

**N° 8080<sup>13</sup>**

**N° 8081<sup>10</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2022-2023

---

**PROJET DE LOI**

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat  
pour l'exercice 2023 et modifiant :**

- 1° la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931  
(« Abgabenordnung ») ;**
- 2° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur  
le revenu ;**
- 3° la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la  
valeur ajoutée ;**
- 4° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget  
des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice  
1999 ;**
- 5° la loi modifiée du 23 décembre 2005 portant introduction  
d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts  
produits par l'épargne mobilière ;**
- 6° la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide  
sociale ;**
- 7° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits  
d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergé-  
tiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés,  
l'alcool et les boissons alcooliques ;**
- 8° la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les orga-  
nismes de placement collectif ;**
- 9° la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la  
sécurité civile ;**
- 10° la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds  
spécial de soutien au développement du logement ;**
- 11° la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte Logement 2.0**

**PROJET DE LOI**

**relative à la programmation financière pluriannuelle  
pour la période 2022-2026**

\* \* \*

## **AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS**

(15.11.2022)

### **RESUME STRUCTURE**

#### **Des finances publiques largement impactées par la pandémie et la crise énergétique**

Au niveau des finances publiques, le défi du Gouvernement consistera à trouver le juste équilibre entre, d'un côté, la stabilisation de l'économie et le soutien à la population fragilisée, et, de l'autre côté, la maîtrise des dépenses publiques, compte tenu de l'objectif de limiter l'impact des multiples crises sur la dette publique. Dans un contexte qui demeure très incertain, il est donc impératif d'éviter le pire pour les ménages et les entreprises. Cet exercice d'équilibriste ne doit pas mettre en péril la politique ambitieuse d'investissement du Gouvernement comme tout retard en matière d'infrastructures risque de porter préjudice au développement économique.

#### **Les finances publiques sur une trajectoire inquiétante**

Depuis 2020, le Gouvernement n'a d'autre choix que de gérer la situation de poly-crise avec ses répercussions très significatives sur les finances publiques. Pour l'année 2023, il estime que le solde de l'Administration centrale se détériore de 1,5 milliard pour atteindre un déficit de 2,8 milliards d'euros. D'après les prévisions de la programmation financière pluriannuelle, le solde devrait rester déficitaire sur toute la période 2022-2026.

Il faut noter qu'au vu de la situation actuelle, le Gouvernement est toujours confronté à de majeures incertitudes comme la guerre en Ukraine et par ricochet la crise énergétique. Même s'il a réagi en prenant notamment avec le « Solidaritétspak 2.0 » des mesures destinées à atténuer l'inflation, qui a atteint des niveaux historiques, l'impact définitif de ces mesures sur l'échelle mobile des salaires reste incertain. Dans ce contexte, le STATEC a récemment annoncé une révision à la hausse de ses prévisions d'inflation pour l'année 2023, montrant qu'il devient de plus en plus probable que les mesures décidées n'aient pas les effets escomptés et que le Gouvernement devra compenser l'échéance d'une tranche indiciaire supplémentaire en 2023. Ce surcoût, qui n'a pas été budgétisé va avoir un impact non-négligeable sur les finances publiques.

Par conséquent, la Chambre des Métiers demande au Gouvernement d'inscrire l'engagement de la compensation d'une éventuelle troisième tranche indiciaire, prévue par l'accord tripartite, dans la loi budgétaire à travers des amendements gouvernementaux.

Contrairement à l'enveloppe financière destinée à lutter contre les effets de la pandémie, qui a été largement surestimée, le budget alloué aux mesures visant à contrer la crise énergétique risque d'être insuffisant. A côté de la compensation d'une 3e tranche indiciaire, les dépenses publiques pourraient être révisées à la hausse s'il s'avérait nécessaire de prolonger les mesures de l'accord tripartite au-delà de 2023. Afin d'endiguer la progression de ces dépenses extraordinaires et d'inciter en même temps les ménages à économiser plus d'énergie, la Chambre des Métiers estime que le frein à la hausse des prix du gaz, de l'électricité et du gasoil, auraient pu être limité à un certain seuil de la consommation de l'année 2021 (p. ex. 80%).

Pour l'année 2024, le STATEC table sur une inflation entre 2,5% et 8,4%. Dans ce dernier scénario, et sans intervention étatique, les chefs d'entreprise devraient assumer 3 tranches indiciaires supplémentaires en 2024, une situation économiquement intenable.

#### **Augmentation de la dette publique : un mal incontournable en période de crise**

Sur la période 2019-2026, la dette publique passe prévisiblement de près de 14 milliards d'euros à plus de 27 milliards. L'État est obligé d'avoir recours à l'emprunt afin de financer les déficits consécutifs de l'Administration centrale sur les années 2020 – 2026 (« permacrise ») dont le montant cumulé s'élèverait à 13 milliards d'euros au total.

La Chambre des Métiers peut néanmoins approuver la politique expansionniste du Gouvernement consistant dans le recours à la dette en cette période difficile, alors qu'il s'agit d'éviter à la fois des pertes massives de pouvoir d'achat dans le chef des ménages les plus touchés et une vague de faillites de la part d'entreprises n'arrivant pas à juguler l'impact des crises. Ces facteurs conduisent évidemment à une hausse exceptionnelle des dépenses.

En même temps, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il est important que l'État réalise son programme d'investissement pour préparer l'économie de demain – un programme qui pourrait être étendu sur certains volets comme p. ex. les investissements dans la transition énergétique.

### **L'inflation met-elle en péril la politique d'investissement ambitieuse ?**

Concernant la politique d'investissement du Gouvernement, et si la Chambre des Métiers approuve les augmentations des dépenses dans ce domaine, elle estime cependant qu'une grande partie de cette croissance fulgurante est simplement imputable à l'évolution des prix. Par conséquent, il est opportun d'analyser l'évolution des investissements réels (en volume). Ainsi, même si ceux-ci progressent de 12,4% en 2022, l'indice des prix à la construction a augmenté de 13,9%, ce qui pourrait pointer en direction d'un recul du volume d'investissement. En période d'inflation élevée, la hausse des investissements devrait suivre la marche, afin que l'État puisse continuer à investir en volume au moins autant que sur les années précédentes.

### **Après les crises ... la consolidation des finances publiques**

S'il est clair que les déficits récurrents et l'augmentation de la dette ne sont pas soutenables à terme, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il s'agit de consolider les finances publiques, une fois les crises actuelles surmontées. Il est également un fait qu'une telle consolidation aurait été facilitée par la constitution de réserves financières. Concernant les possibles pistes à suivre, elle estime opportun d'analyser les transferts sociaux pour les lier, dans la mesure du possible à des critères sociaux comme le revenu des ménages. En guise d'exemple, on peut notamment citer la gratuité des livres scolaires, des cantines scolaires et de l'éducation non-formelle.

Cette politique de la « gratuité » de certains services devrait être repensée selon la Chambre des Métiers comme il s'agit d'une politique de redistribution sous-optimale car non-ciblée sur la population fragilisée. En réalité, ces mesures présentées comme étant gratuites doivent être financées par le biais des deniers publics. Par ailleurs, la chambre professionnelle est d'avis que l'extension de l'offre de services gratuits risque de créer une mentalité d'assistantat auprès de la population.

Afin d'assainir les finances publiques à moyen terme, le Gouvernement devrait également s'attacher à ce que les coûts de fonctionnement de l'État (rémunération des salariés, consommation intermédiaire) progressent de façon plus modérée. Même si la Chambre des Métiers est consciente que le besoin de recrutement de la fonction publique est en partie justifié à cause de l'augmentation de la population etc., elle est d'avis que des économies peuvent être réalisées à travers une digitalisation plus poussée (p. ex. administrations fiscales, sécurité sociale/santé, demandes d'aides / subventions) et une simplification des procédures administratives, digne de ce nom. En considérant que depuis 2019, plus d'un emploi salarié sur trois a été créé auprès des administrations et autres services publics, la Chambre des Métiers estime que leur efficacité pourrait être augmentée en liant la rémunération des agents publics à leur performance.

Cet exercice de consolidation est nécessaire afin de garder une marge de manœuvre pour financer entre autres la lutte contre le changement climatique qui mobilisera des moyens budgétaires importants

Par ailleurs, la Chambre des Métiers estime nécessaire des réformes dans le domaine de la sécurité sociale afin de garantir le financement des retraites sur le long terme. Elle regrette dans ce contexte que malgré une baisse du solde de la Sécurité sociale de 1,9% à 0,9% du PIB sur la période 2019-2026, le sujet de la soutenabilité des finances publiques n'a pas été abordé ces dernières années. Or, comme elle l'a déjà thématiqué à d'itératives reprises, le vieillissement progressif de la population conduira inévitablement à des déséquilibres au niveau du financement des pensions en particulier, alors que les dépenses en matière de maladie et de soins augmenteront en parallèle.

### **Les accents de la politique budgétaire en 2023 : quid de la réforme fiscale d'envergure ?**

Selon le Gouvernement, le coût induit par la gestion des crises a enlevé la marge de manœuvre nécessaire pour réaliser une réforme fiscale d'envergure. En effet, cette dernière induirait une moins-value de recettes fiscales qui devrait, dans la situation budgétaire actuelle, être financée à travers la dette. Celle-ci risquerait ainsi de franchir la limite auto-proclamée de 30% du PIB. Il faut par ailleurs

noter que l'environnement macroéconomique reste très incertain en raison de la guerre en Ukraine, les effets de la pandémie sur les chaînes d'approvisionnement et la politique monétaire des banques centrales. Dans un tel contexte, une réforme fiscale d'envergure est pour la Chambre des Métiers inopportune. Par ailleurs, une simple adaptation du barème de l'impôt à l'inflation n'apporte guère d'augmentation du pouvoir d'achat à la population la plus vulnérable et en même temps la plus touchée par la crise énergétique.

Selon la Chambre des Métiers, et contrairement à d'autres branches économiques, l'impact des mesures visant à stimuler la **compétitivité** restera assez limité sur l'Artisanat comme le régime d'impatriés et celui de la prime participative n'est pas très adapté à ce secteur. Néanmoins, le besoin en main-d'œuvre ne risquera pas de diminuer, tout au contraire, certains secteurs, comme le génie technique du bâtiment (électriciens et installateurs chauffagistes) n'arrivent pas à suivre la demande (photovoltaïque, pompe à chaleur).

Au niveau du **logement**, la Chambre des Métiers se pose des questions concernant l'efficacité des mesures présentées pour réduire les tensions sur le marché immobilier. Selon elle, une implication poussée du secteur privé est nécessaire pour augmenter l'offre de logements (locatifs) abordables.

La Chambre des Métiers ne peut qu'approuver le soutien du Gouvernement en vue de la **transition énergétique**, comme la baisse du taux de la TVA sur les installations photovoltaïques et sur la réparation d'appareils ménagers, ainsi que l'investissement dans l'installation de bornes électriques. Elle accueille également favorablement les investissements dans les transports publics.

### **Faciliter le développement durable en accompagnant les entreprises pour accélérer le passage vers une économie résiliente**

L'Artisanat luxembourgeois est à la fois un acteur important et incontournable dans la transition vers une économie verte et circulaire et un bénéficiaire d'une utilisation plus efficace et durable des ressources. Le nouveau modèle économique, axé davantage sur la production durable et l'utilisation efficace de l'énergie, la prévention de déchets et la réutilisation de produits et de matières premières secondaires, pourra contribuer à une revalorisation de l'Artisanat, dont le savoir-faire traditionnel et la flexibilité seront essentiels. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers propose la mise en place d'un cadre propice afin de faciliter le développement durable des entreprises artisanales.

De prime abord, il s'agit d'accompagner les entreprises dans leurs propres démarches de décarbonation par des **instruments forts pour conseiller, informer et sensibiliser les PME**.

Le **Pacte Climat pour entreprises**, initiative annoncée dans l'accord de coalition de 2018 et qui sera mis en place d'ici fin novembre 2022, sera doté d'une forte gouvernance en regroupant toutes les parties prenantes publiques et privées. La Chambre des Métiers félicite le Gouvernement pour cette démarche concertée et elle est d'avis que ce pacte devrait constituer l'élément principal et de référence pour informer les entreprises en matière de décarbonation. Tout en employant une approche sectorielle, des solutions innovantes et efficaces pourraient être promues.

A côté du Pacte climat entreprises, il y a lieu de renforcer les services de conseil de l'Artisanat, tel que le **service eHandwerk de la Chambre des Métiers**, qui a vocation à transporter de manière proactive l'information au sein des quelques 8.000 entreprises artisanales, afin de promouvoir l'approche RSE et faciliter ainsi le développement durable.

Investir dans l'économie de demain passe aussi par la mise en place d'un cadre législatif et réglementaire attractif au niveau des aides à l'attention des PME (par ex. de nouveaux outils de financement avec prêts à taux zéro, des garanties bancaires, la refonte de la loi relative à un régime d'aide à la protection de l'environnement, etc.).

En second lieu, pour faciliter le développement durable des entreprises artisanales, un renforcement du soutien pour accompagner les entreprises artisanales dans leurs démarches de digitalisation et d'innovation serait de mise. La création d'un « **FabLab / MakerSpace PME** » permettrait aux petites et moyennes entreprises d'essayer les nouvelles technologies avant d'investir, selon le principe « *test before invest* ». Un tel laboratoire national d'innovation sera utile, aussi bien pour les entreprises productrices souhaitant investir dans des nouvelles technologies (robots, automatisation, etc.) que pour les entreprises voulant revoir leurs processus internes ou leur modèle d'affaires.

Enfin, afin de stimuler la mise en place d'une réelle **économie circulaire** au Luxembourg, il est proposé d'instaurer un cadre de mesures incitatives. Un taux de TVA super-réduit de 3% à tous les

services de réparation combiné à une prime de réparation nationale auront vocation à augmenter considérablement la demande d'une réutilisation de produits. La nouvelle prise de conscience des entreprises d'agir de manière plus économe en ressources et de produire de façon circulaire doit évidemment être soutenue fortement avec des services de conseil multisectoriels et des accès faciles à la recherche et aux instruments de financement.

### **Implémentation efficiente de la future « stratégie nationale des compétences » et de la roadmap existante « attraction et rétention de talents »**

La double transformation écologique et digitale en cours combinée à la pénurie persistante en main-d'œuvre qualifiée entraîne des défis majeurs pour les PME de l'Artisanat en matière de recherche de compétences ciblées. Ainsi, le fait de disposer de ressources nécessaires en termes de salariés qualifiés représente aujourd'hui un facteur déterminant de la compétitivité des entreprises, en particulier des PME artisanales qui jouent un rôle moteur en termes de dynamique économique et de création d'emplois.

Or, les entreprises artisanales peinent à trouver le personnel qualifié dont elles ont besoin pour couvrir leurs besoins en compétences. Par ailleurs, dans leurs efforts d'attraction et de rétention de talents, les PME se trouvent confrontées à une situation de concurrence extrêmement rude de la part du secteur public et d'autres branches.

L'urgence d'efforts politiques plus vastes en matière de formation initiale et continue est de mise, au vu notamment des évolutions démographiques défavorables qui se dessinent dans certaines des entités territoriales de la Grande Région et qui devraient significativement ralentir l'attraction d'une nouvelle force de travail transfrontalière dans les proportions connues les deux dernières décennies.

Vu les besoins considérables de salariés qualifiés, il importera que le système d'enseignement national et plus spécifiquement la formation professionnelle génèrent à l'avenir plus de jeunes qualifiés intéressés par une carrière dans l'Artisanat.

L'attractivité de l'Artisanat luxembourgeois se traduit dès lors à travers la **mise en œuvre du principe de l'apprentissage et de l'orientation tout au long de la vie** (« **Lifelong learning and orientation** ») pour tous les salariés – quel que soit leur âge.

Par référence aux défis liés au développement des compétences d'avenir, sujet discuté dans le cadre du « Skillsdësch » et de l'étude OCDE (en phase de finalisation), qui devrait proposer des recommandations en vue d'une stratégie nationale des compétences, il est capital pour une entreprise de pouvoir compter sur des salariés compétents et ceci de manière continue.

Dès lors, il est primordial de soutenir les entreprises dans le développement des compétences techniques et professionnelles nécessaires à leur fonctionnement et leur éclosion. Une telle approche permet également de garantir l'employabilité future des salariés, que ce soit par une montée en compétences des salariés (« upskilling ») ou une requalification de ces derniers (« reskilling »).

Face au manque accru de main-d'œuvre, au déficit d'employabilité de bon nombre de demandeurs d'emploi en comparaison avec les besoins du marché du travail et aux lacunes du système d'enseignement, le **développement de la formation (tant initiale que continue) ainsi que des compétences d'avenir** constitue le défi futur principal du Luxembourg.

La Chambre des Métiers propose dès lors 3 axes de développement stratégiques qui devraient aboutir à des mesures ayant un impact budgétaire pluriannuel.

En premier lieu, **l'attractivité de l'apprentissage** au Luxembourg devrait être boostée entre autres par le renforcement massif d'actions de promotion auprès des différents publics-cibles (jeunes, parents, entreprises, grand-public, ...), le développement de nouveaux « modèles d'apprentissage » (tels que l'apprentissage en cours d'emploi ou l'apprentissage parallèle « BAC-DAP »), la création d'un « Fonds pour la promotion de l'apprentissage » nouveau doté par le Fonds pour l'emploi (afin d'accroître la « visibilité » de l'apprentissage), la prise en charge intégrale des indemnités d'apprentissage par ce nouveau fonds et la réforme du système de la prime d'apprentissage (suivant avancement/mérite des apprentis).

En deuxième lieu, le **système de l'orientation scolaire et professionnelle** devrait faire l'objet d'un réajustement fondamental.

La Chambre des Métiers plaide pour une **augmentation des moyens consacrés au cofinancement de la formation continue en entreprises**, régime qui doit être revalorisé. Il s'agira de pousser une

approche pérenne d'anticipation des besoins en formation et des plans de formations auprès des PME. Dès lors, la création d'une « structure d'accompagnement individuel » surtout pour les petites entreprises sera essentiel à l'avenir afin de les informer sur les outils et démarches. Au niveau du cofinancement, il importera d'augmenter le potentiel de cofinancement pour les entreprises occupant entre 10 et 249 salariés ainsi que pour des formations cibles dans les domaines « digitalisation » et « RSE / développement durable ».

Il importera à l'avenir de viser la **mobilisation de toutes les ressources humaines potentielles dans le contexte « attraction et rétention de talents »**. Même si l'environnement fiscal et les charges sociales constituent des avantages compétitifs considérables en matière d'attraction et de rétention des talents, ces éléments à eux seuls sont désormais insuffisants pour continuer à attirer les bons profils.

Or, le Luxembourg a perdu du terrain dans la « guerre des talents » face aux autres pays, notamment limitrophes (cf. Allemagne), tant au niveau du coût de la vie ainsi qu'au niveau de l'environnement de travail. Ainsi, il sera déterminant de définir clairement des « vecteurs de performance » qualitatifs à décliner dans la feuille de route pour l'élaboration d'une stratégie nationale d'attraction, de développement et de rétention des talents « Luxembourg Talents Hub ».

Par conséquent, la Chambre des Métiers préconise prioritairement le développement d'une véritable « stratégie nationale d'attraction des talents par secteur (e.a. Artisanat) », une réforme des conditions d'accès au marché de l'emploi pour les ressortissants de pays tiers, avec à la base une abolition du « test marché » pour tous les métiers (à l'image de ce qui est pratiqué en Allemagne et non seulement pour les « métiers en pénurie ») ainsi qu'une accélération de la procédure auprès de l'immigration

\*

#### TABLE DES MATIERES

Résumé structuré – Des finances publiques largement impactées par la pandémie et la crise énergétique	2
Les finances publiques sur une trajectoire inquiétante	2
Augmentation de la dette publique : un mal incontournable en période de crise	2
L'inflation met-elle en péril la politique d'investissement ambitieuse ?	3
Après les crises ... la consolidation des finances publiques	3
Les accents de la politique budgétaire en 2023 : quid de la réforme fiscale d'envergure ?	3
Faciliter le développement durable en accompagnant les entreprises pour accélérer le passage vers une économie résiliente	4
Implémentation efficiente de la future « stratégie nationale des compétences » et de la roadmap existante « attraction et rétention de talents »	5
1. Des finances publiques largement impactées par la pandémie et la crise énergétique	7
1.1. Impact des crises sur les finances publiques	7
1.2. Des recettes en forte augmentation en 2021	10
1.3. L'Administration centrale en 2023 : la crise énergétique laisse des traces profondes	13
1.4. La crise énergétique maintient un climat d'insécurité en 2023 et au-delà	21
1.4.1. Administration publique	22
1.4.2. Administration centrale	23
1.4.3. L'inflation met-elle en péril la politique d'investissement ambitieuse ?	32
1.4.4. Sécurité sociale	35

1.4.5. Administrations locales	35
1.4.6. Dette publique	36
1.5. Après les crises ... la consolidation des finances publiques	37
1.6. Accents de la politique budgétaire en 2023	38
2. Propositions concrètes sur la manière dont l'Artisanat pourra sortir renforcé de ces crises	39
2.1. Faciliter le développement durable en accompagnant les entreprises pour accélérer le passage vers une économie résiliente	39
2.1.1. Constats	39
2.1.2. Propositions	39
2.2. Implémentation efficiente de la future « stratégie nationale des compétences » et de la roadmap existante « attraction et rétention de talents »	42
2.2.1. « Formation et orientation tout au long de la vie » à la base de la future stratégie nationale des compétences	43
2.2.2. Augmentation de l'attractivité de l'apprentissage au Luxembourg	44
2.2.3. Modernisation du système de l'orientation scolaire	45
2.2.4. Création d'incitatifs nouveaux pour les apprentis (« nouvelle prime forfaitaire ») couplés à un nouveau schéma de financement des indemnités d'apprentissage	46
2.2.5. Implémentation d'une future stratégie nationale des compétences (« skills »)	46
2.2.6. Soutien accru de l'« accès collectif » à la formation continue au niveau des entreprises (cofinancement)	47
2.2.8. Attraction et fidélisation des talents « artisanaux » dans un contexte de pénurie aigüe de main-d'œuvre qualifiée	49
2.3. Développer l'offre de logements (abordables)	50
3. Conclusion	52

\*

## **1. DES FINANCES PUBLIQUES LARGEMENT IMPACTÉES PAR LA PANDEMIE ET LA CRISE ENERGETIQUE**

### **1.1. Impact des crises sur les finances publiques**

Avant d'examiner les chiffres-clés du projet de budget de l'État concernant l'exercice 2023, la Chambre des Métiers se propose d'analyser d'abord l'impact que la pandémie a eu sur les finances publiques pendant les années 2020, 2021 et 2022 et notamment les coûts des mesures destinées à lutter contre la crise.

#### **Constat : les budgets ont été établis avec beaucoup de prudence lors de la pandémie**

Dans ce contexte, il faut noter que les projets de budget des dernières années ont été tous établis dans une période d'incertitude majeure pendant laquelle les prévisions réalisées présentaient nécessairement une marge d'erreur significative. Ainsi, beaucoup d'informations importantes en vue d'estimer les évolutions futures ont été soit inexistantes, soit lacunaires (p.ex. date de la commercialisation d'un vaccin contre la COVID-19, émergence de nouvelles vagues ou de nouvelles souches du virus). Ceci a eu des impacts très variés sur l'économie et par ricochet, sur les finances publiques.

Si le STATEC tablait encore sur une diminution du PIB en volume de l'ordre de 6% pour l'année 2020 lors de sa prévision pour le budget 2021 (en octobre 2020), l'institut ne part actuellement « que » d'une récession de 0,8% pour l'exercice 2020. Le Luxembourg a visiblement limité la casse grâce notamment à une économie globalement résiliente, avec un secteur financier qui avait largement recours au télétravail pour assurer la continuité de ses activités. Les entreprises touchées par la crise ont pu bénéficier d'un arsenal d'aides étatiques mis en place par le Gouvernement. Nonobstant ce qui précède, la crise a également montré des lacunes dans ce filet de sécurité, comme le statut de l'indépendant qui a révélé sa précarité face à celui du salarié.

La révision à la hausse du PIB pour l'année 2020 s'est évidemment traduite par une nette amélioration des finances publiques. Selon le projet de budget de l'État, le solde de l'Administration centrale est revu à la hausse de près de 2 milliards d'euros. Au lieu d'un déficit prévisionnel de 5,1 milliards d'euros, l'exercice 2020 clôture avec un déficit de 3,1 milliards d'euros. En effet, avec un montant de 17,8 milliards d'euros, les recettes de l'Administration centrale sont de 1,1 milliard d'euros (6%) plus élevées que prévues.

