

**N° 8444<sup>5</sup>**

**N° 8445<sup>5</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

---

## **PROJET DE LOI**

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

- 1° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;**
- 2° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;**
- 3° la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ;**
- 4° la loi modifiée du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes ;**
- 5° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1999 ;**
- 6° la loi modifiée du 29 avril 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014 ;**
- 7° la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable ;**
- 8° la loi du 22 mai 2024 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement ;**
- 9° la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative 1) aux mesures de soutien pour les artistes professionnels indépendants et pour les intermittents du spectacle 2) à la promotion de la création artistique ;**
- 10° la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures ;**
- 11° la loi modifiée du 21 novembre 1984 portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et les Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre de la République Fédérale d'Allemagne, d'autre part, portant nouvelle réglementation de la pêche dans les eaux frontalières relevant de leur souveraineté commune, signée à Trèves, le 24 novembre 1975 ;**
- 12° la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;**
- 13° la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ;**

**14° la loi modifiée du 19 mars 1988 concernant la sécurité dans les administrations et services de l'Etat, dans les établissements publics et dans les écoles ;**

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

**et abrogeant :**

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

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

## **PROJET DE LOI**

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

\* \* \*

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

(20.11.2024)

**Budget de l'Etat 2025 : une approche budgétaire  
et politique ambitieuse à optimiser**

#### **RESUME STRUCTURE**

*L'analyse du projet de budget pour 2025 révèle que, malgré une amélioration notable par rapport aux prévisions initiales, les finances publiques demeureront déficitaires. En effet, l'Administration publique devrait enregistrer un déficit de 563 millions d'euros en 2025 au lieu de -1.082 millions d'euros annoncé lors du budget de l'Etat 2024. Depuis 2020, dans un contexte incertain marqué par des défis géopolitiques, le déclin de la compétitivité européenne, et des pressions budgétaires croissantes liées à des phénomènes structurels tels que le vieillissement de la population, le réchauffement climatique et la crise du logement, les budgets de l'Etat ont systématiquement surestimé les déficits. La Chambre des Métiers s'interroge toutefois sur la fiabilité des prévisions pour 2025, notamment parce que par rapport à la prévision émise en 2023, les recettes annoncées de l'Administration centrale ont augmenté de 2,3 milliards, soit de 9%.*

*Cette hausse inattendue des recettes s'explique notamment par la solidité du secteur financier, qui constitue un pilier central de l'économie nationale. En 2023, ce secteur représentait 26% de la valeur ajoutée nationale et a contribué significativement aux recettes fiscales. Cependant, malgré cette manne financière supplémentaire, les dépenses publiques continuent de croître à un rythme soutenu, ce qui se traduit par une réduction moins importante du déficit budgétaire. La Chambre des Métiers regrette que ces dépenses supplémentaires n'aient pas été prioritairement orientées vers des investissements essentiels pour le pays, mais plutôt vers des dépenses de fonctionnement, ce qui peut être considéré comme une allocation sous-optimale des ressources financières de l'Etat.*

*Les dépenses de fonctionnement, en particulier celles liées à la rémunération des salariés du secteur public représentent une part significative des augmentations constatées. Cette catégorie a connu une hausse de 649 millions d'euros en 2025 par rapport à la prévision émise en 2023. Avec une hausse prévisionnelle de 36%, c'est par ailleurs un des postes budgétaires qui augmente le plus vite entre 2023 et 2028.*

*Dans ce contexte, force est de constater qu'au cours des dernières années, un emploi sur deux a été créé dans la fonction publique. Toute en étant conscient qu'un État moderne se construit avec des agents compétents et qualifiés, ce déphasage du secteur public par rapport au secteur privé met en exergue un déséquilibre macroéconomique structurel et fondamental. En effet, les recettes générées par le secteur privé risquent d'être insuffisantes pour garantir à terme le financement de l'organisation de l'État. Des réformes sont indispensables pour limiter cette explosion des frais.*

*La complexité des procédures administratives est souvent source de gaspillage de ressources et de temps. En simplifiant et en accélérant ces procédures, l'État peut non seulement réduire ses coûts de fonctionnement, mais aussi améliorer le degré de satisfaction des citoyens et des entreprises. Par ailleurs, la digitalisation des services publics est un levier majeur pour améliorer l'efficacité de l'État. L'impact de la digitalisation et de la simplification administrative doivent permettre d'ajuster les recrutements en limitant les remplacements lors des départs à la retraite, assurant ainsi une fonction publique pérenne et efficace.*

*Par ailleurs, la Chambre des Métiers ne cesse de pointer du doigt la nécessité pour l'État 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. Les politiques de redistribution par exemple, notamment les allocations familiales, profitent à toutes les catégories de revenus, y compris aux plus aisées, ce qui réduit leur impact social.*

*D'après les données du projet de budget sous avis, les investissements directs et indirects de l'administration centrale devraient s'élever à 3,9 milliards d'euros en 2025, ce qui représenterait une hausse de 4,7% par rapport au niveau de 2024. Bien que les investissements augmentent de 89% en valeur nominale entre 2010 et 2024, ils ne progressent que de 11% en termes réels en raison de l'impact de l'inflation sur la même période. Par ailleurs, la valeur de 2024 est biaisée, car les investissements prévus ne sont habituellement pas tous réalisés, l'analyse des investissements effectivement réalisés en 2023 permettant de constater un taux d'exécution budgétaire de seulement 85% (75% pour les investissements en gros-œuvre et en génie civil).*

*Compte tenu du contexte économique dans lequel le secteur de la construction doit actuellement opérer, de plus en plus d'entreprises essaient de compenser leur diminution du chiffre d'affaires sur les marchés privés par une participation accrue à des soumissions publiques, augmentant par ricochet la concurrence sur les marchés publics.*

*Cette situation devrait constituer une réelle opportunité, notamment pour le Gouvernement et les communes, d'anticiper les projets d'investissement, que ce soit au niveau des constructions nouvelles ou des rénovations, afin de faire d'une pierre deux coups. Dans ce contexte, elle demande d'avancer les investissements publics prévus en ayant recours si nécessaire à des prestataires externes pour préparer les dossiers de soumissions. Car par le biais d'une politique anticyclique renforcée, ces pouvoirs adjudicateurs profiteraient de prix compétitifs tout en stimulant l'activité du secteur de la construction.*

### **Les défis structurels et la soutenabilité budgétaire**

*La soutenabilité des finances publiques à long terme est remise en question par l'évolution démographique en général et notre système de pensions en particulier. Le vieillissement de la population entraîne une augmentation des dépenses de Sécurité sociale. En effet, le nombre de pensionnés devrait augmenter bien plus rapidement que l'emploi à raison de 4,1% sur la période contre seulement 1,7% pour l'emploi salarié. Dans ce contexte, un rééquilibrage rapide des comptes de l'Administration centrale pourrait s'avérer salutaire car il induirait des marges de manœuvre supplémentaires pour l'État qui lui permettraient d'abonder davantage les caisses de la Sécurité sociale et ainsi de compenser la baisse relative des recettes par une augmentation des transferts courants. Selon la Chambre des Métiers, des réformes structurelles sont inévitables. Parmi les options envisagées figurent l'allongement de la durée de cotisation et une meilleure adaptation des prestations à la situation financière. Ces ajustements sont indispensables pour préserver l'équité intergénérationnelle et garantir la compétitivité économique du pays.*

*Il existe une injustice supplémentaire aux yeux de la Chambre des Métiers, cette fois-ci, au niveau de la distinction entre le régime général et les régimes spéciaux pour la fonction publique. Il se pose donc la question de la justification du financement, par l'impôt, des régimes spéciaux alors que le niveau de rémunération des bénéficiaires de ceux-ci est généralement supérieur à celui appliqué dans le secteur privé.*

*La crise du logement constitue un autre défi majeur. L'insuffisance de l'offre de logements abordables accentue les inégalités sociales et compromet l'attractivité du pays. Le Gouvernement a effectivement fait des efforts notables, comme l'investissement de 480 millions d'euros sur la période 2024-2027 pour l'acquisition de VEFA, mais ces efforts demeurent insuffisants face à l'ampleur du problème. La Chambre des Métiers est toutefois d'avis que le Gouvernement peut être encore plus ambitieux, dans la mesure où ces investissements publics permettent non seulement de maintenir au maximum l'emploi dans le secteur de la construction, mais aussi de résoudre à moyen terme le problème de la pénurie de logements. Les externalités positives de ces investissements ainsi que leur effet multiplicateur sur l'économie sont probablement sous-évalués à l'heure actuelle. Par conséquent, la Chambre des Métiers plaide pour une augmentation substantielle des investissements publics dans ce domaine, en mettant l'accent sur l'acquisition de projets de taille plus réduites accessibles aux PME et sur la construction de logements abordables en ayant recours aux modèles PPP présentés récemment par le Gouvernement. Elle souligne également l'importance d'une meilleure efficacité dans l'utilisation des ressources, les investissements prévus n'atteignant souvent pas les objectifs fixés en raison de retards ou de contraintes administratives.*

### **Perspectives pour une meilleure gestion publique et pour un soutien économique aux PME**

*La Chambre des Métiers insiste sur la nécessité de moderniser la gestion publique en adoptant une approche axée sur les résultats plutôt que sur les moyens. Cette méthode pourrait améliorer la transparence et l'efficacité des dépenses publiques tout en responsabilisant les décideurs politiques. Par exemple, le budget pourrait être structuré autour de grandes missions plutôt que d'une répartition ministérielle traditionnelle, permettant ainsi une meilleure identification des priorités et des objectifs.*

*Le soutien aux petites et moyennes entreprises (PME) est un levier crucial pour la croissance économique. La Chambre des Métiers préconise des mesures pour réduire de façon conséquente la charge administrative pesant sur ces entreprises, notamment grâce à la digitalisation des services publics et à la simplification administrative. Elle préconise également des incitations fiscales pour encourager les investissements dans la transition écologique et numérique, tout en facilitant l'accès au financement pour les PME. Ces actions permettraient de renforcer la compétitivité et de soutenir l'innovation au sein de l'économie nationale.*

*La Chambre des Métiers appelle par ailleurs à des actions législatives ciblées pour réduire l'absentéisme, qui se traduit par des coûts significatifs pour le système de santé et pour les entreprises. Elle propose notamment l'introduction d'un certificat d'incapacité de travail digitalisé et un calcul des jours de congé sur base des jours de présence.*

*Enfin la défiscalisation des primes de fin d'année serait de nature à stimuler l'engagement individuel des salariés et d'améliorer davantage la compétitivité de l'économie.*

## TABLE DES MATIERES

	<i>page</i>
1. Analyse du projet de budget 2025 et du projet de budget pluriannuel 2025-2028	6
1.1. Chiffres-clés du budget de l'Etat 2025	6
1.1.1. Le manque de fiabilité des prévisions a des répercussions sur l'allocation des ressources financières de l'Etat	6
1.1.2. Analyse des mesures pour lutter contre la crise énergétique et celle du secteur de la construction	9
1.2. 2025-2028 : La Sécurité sociale compense de moins en moins le déficit de l'administration centrale	11
1.2.1. Administration centrale	12
1.2.2. Sécurité sociale	21
1.2.3. Administrations locales	25
1.3. Politique d'investissement de l'Etat	25
1.4. Evolution prévisible de la dette	28
2. Appréciation globale de la politique budgétaire : Saisir les opportunités du Luxembourg pour développer un écosystème favorable pour les entrepreneurs	30
2.1. Mieux vaut prévenir que guérir – Le Luxembourg dispose encore actuellement d'une marge de manœuvre suffisante pour garantir la soutenabilité des finances publiques à long terme	31
2.1.1. Garantir la soutenabilité du système des pensions (Critère d'attractivité du pays)	31
2.1.2. Transferts sociaux et sélectivité sociale	31
2.1.3. Soutenir activement les investissements des entreprises notamment dans la transition écologique et numérique	32
2.2. Relancer l'activité du secteur de la construction	33
2.3. Augmenter l'offre de logements abordables	34
2.4. Stimuler la compétitivité	37
2.4.1. Encourager l'engagement individuel dans l'entreprise via des leviers fiscaux	37
2.4.2. Améliorer l'accès des PME au financement afin d'augmenter les investissements	37
2.4.3. Soutenir la rentabilité en réduisant la charge administrative des entreprises	37
2.4.4. Amélioration de l'orientation scolaire et soutien à la formation professionnelle continue	38
2.5. Optimiser le fonctionnement de l'Etat	38
2.6. La modernisation de la gestion publique à travers le remplacement d'une logique des moyens par une logique de performance	39
2.7. Réforme des règles budgétaires européennes	41
3. Conclusions	42

