

N° 8383⁴

N° 8384⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses
de l'Etat pour l'exercice 2024 et modifiant :**

- 1° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;**
- 2° la loi modifiée du 16 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes ;**
- 3° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1999 ;**
- 4° la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement**

PROJET DE LOI

**relative à la programmation financière pluriannuelle
pour la période 2023-2027**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(2.4.2024)

**Un budget de transition qui porte la marque
du nouveau Gouvernement**

RESUME STRUCTURE

Pendant la période actuelle, se caractérisant par une situation de polycrise, l'environnement macroéconomique reste très incertain. Les nombreuses incertitudes rendent difficile l'appréciation du caractère réaliste ou non des prévisions. Le projet de budget 2024 montre que les finances publiques seront déficitaires en 2023, même si la situation est plus favorable que ce qui était prévu dans le budget de l'année précédente. En effet, l'administration publique dégage un déficit de 566 millions d'euros au lieu de 1.813 millions d'euros annoncé lors du budget de l'Etat 2023. Or, les données font également état d'une dégradation de 421 millions d'euros en 2024, le solde de l'administration publique passant de -566 millions d'euros à -987 millions d'euros. Néanmoins, la Chambre des Métiers se demande si les prévisions de l'année 2024 ont été établies avec une prudence budgétaire similaire.

Le budget pluriannuel prévoit que le déficit de l'Administration centrale s'amenuisera en passant de 1,9 milliards en 2024 à 1,3 milliards d'euros en 2027, l'excédent de l'Administration de la sécurité sociale diminue de son côté de 861 millions d'euros en 2024 à 261 millions en 2027. Ainsi, les temps où l'excédent de la Sécurité sociale servait à compenser le déficit enregistré par l'Administration centrale touchent/(toucheront) à leur fin. Alors que les prévisions indiquent que le solde restera positif

jusqu'en 2027, à politique inchangé, des déficits sont attendus après 2027. En effet, l'excédent de la Sécurité sociale, masquait ces dernières années en quelque sorte les déficits de l'Administration centrale.

Les données budgétaires, que ce soient les déficits importants et récurrents de l'Administration centrale ou l'évolution de la dette, montrent clairement l'impact de ces crises sur les finances publiques.

Sur la période 2020-2027, la dette publique passe de près de 16 milliards d'euros à près de 27 milliards. L'Etat est obligé d'avoir recours à l'emprunt afin de financer les déficits consécutifs de l'Administration centrale sur les années 2020 - 2027, s'élevant à 13 milliards d'euros au total.

Exprimé en pourcentage du PIB, la dette devrait augmenter de 22% en 2019 à 27% en 2027 à politique inchangée.

Par conséquent, à politique inchangé, la marge de manœuvre pour résoudre les défis structurels du pays diminue.

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. Actuellement, le pays est confronté à une crise de la construction, nécessitant l'intervention du Gouvernement afin d'éviter le pire pour les entreprises et les salariés concernés. Sur ces problématiques se greffe en sus les défis structurels du pays, la pénurie de logements, la lutte contre le changement climatique et le vieillissement de la population. Finalement, la guerre en Ukraine a montré de manière dramatique que l'Europe ne peut pas négliger les investissements dans la défense

D'après les données du projet de budget sous avis, les investissements directs et indirects de l'administration centrale devraient s'élever à 3,7 milliards d'euros en 2024, ce qui représenterait une hausse de 10% par rapport au niveau de 2023.

Rapportés au PIB, les années 2020 et 2025 montrent des pics d'investissements avec respectivement 4,5% et 4,6%. Or, sur toute la période 2023-2027, elles fluctuent entre 4,2% et 4,6% et restent ainsi au-dessus de la moyenne historique de 3,9%.

La Chambre des Métiers approuve 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. D'après l'analyse de la Chambre des Métiers, les investissements en termes réels n'augmentent que de 7% entre 2010 et 2024, alors qu'en termes nominaux, la progression est de 83%. En période d'inflation élevée, le niveau des investissements doit donc être revu à la hausse de manière adéquate, afin que l'Etat puisse continuer à investir en volume autant qu'avant. Dans le cas inverse, le développement économique serait freiné, ce qui menacerait la compétitivité du Luxembourg ainsi que le système de protection sociale.

Par conséquent, elle peut souscrire à la politique expansionniste du Gouvernement consistant dans le recours à la dette en cette période difficile, tandis qu'une consolidation des finances publiques s'impose dès la sortie de la crise.

La Chambre des Métiers regrette cependant que les finances publiques restent déficitaires à moyen terme, ce qui montre que les efforts pour un retour à l'équilibre budgétaire devraient être intensifiés à l'avenir, sans pour autant compromettre les investissements publics nécessaires pour relever les défis structurels du pays.

Dans tous les cas, la Chambre des Métiers salue la volonté du nouveau Gouvernement d'aborder le sujet de la soutenabilité des finances publiques, y compris dans la sécurité sociale, à plus long terme.

Concernant les possibles pistes à suivre pour réduire les dépenses publiques, elle estime opportun d'optimiser le fonctionnement de l'Etat et de généraliser la sélectivité sociale au niveau des transferts sociaux.

L'analyse de la soutenabilité du régime général des pensions montre qu'il faudrait, entre autres, une augmentation supplémentaire des recettes d'au moins 2,1% par an pour conserver l'équilibre du régime des pensions jusqu'en 2070, sous réserve de la réalisation des hypothèses sous-jacentes aux projections réalisées. Au vu des rôles clés que jouent les hypothèses d'évolution de l'emploi et de la productivité, il ne paraît pas responsable de tabler, *ex ante*, sur une évolution favorable de ces deux paramètres, tout en niant les risques inhérents liés. Partant une réforme structurelle du régime général des pensions s'impose. La Chambre des Métiers déplore le fait que, sur la période 2019-2023, les frais de fonctionnement de l'Etat avec notamment la consommation intermédiaire et la rémunération des salariés s'accroissent plus vite que leur moyenne historique. Qui plus est, au cours de la période 2024-2027, la

catégorie des « rémunérations des salariés » est celle qui devrait s'accroître le plus vite (+6%) selon les estimations du Ministère des Finances.

Si, dans le système actuel, l'Etat 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'Etat, par exemple à travers la digitalisation et la simplification des procédures administratives.

La Chambre des Métiers salue les mesures arrêtées par le Gouvernement, en ce que celui-ci vise à renforcer le secteur de la construction et, ce faisant, de maintenir les emplois.

Or, au regard de l'ampleur de la crise, elle propose des mesures supplémentaires comme notamment l'abolition temporaire des droits d'enregistrement sur la quote-part construction déjà réalisée, l'avancement des investissements liés au rachat de projets de construction privés (existants) ainsi que l'introduction d'une garantie d'Etat sur le différentiel entre le seuil de prévente requis, soit 80%, et les logements vendus en prévente.

*

TABLE DES MATIERES

1. Analyse du projet de budget 2024 et du projet de budget pluriannuel 2024-2027	4
1.1. Chiffres-clés du budget de l'Etat 2024	4
1.2. Des finances publiques largement impactées par la polycrise	4
1.3. 2024-2027 : La sécurité sociale compense de moins en moins le déficit de l'administration centrale	8
1.3.1. Administration centrale	9
1.3.2. Sécurité sociale	13
1.3.3. Politique d'investissement de l'Etat	15
1.3.4. Evolution prévisible de la dette	18
2. Appréciation globale de la politique budgétaire	19
2.1. Après les crises ... la consolidation des finances publiques	19
2.1.1. Transferts sociaux et sélectivité sociale	19
2.1.2. La notion d'efficacité dans l'administration publique	20
3. Accents de la politique budgétaire en 2024	20
3.1. Relancer l'activité du secteur de la construction	20
3.2. Augmenter l'offre de logement abordable	22
3.3. Améliorer la mobilité et la disponibilité de zones d'activité économique	22
3.4. Soutenir la transition énergétique	22
3.5. Stimuler la compétitivité	23
3.6. Conclusion	23

*

1. ANALYSE DU PROJET DE BUDGET 2024 ET DU PROJET DE BUDGET PLURIANNUEL 2024-2027

1.1. Chiffres-clés du budget de l'Etat 2024

L'analyse des chiffres clés du projet de budget 2024 montre que les finances publiques seront déficitaires en 2023, même si la situation est plus favorable que ce qui était prévu dans le budget de l'année précédente. En effet, l'administration publique dégage un déficit de 566 millions d'euros au lieu de 1.813 millions d'euros annoncé lors du budget de l'Etat 2023. Or, les données font également état d'une dégradation de 421 millions d'euros en 2024, le solde de l'administration publique passant de -566 millions d'euros à -987 millions d'euros.

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

Unité : millions €

	2021	2022	2023	2024	Variation 21-22	Variation 22-23	Variation 23-24
Administration publique	-416	-222	-566	-987	194	-344	-421
Administration centrale	-597	-1.078	-1.651	-1.910	-481	-573	-259
Administration locale	+63	-155	+30	+62	-218	185	32
Sécurité sociale	+950	+1.011	+1.055	+861	61	44	-194

Le tableau reproduit ci-avant montre que cette évolution est principalement imputable à l'administration centrale, dont le déficit se creuse de 1.651 millions en 2023 à 1.910 millions d'euros en 2024, soit une nouvelle dégradation de 259 millions d'euros, ainsi qu'à la Sécurité sociale dont l'excédent passe de 1.055 à 861 millions d'euros pendant la même période, soit une diminution de 194 millions d'euros.

Avant d'analyser plus en détail le projet de budget 2024, la Chambre des Métiers se propose d'examiner d'abord l'impact que les crises ont eu depuis 2020 et risquent d'avoir sur les finances publiques jusqu'en 2025, mais également les coûts des mesures destinées à lutter contre cette situation de polycrise.