Il faut cependant noter que cette révision ne résulte pas uniquement d'une sous-estimation des recettes mais aussi d'une surestimation des dépenses, notamment des mesures discrétionnaires qui n'ont pas été déboursées dans les proportions initialement prévues. En effet, les dépenses ont été revues à la baisse d'un montant de 836 millions d'euros.

### Les dépenses liées à la pandémie ont été largement surestimées

L'enveloppe budgétaire mise à disposition par le Gouvernement pour assurer le financement des mesures visant à contrer les effets de la pandémie s'élève à près de 11 milliards d'euros et se compose de quatre blocs distincts :

- 2.630 millions d'euros étaient dédiées au financement des mesures discrétionnaires ;
- 400 millions d'euros ont été budgétisées pour l'avance remboursable ;
- 4.590 millions d'euros correspondaient à des reports de paiements (impôts et cotisations sociales) ;
- 3.390 millions d'euros ont été allouées aux garanties bancaires de l'État en vue d'assurer l'accès au crédit aux entreprises en difficulté.

#### *Enveloppe budgétaire des dépenses liées à la pandémie et taux d'utilisation*

Unité : millions €

Mesures	Montants prévus	Montants payés en :			Total	En %
		2020	2021	2022		
Mesures discrétionnaires	2.630	<del>2.061</del> 1.522	746	123	2.391	91%
Avance remboursable	400	152	28	0	180	45%
Reports de paiement	4.590	532	8	0	540	12%
Garanties bancaires	3.390	Information non-disponible			355	10%
<b>Total</b>	<b>11.010</b>	<b>2.359</b>	<b>782</b>	<b>123</b>	<b>3.466</b>	<b>31%</b>

Source : Cour des comptes ; calculs : Chambre des Métiers<sup>1</sup>

Or, selon les données du 30 juin 2022 publiées par la Cour des comptes, seulement 31% de l'enveloppe globale a été réellement déboursée. Avec un taux d'utilisation de seulement 10% et 12% respectivement, les garanties bancaires et les reports de paiement ont eu un impact beaucoup plus restreint sur le budget de l'État que prévu. Par ailleurs, l'avance remboursable n'a été utilisée qu'à 45% du montant estimé au départ. Il faut aussi noter que ces trois blocs représentent dans leur grande majorité des dépenses récupérables pour l'État. Ce dernier peut donc recouvrir une grande partie des sommes déboursées.

<sup>1</sup> Cour des comptes, Rapport général pour l'exercice 2021, Rapport général de la Cour des comptes sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'État de l'exercice 2021 (public.lu)



Le dernier bloc, représentant les mesures discrétionnaires, comme les aides étatiques, le chômage partiel et autres dépenses en matière de gestion de la crise sanitaire, n'ont représenté que 24% de l'enveloppe totale. La part y dédiée a été utilisée à un taux de 91%, avec quelques positions qui ont largement dépassées leur budget. En guise d'exemple, on peut citer les dépenses en matière de gestion de la crise qui a utilisé plus que le double du montant prévu, mais aussi le Fonds de relance et de solidarité (158%) ou encore les mesures en faveur de l'éducation nationale (197%).

D'autres positions, comme les aides directes en faveur des entreprises et mesures pour soutenir l'investissement n'ont été utilisées qu'à moitié (43%). Le tableau ci-dessous montre le détail de toutes les catégories de dépenses discrétionnaires.

Le chômage partiel et structurel constitue avec un montant de 842 millions d'euros le plus grand poste, représentant près d'un quart des dépenses totales destinées à lutter contre la pandémie. En effet, le Gouvernement a versé une somme de 1.228 millions d'euros aux bénéficiaires, mais au 30 juin 2022, l'État avait recouvré 386 millions d'euros, correspondant à des remboursements de trop perçus.

*Pandémie : taux d'utilisation des mesures discrétionnaires*

*Unité : millions €*

<i>Mesures</i>	<i>Montants prévus</i>	<i>Total</i>	<i>En %</i>
Dépenses en matière de gestion de la crise sanitaire	240	482	201%
Avances remboursables en faveur des entreprises	400	180	45%
Aides directes en faveur des entreprises et mesures pour soutenir l'investissement	330	141	43%
Fonds de relance et de solidarité	200	315	158%
Aides sectorielles (culture, sport, tourisme, agriculture)	40	22	55%
Relance économique verte et durable	20	1	5%
Mesures en faveur de l'éducation nationale	30	59	197%
Mesures pour maintenir l'emploi : Chômage partiel et structurel	1.310	1.228 842	64%
Indemnités pécuniaires de maladie	160	182	114%
Congé pour raisons extraordinaires	250	303	121%
Aides sociales : allocation de vie chère doublée et extension de la durée maximale de l'aide pour études supérieures	50	44	88%
<b>TOTAL</b>	<b>2.630</b>	<b>2.391</b>	<b>91%</b>

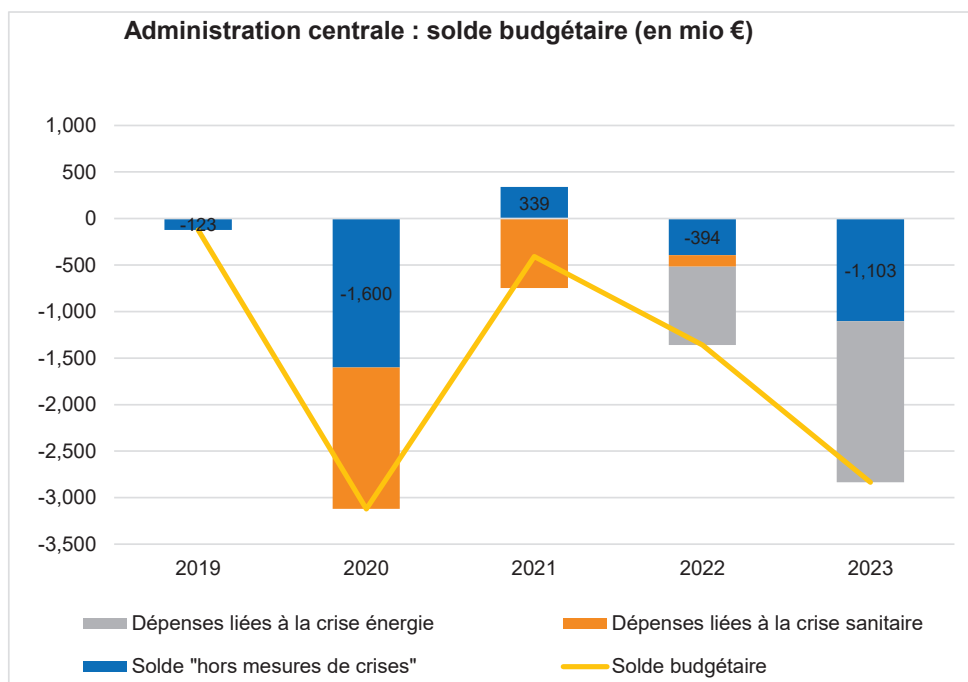
Source : Cour des comptes ; calculs : Chambre des Métiers<sup>2</sup>

**Deux crises différentes : les dépenses liées à la crise énergétiques risquent d'être sous-estimées**

Le graphique suivant montre le coût des mesures destinées à lutter contre les différentes crises et leur impact sur le solde budgétaire de l'Administration centrale. En effet, la majorité des dépenses concerne l'année 2020 avec un montant de 2,4 milliards d'euros. En 2022 et 2023, la Chambre des Métiers a considéré les montants prévus par le budget de l'État 2023 destinés à la lutte contre la crise énergétique, sachant que les dépenses réelles peuvent diverger par rapport à ces prévisions.

Ainsi, le coût pour contrer la pandémie s'élève à 2,4 milliards d'euros tandis que le montant prévu pour lutter contre la crise énergétique s'établit à 2,1 milliards d'euros, dont notamment le frein à la hausse des prix du gaz avec un montant de 470 millions d'euros et le crédit d'impôt énergie s'élevant à 495 millions d'euros. La Chambre des Métiers revient dans la partie 1.3. du présent avis sur ces mesures et notamment sur le fait qu'elle est d'avis que le budget pour contrer la crise énergétique risque d'être insuffisant, contrairement au montant pour lutter contre la pandémie (p. ex. : compensation d'une troisième tranche indiciaire en 2023 dans le chef des entreprises).

<sup>2</sup> Cour des comptes, Rapport général pour l'exercice 2021, Rapport général de la Cour des comptes sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'État de l'exercice 2021 (public.lu)



Si le solde « hors mesures de crises » présente encore un excédent de 339 millions d'euros en 2021, le graphique montre par ailleurs que ce solde « hors mesures de crises » devrait se dégrader lors des exercices suivants pour arriver à un déficit de 1,1 milliard d'euros en 2023.

## 1.2. Des recettes en forte augmentation en 2021

La Chambre des Métiers revient dans cette partie de l'avis à la question comment les finances publiques ont pu générer un excédent en 2021 au niveau de l'Administration publique. Il faut noter que son solde s'est amélioré en passant d'un déficit de -2,2 milliards d'euros en 2020 à un excédent de 600 millions d'euros en un an.

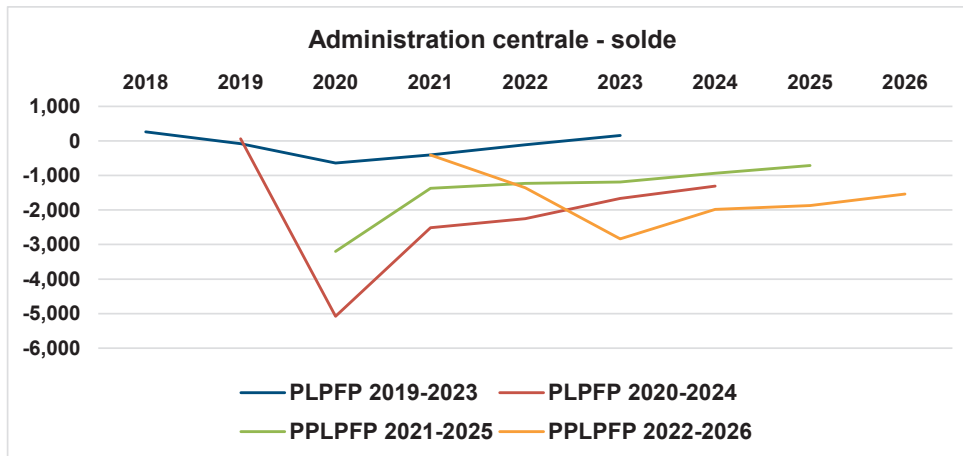
Afin de répondre à cette question, la Chambre des Métiers va d'abord comparer les prévisions des différents projets de budgets aux comptes provisoires pour 2021 et ensuite analyser l'évolution des recettes et des dépenses entre 2020 et 2021.

### Comparaison des prévisions des différents projets de budget et des comptes provisoires pour 2021

Remontons au moment du dépôt du projet de loi de programmation financière pluriannuelle (PLPFP) 2019-2023 (publié en octobre 2019) : le coronavirus était encore inconnu du grand public alors qu'il devait frapper de plein fouet le Luxembourg quelques mois plus tard. Ainsi, avec l'apparition de la pandémie, le Gouvernement a dû s'adapter à cette nouvelle réalité.

Etonnamment, les estimations des recettes et dépenses de l'année 2021 établies en octobre 2019 pour la loi de programmation financière pluriannuelle (LPFP) 2019-2023 sont très proches des résultats provisoires présentés lors du présent projet de budget 2022-2026. Le graphique ci-dessous affiche le solde de l'Administration centrale tel que repris dans les quatre derniers projets de loi de programmation financière pluriannuelle consécutifs, publiés en 2019 (PLPFP 2019-2023), 2020 (PLPFP 2020-2024), 2021 (PLPFP 2021-2025) et 2022 (PLPFP 2022-2026). Le premier constat est que le solde pour l'année 2021 devait dans un premier temps se creuser de plus de 2 milliards d'euros en passant d'un déficit de 401 millions d'euros à -2,5 milliards d'euros ; finalement ce dernier s'est établi au niveau de 409 millions d'euros (comptes provisoires).

Or, cette nette amélioration du solde de l'Administration publique pour l'année 2021 peut masquer des évolutions divergentes au niveau des différentes administrations qui la composent. Ainsi, la Chambre des Métiers propose d'analyser le solde de l'exercice 2021, ainsi que les dépenses et les recettes de cette année, telles que présentées dans les différents projets de budget.



*Comparaison entre les prévisions et les comptes provisoires pour 2021*

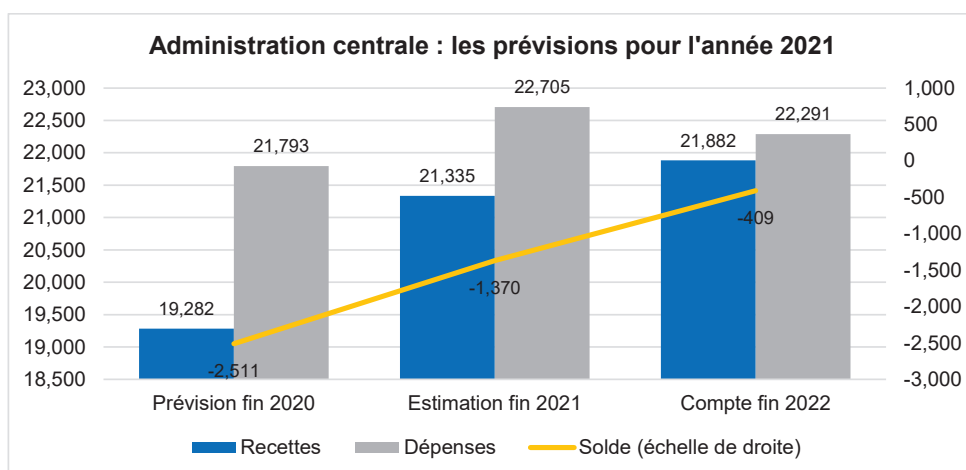
*Unité : millions €*

	<i>LPFP 2019-2023</i>	<i>LPFP 2020-2024</i>	<i>LPFP 2021-2025</i>	<i>PLPFP 2022-2026</i>
<i>Administration centrale</i>				
- Solde	-401	-2.511	-1.370	-409
- Dépenses	21.804	21.793	22.705	22.291
- Recettes	21.403	19.282	21.335	21.882

Source : Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

Si le projet de budget déposé en 2020 (LPFP 2020-2024) estimait les dépenses à 21,8 milliards d'euros, le projet de budget sous avis prévoit des dépenses de 22,3 milliards d'euros, résultant dans une sous-estimation de 498 millions d'euros. En effet, il semblerait que le Gouvernement ait été trop optimiste quant à la durée de la crise sanitaire lors de sa prévision établie il y a deux ans. Malgré les incertitudes, il avait prévu, en octobre 2020 une baisse des dépenses d'un montant de 11 millions d'euros pour l'année 2021. Dans ce contexte, le STATEC note que : « dans la prévision précédente, les dépenses pour 2021 avaient été établies sous l'hypothèse que les mesures engagées pour combattre la crise se termineraient fin 2020 (le volume d'aides prévu pour 2021 était donc nul) »<sup>3</sup>. La Chambre des Métiers espère que le Gouvernement n'est pas en train de répéter cette erreur en ce qui concerne l'année 2024, comme il n'a pas budgétisé un phasing out des mesures d'aides du « Solidaritétspak 2.0. » Un tel processus a été décrit dans l'accord tripartite.

<sup>3</sup> Source : STATEC, Note de conjoncture 01-2021, p.58



Côté recettes, le Ministère a été très prudent. Celles-ci ont été sous-estimées d'un montant de 2,6 milliards d'euros (différence entre octobre 2020 et octobre 2022). Ainsi, notamment les impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. ont été sous-estimés. Avec 10,4 milliards d'euros, cette catégorie de recettes a été sous-estimée de 1,4 milliard d'euros et est donc plus élevée que prévu dans le budget établi avant l'apparition du COVID-19. Idem pour les impôts sur la production et les importations qui ont été sous-estimées d'un montant de 978 millions d'euros.

#### Analyse de l'évolution des recettes et des dépenses entre 2020 et 2021

La Chambre des Métiers procède ensuite à l'analyse des finances publiques de l'année 2021 en comparant l'évolution par rapport à l'année 2020.

Le premier constat est que malgré une réduction des coûts liés à la pandémie, le Gouvernement n'arrive pas à réduire ses dépenses. Même si elles ne progressent que légèrement, à savoir de 0,9%, la réduction de certains postes comme les prestations sociales en espèce (-15%), la formation de capital (-9%), n'arrive pas à compenser la hausse des autres dépenses. En effet, ce sont notamment les transferts en capital à payer (+15%), la consommation intermédiaire (+8%) et la rémunération des salariés (+5%) qui progressent, qui tirent vers le haut les dépenses de l'Administration centrale.

Il faut noter que l'amélioration du solde provient surtout du côté des recettes. La relance économique fait grimper celles-ci de l'ordre de 15%. Cette évolution s'explique aussi bien par les impôts sur la production et les importations (+20%) que par les impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. (+13%).

#### Evolution des recettes et des dépenses entre 2020 et 2021

Unité : millions euros

	2020	2021	Variation	Variation (%)
<i>Administration centrale</i>				
<b>- Dépenses</b>	<b>22.089</b>	<b>22.291</b>	<b>202</b>	<b>1%</b>
- Consommation intermédiaire	1.714	1.852	138	8%
- Formation de capital	1.869	1.705	-164	-9%
- Rémunération des salariés	4.985	5.256	271	5%
- Prestations sociales en espèce	2.548	2.177	-371	-15%
- Autres transferts courants	8.798	9.023	225	3%
- Transferts en capital à payer	1.002	1.157	155	15%

	2020	2021	Variation	Variation (%)
<b>– Recettes</b>	<b>18.967</b>	<b>21.883</b>	<b>2.916</b>	<b>15%</b>
– Impôts sur la production et les importations	6.958	8.346	1.388	20%
– Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	9.237	10.431	1.194	13%
<b>– Solde</b>	<b>-3.122</b>	<b>-407</b>	<b>2.715</b>	<b>/</b>

Source : STATEC ; Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

En guise de conclusion, le Gouvernement est actuellement dans la confortable situation de pouvoir s'appuyer, malgré la crise sanitaire sur des recettes évoluant de manière très dynamique. Or, comme chaque crise est différente, la situation peut vite s'empirer.

La Chambre des Métiers ne peut qu'approuver l'augmentation des dépenses qui sont en lien avec la gestion des crises, encore que certaines mesures, comme le « Preisdeckel », auraient pu être mieux calibrées. Or, il faut veiller à limiter les dépenses de fonctionnement de l'État, ainsi que les transferts sociaux non-ciblés afin de garder des finances saines pour les générations futures.

### 1.3. L'Administration centrale en 2023 : la crise énergétique laisse des traces profondes

Depuis 2020, le Gouvernement n'a pas d'autre choix que de gérer les multiples crises. Cette situation de poly-crise a des répercussions dramatiques sur les finances publiques. Après un déficit de 2,2 milliards d'euros en 2020 pour l'Administration publique (-3,4% du PIB), le solde s'est amélioré de 2,8 milliards d'euros pour conclure sur un excédent de 573 millions d'euros en 2021 (cf. partie 1.2. pour plus d'informations sur cette évolution).

Or, cette tendance positive ne se poursuivra pas sur les années 2022 et 2023. Ainsi, pour l'année 2023, le Gouvernement estime que le solde de l'Administration publique se détériore de 1,5 milliards d'euros pour atteindre un niveau de -1.813 millions d'euros. A cause de cette deuxième dégradation consécutive du solde (après une baisse de 865 milliards d'euros en 2022), l'Administration publique devrait clôturer l'exercice en déficit (-2,2% du PIB). Il faut noter que vu la situation actuelle, le Gouvernement est toujours confronté à de majeures incertitudes quant à l'évolution future de la guerre en Ukraine et par ricochet la crise énergétique. C'est notamment l'inflation qui est actuellement très difficile à estimer et c'est la raison pourquoi l'établissement des scénarios haut et bas faisait encore défaut dans le projet budget de l'État.

Or, le STATEC vient d'annoncer début novembre une hausse de ses prévisions d'inflation de 0,6 point de pourcentage pour l'année 2023 pour s'établir à un niveau de 3,4% dans son scénario central. Il s'avère donc que les mesures décidées lors du « Solidaritétspak 2.0 » n'auront pas les effets escomptés sur l'inflation et donc sur l'échelle mobile des salaires. Si un scénario d'une 3e tranche indiciaire en 2023 se réalisait, il aurait un impact non-négligeable et surtout non-planifié sur les dépenses publiques, comme le Gouvernement s'est engagé dans le cadre des mesures « tripartite » à compenser cette tranche pour l'ensemble de l'économie. Or, une estimation du coût budgétaire net d'une tranche indiciaire supplémentaire est difficile à réaliser comme elle engendrerait aussi bien des dépenses (rémunération des agents de l'État, transferts à la Sécurité sociale) que des recettes (impôt sur les traitements et salaires) additionnelles.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers demande au Gouvernement d'inscrire cette compensation prévue par l'accord tripartite dans le projet de budget afin d'éviter une insécurité juridique.

*Soldes de l'administration publique et des sous-entités*  
(+ : excédent ; - : déficit)

Unité : millions €

	2020	2021	2022	2023	Variation 20-21	Variation 21-22	Variation 22-23
Administration publique	-2.221	573	-292	-1.813	2.794	-865	-1.521
– Administration centrale	-3.122	-409	-1.359	-2.836	2.713	-950	-1.477
– Administration locale	42	41	26	35	-1	-15	9
– Sécurité sociale	859	941	1.040	988	82	99	-52

Source : Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

Pour rappel, l'administration publique est composée de l'Administration centrale, des Administrations locales et de la Sécurité sociale.

Avec un solde de 1.040 millions d'euros en 2022 et 988 millions d'euros en 2023, la Sécurité sociale semble avoir réussi à « limiter les dégâts ». Cependant, la Chambre des Métiers est d'avis que le système n'est pas soutenable à plus long terme, notamment en raison du vieillissement de la population et devrait être réformé le plus vite possible. (cf. partie 1.4.4.)

Les Administrations locales, comprenant les 102 communes ainsi que 55 syndicats communaux et 36 établissements publics placés sous la surveillance des communes, ont, elles aussi, vu leur situation financière se dégrader en 2020 avec la crise de la COVID-19. Elle ne s'est pas améliorée entretemps. Ainsi, les prévisions du Gouvernement indiquent que le budget des administrations locales devrait se détériorer de 15 millions d'euros en 2022, affichant ainsi un excédent de 26 millions d'euros. Par ailleurs, la situation devrait rester stable en 2023. La Chambre des Métiers s'inquiète de cette situation, sachant que les communes sont appelées à prendre leur part de responsabilité afin de trouver des solutions aux défis structurels du pays (logement, mobilité/infrastructure, zones d'activités). D'un autre côté, la Chambre des Métiers estime que la digitalisation des procédures administratives est une réelle opportunité pour les communes et leurs entités affiliées afin d'améliorer leur efficacité avec le but ultime d'atténuer leurs coûts de fonctionnement (en % des dépenses globales).

La réponse aux prédicts défis nécessite un effort collectif de toutes les administrations locales et la Chambre des Métiers craint que la situation financière actuelle ne le permette pas. Le budget de l'État prévoit pour l'année 2023 une hausse des dépenses de 161 millions d'euros par rapport à l'année 2022. Les postes « Formation de capital » et « Transfert en capital à payer », comprenant les investissements directs et indirects des Administrations locales, n'augmentent que de 57 millions d'euros en 2023. Malgré les hausses de 11% en 2022 et de 4% en 2023, ces hausses ne permettent pas d'investir plus en termes réels, comme l'inflation et notamment l'indice des prix à la construction pourraient progresser davantage. En d'autres termes, les investissements réels des administrations communales risquent de diminuer sur les années 2022 et 2023 à cause de la forte évolution des prix.

*Evolution des recettes et dépenses des administration locales*

Unité : millions €

	2020	2021	2022	2023	Variation 20-21	Variation 21-22	Variation 22-23
Recettes	3.219	3.454	3.740	3.910	235	286	170
Dépenses	3.177	3.413	3.714	3.875	236	301	161
Dont : invest.	1.073	1.160	1.289	1.346	86	129	57
Solde	<b>42</b>	<b>41</b>	<b>26</b>	<b>35</b>	<b>-1</b>	<b>-15</b>	<b>9</b>

Source : STATEC, Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

Néanmoins, il faut noter que le déficit de l'Administration publique est surtout influencé par l'Administration centrale. Après une chute historique du solde en 2020, s'établissant à un niveau de -3,1 milliards d'euros (-4,8% du PIB), elle devrait clôturer les années 2021 et 2022 avec de nouveaux

déficits de respectivement 409 et 1.359 milliard d'euros. En 2023, le projet de budget sous avis prévoit une nouvelle dégradation historique du solde de l'administration centrale. En effet, l'année prochaine, le déficit devrait s'établir à plus de 2,8 milliards d'euros (-3,4% du PIB). La situation financière de l'Administration centrale est analysée plus en détail ci-après.