## 1. ANALYSE DU PROJET DE BUDGET 2025 ET DU PROJET DE BUDGET PLURIANNUEL 2025-2028

### 1.1. Chiffres-clés du budget de l'Etat 2025

L'analyse des chiffres clés du projet de budget sous avis montre que les finances publiques seront déficitaires en 2025, même si la situation est moins défavorable que ce qui était prévu dans le budget présenté au début de l'année 2024. En effet, l'administration publique devrait enregistrer un déficit de 464 millions d'euros en 2024 et de 563 millions d'euros en 2025 au lieu de 987 millions d'euros et 1.082 millions d'euros annoncé lors du budget de l'État 2024. En dépit d'une réduction prévue du déficit de l'administration centrale sur la période 2024-2025 de près de 133 millions d'euros selon les estimations présentées ainsi que d'une hausse de l'excédent des comptes de l'administration locale sur la même période, le solde des administrations publiques diminue de 99 millions à cause d'une dégradation de 280 millions de la Sécurité sociale. Cette tendance négative persiste à l'horizon 2028 avec un effondrement du solde de la Sécurité sociale de +1.173 millions en 2023 à -15 millions en 2028.

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

*Unité : millions €*

	2022	2023	2024	2025	Variation 22-23	Variation 23-24	Variation 24-25
Administration publique	+149	-552	-464	-563	-701	+88	-99
Administration centrale	-718	-1.462	-1.421	-1.288	-744	+41	+133
Administration locale	-158	-264	+20	+68	-105	+284	+48
Sécurité sociale	+1.025	+1.173	+937	+657	+148	-236	-280

Le tableau reproduit ci-dessus montre bien cette inversion des tendances entre les différentes administrations, formant l'Administration publique. L'analyse du budget pluriannuelle montre que l'excédent de la Sécurité sociale peut de moins en moins couvrir le déficit de l'État central.

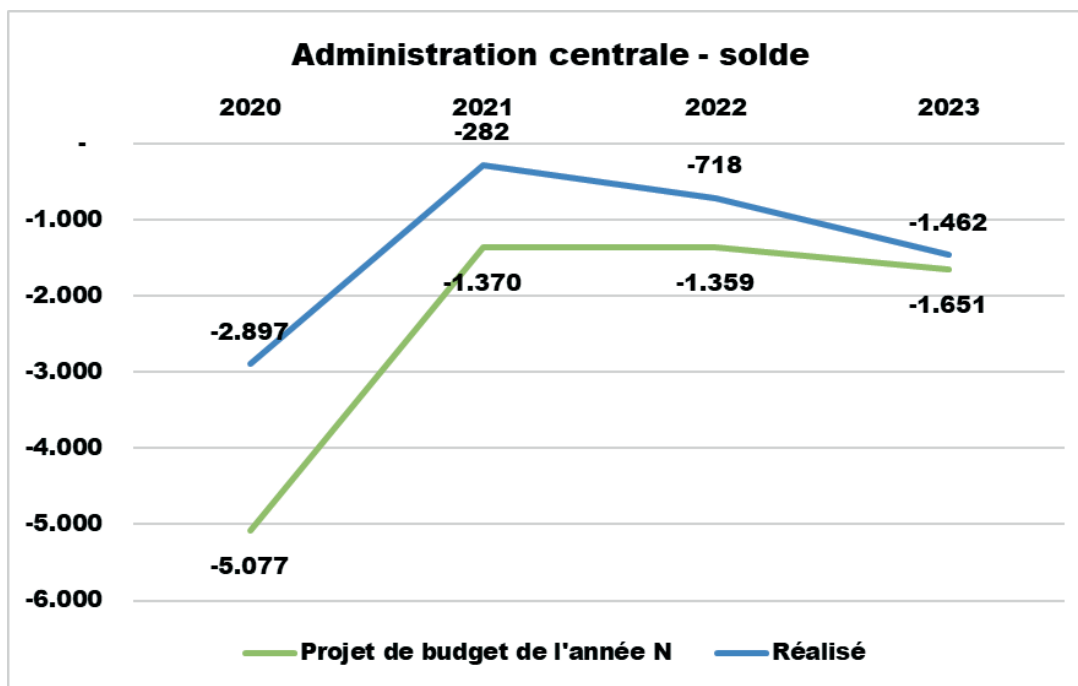
Avant d'étudier plus en détail le projet de budget 2025, la Chambre des Métiers se propose en premier lieu d'analyser la fiabilité des prévisions budgétaires des dernières années. Les différentes crises qui ont eu lieu depuis 2020 ainsi que les coûts des mesures destinées à lutter contre leurs effets ont eu un très grand impact sur les finances publiques, mais la situation est moins tendue que les prévisions budgétaires le prévoyaient.

#### **1.1.1. Le manque de fiabilité des prévisions a des répercussions sur l'allocation des ressources financières de l'Etat**

Depuis 2020, le Gouvernement doit faire face à un enchaînement de plusieurs crises majeures. Cette situation de polycrise a des répercussions non-négligeables sur les finances publiques. Après un déficit de 2,9 milliards d'euros en 2020 accusé par l'Administration centrale (-4,5% du PIB), le solde s'est néanmoins significativement amélioré en l'espace d'un an en diminuant de 2,6 milliards pour atteindre un déficit de 282 millions en 2021.

Or, cette tendance positive ne s'est pas poursuivie les années suivantes. Ainsi, pour les années 2022 et 2023, le solde de l'Administration centrale s'est détérioré pour atteindre le niveau de -1.462 millions en 2023.

Le graphique ci-dessus montre cependant que les prévisions réalisées lors des différents projets de lois budgétaires de la période 2020 à 2023 ont été beaucoup plus pessimistes montrant une nette amélioration de 2,2 milliards en 2020 et de 189 millions en 2023.



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. »<sup>1</sup>

Dans ce contexte, l'analyse des investissements effectivement réalisés en 2023 permet de constater un taux d'exécution budgétaire de 85% (75% pour les investissements en gros-œuvre et en génie civil), ce qui souligne un manque de fiabilité de l'État sur ce plan. L'enjeu dans les prochaines années sera ainsi de s'assurer que les investissements fléchés puissent être effectivement réalisés. D'après la Chambre des Métiers, l'État devrait poursuivre et amplifier sa politique d'investissement, notamment dans les infrastructures et la rénovation des bâtiments, ainsi que dans le rail, la route, le tram et le logement afin de stimuler l'activité du secteur de la construction.

*Ecart entre les investissements prévus et réalisés en 2023*

*Unité : millions € (si pas spécifié autrement)*

	<i>Investissements prévus</i>	<i>Investissements réalisés</i>	<i>Var. en €</i>	<i>Taux de réalisation</i>
Investissements directs	2.296	2.002	-294	87%
Investissements indirects	1.545	1.280	-265	83%
Total	3.841	3.282	-559	85%

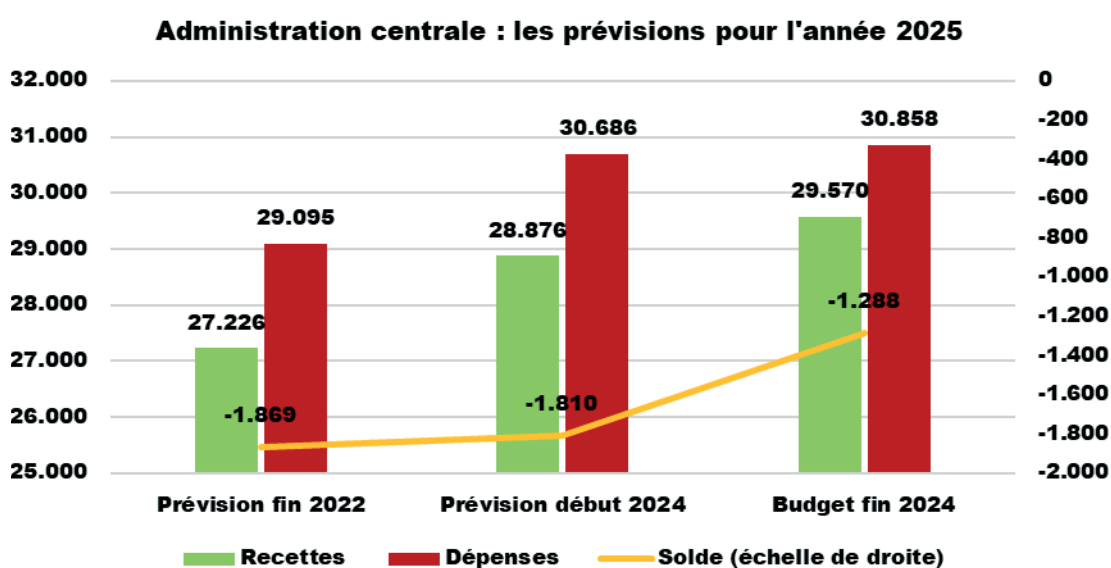
Source : Projets de budget pour les exercices 2023 et 2025, calculs Chambre des Métiers

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



Au regard de la surestimation récurrente des déficits de l'Administration publique, la Chambre des Métiers se demande si les prévisions de l'année 2025 ont été établies avec une prudence budgétaire similaire. D'un côté, la situation géopolitique internationale reste incertaine et la compétitivité de l'Union européenne est en péril, ce qui risque d'avoir des conséquences négatives sur les finances publiques. Par ailleurs, le Gouvernement doit augmenter ses dépenses en matière de défense et pour contrer les crises structurelles (vieillesse de la population, réchauffement climatique, pénurie de logement). D'un autre côté, les analyses des prévisions historiques montrent que le Gouvernement établit les budgets avec une prudence budgétaire significative, ce qui rend difficile une planification budgétaire pluriannuelle.

Le graphique ci-dessous montre qu'en 2025, le solde de l'Administration centrale s'est amélioré de 581 millions d'euros par rapport aux prévisions faites lors du projet de budget 2023. Cette amélioration résulte notamment d'une sous-estimation des recettes de 2,3 milliards d'euros par rapport à la prévision datant de fin 2022.