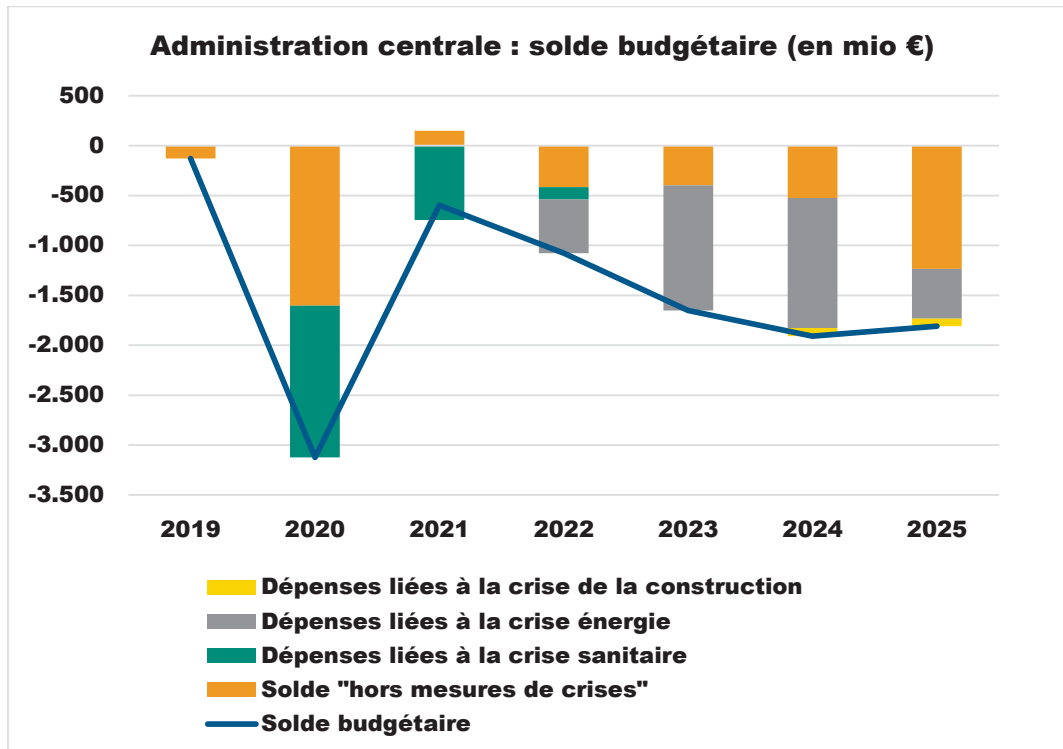
1.2. Des finances publiques largement impactées par les crises consécutives

Depuis 2020, le Gouvernement doit faire face à un enchaînement de plusieurs crises majeures. Cette situation de polycrise a des répercussions dramatiques sur les finances publiques. Après un déficit de 3,1 milliards d'euros en 2020 accusé par l'Administration centrale (-4,8% du PIB), le solde s'est néanmoins significativement amélioré en l'espace d'un an en se résorbant de 2,5 milliards, pour conclure sur un déficit de 597 millions en 2021.

Or, cette tendance positive ne s'est pas poursuivie les années suivantes. Ainsi, pour l'année 2022 et 2023, le Gouvernement estime que le solde de l'Administration centrale s'est respectivement détérioré de 481 millions et 573 millions d'euros pour atteindre un niveau de -1.651 millions en 2023. Le projet de budget sous avis prévoit une 3^e dégradation consécutive en 2024, le déficit se creusant de 259 millions d'euros pour atteindre un montant de 1,9 milliards d'euros.

Le projet de loi budgétaire sous avis s'inscrit dans un contexte d'incertitudes majeures quant aux issues possibles de la guerre en Ukraine, et par effet ricochet sur la crise énergétique découlant de cette situation géopolitique. Actuellement, l'inflation est un point particulièrement difficile à évaluer, mais dont une réaction est attendue de la part de la Banque Centrale Européenne (BCE), portant notamment sur l'annonce d'une potentielle baisse de ses taux directeurs. En effet, la hausse subite et brutale des taux d'intérêt au cours de ces deux dernières années est indéniablement à l'origine de la crise que connaît l'ensemble du secteur de la construction, dont la situation demeure actuellement très difficile, et ce, malgré l'intervention du Gouvernement. Si les experts annoncent une baisse des taux d'intérêt au cours de l'année 2024, le délai exact reste néanmoins très incertain.

Actuellement, le Gouvernement n'a guère d'autres alternatives que de gérer les crises, en particulier la crise énergétique et la crise dans le secteur de la construction et du logement. Les défis rencontrés dans ces domaines sont complexes et nécessitent une réponse proactive de la part des autorités. Il convient de souligner qu'en l'absence du soutien apporté par les pouvoirs publics jusqu'à présent, les effets des crises actuelles seraient encore plus dévastateurs au niveau du pouvoir d'achat des ménages et l'économie en général.



Le graphique ci-dessus illustre le coût des mesures destinées à lutter contre les crises, et donc l'engagement financier qui a été nécessaire pour atténuer les effets néfastes de cette situation de polycrise depuis 2020. Voici un aperçu des principales initiatives mis en place l'année passée :

Solidaritetspak 3.0 : À hauteur de 2.983 milliards d'euros, ce programme s'étend de 2023 à 2027. Il constitue un pilier essentiel des efforts gouvernementaux en matière de soutien des entreprises et des travailleurs face aux défis économiques persistants. La récente compensation de la 3e tranche indiciaire a été particulièrement saluée par la Chambre des Métiers, offrant une bouffée d'oxygène aux entreprises artisanales qui ont des difficultés à digérer les 5 tranches indiciaires versées endéans seulement 24 mois.

Paquet Logement : Doté de 304 millions d'euros pour la période 2024-2027, ce paquet vise à stimuler l'activité du secteur en crise avec entre autres la construction de logements abordables. La Chambre des Métiers salue la plupart des mesures fiscales incluses dans ce plan, comme il inclut des mesures à destination des acquéreurs-occupants et des acquéreurs-investisseurs, visant à augmenter l'activité dans le secteur de la construction résidentielle. Or, la Chambre des Métiers constate que malgré les efforts budgétaires fournis par le Gouvernement, les dépenses liées à la crise du secteur de la construction restent mineures (en comparaison avec les autres crises) alors que le pays fait face à un véritable problème structurel en matière de logement. En effet, compte tenu des difficultés à trouver un logement, cette crise menacera de plus en plus la croissance économique future du pays parce qu'il devient toujours plus difficile à attirer des talents et de la main d'œuvre qualifiée. Dans ce contexte, le soutien du secteur de la construction devrait être une priorité absolue pour faire face aux problèmes structurels du pays. Dans la partie 2.1, la Chambre des Métiers propose certaines pistes d'amélioration et d'extension du paquet Logement.

Chômage partiel dans la construction : Avec une allocation budgétaire de 27 millions d'euros pour l'année 2024, cette mesure cible spécifiquement les défis rencontrés dans le secteur du gros-œuvre.

Son objectif est de prévenir les licenciements massifs et de soutenir à la fois les entreprises et leurs salariés.

Si la Chambre des Métiers reconnaît les avantages significatifs apportés par le Solidaritéitspak 3.0 et le Paquet Logement, elle souligne également les préoccupations liées à leur coût financier. En particulier, l'adaptation du barème fiscal au-delà des annonces initiales du Solidaritéitspak 3.0 suscite des inquiétudes, représentant un poids supplémentaire de 480 millions d'euros pour le budget de l'Etat.

La barre orange dans le graphique ci-avant montre que les déficits de l'Administration centrale « hors mesures de crises » sur les années 2022 et 2024 aurait été moins élevés, se situant entre 397 et 523 millions d'euros. La Chambre des Métiers n'a malheureusement pas trouvé d'explication précise pour la dégradation du solde « hors mesures de crise » pour l'année 2025. Ce solde devrait se dégrader de 812 millions d'euros passant de 423 à 1.235 millions d'euros.

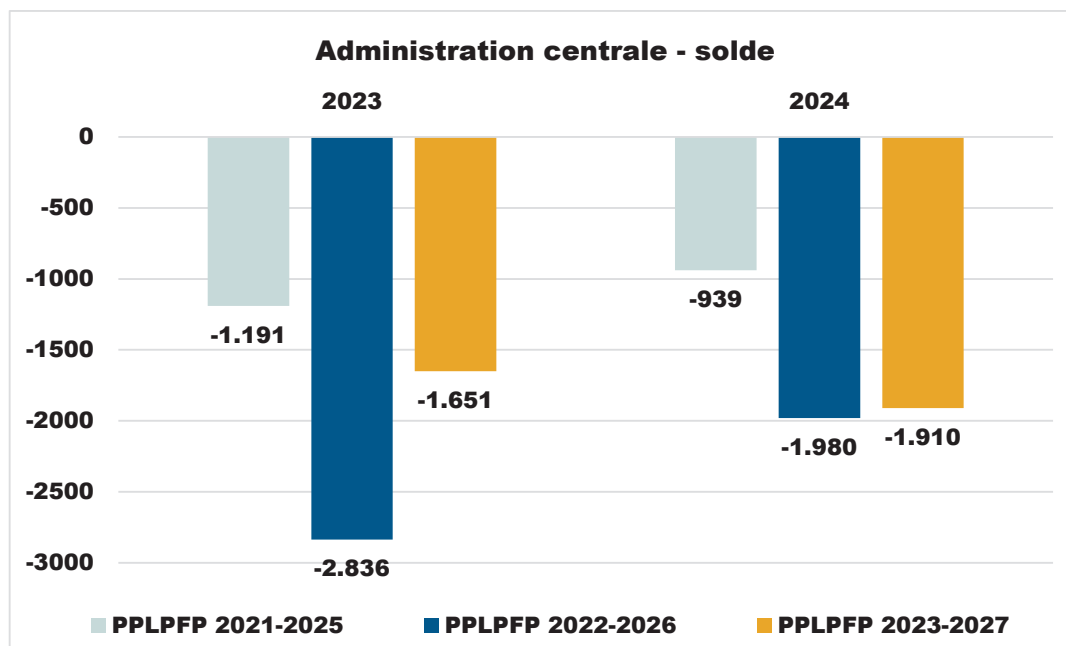
D'un côté, la Chambre des Métiers estime que les mesures annoncées par le Gouvernement pour adapter le barème de l'impôt en neutralisant 4 au lieu de 2,5 tranches indiciaires sont incluses dans ce solde. D'un autre côté, la Chambre des Métiers est consciente que le projet de budget a été établi pour une période marquée par une incertitude majeure pendant laquelle les prévisions réalisées présentent nécessairement une marge d'erreur significative. Ainsi, beaucoup d'informations importantes en vue d'estimer les évolutions futures sont lacunaires (p.ex. évolution de la guerre en Ukraine et impact sur le prix de l'énergie et l'inflation en général).

En prenant des hypothèses plutôt pessimistes ces dernières années, le Gouvernement a surestimé les dépenses et sous-estimé les recettes. En effet, l'impact de la pandémie et de la crise de l'énergie sur les finances publiques a été moins important que prévu.