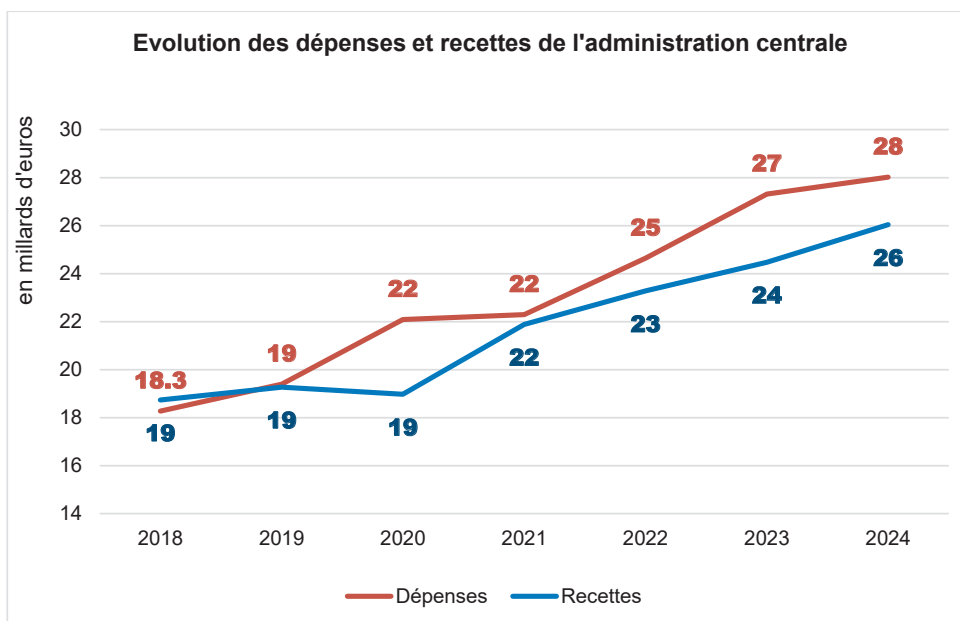
*Evolution des recettes et dépenses de l'administration centrale*

Unité : millions €

	2020	2021	2022	2023	Variation 20-21	Variation 21-22	Variation 22-23
Recettes	18.967	21.882	23.278	24.474	2.915	1.395	1.196
Dépenses	22.089	22.291	24.637	27.310	202	2.346	2.673
Solde	-3.122	-409	-1.359	-2.836	2.713	-951	-1.477

Source : STATEC, Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

Le graphique ci-dessus montre l'« effet ciseaux » en 2020 avec des dépenses qui « explosent » et les recettes qui évoluent dans le sens opposé. Lors de l'année 2021, cet effet s'atténue presque complètement, montrant un effet de « ciseaux inversés », avec des recettes qui progressent de façon très dynamique et des dépenses qui s'accroissent marginalement (cf. partie 1.2. pour plus d'informations sur cette évolution). Or, en 2022 et 2023, la tendance des finances publiques s'empire à nouveau avec des dépenses qui évoluent de manière beaucoup plus dynamique que les recettes. Ainsi, le Gouvernement prévoit en 2022 et 2023 des hausses des recettes de respectivement 1.395 et 1.196 millions d'euros. A l'opposé, les dépenses devraient augmenter de resp. 2.346 et 2.673 millions d'euros par rapport à l'année précédente. Par conséquent, le solde devrait s'empirer de façon dramatique, à savoir de respectivement 951 et de 1.477 millions d'euros en 2022 et 2023.



Ainsi, en 2022 et 2023, le déficit de l'Administration centrale devrait s'établir respectivement à 1,4 et 2,8 milliards d'euros.

Depuis 1995, c'est le deuxième déficit le plus élevé derrière celui de 2020 avec -3,1 milliards d'euros. Par rapport au PIB, il s'agit uniquement de la deuxième fois depuis 1995 que le déficit monte à plus de 3% du PIB, à savoir -3,4% en 2023 (comparé à -4,8% en 2020).

En ce qui concerne les dépenses, il faut noter que malgré la hausse exceptionnelle de celles-ci en 2020, conséquence directe de la crise sanitaire, l'Administration centrale ne parvient pas à les réduire de manière conséquente en 2021, afin de retrouver la trajectoire d'avant-crise. Certes, les dépenses ont

été toujours impactés par la pandémie, mais de façon beaucoup moins prononcée qu'en 2020. Par ailleurs, le marché du travail s'est rattrapé assez vite au cours de 2021, ce qui aurait dû conduire à une réduction de certaines dépenses comme le chômage partiel. En 2022 et 2023, les dépenses sont marquées par la crise énergétique (Energiedesch & Solidaritéitspak 1.0 & 2.0). Ainsi, elles augmentent de l'ordre de 11% par an. Il faut noter que ce taux de croissance est assez exceptionnel comme les dépenses ne se sont accrues que de 6% entre 1995 et 2019. Dans ce contexte, il s'avère opportun d'analyser plus en détail les différents types de dépenses pour en tirer des conclusions pertinentes.

Les tableaux en dessous montrent l'impact budgétaire en 2022 et 2023 des différents paquets de mesures annoncés par le Gouvernement. Au total, le coût de ces mesures s'élève à 2,1 milliards d'euros (sans garanties) ou 2,7% du PIB. Or, la Chambre des Métiers a remarqué qu'aucune enveloppe n'a été budgétisée pour le cas où une troisième tranche indiciaire viendrait à échéance en 2023 – tranche qui serait alors compensée par l'État. Un scénario comme lors de la pandémie du COVID, dans lequel seulement 31% de l'enveloppe ont vraiment été déboursés est donc plutôt irréaliste, tout au contraire. La compensation d'une troisième tranche indiciaire en 2023 engendrerait des frais supplémentaires non-négligeables. Toutefois, un tel scénario devient de plus en plus réaliste comme le STATEC a adapté vers le haut ses prévisions d'inflation pour 2023 de 0,6 points de pourcentage, de sorte qu'une troisième tranche serait déclenchée au 4e trimestre 2023. Selon les estimations de la Chambre des Métiers, une compensation à opérer sur un trimestre pourrait générer des dépenses supplémentaires de près de 250 millions d'euros<sup>4</sup>.

<i>Mesure</i>	<i>Impact budgétaire en 2022 et 2023</i>	
	<i>en millions d'euros</i>	<i>en % du PIB</i>
<b>Paquet de mesures « Solidaritéitspak 2.0 »</b>	<b>1 162</b>	<b>1,5%</b>
<b>Paquet de mesures « Solidaritéitspak 1.0 » et mesures prises en sus de l'accord final Tripartite</b>	<b>847</b>	<b>1,1%</b>
Introduction d'un crédit d'impôt énergie	495	0,6%
Aides pour entreprises impactées par prix énergétiques	225	0,3%
Réduction de 7,5 cts/l de carburant et de combustible (y compris prolongation jusqu'au 31.08)	77	<0,1%
Adaptation de la subvention de loyer	5	<0,1%
Augmentation des aides financières pour études supérieures	10	<0,1%
Equivalent crédit d'impôt versé aux bénéficiaires REVIS et RPGH	8	<0,1%
Adaptation de la « Prime House »	2	<0,1%
Mise en place du programme d'aide « Fir4Sustainability »	2,5	<0,1%
Prise en charge du voucher pour des conseils en énergie	5	<0,1%
Indexation des allocations familiales	18	<0,1%
<b>Parquet de mesures « Energiedesch »</b>	<b>65</b>	<b>&lt;0,1%</b>
Prime énergie pour ménages à faible revenu	15	<0,1%
Stabilisation des prix de l'électricité	15	<0,1%
Subvention des frais de réseau de gaz	35	<0,1%
<b>Total (sans garanties)</b>	<b>2.074</b>	<b>2,7%</b>
<i>Régime d'aides sous forme de garanties du « Solidaritéitspak »</i>	500	0,6%
<b>Total (avec garanties)</b>	<b>2.574</b>	<b>3,3%</b>

<sup>4</sup> Selon le STATEC, la rémunération des salariés s'élevait à 35,3 milliards d'euros en 2021. Il estime que la masse salariale devrait augmenter de 6,4% en 2022 et compte tenu des deux premières tranches indiciaires de l'année 2023 (et faisant abstraction de l'augmentation du SSM), la masse salariale devrait monter à 39,4 milliards d'euros en 2023 (3.285 millions d'euros par mois). L'échéance d'une troisième tranche présenterait un coût supplémentaire de 82 millions d'euros par mois et de 246,4 millions d'euros par trimestre (3.285 mio € x 2,5%).



Mesure	Impact budgétaire en 2022 et 2023	
	en millions d'euros	en % du PIB
<b>Paquet de mesures « Solidaritétspak 2.0 »</b>	<b>1 162</b>	<b>1,5%</b>
Limitation de la hausse des prix de gaz à 15%	470	0,6%
<i>dont : subvention des frais de réseau</i>	80	0,1%
<i>dont : stabilisation des prix</i>	390	0,5%
Stabilisation du prix de l'électricité pour les ménages	110	0,1%
Subvention du prix du gasoil utilisé comme combustible	35	<0,1%
Baisse temporaire d'un point de pourcentage des taux de TVA (taux normal, intermédiaire et réduit)	317	0,4%
Etude sur une subvention pour le gaz de pétrole	-	-
Adaptation du salaire social minimum à l'évolution du salaire moyen	-	-
Reconduction de la prime énergie	7	<0,1%
Participation au financement de la hausse des frais d'énergie des structures d'hébergement	8	<0,1%
Modification du régime d'aides aux entreprises touchées par la hausse des prix de l'énergie (loi 15/07/22)	25	<0,1%
Nouvelle aide en matière énergétique pour les entreprises	150	0,2%
Modernisation de la bonification d'impôts pour investissements	0	0,0%
Amendement du projet de loi transposant la directive <i>Work Life Balance</i>	4	<0,1%
Promotion de l'autoconsommation d'électricité photovoltaïque auprès des entreprises	30	<0,1%
Soutien aux entreprises dans le cadre des contrats de fourniture d'électricité à long terme (PPA)	-	-
Abolition de l'acompte sur cotisations de sécurité sociale	-	-
Augmentation des aides « Klimabonus »	3,7	<0,1%
Application du taux de TVA réduit de 3% aux nouvelles installations photovoltaïques	1	-
Suspension de la dégression des rémunérations des nouvelles installations photovoltaïques	-	-
Mise en place d'une mesure pour atténuer les hausses des prix de pellets pour les ménages	1	<0,1%
Compensation d'une éventuelle troisième tranche indiciaire en 2023	-	...

La Chambre des Métiers regrette que le Gouvernement n'ait pas choisi une politique plus sélective au niveau de certaines des mesures destinées aux ménages. Ainsi, elle aurait préféré une approche plus restrictive concernant la limitation de la hausse des prix du gaz et de l'électricité, ainsi que du gasoil, en prenant en considération un certain niveau de la consommation de l'année 2021 (p.ex. 80%). Ceci aurait eu l'effet d'inciter les ménages à réduire davantage la consommation d'énergie et aurait en même temps engendré un coût moindre pour l'État.

Le tableau ci-dessous montre les principales catégories de dépenses pour les années 2022 et 2023 et leur variation en termes absolus et relatifs.

*Prévisions des dépenses de l'administration centrale en 2023*

*Unité : millions €*

	2022	2023	Variation	Variation (%)
Consommation intermédiaire	2.183	2.381	+199	+9%
Formation de capital	1.873	2.296	+424	+23%
Rémunération des salaires	5.693	6.172	+479	+8%
Prestations sociales en espèce	2.110	2.262	+152	+7%
Prestations sociales en nature	291	311	+20	+7%
Autres transferts courants	10.104	10.895	+791	+8%
Transfert en capital à payer	1.342	1.545	+203	+15%
Dépenses totales	24.637	27.310	-2.673	+11%

Source : Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

Les prestations sociales en espèces (et en nature)

Le poste « prestations sociales en espèce » s'élève à 2.262 millions d'euros et représente donc 8% des dépenses totales en 2023. Par rapport à l'année 2022, on remarquera une augmentation de 7%, notamment sous l'influence de l'indexation du REVIS.

Si la Chambre des Métiers soutient des dépenses comme celles en relation avec le régime du chômage partiel, pour d'autres dépenses, en revanche elle plaide en faveur d'un « screening » pour évaluer la sélectivité sociale des différents transferts (gratuité des cantines scolaires, des livres scolaires, etc.) une fois la crise énergétique surmontée.

En guise d'exemple, la Chambre des Métiers indique ci-dessous l'évolution fulgurante de certains postes budgétaires, augmentant de 18% sur la période 2021-2023. Ainsi, la dotation financière de l'État au profit du service des restaurants « Restopolis » augmente de 122% sur deux ans.

*Unité : milliers euros*

	2021	2022	2023	Augmentation 21-23
Gratuité des livres scolaires	9.614	9.500	10.000	4%
Répartition de la participation de l'ensemble des communes dans le financement de l'enseignement musical	18.269	19.756	-	-100%
Participation de l'État dans le financement de l'enseignement musical	18.269	19.756	53.731	194%
Part. de l'État aux frais de services conventionnés concernant le fonctionnement de services d'éducation et d'accueil pour enfant	214.922	232.400	243.243	13%
Part. de l'État aux frais des mesures d'aide à l'enfance et à la famille par voie de conventions	17.123	19.972	28.970	69%
Part. de l'État aux frais des communes concernant le fonctionnement de services d'éducation et d'accueil pour enfants	118.065	121.900	128.292	9%
Dotation financière de l'État au profit du service des restaurants « Restopolis »	15.589	26.510	34.571	122%
<b>Total</b>	<b>397.821</b>	<b>449.794</b>	<b>467.693</b>	<b>18%</b>

Rémunération des salariés et consommation intermédiaire

La rémunération des salariés représente la deuxième catégorie la plus importante des dépenses de l'Administration centrale avec une part de près de 23% des dépenses totales.

Il est clair que rien que la dynamique démographique poussera à la hausse les besoins en personnel du secteur public, mais la Chambre des Métiers constate dans ce contexte que le besoin en personnel de l'État reste assez élevé en 2023, malgré des initiatives ayant pour but de digitaliser la fonction

publique afin de la rendre plus efficiente. Dans ce contexte, la crise sanitaire devrait être considérée comme opportunité afin de continuer à adopter la digitalisation des procédés à tous les niveaux.

Or, un autre volet serait la simplification administrative qui pourrait être bénéfique, non seulement pour les entreprises et les personnes privées, mais également sur le plan des besoins en ressources humaines de la fonction publique.

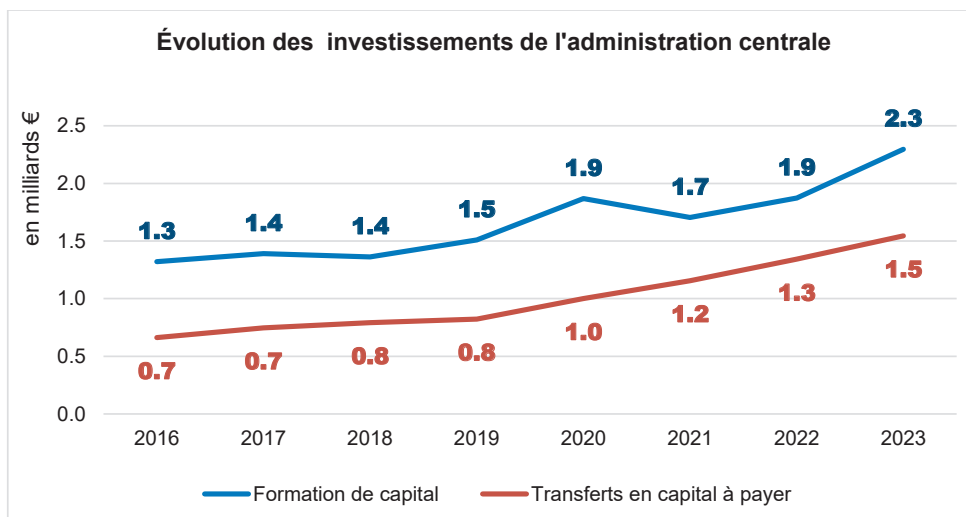
La consommation intermédiaire représente 9% des dépenses totales. Pris ensemble, la part de la rémunération des salariés et de la consommation intermédiaire s'élève donc à 31%. Comparé à l'exercice 2022, ces deux postes augmentent de près de 9%.

#### Formation de capital et transferts en capital à payer

Les dépenses de formation de capital et les transferts en capital, qui regroupent en fait l'ensemble de l'effort d'investissement de l'administration centrale, que ce soit de manière directe ou bien indirecte, représentent avec un montant de 3,8 milliards d'euros, 14% des dépenses totales en 2023.

Le graphique ci-dessous montre que ces dépenses vont augmenter de manière conséquente en 2023. Ceci s'explique d'un côté par les investissements en relation avec la crise énergétique et de l'autre côté, ils sont dopés par la comptabilisation du satellite militaire en 2023.

Grace à ces facteurs non-récurrents, les deux postes augmentent de 19% en 2023 par rapport à l'année 2022.



La Chambre des Métiers regrette cependant que les investissements en lien avec le Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) ne seront pas énumérées plus en détail. Elle revendique dans ce contexte plus de transparence du Gouvernement.

Le seul détail que le projet de budget sous avis fournit à ce sujet est le tableau suivant, montrant les dépenses du PNEC par dimension.

*(en millions d'euros)*

<i>Dimensions des dépenses du PNEC</i>	2022	2023	2024	2025	2026
Décarbonisation (09.3)	1 939,78	2 212,81	2 360,95	2 331,32	2 341,23
Efficacité énergétique (09.4)	55,23	55,80	69,73	66,30	68,83
Sécurité d'approvisionnement énergétique (09.5)	-	-	-	-	-
Marché intérieur de l'énergie (09.6)	0,10	0,10	0,20	0,28	0,37
Recherche, innovation et compétitivité (09.7)	16,30	15,16	15,47	21,50	2,29
<b>Total</b>	<b>2 011</b>	<b>2 284</b>	<b>2 446</b>	<b>2 419</b>	<b>2 413</b>

Pour la Chambre des Métiers, cette optique présente le désavantage que les dépenses courantes et les investissements sont mélangés. Ainsi, les 2,2 milliards d'euros reprennent des postes budgétaires comme les « Services publics d'autobus et ferroviaires assurés par la S.N. des CFL en exécution de la convention conclue avec l'État. » (375 millions d'euros) ou « Services publics d'autobus réguliers assurés par des entreprises privées en exécution des contrats de services publics conclus avec l'État » (247 millions d'euros), postes qui ont déjà existé avant le PNEC et qui ont simplement été recatégorisés dans les dépenses du PNEC.

Les investissements sont analysés en détail dans la partie 1.4.3. du présent avis en considérant l'évolution à moyen terme de ces catégories de dépenses.

#### Autres transferts courants

Avec une part de 40%, les « autres transferts courants » représentent la catégorie la plus importante des dépenses totales en 2023.

Cette catégorie de dépenses est constituée entre autres par la participation de l'État au financement de l'assurance-pension, de l'assurance-maladie et de l'assurance-dépendance.

Ce type de dépenses varie en fonction de certains facteurs « mécaniques », même sans l'intervention directe du Gouvernement. En effet, elles sont fonction de l'évolution de l'emploi et de celle des revenus moyens. Si l'économie se trouve dans un cycle conjoncturel favorable, la hausse de l'emploi qui en découle et les augmentations des salaires se répercutent directement sur ces transferts, et ce en raison du fait que les contributions aux différents régimes, par exemple celui de la sécurité sociale, sont calculées en fonction de la masse cotisable. Malgré la situation conjoncturelle très incertaine, l'emploi total intérieur monte de 2% et le coût salarial nominal moyen devrait monter de façon très dynamique (+5,7%). Ainsi, il est évident que ce poste va progresser mécaniquement. Selon la prévision, les « autres transferts courants » augmentent de 791 millions d'euros pour atteindre un montant de presque 11 milliards.

Au niveau du régime des retraites, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il faille mettre en œuvre des réformes structurelles, des mesures qui sont par ailleurs également recommandées par des autorités supranationales comme la Commission européenne et l'OCDE.

Une autre partie importante des dépenses est représentée par les versements de la participation des communes au produit des principaux impôts de l'État au Fonds de dotation globale des communes. Cette contribution devrait s'accroître d'environ 179 millions d'euros pour l'année 2023 pour s'établir à un niveau de 1,1 milliard d'euros.

Après l'analyse des dépenses, la Chambre des Métiers se permet de passer en revue l'évolution des principales catégories des recettes de l'administration centrale.

#### Prévision des recettes de l'administration centrale en 2023

Unité : millions €

	2022	2023	Variation	Variation
Impôts sur la production et les importations	9.159	9.320	161	+2%
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	10.853	11.804	951	+9%
Recettes totales	23.278	24.474	1.196	+5%

Source : Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

Afin de situer l'importance des différentes catégories de recettes publiques, il faut constater d'emblée que les « impôts sur la production et les importations » et les « impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. » représentent plus de 86% des recettes totales de l'administration centrale, de sorte que les autres recettes jouent un rôle plutôt marginal.

#### Impôts sur la production et les importations

Les impôts sur la production et les importations comprennent globalement les impôts indirects, c'est-à-dire, la TVA, les droits d'accises, les droits d'enregistrement, et la taxe d'abonnement.

Il ressort du tableau ci-dessus que les recettes provenant des impôts sur la production connaissent une légère hausse par rapport au niveau de 2022, et ce malgré la réduction d'un point de pourcentage des taux de TVA (sauf le taux super-réduit). En effet, ce poste devrait augmenter de 161 millions d'euros sur une année, ce qui représente une hausse de 2%.

Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.

Les impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc., comprennent tous les versements obligatoires, prélevés notamment sur le revenu et le patrimoine.

Le budget de 2023 prévoit une hausse de ce type de recettes de 951 millions d'euros comparé à 2022, soit une augmentation de 9%. Ceci est notamment dû à un accroissement de 860 millions d'euros ou de 16% de l'impôt retenu sur les traitements et salaires.

A l'opposé, l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) ne devrait s'accroître que de 70 millions d'euros, notamment à cause d'une évolution moins dynamique des résultats financiers des entreprises qui devraient toujours être impactés par les répercussions de la crise sanitaire et énergétique en 2022 et 2023.

Les différentes composantes des recettes de l'Administration centrale et leurs évolutions respectives sont analysées plus en détail dans le chapitre 1.4.2. du présent avis.

#### 1.4. La crise énergétique maintient un climat d'insécurité en 2023 et au-delà

La Chambre des Métiers est bien consciente que, surtout dans la situation actuelle, la réalisation de prévisions à moyen terme est rendue difficile, compte tenu notamment des incertitudes relatives à l'envergure finale de la crise énergétique. Qui plus est, la pandémie n'a pas encore touchée à sa fin. Par conséquent, la Chambre des Métiers se concentre dans le cadre du présent avis surtout une analyse des grandes tendances des finances publiques.

Comme déjà évoqué, le STATEC vient d'annoncer une hausse de ses prévisions d'inflation de 0,6 point de pourcentage pour l'année 2023 pour s'établir à un niveau de 3,4% dans son scénario central, rendant possible l'échéance d'une 3e tranche indiciaire. Or, l'accord tripartite du 28 septembre 2022 a arrêté ce qui suit :

*« Dans le cas où une troisième tranche indiciaire (prenant en compte la tranche déclenchée en juillet 2022 et appliquée en avril 2023) serait appliquée au cours de l'année 2023, le Gouvernement s'engage à compenser entièrement l'impact sur les salaires des entreprises. Cet engagement sera repris au niveau du projet de loi de budget de l'État pour 2023 ».*

**La Chambre des Métiers regrette vivement que le Gouvernement n'ait pas repris cet engagement au niveau du présent projet de budget et demande dès lors son inscription à travers des amendements gouvernementaux audit projet.**

L'inflation reste donc une grande inconnue. Le STATEC a élaboré, dans le cadre du budget de l'État deux scénarios différents : celui du « choc transitoire » qui table sur une inflation de 2,5% en 2024, tandis que celui du « choc permanent » prévoit une inflation de 8,4%. Dans ce dernier scénario, et sans intervention étatique, les chefs d'entreprise devraient assumer 3 tranches indiciaires supplémentaires en 2024. Une situation qui risquerait d'engendrer une vague massive de faillites parce que les entreprises, notamment de l'Artisanat, ne pourraient pas supporter de telle hausses des dépenses de personnel dans un délai si court.

