<i>Participation au coût de l'investissement dans la formation professionnelle continue sous forme d'aide directe aux entreprises</i>					
<i>Exercice</i>	<i>2024</i>	<i>2025</i>	<i>2026</i>	<i>2027</i>	<i>2028</i>
<b>Montant en euros</b>	36.000.000	42.531.148	43.414.000	44.137.000	44.962.000

Nous constatons que l'Etat envisage une augmentation à cette échelle, alors que l'évaluation et l'adaptation du dispositif de l'accès collectif annoncées dans l'accord de coalition n'ont pas encore été entamées. Nous estimons qu'il convient de d'abord revoir le système de cofinancement étatique des formations continues en entreprise afin de garantir que tous les salariés puissent en profiter. Pour assurer la qualité des formations cofinancées, il y a également lieu de créer une agence d'accréditation.

L'accord de coalition proclame également la volonté du Gouvernement de procéder à une analyse et adaptation du congé individuel de formation. Nous devons cependant constater que cette intention ne se solde pas par une hausse substantielle des investissements dans le dispositif, contrairement à ce qui se fait pour l'accès collectif. Ainsi le budget de l'Etat alloué au congé individuel de formation pour

l'exercice 2025 enregistre une progression de seulement 2,5 % par rapport à 2024 et passe de 2 360 000 € à 2 420 382 €. L'augmentation envisagée à moyen terme pour l'exercice 2028 reste largement en-dessous de l'augmentation programmée pour le cofinancement de la formation en entreprise avec une hausse de 8,4% pour le congé individuel comparée à 25% pour l'accès collectif.

Il s'agit d'une augmentation qui risque d'être inférieure à l'inflation, donc d'une baisse réelle des dépenses. Est-ce de cette manière que le Gouvernement entend atteindre les objectifs du sommet UE de Porto et d'établir un droit pour chaque salarié à la formation continue tel que prévu par le socle européen des droits sociaux ?

*Tableau 21 : Congé individuel de formation : indemnités compensatoires*

<i>Congé individuel de formation : indemnités compensatoires</i>					
<i>Exercice</i>	<i>2024</i>	<i>2025</i>	<i>2026</i>	<i>2027</i>	<i>2028</i>
<b>Montant en euros</b>	2.360.000	2.420.382	2.471.000	2.512.000	2.559.000

Une image similaire se dégage pour le congé linguistique qui est sous la tutelle du Ministère du Travail et qui fait également partie du dispositif d'accès individuel à la formation. Le budget consenti pour financer le congé linguistique enregistre une hausse de 4% pour 2025 et de 16% pour 2028 par rapport à l'année 2024.

*Tableau 22 : Remboursement aux employeurs des rémunérations des salariés participant à des cours de langue luxembourgeoise (congé linguistique)*

<i>Remboursement aux employeurs des rémunérations des salariés participant à des cours de langue luxembourgeoise (congé linguistique)</i>					
<i>Exercice</i>	<i>2024</i>	<i>2025</i>	<i>2026</i>	<i>2027</i>	<i>2028</i>
<b>Montant en euros</b>	250.000	260.000	270.000	280.000	290.000

D'ici 2023, le Luxembourg entend atteindre un taux de participation des adultes à l'éducation et à la formation de 62,5 %. L'enquête sur l'éducation des adultes 2022 réalisée par le Statec révèle que 50% des adultes ont participé à des activités d'éducation à but professionnel ou privé en 2022, plaçant le Luxembourg au-dessus de la moyenne européenne.

Toutefois, la participation à la formation varie de manière importante en fonction de facteurs comme le niveau d'éducation, le statut professionnel ou l'âge. L'accès à la formation n'est pas suffisamment garanti pour certains groupes défavorisés comme les personnes avec un niveau d'éducation faible, les salariés occupant des postes à qualification faible, les salariés occupés dans des secteurs qui forment peu ou dans des petites ou moyennes entreprises, les travailleurs âgés, etc.

Pour combler ces disparités et garantir un accès équitable à l'apprentissage tout au long de la vie à tous les citoyens, la CSL réclame

- un droit à la formation qui confère à tout salarié un véritable droit individuel à la formation continue et une valorisation de ses compétences tout au long de la vie,
- la réforme du congé individuel de formation pour le rendre plus adapté aux besoins des salariés et surtout pour permettre la participation à des formations qualifiantes de plus longue durée,
- la création d'aides financières à la formation continue,
- l'extension de l'offre de formation continue qualifiante pour couvrir un plus grand nombre de domaines et répondre aux besoins diversifiés des salariés. Concrètement, la CSL propose de généraliser les formations en cours d'emploi permettant de se qualifier sans devoir rompre son contrat de travail à durée indéterminée et la création de plus d'opportunités de requalification professionnelle. Elle demande notamment de réintroduire les formations qualifiantes en horaire décalé permettant de se réorienter professionnellement (reskilling).
- L'amélioration de l'orientation : En pleine transition verte et digitale, un effort particulier doit être fait pour améliorer l'orientation des salariés vers les formations les plus adaptées à leurs besoins et aspirations tout en gardant en ligne de mire les besoins du marché du travail.

## 6. LA CRISE DU LOGEMENT

### 6.1. Points clés du chapitre

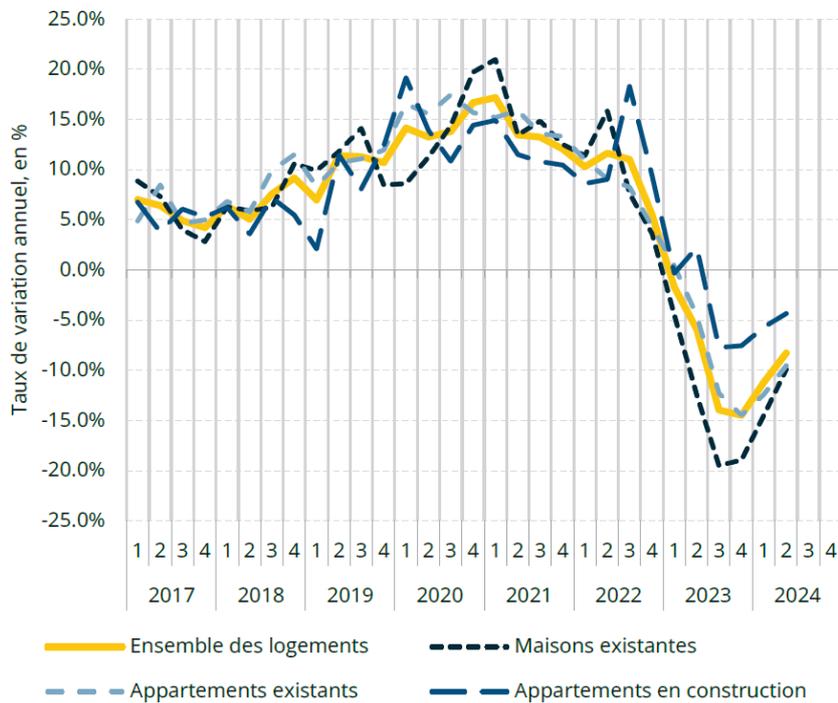
- Les dernières données du 2<sup>ème</sup> trimestre 2024 témoignent d'une stabilisation, voire d'une légère relance du marché de l'immobilier résidentiel avec une augmentation trimestrielle des prix de 1%.
- Tandis qu'une reprise notable de l'activité a pu être constatée sur le marché de l'immobilier existant, le segment de l'immobilier neuf demeure peu dynamique et le nombre de transactions en mode VEFA reste proche des niveaux historiquement bas des derniers trimestres.
- La CSL soutient la réduction temporaire de 50% des droits d'enregistrement et de transcription en faveur des acquéreurs-occupants. Nous sommes toutefois d'avis qu'il faut éviter d'accorder des avantages fiscaux supplémentaires aux investisseurs, mesures régressives qui profitent de facto exclusivement aux plus aisés et qui risquent de renforcer les inégalités patrimoniales. De plus, les droits d'enregistrement étant bien moins élevés dans le cas des VEFA, nous ne sommes pas convaincus que la mesure ait l'effet escompté sur le nombre d'achats de tels logements par les investisseurs et que nous risquons plutôt un effet d'aubaine en accordant des avantages fiscaux à des personnes qui auraient de toute façon investi dans l'immobilier résidentiel. Il serait préférable d'investir ces fonds dans l'achat ou la création de logements publics abordables.
- Bien que le budget du ministère du Logement soit en forte hausse en 2025 par rapport à 2024, nous regrettons que le projet relatif à la programmation financière pluriannuelle 2024-2028 prévoie une forte révision à la baisse des investissements futurs dans le logement abordable par rapport à son prédécesseur. Cette évolution beaucoup moins dynamique se confirme tant au niveau des dépenses en capital du ministère qu'au niveau des dépenses (ajustées ou non) du Fonds spécial pour le logement abordable.
- Nous soulignons que les investissements finalement réalisés selon les comptes généraux définitifs (2022 et 2023) sont restés largement en-deçà des dépenses annoncées dans le cadre des lois budgétaires correspondantes respectivement dans les discours officiels.
- Compte tenu cette divergence entre annonces et investissements réalisés, il est fort probable que les 2 milliards annoncés pour la période 2024-2028 ne seront pas atteints.
- Vu l'accentuation continue de la crise du logement, qui rend indispensable une forte accélération de la construction de logements publics abordables, et compte tenu du fait que le gouvernement a fait de la promotion du logement abordable une priorité politique, une telle révision à la baisse des investissements futurs dans le logement abordable est incohérente et incompréhensible.
- Face au retrait temporaire des investisseurs, il s'agit en effet d'une réelle opportunité pour investir massivement dans l'acquisition de projets et d'augmenter ainsi la part du logement public dans le parc immobilier résidentiel.

### 6.2. Les dynamiques récentes sur le marché de l'immobilier résidentiel

#### 6.2.1. *La stabilisation du secteur de l'immobilier résidentiel au 2<sup>ème</sup> trimestre 2024*

**Les derniers chiffres disponibles qui datent du 2<sup>ème</sup> trimestre 2024 témoignent d'une certaine stabilisation, voire d'une relance du marché de l'immobilier résidentiel.**

Graphique 83 : la stabilisation/relance du secteur de l'immobilier résidentiel



Source : Publicité Foncière, ECM. Calcul STATEC

Bien que l'indice général des prix des logements affiche toujours une baisse de 8,3% par rapport au 2<sup>ème</sup> trimestre 2023, baisse qui a été plus prononcée pour les appartements et maisons existants (- 9,5% et -9,9%) que pour les appartements neufs (VEFA, -4,3%), **la tendance s'est inversée au 2<sup>ème</sup> trimestre 2024 après 5 trimestres de baisses consécutives** (tableau ci-dessous). Ainsi, les prix des logements reprennent 1% en variation trimestrielle et ceux des VEFA augmentent, malgré un manque flagrant de demande, même de 4,6% par rapport au trimestre précédent.

Graphique 84 : une tendance qui s'est inversée au 2<sup>ème</sup> trimestre 2024

Trimestre	Indice général	Indice logements existants	Indice maisons existantes	Indice appartements existants	Indice appartements en construction
2023_03	-6.6%	-7.5%	-8.6%	-6.3%	-4.2%
2023_04	-2.1%	-2.9%	-1.9%	-3.9%	-0.2%
2024_01	-0.7%	0.3%	0.9%	-0.2%	-4.3%
2024_02	1.0%	0.1%	-0.5%	0.7%	4.6%

Source : Publicité Foncière, ECM. Calcul STATEC

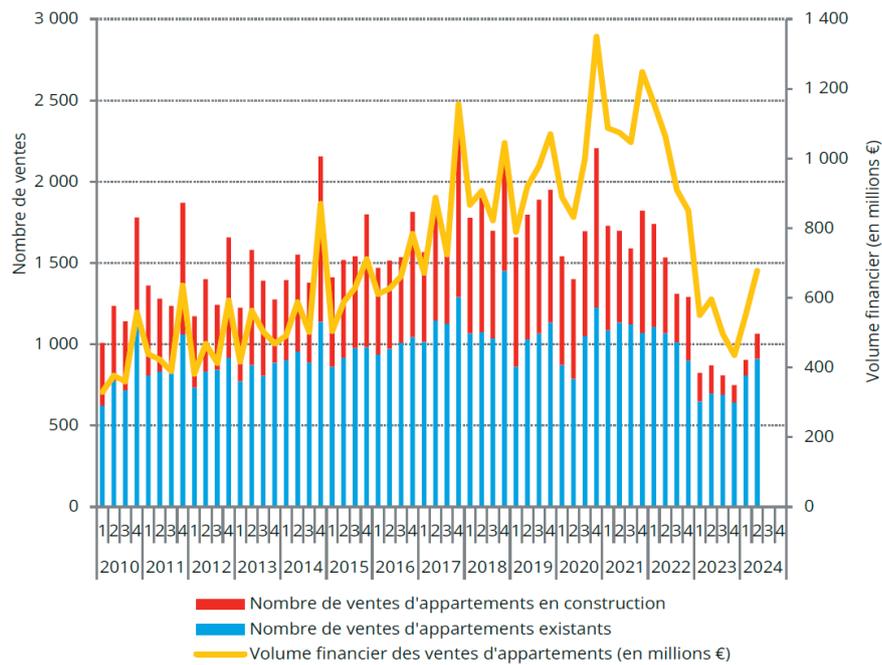
**En ce qui concerne le niveau de l'activité** – le nombre de transactions et le volume financier correspondant –, **une reprise notable peut être constatée sur le marché de l'immobilier existant**. En effet, après 5 trimestres à des niveaux historiquement bas, le nombre de transactions a fortement augmenté (variation annuelle) sur le marché des appartements existants (+30,5% et +22,9% de volume financier) et des maisons existantes (+33,8%). Néanmoins, le nombre de ventes reste toujours inférieur aux niveaux relevés avant la crise.

**Contrairement au marché de l'existant, le marché des VEFA demeure généralement atone.**

Ainsi, le nombre de transactions a baissé sur une année de -10,5% et le volume financier associé correspondant a même reculé de -16,8%, en raison de la baisse concomitante des prix de vente. Si l'activité sur ce segment a progressé de 60% par rapport au trimestre précédent et cela notamment à cause du programme d'acquisition de logements en mode VEFA par l'État, le nombre de transactions reste historiquement faible et 4 fois inférieur à la moyenne enregistrée dans les années précédant les crises récentes.