*Administration centrale : écart des majeurs postes budgétaires pour l'année 2025 entre les prévisions du PLPFP 2022-2026 et le budget 2025*

*Unité : millions € (si pas spécifié autrement)*

Poste budgétaire	Budget 2023	Budget 2025	Var. en €	Var. en %
<b>Recettes</b>	<b>27.226</b>	<b>29.570</b>	<b>2.344</b>	<b>9%</b>
Impôts sur la production et les importations	10.099	10.507	408	4%
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	13.483	14.987	1.504	11%
Cotisations sociales	1.349	1.398	49	4%
<b>Dépenses</b>	<b>29.095</b>	<b>30.858</b>	<b>1.763</b>	<b>6%</b>
Consommation intermédiaire	2.471	2.476	5	0%
Formation de capital	2.289	2.489	200	9%
Rémunération des salaires	6.900	7.549	649	9%
Prestations sociales en espèce	2.422	2.770	348	14%
Autres transferts courants	11.823	12.385	562	5%
Transfert en capital à payer	1.556	1.460	- 96	-6%

Source : Projets de budget pour les exercices 2023 et 2025, calculs Chambre des Métiers



Les recettes prévisionnelles estimées en 2023 au titre de l'exercice 2025 ont été sous-estimées de 9% et avec un montant de 1,5 milliards d'euros. C'est la sous-estimation des impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. et notamment de l'impôt sur le revenu des collectivités qui permet en grande partie d'expliquer l'écart. Les recettes liées aux impôts sur la production et les importations ont été sous-estimées dans une moindre mesure. Selon la Chambre des Métiers, la forte croissance du secteur financier et notamment celle du secteur bancaire permet d'expliquer cette évolution. Selon les derniers chiffres disponibles fournis par la CSSF, le résultat avant provisions et impôts des banques s'établissait à 5,35 milliards d'euros en juin 2024, soit une augmentation de 22,72% par rapport à l'exercice précédent à la même période.

Face à cette amélioration des finances publiques, il échet de voir comment le Gouvernement a décidé d'allouer ces recettes au niveau des dépenses. Or, il ressort que malgré la hausse supposée des recettes en 2025 par rapport à la prévision issue du budget pluriannuelle de 2023 pour l'année 2025, l'État n'arrive pas à équilibrer le budget de manière plus conséquente, dans la mesure où le déficit s'améliore « seulement » de 581 millions d'euros. Les dépenses augmentent cependant de 1,8 milliards par rapport aux prévisions d'il y a 2 ans.

Concernant les postes de dépenses qui augmentent le plus, on doit citer surtout la rémunération des salariés (+649 millions d'euros) et les autres transferts courants (+562 millions d'euros). On peut effectivement raisonner qu'une partie de l'évolution de la rémunération des salariés s'explique par une évolution plus dynamique de l'inflation que ce qui a été prévu en 2023. En effet, il existe un écart de l'évolution de l'IPCN de 1,9% sur la période 2023 à 2025 entre les deux projets de budget (2023 et 2025). Corrigé de ce différentiel, il reste tout de même une hausse du poste budgétaire « rémunération des salariés » de 484 millions d'euros. Selon la Chambre des Métiers, il y a lieu de remédier à cette évolution par des réformes structurelles susceptibles de réduire les frais de fonctionnement. Des recommandations précises sont formulées dans le chapitre 2.6).

Par ailleurs, la Chambre des Métiers regrette que ces recettes supplémentaires ne soient pas prioritairement orientées vers des investissements essentiels pour le pays. En effet, comme il est affiché dans le tableau ci-dessus, les investissements n'évoluent que de 3.845 millions d'euros dans la prévision d'il y a 2 ans à 3.949 millions d'euros prévu dans le projet de budget sous avis, démontrant que le Gouvernement n'a alloué des ressources financières supplémentaires sur les investissements publics, malgré une hausse supposée des recettes en 2025 par rapport à la prévision de 2023 de 2,3 milliards d'euros.

### **1.1.2. Analyse des mesures pour lutter contre la crise énergétique et celle du secteur de la construction**

Il est important de noter que le Gouvernement est toujours confronté à des incertitudes majeures liées à la guerre en Ukraine et au conflit au Moyen-Orient, et par 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 les mesures prises par le Gouvernement. Si les experts annoncent une poursuite de la baisse des taux d'intérêt au cours de l'année 2025 notamment du fait d'une stabilisation de l'inflation, le timing exact reste néanmoins très incertain.

Actuellement, le Gouvernement ne peut que gérer les crises, en particulier la crise énergétique et la crise dans le secteur de la construction. Les défis rencontrés dans ces domaines sont complexes et nécessitent une réponse proactive. La Chambre des Métiers entend souligner que si le Gouvernement n'était pas intervenu comme il l'a fait jusqu'ici, les effets des crises actuelles seraient encore plus dévastateurs au niveau du pouvoir d'achat des ménages et de l'économie en général.

Concernant la crise du secteur de la construction, le soutien du Gouvernement reste très important et vise notamment à développer significativement le nombre de logements et en particulier le nombre de logements abordables et à maintenir l'emploi dans la construction. Chaque emploi perdu a des répercussions sur la capacité de production à moyen terme et réduit par conséquent les capacités du secteur à apporter des solutions aux défis structurels du pays, comme le logement, la mobilité ou encore la transition énergétique.

L'inactivité de l'État aurait donc un coût supérieur, car le chômage augmenterait encore davantage et l'État percevrait moins de recettes issues de la vente de logements (droits d'enregistrement et TVA). Dans ce contexte, la Chambre des Métiers salue la mesure du Gouvernement de réduire de 50% les droits d'enregistrements sur les VEFA et pour les primo-acquéreurs entre le 1<sup>er</sup> octobre et le 30 juin 2025. Les entreprises actives dans le secteur de la construction espèrent que cette mesure, ensemble avec le paquet des autres mesures disponibles jusqu'à la fin de l'année vont quelque peu stimuler la vente de VEFA et donc l'activité dans le secteur.

Concernant la crise du logement, la Chambre des Métiers est cependant d'avis qu'il serait nécessaire d'accroître encore davantage l'enveloppe budgétaire car ces types de dépenses ont un effet majeur à la fois sur la cohésion sociale, mais aussi sur l'attractivité du pays. Les externalités positives de ces investissements ainsi que leur effet multiplicateur sur l'économie sont probablement sous-évalués à l'heure actuelle. En outre, le développement de nouvelles pratiques comme les partenariats public-privé (PPP) ou encore le soutien à la construction de logements dédiés aux salariés doivent être soutenus et leur mise en œuvre doit être facilitée.

La Chambre des Métiers note que les dépenses du fonds spécial pour le logement abordable s'élèveront à 460 millions d'euros en 2025 (dont 430 millions destinés aux aides à la pierre et à l'acquisition par l'État de biens immobiliers), soit une hausse de 110 millions d'euros. Or, une analyse détaillée montre qu'en 2023, seulement 58% des dépenses prévues ont été effectivement réalisées. Il est dès lors primordial pour la Chambre des Métiers que le Gouvernement s'attelle à supprimer les goulots d'étranglements susceptibles de freiner la phase préparative des projets d'investissement et sous-traiter efficacement l'élaboration de soumissions à des bureaux d'études afin d'augmenter le taux de réalisation des investissements.

La Chambre des Métiers salue l'effort budgétaire important réalisé en direction de la demande de logements. En effet, plusieurs mesures fiscales du paquet logement (aides individuelles au logement et subventions d'acquisition notamment) vont bénéficier d'une augmentation des crédits qui leur sont alloués. Bien que louables compte tenu de la conjoncture actuelle, ces mesures de soutien de la demande ne peuvent être considérées comme une réponse suffisante et constituent nécessairement une solution de court terme aux problèmes structurels du secteur du logement. En effet, en dépit du fait que leur impact budgétaire va s'accroître au cours des prochaines années comme l'indique le budget pluriannuel, elles ne permettront pas de solutionner le problème de l'offre de logement qui demeure la question centrale. Seule une politique volontariste en la matière notamment fondée sur l'investissement public et privé pourrait résorber cette crise et ainsi, à terme, rendre superfétatoires de telles mesures.

S'attaquer au problème du logement devient progressivement une nécessité urgente et impérieuse. L'attractivité même du pays est en jeu, avec de possibles conséquences négatives sa croissance et donc sur sa stabilité à long terme. Le soutien du secteur de la construction constitue, de l'avis de la Chambre des Métiers, une priorité absolue pour faire face aux problèmes structurels du pays.

Enfin, un paquet fiscal supplémentaire destiné à endiguer les effets néfastes de l'inflation va être mis en œuvre à partir de 2025. Nommé "Entlaaschtungs Pak", cet ensemble de 16 mesures vise principalement à abaisser l'imposition directe des ménages et des entreprises. Son coût important chiffré à 421 millions d'euros en 2025 devrait augmenter jusqu'en 2028 pour atteindre 536 millions d'euros. Il sera ainsi nécessaire d'évaluer son impact sur l'économie sur le long terme afin de s'assurer que de telles mesures aient leur effet voulu. Parmi les mesures proposées ayant un effet direct sur les entreprises artisanales cinq sont commentées plus en détail dans les paragraphes ci-après.

La première mesure est le crédit d'impôt heures supplémentaires (« CIHS »). Il s'agit d'un nouveau crédit d'impôt destiné aux salariés non-résidents dont les heures supplémentaires sont soumises à une double imposition, avec un montant maximum de 700 euros par an. Considérant que ce maximum ne couvre pas l'entièreté des cas d'heures supplémentaires dans l'Artisanat, la Chambre des Métiers propose d'augmenter ce montant à 1.500 euros pour couvrir les rémunérations jusqu'à 8.000 euros.

La deuxième mesure est la prime participative. Il s'agit d'une mesure qui existe déjà et dont les auteurs prévoient une augmentation des seuils de distribution des bénéfices aux salariés (de 5 à 7,5% du bénéfice de l'entreprise et de 25 à 30% du salaire annuel brut du salarié). La Chambre des Métiers suggère d'augmenter davantage ces seuils pour les petites entreprises et de rendre cette prime accessible aux PME et jeunes entreprises qui n'ont pas réalisé de bénéfice.

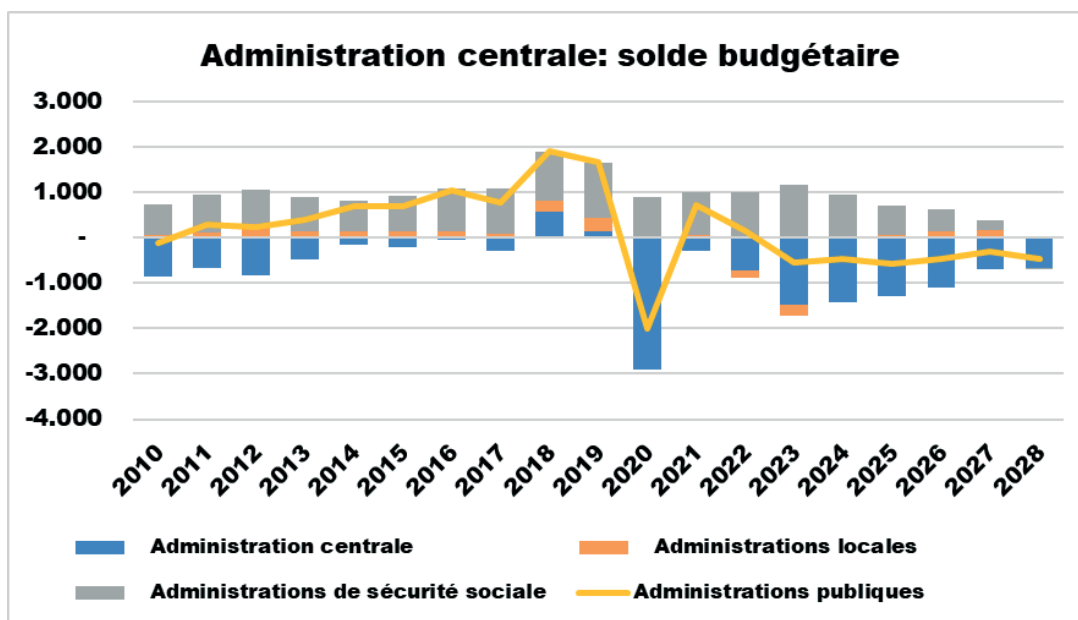
Une troisième mesure concerne la simplification du régime fiscal des impatriés. La Chambre des Métiers salue cette mesure tout en proposant de ne pas la limiter aux seuls profils « hautement qualifiés » mais aussi à la main d'œuvre qualifiée et d'y inclure également les indépendants.