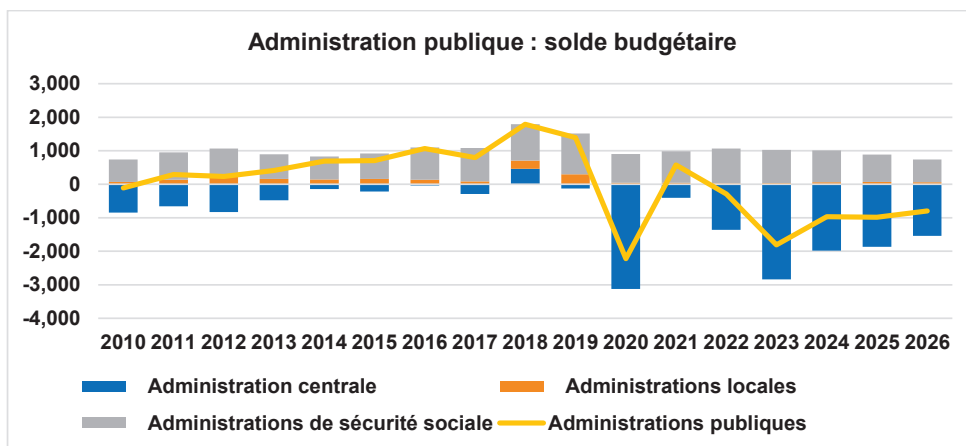
Or, l'institut de statistique « n'est aujourd'hui pas en mesure de juger lequel des deux scénarios (d'inflation) revêt la plus grande probabilité de réalisation, trop nombreuses étant les incertitudes »<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Budget de l'État 2023, p. 21\*

	Prévisions							
	Scénario „choc transitoire“ <sup>1</sup>					Scénario „choc permanent“ <sup>2</sup>		
	2022	2023	2024	2025	2026	2024	2025	2026
		3.4		Variation annuelle, en %			Variation annuelle, en %	
Inflation (IPCN)	6.2	2.8	2.5	1.5	1.7	8.4	1.2	1.7
Inflation sous-jacente	4.3	3.4	2.6	2.0	2.0	3.9	2.1	2.0
Produits pétroliers	41.8	-4.0	1.9	-8.2	-3.2	59.0	-8.7	-3.2
Cote d'application	3.8	4.4	3.1	1.7	1.7	7.0	3.3	1.7
Cote d'application (Indice 100 au 1.1.1948)	871.7	909.9	938.1	953.7	969.5	973.8	1006.1	1022.8
Prix du Brent (USD/baril)	105.8	96.6	87.1	80.0	79.8	87.1	80.0	79.8
Taux de change USD/EUR	1.06	1.06	1.09	1.12	1.15	1.09	1.12	1.15
Dépassements prévus de la cote d'échéance	mars-22	2023-T1 2023-T2*	2024-T1	2025-T3	2026-T4	2024-T1 2024-T1 2024-T2	2025-T2	2026-T3

#### 1.4.1. Administration publique

D'après les prévisions de la programmation financière pluriannuelle, le solde de l'Administration publique devrait rester déficitaire sur toute la période 2022-2026. Il est estimé qu'il s'améliorerait légèrement sur la période 2024-2026, passant d'un niveau de -970 millions d'euros en 2024 à -799 millions d'euros en 2026, soit -0,9% du PIB.



Tout d'abord, la Chambre des Métiers regrette que les finances publiques ne retrouvent plus l'équilibre à moyen terme, vu l'importance pour un petit pays d'avoir des finances publiques saines. Elle constate néanmoins qu'une analyse plus approfondie serait nécessaire afin de pouvoir apprécier cette prévision qui a certainement été établie avec une certaine prudence (la partie 1.2. montre une comparaison entre les prévisions et le réalisé pour l'année 2021).

En premier lieu, il faut souligner que cette trajectoire repose sur des prévisions très incertaines concernant l'évolution de l'inflation et du PIB en volume (évalué à +2,4% en 2024 et +2,1% en 2025 et 2026).

Par ailleurs, la Chambre des Métiers voudrait rappeler que l'excédent de la Sécurité sociale – un des trois sous-secteurs de l'Administration publique – ne peut servir à compenser le déficit enregistré par l'Administration centrale, même si une interprétation superficielle du seul solde de l'Administration publique pourrait renvoyer une telle image. En effet, l'excédent de la Sécurité sociale, affichant une capacité de financement entre 679 et 988 millions d'euros, masque en quelque sorte les déficits de l'Administration centrale, même si ces derniers se réduisent, en passant progressivement de 2,8 milliards d'euros en 2023 à 1,5 milliard d'euros en 2026.

Cette situation n'est pas soutenable à long terme (cf. chapitre 1.3.4.). En effet, la capacité de financement de la Sécurité sociale sert essentiellement à alimenter le fonds de réserves du régime de retraites

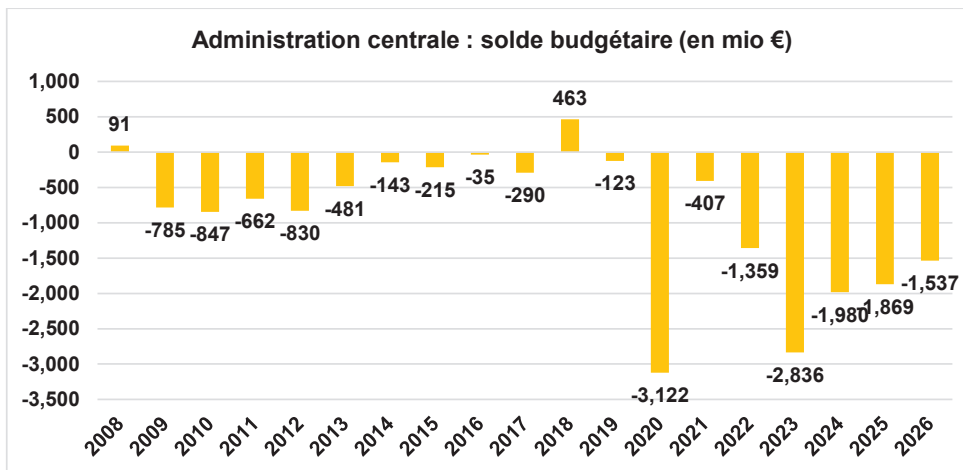
et contribue de ce fait au financement des futures pensions. Cet excédent revêt toutefois un caractère « fictif », imputable en grande partie au déphasage entre les cotisations payées (recettes) et les pensions versées (dépenses), sauf si on part de l'hypothèse que l'emploi augmentera continuellement et ce de façon prononcée. Or, ce dernier scénario est synonyme d'une politique de continuation du modèle économique actuel qui, rien qu'en tenant compte de ses effets néfastes du point de vue changement climatique, n'est pas tenable à terme.

#### 1.4.2. Administration centrale

Quant au déficit de l'Administration centrale, il est prévu qu'il s'amenuisera en passant de 2,8 milliards d'euros en 2023 à 1,5 milliards d'euros en 2026. Pendant les quatre années en question, elle accumule de la sorte un déficit de 8,2 milliards d'euros ou de 8,9% du PIB (niveau prévu en 2026). Il faut souligner dans ce contexte que les données historiques des finances publiques montrent que, même en période de forte croissance économique, l'Administration centrale se caractérise par des déficits récurrents. Sur le passé récent, l'exercice 2018 constitue la seule exception, encore que cette situation fût largement imputable à des facteurs exceptionnels, notamment l'imposition automatique au niveau de l'IRC.

Avec 3,1 milliards d'euros, le déficit historique de l'année 2020 est presque quatre fois plus élevé que celui que le pays a connu lors du pic de la crise économique de 2008, à savoir 847 millions d'euros en 2010. Ce qui montre l'impact de la pandémie sur les finances publiques. Or, avec un déficit estimé à 2,8 milliards d'euros en 2023, la crise énergétique déboucherait sur un déficit plus de 3 fois supérieur à celui de 2010.

La Chambre des Métiers peut comprendre que les prévisions budgétaires doivent tenir compte d'un certain nombre d'incertitudes et que de ce fait la prudence soit de mise. Néanmoins, elle estime qu'à moyen terme une consolidation budgétaire de l'Administration centrale est inévitable. Dans ce contexte, elle effleure quelques pistes de réflexion dans le chapitre dédié à la consolidation des finances publiques dès que les crises seront surmontées (cf. chapitre 1.5).



Source : Ministère des Finances, STATEC ; calculs : Chambre des Métiers

En comparant les taux de croissance annuels moyens des recettes et dépenses de l'Administration centrale et du PIB (à prix courants), les premiers devraient être en phase avec les seconds si on adopte une vue historique (1995-2019), à supposer que l'intervention de l'État dans l'économie devrait demeurer stable. Le graphique ci-dessous montre cependant que les dépenses ainsi que les recettes évoluent un peu plus vite que le PIB. Des facteurs qui peuvent expliquer ce phénomène du côté des dépenses sont certainement un volume croissant d'investissements publics, nécessaire pour accompagner une croissance économique soutenue, et l'orientation stratégique des Gouvernements successifs vers une extension de l'État-providence.

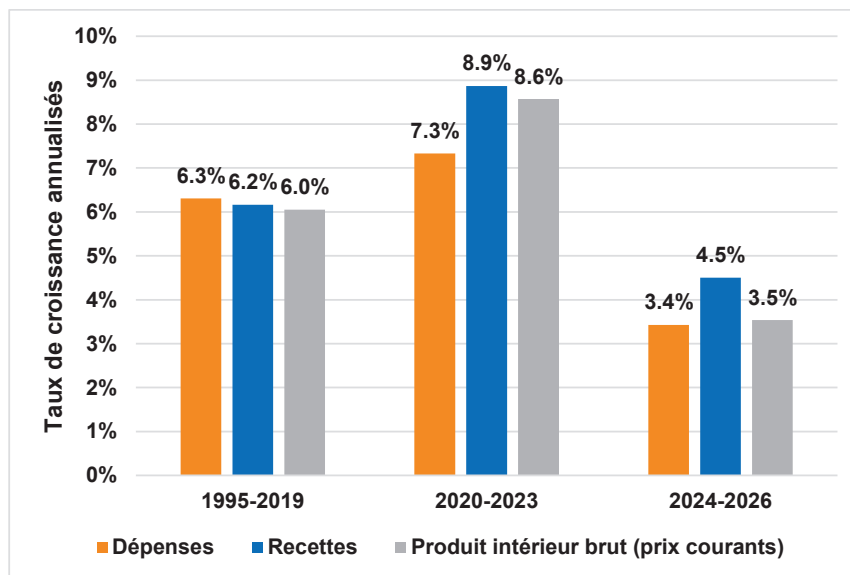
Le graphique en dessous analyse l'évolutions des 3 paramètres sur trois périodes de référence différentes : à long terme (1995-2019), mais aussi pendant les années de crise (2020-2023) et à moyen terme (2024-2026)

En raison des crises sanitaire et énergétique, pendant lesquelles les dépenses ont explosé, le taux d'accroissement des dépenses sur la période 2020-2023 est d'un point de pourcentage (p.p.) supérieur à son évolution historique sur la période de référence 1995-2019. Or, les recettes sont même de 2,7 p.p. plus élevées que sur la tendance à long terme. La croissance du PIB à prix courants est de 2,6 p.p. plus importante, notamment à cause de la forte inflation en 2023.

Or, sur la période 2024-2026, on constate que, sur la base des hypothèses définies par le Gouvernement, les recettes devraient augmenter plus vite (4,5% p.a.) que les dépenses (3,4% p.a.), ce dont la Chambre des Métiers se félicite.

Ainsi, le Gouvernement montre qu'une certaine consolidation des dépenses est possible. Dans tous les cas, les efforts ayant pour objectif un retour à l'équilibre devraient être renforcés à l'avenir sans mettre en péril les investissements publics nécessaires pour aborder les défis futurs (logement, mobilité, transition énergétique).

Le graphique ci-dessous met aussi en exergue que des moyens plus ambitieux pour limiter les dépenses seraient nécessaires pour équilibrer le budget à moyen terme. Malgré cet écart entre l'évolution des recettes et des dépenses, le solde de l'Administration centrale présenterait toujours un déficit de 1,5 milliard d'euros en 2026. Par ailleurs, le PIB en valeur ne monte que de 3,5% sur la même période.



#### 1.4.2.1. Evolution des recettes

En ce qui concerne les recettes, le tableau reproduit ci-après montre que l'écrasante majorité des recettes est imputable à deux catégories : les « impôts courants sur le revenu, le patrimoine, ... » et les « impôts sur la production et les importations ». Ensemble, elles représentent près de 86% du total des recettes en 2023 – un pourcentage qui augmente légèrement jusqu'en 2026.

#### Recettes de l'administration centrale

Unité : millions €

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Production marchande	121	143	145	147	147	157
Production pour usage final propre	334	361	370	385	398	412
Production non marchande	720	765	771	807	858	899
Impôts sur la production et les importations	8.346	9.159	9.320	9.754	10.099	10.504



	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Revenus de la propriété	391	343	354	364	399	408
Impôts cour. s/le revenu, le patrimoine, ...	10.431	10.853	11.804	12.801	13.483	14.141
Cotisations sociales	1.070	1.111	1.202	1.281	1.349	1.418
Autres transferts courants	222	300	301	298	293	301
Transferts en capital à recevoir	247	243	206	201	200	195
Recettes totales	21.883	23.278	24.474	26.038	27.226	28.436
PIB en valeur	72.295	77.935	82.939	86.086	89.188	92.279

Source : Ministère des Finances

Or, il faut noter que jusqu'en 2026 les « impôts courants sur le revenu, le patrimoine, ... » évoluent de manière plus dynamique que les « impôts sur la production et les importations ». Si la première catégorie augmente de 36% sur la période de référence, la dernière ne progresse que de 26%, et en plus moins vite que le PIB. Ce différentiel de 10 points de pourcentage s'explique en partie par la non-adaptation à l'inflation du barème (« kalte Progression ») de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (cf. infra).

*Recettes de l'administration centrale (2021=100)*

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Production marchande	100	119	120	121	122	130
Production pour usage final propre	100	108	111	115	119	123
Production non marchande	100	106	107	112	119	125
Impôts sur la production et les importations	100	110	112	117	121	126
Revenus de la propriété	100	88	90	93	102	104
Impôts cour. s/ le revenu, le patrimoine, ...	100	104	113	123	129	136
Cotisations sociales	100	104	112	120	126	133
Autres transferts courants	100	135	136	135	132	136
Transferts en capital à recevoir	100	98	83	82	81	79
Recettes totales	<b>100</b>	<b>106</b>	<b>112</b>	<b>119</b>	<b>124</b>	<b>130</b>
Recettes – taux de croissance	<b>15%</b>	<b>6%</b>	<b>5%</b>	<b>6%</b>	<b>5%</b>	<b>4%</b>
PIB en valeur	<b>100</b>	<b>108</b>	<b>115</b>	<b>119</b>	<b>123</b>	<b>128</b>
PIB – taux de croissance	<b>12%</b>	<b>8%</b>	<b>6%</b>	<b>4%</b>	<b>4%</b>	<b>3%</b>

Source : Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

Dans ce contexte, il s'avère intéressant d'analyser l'évolution de ces catégories de recettes sur trois différentes périodes (1995-2019, 2020-2023 et 2024-2026). Entre 1995-2019, les impôts sur la production et les importations évoluent en ligne avec le PIB en valeur. Or, entre 2020 et 2023, il y a un dérapage entre les deux paramètres, comme cette catégorie de recettes augmente à un rythme très élevé, supérieur à 10% p.a., tandis que le PIB évolue à un niveau de 8,6% p.a. Ce décalage s'explique en partie par la forte inflation, stimulant entre autres les recettes de TVA. Il faut cependant noter que les taux de croissance baissent par après à un niveau en dessous de la moyenne historique.

Les impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc., qui évoluent historiquement un peu plus vite que le PIB, progressent à une vitesse moindre lors des années de crise. Or, avec un taux de 8,5% p.a., leur hausse reste assez fulgurante, notamment à cause d'un marché de l'emploi très dynamique, malgré les circonstances défavorables, et du phénomène combiné lié d'une part à une inflation élevée et d'autre part à la non-adaptation du barème de l'impôt. Sur la période 2024-2026, cette catégorie de recette

devrait augmenter à un rythme plus poussé que les impôts sur la production et les importations, à savoir de 5,1%.

*Taux de croissance moyens annuels des recettes –  
Administrations centrale*

	1995-2019	2020-2023	2024-2026
Impôts sur la production et les importations	6,0%	10,2%	3,8%
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	6,7%	8,5%	5,1%
Recettes totales	6,2%	8,9%	4,5%
PIB en valeur	6,0%	8,6%	3,5%

La Chambre des Métiers se permet d'analyser par la suite l'évolution des sous-catégories de recettes fiscales les plus importantes : la TVA, les droits d'accises, les droits d'enregistrement, la taxe d'abonnement (formant en grande partie les « impôts sur la production et les importations ») ainsi que l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des collectivités.

Impôts sur le revenu des personnes physiques (IRPP)

*Unité : millions €*

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
IRPP fixé par voie d'assiette	1.026	860	1.100	1.140	1.180	1.220
Impôt retenu s. les traitements et salaires	4.799	5.240	6.100	7.000	7.520	7.990
Produit de l'impôt de solidarité prélevé moy. une maj. de l'IPP	452	473	559	632	675	715
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	758	500	650	670	690	710
Total	7.035	7.073	8.409	9.442	10.065	10.635
Indice 2021=100	100	101	120	134	143	151

Les différents postes des impôts sur le revenu des personnes physiques, représentés dans le tableau ci-dessus, expliquent à eux seuls entre 32% et 37% des recettes de l'Administration centrale et entre 66% et 75% de la catégorie « Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, ... ». L'IRPP a fait preuve d'une résilience extraordinaire lors de la crise sanitaire. Par ailleurs, le Ministère des Finances prévoit que cette catégorie de recettes augmente beaucoup plus vite que le PIB. En analysant l'évolution sur la période 2021-2023, l'IRPP a déjà accumulé un écart de 5 points de % par rapport à l'évolution du PIB, malgré la crise énergétique. Cette différence s'élèverait à 23 points de % en 2026.

La progression de 51% sur la période de 2021-2026 s'explique par trois principaux facteurs qui influencent les impôts perçus sur le revenu des personnes physiques, à savoir, le coût salarial nominal moyen, l'emploi total intérieur et la progressivité de l'impôt sur le revenu. Concernant les deux premiers facteurs, le Gouvernement table sur une augmentation soutenue de l'emploi (+13% sur la période 2020-2026) et des salaires (+28% sur la même période). Or, en cette période de forte inflation, la progressivité de l'impôt joue en faveur de l'État comme la non-adaptation du barème de l'impôt (« kalte Progression ») et l'échéance de nombreuses tranches indiciaires dans des délais très rapprochés font significativement grimper les recettes issues de l'IRPP.

Dans ce contexte, la prédite non-adaptation constitue une recette fiscale supplémentaire pour l'État.

La Chambre des Métiers est d'avis qu'une adaptation du barème de l'impôt risquerait d'être trop onéreuse dans un contexte de crise. Par ailleurs, elle serait de nature à creuser le clivage social, à supposer qu'elle ne soit pas flanquée par d'autres mesures, comme les contribuables les plus aisés bénéficient en raison de la progressivité de l'impôt plus que ceux qui ne disposent que de revenus peu élevés. Sur cette toile de fond, la Chambre des Métiers salue les mesures prises dans le cadre des

accords dits « tripartite » pour soulager les ménages qui souffrent le plus sous l'effet de la crise, notamment le crédit d'impôt.

#### Impôt sur le revenu des collectivités (IRC) et l'impôt sur la fortune (IF)

L'IRC, la majoration relative à l'impôt de solidarité et l'IF représentent entre 11% et 14% des recettes de l'Administration centrale et entre 22% et 30% de la catégorie « Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, ... ». Selon les prévisions, ce pourcentage est appelé à baisser au cours de la période 2021-2026. En effet, le montant perçu de l'IRC et l'IF reste assez stable sur la période de référence. D'après la Chambre des Métiers, cette estimation semble pertinente du fait que les entreprises sont actuellement confrontées à une explosion de leurs coûts ce qui conduit à une baisse de leur rentabilité, alors qu'elles ne peuvent répercuter l'ensemble de la hausse des frais sur leurs clients.

De façon générale, la Chambre des Métiers constate que la rentabilité de beaucoup d'entreprises souffert lors de ces dernières années et qu'elles sont en même temps confrontées au double défi de la digitalisation et de la transition énergétique. Afin d'encourager l'investissement dans ces domaines, elle salue la modernisation du régime de la bonification d'impôt, même si elle aurait préféré le mécanisme d'une super-déduction.

Unité : millions €

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Impôt général sur le revenu : IRC	2.122	1.980	2.050	1.950	1.950	1.980
Produit de l'impôt de solidarité prélevé moy. une maj. de l'IRC	160	149	154	147	147	149
Impôt sur la fortune	802	800	840	880	920	960
Total	3.083	2.929	3.044	2.977	3.017	3.089
Indice 2021=100	100	95	99	97	98	100

#### Accises

En 2023, les accises représentent environ 8% des recettes de l'Administration centrale. Avec le budget de l'État relatif à l'exercice 2021, l'État a introduit une taxe CO<sub>2</sub> sur les produits énergétiques qui a été augmenté au début de l'année 2022 et le sera une nouvelle fois en 2023.

Or, il est prévu que les accises vont atteindre leur pic en 2023 pour redescendre lentement par la suite. Ainsi, la diminution attendue des ventes de produits soumis aux accises devrait plus que compenser la montée prévue des prix du carburant, avec en fin de compte une baisse de cette catégorie de recettes.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers salue l'exonération des biocarburants et bioliquides du droit d'accise additionnel autonome dénommé « taxe CO<sub>2</sub> » « s'ils sont utilisés à l'état pur vu que ces derniers produisent dans ce cas une quantité négligeable de gaz à effet de serre »<sup>6</sup>.

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Part du G-D dans les recettes communes de l'UEBL en matière de douane et accise	1.014	984	1.017	985	953	954
Droit d'accise autonomes luxembourgeois sur certaines huiles minérales	183	184	174	165	155	149
Droit d'accise autonomes luxembourgeois sur les cigarettes	202	202	264	300	333	340

<sup>6</sup> Budget de l'État 2023, p. 41\*

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants	114	110	112	108	103	100
Produit de la contribution changement climatique prélevée sur les carburants	2					
Produits de la contribution taxe CO <sub>2</sub>	198	260	279	268	256	249
Total	1.714	1.740	1.845	1.826	1.801	1.793
Indice 2021=100	100	102	108	107	105	105

## TVA

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
TVA	4.539	4.779	5.378	5.690	5.912	6.177
Indice 2021=100	100	105	118	125	130	136

En 2023, les recettes de la TVA, représentent 21% des recettes totales de l'Administration centrale et 58% de la catégorie « Impôts sur la production et les importations ». Le produit de la TVA devrait augmenter de l'ordre de 6,4% p.a. sur la période 2021-2026 et donc plus vite que le PIB.

Il faut noter que malgré la baisse des taux de TVA (à l'exception du taux super-réduit) d'un point de pourcentage, les recettes perçues sur ce type de taxe devraient augmenter de 13% sur une année entre 2022 et 2023. Or, la Chambre des Métiers espère que cette mesure de l'accord dit « tripartite » portera ses fruits dans la mesure où elle devrait contribuer, avec d'autres mesures prévues par ledit accord, à freiner l'inflation.

## Taxe d'abonnement

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Total	1.280	1.380	1.226	1.277	1.326	1.373
Indice 2021=100	100	108	96	100	104	107

Le dernier type de recettes analysé dans le présent avis est la taxe d'abonnement. Celle-ci fluctue au gré des évolutions boursières et perd en dynamisme lors de cette période incertaine. Après une hausse de 8% en 2022, cette recette devrait diminuer de 11% en 2023. Le Gouvernement tablerait sur une légère progression de 3,7% p.a. au cours de la période 2024-2026. Représentant environ 6% des recettes de l'Administration centrale, les recettes de la taxe d'abonnement ne suivent pas le rythme du PIB.