### 6.2.2. Une relance du segment des logements existants et un marché des VEFA atone

Graphique 85 : Une reprise notable de l'activité sur le marché des appartements existants



Source : Fichier de la Publicité Foncière, STATEC – Observatoire de l'Habitat, en partenariat avec l'Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA (2010-2024)

**Il est actuellement assez difficile d'évaluer l'impact du « paquet logement » adopté en mai 2024**, qui visait à stimuler le marché de l'immobilier résidentiel en général et celui des VEFA en particulier.

Tout d'abord, il est important de noter le décalage relativement important qui existe entre les tendances établies sur base des données disponibles susmentionnées et l'évolution en temps réel du marché immobilier. En effet, ces données sont basées sur des actes notariés signés au 2<sup>ème</sup> trimestre 2024, qui suivent généralement des compromis signés encore plus tôt, avant les premières baisses des taux d'intérêts, et ne reflètent donc guère les tendances les plus récentes.

Cela dit, **il est fort probable que la stabilisation, voire la relance du secteur est en train de se renforcer grâce aux perspectives monétaires largement plus favorables**. Par conséquent, la question générale est de savoir si des mesures de soutien supplémentaires sont encore nécessaires pour relancer la production de logements ou si, au contraire, il faudrait plutôt les éviter afin de ne pas créer un phénomène d'aubaine et d'accorder des aides fiscales importantes aux investisseurs tout en provoquant une pression vers le haut sur les prix des VEFA.

Si cette stabilisation devrait se poursuivre compte tenu de la probable baisse des taux d'intérêt, il est plus important que jamais de souligner qu'il ne suffit pas de retrouver les niveaux d'activité enregistrés avant la crise énergétique. Au contraire, malgré le cadre monétaire historiquement accommodant qui a prévalu pendant près d'une décennie avant la crise, le déséquilibre entre la croissance démographique et le nombre de logements n'a cessé de se creuser. **Par conséquent, certaines réformes**

**structurelles restent nécessaires pour accélérer la production de logements, y compris une refonte de la fiscalité sur les terrains à bâtir retenus par le marché.**

### **6.3. La réduction temporaire des droits d'enregistrement et de transcription**

#### **6.3.1. Les conditions et limites d'octroi de l'avantage fiscal temporaire**

L'article 5 du projet de loi budgétaire pour l'exercice 2025 propose une modification de la loi du 22 mai 2024 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement, visant de dynamiser l'activité dans le secteur de l'immobilier résidentiel à travers une réduction temporaire des droits d'enregistrement et de transcription.

Ainsi, il est proposé de réduire de moitié la base imposable pour la perception des droits d'enregistrement et de transcription lors de l'acquisition par un acquéreur d'un immeuble d'habitation.

Cette disposition temporaire est limitée aux acquisitions documentées par acte notarié passé entre le 1<sup>er</sup> octobre 2024 et le 30 juin 2025.

Dans le cas de l'acquisition **par un acquéreur-occupant** d'un immeuble **destiné à servir d'habitation personnelle**, la réduction temporaire s'applique à la fois aux logements existants et aux logements acquis en mode VEFA.

En outre, l'accord de la réduction de moitié de la base imposable pour la perception des droits d'enregistrement et de transcription est soumis aux mêmes conditions d'octroi que le crédit d'impôt dit « Bëllegen Akt ».

Ces conditions et limites sont fixées aux articles 10 à 12 de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation, dont notamment les suivantes :

- 1) L'occupation doit être effective dans un délai de deux ans à compter de la date de l'acte notarié d'acquisition. Ce délai est fixé à quatre ans en cas d'acquisition d'une place à bâtir ou d'un immeuble en voie de construction ;
- 2) La durée d'occupation est fixée à une période ininterrompue de deux ans au moins ;
- 3) La location même partielle de l'immeuble, la cession de l'immeuble et l'interruption de l'occupation intervenues endéans les deux ans donnent lieu au remboursement total de l'abattement accordé.

Le non-respect des obligations donne lieu au remboursement total de l'avantage octroyé à travers la réduction de 50% de la base imposable retenue pour la perception des droits d'enregistrement et de transcription.

Dans le cas de l'acquisition **par un acquéreur-investisseur** d'un immeuble **destiné à servir d'habitation à un locataire**, la réduction temporaire **s'applique aux seuls logements acquis en mode VEFA**.

Dans ce cas, l'accord de la réduction de moitié de la base imposable pour la perception des droits d'enregistrement et de transcription est soumis aux mêmes conditions d'octroi que le « crédit d'impôt location » (la version « 2.0 » du « Bëllegen Akt », conçue pour soutenir les investisseurs-bailleurs lors de l'acquisition d'un logement locatif en mode VEFA), introduit récemment dans le cadre du « paquet logement » par le biais de la loi du 22 mai 2024 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement.

Ces conditions sont visées aux articles 7 à 9 de la loi susmentionnée de 2024, dont notamment les suivantes :

- 1) Le logement en question doit servir d'habitation principale à un locataire en vertu d'un contrat de bail d'une durée minimale de deux ans ;
- 2) L'occupation par un locataire doit être effective dans un délai de quatre ans à compter de la date de l'acte notarié d'acquisition ;
- 3) La durée d'occupation par un locataire est fixée à une période ininterrompue de deux ans au moins ;
- 4) La cession de l'immeuble, de même que l'interruption de l'affectation à des fins d'habitation à un locataire, intervenues endéans les deux ans à partir de la date d'occupation, donnent lieu au remboursement total de l'abattement accordé pour l'acquisition concernée ;

- 5) L'acquéreur-investisseur présente à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, dans le délai de trois mois de sa signature, le contrat de bail d'une durée minimale de deux ans signé avec un locataire.

Le non-respect des obligations donne lieu au remboursement total de l'avantage octroyé à travers la réduction de 50% de la base imposable retenue pour la perception des droits d'enregistrement et de transcription.

### 6.3.2. *L'impact de la mesure proposée*

La réduction de 50% de la base imposable retenue pour la perception des droits d'enregistrement et de transcription correspond à une baisse de ces frais de 7% à 3,5% du prix de la transaction. Notons que la base imposable correspond généralement à la valeur du terrain et de la construction existante au moment de la transaction.

À titre d'exemple, lors de l'acquisition d'une maison existante pour 1 million d'euros, la mesure provoque une baisse des droits d'enregistrement et de transcription de 70.000 euros (7%) à 35.000 euros (3,5%).

Lors de l'acquisition d'un logement existant, la base imposable correspond donc au prix de vente. Dans le cas d'une VEFA, seule la quote-part du terrain dans le prix de vente est imposable (à l'exception d'une VEFA où les travaux de constructions ont déjà commencé, cas dans lequel la valeur de la construction déjà existante est rajoutée à la base imposable).

À titre d'exemple, pour une acquisition d'un appartement en VEFA pour 800.000 euros avec une quote-part du terrain de 30% (240.000 euros), la mesure provoque une baisse des droits d'enregistrement et de transcription de 16.800 euros (7%) à 8.400 euros (3,5%).

**Pour un acquéreur-occupant**, le « Bëllegen Akt » de 30.000 euros par personne couvre ainsi un prix d'achat (prix de vente du logement existant respectivement prix du terrain dans le cas d'une VEFA) à hauteur de 857.143 euros par personne, respectivement de 1.142.587 euros pour les actes passés entre le 1<sup>er</sup> octobre 2024 et le 31 décembre 2024, vu la hausse temporaire du « Bëllegen Akt » à 40.000 euros par personne.

**Pour un acquéreur-investisseur**, le « crédit d'impôt location » de 20.000 euros par personne, mesure temporaire en vigueur jusqu'au 31 décembre 2024, couvre 571.429 euros par personne pour les actes passés entre le 1<sup>er</sup> octobre 2024 et le 31 décembre 2024.

**Notons que le déchet fiscal, estimée à hauteur de 100 millions d'euros, n'est pas encore comptabilisé dans le projet de budget 2025 !**

Selon le ministre des Finances Gilles Roth, cette mesure vise notamment à dynamiser le marché de la VEFA. **Il est toutefois très douteux que cette mesure ait un impact sur l'activité de ce segment, étant donné que les frais d'enregistrement et de transcription sont relativement limités dans le cas d'une VEFA par rapport à un logement existant**, l'assiette fiscale étant constituée de « l'existant » au moment de la signature de l'acte notarié, ce qui, dans la plupart des VEFA, n'est que la partie foncière. Ces frais n'ayant joué qu'un rôle insignifiant dans le départ des investisseurs, leur réduction temporaire ne devrait avoir qu'un effet limité et **nous risquons plutôt un effet d'aubaine en accordant des avantages fiscaux à des personnes qui auraient de toute façon investi dans l'immobilier résidentiel.**

### 6.3.3. *Les commentaires de la Chambre des salariés*

Concernant les conditions d'octroi retenues pour les acquéreurs-investisseurs, **nous tenons à réitérer les critiques exprimées dans notre avis concernant l'introduction du crédit d'impôt location.**

**Notre Chambre est d'avis que la durée de mise en location minimale telle que proposée par les auteurs est insuffisante** pour justifier un avantage fiscal supplémentaire d'une telle envergure. En effet, le propriétaire-investisseur pourrait bénéficier de la réduction de 50% des droits d'enregistrement et de transcription, avantage fiscal considérable, tout en vendant le bien déjà après seulement deux ans de mise en location.

Tandis que nous supportons la durée minimale d'occupation par le propriétaire de 2 ans telle que proposée pour les acquéreurs-occupants, **nous proposons de fixer un délai plus important (par**

**exemple 5 ans) pour les investisseurs** afin d'éviter que l'abattement rate son objectif respectivement de fixer un remboursement prorata en cas de mise en location pendant une durée se situant entre 2 à 5 ans.

**Nous demandons également qu'il soit précisé que toute infraction en relation avec les dispositions imposées au bailleur par la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation**, dont notamment le non-respect du plafond de loyer légal imposé par la loi précitée, **donne lieu au remboursement intégral de l'abattement accordé pour l'acquisition concernée**. Dans ce cas, l'acquéreur-investisseur devrait également être privé de toute possibilité d'accéder à un stade ultérieur à cet avantage fiscal.

**De manière générale, si nous soutenons le soutien de l'État aux propriétaires occupants, nous sommes plus réticents à l'idée d'accorder des avantages fiscaux supplémentaires aux investisseurs. Outre le fait que nous pensons que les droits d'enregistrement ne jouent qu'un rôle mineur dans la rentabilité d'un investissement dans un logement en mode VEFA, ces instruments régressifs risquent de renforcer la concentration du patrimoine immobilier entre les mains d'une classe sociale privilégiée, tout en ne garantissant pas pour autant la mise sur le marché de logements locatifs abordables. Il serait donc préférable d'investir ces fonds dans le cadre du programme public d'acquisition de logements en mode VEFA respectivement dans la construction de logements abordables publics.**

#### 6.4. L'évolution du budget du ministère du Logement

Selon les auteurs du projet de budget, *« le logement constitue une priorité absolue du Gouvernement »*<sup>77</sup> et *« le Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire mène une politique du logement proactive, ayant pour but principal de développer de façon significative le nombre de logements abordables – notamment en main publique. »*<sup>78</sup>

**Même s'il faut tout d'abord saluer le fait que le nouveau gouvernement continue de faire de la promotion du logement abordable une priorité politique, force est de constater qu'une analyse approfondie des nouvelles projections budgétaires, notamment par rapport à son prédécesseur, donne une image plus nuancée.**

Par rapport au budget voté 2024, le projet de budget propose pour 2025 une progression importante du budget du Ministère du Logement, évolution qui reflète l'accentuation continue de la crise du logement et la responsabilité croissante de l'État dans la création de logements abordables.

Ainsi, les dépenses courantes du Ministère du Logement progressent entre 2024 et 2025 de 84,8 millions d'euros à 100,45 millions d'euros, ce qui correspond à une hausse de 15 millions d'euros respectivement de 18,4%.

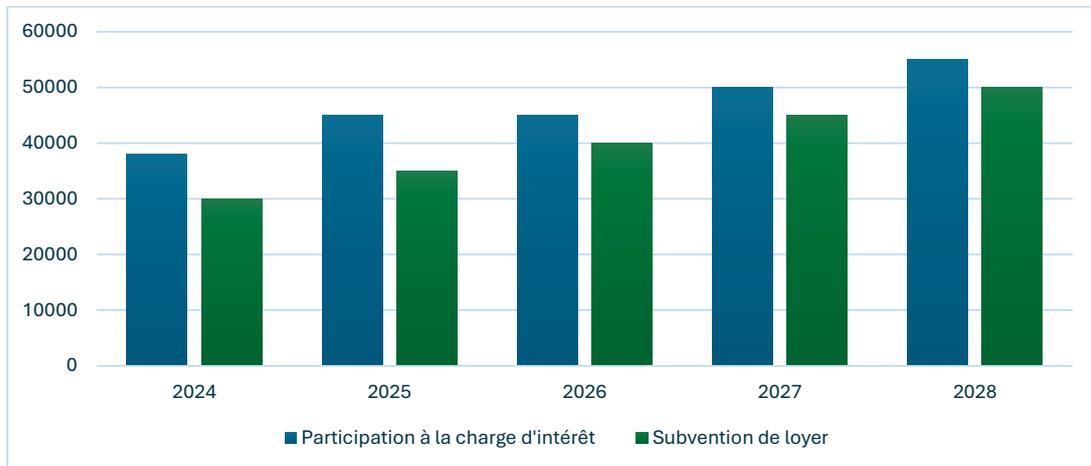
Sur la même période, les dépenses en capital progressent de 279 à 388 millions d'euros, ce qui correspond à une hausse de 109 millions d'euros respectivement de 39,1%.

Au niveau des dépenses courantes, c'est notamment au niveau des aides individuelles qu'une hausse importante peut être constatée en ce qui concerne à la fois la subvention de loyer (+5 millions d'euros respectivement +17%) et la subvention d'intérêts (+7 millions respectivement +18%). Selon les projections pluriannuelles, cette progression devrait se poursuivre jusqu'en 2028.