Selon le Conseil national des finances publiques (CNFP), il existe une « importante distorsion des prévisions du solde nominal de l'administration centrale sur la période de 2007 à 2021, ceci sous forme d'une sous-estimation d'environ 500 millions d'euros en moyenne annuelle pour les prévisions de l'automne « t-1 » de l'année « t » par rapport aux observations réalisées en automne « t+1 ». La sous-estimation du solde résulte d'une part, et principalement, d'une sous-estimation des recettes, en particulier des sous-catégories impôts sur la production et les importations et impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. et, d'autre part, d'une surestimation des dépenses, à savoir notamment de la sous-catégorie « investissement direct et indirect. »¹

Le graphique en dessous montre qu'en 2023, le solde de l'Administration centrale s'est même amélioré de 1,2 milliards d'euros par rapport aux prévisions faites lors du projet de budget 2023, et ceci malgré une détérioration de la croissance du PIB. En effet, lors de la présentation du budget pour l'année 2023, les prévisions macroéconomiques indiquaient une augmentation de 2 % du PIB, alors que lors de la présentation du budget pour 2024, celles-ci affichent une baisse de 1 % du PIB réel en 2023. Cette évolution est en ligne avec une dégradation du montant des impôts sur la production et les importations de 450 millions d'euros par rapport aux prévisions de l'année d'avant. Cette baisse résulte entre autres de l'impact sur la chute au niveau du marché immobilier, les droits d'enregistrement affichant un solde de 232 millions au lieu de 517 millions d'euros qui ont été prévus.

¹ Conseil national des finances publiques, Evaluation de la fiabilité des prévisions macroéconomiques et budgétaires – Communiqué – Mai 2023 (public.lu)



Cette importante amélioration du solde en 2023 est notamment dû à la sous-estimation de près d'un milliard euros des impôts directs, regroupant entre autres l'impôt retenu sur les traitements et salaires, l'impôt sur le revenu des collectivités et l'impôt sur la fortune.

*Sous-estimation importante des impôts directs
au titre de l'exercice 2023*

Unité : millions € (si pas spécifié autrement)

<i>Impôts directs</i>	<i>Budget voté</i>	<i>Compte prévisionnel</i>	<i>Var. En €</i>	<i>Var. En %</i>
Montant	11.565,5	12.556,7	991,2	8,6%

Source : Projets de budget pour les exercices 2023 et 2024 calculs Chambre des Métiers

Assez étonnamment, c'est la sous-estimation de l'impôt sur le revenu des collectivités qui a eu le plus grand impact sur cette révision. Selon la Chambre des Métiers, c'est notamment le secteur bancaire qui est à l'origine de cette évolution. Selon la CSSF, le compte de profit et pertes des établissements de crédit montre au 31 décembre 2023 une amélioration de 67,3% du résultat net par rapport à 2022, se chiffrant à 6,6 milliards d'euros.

Si certaines recettes ont été largement sous-estimées, il semble pour la Chambre des Métiers que, d'un autre côté, des postes de dépenses aient été surestimés lors du dépôt du budget pour l'exercice 2023. Or, une telle analyse se révèle impossible au stade actuel, vu que la Chambre des Métiers dispose seulement des données relatives au « budget voté », et non pas de ceux du « compte provisoire ». Toutefois, le volume des investissements réalisé, dont les données sont publiées dans les chapitres introductifs du projet de loi révèle, à travers une comparaison avec les chiffres relatifs aux investissements prévus, et publiés dans le projet de budget pour 2023, un écart de 493 millions euros. Sur ce poste, l'Etat a donc réalisé une « économie » avec un taux de réalisation de seulement 87%.

D'après la Chambre des Métiers, l'Etat devrait à l'heure actuelle plutôt avancer ses investissements, notamment celles dans les infrastructures et rénovations des bâtiments, ainsi que dans le rail, la route et le tram afin de stimuler l'activité future du secteur de la construction.

Ecart entre les investissements prévus et réalisés en 2023

Unité : millions € (si pas spécifié autrement)

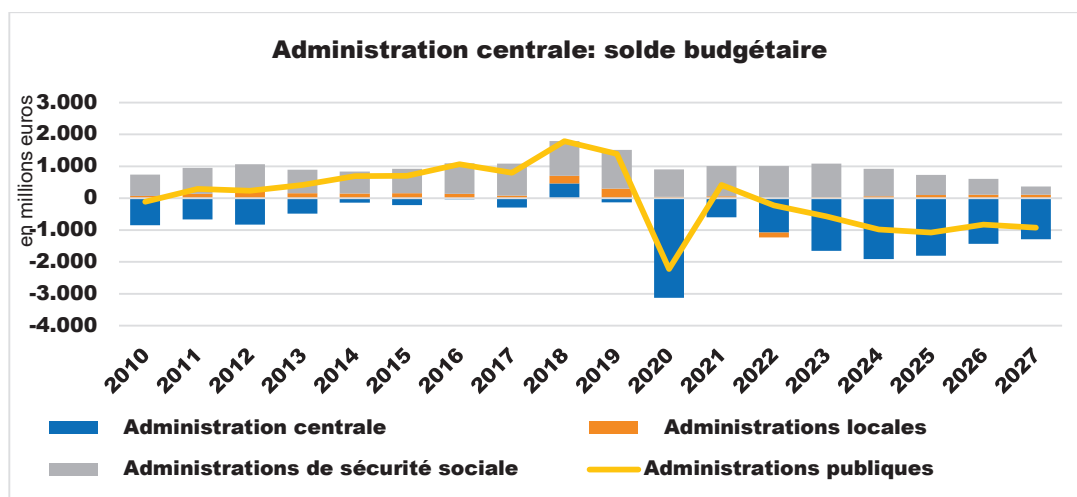
	Investissements prévus	Investissements réalisés	Var. en €	Taux de réalisation
Investissements directs	2.296	2.086	-210	90,9%
Investissements indirects	1.545	1.262	-283	81,7%
Total	3.841	3.348	-493	87,2%

Source : Projets de budget pour les exercices 2023 et 2024, calculs Chambre des Métiers

Vu la surestimation récurrente des déficits de l'Administration publique, la Chambre des Métiers se demande si les prévisions de l'année 2024 ont été établies avec une prudence budgétaire similaire ? Comme il s'agit d'un budget de transition, elle se demande à quel point les prévisions sont fiables et prennent en compte les dernières informations macroéconomiques disponibles ainsi que les mesures fiscales annoncées par Monsieur le Ministre des Finances dans le cadre de son discours de présentation du projet de budget sous avis, et plus particulièrement celles relatives à la baisse des impôts.

1.3. 2024-2027 : La sécurité sociale compense de moins en moins le déficit de l'administration centrale

Selon les prévisions de la programmation financière pluriannuelle, le solde budgétaire des administrations publiques devrait rester déficitaire sur la période 2023-2027. On estime qu'il stagnera à un niveau compris entre -1,083 et 833 millions d'euros (-1,2 à 0,9% du PIB) sur la période 2024-2027.



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 de la crise de la construction et à terme de la sortie de crise. Qui plus est, la crise énergétique n'a pas encore touchée à sa fin. Par conséquent, la Chambre des Métiers se concentre dans le cadre du présent avis surtout sur une analyse des grandes tendances des finances publiques.

Notre chambre 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 des trois sous-secteurs de l'Administration publique serait nécessaire afin de pouvoir apprécier cette prévision qui a très probablement été établie avec une certaine prudence.

S'il est prévu que le déficit de l'Administration centrale s'amenuisera en passant de 1,9 milliards en 2024 à 1,3 milliards d'euros en 2027, l'excédent de l'Administration de la sécurité sociale diminue de son côté de 861 millions d'euros en 2024 à 261 millions en 2027.

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.

Or, le temps pendant lequel l'excédent de la Sécurité sociale servirait à compenser le déficit enregistré par l'Administration centrale touche à sa fin. Alors que les prévisions indiquent que le solde restera positif jusqu'en 2027, à politique inchangée, des déficits sont attendus après 2027. En effet, l'excédent de la Sécurité sociale, masquait ces dernières années en quelque sorte les déficits de l'Administration centrale.

Il devient de plus en plus visible que cette situation n'est pas soutenable à long terme (cf. chapitre 1.3.2.). En effet, la capacité de financement de la Sécurité sociale sert entre autres à financer l'assurance pension et 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.

1.3.1. Administration centrale

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'Etat 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'Etat-providence.

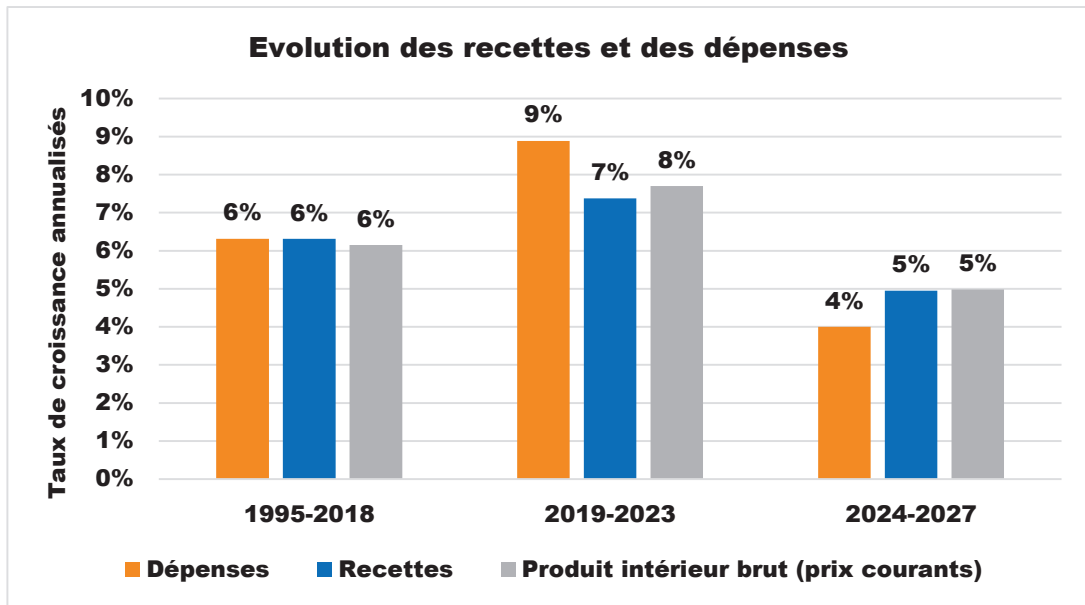
Le graphique ci-après analyse l'évolution des 3 paramètres (taux de croissance des dépenses, recettes et du PIB à prix courant) sur trois périodes de référence différentes : à long terme (1995-2018), mais aussi pendant les années de crise (2019-2023) et à moyen terme (2024-2027).