## 1.4.2.2. Evolution des dépenses

Du côté des dépenses publiques, les « autres transferts courants », représentant une part d'environ 40%, sont la catégorie la plus importante des dépenses totales en 2023, suivie de la « rémunération des salariés », responsable de 23% des dépenses. Les dépenses du type « autres transferts courants » se composent majoritairement de la participation de l'État au financement de l'assurance-pension, de l'assurance-maladie et de l'assurance-dépendance, ainsi que des versements de l'État au Fonds communal de dotation financière. Par ailleurs, cette catégorie contient entre autres les transferts à l'Union européenne, les transferts aux ménages ou encore plusieurs dépenses de coopération internationale.

Suivent les « prestations sociales en espèce », la « consommation intermédiaire » et la « formation de capital » avec des crédits situés dans une fourchette allant de 2.262 à 2.381 millions d'euros pour l'année 2023, représentant chacune entre 8,3% et 8,7% de l'ensemble des dépenses publiques.

*Dépenses de l'administration centrale*

Unité : millions € (si pas spécifié autrement)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Consommation intermédiaire	1.852	2.183	2.381	2.412	2.471	2.518
Formation de capital	1.705	1.873	2.296	2.356	2.289	2.125
Rémunération des salariés	5.256	5.693	6.172	6.574	6.900	7.237
Subventions à payer	701	894	1.314	936	966	978
Revenus de la propriété	114	117	130	244	323	430
Prestations sociales en espèce	2.177	2.110	2.262	2.330	2.422	2.531
Prestations sociales en nature	282	291	311	326	336	347
Autres transferts courants	9.023	10.104	10.895	11.341	11.823	12.214
Transferts en capital à payer	1.157	1.342	1.545	1.493	1.556	1.565
Dépenses totales	<b>22.291</b>	<b>24.637</b>	<b>27.310</b>	<b>28.018</b>	<b>29.095</b>	<b>29.973</b>
PIB en valeur	<b>72.295</b>	<b>77.900</b>	<b>82.900</b>	<b>86.100</b>	<b>89.200</b>	<b>92.300</b>

Source : Ministère des Finances

Le tableau ci-dessous montre qu'avec 34%, les dépenses totales devraient augmenter en moyenne plus rapidement que le PIB en valeur (+28%) entre 2021 et 2026. En analysant les différentes catégories de dépenses, la Chambre des Métiers constate toutefois que certaines d'entre elles affichent une hausse beaucoup plus dynamique que le PIB ou le total des dépenses. Les deux catégories de dépenses, représentant au moins un milliard d'euros, qui montent le plus vite sont la « rémunération des salariés » (+38%) et la consommation intermédiaire.

*Dépenses de l'administration centrale (2021=100)*

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Consommation intermédiaire	100	118	129	130	133	136
Formation de capital	100	110	135	138	134	125
Rémunération des salariés	100	108	117	125	131	138
Subventions à payer	100	128	187	133	138	139
Prestations sociales en espèce	100	97	104	107	111	116
Prestations sociales en nature	100	103	110	116	120	123
Autres transferts courants	100	112	121	126	131	135
Transferts en capital à payer	100	116	134	129	135	135
Dépenses totales	<b>100</b>	<b>111</b>	<b>123</b>	<b>126</b>	<b>131</b>	<b>134</b>
Dépenses – taux de croissance	<b>1%</b>	<b>10%</b>	<b>11%</b>	<b>3%</b>	<b>4%</b>	<b>3%</b>
PIB en valeur	<b>100</b>	<b>108</b>	<b>115</b>	<b>119</b>	<b>123</b>	<b>128</b>
PIB – taux de croissance	<b>12%</b>	<b>8%</b>	<b>6%</b>	<b>4%</b>	<b>4%</b>	<b>3%</b>

Source : Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

Comme déjà évoqué plus haut, l'évolution des dépenses n'est pas homogène sur la période 2019 à 2026. En effet, notamment en raison des crises sanitaire et énergétique, elles progressent en moyenne annuelle beaucoup plus vite pendant les années 2020-2023 (7,3%) qu'au cours des 3 années suivantes (3,4%).

A côté de l'évolution historique, le tableau suivant montre l'évolution des dépenses de l'Administration centrale sur deux périodes : 2020-2023 et 2024-2026. Il faut noter que les différentes catégories de dépenses suivent des trajectoires très divergentes au cours des années 2020-2023. Certaines d'entre elles, notamment les transferts en capital à payer et la rémunération des salariés, progressent à une vitesse supérieure à leur moyenne historique, d'autres reculent malgré les dépenses liées à la gestion de crise.

*Taux de croissance moyens annuels des dépenses – Administrations centrale*

	1995-2019	2020-2023	2024-2026
Consommation intermédiaire	6,9%	11,6%	2,2%
Formation de capital	7,0%	7,1%	-5,0%
Rémunération des salariés	5,8%	7,4%	4,9%
Subventions	5,8%	22,6%	2,2%
Prestations sociales en espèces	5,9%	-3,9%	4,2%
Prestations sociales en nature etc.	11,4%	3,5%	3,2%
Autres transferts courants	6,6%	7,4%	3,8%
Transferts en capital à payer	5,4%	15,5%	2,4%
Dépenses totales	6,3%	7,3%	3,4%
PIB en valeur	6,0%	8,6%	3,5%

Source : Ministère des Finances, STATEC ; calculs : Chambre des Métiers

Encore faut-il distinguer entre les types de dépenses qui sont indispensables pour relever les défis auxquels le pays est confronté, comme certains investissements, et les catégories de dépenses pour lesquelles ceci n'est pas le cas ou dans une moindre mesure (p. ex. dépenses de fonctionnement).

Même si la hausse importante de la catégorie « transferts en capital à payer » est en principe à saluer, sachant qu'il s'agit, ensemble avec la classe « formation de capital », d'investissements publics, il importe d'analyser quel but sera poursuivi par ces investissements et quel sera le taux des investissements prévus qui seront effectivement réalisés. La question de savoir s'ils soutiendront ou non le développement économique et / ou contribueront à relever les grands défis, comme la lutte contre le réchauffement climatique, est dans ce contexte centrale.

La Chambre des Métiers regrette cependant qu'à moyen terme, le niveau d'investissement risque d'être freiné ou même de reculer selon les chiffres du projet de budget de l'État. Or, le Ministère des Finances note dans le budget pluriannuel que : « la baisse de 2025 à 2026 étant expliquée par le fait qu'en fin de période de programmation budgétaire les investissements publics tendent à diminuer en attendant que de nouveaux projets soient démarrés »<sup>7</sup>. Selon la Chambre des Métiers, il serait hasardeux de succomber à la tentation de réduire ces dépenses afin d'assainir les finances publiques, à supposer que les crises actuelles aient été surmontées au passage.

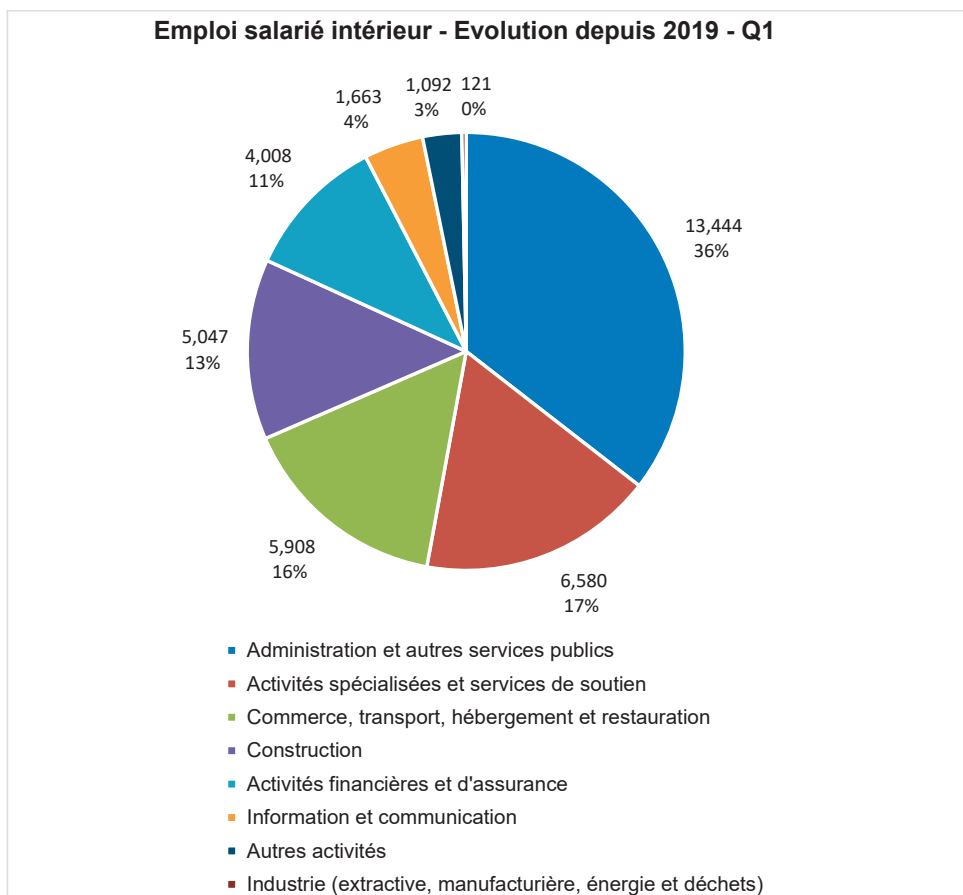
A l'opposé, la Chambre des Métiers déplore le fait que les frais de fonctionnement de l'État avec notamment la consommation intermédiaire et la rémunération des salariés s'accroissent toujours plus vite que les dépenses en général sur la période 2020-2023, même si cette évolution est en partie imputable à la situation de crise.

La Chambre des Métiers espère que la progression annuelle de seulement 2,2% sur les années 2024-2026 des dépenses liées à la consommation intermédiaire se traduira dans les faits. Elle n'a malheureusement pas identifié une telle rigueur budgétaire en matière de rémunération des salariés. Tout au contraire, au cours de la période 2024-2026, cette catégorie est celle qui devrait s'accroître, avec 4,9% p.a., le plus selon les estimations du Ministère des Finances.

Cette évolution devrait être attribuable tant à un effet « volume » (hausse du nombre d'agents de l'État fixée à un maximum de 1.393 unités en 2023) qu'à un effet « prix » (augmentation du coût salarial par personne). Si, dans le système actuel, l'État ne peut guère freiner l'effet « prix » en raison des rigidités inhérentes au mécanisme d'adaptation des salaires, à terme la Chambre des Métiers est d'avis que le système de rémunération (très attractif) du secteur public devrait être lié à la performance des collaborateurs afin de motiver les collaborateurs les plus performants. Une meilleure évaluation de la performance aurait comme effet de dynamiser davantage la fonction publique. Par ailleurs, l'accroissement de l'effet « volume » devrait être limité en augmentant l'efficacité de l'État, par exemple à travers la digitalisation, ainsi que la simplification des procédures administratives.

<sup>7</sup> Budget pluriannuel, p. 73\*

Le graphique ci-dessous montre que depuis 2019, plus qu'un emploi salarié sur trois a été créé auprès des administrations et autres services publics, amplifiant ainsi le problème de la pénurie de main-d'œuvre (qualifiée) au niveau des autres secteurs de l'économie. En guise de comparaison, uniquement 13% des emplois salariés ont été créés dans le secteur de la construction, connu pour son intensité en main-d'œuvre.



Même en considérant la taille importante du secteur public, comptant plus de 100.000 salariés, cette création nette d'emploi représente la croissance la plus élevée de tous les secteurs économiques. Avec une progression de 15,2% sur 13 trimestres, l'« Administration et autres services publics » augmente plus de deux fois plus que l'économie marchande, affichant un taux de 7,1%.

Secteur	Nombre de salariés 2022	Evolution Q1- 2019 – Q1-2022
Administration et autres services publics	101.608	15,2%
Construction	51.285	10,9%
Activités spécialisées et services de soutien	78.161	9,2%
Information et communication	20.599	8,8%
Activités financières et d'assurance	52.815	8,2%
Commerce, transport, Horeca	104.123	6,0%
Autres activités	22.268	5,2%
Industrie	38.322	0,3%
<b>Total</b>	<b>469.019</b>	<b>8,8%</b>
<b>Economie marchande (hors Administration et autres services publics)</b>	<b>367.411</b>	<b>7,1%</b>

Finalement, selon la Chambre des Métiers, une étude actuarielle serait de mise pour évaluer les dépenses liées aux pensions de la fonction publique, qui sont comprises dans la catégorie « rémunération des salariés », sachant que contrairement au secteur privé, le secteur public ne dispose pas de réserves pour assurer le financement de ces dépenses.

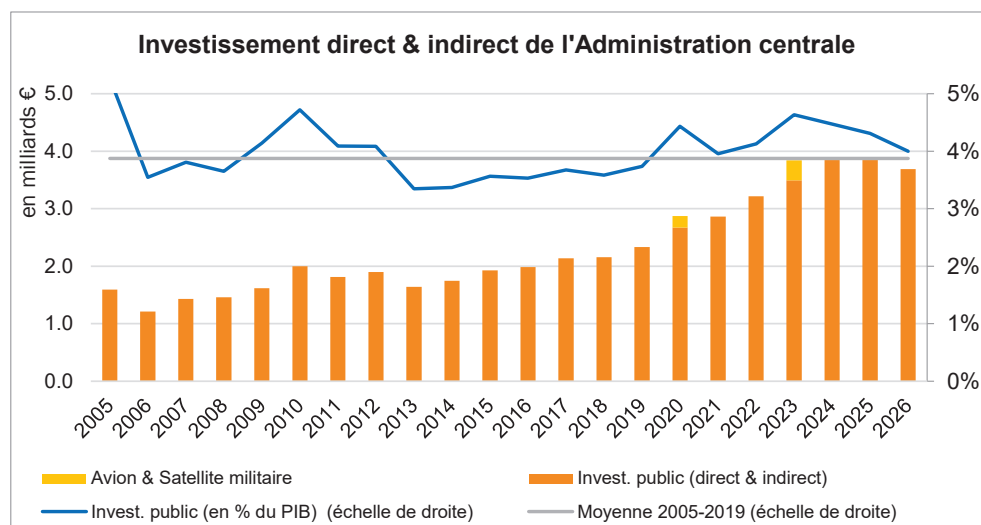
### 1.4.3. L'inflation met-elle en péril la politique d'investissement ambitieuse ?

Dans le contexte des défis à relever à plus long terme, la Chambre des Métiers s'intéresse plus particulièrement à la politique d'investissement de l'État.

D'après les données du projet de budget sous avis, les investissements directs et indirects de l'administration centrale devraient s'élever à 3,8 milliards d'euros en 2023, ce qui représenterait une hausse de 34% par rapport au niveau de 2021. Il faut noter que cette augmentation importante est en partie causée par des investissements liés à la crise énergétique, comme les aides étatiques par exemple sont considérées comme des investissements.

Par ailleurs, il est prévu que les investissements directs et indirects progresseront de 19% en 2023, en partie en raison de la comptabilisation du satellite militaire. Faisant abstraction de cette dépense spécifique, ils ne devraient augmenter que de 9%. La Chambre des Métiers regrette que les investissements publics devraient à moyen terme (2024-2026) diminuer de 5,0% p.a. selon le projet de budget pluriannuel, même si le Ministère des Finances affirme qu'il faut attendre l'émergence de nouvelles opportunités d'investissements.

Rapportés au PIB, les années 2020 et 2023 montrent des pics d'investissements avec respectivement 4,4% et 4,6%. Or, sur toute la période 2020-2026, elles fluctuent entre 4,0% et 4,6% et restent ainsi au-dessus de la moyenne historique de 3,9%.



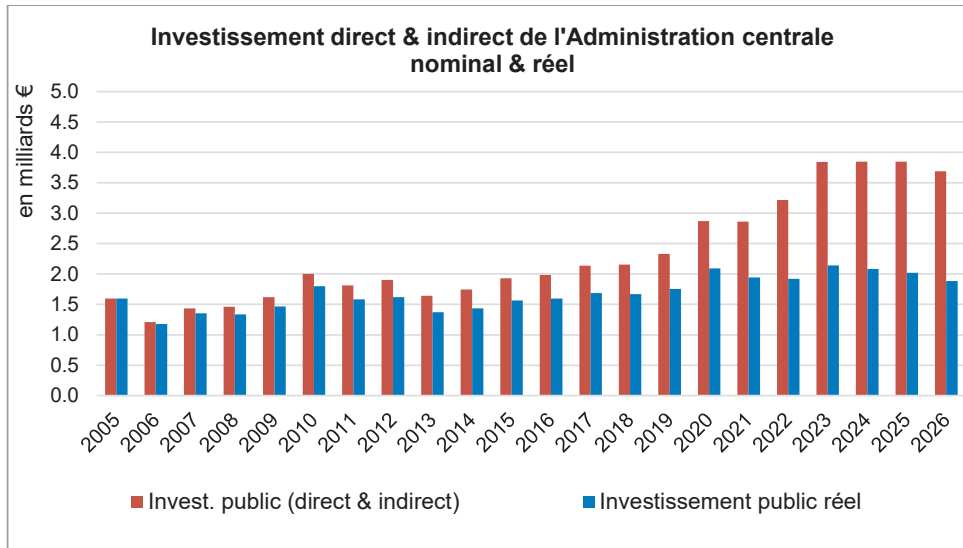
La Chambre des Métiers ne peut qu'approuver la politique d'investissement ambitieuse du Gouvernement, même si une partie de cette croissance fulgurante des investissements est simplement due à l'évolution des prix. Par conséquent, la Chambre des Métiers a voulu montrer l'évolution des investissements réels (en volume) en déflatant les investissements nominaux à l'aide de l'indice du prix à la construction. Même si cette démarche peut paraître simpliste, elle permet de dégager cependant des tendances lourdes. Prenons l'année 2022 comme exemple, année pendant laquelle l'indice des prix à la construction a progressé de 13,9%<sup>8</sup>. Malgré une augmentation des investissements projetés de l'ordre de 12,4% sur une année, le Gouvernement n'arrive pas à investir plus qu'avant en termes réels. Tout au contraire, l'investissement public réel diminue de 1,4%.

Le graphique ci-dessous montre donc qu'en termes réels, les investissements n'augmentent que de 34% entre 2005 et 2023, alors qu'en termes nominaux, la progression est de 141%. En période d'inflation élevée, la hausse des investissements devrait suivre la marche, afin que l'État puisse continuer

<sup>8</sup> Estimation sur base des chiffres du 1er semestre



à investir en volume autant qu'avant. Compte tenu de ces constats, la diminution prévue des investissements à moyen terme serait donc, si elle se réalisait dans les faits, encore pire en termes réels.



La Chambre des Métiers n'analyse pas uniquement le montant global des investissements notamment parce qu'ils ne revêtent pas tous un caractère indispensable pour relever les défis auxquels le pays est et sera à l'avenir davantage confronté.

Dans ce contexte, la chambre professionnelle salue la décision du Ministère des Finances d'inclure dans le projet de budget de l'État un tableau synoptique avec une catégorisation des investissements à réaliser dans différents domaines. Ce tableau a été reproduit en dessous. Or, il ne permet guère d'identifier les investissements qui sont primordiaux pour le développement économique du pays et pour surmonter les défis actuels. Selon ce tableau, en 2023 18% du montant global sont investis dans le domaine de l'environnement et du climat. Or, il demeure un poste, qualifié d'« autres », représentant 45% du total et reprenant tous les projets d'autres domaines, de même que les projets en dessous de 40 millions d'euros, qui n'a pas été ventilé plus en détail. Toujours selon le tableau, 8% des moyens globaux sont investis dans respectivement l'infrastructure publique et le logement.

	2022	2023	2024	2025	2026
Environnement et climat	498	698	756	656	572
Infrastructures publiques	237	301	381	415	422
Education	115	115	142	154	137
Logement	204	298	352	382	352
Santé	83	160	176	255	313
Sécurité	88	77	76	123	228
Propriétés immobilières de l'Etat	96	114	122	127	127
Coopération et action humanitaire	284	342	350	365	382
Autres (Culture, sport, économie, projets < 40 millions d'euros)	1 612	1 736	1 493	1 369	1 158
Total projets d'investissement	3 215	3 841	3 849	3 845	3 690
Total en % du PIB	4,1%	4,6%	4,5%	4,3%	4,0%

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

La Chambre des Métiers regrette notamment la manière dont les dépenses en matière du PNEC, une enveloppe de 11,6 milliards d'euros sur la période 2022-2026, sont présentées dans le budget. En effet, celles-ci manquent toujours de transparence, comme uniquement 45% des dépenses peuvent être retracées dans les articles budgétaires. Il serait souhaitable que pour le projet de budget de 2024, le

Gouvernement indiquerait de manière encore plus précise toutes les dépenses (e.a. l'alimentation des différents fonds) du prêt plan et procéderait par ailleurs à une évaluation de l'efficacité des investissements réalisés en amont.

*Investissements dans le rail, la route et le tram*

Unité : millions €

Type de dépenses	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Fonds du rail (investissements)	269	300	283	292	317	301
Fonds des routes	205	229	280	277	263	285
Participation aux frais d'investissement liés à la ligne du tramway à Luxembourg entre la Gare Centrale et le Circuit de la Foire Internationale au Kirchberg.	20	8	0	0	0	0
Participation aux frais d'investissement liés à l'extension du tramway de la Gare Centrale vers la Cloche d'Or.	16	32	5	15	9	4
Participation aux frais d'investissement liés à l'extension du tramway du Circuit de la Foire Internationale au Kirchberg vers l'aéroport du Findel.	12	8	0	29	34	6
Participation aux frais d'investissement liés aux extensions futures du tramway.		0	0	1	10	29
Total	522	577	568	613	633	624
Variation	16%	11%	-2%	8%	3%	-1%

Source : Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

Selon la Chambre des Métiers, une mobilité performante et durable est essentielle pour l'économie luxembourgeoise afin d'éviter une situation de « non-mobilité ». Pour rester compétitif, il est indispensable d'investir dans une infrastructure efficace. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers se montre préoccupée du fait que la somme des investissements du Fonds du rail, du Fonds des routes et ceux en relation avec l'infrastructure du tram diminuent de 2% en 2023. Ainsi, malgré la hausse significative des prix, le Gouvernement ne prévoit pas de nouvelle augmentation du montant nominal des investissements dans la mobilité. Notamment les investissements dans le projet du tram ont été réduits. Si dans le budget relatif à l'exercice 2022, 177,5 millions d'euros étaient prévues sur la période 2022-2025, dont 33,7 millions d'euros pour l'année 2023, dans le présent projet de budget le Gouvernement n'a prévu que 5 millions d'euros pour 2023 et 103 millions d'euros sur toute la période précitée. Par conséquent, la Chambre des Métiers se demande si cette réduction de l'ordre de 42% ne risque pas de compromettre la rapidité du développement du réseau du tram, en considérant plus particulièrement que l'indice des prix de la construction progresse actuellement de plus de 10% par an.

La Chambre des Métiers conclut donc que la forte inflation risque de mettre en péril la politique d'investissement ambitieuse du Gouvernement. Selon elle, les dépenses en matière d'infrastructures de transport devraient être revues à la hausse pour les années 2023 et au-delà, sachant que les dépenses réelles seront en fin de compte toujours inférieures aux dépenses budgétisées.

Se pose également la question de savoir si l'ensemble des investissements prévus sera effectivement réalisé. Ainsi, en ce qui concerne les investissements dans le rail, la route et le tram pour l'année 2020, le Gouvernement n'a atteint qu'un taux de réalisation de 83%.

Au-delà de la mobilité, le Luxembourg doit également relever le défi du développement durable et du développement des compétences voire de l'attraction et de la fidélisation des talents nécessaires. Si la Chambre des Métiers salue les efforts y consentis par le Gouvernement la deuxième partie du présent avis analysera plus en détail ces sujets.