<sup>77</sup> Projet de budget 2025, 29.

<sup>78</sup> Projet de budget 2025, 97.

Graphique 86 : La progression continue des dépenses courantes du Ministère du Logement pour aides individuelles (en milliers d'euros)



Données : Pluriannuel 2024-2028, pages 248 -250 ; Graphique : CSL.

Cette évolution reflète à la fois le poids croissant des charges d'intérêt sur les propriétaires et le nombre croissant de locataires qui rencontrent des difficultés à payer leur loyer.

**Si notre Chambre salue les hausses successives et conséquentes qui ont été apportées au régime de la subvention de loyer, elle tient à souligner qu'il ne s'agit pas d'une solution durable et que l'impact social est discutable puisqu'une partie de l'augmentation est immédiatement captée par les propriétaires-bailleurs par des hausses de loyer en ligne avec l'évolution des montants de la subvention de loyer.**

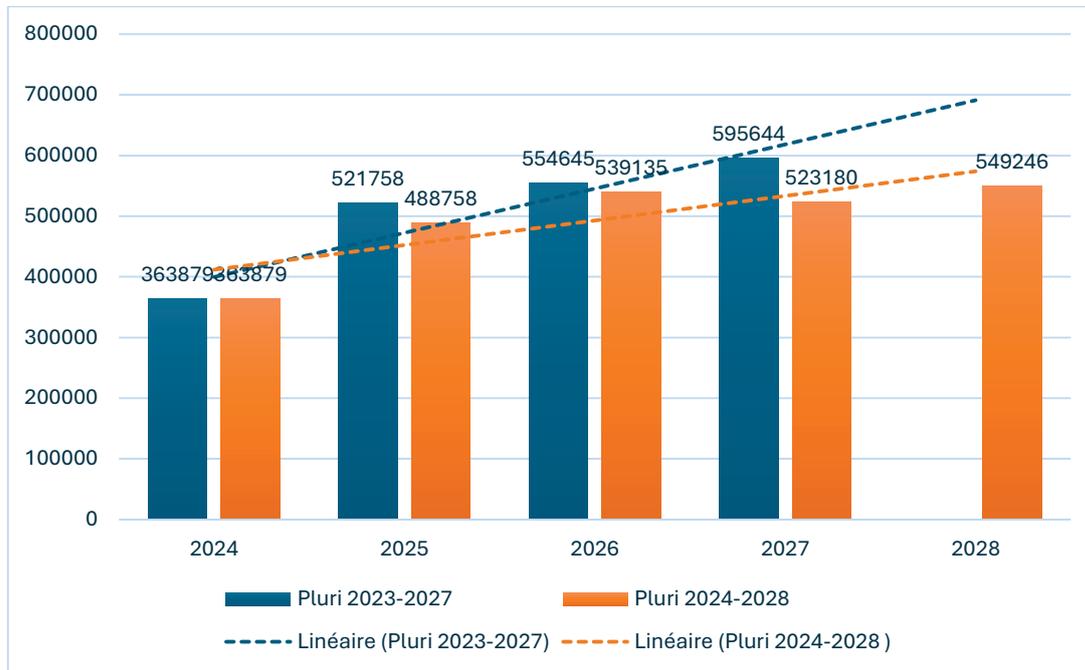
**S'il s'agit donc d'une mesure inévitable dans la situation actuelle, nous tenons à réaffirmer qu'une solution durable à la hausse continue des taux d'effort des locataires passe par une réforme ambitieuse de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation, qui devrait notamment viser à réajuster les plafonds de loyers à l'évolution du pouvoir d'achat des locataires.**

La progression des dépenses en capital résulte en première ligne de la hausse de la dotation du Fonds spécial pour le logement abordable (de 227 millions à 313 millions), instrument qui a été constitué pour dynamiser la création de logements abordables.

**Au total, les dépenses du Ministère du Logement progressent, entre 2024 et 2025, de 364 à 489 millions d'euros (+34,32%).**

**S'il s'agit sans doute d'une hausse importante et nécessaire des investissements dans le logement, la Chambre des salariés regrette de constater que la nouvelle trajectoire prévue dans le Pluriannuel 2024-2028 est largement moins ambitieuse que celle projetée dans le cadre du Pluriannuel 2023-2027, adopté il y a à peine six mois.**

Graphique 87 : L'évolution du total des dépenses  
du Ministère du Logement selon les Pluriannuels 2023-2027 et 2024-2028  
(en milliers d'euros)

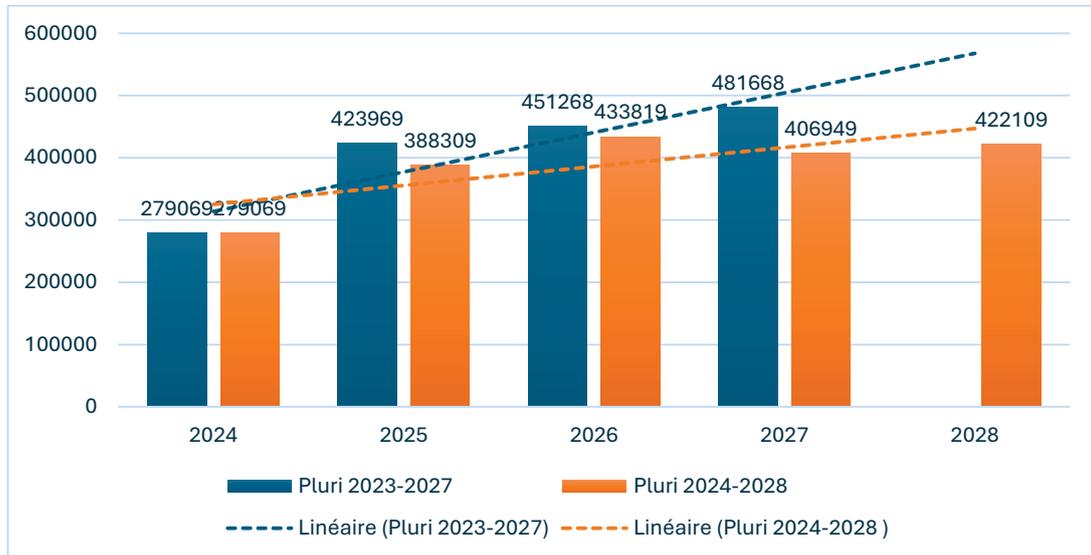


Données : Pluriannuel 2023-2027, 270 et 371, Pluriannuel 2024-2028, 248 et 354 ; Graphique : CSL.

En effet, le Pluriannuel de l'année précédente tablait encore sur une progression plus considérable du budget du Ministère du Logement jusqu'à 522 millions d'euros pour 2025 ce qui correspond à +43,4% (contre +34,3% dans le Pluriannuel 2025-2028). Pire encore, cette progression moins ambitieuse se poursuivrait sur tout la période et le budget ne serait que de 523 millions en 2027 (contre 596 projetés il y a à peine 6 mois).

Cette progression moins dynamique des dépenses totales du Ministère du Logement est en première ligne le résultat de la trajectoire moins dynamique des dépenses en capital qui reflète notamment une évolution moins importante de la dotation financière en faveur du Fonds spécial pour le logement abordable.

Graphique 88 : L'évolution des dépenses en capital du Ministère du Logement (total de la section 44.00) selon les Pluriannuels 2023-2027 et 2024-2028 (en milliers d'euros)



Données : Pluriannuel 2023-2027, 371, Pluriannuel 2024-2028, 354 ; Graphique : CSL.

En effet, tandis que le Pluriannuel 2023-2028 tablait encore sur une progression continue et dynamique des dépenses en capital, de 279 millions d'euros en 2024 à 481 millions d'euros en 2027 (+72% par rapport à 2024), **le Pluriannuel 2024-2028 prévoit une trajectoire largement moins ambitieuse et le budget en capital atteindrait même son pic provisoire en 2026 avec 434 millions d'euros, pour régresser par la suite jusqu'à 407 millions d'euros en 2027 (seulement +45,8%) !** En effet, le budget de 481 millions d'euros prévu par le Pluriannuel 2023-2027 pour 2025 ne serait jamais atteint sur toute la période 2024-2028 selon les nouvelles projections.

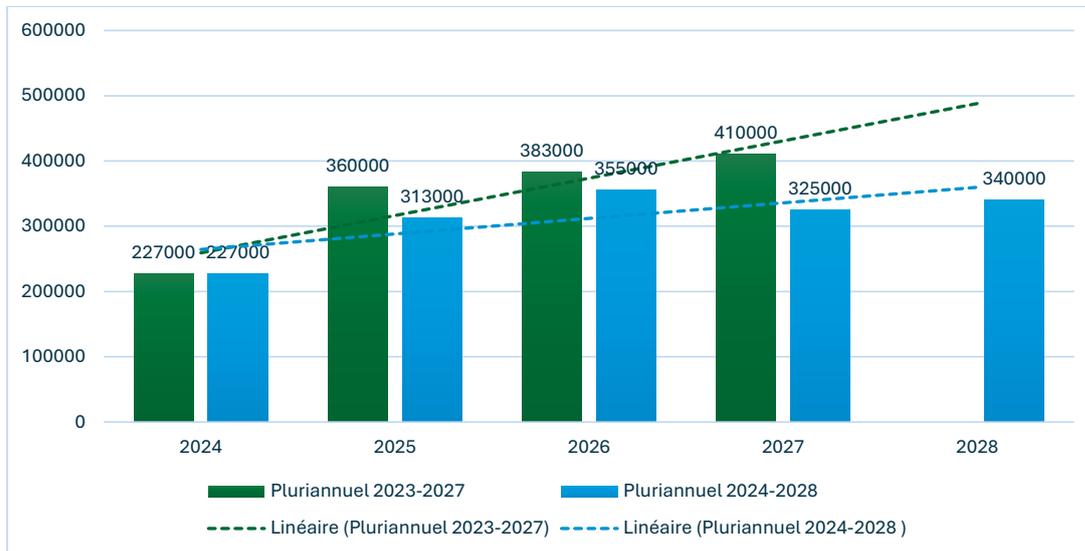
Etant donné que les dépenses en capital du Ministère sont investies majoritairement dans le logement abordable dont la promotion constitue sans doute la clé de voute de la lutte contre la crise du logement, cette progression moins ambitieuse et largement insuffisante par rapport à l'envergure du défi est non seulement inacceptable, mais également en forte contradiction avec les priorités annoncées par le gouvernement.

## 6.5. Le Logement abordable

### 6.5.1. L'évolution de la dotation du Fonds spécial pour le logement abordable

Comme mentionné précédemment, si la dotation annuelle du Fonds spécial pour le logement abordable poursuit sa tendance à la hausse, l'évolution du budget reste malheureusement bien en deçà du niveau annoncé dans le plan pluriannuel de l'année précédente. Alors que le projet précédent prévoyait une augmentation de 227 à 360 millions d'euros (+58,6%), la hausse sera néanmoins moins importante et le budget pour 2025 ne s'élèvera qu'à 313 millions d'euros (+37,9%). Pire encore, selon les nouvelles projections, la dotation annuelle n'atteindra jamais ce seuil de 360 millions d'euros sur l'ensemble de la période 2024-2028, alors que les projections précédentes prévoyaient une augmentation jusqu'à 410 millions d'euros en 2027. **En l'espace de six mois seulement, les projections ont donc été fortement revues à la baisse, alors que la crise du logement s'est encore aggravée depuis !**

*Graphique 89 : La progression de la dotation annuelle du Fonds spécial pour le logement abordable selon les Pluriannuels 2023-2027 et 2024-2028 (en milliers d'euros)*



Données : Pluriannuel 2023-2027, 371, Pluriannuel 2024-2028, 355 ; Graphique : CSL.

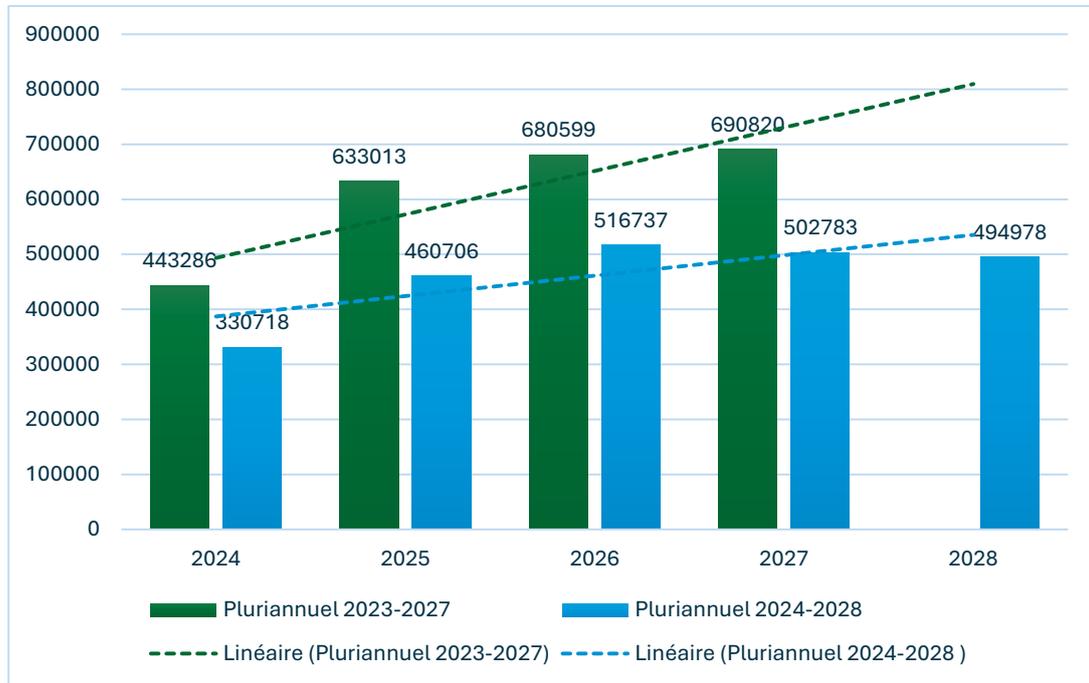
### **6.5.2. Une révision à la baisse des investissements futurs dans le logement abordable**

Lors de la présentation du budget, il a été fait référence à plusieurs reprises à la prétendue forte augmentation des dépenses du Fonds spécial pour le logement abordable.<sup>79</sup> Cependant, au vu de l'évolution des dépenses selon le Pluriannuel 2024-2028, force est de constater que les investissements étatiques futurs dans le logement abordable ont été fortement revus à la baisse.