La quatrième mesure est l'introduction d'une prime exonérée d'impôt à hauteur de 75% pour fidéliser les jeunes salariés. La Chambre des Métiers salue expressément cette nouvelle prime qui devrait renforcer la motivation des jeunes travailleurs et contribuer à la fidélisation à long terme de l'effectif. Cependant, la Chambre des Métiers recommande d'en faire bénéficier également les jeunes salariés qui sont transférés au sein d'un même groupe d'entreprises sur les 5 premières années. Par ailleurs, il est crucial que la rémunération de référence pour l'octroi de la prime jeune en année N soit celle perçue par le salarié bénéficiaire durant l'année N-1. Cela permettrait d'éviter aux employeurs de devoir ajuster les salaires en cas de départ de salariés en cours d'année.

La cinquième mesure a trait à la baisse du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités par la réduction d'un point de pourcentage du taux de l'IRC. La Chambre des Métiers approuve cette mesure et encourage le Gouvernement à réduire davantage l'IRC de façon à réduire le taux global à 21% à moyen terme, qui est la moyenne des taux des États membres de l'UE.

### 1.2. 2025-2028 : 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 2024-2028. On estime qu'il stagnera à un niveau compris entre -563 et -289 millions d'euros (-0,6 à -0,3% du PIB) sur la période 2024-2028.



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 sans oublier la crise énergétique. Par conséquent, la Chambre des Métiers se concentre dans le cadre du présent avis surtout sur une analyse des grandes tendances des finances publiques.

Tout d'abord, elle regrette que les finances publiques ne retrouvent plus l'équilibre à moyen terme, et ce alors que des finances saines sont un impératif pour un petit pays. Elle note qu'une analyse plus approfondie des trois sous-secteurs de l'Administration publique serait nécessaire afin de pouvoir mieux 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 1,4 milliards en 2024 à 667 millions d'euros en 2028, le solde de l'Administration de la Sécurité sociale diminuera de son côté de 937 millions d'euros à -15 millions sur la même période.

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 servait à compenser le déficit enregistré par l'Administration centrale touche à sa fin.

Il devient de plus en plus visible que cette situation n'est pas soutenable à long terme (cf. chapitre 2.1.1.). En effet, le budget 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 pensions futures. Le vieillissement de la population et un nombre important de départs en retraite au cours des prochaines décennies risquent d'engendrer un déséquilibre entre le nombre de retraités et le nombre d'actifs cotisants. Ce phénomène est illustré par l'évolution des dépenses et des recettes de la Sécurité sociale. En effet, sur la période 2024-2028, les dépenses de prestations augmenteront de près de 26,9% tandis que les recettes issues des cotisations progresseront à un rythme plus modéré de l'ordre de 24,6%. De plus, il faut tenir compte du fait que le montant prévu des recettes liées aux cotisations dépend de l'exactitude des prévisions macroéconomiques concernant la croissance et le niveau de chômage, ce qui n'est pas le cas pour les dépenses de prestations. Aussi, toute dégradation de la situation économique engendrant une croissance plus faible ou un taux de chômage plus important que prévu obérerait davantage encore la stabilité budgétaire de la Sécurité sociale. Une refonte profonde du système est donc nécessaire (cf. chapitre 1.2.2.).

### **1.2.1. Administration centrale**

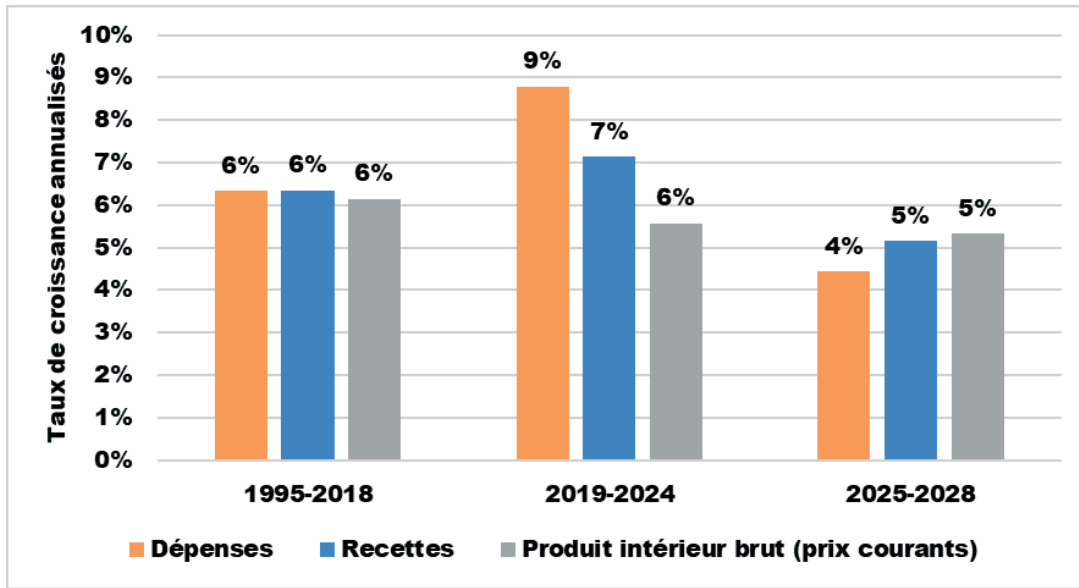
Le solde négatif de l'Administration centrale est un phénomène récurrent depuis le début des années 2000. Ce déficit structurel trouve en partie sa cause dans le fait que l'État joue un rôle prépondérant en matière d'investissements publics et dans le maintien et l'élargissement du modèle social luxembourgeois. Depuis la crise sanitaire et l'enregistrement d'un déficit historique atteignant pratiquement les 3 milliards d'euros, le solde de l'Administration centrale s'est considérablement amélioré mais n'est pas parvenu à retrouver les niveaux qu'il avait pu connaître précédemment.

Le graphique ci-après analyse l'évolution des 3 paramètres (taux de croissance des dépenses, recettes et du PIB à prix courants) sur trois périodes de référence différentes : une comparaison historique (1995-2018), mais aussi pendant les années de crise (2019-2024) et à moyen terme (2025-2028).

En raison des crises sanitaire et énergétique, pendant lesquelles les dépenses ont explosé, le taux d'accroissement des dépenses sur la période 2019-2024 est 3 points de pourcentage (p.p.) supérieur à son évolution historique sur la période de référence 1995-2018. Les recettes ne sont que d'un p.p. plus élevé que sur la tendance historique. Or, la croissance du PIB à prix courants est similaire à la période 1995-2018.

Toutefois, sur la période 2025-2028, on constate que, sur la base des hypothèses définies par le Gouvernement, les recettes devraient augmenter plus vite (5% par an en moyenne) que les dépenses (4% par an en moyenne), ce dont la Chambre des Métiers se félicite.

Cette perspective positive doit inciter le Gouvernement à amplifier davantage ses efforts en matière de réduction du déficit en s'appuyant sur une efficacité accrue de la fonction publique (cf. chapitre 2.5.). Dans un contexte économique caractérisé par de nombreuses incertitudes et par une croissance plus faible sur la période 2024-2028 (5,3% de croissance en volume contre 6,1% sur la période 1995-2018), une maîtrise des dépenses de fonctionnement reste incontournable notamment en ce qui concerne l'Administration centrale.



#### Evolution des recettes

En ce qui concerne les recettes de l'Administration centrale, l'écrasante majorité des revenus est imputable à deux catégories : impôts sur la production et les importations et impôts courants. À elles seules, ces deux catégories représenteront près de 87,35% des recettes en 2028 contre 85,14% en 2023.

#### Recettes de l'Administration centrale

Unité : millions euros

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Production marchande	107	86	91	100	92	89
Production pour usage final propre	382	385	398	412	412	412
Production non marchande	894	896	944	970	996	1.011
Impôts sur la production et les importations	8.899	9.684	10.507	11.136	11.749	12.373
Revenus de la propriété	569	635	619	630	646	663
Impôts cour. s/le revenu, le patrimoine, ...	13.006	14.416	14.987	15.753	16.667	17.741
Cotisations sociales	1.260	1.325	1.398	1.472	1.545	1.623
Autres transferts courants	300	361	338	388	293	294
Transferts en capital à recevoir	310	317	288	284	275	271
Recettes totales	25.726	28.106	29.570	31.145	32.675	34.478
PIB en valeur	79.310	81.853	86.675	91.207	95.884	101.261

Source : Ministère des Finances

Or, il faut noter que jusqu'en 2028 les « impôts courants sur le revenu, le patrimoine, ... » évoluent de manière moins dynamique que les « impôts sur la production et les importations ». Si la première catégorie n'augmente que de 36% sur la période de référence, la dernière progresse en effet de 39%, soit plus vite que le PIB. L'évolution prévue dans le cadre des précédents budgets pluriannuels semble donc s'être inversée. Cette tendance s'explique notamment par l'adaptation (partielle) du barème de l'impôt à l'inflation.

*Recettes de l'Administration centrale (2023=100)*

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Production marchande	100	81	85	94	86	83
Production pour usage final propre	100	101	104	108	108	108
Production non marchande	100	100	106	109	111	113
Impôts sur la production et les importations	100	109	118	125	132	139
Revenus de la propriété	100	112	109	111	113	116
Impôts cour. s/ le revenu, le patrimoine, ...	100	111	115	121	128	136
Cotisations sociales	100	105	111	117	123	129
Autres transferts courants	100	121	113	130	98	98
Transferts en capital à recevoir	100	102	93	92	89	87
Recettes totales	100	109	115	121	127	134
Recettes – taux de croissance		9,2%	5,2%	5,3%	4,9%	5,5%
PIB en valeur	100	103	109	115	121	128
PIB – taux de croissance		3,2%	5,9%	5,2%	5,1%	5,6%

Source : Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

Pour mettre en perspective ces chiffres, il s'avère intéressant d'analyser l'évolution de ces catégories de recettes sur les trois périodes définies ci-avant (1995-2018, 2019-2024 et 2024-2028). 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	2019-2024	2025-2028
Impôts sur la production et les importations	6%	6%	6%
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	7%	9%	6%
<b>Recettes totales</b>	<b>6%</b>	<b>7%</b>	<b>5%</b>
<b>PIB en valeur</b>	<b>6%</b>	<b>6%</b>	<b>5%</b>

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, ce qui explique l'augmentation importante des recettes associées sur la période 2019-2024. Logiquement, du fait de la sortie progressive des différentes crises, le taux de croissance de cette catégorie de recette devrait augmenter à un rythme moins poussé au cours de la période 2025-2028. Globalement, les recettes devraient évoluer au même rythme que le PIB sur cette période.

La Chambre des Métiers analyse 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 euros*

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
IRPP fixé par voie d'assiette	1.296,5	1.425	1.450	1.460	1.510	1.590
Impôt retenu s. les traitements et salaires	5.982,7	6.445	6.840	7.380	7.870	8.560
Produit de l'impôt de solidarité prélevé moy. une maj. de l'IPP	564,8	610,6	643,2	685,9	727,7	787,5
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	799,2	820	850	880	920	960
Total	8.643,2	9.300,6	9.783,2	10.405,9	11.027,7	11.897,5
Indice 2023=100	100	108	113	120	128	138

Les différents postes des impôts sur le revenu des personnes physiques, représentés dans le tableau ci-dessus, expliquent à eux seuls 33,1% des recettes de l'Administration centrale en 2025, une part qui augmentera légèrement d'ici 2028 pour atteindre 34,5%. L'IRPP a fait preuve d'une résilience extraordinaire lors de la crise sanitaire. Cependant, et si l'on se fie aux prévisions de croissance officielles, il devrait progresser plus vite que le PIB sur la période 2025-2028. En effet, la croissance des recettes liées à cet impôt devrait être de 6,7% par année (p.a.) sur la période. Cette progression importante 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 modérée de l'emploi chiffrée à 1,7% en moyenne par an sur la période 2024-2028 soit une croissance plus faible que l'évolution historique ainsi que sur une hausse des salaires de l'ordre de 2,72% par an sur la même période, elle aussi inhabituellement faible.