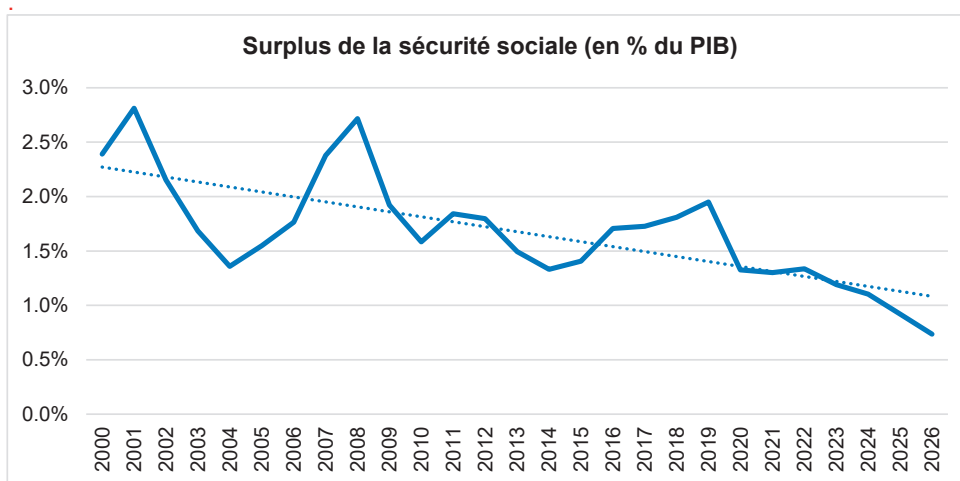
#### 1.4.4. Sécurité sociale

Malgré la crise sanitaire, la Sécurité sociale n'a pas généré de déficit en 2020, mais le solde s'est détérioré de 357 millions d'euros, soit une diminution de près de 30%. Avec des excédents de 859, 941 et 1040 millions d'euros en 2020, 2021 et 2022 respectivement, la Sécurité sociale a réussi à « limiter les dégâts ». A moyen terme, le solde devrait toutefois connaître une baisse significative en diminuant de plus en plus vite sur la période 2023-2026 pour s'élever à un montant de 679 millions d'euros en 2026.

Le graphique suivant montre que le solde de la Sécurité sociale devrait baisser de 1,9% à 0,9% du PIB sur la période 2019-2026. La Chambre des Métiers regrette dans ce contexte que le sujet de la soutenabilité des finances publiques à plus long terme n'est pas abordé. Or, comme elle l'a déjà thématiqué à d'itératives reprises dans ses avis concernant le budget de l'État, le vieillissement progressif de la population conduira inévitablement à des déséquilibres au niveau du financement des pensions en particulier, alors que les dépenses en matière de maladie et de soins augmenteront en parallèle.

Selon la Chambre des Métiers, la tendance baissière de l'excédent met en exergue le caractère insoutenable du modèle luxembourgeois. Ainsi, une légère baisse de la création d'emplois sur quelques années seulement, couplée à la hausse progressive des dépenses au titre des pensions, suffit à détériorer de façon significative le solde de la Sécurité sociale. Ceci signifie que le régime des retraites actuel est seulement finançable si l'emploi croît de manière continue et prononcée. Or, ce scénario représente le contraire d'une croissance qualitative.

Comme le groupe de travail « pension » de l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale (IGSS) l'a précisé dans son rapport, « le régime général de pension est confronté à des risques potentiels à long terme » et « toute mise en œuvre de mesures de modernisation du régime de pensions devrait considérer le maintien dans l'emploi des salariés âgés [...] ».<sup>9</sup>



#### 1.4.5. Administrations locales

Après une détérioration du solde des administrations locales de 257 millions d'euros en 2020, il devrait se stabiliser dans une fourchette allant de 26 millions d'euros à 67 millions d'euros sur la période 2023-2026.

Ces estimations s'expliquent par une évolution très équilibrée des recettes et des dépenses de 5,4% p.a. sur la période 2020-2026.

La Chambre des Métiers regrette que le taux de croissance des investissements perde en vitesse en 2023. En effet, après une hausse de 11% en 2022, les investissements des Administrations locales ne devraient s'accroître que de 4% par année. Cette croissance risque de ne pas suffire afin de compenser

<sup>9</sup> Inspection générale de la sécurité sociale, Rapport du groupe de travail pensions, 16.05.2018, Rapport du groupe de travail Pensions (gouvernement.lu)

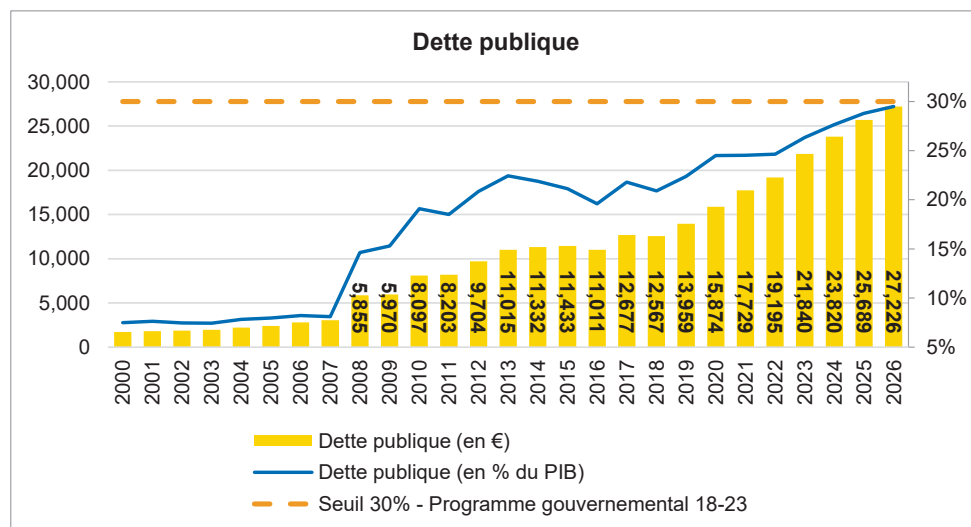
l'effet de l'augmentation des prix ce qui aurait comme conséquence que les investissements réels (ou en volume) devraient baisser.

Malgré ces perspectives reflétant dans leur globalité une certaine stabilité, celles-ci peuvent masquer des évolutions très divergentes au niveau des différentes communes. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers craint que certaines d'entre elles, touchées de manière plus durable par les crises sanitaire et énergétique devront, en raison de moyens budgétaires plus limités, diminuer leurs investissements au cours des années à venir afin de redresser leur situation financière.

#### 1.4.6. Dette publique

Sur la période 2019-2026, la dette publique passe de près de 14 milliards d'euros à plus de 27 milliards d'euros. L'État est obligé d'avoir recours à l'emprunt afin de financer les déficits consécutifs de l'Administration centrale sur les années 2020-2026, s'élevant à 13 milliards d'euros au total.

Exprimé en pourcentage du PIB, la dette devrait augmenter de 22% en 2019 à 29% en 2026 à politique inchangée.



Source : Ministère des Finances, STATEC ; calculs : Chambre des Métiers

Selon la Chambre des Métiers, le ratio « dette / PIB » constitue cependant un indicateur qu'il convient d'interpréter avec prudence, alors qu'il revêt un caractère procyclique. Pendant une période de crise, il a tendance à s'accroître plus que proportionnellement, vu que le PIB baisse ou stagne et parallèlement la dette augmente. L'inverse étant vrai en période de haute conjoncture. Par ailleurs, les révisions régulières ont clairement montré que le PIB luxembourgeois peut varier dans de larges proportions par exemple en raison d'opérations exceptionnelles de quelques groupes multinationaux implantés au Grand-Duché<sup>10</sup>.

Contrairement à d'autres pays européens, le Luxembourg a eu l'avantage d'avoir des finances publiques assez saines avec un niveau de dette (rapporté au PIB) peu élevé. Cet atout a permis au pays de s'offrir une marge de manœuvre bien plus importante pour soutenir l'économie en période de crise. Or, cette marge est en train de diminuer, comme en témoigne la dette publique qui frôlera selon les prévisions la limite auto-imposée de 30% du PIB.

D'un point de vue général, la Chambre des Métiers voudrait rappeler qu'elle salue l'objectif politique de limiter la dette en dessous d'un seuil plus ambitieux que celui du traité de Maastricht<sup>11</sup>. D'abord puisqu'un tel seuil limite les charges financières découlant de la dette et puis parce qu'en tant que petite économie très ouverte sur l'extérieur, le Luxembourg ne peut pas se permettre d'accumuler le même niveau de dette en pourcentage du PIB que d'autres pays européens comme l'Allemagne ou la France.

<sup>10</sup> <https://ces.public.lu/dam-assets/fr/avis/avis-annuels/2019-avis-annuel-partie-I.pdf>

<sup>11</sup> Limitation du rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut aux prix du marché à 60%

Dans ce contexte, « la Charge d'intérêts se voit augmentée par le recours plus important à l'endettement ainsi que par l'augmentation généralisée des taux d'intérêts sur les obligations souveraines qui résulte du resserrement de la politique monétaire dans la zone euro. La charge d'intérêts grimperait de 118 millions d'euros en 2021 à 440 millions d'euros en 2026, soit presque quatre fois la charge actuelle. »<sup>12</sup>

Ceci dit, elle peut néanmoins approuver la politique expansionniste du Gouvernement consistant dans le recours à la dette en cette période difficile, alors qu'il s'agit actuellement de gérer de multiples crises et de soutenir en parallèle l'économie. Ainsi, il s'agit d'éviter à la fois des pertes massives de pouvoir d'achat dans le chef des ménages et une vague de faillites de la part d'entreprises n'arrivant pas à juguler l'impact des crises. Ces facteurs conduisent évidemment à une hausse exceptionnelle des dépenses.

En même temps, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il est important que l'État réalise son programme d'investissement pour préparer l'économie de demain – un programme qui pourrait être étendu sur certains points comme p. ex. les investissements dans la transition énergétique, l'électromobilité ou encore le tram.

### 1.5. Après les crises ... la consolidation des finances publiques

S'il est clair que les déficits récurrents et l'augmentation de la dette ne sont pas soutenables à terme, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il s'agit de consolider les finances publiques, une fois les crises actuelles surmontées. Concernant les possibles pistes à suivre, elle estime opportun d'analyser les transferts sociaux pour les lier, dans la mesure du possible à des critères sociaux comme le revenu des ménages. En guise d'exemple, on peut notamment citer la « gratuité » des livres scolaires, des cantines scolaires et de l'éducation non-formelle. Une telle politique est onéreuse, car non ciblée sur la population fragilisée. Qui plus est, elle risque de créer au sein de la société une mentalité d'assistanat. En réalité, ces mesures présentées comme « gratuites », génèrent un coût qui doit être supporté par les contribuables. Bref, pour la Chambre des Métiers, il s'agit d'une politique de redistribution sous-optimale

Autre exemple : les mesures visant à atténuer les effets de la crise énergétique, comme la limitation du prix du gaz, de l'électricité et du gasoil. Celles-ci auraient pu être limitées à un certain seuil de consommation en 2021 (p. ex. 80%) afin d'endiguer la progression de ces dépenses extraordinaires et d'inciter davantage les ménages à économiser l'énergie.

Afin d'assainir les finances publiques à moyen terme, le Gouvernement devrait également s'attacher à ce que les coûts de fonctionnement de l'État (rémunération des salariés, consommation intermédiaire) progressent de façon plus modérée, par exemple en augmentant l'efficacité des administrations publiques et en liant la rémunération des agents publics à leur performance.

Selon le Gouvernement, le coût induit par la gestion des crises a enlevé la marge de manœuvre nécessaire pour réaliser une réforme d'envergure. Or, cette réforme n'est, d'après le discours de la Ministre des Finances, pas annulée, mais reportée.

La Chambre des Métiers estime que dans l'état actuel des choses une grande réforme fiscale ne serait pas indiquée. En effet, elle engendrerait une moins-value de recettes fiscales qui devrait en plus être financée à travers la dette. Ceci conduirait à une hausse des dépenses budgétaires liées à la « charge de la dette » et le Gouvernement risquerait de franchir la limite auto-proclamée de 30% de dette publique par rapport au PIB.

Au niveau économique, une telle réforme risque d'accélérer une inflation atteignant d'ores et déjà des niveaux très élevés, comme elle stimulerait la demande. Par ailleurs, une simple adaptation du barème de l'impôt à l'inflation n'apporte, en raison de son caractère progressif, guère d'augmentation du pouvoir d'achat à la population la plus vulnérable et en même temps la plus touchée par la crise énergétique.

Finalement, il faut noter que l'environnement macroéconomique reste très incertain en raison de la guerre en Ukraine et des effets secondaires de la pandémie (bouleversement des chaînes d'approvisionnement). La politique monétaire des banques centrales est un autre facteur d'incertitudes,

<sup>12</sup> Projet de budget 2023, p. 87\*

notamment l'évolution des taux d'intérêt. Il faut aussi rappeler que le taux de change EUR/USD impacte le prix des produits pétroliers.

Dans un tel environnement, la Chambre des Métiers est d'avis que le Gouvernement n'a pas les moyens pour absorber un « coût » supplémentaire de 600 millions d'euros qui résulterait d'après le Ministère des Finances de l'adaptation du tarif à l'inflation, et encore moins un « coût » de 2 milliards d'euros résultant de l'individualisation de l'impôt, à supposer que chaque contribuable ferait partie de la classe 2.

Or, en fonction de la situation sur les prochains mois, le Gouvernement proposera des allègements fiscaux supplémentaires comme une baisse échelonnée (« sozial gestaffelt ») de la charge fiscale des ménages ou encore des incitatifs fiscaux pour des investissements privés dans des entreprises et start-ups innovantes.

Dans le contexte actuel très difficile, la Chambre des Métiers attend notamment des mesures ciblées pour renforcer la compétitivité des entreprises, telles qu'annoncées par le Gouvernement. Elle espère que le Ministère des Finances fournira plus de détails, comme les mesures présentées restent encore très vagues.

### 1.6. Accents de la politique budgétaire en 2023

En termes de **compétitivité**, le Gouvernement a annoncé de rendre le régime d'impatrié plus attractif en élargissant le cercle des bénéficiaires. Par ailleurs, le régime de la prime participative sera étendu et le secteur de la recherche sera stimulé.

Selon la Chambre des Métiers, et mêmes si ces mesures sont bénéfiques pour certains secteurs économiques, leur impact sur l'Artisanat devrait rester assez limité comme le régime d'impatriés et celui de la prime participative n'est pas très adapté à ce secteur. Néanmoins, le besoin en main-d'œuvre ne risquera pas de diminuer, tout au contraire, certains secteurs, comme le génie technique du bâtiment (électriciens et installateurs chauffagistes) n'arrivent pas à suivre la demande. Dans la deuxième partie de cet avis, la Chambre des Métiers émet quelques pistes pour attirer les talents nécessaires.

Au niveau du **logement**, le Fonds spécial de soutien au développement du logement sera en 2023 doté d'un montant de 246 millions d'euros. Les crédits alloués aux aides au logement s'élèvent à 58 millions d'euros pour l'année 2023.

« Afin d'atténuer la demande sur le marché immobilier, il est proposé de limiter le dispositif fiscal de l'amortissement accéléré de 4% à deux immeubles ou parties d'immeubles bâtis affectés au logement locatif, acquis ou constitués après le 31 décembre 2022. »<sup>13</sup> Par ailleurs, le Gouvernement est en train de réformer l'impôt foncier et d'introduire des taxes de mobilisation des terrains et sur les logements vacants.

La Chambre des Métiers se pose des questions concernant l'efficacité de ces mesures pour réduire les tensions sur le marché immobilier. Selon elle, une implication poussée du secteur privé est nécessaire pour augmenter l'offre de logements (locatifs) abordables. Dans ce contexte, elle renvoie le lecteur au modèle proposé par la Chambre des Métiers.

En matière **d'Education**, les mesures suivantes ont été décidées :

- gratuité dans les structures d'accueil / maisons relais pendant les semaines d'école ;
- gratuite des repas sans conditions de ressources ;
- gratuité d'une grande partie de l'enseignement musical.

Enfin, la Chambre des Métiers va brièvement commenter les mesures au niveau de la **transition énergétique**, sujet qui sera développé plus en détail dans la partie 2.1. du présent avis.

Les mesures du PNEC s'élèvent à 2,3 milliards d'euros. Comme déjà évoqué, la Chambre des Métiers regrette que les dépenses courantes et les investissements sont mélangés. Elle revendique dans ce contexte plus de transparence.

Le Gouvernement va baisser le taux de la TVA sur les installations photovoltaïques à 3% et sur la réparation d'appareils ménagers à 8%. Par ailleurs, les investissements dans l'installation de bornes électriques s'élèvent à 10 millions d'euros par an à l'horizon de 2026. La Chambre des Métiers ne peut

<sup>13</sup> Budget de l'État 2023, p. 40\*

qu'approuver le soutien du Gouvernement en vue de la transition énergétique. Elle se demande toutefois pourquoi les investissements dans le réseau du tram diminuent sur la période 2022-2025 lorsqu'on compare les données du projet de budget de 2023 à celui relatif à l'exercice 2022.

Comme d'autres secteurs économiques, l'Artisanat a également subi les effets des crises actuelles : ruptures des chaînes d'approvisionnement, hausse importante des prix des matériaux, augmentation significative des frais du personnel, impossibilité de répercuter l'entièreté des coûts sur les clients avec à la clé une détérioration de la rentabilité.

Afin de sortir renforcé de cet environnement difficile, la Chambre des Métiers a émis des propositions sur trois sujets spécifiques préoccupant l'Artisanat :

- Facilitation du développement durable en accompagnant les entreprises pour accélérer le passage vers une économie résiliente
- Implémentation efficiente de la future « stratégie nationale des compétences » et de la roadmap existante « attraction et rétention de talents »
- Développement de l'offre de logements (abordables).

\*

## **2. PROPOSITIONS CONCRETES SUR LA MANIERE DONT L'ARTISANAT POURRA SORTIR RENFORCE DE CES CRISES**

### **2.1. Faciliter le développement durable en accompagnant les entreprises pour accélérer le passage vers une économie résiliente**

#### **2.1.1. Constats**

Le cadre politique semble être posé pour conduire le monde, l'Europe et le Luxembourg vers un futur durable. Nombreux sont les textes qui ont été adoptés à ces fins : la direction a été donnée au niveau international par l'Agenda 2030 avec les 17 objectifs de développement durable des Nations unies et la « traduction » de ces objectifs dans le contexte luxembourgeois a été réalisée entre autres par le Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC), la stratégie à long terme en matière d'action climat ou encore la stratégie pour une économie circulaire au Luxembourg.

Depuis 2020, le Gouvernement a donc présenté bon nombre de plans et de stratégies. Il s'agit d'une ribambelle de bonnes intentions, sans que pour autant on puisse reconnaître un fil rouge. Il manque une sorte de plan d'exécution avec des mesures plus concrètes, affinées et soumises à un calendrier spécifique. Si dans certains domaines, en l'occurrence le déploiement des énergies renouvelables (photovoltaïque), l'avancement est palpable, des efforts considérables sont à réaliser dans d'autres.

Le développement durable économique du Luxembourg dépend en outre d'un seul secteur, le secteur financier, tandis que l'industrie classique est en constante régression. Les multiples crises actuelles montrent cependant une nécessité vitale de maintenir ou de rétablir une diversification économique au Luxembourg et en Europe, si ce n'est que pour stabiliser la chaîne d'approvisionnement et réduire les dépendances.

L'Artisanat luxembourgeois est à la fois un acteur important et incontournable dans la transition vers une économie verte et circulaire et un bénéficiaire d'une utilisation plus efficace et durable des ressources. Le nouveau modèle économique, axé davantage sur la production durable et l'utilisation efficace de l'énergie, la prévention de déchets et la réutilisation de produits et de matières premières secondaires, pourra contribuer à une revalorisation de l'Artisanat, dont le savoir-faire traditionnel et la flexibilité seront essentiels.

#### **2.1.2. Propositions**

##### *✓ Accompagner les entreprises dans leurs efforts de décarbonisation*

Limiter sa consommation en énergie et remplacer l'énergie fossile par les énergies renouvelables deviennent une priorité absolue pour une entreprise dans une ère où les coûts énergétiques explosent et le changement climatique s'accélère.

Néanmoins, le tissu économique artisanal est dominé par des micro- et petites entreprises qui n'ont pas les moyens financiers et humains nécessaires pour entamer la transition.

Il y a lieu donc lieu d'étendre voire de mettre en place des outils d'accompagnement forts, tels que :

- Des outils pour informer, sensibiliser, conseiller et accompagner au niveau savoir-faire, tels que le service eHandwerk de la Chambre des Métiers un Pacte climat entreprises, un « Sustainability Hub » ou une « House of Sustainability »
- Un élargissement de la formule « SME Packages » qui constitue bien souvent une sorte de « kit de départ » pour les entreprises se lançant dans la démarche de décarbonation
- Un régime d'aide généreux pour faciliter l'efficacité énergétique dans les entreprises (refonte de la loi relative à un régime d'aide à la protection de l'environnement). Ce régime d'aide pourrait se décliner de manière suivante :
  - ♦ Conseils en énergie aux PME et prioritaires pour les entreprises membres d'un réseau d'entreprises (mise en place d'une « fast lane »)
  - ♦ Accompagnement individuel au cours de la mise en œuvre des mesures (nécessaires dans certains cas plus complexes)
  - ♦ Mise à disposition d'outils de monitoring de la consommation d'énergie au sein d'une entreprise
  - ♦ Aide à l'investissement augmentant l'efficacité énergétique des bâtiments (neufs et existants)
    - Promouvoir de nouveaux outils de financement :
      - Bâtiments neufs : prêts à taux d'intérêts fixes faibles (< 1%), émissions de garanties du prêt réalisé, Prime en capital jusqu'à 20% du prêt conclu (la prime sera déduite du prêt, le montant à rembourser diminue). L'aide pourrait être plus prononcée pour les standards énergétiques plus hauts.
      - Bâtiments existants : prêts à taux zéro, émissions de garanties au prêt réalisé, Prime en capital jusqu'à 20% du prêt conclu (la prime sera déduite du prêt, le montant à rembourser diminue). L'aide pourrait être plus prononcée pour les standards énergétiques plus hauts.
      - Aide au financement pour la réalisation de mesures isolées : isolation thermique, fenêtres, ventilation, climatisation, éclairage, systèmes de management de l'énergie, gestion technique centralisée, etc.
  - ♦ La durée d'un prêt pourrait s'élever jusqu'à 20 ans avec en l'occurrence un délai de « carence » de 3 ans avant début remboursement des mensualités fixes.
- Aides à l'investissement en faveur des mesures d'efficacité énergétique concernant les technologies transversales (nouvel équipement ou remplacement d'équipement)
  - Etablir une liste officielle des technologies / éléments éligibles avec des critères d'octrois clairs, p.ex. :
    - Pompes et moteurs électriques
    - Ventilateurs
    - Stations de compression d'air
    - Variateurs de fréquence
    - Eclairage
    - ...
  - Décaissement rapide de l'aide pour une mesure réalisée, si elle avait été préconisée dans le rapport du conseil en énergie au préalable => « fast lane payment » sur présentation de la facture et rapport du conseil en énergie
- Aide à l'investissement en faveur de la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (panneaux solaires, pompes à chaleur, chaudières à biomasse...)
  - ♦ Rehausser le seuil de la puissance maximale éligible à 100 kWc (actuellement 30 kWc) des installations photovoltaïques éligibles à la prime d'investissement, à hauteur de 20% si tarif d'injection garanti, à hauteur de 50% si autoconsommation
  - ♦ Mise en place d'une prime d'investissement pour les batteries de stockage



✓ *Accompagner les entreprises dans leurs efforts de digitalisation et d'innovation*

- La simplification administrative jouera un rôle clé dans l'adoption des nouvelles technologies, que ce soit pour faciliter l'accès aux différents programmes de soutien gouvernementaux, que pour encourager l'adoption des démarches numériques de l'État. L'application du principe « Once only » est primordiale.
- La digitalisation de la production et le bouleversement du modèle d'affaires peuvent engendrer des coûts importants. Un « FabLab / MakerSpace PME » permettrait aux petites et moyennes entreprises d'essayer les nouvelles technologies avant d'investir, selon le principe « *test before invest* ». Un tel laboratoire national d'innovation sera utile aussi bien pour les entreprises productrices souhaitant investir dans des nouvelles technologies (robots, automatisation, etc.), que pour les entreprises voulant revoir leurs processus internes ou leur modèle d'affaires.
- Intelligence artificielles, internet des objets, blockchain, ... les nouvelles technologies joueront un rôle de plus en plus important dans l'économie. Il faudra veiller à mettre en place de programmes spécifiques adaptés aux besoins des PME : formations, promotion de best practices dans le domaine artisanal, soutien technique et financier pour d'éventuels projets-pilotes, etc.
- Le Gouvernement devra veiller à ce que les data centers, superordinateurs et autres soient accessibles aux PME. Une campagne de sensibilisation auprès des entreprises ainsi que le soutien de projets-pilotes sont de mise.
- Il sera primordial de garantir l'accès aux données de manière non discriminatoire aussi pour les PME. La mise en place d'un outil Open Data leur permettra l'accès aux et le traitement des données et leur ouvrira la voie vers des nouveaux modèles d'affaires.
- En général, il faudra adapter le cadre juridique aux avancées dans le domaine technologique, que ce soit en ce qui concerne la garantie d'un « fair and level playing field » pour l'accès aux données produites qu'en adaptant le système de protection sociale aux mutations des différents statuts de travail (salarié, indépendant, « prosumer », ...).
- Une révision de la législation concernant les différentes aides étatiques s'impose, afin de les rendre plus accessibles pour les PME et ainsi encourager davantage l'innovation en entreprise. Une exploitation plus poussée des régimes d'aides existants, également pour PME, et tout particulièrement de l'aide à l'innovation de procédé et d'organisation (article 9 de la loi du 17 mai 2017 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation) s'impose.
- Il faudra rendre accessibles les aides étatiques pour les entreprises en difficulté, éventuellement par l'octroi de chèques destinés aux entrepreneurs permettant de financer l'accès à un ou plusieurs accompagnements.
- Les SME Packages sont très sollicités par les PME luxembourgeoises. Ces programmes doivent être élargis à d'autres domaines stratégiquement intéressants (qualité, productivité, internationalisation, business model innovation, solutions « smart », etc.). Il faudra également introduire la possibilité de cumuler plusieurs vouchers et/ou programmes pour différents investissements, afin de ne pas freiner les entrepreneurs dans leur développement.
- Afin d'encourager l'investissement des PME dans les nouvelles technologies et des logiciels performants, l'État doit offrir des prêts à taux zéro, ou se porter garant de leur prêt. Le montant subventionné peut être augmenté d'un certain pourcentage si l'investissement est accompagné de formations pour les salariés.
- Des nouveaux modèles d'affaires demandent également de nouvelles méthodes de financement. À côté des aides classiques, la mise en place d'une plateforme de crowdfunding nationale (par exemple via un partenariat public-privé) permettra aux petites entreprises d'accéder plus facilement à un financement.