Tout d'abord, alors que le plan pluriannuel 2023-2027 prévoyait des dépenses de 443 millions d'euros pour 2024, le plan pluriannuel actualisé prévoit des investissements nettement moins importants, à savoir 331 millions d'euros seulement. Pire encore, la trajectoire sur la période 2024-2028 restera bien moins dynamique que ce que prévoyait le plan pluriannuel précédent, et la différence est encore plus frappante que dans le cas des dépenses en capital du ministère du Logement (chapitre précédent). Le graphique suivant donne une idée de l'ampleur frappante de la révision à la baisse des dépenses du Fonds spécial pour le logement abordable.

<sup>79</sup> « D'Ausgabe vum Spezialfong fir abordable »unnraum klammen ëm 130 Milliounen Euro am Verglach mat 2024. Vun 331 Milliounen Euro op 461 Milliounen Euro. Een zolitte Plus.» (Discours du ministre des Finances Gilles Roth : Kurs op Muer. Ee muer fir Jiddereen, 28)

Graphique 90 : L'évolution des dépenses du Fonds spécial pour le logement abordable selon les Pluriannuels 2023-2027 et 2024-2028 (en milliers d'euros)



Données : Pluriannuel 2023-2027 ; Graphique : CSL.

Alors que le plan pluriannuel 2023-2027 prévoyait des dépenses de 633 millions d'euros pour 2025, le plan pluriannuel 2024-2028 ne prévoit désormais que 461 millions d'euros. En outre, tandis que dans le plan pluriannuel précédent, les investissements annuels dans le logement abordable devaient atteindre près de 700 millions d'euros en 2027, **le plan pluriannuel 2024-2028 est beaucoup moins ambitieux et prévoit une stagnation des dépenses annuelles à seulement 500 millions d'euros à partir de 2026.**

**Si les rédacteurs du projet de budget et le ministre des Finances ne cessent de mettre en avant les investissements prétendument très ambitieux dans le logement abordable, à hauteur de 2 milliards d'euros entre 2024 et 2028, ils omettent dans le même temps de préciser qu'ils ont considérablement revu à la baisse les dépenses futures depuis la dernière version du plan pluriannuel !**

**En sus, il faut souligner que les dépenses projetées ne sont généralement pas atteintes et que les auteurs appliquent une décote pour arriver aux « dépenses ajustées » utilisées pour calculer l'évolution de la situation budgétaire du Fonds spécial de soutien au logement abordable.**

**En effet, les auteurs soulignent : « Afin de tenir compte des aléas de chantier ou d'éventuels retards dans l'avancement des projets de logements abordables, il a été appliqué une décote sur les dépenses prévisionnelles, dont le pourcentage varie selon la catégorie des projets et selon l'année budgétaire considérées ».**

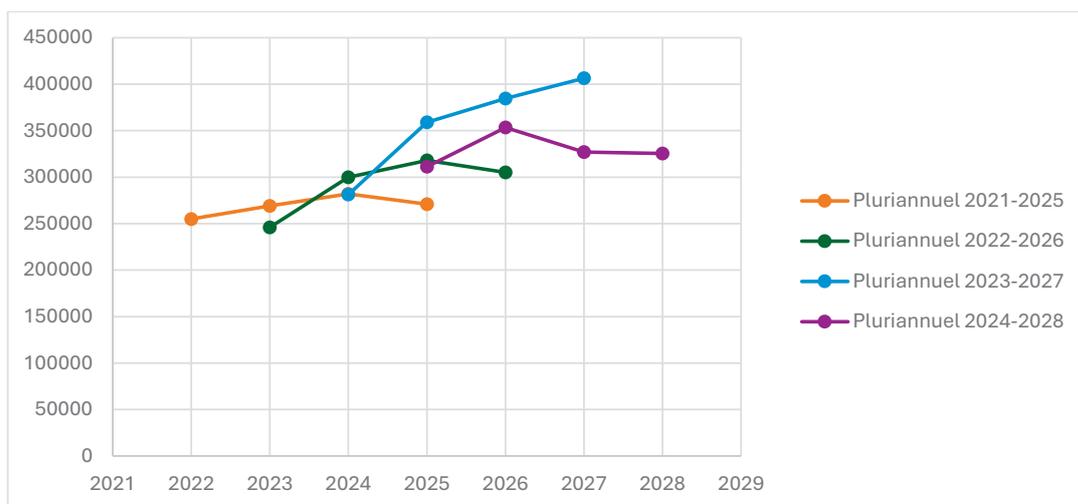
**Tout d'abord, force est de constater que la différence est considérable et que les dépenses ajustées sont donc bien loin des 2 milliards d'investissements annoncés à plusieurs reprises ! En effet, alors que le total des dépenses (non ajustées) pour la période 2024-2028 s'élèverait à 1,98 milliard d'euros, le total (plus réaliste) des dépenses ajustées ne serait que de 1,32 milliard d'euros, un montant qui correspond à peu près au total des dotations annuelles prévues (1,34 milliard d'euros) !**

**Ainsi, la dotation annuelle (qui est d'ailleurs utilisée pour calculer le solde budgétaire du gouvernement central) sera loin de suffire pour financer les dépenses (non ajustées) et il est en fait évident que ce niveau ne sera pas atteint. En annonçant des investissements de 2 milliards**

d'euros dans le logement lors de la présentation du budget pour la période 2025-2028<sup>80</sup>, le ministre Gilles Roth a donc fait preuve d'une certaine créativité, mais a en même temps **risqué de tromper les citoyens et de surévaluer considérablement les investissements futurs dans le logement abordable.**

En outre, si l'on compare l'évolution des dépenses ajustées selon les différents plans pluriannuels de ces dernières années, **nous constatons avec regret que le nouveau plan pluriannuel pour la période 2024-2028 est le premier à réviser à la baisse les projections de son prédécesseur.**

*Graphique 91 : L'évolution des dépenses ajustées du Fonds spécial pour le logement abordable selon les différents Pluriannuels (en milliers d'euros)*



Données : Pluriannuels 2021-2025 – 2024-2028 ; Graphique : CSL.

En effet, lors de chaque mise à jour des projections pluriannuelles entre 2021 et 2024, les dépenses ajustées ont à chaque fois été revues à la hausse, ce qui reflète l'urgence croissante de la crise du logement et est essentiel pour un fort développement du logement abordable. **La version actualisée rompt toutefois avec cette tendance.**

**Lors de la présentation du Budget, le ministre des Finances a évoqué à plusieurs reprises le fait que le nouveau gouvernement aurait réussi à réaliser le « Richtungs-Wiessel » permettant de garantir un « effet ciseaux positif » et de réduire le déficit de l'Administration centrale. Au vu des projections précitées, nous constatons que ce « Richtungs-Wiessel » a effectivement été atteint dans le domaine du logement : En pleine crise du logement, les futurs investissements de l'État dans le logement abordable sont revus à la baisse !<sup>81</sup>**

**Dans ce contexte, il est important de souligner que, pire encore, les dépenses annoncées (ajustées ou non) n'ont généralement pas été atteintes au cours des dernières années.** En effet, pour les deux derniers exercices budgétaires pour lesquels les comptes généraux définitifs sont déjà disponibles – 2022 et 2023 –, les dépenses effectivement réalisées sont restées bien en deçà des dépenses initialement annoncées. Ainsi, en 2022, les dépenses réalisées du Fonds spécial pour le logement abordable se sont élevées à 174 millions<sup>82</sup>, ce qui ne représente que 53,1% des dépenses (328 millions) ou 68,2% des dépenses ajustées (255 millions) annoncées dans le budget initial.<sup>83</sup> En 2023, les dépenses effectuées de 184 millions<sup>84</sup> représentaient 58% des dépenses (317 millions) ou 74,8% des dépenses ajustées

80 « Fir 2025-2028 sinn insgesamt 2 Milliarden Euro virgesinn » (Discours du ministre des Finances Gilles Roth : Kurs op Muer. Ee muer fir Jiddereen, 28)

81 Projet de budget 2025, 20-21.

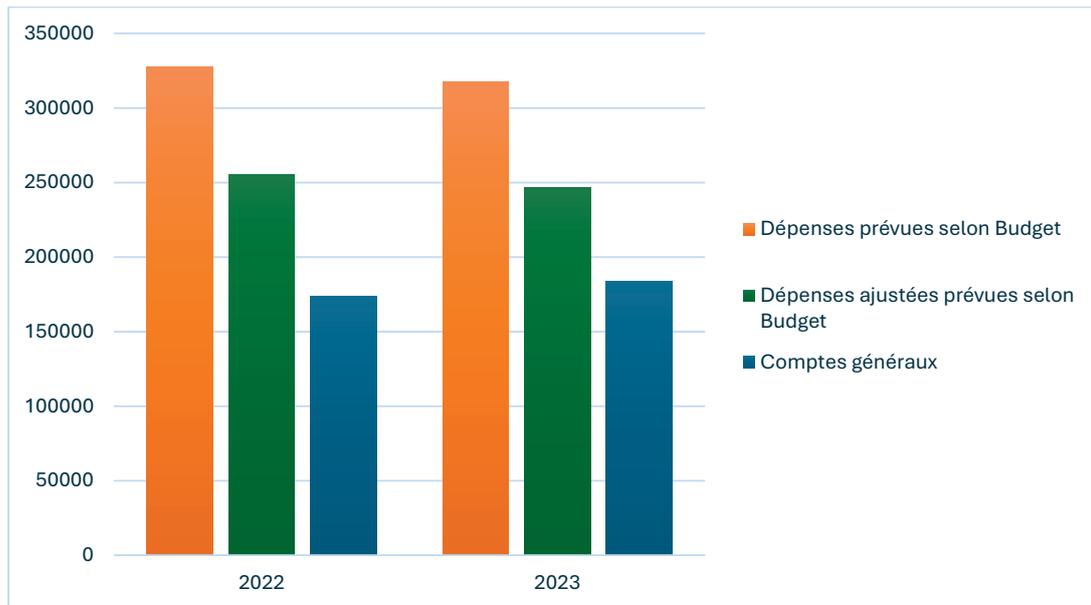
82 Comptes généraux 2022.

83 Projet de programmation financière pluriannuelle 2021-2025

84 Comptes généraux 2023.

(246 millions) prévues dans le budget initial.<sup>85</sup> **En outre, étant donné que les projections pour 2024 ont été revues à la baisse dans la version actualisée du plan pluriannuel, il est très probable que cette tendance se poursuive dans les années à venir et que même les investissements futurs revus à la baisse ne seront généralement pas atteints.**

*Graphique 92 : Dépenses annoncées contre dépenses réalisées du Fonds spécial pour le logement abordable pour les exercices 2022 et 2023 (en milliers d'euros)*



Données : Comptes généraux 2022 et 2023, Pluriannuels 2021-2025 et 2022-2026 ; Graphique : CSL.

**En sus, il convient de noter que les investissements futurs sont exprimés en termes nominaux et que l'évolution réelle (après prise en compte de l'inflation) des investissements dans le logement abordable est encore bien moins ambitieuse et déplorable.**

Compte tenu de l'accentuation continue de la crise du logement, qui rend indispensable de fortement accélérer la construction de logements publics abordables, et compte tenu du fait que le gouvernement a fait de la promotion du logement abordable une priorité politique – les auteurs du projet de budget soulignent que « *la pénurie de logements abordables continue de représenter un défi majeur au Luxembourg* » et que, « *conscient de l'urgence, le gouvernement a fait de la crise du logement l'une de ses priorités absolues* »<sup>86</sup> – une telle révision à la baisse des investissements futurs dans le logement abordable est incohérente et incompréhensible.

Face au retrait temporaire des investisseurs, il s'agit en effet d'une réelle opportunité d'investir massivement dans l'acquisition de projets et d'augmenter ainsi la part du logement public dans le parc immobilier résidentiel. De manière générale, il faut éviter à tout prix que l'assainissement des finances publiques se fasse au détriment d'une multiplication des efforts pour développer le logement abordable, véritable vecteur d'une société inclusive et équitable.

\*

<sup>85</sup> Projet de programmation financière pluriannuelle 2022-2026.

<sup>86</sup> Projet de budget 2025, 18.

## 7. Pour une transition verte inclusive et socialement équitable

### 7.1. Points clés du chapitre

- Les dernières données sur l'évolution des émissions nationales de gaz à effet de serre (GES) montrent que le Luxembourg doit introduire des mesures supplémentaires pour atteindre ses objectifs environnementaux ambitieux d'ici 2030. Ceci est particulièrement vrai pour les objectifs sectoriels : Le bilan provisoire des émissions de GES en 2023 indique que le Luxembourg ne parvient déjà aujourd'hui plus à respecter certaines trajectoires sectorielles, notamment dans le secteur « bâtiments résidentiels et tertiaires ».
- Compte tenu du niveau durablement et significativement plus élevé des prix énergétiques et du poids croissant de la fiscalité environnementale à effet régressif, habiter un logement à faible performance énergétique devient de plus en plus un risque financier.
- Cette évolution pèse particulièrement sur les ménages à bas revenus, étant donné que les dépenses énergétiques consomment une plus grande partie de leur revenu disponible et que les ménages moins aisés sont plus susceptibles de résider dans un logement à faible performance énergétique.
- Face au risque d'une hausse continue du niveau de précarité énergétique, la décarbonation des logements intégrés par des ménages moins aisés est la pierre angulaire d'une transition inclusive et équitable et il est indispensable que les mesures nationales existantes soient tonifiées davantage et que des mesures supplémentaires ciblées soient introduites afin de permettre à l'intégralité de la société de participer à ce processus de décarbonation.
- Par conséquent, la CSL déplore la stagnation à moyen terme des investissements « nationaux » (« Klimabonus Wunnen », « Klimabonus Mobilité ») du Fonds climat et énergie et, de manière générale, l'évolution peu dynamique des dépenses du Fonds.
- Afin de dynamiser l'assainissement énergétique des logements détenus ou intégrés par des ménages modestes, plusieurs mesures doivent être mises en œuvre : réintroduction du prêt climatique à taux zéro et augmentation du montant maximum pouvant être subventionné, renforcement du volet social (le « Topup social ») du régime « Klimabonus Wunnen » en élargissant le cercle des bénéficiaires éligibles et en augmentant les taux de majoration, l'introduction d'un mécanisme de préfinancement des aides étatiques, la promotion de la rénovation « en bloc » de zones urbaines.