En raison des crises sanitaire et énergétique, pendant lesquelles les dépenses ont explosé, le taux d'accroissement des dépenses sur la période 2019-2023 est 3 points de pourcentage (p.p.) supérieur à son évolution historique sur la période de référence 1995-2018. Or, les recettes ne sont que d'un p.p. plus élevé que sur la tendance à long terme. La croissance du PIB à prix courants est de 2 p.p. plus importante, notamment à cause de la forte inflation en 2022 et 2023.

Toutefois, sur la période 2024-2027, on constate que, sur la base des hypothèses définies par le Gouvernement, les recettes devraient augmenter plus vite (5% p. a.) que les dépenses (4% p. a.), ce dont la Chambre des Métiers se félicite et ce qui confirmerait un retour vers une dynamisation accrue de l'activité économique et une sortie de crise.

Ainsi, le Gouvernement envisage une certaine consolidation des dépenses. 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 structurels du pays (logement, mobilité, double transition, vieillissement de la population & défense).

Le graphique ci-dessous met toutefois aussi en exergue que des moyens plus ambitieux pour limiter les dépenses seront nécessaires pour réellement équilibrer le budget à moyen terme. Malgré cet écart plus réduit 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 2027. Par ailleurs, le PIB en valeur ne monte que de 5% p. a. sur la même période et reste donc en dessous de son rythme historique de 6% p. a. (1995-2018).



En ce qui concerne les recettes, 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 85% du total des recettes en 2024 – un pourcentage qui augmente légèrement jusqu'en 2027.

Dans ce contexte, il s'avère intéressant d'analyser l'évolution de ces catégories de recettes sur les trois périodes définies ci-avant (1995-2018, 2019-2023 et 2024-2027). Les impôts sur la production et les importations évoluent plus en moins en ligne avec le PIB en valeur sur les 3 périodes analysées.

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

	1995-2018	2019-2023	2024-2027
Impôts sur la production et les importations	6%	8%	6%
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	7%	12%	5%
Recettes totales	6%	7%	5%
PIB en valeur	6%	8%	5%

Les impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc., qui évoluent historiquement un peu plus vite que le PIB, progressent à une vitesse beaucoup plus élevée lors des années de crise. Or, avec un taux de 12% p. a., leur hausse est assez fulgurante, notamment à cause du phénomène combiné lié, d'une part, à une inflation élevée et, d'autre part, à la non-adaptation du barème de l'impôt, adaptation (partielle) qui entrera en vigueur qu'en 2024. Par conséquent, sur la période 2024-2027, cette catégorie de recette devrait augmenter à un rythme moins poussé (5%) que lors de la période de crise.

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 2024, suivie de la « rémunération des salariés », responsable de 24% des dépenses. Les dépenses du type « autres transferts courants » se composent majoritairement de la participation de l'Etat au financement de l'assurance-pension, de l'assurance-maladie et de l'assurance-dépendance, ainsi que des versements de l'Etat 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 2.203 à 2.585 millions d'euros pour l'année 2024, représentant chacune entre 8% et 9% de l'ensemble des dépenses publiques.

La Chambre des Métiers salue dans le présent contexte la définition d'un montant maximal des dépenses de l'administration centrale dans l'article 5 du PLPFP.

A côté de l'évolution historique, le tableau suivant montre l'évolution des dépenses de l'Administration centrale sur trois périodes : 1995-2018, 2019-2023 et 2024-2027. Il faut noter que les différentes catégories de dépenses suivent des trajectoires très divergentes au cours des années 2019-2023. Certaines d'entre elles, notamment la consommation intermédiaire, la rémunération des salariés et les transferts en capital à payer progressent à une vitesse supérieure à leur moyenne historique, d'autres reculent malgré les dépenses liées à la gestion de crise, comme la formation de capital.

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).

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

	1995-2018	2019-2023	2024-2027
Consommation intermédiaire	7%	10%	3%
Formation de capital	7%	3%	2%
Rémunération des salariés	6%	8%	6%
Prestations sociales en espèces	6%	0%	3%
Autres transferts courants	7%	8%	4%
Transferts en capital à payer	6%	8%	4%
Dépenses totales	6%	9%	4%
PIB en valeur	6%	8%	5%

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

Dans ce contexte, la hausse de la catégorie « transferts en capital à payer » est à saluer, sachant qu'il s'agit, ensemble avec la classe « formation de capital », d'investissements publics. A côté du fait que cette dernière catégorie évolue entre 2019 et 2023 moins vite que sur la période 1995-2018, 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. Compte tenu des défis structurels du pays, la Chambre des Métiers se demande pourquoi l'évolution des investissements ralentit sur la période 2024-2027 ?

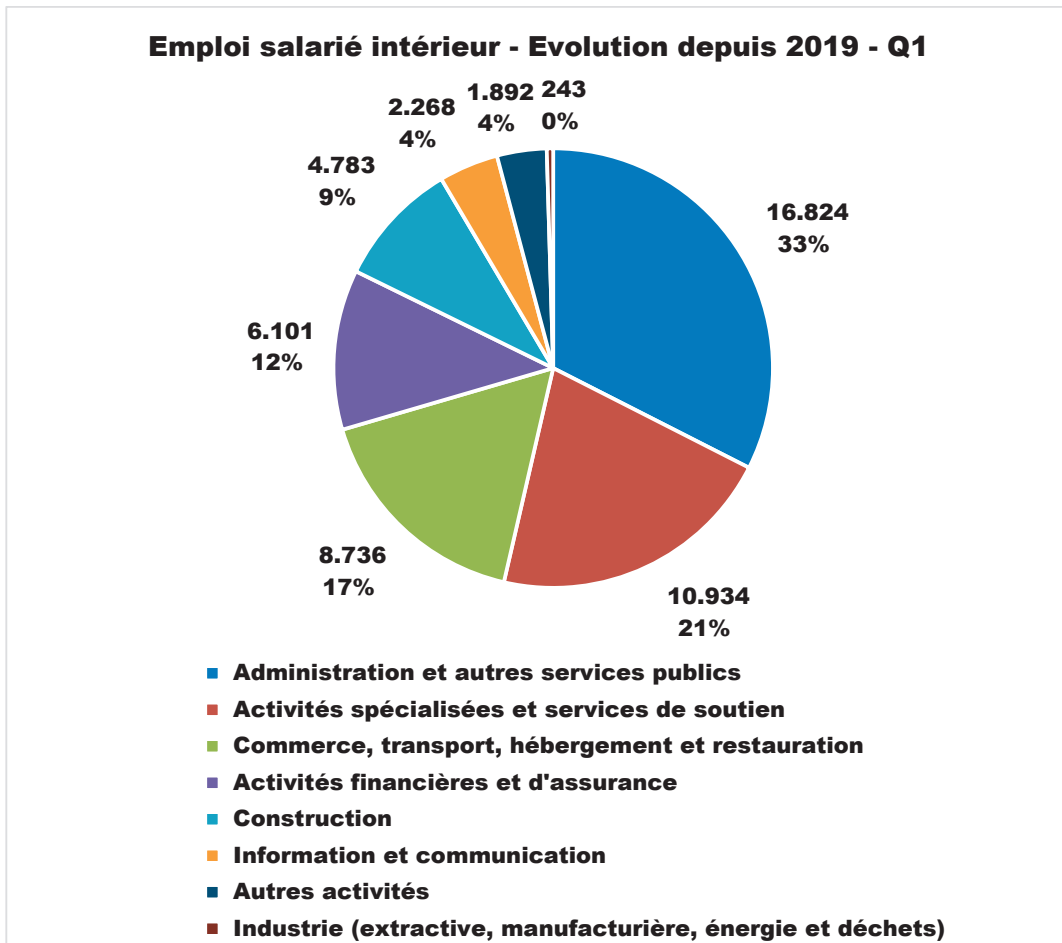
A l'opposé, la Chambre des Métiers déplore le fait que, sur la période 2019-2023, les frais de fonctionnement de l'Etat avec notamment la consommation intermédiaire et la rémunération des salariés s'accroissent toujours plus vite que leur moyenne historique (1995-2018), même si cette évolution est en partie imputable à la situation de crise.

La Chambre des Métiers espère que la progression annuelle de seulement 3% sur les années 2024-2027 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 2024-2027, cette catégorie est celle qui devrait s'accroître le plus vite (+6% p. a.) selon les estimations du Ministère des Finances.

Cette évolution devrait être attribuable tant à un effet « volume » (hausse du nombre d'agents de l'Etat fixée à un maximum de 1.500 unités en 2024) qu'à un effet « prix » (augmentation du coût salarial par personne). Si, dans le système actuel, l'Etat 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'Etat, par exemple à travers la digitalisation, ainsi que la simplification des procédures administratives.

Le graphique ci-dessous montre que depuis 2019 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 comparaison, 9% des emplois salariés ont été créés dans le secteur de la construction, connu traditionnellement 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. Avec une progression de 16% sur 19 trimestres, « l'Administration et autres services publics » augmente sensiblement plus vite que l'économie marchande, affichant un taux de 9,2%.