✓ *Créer un cadre pour instaurer l'économie circulaire au Luxembourg*

Force est de constater que l'économie circulaire se situe aujourd'hui encore à l'état embryonnaire au Luxembourg. Ainsi, il est proposé d'instaurer certaines mesures, afin de stimuler sa mise en place, telles que :

- La promotion de la réutilisation et de la réparation via l'application du taux de TVA super-réduit de 3% à tous les services de réparation ainsi qu'à tous les travaux substantiels dans les logements, peu

importe la date de construction ou d'acquisition, ainsi que l'augmentation du plafond à 100.000 € par logement.

- La mise en place d'une prime de réparation nationale qui prévoit le remboursement de la moitié du coût de réparation d'électroménager et de téléphones, jusqu'à un maximum fixe par an par client, en s'inspirant d'exemples existants.
- La mise en place d'une récupération de l'eau de pluie obligatoire pour chaque nouvelle construction d'une maison unifamiliale. Le Gouvernement devra investir davantage dans la récupération, le traitement et la réutilisation des eaux grises. Il faudra aussi bien soutenir les investissements dans le développement de systèmes de traitement et de réutilisation que lancer des campagnes de promotion auprès du grand public.
- Le développement de nouveaux outils de financement pour financer la transition vers l'économie circulaire. Le Gouvernement pourrait mettre en place des prêts à taux zéro (selon le principe des KlimaPrêts) ou l'émission de garanties bancaires gouvernementales pour les prêts concernant des projets circulaires. Il est en outre temps de lancer une réflexion sur la mise en place d'avantages fiscaux lors de l'investissement dans l'économie circulaire.
- Révision des régimes d'aides existants pour y intégrer des aides spécifiques destinées à la mise en place des critères de l'économie circulaire aussi bien dans le processus de production que dans la gestion de l'entreprise. La procédure d'obtention de ces aides doit être revue de façon à faciliter l'accès aux petites entreprises.
- Mise en place d'un soutien technique pour soutenir les PME pendant la transition. Ceci passe aussi bien par la mise en place de hotlines ou centres de compétences, que par la création d'un réseau d'agents-conseillers spécialement formés et équipés de « toolboxes » sectorielles, qui promouvoir l'échange de bonnes pratiques et la mutualisation des services, biens et moyens de transport.
- La mise en place de mesures pour améliorer l'accès à la recherche et aux nouvelles technologies pour les PME artisanales et pour faciliter le transfert de know-how entre les centres de recherche et les acteurs du marché, par exemples des incitations financières pour des projets de partenariats entre les centres de recherche et les petites entreprises artisanales.
- La mise en place des partenariats public-privé qui servent à encourager les entreprises à développer de nouveaux modèles basés sur l'économie circulaire. Ces partenariats pourraient inciter les entreprises à identifier les freins à l'économie circulaire et les moyens de les lever pour que le Gouvernement puisse par la suite adapter les dispositions légales concernées. Ces engagements réciproques peuvent contribuer à faire avancer considérablement la transition vers une économie circulaire tout en soutenant le développement économique.

## **2.2. Implémentation efficiente de la future « stratégie nationale des compétences » et de la roadmap existante « attraction et rétention de talents »**

La double transformation écologique et digitale en cours combinée à la pénurie persistante en main-d'œuvre qualifiée<sup>14</sup> entraîne des défis majeurs pour les PME de l'Artisanat. Ainsi, de nombreuses fonctions et activités, voire métiers sont en train d'évoluer, de nouvelles fonctions émergent et d'autres, devenues obsolètes, sont vouées à se transformer de manière significative, voire de disparaître.

Cette évolution a été amplifiée par la crise sanitaire compte tenu des secteurs économiques sous tension et des bouleversements majeurs sur les postes de travail. Ainsi, le fait de **disposer de ressources nécessaires en termes de main-d'œuvre qualifiée** représente aujourd'hui un facteur déterminant de la compétitivité des entreprises, en particulier des PME artisanales qui jouent un rôle moteur en termes de dynamique économique et de création d'emplois.

Or, les entreprises artisanales peinent à trouver le personnel qualifié dont elles ont besoin pour couvrir leurs **besoins en compétences**<sup>15</sup>. Par ailleurs, dans leurs efforts d'attraction et de rétention de

<sup>14</sup> Besoin en main-d'œuvre dans l'Artisanat – Constats sur la base de l'enquête de juin 2019 – Propositions au Gouvernement <https://www.cdm.lu/mediatheque/media/besoin-en-main-d-oeuvre-dans-l-artisanat>

<sup>15</sup> Une autre enquête sur les besoins en main-d'œuvre et en compétences a été lancée en juin 2022 et est en train d'être évaluée.

talents, les PME se trouvent confrontées à une **situation de concurrence extrêmement rude** de la part du secteur public et des grandes entreprises.

Dès lors, un cadre qui stimule le recours renforcé à la **formation continue (upskilling et reskilling)**, un **enseignement initial plus performant, inclusif et davantage en ligne avec les besoins de l'économie**, des **concepts d'orientation réformés et axés sur les forces et les talents des individus**, la **revalorisation du système d'apprentissage** ou encore **l'implémentation rapide du plan d'action en matière d'attraction / de rétention de talents**, sont autant d'éléments indispensables pour assurer à l'avenir un développement adéquat des compétences recherchées

L'urgence d'efforts politiques plus vastes en matière de formation initiale et continue est de mise, au vu notamment des **évolutions démographiques défavorables** qui se dessinent dans certaines des entités territoriales de la Grande Région et qui devraient significativement ralentir l'attraction d'une nouvelle force de travail transfrontalière dans les proportions connues les deux dernières décennies.

### **2.2.1. « Formation et orientation tout au long de la vie » à la base de la future stratégie nationale des compétences**

L'Artisanat est la « 1ère Entreprise formatrice » du pays avec au total 1.756 apprentis en 2021, année enregistrant un chiffre record en termes d'offres de postes d'apprentissage (+36%) et par conséquent un nombre élevé de nouveaux contrats d'apprentissage conclus (+5%). Ces évolutions sont un indice important du besoin aigu de main-d'œuvre qualifiée dans le secteur, qui se démarque par des formations pour 62 métiers artisanaux CCP, DAP et DT différents (sans l'apprentissage transfrontalier).<sup>16</sup>

Vu les besoins considérables de salariés qualifiés, il importera que le système d'enseignement national et plus spécifiquement la formation professionnelle génèrent à l'avenir plus de jeunes qualifiés intéressés par une carrière dans l'Artisanat<sup>17</sup>.

À côté de sa vocation première, à savoir préparer à l'indépendance professionnelle et à la formation d'apprentis, le Brevet de Maîtrise qui est en cours de réforme<sup>18</sup> prépare à des fonctions de direction et d'encadrement. Il est le maillon central de la traditionnelle « carrière artisanat » qui offre des perspectives de développement tant professionnel que personnel (DAP → Brevet de Maîtrise → Création d'entreprise & Formation d'apprentis – Formation continue / Formation supérieure).

L'attractivité de l'Artisanat luxembourgeois se traduit par ailleurs à travers la mise en œuvre du principe de l'apprentissage et de l'orientation tout au long de la vie » (« Lifelong learning and orientation ») pour tous les travailleurs – quel que soit leur âge.

Par référence aux défis liés au développement des compétences d'avenir, sujet discuté dans le cadre du « Skillsdësch »<sup>19</sup>, il n'est plus question désormais de n'avoir qu'une seule « corde à son arc » durant toute sa vie. Acquérir régulièrement de nouvelles compétences techniques (p.ex. dans le domaine du « green » ou du « digital ») allant de pair avec un développement continu des compétences personnelles (p.ex. gestion des risques, leadership, intelligence émotionnelle, etc.) devient indispensable. Ceci est tout particulièrement crucial au regard de la forte augmentation de l'automatisation. Dans la mesure où la technologie reprend progressivement les tâches routinières, bien définies et structurées, les métiers ou compétences difficiles à automatiser prennent une valeur différente et sont valorisés, y compris les compétences soft (p.ex. la créativité).

Il est capital pour une entreprise de pouvoir compter sur des salariés compétents et ceci de manière continue. Il est un fait que le dynamisme économique repose sur la capacité d'innovation des entreprises

16 Toutefois, il reste des « déséquilibres » dans certains métiers, métiers dans lesquels l'offre de postes d'apprentissage est supérieure au nombre de candidats (« pénurie de candidats », p.ex. toiture, alimentation). Souvent, l'entreprise a besoin d'un certain profil (p.ex. candidat DAP) alors que les candidats optent pour un niveau de qualification différent (p.ex. CCP). Dans ce contexte, il importe de souligner le rôle important des « conseillers d'apprentissage » et plus spécifiquement du « matcher » en vue de réduire le déséquilibre entre offre et demande de postes d'apprentissage, conseillers et « matcher » co-financés via l'article budgétaire 11.3.41.002 doté d'environ 2,1 millions d'euros en 2023.

17 Ces dernières années, la Chambre des Métiers a constaté que 89% des diplômés de l'apprentissage artisanal trouvent un emploi endéans 6 mois ou continuent leur formation tandis que 68% des diplômés trouvent leur premier emploi auprès de leur entreprise formatrice.

18 La réforme du Brevet de Maîtrise s'inscrit dans une approche pluriannuelle et est réalisée en étroite coopération avec le MENJE (dotation 2023 : environ 1,4 millions d'euros par an)

19 Le « Skillsdësch » a accompagné le lancement de l'étude OCDE qui est en phase de finalisation, étude qui a été demandée par les représentants des employeurs lors de la Tripartite de juillet 2020.

qui dépend elle-même directement des compétences et de la créativité des collaborateurs. En ce sens, la formation continue est vitale pour l'entreprise et fait intrinsèquement partie de sa stratégie dont elle doit garder la maîtrise.

Si la transformation digitale des activités des entreprises et du travail retient toute l'attention – ou presque – ces dernières années, les besoins des entreprises d'aujourd'hui et de demain ne s'arrêtent toutefois pas aux seules compétences digitales, mais sont également fortement dépendantes des nouvelles compétences à acquérir en matière de transition écologique et énergétique. Cette réalité explique pourquoi les entreprises financent la formation continue de leurs salariés. L'enjeu est crucial : veiller au bon fonctionnement de l'entreprise et lui permettre de répondre aux défis de demain afin d'assurer sa pérennité, au bénéfice de toutes les parties prenantes, y compris les salariés. Partant les investissements en matière de formation d'une entreprise dépendent directement de son activité et de son programme de développement.

Si la question des compétences et des formations constitue un enjeu majeur pour les entreprises, elle doit également être une priorité (i) pour le salarié lui-même dans le déroulement de son parcours professionnel et (ii) pour les pouvoirs publics qui ont un intérêt certain à viser le plein emploi sachant que le financement de l'inactivité est à leur charge via le budget de l'État.

La pénurie de main-d'œuvre risque de priver, d'une part, les entreprises des compétences nécessaires à leurs activités et à leur développement et, d'autre part, le pays de ses richesses futures par une mise en péril générale de l'économie. Dès lors, il est primordial de soutenir les entreprises dans le développement des compétences techniques et professionnelles nécessaires à leur fonctionnement et leur éclosion. Une telle approche permet également de garantir l'employabilité future des travailleurs.

Face au manque accru de main-d'œuvre, au déficit d'employabilité de bon nombre de demandeurs d'emploi en comparaison avec les besoins du marché du travail et aux lacunes du système d'enseignement, le **développement de la formation (tant initiale que continue) ainsi que des compétences d'avenir constitue le défi futur principal du Luxembourg.**

### *2.2.2. Augmentation de l'attractivité de l'apprentissage au Luxembourg*

L'apprentissage au Luxembourg se caractérise par un certain nombre de forces<sup>20</sup>. Citons dans ce contexte par exemple les phases d'apprentissage en entreprise et à l'école (système en alternance), la forte interconnexion entre l'autorité compétente<sup>21</sup>, les chambres professionnelles et les écoles (modèle tripartite), la participation des chambres professionnelles aux équipes curriculaires chargées des programmes d'études en fonction des besoins du marché du travail.

Malheureusement, le système de l'apprentissage manque d'attractivité au niveau des jeunes et du grand public et fait état d'un nombre de faiblesses<sup>22</sup> qu'il importe d'éliminer au plus vite par des mesures incisives. Ici on peut relever l'orientation plutôt par l'échec, la popularité limitée de l'apprentissage artisanal parmi les jeunes élèves, qui choisissent rarement un apprentissage par choix (plutôt sur la base de certains échecs préalables), la mauvaise connaissance du fonctionnement du système de la formation professionnelle (auprès des jeunes et des parents).

Dès lors, la Chambre des Métiers fait appel au Gouvernement de mettre en œuvre les mesures suivantes, ayant à terme un impact sur la programmation budgétaire pluriannuelle :

- Renforcement de la promotion de l'apprentissage auprès des différents publics-cibles (jeunes, parents, entreprises, grand-public, ...)
- Renforcement du rôle du « matcher » dans l'Artisanat pour réduire le déséquilibre offre/demande de postes d'apprentissage

<sup>20</sup> Perception par la communauté des acteurs concernés

<sup>21</sup> Service Formation professionnelle (SFP) au sein du Ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (MENJE)

<sup>22</sup> Perception par la communauté des acteurs concernés

- Développement de nouveaux « modèles d'apprentissage » (tels que l'apprentissage en cours d'emploi ou l'apprentissage parallèle « BAC-DAP »<sup>23</sup>)
- Promotion active de l'apprentissage transfrontalier et transfert des métiers de l'apprentissage transfrontalier vers l'apprentissage national
- Création d'un « Fonds pour la promotion de l'apprentissage » nouveau doté par le Fonds pour l'emploi (afin d'accroître la « visibilité » de l'apprentissage)
- Prise en charge intégrale des indemnités d'apprentissage par le nouveau fonds, voire par le budget de l'État
- Réforme qualitative du système de la prime d'apprentissage (suivant avancement/mérite des apprentis) (**voir ci-après**)

### *2.2.3. Modernisation du système de l'orientation scolaire*

Le volet « orientation » au niveau de la formation initiale devrait faire l'objet d'un réagencement fondamental. L'orientation « par l'échec » pratiquée encore actuellement entraîne beaucoup de frustrations auprès des jeunes et est la cause pour de nombreux décrochages et abandons scolaires. Dès lors, une révision du processus d'orientation couplée à une approche de conseil et d'accompagnement constitue une priorité afin de s'assurer que les étudiants / élèves motivés soient orientés de façon positive vers la formation professionnelle.

L'intégration de tests systématiques des aptitudes, examinant les connaissances et les compétences des élèves en classe de 5ème de l'enseignement secondaire général, via un outil comme le « Basic-Check », devrait être obligatoire et les résultats de ces tests devraient figurer en annexe des bulletins. Des moyens budgétaires doivent être réservés en vue de la réalisation de ces tests systématiques.

Le développement d'une approche d'orientation conséquente pour les apprenants, par exemple à partir de la 7ème année d'étude secondaire, pourrait ainsi familiariser les jeunes avec les métiers artisanaux, les perspectives et les passerelles bien avant d'être effectivement orientés, alors que l'implication des parents dans le processus d'orientation permettrait de les faire prendre conscience de ce qu'implique la filière de la formation professionnelle.

Il importerait aussi d'accroître à l'avenir la flexibilité du système en développant des possibilités supplémentaires de changer de filière de formation professionnelle et en exploitant les passerelles existantes.

Sachant que les étudiants et les parents ont signalé un manque d'informations accessibles et claires sur les programmes disponibles, il importera plus que jamais de faciliter la recherche d'informations aux intéressés, via des plateformes d'information interactives réunissant en un « point d'entrée » toutes les informations pertinentes.

Dès lors, la Chambre des Métiers fait appel au Gouvernement de mettre en œuvre les mesures suivantes, qui vont avoir un impact sur la programmation budgétaire pluriannuelle :

- Prise en compte des compétences techniques et manuelles des jeunes au même titre que leurs compétences en matière de langues et de mathématiques (ne pas orienter « par l'échec »)
- Révision du processus d'orientation couplée à une approche de conseil et d'accompagnement (« coaching » en 7ème et 6ème pour les élèves présentant un besoin) afin de s'assurer que les étudiants / élèves motivés soient orientés de façon positive
- Généralisation du recours au test d'aptitude « Basic-check »<sup>24</sup> au niveau des classes de 5ème avec reprise des résultats sur le bulletin scolaire

23 Par référence au programme gouvernemental 2018-2023, il importe de moderniser la formation professionnelle en introduisant durablement la voie de formation BAC/DAP pour une sélection de formations DAP, sachant que cette voie de formation a fait l'objet d'un projet-pilote en 2019 qui n'a pas été finalisé. Cette nouvelle voie de formation BAC/DAP aurait le mérite de proposer un double diplôme introduit au niveau de la classe de fin d'études secondaires. Ainsi, les élèves auraient la possibilité de passer leur baccalauréat en même temps qu'ils pourront obtenir un diplôme d'aptitude professionnelle (DAP). Cette nouvelle formule devrait prévoir la combinaison de cours théoriques de l'enseignement secondaire général avec des cours pratiques de la formation DAP, tout en y incluant un « projet intégré intermédiaire » (PII), un « projet intégré final » (PIF) ainsi qu'un examen de fin d'études secondaires.

24 Le basic-check contient des questions de réflexion linguistique, de représentation spatiale, de logique ainsi que des questions numériques et pratiques et constitue un outil d'orientation précieux qui apporte une aide dans le choix de l'apprentissage d'un métier/profession. [www.basiccheck.lu](http://www.basiccheck.lu)

- Développement des systèmes d'enseignement en alternance à tous les niveaux du cadre luxembourgeois de qualification (CLQ) (p.ex. extension de l'offre de formations en alternance à des niveaux d'enseignement supérieur comme le BTS)
- Développement de programmes de formation initiale multilingues (surtout francophones) tout en enseignant les langues de manière plus pratique dans le cadre de la formation initiale
- Adaptation constante des programmes d'études et des compétences transmises (des élèves et des enseignants) enseignés aux besoins du terrain (les compétences non techniques « soft skills » à intégrer dans les programmes d'enseignement existants comme par ex. communiquer efficacement, écouter, prendre des initiatives, etc.)<sup>25</sup>
- Systématisation des initiatives de promotion de la formation professionnelle impliquant tous les acteurs (écoles, employeurs, étudiants, instances, parents etc.)

#### **2.2.4. Création d'incitatifs nouveaux pour les apprentis (« nouvelle prime forfaitaire ») couplés à un nouveau schéma de financement des indemnités d'apprentissage<sup>26</sup>**

La Chambre des Métiers plaide en faveur d'une revalorisation de l'apprentissage dans le chef de l'apprenti. Le montant correspondant à la différence entre l'indemnité d'apprentissage actuelle et le SSM non-qualifié pourrait être intégré dans une nouvelle « prime » forfaitaire d'apprentissage versée, au moment de la réussite de l'apprentissage, selon le mérite et en fonction de la durée de l'apprentissage.

Sachant que le parcours traditionnel de trois années d'apprentissage (jeune entre 15 et 18 ans) sera à l'avenir entièrement intégré dans la période d'obligation scolaire allant jusqu'à 18 ans<sup>27</sup>, il importe que le principe de la prise en charge étatique globale soit mise en œuvre non seulement en rapport avec les jeunes vulnérables ou à risque, à encadrer par les structures alternatives de scolarisation à développer dans le cadre du prolongement de l'obligation scolaire, mais également par rapport aux jeunes apprentis.

Dès lors, elle plaide à ce que l'indemnité d'apprentissage actuellement à charge du patron<sup>28</sup> soit entièrement prise en charge par l'État, sachant que les entreprises investissent un volume annuel élevé en termes de ressources humaines et financières afin d'encadrer et de former les jeunes sous contrat d'apprentissage.

Partant, la Chambre des Métiers fait appel au Gouvernement de mettre en œuvre les mesures suivantes, qui vont avoir un impact sur la programmation budgétaire pluriannuelle :

- Remplacement des primes à l'apprentissage actuelles liées à la réussite de l'année scolaire par un montant forfaitaire (à charge du Fonds pour l'Emploi) constituant la différence entre la moyenne des indemnités d'apprentissage de tous les métiers et le SSM pour salariés non-qualifiés, montant dont le versement serait lié à la réussite de l'année scolaire
- Prise en charge intégrale des indemnités d'apprentissage (au niveau actuel) par le Fonds pour l'emploi (cf. nouveau Fonds pour la promotion de l'apprentissage)

#### **2.2.5. Implémentation d'une future stratégie nationale des compétences (« skills »)**

Le développement et le maintien des compétences reste un sujet déterminant pour le futur de l'économie nationale, qui en tant que créatrice de richesses rend l'action politique possible dans tous les

<sup>25</sup> Certaines des compétences « soft » font actuellement partie du programme du « Diplom + », doté d'environ 0,7 millions d'euros en 2023 (article 11.3.12.306, qui semble reprendre aussi d'autres « projets similaires » non spécifiés) destiné aux élèves ayant un diplôme de fin d'études secondaires (classiques ou générales), un diplôme de technicien ou équivalent.

<sup>26</sup> Voir descriptif détaillé du modèle « Création d'incitatifs nouveaux pour les apprentis (« nouvelle prime forfaitaire ») couplées à un nouveau schéma de financement des indemnités d'apprentissage dans le cadre de l'avis de la Chambre des Métiers concernant le projet de loi n°7977 (document parlementaire N°7977)

<sup>27</sup> Voir projet de loi n° 7977 1° relative au droit à l'enseignement et à l'obligation scolaire ; 2° portant modification de la loi modifiée du 18 mars 2013 relative aux traitements de données à caractère personnel ; et 3° portant abrogation de la loi modifiée du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire

<sup>28</sup> Frais restants après déduction des aides à la promotion de l'apprentissage pour employeurs (pour le CCP : 40% de l'indemnité d'apprentissage ; pour le DAP : 27% de l'indemnité d'apprentissage) et après remboursement des charges sociales patronales

domaines d'intervention des pouvoirs publics. Il est donc essentiel de ne pas seulement vouloir préserver cette capacité de création de richesses mais également de veiller à la développer.

Dès lors, la Chambre des Métiers fait appel au Gouvernement de mettre en œuvre les mesures suivantes :

- Soutien résolu de la formation professionnelle continue tout au long de la vie
  - ♦ Développement des compétences technologiques et digitales
  - ♦ Développement des compétences personnelles (soft skills)
  - ♦ Prise en compte accrue de la formation « sur le tas »
- Promotion des mesures et outils existants, suite à une évaluation de ces derniers<sup>29</sup> (e.a. cofinancement pour les entreprises, « congé individuel à la formation »<sup>30</sup> pour les salariés)<sup>31</sup>
- Centraliser au sein d'une future « plateforme » l'ensemble des informations et démarches en relation avec la formation continue (tant pour les employeurs que pour les salariés) en vue d'une approche pérenne d'anticipation des besoins en formation et des plans de formations
- Création d'une « structure d'accompagnement individuel » (surtout des petites entreprises) afin de les informer sur les outils et démarches dans le but de les soutenir dans la mise en œuvre de plans de formation

### **2.2.6. Soutien accru de l'« accès collectif » à la formation continue au niveau des entreprises (cofinancement)**

Le cofinancement de la formation en entreprise<sup>32</sup> est devenu au fil des années un instrument primordial en vue de soutenir les entreprises dans la formation de leurs salariés et le développement des compétences nécessaires à la pérennisation de l'activité économique et à la garantie de l'employabilité. La formation continue, qui est susceptible d'engendrer aussi bien une montée en compétences (« upskilling ») qu'une requalification des salariés (« reskilling »), constituera dès lors un levier supplémentaire en vue de garantir une future relance économique post-Covid-19 réussie.