### 7.2. Des objectifs écologiques sectoriels nécessitant des efforts supplémentaires

Conformément à la version actualisée du Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC), le Luxembourg doit respecter plusieurs objectifs écologiques dont une réduction des émissions de gaz à effet de serre (ci-après les « émissions de GES ») de 55% d'ici 2030 par rapport à 2005, la neutralité climatique d'ici 2050 au plus tard, ainsi qu'une amélioration de l'efficacité énergétique de 42% à l'horizon 2030.

Or, au vu de l'évolution des émissions de GES, il appert clairement que la réalisation des objectifs d'ici 2030 nécessite des efforts supplémentaires, qui visent notamment **la réduction des émissions de GES produites par des résidents à travers des mesures de soutien ciblées.**

Tout d'abord, **les prévisions macroéconomiques en matière de réduction des émissions de GES retenues dans le projet de Budget sont discutables, compte tenu de la trajectoire récente** et du fait que de nombreuses mesures fortement nécessaires n'ont pas encore été mises en œuvre et qu'il faudra du temps pour qu'elles produisent leurs effets. Alors que les émissions n'ont diminué en moyenne que de -2,2% entre 1995 et 2023 et de -1,0% en 2023, le budget prévoit une baisse annuelle de -3,6% et -3,7% respectivement pour 2024 et 2025, et des taux compris entre 6,5% et -6,8% pour la période 2026-2028.<sup>87</sup> **Or, au vu des nombreux défis à relever, notamment en matière de décarbonation des secteurs de la mobilité et du logement, ces prévisions semblent très optimistes, pour ne pas dire irréalistes. En effet, les auteurs du projet de Budget constatent eux-mêmes que**

<sup>87</sup> Projet de budget 2025, 9.

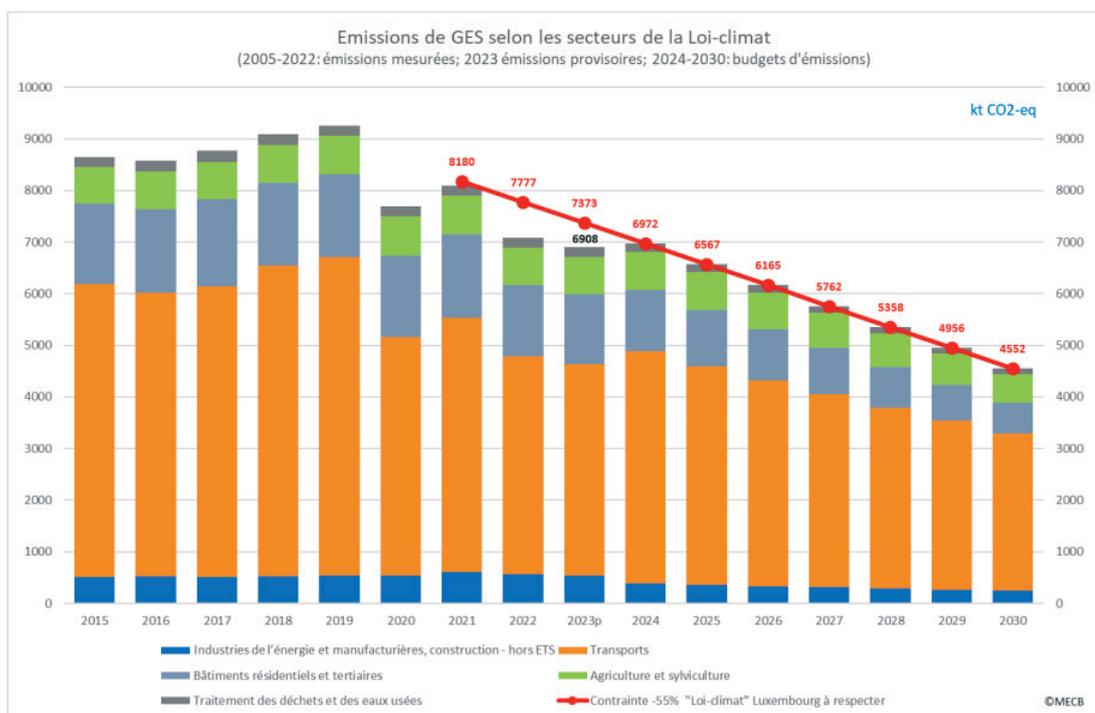
« la tendance baissière (des émissions) s'est accentuée depuis les épisodes de crises récents (Covid-19, prix de l'énergie) mais semble en train de s'atténuer quelque peu ». <sup>88</sup>

En outre, si la trajectoire des émissions générales pourra être théoriquement respectée pour quelques années en se débarrassant du tourisme à la pompe, il faut néanmoins souligner que le Luxembourg doit également respecter certains objectifs sectoriels qui nécessitent in fine une réduction des émissions produites sur le territoire du Luxembourg par des résidents.

En effet, la loi relative au climat (et le règlement grand-ducal y afférent) fixe des objectifs sectoriels pour 5 secteurs.

Il ressort toutefois du bilan provisoire des émissions de GES en 2023 que, premièrement, la trajectoire à respecter au cours de la prochaine décennie est extrêmement ambitieuse et nécessite des taux de réduction annuels compris entre 6 et 7%, et que, deuxièmement, le Luxembourg n'arrive déjà aujourd'hui pas à respecter certains objectifs sectoriels.

Graphique 93 : Les objectifs sectoriels à respecter selon la loi climat



Données et Graphique : <https://environnement.public.lu/fr/klima-an-energie/changement-climatique/inventaire-ges0/bilan-provisoire-2023.html>.

Au vu du graphique ci-dessus, il appert que la trajectoire générale a été respectée principalement grâce à la réduction des émissions dans le secteur du transport (baisse des ventes de carburant aux non-résidents). Cependant, en ce qui concerne la décarbonation du secteur « bâtiments résidentiels et tertiaires », qui représente 19,8% des émissions totales, les émissions de GES en 2023 se situent déjà 5,5% au-dessus de l'allocation pour 2023, et ce malgré l'explosion des prix de l'énergie, qui a entraîné une baisse considérable de la consommation d'énergie des ménages. De plus, l'écart entre les résultats et les objectifs risque de s'accroître dans les années à venir pour plusieurs raisons : prix de construction élevés, impact tardif des taux d'intérêts élevés des dernières années, trajectoire extrêmement ambitieuse de réduction des émissions de GES dans ce secteur (-64% jusqu'en 2030).

<sup>88</sup> Projet de budget 2025,14.

Tableau 23 : Les résultats sectoriels du bilan provisoire des émissions de GES en 2023

Secteur	Allocation d'émission 2023*	Emissions 2023 : données provisoires de l'inventaire des gaz à effet de serre *	Emissions de 2023 comparées à celles de 2005	Objectifs de réduction en 2030 comparés aux émissions de 2005
industries de l'énergie et manufacturières, construction	408	533 <b>+30,7%</b>	+21%	-45%
transports	4 757	4 096 <b>-13,9%</b>	-43%	-57%
bâtiments résidentiels et tertiaires	1 295	1 366 <b>+5,5%</b>	-17%	-64%
agriculture et sylviculture	742	716 <b>-3,5%</b>	+3%	-20%
traitement des déchets et des eaux usées	171	196 <b>+14,8%</b>	+6%	-40%
<b>Total</b>	<b>7 373</b>	<b>6 908</b> <b>-6,3%</b>	<b>-32%</b>	<b>-55%</b>

\* unité : milliers de tonnes équivalent CO<sub>2</sub>

Données et Graphique : <https://environnement.public.lu/fr/klima-an-energie/changement-climatique/inventaire-ges0/bilan-provisoire-2023.html>

Nous tenons également à mentionner que, comme le soulignent les auteurs du projet de budget, le Luxembourg sera tenu d'adhérer **au système européen d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre étendu (SEQUE II)** à partir de 2030 et « de soumettre les émissions provenant des secteurs du bâtiment, du transport routier et des autres secteurs au système européen d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre ». <sup>89</sup> Or, selon certaines projections, **ce passage à un système prévoyant un « hard cap » annuel pour les émissions de GES pourrait entraîner une envolée du prix par tonne de CO<sub>2</sub>. Par conséquent, afin de protéger les ménages, dont notamment les plus vulnérables, de cette hausse des prix énergétiques, il est indispensable de prendre des mesures conséquentes et de fortement accélérer l'assainissement énergétique de l'immobilier résidentiel au Luxembourg. Compte tenu de l'importance que cela revêt pour les membres de notre Chambre, un chapitre spécifique est consacré aux défis qui subsistent en matière de décarbonation des bâtiments résidentiels.**

Dans ce contexte, nous souhaitons réaffirmer l'importance de s'assurer que la transition verte soit inclusive et socialement juste, afin de garantir l'acceptabilité sociale du processus tout en évitant que les ménages les moins aisés ne subissent de manière disproportionnée les effets régressifs de la fiscalité environnementale. C'est pourquoi nous saluons a priori le fait que le gouvernement souligne qu'il vise « une politique climatique et environnementale ambitieuse » et « socialement équitable ». <sup>90</sup>

### 7.3. Le Fonds climat et énergie

Le Fonds climat et énergie constitue un des instruments clés pour soutenir financièrement les ménages dans cette phase de décarbonation, notamment par le biais du subventionnement public de l'assainissement énergétique de l'immobilier résidentiel (« Klimabonus Wunnen ») et de l'électrification de la mobilité (« Klimabonus Mobilité »).

Cependant, au vu de la situation budgétaire future du Fonds climat et énergie, force est de constater que l'évolution est relativement peu dynamique et ne reflète pas les investissements de plus en plus

<sup>89</sup> Projet de budget 2025, 31.

<sup>90</sup> Projet de budget 2025, 33.

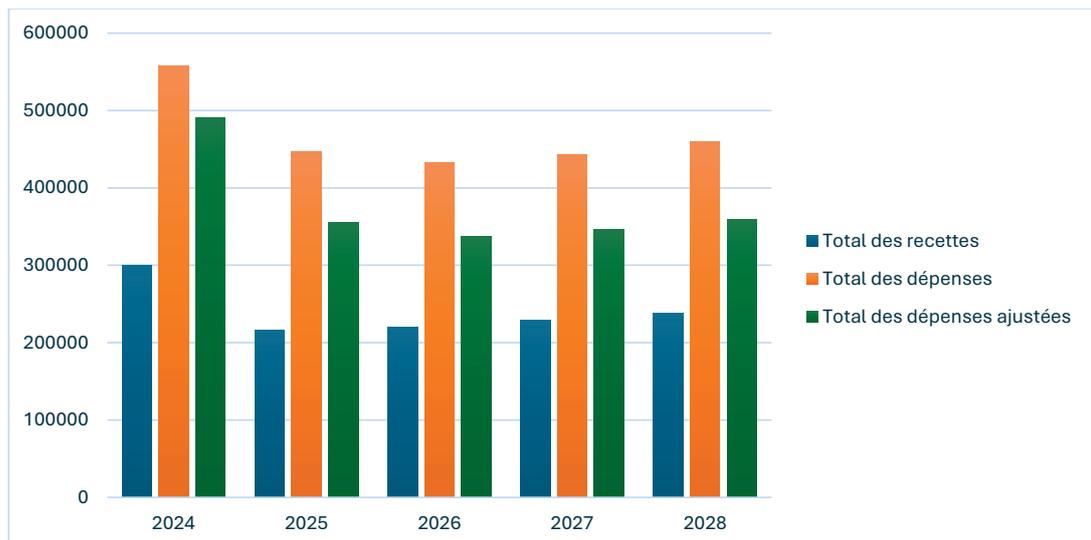
ambitieux qui doivent être réalisés sur les prochaines années afin de réaliser les objectifs écologiques ambitieux du Luxembourg à l'horizon 2030 (notamment au niveau sectoriel, nous y reviendrons dans les chapitres suivants).

Tout d'abord, force est de constater que les recettes et dépenses baissent entre 2024 et 2025, phénomène qui est dû au plafonnement actuel des prix de l'électricité, par l'intermédiaire du mécanisme de compensation. Cette stabilisation a été réalisée par l'introduction d'une contribution négative du mécanisme de compensation pour les clients finals qui a été financée à travers le Fonds climat et énergie **et qui ne reflète donc pas nécessairement un effort durable en matière de décarbonation.**

**De plus, nous constatons que l'alimentation annuelle du Fonds climat par le ministère (56 millions) sera largement insuffisante pour couvrir les coûts supplémentaires engendrés par le plafonnement des prix de l'électricité. Ainsi, il appert que ce plafonnement sera financé grâce aux avoirs conséquents du fonds autour de 700 millions d'euros (avant alimentation de 2025), situation qui s'explique par le fait que les dépenses annoncées dans les dernières lois budgétaires n'ont jamais été atteintes. Notre Chambre déplore que ces fonds soient ainsi privés de leur objectif initial, à savoir la décarbonisation durable de la société luxembourgeoise.**

**Au-delà de 2025, le budget du Fonds climat et énergie stagne, évolution qui est en contradiction avec l'accélération de la décarbonation qui est nécessaire afin de réaliser les objectifs écologiques !**

Graphique 94 : La situation budgétaire du Fonds climat et énergie



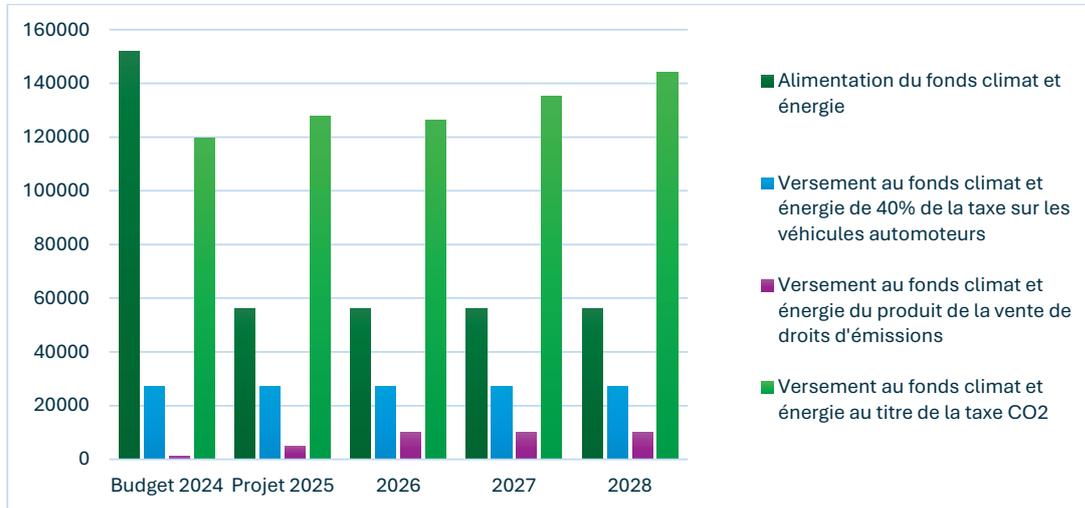
Données : Pluriannuel 2024-2028, 425-428 ; Graphique : CSL.

