

N° 8338⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

**relative au budget provisoire pour la période du 1er janvier
au 30 avril 2024 et portant modification :**

**1° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt
sur le revenu ;**

**2° de la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits
d'accises et les taxes assimilées sur les produits énergé-
tiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés,
l'alcool et les boissons alcooliques**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(12.12.2023)

Par sa lettre du 27 octobre 2023, Monsieur le Ministre des Finances a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

A l'instar de 2013 et 2018, le projet de loi sous avis a pour but d'adopter des douzièmes provisoires pour une période de quatre mois, à savoir du 1^{er} janvier au 30 avril 2024. Cette mesure vise à assurer le fonctionnement régulier des ministères, administrations et services publics en attendant que le nouveau Gouvernement puisse élaborer le budget complet de l'exercice. Les douzièmes provisoires ne resteront en vigueur que jusqu'à ce que le budget définitif pour l'exercice 2024 soit adopté. Le texte prévoit également d'autoriser le Gouvernement à percevoir des impôts à partir de cette date et à prolonger certaines dispositions de la loi budgétaire de 2023 au-delà du 1^{er} janvier 2024.

Le principe de base des douzièmes provisoires repose sur la prise en compte proportionnelle, sur une période de quatre mois, des dépenses du budget adopté pour l'année 2023, afin de déterminer le montant maximal des crédits qui peuvent être alloués au cours de cette période. Les crédits provisoires ne peuvent financer de nouvelles dépenses qui ne figuraient pas dans le budget voté de 2023, sauf si autorisé par des dispositions législatives, réglementaires ou contractuelles.

En ce qui concerne les recettes, le projet de loi vise à autoriser la perception d'impôts au-delà du 31 décembre 2023, en indiquant une prévision de recettes pour les quatre premiers mois de 2024. Ces prévisions ne sont pas extrapolables sur l'ensemble de l'exercice 2024 en raison de la non-linéarité de la répartition des recettes au cours de l'année.

A côté des douzièmes provisoires, le projet de loi sous avis vise à modifier la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accises et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques

Afin d'atteindre les objectifs intermédiaires du plan national intégré en matière d'énergie et de climat (ci-après le « PNEC »), notamment dans le secteur des transports, le projet de loi sous avis propose de modifier la part de biocarburant dans la composition des carburants. Ainsi, pour 2024, le Gouvernement entend augmenter le pourcentage des biocarburants à additionner dans l'essence et le gasoil routier de 8,00% à 8,40% en vue de l'augmenter graduellement pour atteindre l'objectif de 10% en 2030.

La part des biocarburants repris à l'annexe IX, partie A, de la directive 2018/2001/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables devra être augmentée et atteindre au minimum 1% en 2025 et 3,5% en 2030. Dans ce contexte, il est proposé d'élever le taux actuel de 0,2% à 0,4% en 2024.

La directive 2018/2001/UE précitée exige encore que la part des biocarburants et bioliquides ainsi que des combustibles issus de la biomasse consommés dans le secteur des transports et produits à partir

de cultures destinées à l'alimentation humaine ou animale dans un État membre, soit limitée à une part inférieure à 7%.

Les États membres peuvent décider de limiter davantage ce pourcentage. Au Luxembourg, ce seuil est actuellement fixé à 5% et est gardé constant. À compter du 31 décembre 2023 et jusqu'au 31 décembre 2030 au plus tard, les biocarburants qui ont une haute incidence sur les changements indirects dans l'affectation des sols devront progressivement diminuer et atteindre 0% en 2030, raison pour laquelle un seuil de 2% est désormais introduit pour l'année 2024.

En raison de l'approche mécanique des « douzièmes provisoires », la Chambre des Métiers se limite à rappeler ci-après les défis principaux auxquels sont confrontées les finances publiques luxembourgeoises ainsi que les propositions qu'elle a formulées avant les élections législatives d'octobre 2023¹.

Construire un Etat moderne, équitable, garant de l'égalité des chances ...

La situation des finances publiques ne doit pas s'apprécier dans une seule optique de court terme. Ceci vaut surtout pour un pays de la taille du Luxembourg, pour lequel il importe encore plus de mener une politique budgétaire prudente, compte tenu des défis à adresser.