Dans ce contexte, la Chambre souligne que les recettes issues de cet impôt sont freinées au regard des mesures fiscales entérinées dans le cadre du EntlaaschtungsPak, notamment l'adaptation du barème de l'impôt à de 2,5 tranches indiciaires supplémentaires au 1er janvier 2025, après la neutralisation de 4 tranches indiciaires opérées dès le 1er janvier 2024.

La Chambre des Métiers est d'avis que cette adaptation du barème de l'impôt est une mesure onéreuse et non-ciblée, 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 la mise en place d'autres mesures prises dans ce paquet de mesures pour soulager les ménages les plus défavorisés, notamment à travers des crédits d'impôt.

*Impôt sur le revenu des collectivités (IRC)  
et l'impôt sur la fortune (IF)**Unité : millions d'euros*

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Impôt général sur le revenu : IRC	2.465	2.650	3.160	3.260	3.370	3.490
Produit de l'impôt de solidarité prélevé moy. une maj. de l'IRC	186	199	238	245	254	263
Impôt sur la fortune	1.098	1.150	1.230	1.270	1.330	1.400
Total	3.748,8	3.999,5	4.627,8	4.775,4	4.953,6	5.152,7
Indice 2023=100	100	107	123	127	132	137

L'IRC, la majoration relative à l'impôt de solidarité et l'IF représentent 15,7% des recettes de l'Administration centrale pour l'année 2025.

La Chambre des Métiers s'étonne de la hausse de 16% en 2025 malgré la baisse de l'impôt sur le revenu des collectivités d'un point de pourcentage de 17% à 16% pour les entreprises disposant d'un revenu imposable dépassant 200.000 euros et de 15% à 14% pour les entreprises dont le revenu imposable ne dépasse pas 175.000 euros.

Selon l'interprétation de la Chambre des Métiers, le Gouvernement tablerait sur une forte croissance du secteur financier et notamment celle du secteur bancaire en 2025. Cette progression est en effet



assez déphasée avec la réalité des PME de l'économie réelle, actuellement confrontées à une explosion de leurs coûts entraînant 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 a 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. Des mesures adéquates seraient nécessaires pour les accompagner dans cette démarche et leur offrir davantage de marges de manœuvre comme une fiscalité plus avantageuse sur certains types d'investissements ou un meilleur ciblage des aides étatiques.

#### *Accises*

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Part du G-D dans les recettes communes de l'UEBL en matière de douane et accise	1.120,7	1.089	1.180	1.232	1.271	1.313
Droit d'accise autonomes luxembourgeois sur certaines huiles minérales	158	154	149	145	142	140
Droit d'accise autonomes luxembourgeois sur les cigarettes	329	389	515	543	564	585
Produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants	115	115	116	116	116	117
Produits de la contribution taxe CO <sub>2</sub>	237	282	286	309	304	301
Total	1.960	2.029	2.247	2.344	2.397	2.456
Indice 2023=100	100	104	115	120	122	125

Entre 2023 et 2028, les accises sur les cigarettes augmenteront de près de 78%, ce qui représente une manne substantielle et qui devrait permettre de compenser la baisse progressive des accises liées aux huiles minérales.

Par ailleurs, les produits issus de la contribution à la taxe CO<sub>2</sub> augmenteront de manière continue sur la période 2024-2028.

#### *TVA*

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
TVA	5.102	5.623,7	6.117	6.455	6.797	7.214
Indice 2023=100	100	110	120	127	133	141

En 2025, 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 7,2% p.a. sur la période 2023-2028 et donc plus vite que le PIB. L'augmentation importante des recettes liées à la TVA ces dernières années s'explique notamment par la forte inflation qu'a connu le pays au cours de cette période. Ainsi, l'accroissement prévu sur la période 2023-2028 ne sera probablement pas majoritairement dû à un accroissement des recettes en volume et donc de la consommation mais plus largement à une augmentation en valeur du fait de la hausse des prix.

#### *Taxe d'abonnement*

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Total	1.199	1.231	1.349	1.431	1.528	1.624
Indice 2023=100	100	103	112	119	127	135

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 3% en 2024, cette recette devrait augmenter de 10% en 2025 et ce malgré l'abolition de la taxe d'abonnement sur les ETFs gérés activement. Le Gouvernement compte attirer plus de

professionnels de l'industrie des fonds, comme il table sur une progression de 6,5% p.a. au cours de la période 2026-2028. Représentant environ 5% des recettes de l'Administration centrale, les recettes de la taxe d'abonnement progressent plus vite que le rythme du PIB.

### *Evolution des dépenses*

Du côté des dépenses publiques, les « autres transferts courants », représentant une part d'environ 40,1%, sont la catégorie la plus importante des dépenses totales en 2025, suivie de la « rémunération des salariés », responsable de 24,5% 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 2.476 à 2.770 millions d'euros pour l'année 2025, représentant chacune entre 8% et 9% de l'ensemble des dépenses publiques. La Chambre des Métiers note à ce titre que la part de l'investissement dans les dépenses de l'État reste plus ou moins stable entre 2024-2028 ce qui souligne le fait que l'importance conférée à ce poste pourtant fondamental ne sera pas modifiée au cours de cette période.

### *Dépenses de l'administration centrale*

*Unité : millions euros (si pas spécifié autrement)*

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Consommation intermédiaire	2.103	2.368	2.476	2.542	2.623	2718
Formation de capital	2.002	2.263	2.489,0	2.710,0	2.567,0	2876
Rémunération des salariés	6.333	7.072	7.549	7.845	8.206	8589
Subventions à payer	1.230	1.175	1.060	1.060	1.074	1089
Prestations sociales en espèce	2.584	2.628	2.770	2.886	2.972	2.584
Prestations sociales en nature	330	360	373	391	409	330
Autres transferts courants	11.041	11.915	12.385	12.892	13.426	11.041
Transferts en capital à payer	1.280	1.510	1.460	1.496	1.599	1.280
Dépenses totales	2.584	2.628	2.770	2.886	2.972	2.584
PIB en valeur	79.310	81.853	86.675	91.207	95.884	101.261

Source : Ministère des Finances

Le tableau ci-dessous montre qu'avec 29%, les dépenses totales devraient augmenter légèrement plus vite que le PIB en valeur (+28%) entre 2023 et 2028. En analysant les différentes catégories de dépenses, la Chambre des Métiers constate toutefois que certaines dépenses de fonctionnement affichent une hausse beaucoup plus dynamique que celle du PIB. C'est le cas notamment des dépenses relatives à la rémunération des salariés. Ce type de dépenses devrait ainsi être mieux contrôlé.

*Dépenses de l'administration centrale (2023=100)*

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Consommation intermédiaire	100	113	118	121	125	129
Formation de capital	100	113	124	135	128	144
Rémunération des salariés	100	112	119	124	130	136
Subventions à payer	100	96	86	86	87	89
Prestations sociales en espèce	100	102	107	112	115	119
Prestations sociales en nature	100	109	113	119	124	129
Autres transferts courants	100	108	112	117	122	127
Transferts en capital à payer	100	118	114	117	125	139
Dépenses totales	100	109	113	119	123	129
Dépenses – taux de croissance	11,3%	8,6%	4,5%	4,4%	3,5%	5,4%
PIB en valeur	100	103	109	115	121	128
PIB – taux de croissance	2,3%	3,2%	5,9%	5,2%	5,1%	5,6%

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 2028. En effet, notamment en raison des coûts liés à la gestion des crises, elles progressent en moyenne annuelle beaucoup plus vite que pendant les années 2019-2024 (8,8%) qu'au cours des 3 années suivantes (4,4%).

A côté de l'évolution historique, le tableau suivant montre l'évolution des dépenses de l'Administration centrale sur trois périodes : 1995-2018, 2019-2024 et 2025-2028. Il faut noter que les différentes catégories de dépenses suivent des trajectoires très divergentes au cours des années 2019-2024. Certaines d'entre elles, notamment les transferts en capital à payer et la rémunération des salariés progressent à une vitesse supérieure à la moyenne des dépenses totales.

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	2019-2024	2025-2028
Consommation intermédiaire	7%	9%	3%
Formation de capital	7%	8%	5%
Rémunération des salariés	6%	9%	4%
Prestations sociales en espèces	6%	8%	4%
Autres transferts courants	7%	8%	4%
Transferts en capital à payer	6%	13%	7%
<b>Dépenses totales</b>	<b>6%</b>	<b>9%</b>	<b>4%</b>
<b>PIB en valeur</b>	<b>6%</b>	<b>6%</b>	<b>5%</b>

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

La Chambre des métiers salue l'effort réalisé par le Gouvernement en ce qui concerne les investissements, les postes formation de capital et transfert de capital à payer bénéficiant de la plus forte augmentation en proportion sur la période 2024-2028. Bien évidemment, cette progression salutaire des dépenses ne pourra avoir de réel impact que si le taux d'exécution budgétaire lié à ces investissements augmente, c'est à dire si les investissements budgétés sont véritablement 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 et le manque de logements disponibles,

est également centrale. Compte tenu des défis structurels du pays, la Chambre des Métiers se demande pourquoi l'évolution des investissements ralentit sur la période 2025-2028 par rapport à la période 2019-2024.

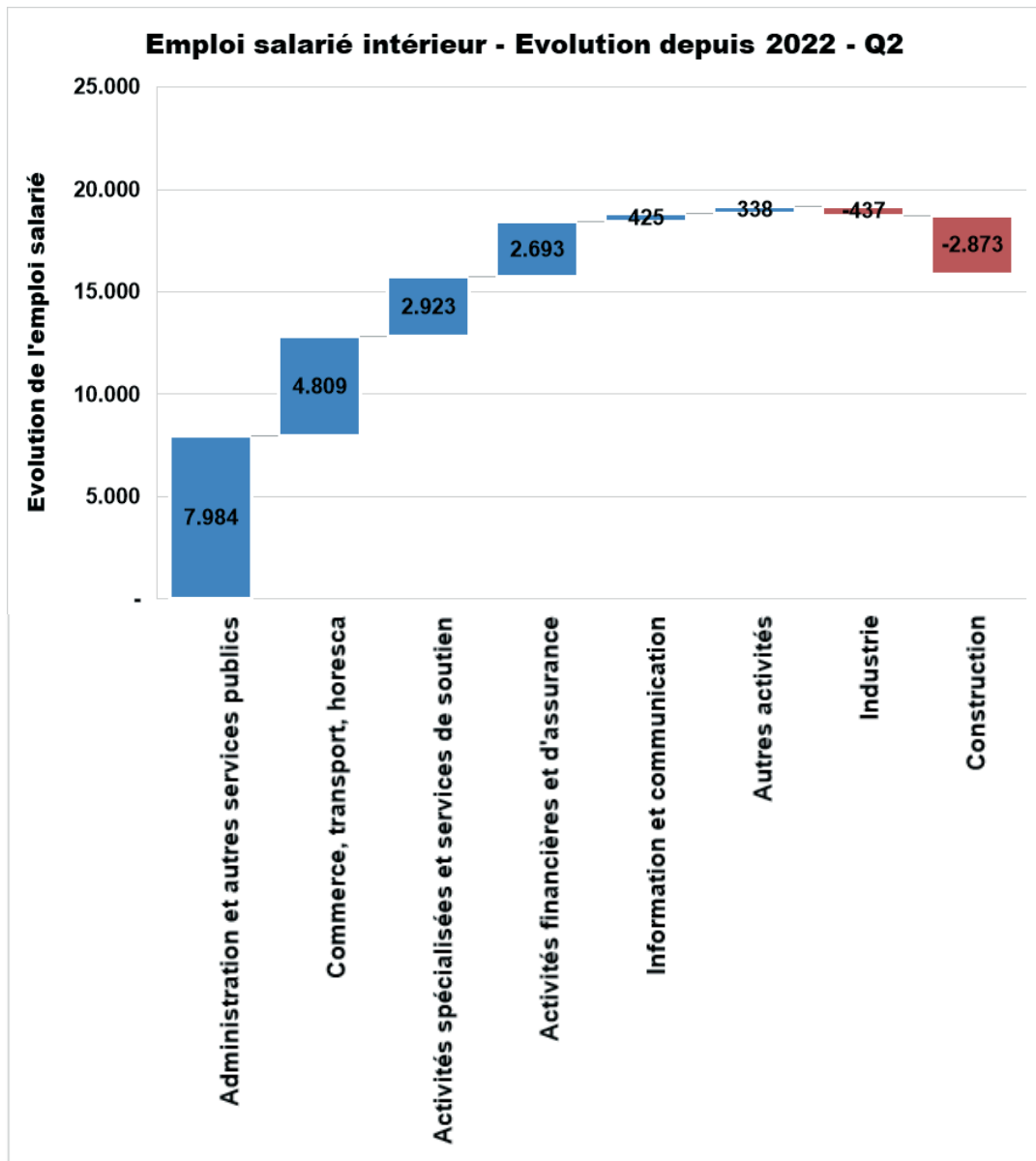
Toutefois, la Chambre note avec regret que les dépenses de fonctionnement augmentent également de manière continue au cours de cette période, même si on voit l'ambition du Gouvernement de freiner cette évolution à moyen terme avec des taux de croissance se situant en dessous de la moyenne historique. Il est important de rappeler à ce titre que toute somme allouée à des dépenses de fonctionnement par le biais de l'endettement constitue une perte sèche pour l'économie et pèsera sur la capacité de développement des générations futures.