En outre, **il faut souligner que la différence entre dépenses et dépenses ajustées est importante et plus conséquente que dans le cadre du Pluriannuel de l'année précédente.** En effet, tandis que le Pluriannuel 2023-2027 tablait sur des moins-values pour retards et aléas de chantier estimées à 20% pour 2024, à 16,5% pour 2025 et à 15,5% pour 2026 à 2027, le Pluriannuel 2024-2028 retient une décote de 30% à partir de 2025. **Par conséquent, en ce qui concerne les dépenses ajustées retenues pour calculer la situation budgétaire du Fonds, force est de constater que le Pluriannuel précédent était plus ambitieux que la version actualisée !**

### 7.3.1. L'alimentation du Fonds climat et énergie

En ce qui concerne le financement du Fonds climat et énergie, **force est de constater que la seule véritable progression des moyens financiers découle de la progression des fonds provenant de la taxe carbone, recettes que les ménages financent soit directement soit indirectement eux-mêmes.** Au regard de l'alimentation supplémentaire par le ministère, nous constatons que celle-ci devrait stagner (après une forte hausse en 2024 due au plafonnement des prix de l'électricité à travers le mécanisme de compensation).

Graphique 95 : L'alimentation du Fonds climat et énergie à travers le ministère de l'Environnement, du climat et de la biodiversité (en milliers d'euros)

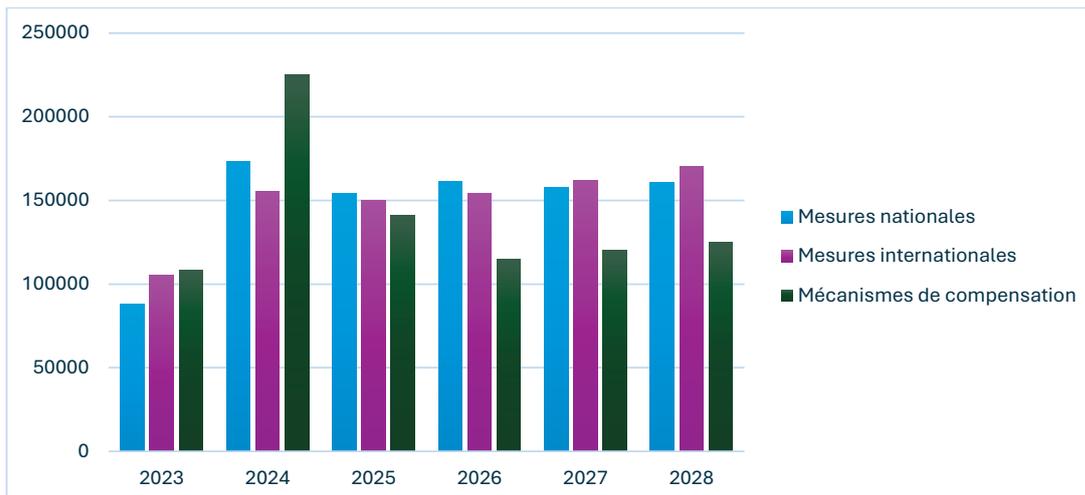


Données : Pluriannuel 2024-2028 ; Graphique : CSL.

### 7.3.2. Le programme des dépenses du Fonds climat et énergie

En ce qui concerne l'évolution des différentes catégories de dépenses, **il faut tout d'abord souligner que seulement un tiers des dépenses du Fonds climat et énergie est prévu pour financer des mesures nationales** dont notamment les aides « Klimabonus Wunnen » et « Klimabonus Mobilité ». En outre, nous regrettons de constater que le budget dédié aux mesures nationales stagnera entre 2025 et 2028, **une évolution qui est à nos yeux inacceptable au vu de l'urgence de la crise climatique et des défis importants qui persistent, notamment au niveau de la décarbonation du secteur du transport et du bâtiment résidentiel !**

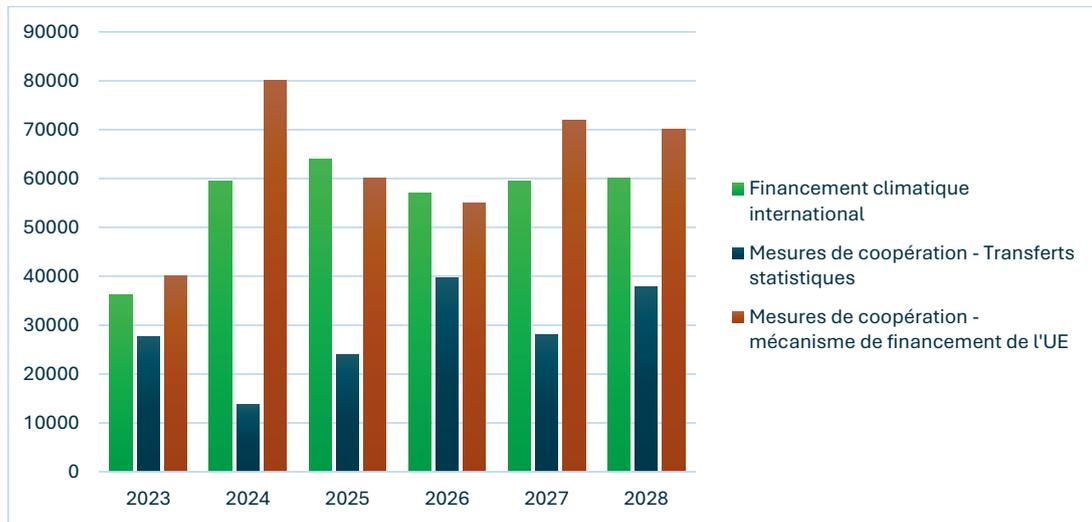
Graphique 96 : Les dépenses du Fonds climat et énergie (en milliers d'euros)



Données : Pluriannuel 2024-2028, 425-428 ; Graphique : CSL

En ce qui concerne le volet « mesures internationales », il est une fois de plus important de différencier entre les différents programmes qui font partie de cette catégorie (graphique ci-dessous).

Graphique 97 : Les mesures internationales financées par le Fonds climat et énergie (en milliers d'euros)



Données : Pluriannuel 2024-2028, 425-428 ; Graphique : CSL.

D'un côté, notre Chambre soutient évidemment les mesures liées au financement climatique international (projets multilatéraux, etc.) ainsi que les investissements **dans des projets de production d'énergie renouvelable à travers le mécanisme de financement de l'UE en matière d'énergies renouvelables, coopération internationale qui est indispensable étant donné le potentiel national limité en matière de production d'énergie renouvelable.**

Cependant, de l'autre côté, nous regrettons de constater que **les dépenses liées à des transferts statistiques<sup>91</sup>, qui ne représentent in fine qu'une délocalisation géographique des émissions, augmentent fortement et nous demandons que le gouvernement vise une réduction maximale de ces dépenses en investissant dans des véritables projets de production d'énergie renouvelable, ici ou ailleurs, dont la future production en énergie verte sera comptabilisée durablement en faveur du Luxembourg.**

#### 7.4. Focus sur la décarbonation du bâtiment résidentiel

##### 7.4.1. Défi majeur et clé de voûte d'une transition inclusive et équitable

Au vu du bilan provisoire des émissions de GES en 2023 mentionné précédemment, **il appert que le Luxembourg ait accumulé déjà un certain retard au niveau de la décarbonation du secteur du bâtiment résidentiel par rapport à ces objectifs écologiques.** En outre, vu les objectifs écologiques ambitieux d'ici 2030 et le rythme de rénovation toujours insuffisant, ces retards risquent de s'amplifier à moyen terme.

En sus, en raison des prix énergétiques durablement et considérablement plus élevés depuis la fin de l'année 2021<sup>92</sup> ainsi que du poids sans cesse croissant de la fiscalité environnementale, fortement régressive, à la suite de la hausse continue de la taxe carbone respectivement l'adhésion au SEQE II, **habiter dans un logement à faible performance énergétique devient de plus en plus un risque financier.**

<sup>91</sup> La directive européenne sur l'énergie renouvelable (RED) permet aux États membres de l'Union européenne de transférer certains volumes d'énergie renouvelable d'un pays (ayant déjà dépassé ses objectifs nationaux) à l'autre dans le but de réaliser les objectifs nationaux en matière de décarbonation. À la suite d'accords de transferts statistiques, le Luxembourg dépense ainsi des sommes considérables afin de respecter ses objectifs (trajectoires) écologiques **de manière purement théorique sans que ces montants soient investis dans des projets ayant un effet baissier réel et durable sur les émissions en GES émises par le Luxembourg.**

<sup>92</sup> STATEC, rapport « Travail et cohésion sociale 2024 », 126.

Pire encore, **cette évolution risque de peser notamment sur les ménages à bas revenus** vu que 1) les dépenses énergétiques consomment une part plus importante de leur revenu disponible et 2) les ménages moins aisés sont plus probables d'intégrer un logement à faible performance énergétique.

En effet, dans le cadre du rapport « Travail et Cohésion sociale 2024 », **le STATEC note une forte augmentation de la précarité énergétique en 2023 et cela notamment chez les moins aisés** (indicateur BRDE : bas revenu, dépenses énergétiques élevées).<sup>93</sup> Si cette tendance devait temporairement s'inverser en 2024 grâce au léger recul des prix énergétiques et de la progression concomitante des revenus, force est de constater qu'à moyen et long terme, **la progression continue de la fiscalité environnementale devrait généralement avoir un effet haussier sur les indicateurs de précarité énergétique.**

En outre, **le STATEC souligne que le niveau de précarité énergétique dépend fortement du statut d'occupation du logement.** Ainsi, **le niveau de précarité énergétique est structurellement et fortement plus élevé chez les locataires** qui n'ont souvent pas de contrôle sur la performance de leur logement.<sup>94</sup> En sus, les propriétaires hésitent généralement à investir dans leurs biens locatifs vu qu'ils ne profitent pas directement de l'amélioration de la performance énergétique et étant donné que l'assainissement énergétique des résidences s'avère souvent compliqué. Notons que les **ménages vulnérables à niveau de vie modeste sont largement surreprésentés parmi les locataires** et souffrent donc particulièrement de cette situation.

Vu les objectifs ambitieux en matière de rénovation énergétique qui risquent de ne pas être respectés et étant donné que les ménages moins aisés seront particulièrement touchés par la faible performance énergétique de leur logement et de la hausse continue des prix énergétiques régressives, **il est indispensable que les mesures nationales existantes soient tonifiées davantage et que des mesures supplémentaires ciblées soient introduites afin de permettre à l'intégralité de la société de participer à ce processus de décarbonation.**

#### *7.4.2. Le régime des prêts climatiques*

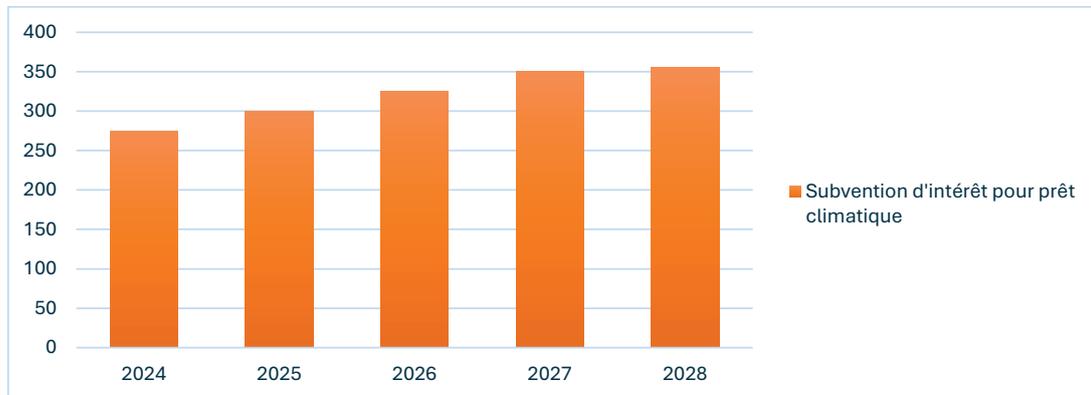
**L'évolution des dépenses pour prêts climatiques demeure relativement peu dynamique et ne reflète pas l'urgence de la crise climatique** et les efforts croissants qui seront nécessaires pour respecter les objectifs sectoriels. En sus, nous tenons une fois de plus à souligner que la réforme récente du régime par le biais de la loi du 8 juin 2022 relative aux aides à des prêts climatiques a provoqué une suppression du prêt climatique à taux zéro, **mesure ayant fortement réduit les moyens à disposition des propriétaires moins aisés pour financer leur logement, et cela notamment dans le contexte actuel d'une politique monétaire moins favorable.**

Par conséquent, **nous demandons la réintroduction de l'ancien prêt climatique à taux zéro** au profit des ménages moins aisés (par exemple pour les ménages qui profitent du « Topup social »), ainsi qu'une hausse du plafond du montant maximal pouvant être subventionné, afin de prendre en compte la hausse des prix de la construction depuis la dernière adaptation.