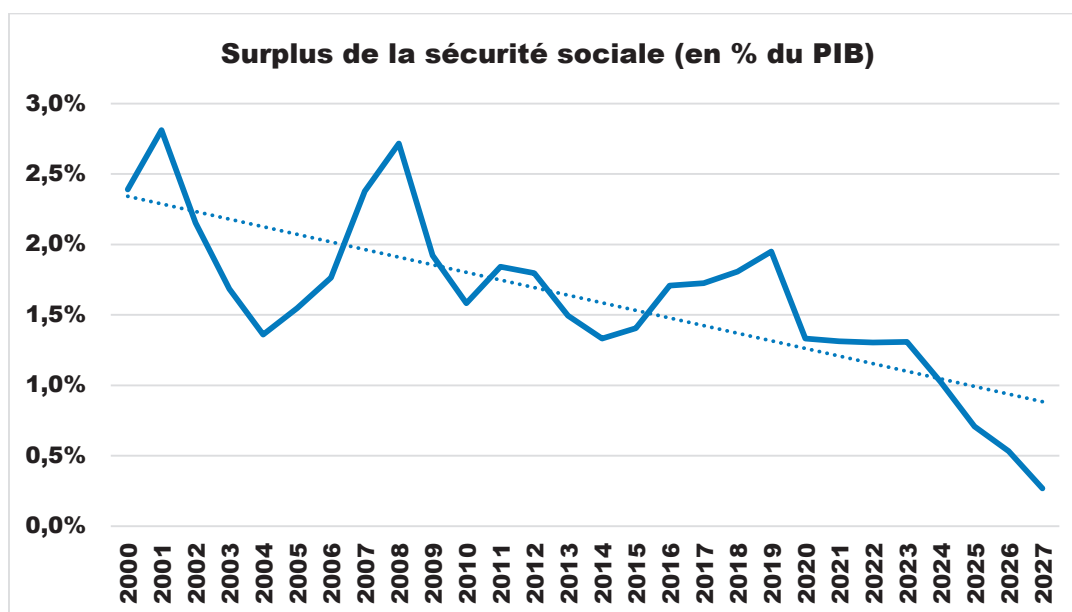
Secteur	Nombre de salariés 2023	Evolution Q1-2019 – Q3-2023
Administration et autres services publics	104.989	16,0%
Activités spécialisées et services de soutien	82.515	13,3%
Information et communication	21.204	10,7%
Activités financières et d'assurance	54.909	11,1%
Construction	51.020	9,4%
Autres activités	23.068	8,2%
Commerce, transport, hébergement et restauration	106.951	8,2%
Industrie	38.444	0,6%
Total	483.146	10,7%
Economie marchande (hors Administration et autres services publics)	378.157	9,2%

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 et que la question de la durabilité du financement futur de ces dépenses reste posée vu l'absence de réserves. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers déplore aussi le fait que les retraites des agents de l'Etat ne soient pas plafonnées, comme c'est le cas pour les salariés du secteur privé. Partant, une réforme structurelle s'impose dans ce domaine.

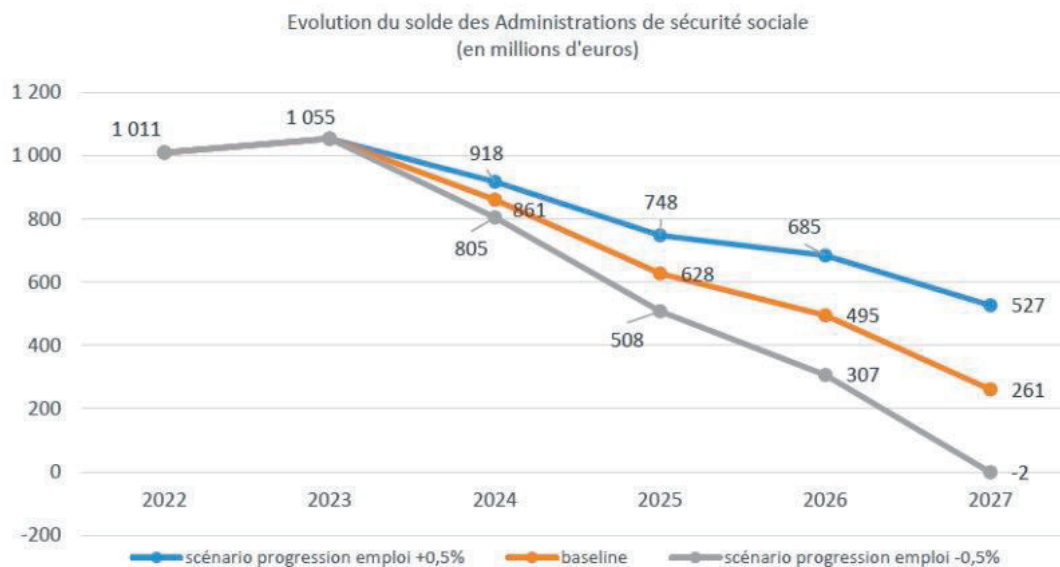
1.3.2. Sécurité sociale

La Chambre des Métiers salue la volonté du Gouvernement aborder le sujet de la soutenabilité des finances publiques, y compris dans la sécurité sociale, à plus long terme. Comme elle l'a déjà thématiqué à d'itératives reprises dans ses avis concernant le budget de l'Etat, le vieillissement progressif de la population conduira inévitablement à des déséquilibres budgétaires, en particulier au niveau du financement des pensions, alors que les dépenses en matière de maladie et de soins augmenteront également en parallèle.

Le graphique suivant montre que le solde de la Sécurité sociale devrait baisser de 1,9% à 0,3% du PIB sur la période 2019-2027. 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.



Le graphique ci-dessous montre une analyse de sensibilité, prenant l'hypothèse qu'en moyenne sur la période 2023-2027, l'emploi ne s'accroît pas de 2,1%, comme le STATEC le prévoit dans son scénario de base, mais seulement de 1,6%. Le résultat de cette analyse démontre la fragilité du système, dont le solde deviendrait négatif en 2027 dans ce scénario défavorable. Sachant qu'en 2024, le Grand-Duché connaîtra, selon le projet de budget 2024 sous avis, un taux de croissance de l'emploi historiquement bas avec +1,33.



Pour rappel, le régime général d'assurance pension luxembourgeois est un système par répartition, c'est-à-dire que ce sont les assurés qui financent les pensionnés. Ainsi, tant qu'il y a plus de nouveaux assurés que de nouveaux pensionnés, voire des gains de productivité, le système fonctionne. C'est ce qui s'est passé ces dernières années au Luxembourg avec une forte création de nouveaux emplois : l'emploi intérieur a doublé depuis l'année 2000. La situation financière du régime général d'assurance pension luxembourgeois est donc fonction de la situation économique du pays et de sa capacité à créer des emplois.

L'analyse de la soutenabilité du régime général des pensions montre ainsi qu'il faudrait, entre autres, une augmentation supplémentaire des recettes d'au moins 2,1% par an pour conserver l'équilibre du régime des pensions jusqu'en 2070, sous réserve de la réalisation des hypothèses sous-jacentes aux projections réalisées. Pour obtenir une augmentation des recettes en cotisations ou une baisse des dépenses pour pensions ou bien les deux simultanément, il y a plusieurs leviers à considérer :

- une charge financière supplémentaire, les cas échéant par une nouvelle source de financement,
- une charge financière à supporter par les bénéficiaires du régime, à savoir les pensionnés actuels, les futurs pensionnés, ou encore
- une contribution des salariés via une participation accrue au marché du travail (augmentation du nombre de cotisants, allongement de la carrière cotisable).

Or les projections retenues par l'IGSS montrent que l'objectif de la réserve de compensation du régime général d'assurance pension supérieure à 1,5 fois le montant des prestations annuelles est impossible à maintenir avec la trajectoire budgétaire actuelle.

Dès lors, différents leviers permettant d'assurer l'objectif jusqu'en 2070 doivent être actionnés, que ce soit (i) le recours à des sources alternatives de financement, (ii) une adaptation méthodologique ou paramétrique de la formule de pension, ou encore (iii) une adaptation du départ à la retraite à l'allongement de l'espérance de vie, sachant qu'une augmentation du taux de cotisation impacterait négativement la compétitivité du Luxembourg et serait à proscrire de l'avis de la Chambre des Métiers.

Devant ces constats, il est clair pour la Chambre des Métiers que l'adéquation des ressources et des dépenses implique en définitive que le niveau des prestations ne peut dépasser à terme les moyens financiers disponibles, tout en admettant des mécanismes correcteurs pour renforcer la redistribution solidaire des revenus. Cette approche permet de maintenir le principe de financement du système de pension, qui est celui de la répartition des charges par voie de cotisations avec constitution d'une réserve. La durabilité et l'adéquation futures du système sont étroitement liées et doivent partant inévitablement aller de pair. Le régime général de pension devra aussi maintenir un niveau de pension correct, tout en tenant compte de la charge contributive de l'économie dans son ensemble. Le système devra continuer à se doter des ressources appropriées et à équilibrer les risques liés à l'emploi, à la longévité et à l'évolution économique entre les pouvoirs publics, les employeurs et les assurés.

Toute mise en œuvre de mesures de modernisation du régime de pensions devrait de l'avis de la Chambre des Métiers considérer :

- le maintien dans l'emploi des salariés âgés ;
- le caractère d'assurance du régime, basé sur un lien entre les salaires payés et la pension ;
- la sauvegarde de la cohésion sociale et de la finalité sociale du régime d'assurance ;
- la détermination des prestations en fonction des ressources financières à la disposition du régime, en tenant compte de la marge de manœuvre budgétaire de l'Etat et d'éventuelles sources de financement alternatives, tout en maintenant la compétitivité de l'économie luxembourgeoise.

Dans la logique du système de répartition pure une approche serait de s'appuyer sur un nombre de plus en plus élevé d'actifs. Or, et au vu des rôles clés que jouent les hypothèses d'évolution de l'emploi et de la productivité, il ne paraît pas responsable de tabler, *ex ante*, sur une évolution favorable de ces deux grandeurs, tout en niant les risques inhérents liés. L'approche à retenir devrait garantir le principe de l'équité intergénérationnelle, en se basant sur une conception visant des prestations allouées à des générations successives de bénéficiaires déterminées en fonction de leur participation contributive en tant qu'anciens actifs, tout en assurant des revenus adéquats et aux actifs et aux pensionnés.

Dans la pratique, ce sont bien des réformes structurelles (paramètres du système de retraites) qui permettent d'assurer la soutenabilité du système à long terme au fur et à mesure des besoins. Ces réformes structurelles doivent alors être complétées par des mesures dites d'accompagnement, telles que :

- un ajustement « social » aux salaires réels, avec des pensions liées aux salaires, mais seulement à concurrence d'une tranche correspondant à un montant minimum et la partie de la pension allant au-delà n'étant plus adaptée à l'évolution des salaires réels,
- l'ajout d'un élément « automatique » en fonction de la longévité (espérance de vie à 60 ans), pour les nouvelles pensions excédant le niveau minimum, et
- la disparition de l'allocation de fin d'année.

La problématique de l'absentéisme

Dans la lignée de ses avis sur les projets de budget de l'Etat précédents, la Chambre des Métiers constate malheureusement que les absences pour cause de maladie ont continué à grimper depuis leur augmentation inédite lors de la crise de la COVID-19.