Du point de vue économique, le pays se caractérise (toujours) par une forte dépendance du secteur financier, qui, à côté des aléas conjoncturels auxquels il est soumis, subira certainement encore des changements structurels à l'avenir, au vu des tendances se faisant jour depuis la crise économique de 2008, notamment celles vers une transparence accrue, une harmonisation de l'assiette imposable et une convergence des taux d'imposition (imposition orientée vers la substance économique).

Le budget de l'État bénéficie d'importantes recettes d'accises des non-résidents (produits pétroliers et tabac) qui, au vu des tendances politiques, d'un cadre international toujours plus contraignant au niveau écologique et de l'électrification des véhicules, ne sont certainement plus assurées à plus long terme.

Il est également clair que la transition énergétique ne sera pas neutre au niveau des finances publiques, alors que ce processus devra être accompagné par des aides étatiques et que les pouvoirs publics doivent eux-mêmes investir dans l'efficacité énergétique de leurs propres structures.

Finalement, le phénomène du vieillissement de la population exercera progressivement une pression à la hausse sur les dépenses d'un système social (retraites, soins & santé) qui compte parmi les plus généreux des pays développés. Une attention particulière devra donc être portée à la soutenabilité à terme du système de sécurité sociale surtout dans une optique d'équité intergénérationnelle et sans compromettre la compétitivité de l'économie. En ce qui concerne l'assurance pension, tout en considérant les évolutions démographiques et la vocation sociale de cette dernière, des réformes incisives s'imposent afin d'éviter un décaissement massif préjudiciable pour les générations futures.

...en mettant en œuvre une politique anticyclique

En mettant en œuvre une politique anticyclique, l'objectif est de prendre des mesures adaptées en fonction des cycles économiques pour favoriser la stabilité financière et la croissance à long terme. Dans ce contexte, l'accent est mis sur la résorption progressive du déficit et la réduction de la dette pendant les périodes de croissance économique soutenue. Inversement, en période de basse conjoncture, l'objectif global d'une politique anticyclique est de soutenir l'économie, de maintenir l'emploi et d'atténuer les effets négatifs de la récession.

En adoptant cette perspective à court et à moyen terme, la politique anticyclique cherche à établir une gestion budgétaire responsable qui renforce la résilience de l'économie face aux fluctuations cycliques, tout en préservant la capacité de l'État à répondre de manière proactive aux défis économiques.

¹ Chambre des Métiers, 30 propositions de l'Artisanat, <https://www.cdm.lu/mediatheque/media/30-propositions-de-l-artisanat>

... en priorisant les dépenses d'investissement dans l'avenir

Afin de stimuler le développement et la croissance, des investissements stratégiques sont nécessaires afin de répondre aux défis actuels et futurs du pays. Tout d'abord, des investissements substantiels dans l'infrastructure du pays sont essentiels pour fluidifier la mobilité. Par ailleurs, une augmentation de l'offre de logements (abordables) devrait être une des priorités du nouveau Gouvernement. Ceci nécessite une action concertée du secteur public et du secteur privé (cf. modèle de la Chambre des Métiers²).

En parallèle, des investissements continus dans la formation professionnelle sont également cruciaux pour maintenir la compétitivité sur le marché du travail en constante évolution. Pour favoriser l'innovation des entreprises, des investissements significatifs sont préconisés. Cela impliquerait, à travers des aides étatiques et des programmes d'encadrement, de soutenir les initiatives innovantes des entreprises artisanales et les projets à fort potentiel, contribuant ainsi à la progression technologique et à la compétitivité nationale.

... en maîtrisant les dépenses de fonctionnement via une digitalisation accrue de l'administration et une évolution modérée des coûts de personnel

Afin de moderniser le secteur public et d'optimiser son fonctionnement, plusieurs mesures stratégiques sont proposées. Tout d'abord, une digitalisation accrue de l'administration est nécessaire pour améliorer l'efficacité des processus administratifs, facilitant ainsi les démarches des citoyens et des entreprises.