<sup>93</sup> STATEC, rapport « Travail et cohésion sociale 2024 », 126.

<sup>94</sup> STATEC, rapport « Travail et cohésion sociale 2024 », 128.

Graphique 98 : L'évolution des dépenses du Ministère du Logement en relation avec le régime des prêts climatiques (en milliers d'euros)



Données : Pluriannuel 2024-2028, 247 ; Graphique : CSL.

### 7.4.3 Le « Topup social »

La CSL s'est exprimée depuis l'introduction des aides « PRIMEHouse » en faveur d'un échelonnement social des aides écologiques en fonction des caractéristiques socio-économiques des demandeurs. **Logiquement, nous avons salué l'introduction du « Topup social »** qui prévoit un supplément de prime, allant jusqu'à 100% des aides accordées dans le cadre du régime « Klimabonus Wunnen », au profit des ménages appartenant aux déciles 1-5 en matière de niveau de vie.

Cela dit, **nous regrettons que le projet de budget ne donne guère d'informations concernant le succès du « Topup social » et l'évolution du coût budgétaire de la mesure.** En effet, le mot « Topup social » n'est mentionné nulle part dans le projet de budget 2025. Au vu du détail des dépenses en capital du Ministère du Logement, on ne peut que suggérer que la « Prime d'amélioration 2 » faisant partie de l'article 53.000 « Aide individuelle au logement : prime en relation avec un logement et un habitat durables » correspond au « Topup social »<sup>95</sup>, **poste qui ne prévoit cependant qu'un budget dérisoire de 100.000 euros. Outre le projet de budget, le tableau sur la situation des recettes courantes de l'État au 30 septembre 2024 présenté par le ministre des Finances en date du 7 octobre 2024<sup>96</sup> indique que l'augmentation du « Topup » (hausse du « Topup » maximal de 40 à 100%) dans le cadre du paquet de mesures « Solidaritétspak 2.0 » aurait coûté jusqu'à présent 2 millions d'euros.**

**Au vu de ces chiffres dérisoires, il semble que la mesure n'a pas eu le succès nécessaire pour fortement dynamiser la décarbonation du bâtiment résidentiel détenu par les propriétaires moins aisés.<sup>97</sup>**

Dans ce contexte, **notre Chambre demande tout d'abord que le ministère responsable communique annuellement sur le succès de l'échelonnement social des aides « Klimabonus Wunnen »** et publie régulièrement une analyse systématique et transparente des bénéficiaires des aides « Klimabonus Wunnen » et du « Top-up social » en fonction de leurs caractéristiques socio-économiques (dont notamment des conditions de revenu).

En sus, afin de tonifier le « Topup social » et de tonifier ainsi l'échelonnement social des aides climatiques « Klimabonus Wunnen », **notre Chambre propose d'étendre l'échelonnement social des aides financières « Klimabonus Wunnen » et de promouvoir le volet social du régime par rapport au volet traditionnel à travers une réforme du « Top-up social », en élargissant le cercle des bénéficiaires éligibles et en augmentant les taux de majoration moyens.**

<sup>95</sup> Projet de budget 2025, 597.

<sup>96</sup> <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2024/10/08-roth-situation-financiere/tableaux-situation-budgtaire-au-30-septembre-2024.pdf>

#### 7.4.4. *L'introduction d'un mécanisme de préfinancement*

Le préfinancement des coûts initiaux liés à une rénovation énergétique continue à représenter pour les ménages moins aisés une barrière financière souvent insurmontable. Par conséquent, à part de la réintroduction du prêt climatique à taux zéro, **la CSL ne peut que souligner l'importance de l'introduction précoce d'un mécanisme de préfinancement des aides « Klimabonus Wunnen ».**

#### 7.4.5. *Promouvoir la rénovation « en bloc » de zones urbaines*

Au vu du bilan provisoire des émissions de GES en 2023, il devient de plus en plus évident qu'une approche basée sur des rénovations individuelles sera insuffisante pour créer une dynamique assez ambitieuse au niveau de la décarbonation du bâtiment résidentiel.

Par conséquent, **nous proposons que le gouvernement rassemble davantage les différents acteurs – propriétaires, communes, institutions financières, artisanat – pour lancer des programmes de rénovation d'envergure dans des zones urbaines à forte densité et à faible performance énergétique**, où les logements représentent les mêmes caractéristiques, ce qui faciliterait le développement d'un concept de rénovation énergétique commun et efficace (à l'image du projet « Zesummen renovéieren » à Differdange).

En effet, sur base des données du recensement de la population 2021, le STATEC a étudié les caractéristiques des logements et de leurs occupants. Dans ce contexte, les citoyens ont également été questionnés sur les besoins en rénovation de leur logement. **Il appert que les besoins sont particulièrement élevés dans les communes disposant d'un stock de logements plus ancien<sup>98</sup>, dont notamment les communes les plus peuplées au sud du pays qui se prêtent particulièrement bien à des concepts de rénovation communs.**

\*

## 8. CONCLUSION GENERALE

### Pour un soutien de la demande interne

La situation économique s'est stabilisée au deuxième trimestre 2024 au Luxembourg, après un recul en 2023. L'analyse de l'évolution du PIB d'une économie risque toutefois de cacher des différences entre les secteurs. Ainsi, au Luxembourg, la stabilisation de l'activité provient surtout du secteur des services. Les secteurs de la construction, du commerce et de l'industrie ne se sont toujours pas rétablis des crises que notre pays a traversées depuis le début de l'année 2020.

C'est surtout dans le secteur de la construction que les indicateurs ne laissent pas présager une amélioration de la situation dans un avenir proche. En analysant l'évolution historique des résultats de l'enquête de conjoncture dans la construction, publiée mensuellement par le STATEC, et en la comparant par rapport à l'évolution des taux d'intérêt directeurs, nous pouvons constater qu'une hausse des taux d'intérêt directeurs se répercute toujours avec un retard d'environ un à deux ans sur l'indicateur de confiance des entreprises de construction. Selon cette logique, la crise dans ce secteur devrait se poursuivre pendant une bonne partie de l'année 2025.

Le secteur du commerce et, plus encore, le sous-secteur de l'hébergement et de la restauration ont été fortement touchés par les fermetures temporaires lors de la crise de la covid-19 et par les pressions inflationnistes qui ont suivi sur les denrées alimentaires. Ces secteurs sont caractérisés par une dépendance de la demande intérieure au Luxembourg. Ainsi, afin d'aider ces secteurs à sortir de la crise et de préserver l'emploi (la part du commerce dans l'emploi salarié intérieur est importante, avec environ 22%), il s'avère crucial de soutenir le pouvoir d'achat des ménages.

Notons que l'OCDE est également d'avis que la consommation privée sera le principal moteur de l'expansion économique en 2025 au Luxembourg. Il va sans dire que l'indexation automatique des salaires est le garant de la progression des salaires nominaux au Luxembourg.

<sup>98</sup> STATEC, Panorama du logement en 2021 : Du changement dans la continuité, 11.

Si le taux d'inflation a fortement reculé durant les derniers mois, l'indice des prix à la consommation augmentera de nouveau légèrement en 2025. Ceci est dû à la décision du Gouvernement de ne prendre en charge que la moitié de l'augmentation prévue de 60% du prix de l'électricité et de supprimer toutes les autres aides énergétiques à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025. La Chambre des salariés tient à souligner que cette décision risque d'engendrer des coûts supplémentaires importants pour les ménages. Par ailleurs, la Chambre des salariés s'interroge sur l'impact de la nouvelle structure tarifaire des frais d'utilisation du réseau à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025 sur la facture d'électricité des ménages et sur le risque de pénaliser financièrement les ménages qui ne peuvent pas lisser leur consommation d'électricité.

Dans ce contexte, notre Chambre met en avant que l'adaptation du barème fiscal à hauteur de 2,5 tranches d'indexation en 2025 et la suppression des aides énergétiques risquent de constituer un jeu à somme nulle pour les ménages.

En termes de prévisions conjoncturelles, le PIB de l'Union européenne devrait augmenter de 1,6% en 2025, bien en-dessous du niveau pré-pandémique. Toutefois, comparées aux autres pays européens, les perspectives pour le Luxembourg sont relativement bonnes, avec une hausse prévue de 2,7% pour 2025. L'inflation devrait atteindre 2,6% en 2025 pour passer en-dessous du seuil des 2% entre 2026 et 2028. Quant au marché de l'emploi, le taux de chômage devrait encore augmenter dans les deux prochaines années, mais la tendance devrait s'infléchir en 2027. L'emploi intérieur, lui aussi, progresse, très faiblement en 2024 et de manière un peu plus soutenue en 2025 et en 2026. C'est en 2027 que l'emploi devrait montrer des taux de croissance au-delà des 2%. Cette progression peut être en partie due au décalage intrinsèque qui existe entre la reprise de l'activité économique et ses répercussions sur le marché du travail ainsi que la rétention des travailleurs opérée par les entreprises au vu des perspectives de reprise de l'activité.

### **Des finances publiques saines et largement meilleures que prévu**

Concernant les finances publiques, le Luxembourg bénéficie d'une situation budgétaire très favorable, avec un faible niveau de déficit, un excédent courant conséquent et une trajectoire d'endettement en déclin à moyen terme. L'amélioration réelle dépasse très probablement les prévisions actuelles, qui tendent à être très conservatrices. De fait, les prévisions de déficit pour les administrations publiques en 2024 ainsi que pour les années à venir pourraient même aboutir à des excédents, compte tenu du caractère traditionnellement pessimiste des estimations et de l'effet de base induit par des résultats budgétaires de 2024 probablement considérablement plus positifs qu'estimés, qui amélioreront les résultats pour les années suivantes.

Dans ce contexte, la CSL estime qu'une politique budgétaire active et ambitieuse est non seulement possible, mais nécessaire. Étant donné les incertitudes économiques et les défis liés aux transitions écologique et numérique, des investissements significatifs sont indispensables pour préparer le pays aux évolutions futures. Par ailleurs, les tensions structurelles au niveau du logement, la persistance des inégalités et la nécessité de renforcer les systèmes de sécurité sociale justifient une intervention accrue de l'État. Dans ces conditions, la pérennisation de l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) s'avère inadaptée et même contre-productive en matière de gestion budgétaire. La CSL rejette cet outil qui a échoué au niveau européen et qui a été écarté au niveau de la gouvernance économique.

Il est également crucial de remettre en question certaines idées reçues sur l'austérité. Les augmentations de recettes publiques, qu'elles proviennent de réformes fiscales ou de nouvelles contributions, sont souvent vues comme du poison pour la compétitivité et un frein au bien-être économique – une vision trop simpliste qui fait abstraction de leur rôle positif dans l'investissement et la redistribution. De plus, les réductions de dépenses publiques sont rarement sans conséquence : chaque euro non dépensé par l'État représente une contraction des revenus pour d'autres agents économiques. Les dépenses publiques, loin d'être de simples coûts, jouent un rôle moteur en soutenant la croissance, les entreprises et les ménages.

### **Sécurité sociale insuffisamment financée par le budget de l'Etat, sauf du côté de la Mutualité des employeurs**

Dans le domaine de la sécurité sociale, plusieurs éléments dans le projet de budget méritent d'être signalés. Les comptes pour 2024 se sont améliorés considérablement, alors même que les indicateurs tels que l'emploi et les absences pour maladie se sont détériorés – signalant une fois de plus à quel

point les projections sont peu fiables et volatiles. En outre, la charge financière de la Mutualité des employeurs (MDE) continue de se transférer de manière croissante vers l'État, soulageant ainsi les employeurs de leur responsabilité (financière) de garantir des conditions de travail favorables réduisant les absences pour maladie. Il est crucial de rééquilibrer cette situation et de garantir une implication des syndicats dans la gouvernance de la MDE en tant que représentants des assurés-contribuables. De plus, le projet de budget sous avis avance de deux ans la date à laquelle les dépenses de la CNAP dépasseront les recettes en cotisations, une information qui n'a pas été communiquée aux partenaires sociaux par une autre voie.

Dans une situation de baisse du solde de la sécurité sociale, il devient d'ailleurs de plus en plus important de veiller à ce que les recettes des caisses respectives soient réservées à leur objectif principal (paiement des pensions, financement des soins de santé, etc.) plutôt que d'être allouées à d'autres frais annexes (frais du personnel, transferts vers d'autres institutions, maternité, etc.). Plus généralement, en cas de besoin, la CSL revendique que les recettes de la sécurité sociale soient augmentées plutôt que d'envisager une baisse quelconque au niveau des prestations.

Enfin, la CSL alerte sur un « piège de Maastricht » lié aux spécificités budgétaires luxembourgeoises : selon les normes comptables européennes, l'utilisation des réserves est interprétée comme un déficit, ce qui présenterait une image trompeuse de la situation budgétaire luxembourgeoise et pénaliserait le pays. En effet, la situation particulière du Luxembourg, a priori favorable et vertueuse, de constituer des réserves lorsque les recettes abondent, ne devrait pas être pénalisante et le recours aux réserves constituées à une fin précise ne devrait pas être traité de déficit dans la même manière qu'un financement par la dette.

### **Pour un changement de paradigme en matière fiscale**

Du côté de la politique fiscale, les éléments du présent projet de loi budgétaire reprennent les mesures du « paquet d'allègement » contenu dans le projet 8414, auxquelles s'ajoutent la hausse de certaines accises sur les tabacs et celle de la taxe carbone à 40 euros par tonne à partir de 2025. Notre Chambre salue la hausse compensatoire du crédit d'impôt CO<sub>2</sub> et formule néanmoins quelques remarques complémentaires sur la fiscalité qui sont en lien avec la politique budgétaire générale.