Sur base des chiffres ventilés et en éliminant les absences liées à la crise de la COVID-19, force est ainsi de constater que le taux d'absentéisme a progressé encore de 4% sur les trois années passées. Au-delà d'un coût direct considérable de 900 millions d'euros de cet absentéisme, le fonctionnement productif et compétitif des entreprises luxembourgeoises est mis en péril par des taux d'absentéisme au-delà des moyennes européennes.

Les moyens financiers que l'Etat luxembourgeois doit mettre à disposition aussi bien de la Mutualité des Employeurs ainsi que des différentes instances de sécurité sociale, notamment la Caisse Nationale de Santé, en réponse à cet absentéisme sont conséquents et risquent d'augmenter encore davantage.

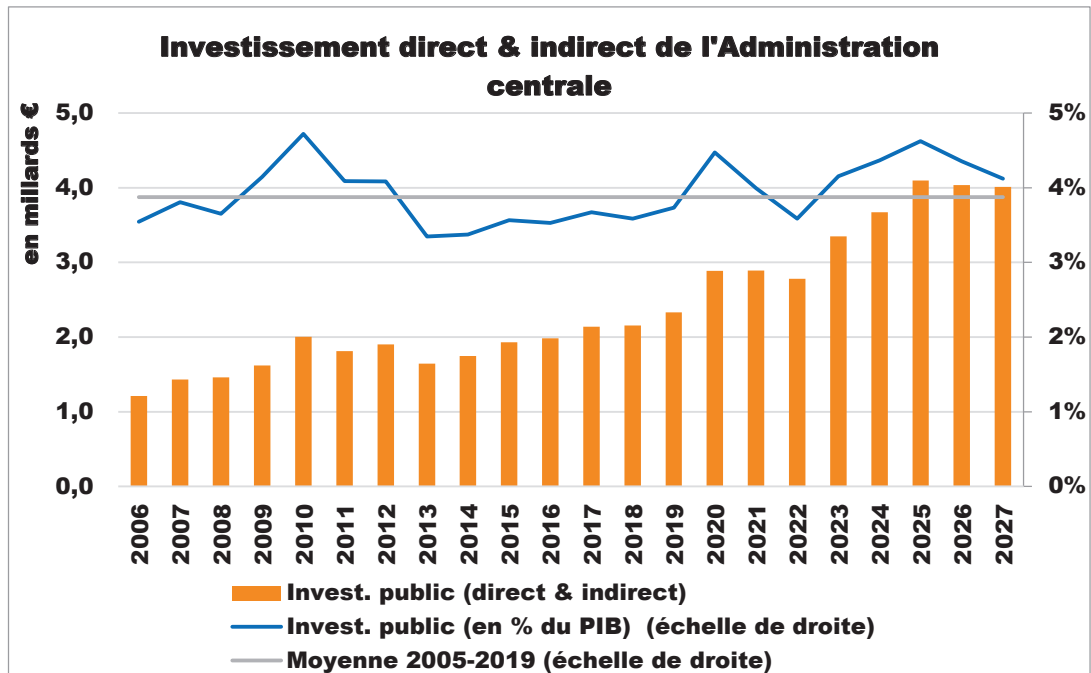
La Chambre des Métiers appelle dès lors de mettre en place quelques actions législatives bien ciblées pour assurer que l'absentéisme ne court-circuite pas l'économie productive du Luxembourg à côté des efforts financiers et budgétaires (aussi étatiques) qui en sont la conséquence immédiate. Dans une perspective budgétaire, ces mesures devraient, entre autres, s'articuler autour d'une indemnité réduite pendant les premiers jours de maladie, d'une refonte des congés extraordinaires pour éviter un cumul immodéré de plusieurs catégories de congés, ainsi qu'une mise en œuvre conséquente de mesures visant à éliminer les « trappes à l'inactivité » (en relation avec des revenus de remplacement légaux généraux) au profit de mesures récompensant l'investissement personnel des salariés (e.g. réforme du régime fiscal des primes de fin d'année).

1.3.3. Politique d'investissement de l'Etat

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'Etat.

D'après les données du projet de budget sous avis, les investissements directs et indirects de l'administration centrale devraient s'élever à 3,7 milliards d'euros en 2024, ce qui représenterait une hausse de 10% par rapport au niveau de 2023.

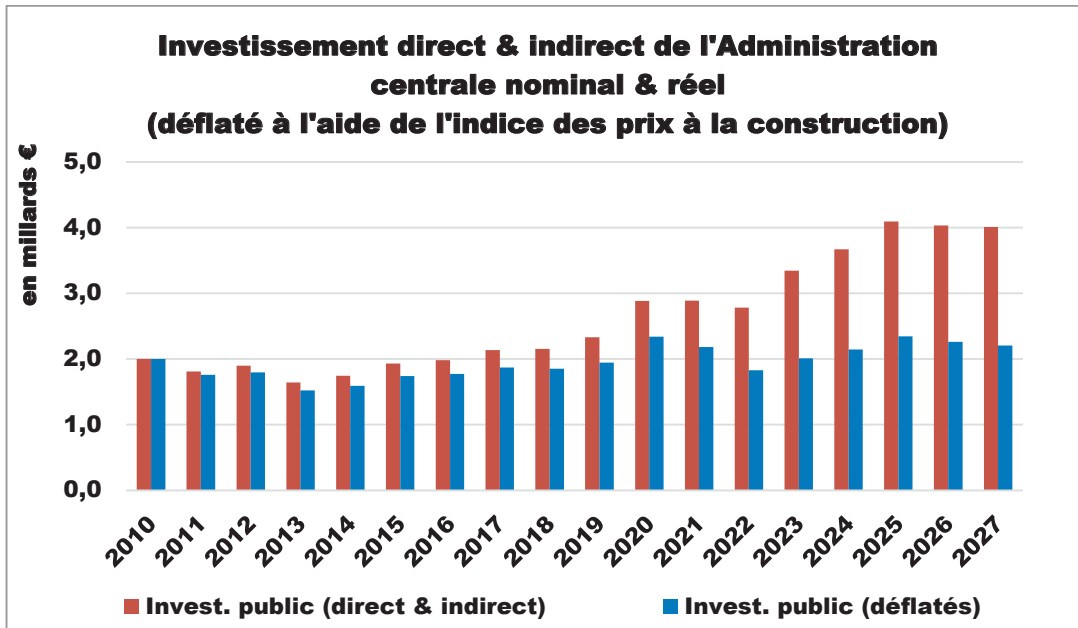
Rapportés au PIB, les années 2020 et 2025 montrent des pics d'investissements avec respectivement 4,5% et 4,6%. Or, sur toute la période 2023-2027, elles fluctuent entre 4,2% et 4,6% et restent ainsi au-dessus de la moyenne historique de 3,9%.



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 la période 2022-2023 comme exemple, période pendant laquelle l'indice des prix à la construction a progressé de 32%². Malgré une augmentation des investissements projetés du même ordre (32%) sur deux ans, le Gouvernement n'arrive pas à investir plus qu'avant en termes réels.

Le graphique ci-dessous montre donc qu'en termes réels, les investissements n'augmentent que de 7% entre 2010 et 2024, alors qu'en termes nominaux, la progression est de 83%. En période d'inflation élevée, la hausse des investissements doit suivre la marche, afin que l'Etat puisse continuer à investir autant qu'avant en volume.

² STATEC, <https://statistiques.public.lu/dam-assets/fr/donnees-autres-formats/indicateurs-courtterme/economie-totale-prix/D4015.xlsx>



Investissements dans le rail, la route et le tram

Unité : millions d'euros

Type de dépenses	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Fonds du rail (investissements)	288	292	286	299	321	274
Fonds des routes	267	374	402	416	465	480
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.	2	0	0	0	0	0
Participation aux frais d'investissement liés à l'extension du tramway de la Gare Centrale vers la Cloche d'Or.	32	5	14	18	4	0
Participation aux frais d'investissement liés à l'extension du tramway du Circuit de la Foire Internationale au Kirchberg vers l'aéroport du Findel.	8	0	39	34	7	0
Participation aux frais d'investissement liés aux extensions futures du tramway.	0	0	0	2	21	72
Participation aux frais d'investissements liés aux extensions du tramway entre Rout Bréck – Pafendall et Laangfur, et entre Gare Centrale et Hollerich.	0	0	4	21	28	25
Total	597	671	745	790	846	851
Variation	14%	12%	11%	6%	7%	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.

La Chambre des Métiers salue en tout cas l'effort du Gouvernement pour augmenter les dépenses en matière d'infrastructures de transport sur la période 2022 à 2024. Cependant, il faut relever que le taux de croissance de 2024 est biaisé par le fait qu'on compare les dépenses projetées relatives à l'exercice 2024 aux dépenses provisoires de l'exercice 2023, sachant que les dépenses réelles seront en fin de compte toujours inférieures aux dépenses budgétisées. Ainsi, en ce qui concerne les investissements dans le rail, la route et le tram pour l'année 2022, le Gouvernement n'a atteint qu'un taux de réalisation de 82%.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers approuve que les dépenses prévues augmentent au-delà de l'année 2024 (cf. tableau ci-avant). En effet, les dépenses de 745 millions d'euros prévues par le projet de budget sous avis concernant les investissements dans le rail, la route et le tram pour l'exercice 2024 dépassent de 29% le niveau de 2022. Outre la mobilité, le Luxembourg doit également relever les défis du logement, du changement climatique et de la digitalisation.