La Chambre des Métiers espère que la progression annuelle de seulement 3% sur les années 2025-2028 des dépenses liées à la consommation intermédiaire se traduira dans les faits.

La Chambre des Métiers déplore notamment un manque de rigueur budgétaire en matière de « rémunération des salariés » entre 2019 et 2024, catégorie qui augmentait plus vite que la moyenne des dépenses.

Cette évolution devrait être attribuable tant à un effet « volume » (hausse du nombre d'agents de l'État 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'État ne peut guère freiner l'effet « prix » en raison des rigidités inhérentes au mécanisme d'adaptation des salaires, la Chambre des Métiers est d'avis que le système de rémunération (très attractif) du secteur public devrait à terme 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 (cf. chapitre 2.5.).

Le graphique ci-dessous montre que depuis 2022 un emploi salarié sur deux 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. 7.984 des 15.864 postes ont été créés auprès de la fonction publique au sens large. En comparaison, le secteur de la construction a perdu en raison de la crise près de 3.000 personnes sur l'espace de 2 années, représentant 6 % de son effectif.

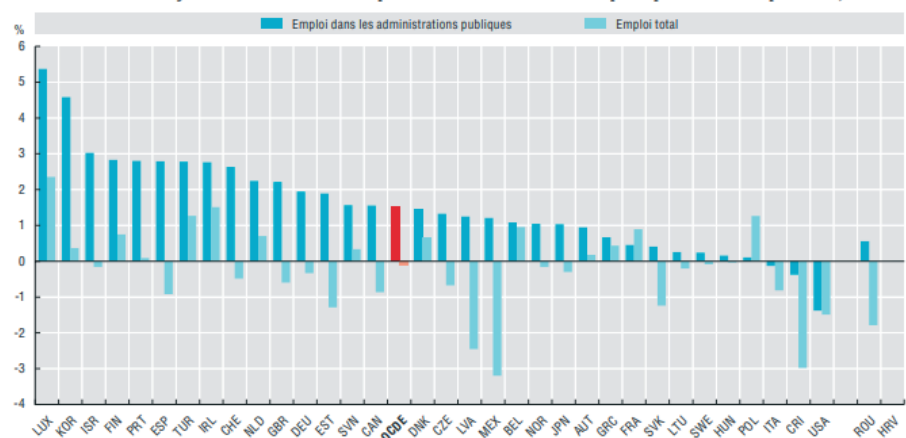


Même en considérant la taille importante du secteur public, comptant plus de 100.000 salariés, cette création nette d'emploi représente la croissance la plus élevée de tous les secteurs. Avec une progression de 8% sur 8 trimestres, l'Administration et autres services publics » augmente sensiblement plus vite que l'économie marchande, affichant un taux de 2%.

Secteur	Nombre de salariés T2-2024	Evolution T2-2022 – T2-2024
Administration et autres services publics	100.319	8%
Activités financières et d'assurance	52.756	5%
Commerce, transport, Horeca	103.631	5%
Activités spécialisées et services de soutien	80.602	4%
Information et communication	20.893	2%
Autres activités	22.801	1%
Industrie	38.413	-1%
Construction	51.491	-6%
<b>Total</b>	<b>470.850</b>	<b>3%</b>
<b>Economie marchande (hors Administration et autres services publics)</b>	<b>370.530</b>	<b>2%</b>

Une rapide comparaison internationale permet de mettre en exergue l'ampleur et la singularité de ce phénomène. Selon les chiffres de l'OCDE fournis dans le tableau ci-dessous pour la période 2019-2021, la croissance de l'emploi dans le secteur public au Luxembourg est de loin la plus importante en comparaison à celle des autres pays OCDE. De plus, elle est plus de deux fois supérieure à celle du secteur privé.

12.2. Taux annuel moyen de croissance de l'emploi dans les administrations publiques et de l'emploi total, 2019-21



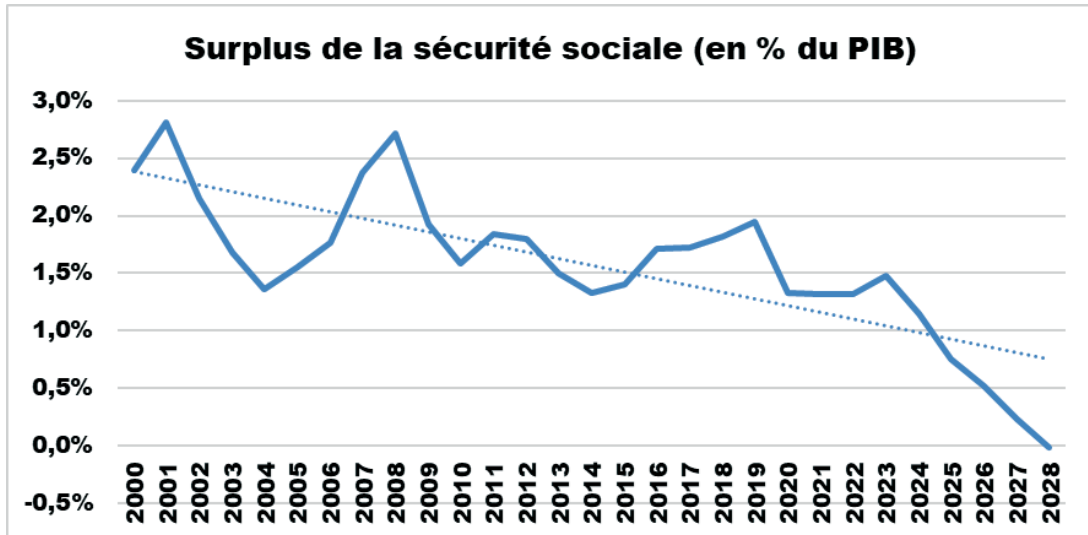
Source : Statistiques des comptes nationaux de l'OCDE (base de données). les données relatives aux États-Unis, au Japon, au Mexique et Türkiye proviennent de l'Organisation internationale du Travail (OIT), base ILOSTAT, données sur l'emploi public par secteur et sous-secteur des comptes nationaux.

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'État ne soient pas plafonnées, comme c'est le cas pour les salariés du secteur privé. Partant, il y a lieu de commencer à envisager une réforme structurelle dans ce domaine.

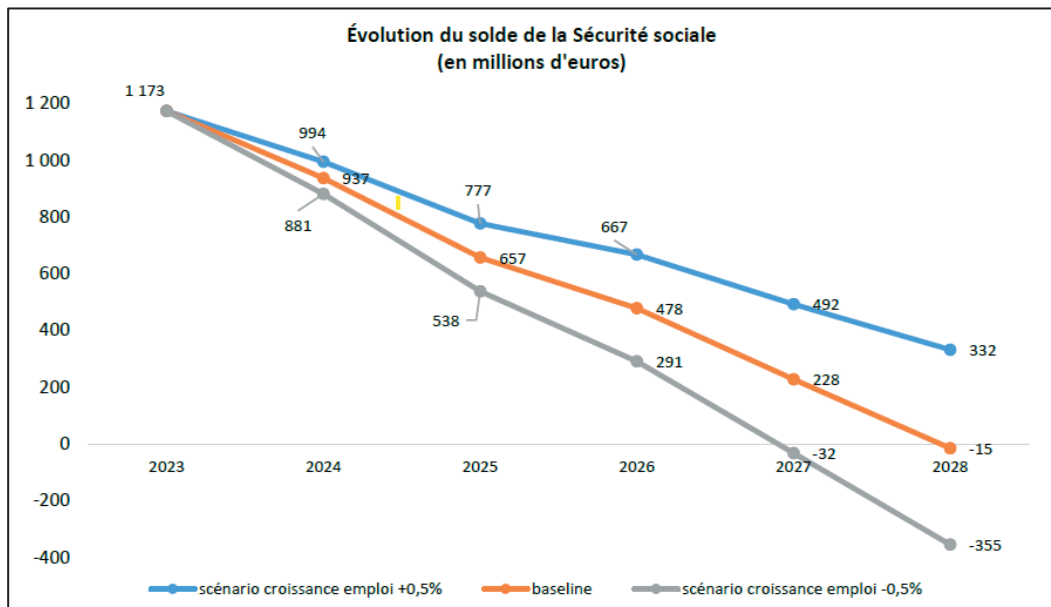
### 1.2.2. Sécurité sociale

La Chambre des Métiers salue la volonté du Gouvernement d'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 maintes reprises dans ses avis concernant le budget de l'État, l'évolution démographique de la population active et vieillissement progressif de la population conduiront 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 1,95% à -0,01% du PIB sur la période 2019-2028. 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 2024-2028, l'emploi ne s'accroît pas de 1,74%, comme le STATEC le prévoit dans son scénario de base, mais seulement de 1,24%. Le résultat de cette analyse démontre la fragilité du système, dont le solde deviendrait négatif dès 2027 dans ce scénario défavorable.



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.

Comme énoncé plus haut, 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 augmentation des cotisations, qui permettrait à taux d'emploi égal d'accroître les recettes mais qui risquerait de grever la compétitivité des entreprises et les salaires.
- Une baisse des pensions, qui risquerait d'impacter négativement la consommation et donc les recettes issues des impôts indirects.
- Un allongement de la durée de cotisation ou un report de l'âge légal de départ à taux plein, qui permettraient de retarder les départs à la retraite et d'augmenter les recettes par tête.