Si le gouvernement ne baisse certes pas les dépenses courantes, il en réduit la voilure, celles-ci progressant bien moins vite que les recettes courantes, ce qui entraîne un excédent en forte progression (plus de 10 milliards cumulés de 2023 à 2028) et un ratio des dépenses au PIB ne faisant que diminuer au fil des années. Ceci suscite l'interrogation sur la véritable ambition du budget des dépenses, par rapport à celle affichée dans le discours, de soutenir au maximum le développement économique et social. En outre, force est de constater que les ambitions en matière de taux d'investissements en rapport au PIB ne collent pas nécessairement à la réalité matérielle depuis 2014, où l'on observe un décalage entre les investissements réalisés et les investissements annoncés dans les projets de budget, jusqu'à 20%. La question qui découle de ces ambitions réduites dans les faits par rapport aux annonces d'un budget de dépenses ambitieux et à haut niveau est la suivante : aident-elles à corriger l'écart continu de production négatif pour pousser la croissance jusqu'à son potentiel et créent-elles un manque à gagner chronique en matière de PIB ?

Il convient de dépenser plus et plus vite non pas seulement pour obtenir des gains économiques complémentaires, mais aussi pour répondre à tous les défis posés par la polycrise durable à laquelle font face le Luxembourg et l'Europe. Et l'on peut se demander si la gouvernance (ou le carcan) économique européenne est à la hauteur des enjeux, en ce compris sur les questions des droits sociaux, des conditions de vie ou de la survie de nos démocraties. Si le Luxembourg prenait à l'avenir sa part proportionnelle des investissements supplémentaires par année, par exemple, récemment évalués par Monsieur Mario Draghi, cela serait revenu à devoir doubler les investissements totaux de l'Administration centrale en 2024, pour un total de 7,4 milliards d'euros sur un an et, par ailleurs, à autant de déficit public creusé et soumis à l'amende européenne, puisque la règle d'or de l'investissement public n'est pas retenue dans la nouvelle gouvernance.

Cet impératif surinvestissement devient en vérité la norme, l'investissement normal nécessaire des prochaines décennies, qui ne manquera pas d'exercer par ailleurs des effets de second tour positifs sur la croissance effective du Luxembourg, qui seront d'autant plus grands que l'ensemble de l'Union procédera dans le même temps aux investissements nécessaires. Or, avec le regain d'attention portée aux politiques budgétaires restrictives dans le cadre de la nouvelle gouvernance européenne, la

nécessaire dynamisation des investissements publics en vue de relever les défis des transitions en cours, de renouvellement des infrastructures ou de souveraineté européenne est une idée de plus en plus lointaine ; ce sont pourtant des capacités communes d'investissements qui s'imposeraient à travers, par exemple, un Trésor européen visant à appliquer la règle d'or des finances publiques, dans la continuité des outils mis en place après la crise de la covid-19 (Next Generation EU Recovery Fund, voire le Mécanisme européen de stabilité qui pourrait être réorienté).

Concernant plus spécialement les éléments de politiques fiscales, la CSL rejette la baisse du taux d'imposition des entreprises et demande un meilleur équilibre entre imposition du capital et du travail. Elle approuve en revanche le logique ajustement des impôts sur les ménages. Ceux-ci ont subi pendant de trop longues années la progression à froid de l'imposition de leurs revenus. En outre, même dans une économie aussi ouverte qu'au Luxembourg, la consommation des ménages est essentielle dans la contribution à la croissance économique : avec un tiers de la croissance totale entre 2000 et 2022, les dépenses de consommation finale des ménages contribuent à la croissance dans le même ordre de grandeur que le commerce extérieur.

La CSL rejette à nouveau le « double standard » d'un tapis rouge fiscal déroulé pour les impatriés tandis que les frontaliers résidant en Allemagne subissent les foudres fiscales sur leurs heures supplémentaires avec l'appui, l'aval et l'assentiment des autorités luxembourgeoises.

Si elle salue toute mesure fiscale (classe 1a, CISSM, CIM, adaptation linéaire) qui peut bénéficier, au-delà des catégories modestes de ménage, à toute une couche moyenne de revenus, il n'en reste pas moins que le succès de cette offensive ne dépendra pas de cette seule action fiscale, aussi déterminée soit-elle, mais de l'évolution de la distribution générale des revenus, le risque de pauvreté – et les inégalités – étant quantifié de manière non pas absolue, mais bien relative. Et les conventions collectives sont justement un outil efficace pour tenter de contrôler cette distribution générale des revenus du travail et, donc, de réduire les écarts relatifs.

Notre Chambre ne cautionne nullement la mauvaise, voire la non-transposition de la directive européenne relative au salaire minimum adéquat, concernant notamment le volet des conventions collectives. Elle dénonce les tentatives du présent gouvernement, par l'intermédiaire de son ministre du Travail et de l'Emploi, de retirer le droit reconnu aux syndicats de salariés depuis 1965 de négocier ces conventions collectives, d'affaiblir, si pas détruire le modèle social luxembourgeois qui repose en partie sur ce pilier des conventions collectives et, par là même, de déréguler le système de fixation des salaires luxembourgeois avec pour conséquence une aggravation des inégalités. Cette attitude n'est malheureusement pas spécifique, puisque les velléités du gouvernement sur le plan de la réforme du système de pension par la baisse des prestations auront aussi pour conséquence l'appauvrissement des retraités.

Il importe, par conséquent, de vérifier au Luxembourg comment les revenus primaires peuvent être rendus plus égaux au sein des entreprises afin de connaître une distribution de revenus mieux équilibrée. Il s'avère donc nécessaire que le nombre de salariés couverts par une convention collective augmente afin de pouvoir améliorer leurs conditions salariales et leurs conditions de travail de manière plus générale, ce qui contribuerait par ailleurs aussi à remplir l'objectif européen.

C'est pourquoi le rôle des syndicats et, par eux, des conventions collectives importent tant dans la lutte contre la pauvreté au travail et des ménages monoparentaux que le gouvernement annonce vouloir combattre.

### **Plus d'efforts sont nécessaires pour améliorer la situation sociale**

Pour ce qui regarde la situation sociale du pays, le projet de budget 2025 du Gouvernement se veut inclusif par le soutien aux populations vulnérables, notamment les personnes handicapées, les plus démunies, les personnes âgées et les ressortissants étrangers. Selon le Gouvernement, les mesures proposées devraient améliorer le sort des résidents luxembourgeois. Pourtant on observe que la situation économique et sociale des personnes les plus vulnérables se détériore au fil des ans.

Au Luxembourg, le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale est particulièrement lié au risque de pauvreté monétaire : environ 122 450 personnes sont en situation de risque de pauvreté monétaire, soit 18,8% de la population, autrement dit, une personne sur cinq. Le taux de risque est plus élevé que celui des pays voisins, une tendance qui persiste depuis plusieurs années.

Le Luxembourg fait face à des défis importants en matière de pauvreté monétaire, notamment pour les femmes, les jeunes adultes, les ménages monoparentaux et les travailleurs pauvres. Ces tendances mettent en lumière la nécessité d'interventions politiques adaptées pour soutenir les groupes les plus vulnérables et garantir un accès équitable aux ressources économiques et sociales et contrer ces évolutions négatives, en ce compris en matière de distribution primaire des revenus au sein des entreprises. Les jeunes adultes, les monoparentaux et les travailleurs pauvres devraient être une priorité pour les décideurs politiques, car le Luxembourg est mauvais élève en la matière comparé aux pays de la zone euro et ceci depuis de nombreuses années !

Selon la Chambre des salariés, en plus des mesures proposées dans le projet de budget, les questions des prestations familiales, des pensions de vieillesse, du salaire minimum, de l'accueil gérontologique et du sort des monoparentaux doivent être traitées et faire partie intégrante de la politique sociale inclusive souhaitée par le Gouvernement.

Aussi la CSL insiste-t-elle sur l'urgence et la nécessité d'un plan d'action de lutte contre la pauvreté, qui inclut des mesures préventives et curatives, élaborées en collaboration avec la société civile et accompagnées d'un investissement budgétaire adéquat. Une étude d'impact préalable et une évaluation des mesures mises en place sont également recommandées pour assurer l'efficacité d'un tel plan.

### **Investissements : écarts massifs entre annonces et réalisations, notamment au niveau du logement et de la transition écologique**

Sur la question des investissements publics, les projections du budget du Luxembourg pour 2024-2028 montrent une hausse continue des investissements publics, atteignant 4,6 milliards d'euros en 2028. Cependant, les objectifs passés ont souvent été en deçà des prévisions, et l'effort public reste bien en dessous de celui du secteur privé en proportion du PIB. Ainsi, par rapport aux prévisions effectuées dans le cadre de l'exercice budgétaire précédent, force est de constater que le gouvernement semble avoir réduit les ambitions dans certains domaines d'investissement. Sur la période 2025 à 2027, les investissements en matière de logement et ceux dédiés à la santé devraient être 100 millions d'euros inférieurs aux prévisions retenues dans le cadre du projet de budget pluriannuel pour 2024 à 2027.

Au sujet de la crise du logement, la CSL soutient la réduction temporaire de 50% des droits d'enregistrement et de transcription en faveur des acquéreurs-occupants. Nous sommes toutefois d'avis qu'il faut éviter d'accorder des avantages fiscaux supplémentaires aux investisseurs, mesures régressives qui profitent de facto exclusivement aux plus aisés et qui risquent de renforcer les inégalités patrimoniales. De plus, les droits d'enregistrement étant bien moins élevés dans le cas des VEFA, nous ne sommes pas convaincus que la mesure ait l'effet escompté sur le nombre d'achats de tels logements par les investisseurs et que nous risquons plutôt de créer un effet d'aubaine en accordant des avantages fiscaux à des personnes qui auraient de toute façon investi dans l'immobilier résidentiel. Il serait préférable d'investir ces fonds dans l'achat ou la création de logements publics abordables.

Nous soulignons également qu'une réforme fondamentale de l'imposition des terrains à bâtir retenus du marché est la clé de voûte d'une augmentation structurelle et durable de la production de logements. Par ailleurs, nous réclamons que le volet « plafonnement des loyers » de la loi relative au bail à usage d'habitation soit enfin adapté à la réalité socioéconomique d'aujourd'hui, réforme visant en premier lieu à réaligner l'évolution des loyers sur celle du pouvoir d'achat des locataires.

Bien que le budget du ministère du Logement soit en hausse en 2025 par rapport à 2024, nous regrettons que le projet relatif à la programmation financière pluriannuelle 2024-2028 prévoie une forte révision à la baisse des investissements futurs dans le logement abordable par rapport à la pluriannualisation précédente. Cette évolution beaucoup moins dynamique se confirme tant au niveau des dépenses en capital du ministère qu'au niveau des dépenses (ajustées ou non) du Fonds spécial pour le logement abordable. À titre d'exemple, alors que le plan pluriannuel 2023-2027 prévoyait une augmentation des dépenses annuelles du Fonds jusqu'à 700 millions d'euros en 2027, le plan actualisé table sur une stagnation des dépenses annuelles autour de seulement 500 millions d'euros à partir de 2026.

Vu l'accentuation continue de la crise du logement, qui rend indispensable une forte accélération de la construction de logements publics abordables, et compte tenu du fait que le gouvernement a fait de la promotion du logement abordable une priorité politique, une telle révision à la baisse des investissements futurs dans le logement abordable est incohérente et incompréhensible.

Face au retrait temporaire des investisseurs, il s'agit en effet d'une réelle opportunité pour investir massivement dans l'acquisition de projets et d'augmenter ainsi la part du logement public dans le parc

immobilier résidentiel. De manière générale, il faut éviter à tout prix que l'assainissement des finances publiques se fasse au détriment d'une multiplication des efforts au niveau du développement du logement abordable, véritable vecteur d'une société inclusive et équitable.

À propos d'une transition verte qui doit être inclusive et socialement équitable, les dernières données sur l'évolution des émissions nationales de gaz à effet de serre (GES) montrent que le Luxembourg doit introduire des mesures supplémentaires pour atteindre ses objectifs environnementaux ambitieux d'ici 2030. Ceci est particulièrement vrai pour les objectifs sectoriels : le bilan provisoire des émissions de GES en 2023 indique que le Luxembourg ne parvient déjà aujourd'hui plus à respecter certaines trajectoires sectorielles, notamment dans le secteur « bâtiments résidentiels et tertiaires ». Or, ce retard risque de gagner en ampleur à moyen terme pour plusieurs raisons : prix de construction élevés, impact tardif des taux d'intérêts élevés des dernières années, trajectoire extrêmement ambitieuse de réduction des émissions de GES dans ce secteur (-64% jusqu'en 2030).

Compte tenu du niveau durablement et significativement plus élevé des prix énergétiques et du poids croissant de la fiscalité environnementale à effet régressif, intégrer un logement à faible performance énergétique devient de plus en plus un risque financier. Pire encore, cette évolution pèse particulièrement sur les ménages à bas revenus, étant donné que les dépenses énergétiques consomment une plus grande partie de leur revenu disponible et que les ménages moins aisés sont plus susceptibles de résider dans un logement à faible performance énergétique.

Face au risque d'une hausse continue du niveau de précarité énergétique, la décarbonation des logements habités par des ménages moins aisés est la pierre angulaire d'une transition inclusive et équitable, et il est indispensable que les mesures nationales existantes soient tonifiées davantage par la dépense publique et que des mesures supplémentaires ciblées soient introduites afin de permettre à l'intégralité de la société de participer à ce processus de décarbonation. En ce qui concerne le programme de dépenses du Fonds climat et énergie, la CSL déplore la stagnation à moyen terme des investissements « nationaux » (« Klimabonus Wunnen », « Klimabonus Mobilitéit »), qui ne représentent malheureusement qu'un tiers des dépenses du Fonds.

Afin de dynamiser l'assainissement énergétique des logements détenus ou intégrés par des ménages modestes, plusieurs mesures doivent être mises en œuvre : réintroduction du prêt climatique à taux zéro et augmentation du montant maximum pouvant être subventionné, renforcement du volet social (le « Topup social ») du régime « Klimabonus Wunnen » en élargissant le cercle des bénéficiaires éligibles et en augmentant les taux de majoration, l'introduction d'un mécanisme de préfinancement des aides étatiques, la promotion de la rénovation « en bloc » de zones urbaines.

Luxembourg, le 14 novembre 2024

*Pour la Chambre des salariés,*

*Le Directeur,*  
Sylvain HOFFMANN

*La Présidente,*  
Nora BACK