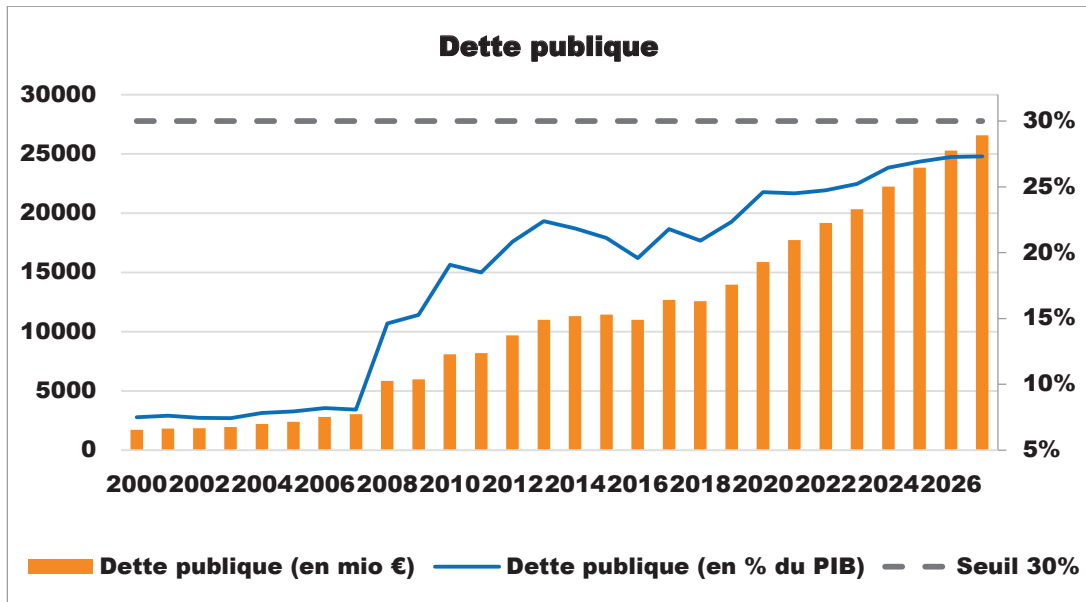
Les mesures du PNEC s'élèvent à 2,47 milliards d'euros en 2024. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers regrette que le projet de budget de l'Etat ne prévoise pas de tableau synoptique avec une catégorisation des investissements à réaliser dans différents domaines, ce qui permettrait par exemple de mieux identifier ceux qui sont primordiaux pour le développement économique du pays.

En outre, la guerre en Ukraine nous a montré que l'Europe ne peut pas négliger les investissements dans la défense, un effort se chiffrant à 0,83% du PIB en 2023. Selon le projet de budget, le Gouvernement s'est engagé à porter son effort de défense à hauteur de 2% du RNB.

1.3.4. Evolution prévisible de la dette

Sur la période 2020-2027, la dette publique passe d'environ 16 milliards d'euros à environ 27 milliards d'euros. L'Etat est obligé d'avoir recours à l'emprunt afin de financer les déficits consécutifs de l'Administration centrale sur les années 2020 - 2027, s'élevant à 13 milliards d'euros au total.

Exprimé en pourcentage du PIB, la dette devrait augmenter de 22% en 2019 à 27% en 2027 à politique inchangée.



La Chambre des Métiers, donne toutefois à considérer que 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 que la dette augmente parallèlement. 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. 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 les 30% du PIB.

La Chambre des Métiers aurait souhaité que l'objectif de la limitation de la dette à 30% du PIB, c'est à dire à un seuil plus ambitieux que celui du traité de Maastricht, se retrouve dans l'accord de coalition. D'une part, parce qu'un tel seuil limite les charges financières découlant de la dette et, d'autre part, 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.

En effet, 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 119 millions d'euros en 2023 à 455 millions d'euros en 2027, soit presque quatre fois la charge actuelle.

Tout compte fait 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 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'Etat réalise son programme d'investissement pour préparer l'économie de demain.

*

2. APPRECIATION GLOBALE DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE :

2.1. 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'optimiser le fonctionnement de l'Etat et de généraliser la sélectivité sociale au niveau des transferts sociaux.

2.1.1. Transferts sociaux et sélectivité sociale

La Chambre des Métiers ne cesse de pointer du doigt la nécessité pour l'Etat de mieux gérer les dépenses dans le cadre de son budget social. Trop souvent encore, les mesures sociales mises en place sont dépourvues de toute sélectivité sociale, ce qui fait envoler les dépenses. Rappelons que le budget social équivaut à environ 47% des dépenses totales du budget de l'Etat 2024. Il s'agit ici surtout des dépenses dans le domaine des allocations familiales, du congé parental élargi ainsi que de la réintroduction de l'indexation des allocations familiales.

La Chambre des Métiers considère effectivement qu'une orientation plus « sociale » des prestations pourrait consister, par exemple dans un système de réduction des allocations familiales au-delà d'un certain seuil de revenu du ménage ou encore dans la constitution d'une véritable matrice des prestations familiales et des autres transferts sociaux, tout en comportant une mise en relation de ces dernières avec les besoins de différents types de familles (e.g. les familles monoparentales). La Chambre des Métiers reste convaincue qu'une politique familiale prévoyante digne de cette qualification doit obligatoirement inclure une approche plus nuancée permettant d'intégrer des critères sociaux particuliers et tenir compte de la situation socio-économique des familles concernées.

La Chambre des Métiers rappelle également que, dans le contexte des finances publiques sous tension, le SSM sert également de référence pour déterminer l'assiette des cotisations sociales. Si l'augmentation du SSM entraîne, dans un premier temps, un accroissement des charges sociales au détriment des entreprises et de leur rentabilité, elle aura, à terme, également des conséquences non négligeables sur le budget de l'Etat. Un SSM plus élevé impacte ainsi directement le plafond des cotisations en sécurité sociale exprimé en multiple du SSM, mais se répercute également de manière indirecte dans la détermination de toute une série de contributions de l'Etat en matière de sécurité sociale. Dans une

perspective d'équilibre et de bonne gestion des finances publiques, la Chambre des Métiers réitère dès lors son opposition au principe consistant à exprimer le plafond des cotisations en matière de sécurité sociale par un multiple du SSM. Il faudrait que le plafond soit fixé par référence à un montant précis fixé par voie légale et adapté en considération de la situation économique dans les différents secteurs.

2.1.2. La notion d'efficacité dans l'administration publique

Afin d'assainir les finances publiques à moyen terme, le Gouvernement devrait également s'attacher à ce que les coûts de fonctionnement de l'Etat (rémunération des salariés, consommation intermédiaire) progressent de façon plus modérée.

Dans un contexte où la marge de manœuvre de l'Etat diminue et les défis s'accumulent, il est impératif que l'Etat soit efficient dans ses opérations pour garantir une utilisation judicieuse des fonds publics. Pour ce faire, plusieurs mesures peuvent être prises, telles que la simplification des procédures, la digitalisation des services ou l'optimisation de la gestion du personnel.

La complexité des procédures administratives est souvent source de « gaspillage » de ressources et de temps. En simplifiant et en accélérant ces procédures, l'Etat pourrait non seulement réduire ses coûts de fonctionnement, mais aussi améliorer la satisfaction des citoyens et des entreprises. Par exemple, en simplifiant les démarches administratives relatives au « Commodo », l'Etat peut encourager l'entrepreneuriat et stimuler la croissance économique, ce qui se traduit par une augmentation des recettes fiscales. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers se félicite que le Gouvernement veuille réduire substantiellement les charges bureaucratiques pour les entreprises.

La digitalisation des services publics est un levier majeur pour améliorer l'efficacité de l'Etat. En modernisant les administrations fiscales, la sécurité sociale et le système de santé à travers des outils numériques, l'Etat peut réduire les coûts de fonctionnement tout en offrant des services de meilleure qualité. Par exemple, en optimisant le processus de traitement des données issues des déclarations fiscales en ligne, la collecte et la gestion des impôts peuvent être améliorées, tout en réduisant les délais et les sources d'erreurs.

En simplifiant les procédures et en digitalisant certains processus, une gestion plus efficace du personnel sera possible. En favorisant la mobilité interne des ressources humaines disponibles, l'Etat peut mieux répondre aux besoins changeants et éviter les doublons de postes. Par ailleurs, la politique de recrutement de la fonction publique doit être repensée. La Chambre des Métiers est consciente qu'un Etat efficient n'est réaliste qu'avec des agents compétents et qualifiés. Mais le fait qu'un emploi sur 3 a été créé ces dernières années auprès de la fonction publique montre que la politique de recrutement de la fonction publique n'est plus en ligne avec la réalité de l'économie. Si tous les secteurs économiques déplorent une pénurie de main-d'œuvre qualifiée, la « concurrence (déloyale) » du secteur public freine le développement économique du pays et diminue par ricochet les recettes potentiels d'impôts. En guise d'exemple, on peut citer le recrutement d'artisans auprès des administrations communales pour effectuer le travail que les entreprises privées pourraient réaliser de manière beaucoup plus efficace, d'un point de vue macroéconomique.

De plus, en généralisant la gestion par objectifs dans la fonction publique, les agents sont incités à être plus productifs et à contribuer de manière plus efficace aux missions de l'Etat.

*

3. ACCENTS DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE EN 2024

3.1. Relancer l'activité du secteur de la construction

D'après les résultats de la dernière enquête de conjoncture menée par la Chambre des Métiers, l'activité économique dans la construction continue de diminuer de manière préoccupante. En effet, c'est surtout la hausse rapide et importante des taux d'intérêts qui a conduit à une réduction significative des ventes au niveau de l'immobilier résidentiel. Les données du STATEC en matière d'emploi montrent d'ailleurs que le secteur (y compris la promotion immobilière) accuse actuellement une réduction du nombre de postes à hauteur de 1.200 salariés. Même si le nombre de faillites est resté stable au cours de l'année 2023, les radiations d'entreprises sont en train d'augmenter significativement.

Il semble que de nombreux chefs d'entreprises choisissent, au regard des difficultés actuelles, de procéder à un arrêt volontaire de leur activité plutôt que d'attendre la déclaration en faillite de leur entreprise.

Dans ce contexte difficile, la Chambre des Métiers salue l'annonce du Gouvernement du 24 janvier 2024 de déclarer certaines branches d'activités du secteur de la construction en crise sur une période limitée, donnant un accès conditionné au chômage partiel de source conjoncturelle, afin d'éviter le chômage des salariés concernés.

Suite à la réunion nationale « logement » du 22 février 2024, la Chambre des Métiers s'attend également à une série de mesures à moyen et à long terme visant à soutenir l'activité du bâtiment tout en engageant une offensive logement, e.a. par une accélération et une réforme des procédures administratives.

Par ailleurs, elle accueille favorablement la volonté du Gouvernement de prendre des mesures visant à redynamiser l'activité dans la construction à court terme.