Au vu de la politique menée les dernières années, une revalorisation du dispositif en place s'impose et l'accès collectif à la formation devrait se trouver au cœur des réflexions à mener autour d'une « stratégie nationale des compétences ».

Dès lors, la Chambre des Métiers fait appel au Gouvernement de mettre en œuvre un certain nombre de mesures prioritaires à mettre en lien avec la programmation budgétaire pluriannuelle :

- Renforcement du cofinancement pour les entreprises (« accès collectif ») par une augmentation de la dotation publique globale « cofinancement formation continue »<sup>33</sup> en vue d'encourager le recours à la formation professionnelle continue des entreprises
- Augmentation des taux de cofinancement pour les PME<sup>34</sup> ainsi que certaines formations cibles dans les domaines « digitalisation » et « RSE »<sup>35</sup>

29 Appréciation des forces et faiblesses et identification des éventuels chaînons manquants, en ce compris les obstacles à l'utilisation des outils existants

30 En 2021, le montant total prévisionnel des remboursements aux entreprises liés au congé individuel de formation s'élève à environ 2,7 millions d'euros (article 11.3.32.021), ce qui représente une somme « modeste » quand on connaît le potentiel de salariés qui pourraient en fait profiter de cet instrument afin d'engager une mesure de « upskilling » ou de « reskilling ». En 2022, le projet de budget prévoit un total d'environ 2,4 millions d'euros, montant qui augmentera jusqu'à presque 2,6 millions d'euros en 2023.

31 La Chambre des Métiers rappelle dans le présent contexte son opposition à l'introduction d'un nouveau « droit individuel à la formation » national.

32 Cadre légal réformé fondamentalement par la loi du 22 août 2017

33 Le cofinancement de la formation en entreprise via le budget de l'État (article 11.3.32.010) atteignait environ 62 millions d'euros en 2016. Il a été réduit graduellement pendant les années subséquentes, ceci notamment par les dispositions légales réformant l'instrument en 2017. En 2017-2020, l'aide annuelle à la formation en entreprise n'atteignait qu'en moyenne 40 millions d'euros. Alors que pour 2021 plus que 45 millions d'euros sont envisagés, l'investissement prévu pour 2022 ne se chiffre plus qu'à 42 millions d'euros pour descendre à nouveau à environ 36,6 millions d'euros en 2023.

34 Augmentation du cofinancement des investissements en formation continue des entreprises occupant entre 10 et 249 salariés (via un dédoublement du pourcentage, situé actuellement à 3%) des coûts de formation éligibles en fonction de la masse salariale) <https://www.lifelong-learning.lu/Detail/Article/Aides/cofinancement-de-la-formation/fr>

35 Augmentation du taux de cofinancement de 15% à 30%

- Mise en place du principe du « tiers payant » pour l'accès collectif à la formation (e.a. vouchers)
- Inclusion des frais des plans de formation et des plans de carrières dans les aides collectives
- Ouverture des aides aux indépendants
- Digitaliser la procédure de demande de cofinancement de la formation continue
- Réforme des critères d'éligibilité de la formation continue « sur le tas » (au sein de l'entreprise)
- Décision de principe d'exonérer fiscalement les aides
- Soutien au développement d'une « offre de formations continues » plus adaptée aux besoins spécifiques des secteurs

### ***2.2.7. Mobilisation de toutes les ressources humaines potentielles dans le contexte « attraction et rétention de talents »***

En juillet 2022, le Conseil de Gouvernement a approuvé la feuille de route pour l'élaboration d'une stratégie nationale d'attraction, de développement et de rétention des talents « Luxembourg Talents Hub ».<sup>36</sup>

Cette feuille de route n'a malheureusement pas fait l'objet d'une publication officielle du Gouvernement, alors que les chambres professionnelles avaient été consultées en 2019 dans le cadre des travaux préparatifs du groupe de travail interministériel, sous la coordination du Ministère de l'Economie.

« Luxembourg Talents Hub » se base sur une approche à trois volets, à savoir :

- savoir attirer les talents pour apporter des compétences et expériences professionnelles clés au profit de l'économie nationale,
- être en capacité de retenir au Luxembourg ces profils recherchés,
- réfléchir sur la manière de développer les compétences à l'avenir.

La Chambre des Métiers regrette que la feuille de route en question n'ait pas l'objet d'une discussion plus large sur la place publique, alors que l'attraction et la rétention de talents doivent être étroitement mises en relation avec la future « stratégie nationale des compétences » du Gouvernement qui devrait être adoptée en 2023.

Dans le contexte de son étude<sup>37</sup> sur les besoins en main-d'œuvre dans l'Artisanat de 2019<sup>38</sup>, la Chambre des Métiers avait proposé un certain nombre de mesures en rapport avec les réservoirs de main-d'œuvre identifiés (frontaliers, salariés qualifiés immigrants, jeunes, salariés âgés, salariés féminins et demandeurs d'emploi) et avait aussi plaidé en faveur d'une coordination durable au niveau du Gouvernement de la stratégie « talent » via un « coordinateur » transversal, ayant comme mission politique de fédérer les autorités impliquées et de définir des objectifs et une « roadmap » commune.

Il importera plus que jamais de mobiliser tous les efforts afin de tirer profit de toutes les opportunités permettant d'attirer les talents au Luxembourg et de les retenir.

Des actions ciblées sont à mettre en œuvre pour mieux intégrer les ressources potentielles disponibles localement sur le marché du travail. La main-d'œuvre transfrontalière représente un vivier important dans ce contexte, sachant que des solutions innovantes sont à envisager pour maintenir l'attractivité du Luxembourg vis-à-vis des travailleurs frontaliers (e.a. encouragement d'une approche transfrontalière de mobilité, l'établissement de structures d'accueil pour les enfants en bas âge des frontaliers).

Les seniors jouent également un rôle important au vu de leur expertise et expérience. Or, considérant la réalité du départ en retraite précoce au Luxembourg, des mesures innovatrices sont à mettre en place pour favoriser le maintien dans l'emploi et la disponibilité des seniors sur le marché du travail. Des pistes en vue d'une gestion optimisée des âges dans les entreprises consistent notamment dans des politiques de pension offrant des régimes de retraites plus flexibles (cf. pension partielle), une sensibilisation des employeurs quant aux avantages que représentent des modèles de travail plus souples (travail à temps partiel, etc.) et le recours renforcé à la formation professionnelle continue pour

<sup>36</sup> Conseil de gouvernement - Résumé des travaux du 8 juillet 2022 :

[https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes\\_actualites/communiqués/2022/07-juillet/08-conseil-gouvernement.html](https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2022/07-juillet/08-conseil-gouvernement.html)

<sup>37</sup> <https://www.cdm.lu/news/newsnew/news/un-coordonateur-pour-la-future-strategie-nationale-talent-attraction>

<sup>38</sup> <https://www.cdm.lu/news/newsnew/news/conference-de-presse-forte-demande-de-main-d-oeuvre-qualifiee-dans-l-artisanat>



permettre à ce public cible de développer des compétences facilitant l'adaptation aux défis d'une digitalisation et d'une automatisation croissante.

Par ailleurs, des politiques adaptées sont à mettre en place pour accroître le taux d'emploi féminin et faciliter l'accès au marché du travail des jeunes, des demandeurs d'emploi et des salariés qualifiés immigrants (réforme des procédures d'immigration, **cf. ci-après**). Dans ce contexte, il importe de mettre en avant également le fait que l'apprentissage constitue une possible voie d'intégration socio-économique pour les demandeurs d'emploi.

### ***2.2.8. Attraction et fidélisation des talents « artisanaux » dans un contexte de pénurie aigüe de main-d'œuvre qualifiée***

Même si l'environnement fiscal et les charges sociales constituent un avantage compétitif considérable pour les entreprises luxembourgeoises en matière d'attraction et de rétention des compétences et des talents dont le Luxembourg a besoin pour performer son tissu économique, ces éléments à eux seuls sont désormais insuffisants pour continuer à attirer les bons talents, notamment dans le secteur de l'Artisanat où la pénurie de main-d'œuvre qualifiée est particulièrement aigüe.

Il faut malheureusement reconnaître que le Luxembourg a clairement perdu du terrain dans la « guerre des talents » face aux autres pays, notamment limitrophes (cf. Allemagne), tant au niveau du coût de la vie qu'au niveau de la digitalisation/modernisation de l'environnement de travail. Ainsi, il sera déterminant de définir clairement des « vecteurs de performance » qualitatifs à décliner dans la « stratégie nationale d'attraction et de rétention des talents ».

Par ailleurs, même si l'attractivité actuelle du Luxembourg repose essentiellement sur l'ouverture de son économie, force est de constater que la rigidité de sa législation du travail trop axée sur la simple sécurité de l'emploi au lieu de la flexibilité de l'emploi, ainsi que la lourdeur et lenteur administrative pèsent lourdement sur sa capacité d'attirer les bons talents.

Par ailleurs, un frein considérable à une offensive d'attraction de talents étrangers (que ce soit des profils académiques hautement qualifiés ou des profils techniques dont ont besoin surtout les entreprises artisanales) sont les prix des logements et les loyers élevés (voir chapitre ci-après).

Dès lors, la Chambre des Métiers fait appel au Gouvernement de mettre en œuvre les mesures suivantes, qui vont avoir un impact sur la programmation budgétaire pluriannuelle :

- Développement d'une véritable « stratégie nationale d'attraction des talents par secteur (e.a. Artisanat) » : planifier (pro-)activement par secteur d'activités les futurs besoins de main-d'œuvre, sur base d'une vision stratégique et d'une feuille de route comprenant des indicateurs mesurables de performance
- Mise en exergue des avantages comparatifs de l'emploi au Luxembourg (parcours de carrière et environnement de travail, formation continue, attractivité au niveau de la sécurité sociale, engagements RSE, diversité & inclusion, etc.).
- Réforme des conditions d'accès au marché de l'emploi pour les ressortissants de pays tiers
  - ♦ Abolition du « test marché » pour tous les métiers, à l'image de ce qui est pratiqué en Allemagne et non seulement pour les « métiers en pénurie » (voir encadré ci-après)
  - ♦ Accélération de la procédure auprès de l'immigration et auprès des ambassades (visas)
- Mise en place de « Business Hubs internationaux » dans des pays cibles de recrutement pour promouvoir le marché de l'emploi luxembourgeois
- Soutien du secteur privé dans la construction de logements pour les salariés (e.a. étrangers) (voir chapitre ci-après<sup>39</sup>)

<sup>39</sup> Augmentation de l'offre de logements abordables par une action concertée public – privé : modèle de partenariat public-privé de la Chambre des Métiers

### **Simplifier et flexibiliser les procédures d'accès au marché de l'emploi luxembourgeois pour les ressortissants de pays tiers**

Les procédures d'immigration pour les salariés qualifiés (ressortissant de l'UE ou de pays tiers), voire de leurs familles, et les entreprises souhaitant les recruter sont à simplifier (réduction des étapes et des délais). Cette simplification est à envisager sur base d'un inventaire complet à réaliser quant aux procédures concernées. Grâce à l'utilisation de procédures digitales, les démarches pourraient être rendues plus rapides et transparentes pour l'ensemble des parties concernées (y inclus l'entreprise recrutant ces salariés). Un soutien administratif devrait d'ailleurs être accordé aux entreprises qui recrutent des salariés de pays tiers (hors UE).

Par ailleurs, par référence à l'expérience vécue en **Allemagne**, pays qui a réformé et simplifié considérablement sa législation relative à l'immigration de salariés non universitaires issus de pays tiers via la **loi modifiée sur l'immigration de travailleurs qualifiés (« Fachkräfteeinwanderungsgesetz »)**<sup>40</sup>, le Luxembourg devrait envisager rapidement une abolition du « test marché » pour tous les métiers et non seulement pour les « métiers en pénurie », comme discuté actuellement au niveau gouvernemental.

### **2.3. Développer l'offre de logements (abordables)**

Les hausses des prix des logements, surtout imputables à l'évolution des prix du foncier, et le relèvement des taux d'intérêt rendent difficile l'accès à un logement pour des franges de population toujours plus larges. Si ce phénomène n'a pas seulement des répercussions au niveau de la cohésion sociale qu'il risque de saper, il est aussi de nature à freiner progressivement la croissance économique et le développement tout court du pays.

#### **Augmenter l'offre de logements abordables par une action concertée public - privé**

Au regard de l'ampleur du défi, les promoteurs publics n'ont de toute évidence pas les moyens pour accroître leur offre de manière à satisfaire l'ensemble de la demande en logements abordables dans des délais raisonnables. En effet, la ville de Vienne, citée à tout bout de champ par la classe politique, s'est lancée sur cette voie il y a 100 ans déjà ! Fort de ce constat, il s'agit d'impliquer le secteur privé et la société au sens large, afin d'augmenter la production de ce type d'habitations.

Une piste à explorer est le modèle de partenariat public-privé proposé par la Chambre des Métiers qui permettrait d'augmenter le parc de logements abordables locatifs et de limiter en même temps le coût pour les pouvoirs publics.

#### **Réduire l'impact du foncier sur les prix des logements**

Alors que les prix du foncier sont le principal vecteur responsable du renchérissement des logements – la flambée des prix des matériaux devant s'atténuer au fil du temps –, une piste à suivre consiste à réduire la quote-part du terrain dans les prix des logements à travers l'augmentation de la densité du bâti.

Selon la Chambre des Métiers, il s'agit tout d'abord d'agir sur les mentalités en luttant contre le stéréotype d'après lequel une densité accrue est systématiquement associée à une mauvaise qualité de vie. Une solution pourrait consister dans la réalisation de projets-pilotes et de l'organisation de journées « portes ouvertes ».

De façon complémentaire, les communes devraient augmenter, dans les quartiers où il s'avère approprié, la densité du bâti en revoyant par exemple les hauteurs maxima constructibles. Il conviendrait également de les sensibiliser à ce que certaines politiques menées sur le plan local sont contraires à l'objectif de la densification au cas où ces dernières sont poussées trop loin, par exemple :

- l'interdiction de démolir des maisons unifamiliales dans certaines rues,
- la protection / le classement d'un nombre élevé d'immeubles.

Il faudrait adopter une approche pragmatique.

Finalement, il s'agirait d'explorer des pistes plus innovantes comme celles d'étudier le potentiel dégagé par l'ajout d'un étage supplémentaire dans certains quartiers des villes du pays ou de construire

<sup>40</sup> <https://www.make-it-in-germany.com/de/visum-aufenthalt/fachkraefteeinwanderungsgesetz>

plus d'immeubles fonctionnels comprenant des logements (p. ex. supermarché avec des unités de logements aux étages supérieurs).

L'avantage serait double, en ce qu'une telle mesure permettrait de :

- réduire l'incidence des terrains à bâtir dans le coût du logement afin de freiner la hausse des prix immobiliers,
- mieux tenir compte des impératifs du développement durable en réduisant la consommation de sols par logement.

Pour des raisons urbanistiques et d'aménagement cohérent du territoire, l'augmentation de la densité devrait s'opérer avant tout dans les villes.

### **Mobiliser des terrains à bâtir par des mesures tant incitatives que coercitives**

#### Mobiliser les « Baulücken »

La mobilisation de « Baulücken », qui constituent des terrains à bâtir disposant de l'ensemble des infrastructures publiques (eau, gaz, électricité, infrastructures de transport), constitue une autre piste à creuser.

La Chambre des Métiers estime qu'il s'agirait de sensibiliser les propriétaires fonciers, le cas échéant, avant la mise en œuvre de mesures plus drastiques comme l'introduction ou le relèvement de taxes.

#### Étendre les périmètres d'agglomération

En 2016, le potentiel foncier théorique à l'intérieur des périmètres d'agglomération des communes se montait à 2.846 ha, dont 941 ha de « Baulücken ».

Si à première vue ce chiffre paraît élevé, la Chambre des Métiers se doit de relever qu'il s'agit d'un potentiel théorique et qu'il est donc loin d'être assuré que ces terrains seront effectivement mis sur le marché en temps utile.

Une mesure plus radicale pour stimuler l'offre de terrains à bâtir et exercer un effet modérateur sur l'évolution des prix du foncier consisterait donc à étendre de manière ponctuelle les périmètres d'agglomération, de préférence dans le cadre de « Baulandverträge ».

#### Mettre en œuvre les contrats sur les terrains à bâtir (« Baulandverträge »)

Le programme gouvernemental prévoit ce qui suit :

*« Dans un objectif de viabilisation rapide de terrains nouvellement déclarés terrains constructibles, (...), le Gouvernement mettra en place l'instrument des contrats sur les terrains à bâtir (Baulandvertrag) et l'obligation de construire au bout d'un délai déterminé sur ces terrains à bâtir nouvellement créés. Il est évident qu'une telle stratégie va de pair avec un raccourcissement de la durée des procédures en relation avec la viabilisation des terrains à construire. (...) ».*

D'après la Chambre des Métiers cette mesure pourrait constituer un outil efficace pour augmenter l'offre de terrains constructibles, alors qu'elle implique une extension du périmètre d'agglomération, et qu'elle incite les propriétaires fonciers à viabiliser leurs terrains à bâtir endéans un certain délai. Elle invite les responsables politiques à trouver des solutions face aux oppositions du Conseil d'État par rapport au projet de loi n°7139<sup>41</sup>

#### Introduire ou renforcer des taxes sur des terrains à bâtir

La loi du 22 octobre 2008, dite loi « pacte logement » prévoit un instrument appelé « taxe communale spécifique sur certains immeubles » qui comprend deux volets. Ainsi, elle autorise les communes à prélever une première taxe visant à inciter les propriétaires de logements inoccupés de les faire occuper. La deuxième taxe a pour objectif d'affecter des terrains à bâtir à la construction de logements.

Or, très peu de communes ont appliqué ces instruments.

<sup>41</sup> Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; Avis du Conseil d'État du 22.02.2022

Bien qu'en principe la Chambre des Métiers soit réticente quant à l'institution de nouvelles taxes, elle a par le passé soutenu, face à l'ampleur de la pénurie de logements abordables, l'idée d'une taxe à introduire au niveau national afin d'augmenter l'offre foncière.

Très récemment, le Gouvernement a un projet de loi réformant l'impôt foncier et instituant deux nouveaux impôts, à savoir :

- l'impôt à la mobilisation de terrains, et
- l'impôt sur la non-occupation de logements.

Ce projet de loi sera analysé et commenté dans l'avis de la Chambre des Métiers, après consultation de ses ressortissants.

### **Veut-on plutôt privilégier les primo-accédants ou les investisseurs ?**

Selon l'avis de divers experts, certains dispositifs de la fiscalité immobilière privilégieraient les investisseurs au détriment des primo-accédants et contribueraient à alimenter la hausse des prix des logements.

La Chambre des Métiers est persuadée qu'une analyse approfondie et objective de ces mesures s'impose et que, le cas échéant, des modifications pourraient être prévues. Dans ce contexte, le Conseil économique et social a, dans un récent avis<sup>42</sup>, exploré plusieurs pistes.

### **Recadrer les aides individuelles au logement**

La Chambre des Métiers est d'avis que des aides étatiques (tant les aides directes que les dispositifs fiscaux) accordées à une large part de la population risquent d'être inefficaces et mêmes contreproductives, en ce qu'elles sont susceptibles d'alimenter la hausse des prix des logements en rendant la demande plus solvable. Selon elle, il serait plus efficace d'augmenter l'offre de logements abordables.

Par conséquent, les aides individuelles devraient être très bien ciblées.

### **Simplifier les procédures d'autorisation**

Les procédures d'autorisation constituent un des principaux facteurs responsables des tensions sur le marché du logement. L'OCDE a également identifié la lourdeur des procédures administratives en tant qu'une des causes de l'offre anémique de logements. Il semble donc logique que ce domaine devrait constituer un des principaux leviers d'action.

D'après la Chambre des Métiers, il ne s'agit pas de passer en matière d'urbanisme outre les considérations d'ordre urbanistique ou environnemental, mais il faudrait simplifier le processus de décision, le résultat final des procédures – donc la décision d'accorder ou non une autorisation de construire – pouvant être le même, dans l'un comme dans l'autre cas.

\*

## **3. CONCLUSION**

La période actuelle se caractérise par une situation de poly-crise.

Après l'apparition de la pandémie qui a nécessité le déploiement de moyens massifs sur le plan de la santé publique et du soutien aux entreprises, la guerre en Ukraine a débouché sur une crise énergétique. Cette dernière touche les ménages, surtout les plus vulnérables, et les entreprises qui à côté de la hausse importante des prix des matériaux doivent faire face à une explosion des prix de l'énergie.

La flambée de l'inflation découlant de tous ces phénomènes fait que les échéances des tranches indiciaires se rapprochent, exerçant ainsi une pression additionnelle sur les entreprises.

Sur ces problématiques se greffe en sus celle de la lutte contre le changement climatique.

Les données budgétaires, que ce soit les déficits aux proportions historiques de l'Administration centrale ou l'évolution de la dette, montrent clairement l'impact de ces crises sur les finances publiques. Or, il est évident que le Gouvernement ne pourra continuer à terme une telle politique.

<sup>42</sup> Analyse des données fiscales au Luxembourg 2021 ; CES ; 18 janvier 2022 ; pp 59

Le Gouvernement est donc obligé de rechercher un compromis entre, d'un côté, le soutien aux ménages et aux entreprises pour leur aider à surmonter la crise et, d'autre part, la soutenabilité des finances publiques qui ne peuvent se détériorer dans des proportions qui devraient être considérées comme inquiétantes pour la stabilité économique et financière. Bref : **le Gouvernement est obligé de pratiquer un exercice d'équilibriste périlleux.**

Du point de vue politique budgétaire, la Chambre des Métiers est d'avis qu'actuellement il n'y a pas d'alternative à la gestion de la crise, en ce sens que l'État doit tenter à en atténuer les effets sur la population et l'économie. Or, dans certains domaines une démarche plus sélective aurait été de mise, par exemple en rapport avec le frein à la hausse des prix des produits énergétiques.

Dans ce contexte, elle peut approuver la politique expansionniste du Gouvernement consistant dans le recours à la dette en cette période difficile, alors qu'il s'agit actuellement de gérer de multiples crises et de soutenir en parallèle l'économie.

Afin de préparer le pays aux grands défis que sont la transition énergétique et la digitalisation, mais également pour garantir des infrastructures adéquates, le Gouvernement devra maintenir l'investissement public à un niveau élevé.

Concernant la mise en œuvre d'une réforme fiscale d'envergure, la Chambre des Métiers estime que dans l'état actuel des choses un tel projet n'est pas indiqué. En effet, elle impliquerait une forte moins-value de recettes fiscales qui devrait en plus être financée à travers la dette. Au niveau économique, une telle réforme risque d'accélérer une inflation atteignant d'ores et déjà des niveaux très élevés. Par ailleurs, une simple adaptation du barème de l'impôt à l'inflation n'apporte, en raison de son caractère progressif, guère d'augmentation du pouvoir d'achat à la population la plus vulnérable et en même temps la plus touchée par la crise énergétique. Finalement, il faut noter que l'environnement macroéconomique reste très incertain : guerre en Ukraine, effets secondaires de la pandémie (bouleversement des chaînes d'approvisionnement), politique monétaire des banques centrales relative à l'évolution des taux d'intérêt.

S'il est clair que les déficits récurrents et l'augmentation de la dette ne sont pas soutenables à terme, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il s'agit de consolider les finances publiques, une fois les crises actuelles surmontées. Concernant les possibles pistes à suivre, elle estime opportun d'analyser les transferts sociaux pour les lier, dans la mesure du possible à des critères sociaux comme le revenu des ménages. Par ailleurs, le Gouvernement devrait également s'attacher à ce que les coûts de fonctionnement de l'État (rémunération des salariés, consommation intermédiaire) progressent de façon plus modérée

Afin de sortir renforcé de cet environnement difficile, la Chambre des Métiers a émis des propositions sur trois sujets spécifiques préoccupant l'Artisanat :

- Facilitation du développement durable en accompagnant les entreprises pour accélérer le passage vers une économie résiliente
- Implémentation efficiente de la future « stratégie nationale des compétences » et de la roadmap existante « attraction et rétention de talents »
- Développement de l'offre de logements (abordables)