Parallèlement, une simplification et une réduction des charges administratives sont essentielles pour rendre les procédures gouvernementales moins contraignantes. Cette initiative pourrait contribuer à accélérer les processus tout en limitant les dépenses administratives.

Pour maîtriser les coûts du personnel, il est suggéré d'envisager une évolution modérée du nombre d'effectifs du secteur public. Cela pourrait inclure des ajustements responsables, tenant compte d'une gestion par objectifs. Dans cet esprit, il importe de citer le site du Ministère de la fonction publique qui précise : « *La gestion par objectifs des administrations et services de l'État et le système d'appréciation des performances professionnelles visent à doter les administrations de démarches qui leur permettent de gérer la performance globale de l'organisation et de reconnaître et d'apprécier les efforts et la qualité du travail fournis par l'agent grâce à l'appréciation des performances professionnelles.* »³

En ce qui concerne la réforme des carrières auprès de l'État et des communes, il est proposé d'aligner les salaires d'entrée sur ceux du secteur privé, ce qui limiterait en partie la concurrence déloyale du secteur public face au privé. Cette démarche vise à garantir une gestion budgétaire plus équilibrée.

... en garantissant la soutenabilité du système des pensions

En vue d'assurer la soutenabilité du système des pensions, plusieurs mesures sont proposées. Tout d'abord, il est suggéré d'adapter la formule de calcul des pensions pour garantir la durabilité du système. Cela inclut un alignement progressif de l'âge effectif du départ à la retraite sur l'âge légal de la retraite, ainsi qu'un ajustement du taux de remplacement net des revenus par les pensions de retraite, se basant sur la moyenne de l'OCDE.

Pour renforcer davantage la solidité financière du système, il est recommandé de réduire le plafond cotisable. De plus, une nouvelle dynamique devrait être introduite pour l'adaptation des pensions, alignée sur les capacités financières du régime. Parallèlement, il est préconisé de renforcer le troisième pilier du système des pensions.

Enfin, pour offrir une flexibilité accrue, l'introduction d'un régime « pension partielle – contrat de travail partiel » est suggérée, permettant une adaptation plus souple aux besoins des travailleurs tout en préservant la viabilité du système des pensions.

2 Chambre des Métiers, Stratégie en matière de logement – Propositions de la Chambre des Métiers, <https://www.cdm.lu/mediatheque/media/strategie-en-matiere-de-logement-propositions-de-la-chambre-des-metiers>

3 Site internet de la fonction publique, Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État, <https://fonction-publique.public.lu/fr/avancer-ensemble/gestion-objectifs.html>

**... en considérant la stabilisation à court terme du secteur de la construction
comme étant une priorité absolue**

Au regard de l'aggravation de la crise dans la construction, des mesures incisives s'imposent à court terme (cf. propositions de la Chambre des Métiers⁴). Si une telle politique requiert la mobilisation de moyens budgétaires supplémentaires, l'option d'une politique du "laissez-faire" aurait probablement un coût plus élevé encore. En effet, la chute de l'activité dans le secteur visé implique un déchet fiscal et une hausse des dépenses (notamment celles liées au chômage) et un écart autrement plus important entre offre et demande de logements une fois la relance économique engagée, ce qui aura des répercussions négatives sur l'ensemble de l'économie.

En parallèle, comme annoncé dans l'accord de coalition 2023-2028, le Gouvernement devrait engager rapidement une offensive du logement pour augmenter à terme l'offre de logements, notamment à travers une implication du secteur privé dans la réalisation de logements abordables et la simplification des procédures en matière d'urbanisme.

*

Compte tenu des remarques qui précèdent, la Chambre des Métiers est en mesure d'approuver le projet de loi sous rubrique.

Luxembourg, le 12 décembre 2023

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Tom OBERWEIS

⁴ Chambre des Métiers, Plaidoyer pour une implémentation concrète et rapide du paquet de la « Task Force Logement », à compléter par des mesures « investisseurs » fortes, <https://www.cdm.lu/mediatheque/media/communique-de-presse-plaidoyer-pour-une-implementation-concrete-et-rapide-du-paquet-de-la-task-force-logement-a-compléter-par-des-mesures-investisseurs-fortes>