Le paquet annoncé comporte des mesures fiscales et non fiscales agissant à court, moyen et long terme et qui ont été élaborées en collaboration avec tous les partenaires – publics et privés. Elles concernent ainsi autant les particuliers que le secteur de la construction et les investisseurs :

- Augmentation du crédit d'impôt, communément appelé « Bëllegen Akt », à 40.000 euros (mesure limitée à l'année 2024)
- Introduction d'un nouveau crédit d'impôt sur les droits d'enregistrement pour des acquisitions d'immeubles destinés à servir d'habitation à un locataire (mesure limitée à l'année 2024)
- Réintroduction de l'imposition des plus-values au 1/4 du taux global pour des plus-values immobilières (mesure limitée à l'année 2024)
- Réintroduction du régime de transfert en neutralité fiscale d'une plus-value immobilière sous certaines conditions (mesure limitée à l'année 2024)
- Augmentation du taux de l'amortissement accéléré à 6% (mesure limitée à l'année 2024)
- Augmentation du montant maximal de la déductibilité fiscale des intérêts débiteurs correspondant à l'habitation occupée par le propriétaire ou destinée à être occupée par le propriétaire (projet de règlement grand-ducal)
- Relèvement de l'exonération fiscale en ce qui concerne les revenus locatifs provenant de la gestion locative sociale de 75% à 90%
- Introduction d'une exemption partielle des primes accordées par un employeur à un salarié à des fins de location d'un logement occupé à titre de résidence principale par ce salarié.

Par ailleurs, le paquet annoncé prévoit l'adaptation d'une série d'aides individuelles à destination des particuliers.

La Chambre des Métiers salue les mesures arrêtées par le Gouvernement, en ce que celui-ci vise à renforcer le secteur de la construction et, ce faisant, à maintenir les emplois.

Or, elle regrette toutefois que les adaptations à apporter aux aides individuelles liées à l'acquisition de logements ne soient pas limitées dans le temps afin d'exercer un effet stimulant maximal sur l'activité de la construction.

Par ailleurs, au regard de l'ampleur de la crise, elle propose des mesures supplémentaires comme le lancement par le Gouvernement d'un large programme de rachat de projets de construction privés (existants) comprenant à côté des projets d'envergure des projets de taille réduite accessibles aux entreprises artisanales et l'introduction d'une garantie d'Etat sur le différentiel entre le seuil de prévente requis, soit 80%, et les logements vendus en prévente en vue de débloquer des projets de construction de logements. Elle regrette par ailleurs que le plafond en matière de TVA-logement reste figé à 50.000 euros, malgré l'évolution des prix au fil des années et malgré le fait que le taux super-réduit de TVA est un élément important dans la lutte contre le travail clandestin.

Depuis décembre 2022, la Chambre des Métiers, ensemble avec la Fédération des Artisans, a demandé que l'Etat renonce temporairement aux droits d'enregistrement sur la quote-part construction déjà réalisée afin de ne pas pénaliser les futurs acquéreurs. Ainsi, cette mesure encouragerait les entreprises du bâtiment à continuer à construire même en l'absence d'acquéreurs et permettrait ainsi de maintenir les salariés en activité tout en préparant la reprise de la demande sur le marché du logement.

Au-delà des mesures conjoncturelles comprises dans le paquet arrêté par le Gouvernement, la Chambre des Métiers soutient la politique structurelle esquissée lors la réunion nationale logement en date du 22 février 2024 visant à augmenter l'offre de logements, y compris abordables, et accélérer et moderniser les procédures d'autorisation.

Dans ce contexte, elle salue l'ambition d'arrêter des mesures concrètes dans un délai de 3 mois.

3.2. Augmenter l'offre de logements abordables

L'acquisition de projets en Vente en Etat Futur d'Achèvement (VEFA) représente une stratégie clé du Gouvernement dans l'effort visant à répondre à la demande considérable de logements abordables. Une acquisition de 170 unités a été réalisée pour un montant de 110 millions d'euros. De plus, un plan ambitieux pour acquérir 800 logements supplémentaires est en cours, avec un budget de 480 millions d'euros prévu sur la période 2024-2027. Ces acquisitions sont cruciales pour élargir l'offre de logements et répondre à la demande croissante.

Pour accroître le nombre de personnes éligibles aux programmes de logement abordables, une augmentation significative des seuils de revenu est envisagée. Selon le projet de loi en question, ces seuils pourraient augmenter de 3,5 à 12% selon les déciles de revenu, permettant à un nombre plus important de ménages de bénéficier d'un soutien financier pour l'accès au logement. Cette mesure est estimée à augmenter de 59% le nombre de personnes éligibles aux programmes de logement.

En réponse à ces initiatives, des ajustements budgétaires significatifs sont nécessaires pour soutenir l'expansion des programmes de logement. Les dépenses du Fonds spécial de soutien au développement du logement sont en hausse, avec une augmentation de 58% pour atteindre 281 millions d'euros. De plus, les aides individuelles au logement sont également renforcées, avec un budget accru de 35%, atteignant ainsi 79 millions d'euros. Ces ajustements reflètent l'engagement du Gouvernement à investir dans le logement et à soutenir les ménages à revenu modeste dans leur accès à un logement décent.

3.3. Améliorer la mobilité et la disponibilité de zones d'activité économique

L'aménagement du territoire, la mobilité, la transition énergétique, la compétitivité et la fiscalité sont des domaines clés où des initiatives gouvernementales sont mises en œuvre pour promouvoir le progrès économique et social.

La Chambre des Métiers se réjouit de la stratégie du Gouvernement d'acquérir des superficies similaires dans des emplacements plus appropriés, en cas de blocage d'un site dans le cadre du Plan Sectoriel Zones d'Activités Economiques. Cela vise à assurer la continuité des activités économiques tout en tenant compte des contraintes territoriales.

Des investissements sont prévus pour l'extension du réseau ferroviaire et du tramway. Cette expansion vise à améliorer la connectivité et à offrir des solutions de transport durables pour les citoyens, contribuant ainsi à réduire la congestion routière et les émissions de gaz à effet de serre.

3.4. Soutenir la transition énergétique

Un budget de 2,47 milliards d'euros est alloué en 2024 au Plan National de l'Energie et du Climat (PNEC) pour soutenir la transition énergétique. Ce plan vise à promouvoir les énergies renouvelables, à réduire la dépendance aux combustibles fossiles et à améliorer l'efficacité énergétique, contribuant ainsi à la lutte contre le changement climatique.

La Chambre des Métiers soutient les efforts du Gouvernement en faveur de la transition énergétique, reconnaissant l'importance de ces mesures pour garantir un avenir durable et résilient.

En ce qui concerne le Fonds climat et énergie, qui prévoit des dépenses d'environ 1,5 milliards d'euros entre 2024 et 2027, il importe de souligner que les alimentations annuelles prévus dans la programmation financière pluriannuelle 2023-2027 restent limitées entre 2025 et 2027. Vu les défis relatifs à la transition énergétique, également au-delà de 2027, la Chambre des Métiers se demande quelle sera la stratégie de dotation à plus long terme dans le cadre dudit fonds.

3.5. Stimuler la compétitivité

La Chambre des Métiers prend note des annonces gouvernementales pour l'année 2025, notamment la diminution d'un point de pourcentage de l'Impôt sur les Revenus des Collectivités (IRC) comme premier pas vers une politique fiscale plus favorable pour les entreprises.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'adaptation du régime d'impatrié, une extension du cercle de bénéficiaires est envisagée pour améliorer l'attractivité du pays pour les talents internationaux.

La Chambre des Métiers souligne par ailleurs l'importance de simplifier le régime de bonification d'impôt "transition digital" et "transition écologique/énergétique" introduit fin 2023 pour faciliter la conformité fiscale des entreprises artisanales et minimiser les charges administratives.

*

4. CONCLUSION

Pendant la période actuelle, se caractérisant par une situation de polycrise, l'environnement macro-économique reste très incertain. Les nombreuses incertitudes rendent difficile l'appréciation du caractère réaliste ou non des prévisions. L'année 2023, se terminant avec un déficit se situant 1,2 milliards au-dessus des prévisions, la Chambre des Métiers se demande si les prévisions de l'année 2024 ont été établies avec la nécessaire prudence budgétaire.

Les données budgétaires, que ce soient les déficits importants et récurrents de l'Administration centrale ou l'évolution de la dette, montrent clairement l'impact de ces crises sur les finances publiques. Il en résulte qu'à politique inchangée, la marge de manœuvre pour résoudre les défis structurels du pays diminue.

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. Actuellement, le pays est confronté à une crise de la construction, nécessitant l'intervention du Gouvernement afin d'éviter le pire pour les entreprises et les salariés concernés. Sur ces problématiques se greffent en sus les défis structurels du pays, la pénurie de logements, la lutte contre le changement climatique et le vieillissement de la population. Finalement, la guerre en Ukraine a montré de manière dramatique que l'Europe ne doit en aucun cas négliger les investissements dans la défense.

Même si le Gouvernement n'a actuellement pas d'alternative à la gestion de crise, car l'inactivité de l'Etat entraînerait des coûts beaucoup plus élevés, il est impératif de maintenir les investissements à un niveau élevé pour préparer l'avenir. Dans le cas inverse, le développement économique serait freiné, ce qui menacerait la compétitivité du Luxembourg ainsi que le système de protection sociale.

La Chambre des Métiers approuve la politique expansionniste du Gouvernement consistant dans le recours à la dette en cette période difficile, tandis qu'une consolidation des finances publiques s'impose dès la sortie de la crise. Elle note toutefois que les finances publiques restent déficitaires à moyen terme, raison pour laquelle les efforts pour un retour à l'équilibre budgétaire devraient être intensifiés à l'avenir, sans pour autant compromettre les investissements publics nécessaires pour relever les défis structurels du pays.

Longtemps un sujet tabou, la Chambre des Métiers salue la volonté du nouveau Gouvernement d'aborder le sujet de la soutenabilité des finances publiques, y compris dans la sécurité sociale, à plus long terme.

Concernant les possibles pistes à suivre pour réduire les dépenses publiques, elle estime opportun d'optimiser le fonctionnement de l'Etat et de généraliser la sélectivité sociale au niveau des transferts sociaux.

La Chambre des Métiers salue expressément les mesures arrêtées par le Gouvernement, en ce que celui-ci vise à renforcer le secteur de la construction et, ce faisant, de maintenir les emplois. Or, au regard de l'ampleur de la crise, elle propose des mesures supplémentaires comme notamment l'abolition temporaire des droits d'enregistrement sur la quote-part construction déjà réalisée, l'avancement des investissements liés au rachat de projets de construction privés (existants) ainsi que l'introduction d'une garantie d'Etat sur le différentiel entre le seuil de prévente requis, soit 80%, et les logements vendus en prévente.