Des trois solutions listées ci-dessus, celle de l'allongement de la durée de cotisation est celle qui serait le moins susceptible d'impacter négativement l'économie car elle n'engendre à priori pas d'effet direct sur la consommation ou sur les marges des entreprises. Le meilleur scénario, et le plus indolore politiquement, serait de ne pas avoir à recourir à une de ces alternatives. Pour cela, il est nécessaire de maintenir un taux de croissance de l'emploi ainsi qu'une croissance du PIB élevés. Cela semble toutefois peu réaliste compte tenu de l'évolution du nombre de pensionnés et du taux d'emploi sur la période 2024-2028. En effet, le nombre de pensionnés devrait augmenter bien plus rapidement que l'emploi à raison de 4,1% sur la période contre seulement 1,7% pour l'emploi salarié. Dans ce contexte, un rééquilibrage rapide des comptes de l'administration centrale pourrait s'avérer salutaire car il induirait des marges de manœuvre supplémentaires pour l'État qui lui permettraient d'abonder davantage les caisses de la Sécurité sociale et ainsi de compenser la baisse relative des recettes par une augmentation des transferts courants. 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.

Devant ces constats, il est clair 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 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'État 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 tableer, 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 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 et le déficit structurel  
de l'assurance maladie-maternité*

Dans la lignée de ses avis sur les projets de budget de l'État précédents, la Chambre des Métiers constate 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 cet absentéisme qui vient de dépasser en 2023 le chiffre d'un milliard d'euros, le fonctionnement productif et compétitif des entreprises luxembourgeoises est mis en péril par des taux d'absentéisme au-delà des moyennes européennes. En effet, ce calcul ne prend pas en compte les coûts indirects supportés par les entreprises (coûts liés à la perte de productivité, coûts de remplacement, etc.).

Les moyens financiers que l'État luxembourgeois doit mettre à disposition aussi bien au niveau 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. Dans ce contexte, le dernier rapport de l'IGSS relatif à la situation financière de l'assurance maladie-maternité de novembre 2024 fait ressortir un déficit structurel inquiétant. Au regard du projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028, il est désormais clair et sans appel que la réserve globale de l'assurance maladie-maternité (AMM), actuellement estimée à 924 millions EUR, devrait passer en dessous du seuil légal de 10% dès l'année 2027. Le solde des opérations courantes de l'AMM atteindrait les 38 millions EUR en 2024, puis quadruplerait à 161 millions EUR en 2025. En 2028, le déficit pourrait même frôler la barre des 300 millions EUR et la réserve deviendrait négative. En bref, une spirale négative qui menacera la pérennité du système déjà à moyen terme.

Devant ces constats inquiétants, la Chambre des Métiers considère qu'il y a besoin de mettre en place certaines mesures d'urgence pour palier la dégradation constante de l'AMM. Dans un premier temps, il est nécessaire de limiter la création de nouvelles prestations et augmenter certaines prises en charge pour freiner l'augmentation rapide des dépenses. Toute nouvelle prestation devrait être contre-financée par une réduction des prestations existantes. Afin d'avoir une meilleure vue des problèmes manifestement structurels de l'AMM, il s'agit d'effectuer en parallèle une étude approfondie des prestations, notamment des soins en nature (soins de santé), pour identifier les principaux moteurs de coûts et celles dépassant entretemps l'utile et le nécessaire.

Il s'avère inéluctable que, pour garantir la durabilité du système, la progression annuelle des dépenses doit être réduite de moitié, passant de 8 % à environ 4 % de croissance annuelle. Maintenir de tels niveaux d'augmentation des dépenses mettrait le système en déficit d'ici 2028, où la réserve pourrait devenir négative. Il paraît également évident à la Chambre des Métiers que compter simplement sur une augmentation exponentielle des cotisants pour justifier l'absence d'action et de réformes n'est ni viable ni responsable. Il faut repenser le modèle qui comporte des risques systémiques en tablant sur la seule croissance de l'emploi.

Enfin, il faudra agir contre l'absentéisme qui entraîne des coûts directs et indirects significatifs pour le système de santé et pour les entreprises. La Chambre des Métiers appelle dans ce contexte de considérer 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 généreux) au profit de mesures récompensant l'investissement personnel des salariés (e.g. réforme du régime fiscal des primes de fin d'année).

### 1.2.3. Administrations locales

Après une détérioration du solde de l'Administration locale de 220 millions d'euros en 2022 et une autre de 106 millions d'euros en 2023, le solde devrait s'améliorer sur la période 2024 à 2028, passant d'un niveau de 20 millions en 2024 à 234 millions en 2025.

Ces estimations s'expliquent par une évolution très équilibrée des recettes de 4 % p.a. et des dépenses de 3% p.a. sur la période 2024-2028.

La Chambre des Métiers regrette que le taux de croissance des investissements ait perdu en vitesse en 2024. En effet, après une hausse de 12% en 2023, les investissements de l'Administration locale ne devraient diminuer de 8% en 2024. Cette baisse, tant déplorée par le secteur de la construction, pourrait mettre en péril le développement des communes et leur capacité à répondre aux défis actuels et futurs (logement, mobilité, développement durable, etc.).

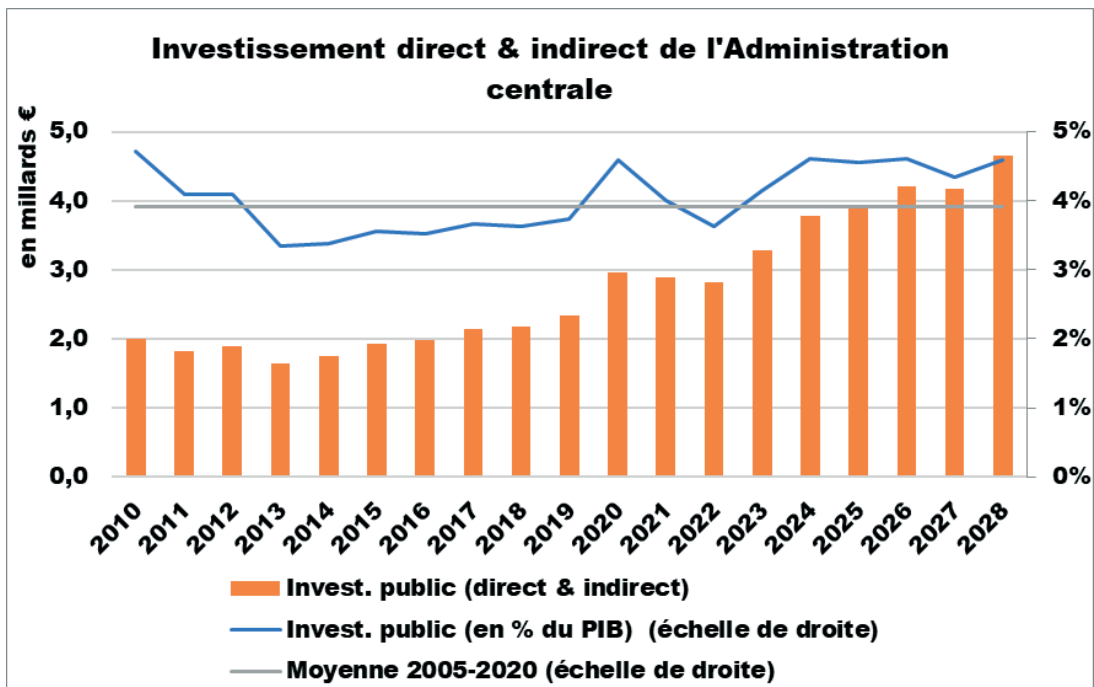
Ces perspectives peuvent néanmoins masquer des évolutions très divergentes au niveau des différentes communes.

### 1.3. 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'État.

D'après les données du projet de budget sous avis, les investissements directs et indirects de l'administration centrale devraient s'élever à 3,9 milliards d'euros en 2025, ce qui représenterait une hausse de 4,7% par rapport au niveau de 2024 soit une augmentation plus faible que celle prévu pour l'exercice précédent et inférieure à la moyenne de la période 2014-2022 (6,1%).

Rapportés au PIB, les années 2020 et 2024 montrent des pics d'investissements avec un niveau de 4,6%. Or, sur toute la période 2023-2028, ils fluctuent entre 4,1% et 4,6% et restent ainsi au-dessus de la moyenne historique de 3,9%.



La Chambre des Métiers n'analyse pas uniquement le montant global des investissements, mais tient à réaliser une analyse plus fine des différentes catégories d'investissements, sachant 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. Selon ce tableau, en 2025, 25% du montant global sont investis dans le domaine de l'environnement et du climat (y compris mobilité). Toujours selon ce même tableau, 16% des moyens globaux sont investis dans l'infrastructure publique et 9% dans le logement. En ce qui concerne ce dernier poste, la Chambre des Métiers est d'avis que le Gouvernement peut encore être plus ambitieux, étant donné que ces investissements publics permettront non seulement de maintenir le personnel du secteur de la construction dans l'emploi, mais aussi de résoudre à moyen terme le problème de la pénurie de logements.

Finalement, la guerre en Ukraine a montré de manière dramatique que l'Europe ne doit en aucun cas négliger les investissements dans la défense. Les investissements dans la sécurité doublent entre 2024 et 2025

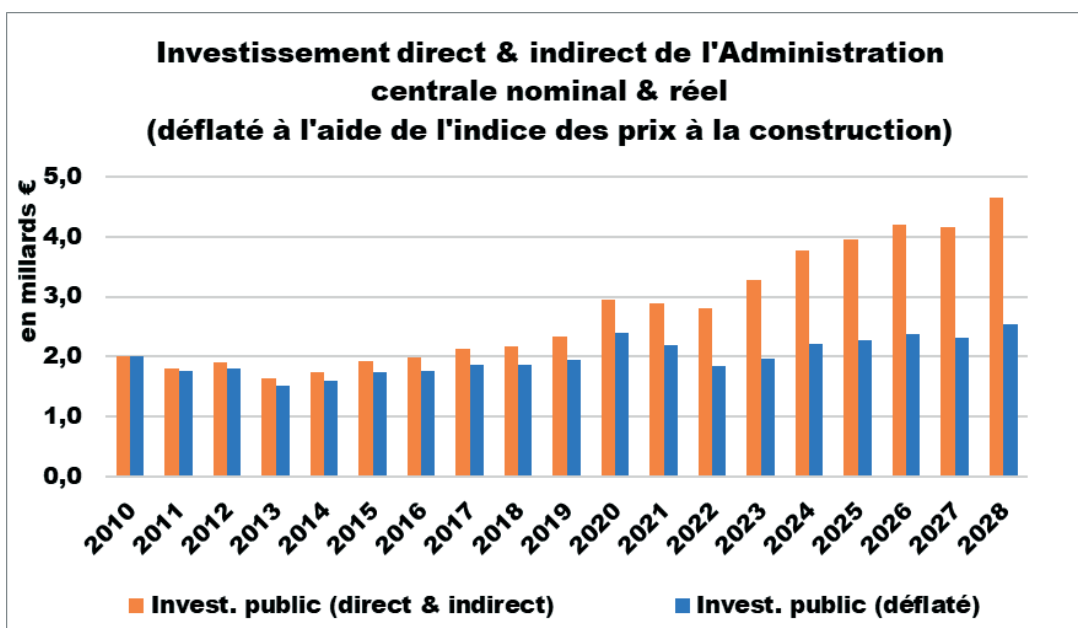
<i>Administration centrale</i>	2024	2025	2026	2027	2028
Environnement et climat (y compris mobilité)	872	1 042	1 047	941	1 086
Infrastructures publiques (routes, ...)	616	640	728	835	849
Éducation (enseignement public, privé, universitaire)	192	232	232	292	330
Logement	326	386	432	409	408
Santé	125	126	161	240	341
Sécurité (Défense, Police, Justice, ...)	270	589	343	224	459
Propriétés immobilières de l'État	152	76	79	82	85
Coopération et action humanitaire	367	378	407	431	459
Autres	598	622	657	646	638
Autres variations techniques et SEC	255	-142	120	65	0
<b>Investissements (directs et indirects)</b>	<b>3 773</b>	<b>3 948</b>	<b>4 206</b>	<b>4 166</b>	<b>4 655</b>

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

Or, la Chambre des Métiers se doit de constater que la politique d'investissement du Gouvernement ne peut guère être considéré comme ambitieuse, car une bonne 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 2022-2024 comme exemple, période pendant laquelle l'indice des prix à la construction a progressé de 28%<sup>2</sup>. Malgré une augmentation des investissements projetés du même ordre (30%) sur trois ans, le Gouvernement n'arrive guère à investir plus qu'avant en termes réels.

Le graphique ci-dessous montre donc qu'en termes réels, les investissements prévus n'augmentent que de 11% entre 2010 et 2024, alors qu'en termes nominaux, la progression est de 88,5%. En période d'inflation élevée, la hausse des investissements doit suivre la marche, afin que l'État puisse continuer à investir autant qu'avant en volume. Par ailleurs, la comparaison entre les investissements de 2010 et 2024 sont biaisé, car les investissements prévus ne sont habituellement pas tous réalisés, ce qui regrette la Chambre des Métiers.

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



Le volume de l'ensemble des investissements réalisés en 2023 révèle, à travers une comparaison avec les investissements prévus tels que publiés dans le projet de budget pour l'exercice 2023, un écart de 559 millions d'euros. Sur ce poste, l'État a donc réalisé une « économie », compensant la sous-évaluation d'autres dépenses.

*Ecart entre les investissements prévus et réalisés en 2023*

*Unité : millions € (si pas spécifié autrement)*

	<i>Investissements prévus</i>	<i>Investissements réalisés</i>	<i>Variation en €</i>	<i>Taux de réalisation</i>
Investissements directs	2.296	2.002	294	87%
Investissements indirects	1.545	1.280	265	83%
<b>Total</b>	<b>3.841</b>	<b>3.282</b>	<b>559,3</b>	<b>85%</b>
Dont : Investissements en gros-œuvre et en génie civil <sup>3</sup>	1.858	1.391	-467	75%

Source : Projets de budget pour les exercices 2023 et 2025 ; calculs Chambre des Métiers

Compte tenu du contexte économique dans lequel le secteur de la construction doit actuellement opérer, de plus en plus d'entreprises essaient de compenser leur diminution du chiffre d'affaires sur les marchés privés par une participation accrue à des soumissions publiques, augmentant par ricochet la concurrence sur les marchés publics.

Cette situation devrait constituer une réelle opportunité, notamment pour le Gouvernement et les communes, d'anticiper les projets d'investissement, que ce soit au niveau des constructions nouvelles ou des rénovations, afin de faire d'une pierre deux coups. Car par le biais d'une politique anticyclique renforcée, ces pouvoirs adjudicateurs profiteraient de prix compétitifs tout en stimulant l'activité du secteur de la construction qui traverse actuellement une profonde crise.

En effet, la Chambre des Métiers demande d'avancer les investissements publics prévus dans le cadre de la planification budgétaire pluriannuelle en ayant recours à des prestataires externes pour préparer les dossiers de soumissions afin de stimuler la demande et soutenir la reprise du secteur de la construction et de maintenir la capacité de production.

<sup>3</sup> La Chambre des Métiers se réfère aux investissements repris dans le tableau en annexe

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 2023 à 2028. Cependant, il convient de relativiser les taux de croissance calculés ci-dessus pour cette période au regard des taux d'exécution budgétaire des années précédentes.

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

*Unité : millions d'euros*

<i>Type de dépenses</i>	<i>2023</i>	<i>2024</i>	<i>2025</i>	<i>2026</i>	<i>2027</i>	<i>2028</i>
Fonds du rail (investissements)	256	296	336	356	401	410
Fonds des routes	375	360	365	426	461	466
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.	0	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.	5	14	9	9	2	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.	0	39	20	8	20	0
Participation aux frais d'investissement liés aux extensions futures du tramway	0	0	2	31	53	159
Participation aux frais d'investissements liés aux extensions du tramway entre Rout Bréck – Pafendall et Laangfur, et entre Gare Centrale et Hollerich.	0	4	15	24	23	21
Participation aux frais d'investissements liés à la construction du centre de remisage et de maintenance Sud à la Cloche d'Or	0	0	1	6	3	12
<b>Total</b>	<b>636</b>	<b>713</b>	<b>748</b>	<b>860</b>	<b>963</b>	<b>1.068</b>
<b>Variation</b>		<b>12,11%</b>	<b>4,91%</b>	<b>14,97%</b>	<b>11,98%</b>	<b>10,90%</b>

Source : Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

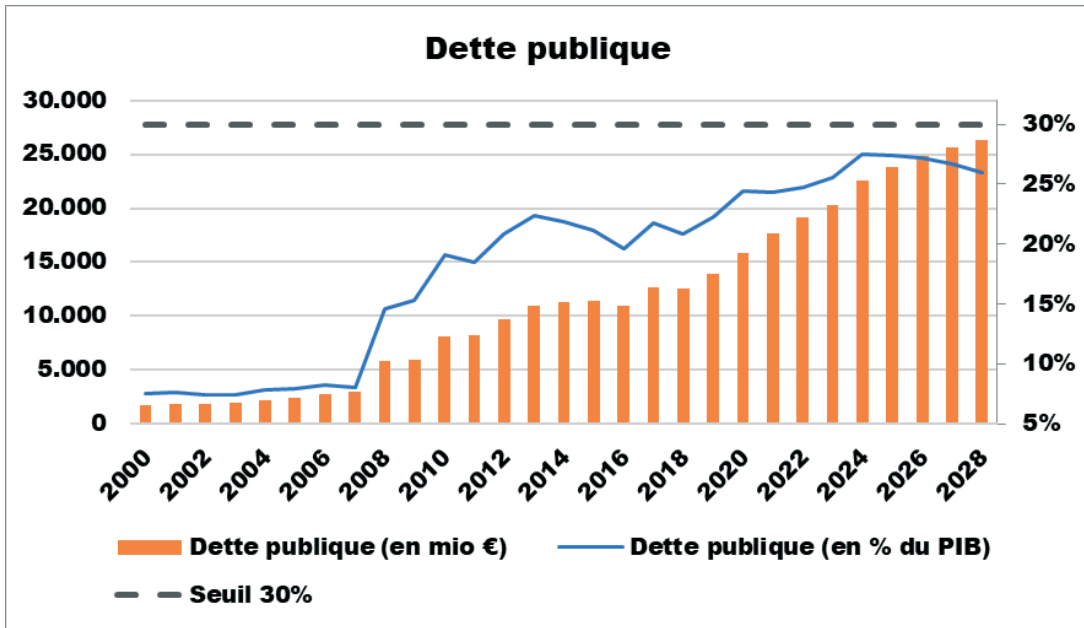
Outre la mobilité, le Luxembourg doit en effet également relever les défis du logement, du changement climatique et de la digitalisation notamment.

En outre, la guerre en Ukraine a montré de manière dramatique que l'Europe ne doit en aucun cas négliger les investissements dans la défense, ce qui explique une hausse de 26,50% du budget en 2025 par rapport à celui voté en 2024 portant l'effort en matière de défense à 0,87% du PIB.

#### **1.4. Evolution prévisible de la dette**

Sur la période 2020-2028, la dette publique passe d'environ 15,8 milliards d'euros à environ 26,3 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 - 2028, s'élevant à 10,5 milliards d'euros au total.

Exprimé en pourcentage du PIB, la dette devrait augmenter de 22% en 2019 à 26% en 2028 à politique inchangée.



La Chambre des Métiers donne toutefois à considérer que le ratio « dette / PIB » constitue 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 souhaiterait avoir un engagement du Gouvernement autour de l'objectif de la limitation de la dette à 30% du PIB. Ceci, 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 vraiment 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 ces dernières années. La charge d'intérêts grimperait de 171 millions d'euros en 2024 à 442 millions d'euros en 2028, soit presque trois fois la charge actuelle.

La Chambre des Métiers comprend que les diverses crises ont laissé des traces au niveau des finances publiques comme le Gouvernement n'a pas eu d'autre choix que de recourir à la dette publique pour gérer de multiples crises et de soutenir en parallèle l'économie. Elle demande que l'État poursuive sa politique anticyclique. Celle-ci devrait viser à investir intelligemment afin de contrer les crises actuelles et futures. Pour y parvenir, l'État doit repenser ses priorités et utiliser les ressources disponibles de la manière la plus efficace possible.



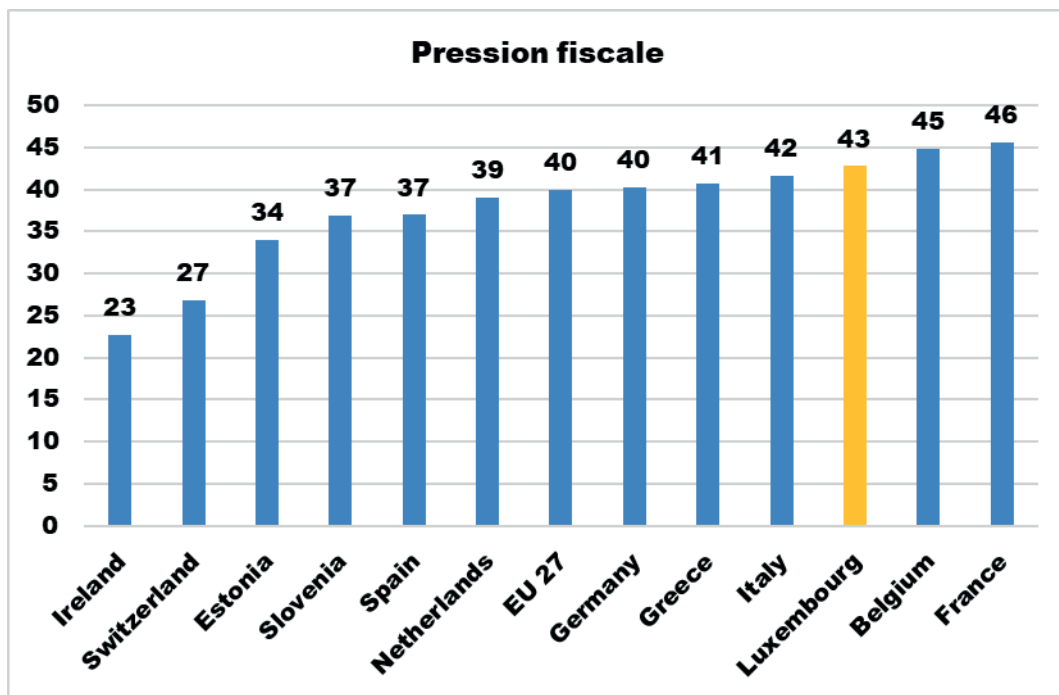
## 2. APPRECIATION GLOBALE DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE :

### Saisir les opportunités du Luxembourg pour développer un écosystème favorable pour les entrepreneurs

#### 2.1. Mieux vaut prévenir que guérir – Le Luxembourg dispose encore actuellement d’une marge de manœuvre suffisante pour garantir la soutenabilité des finances publiques à long terme

Il résulte de ce qui précède que l’État luxembourgeois jouit d’une situation financière solide et d’une position avantageuse par rapport aux autres pays européens.

La pression fiscale au Luxembourg, désignant le poids global des impôts et des contributions sociales sur l’économie d’un pays est l’une des plus élevées au sein de l’OCDE, ce qui indique que l’État prélève une portion significative des revenus générés par les entreprises et les citoyens. Le graphique en dessous montre que le Luxembourg affiche une pression fiscale de 43 %. A titre de comparaison, les recettes fiscales de l’Irlande ne représentent que 23 % de son PIB.



Source : Eurostat

A cela s’ajoute que le Luxembourg possède le produit Intérieur Brut (PIB) par habitant le plus élevé au monde, grâce au secteur financier, qui représente 26% de la valeur ajoutée du Luxembourg en 2023 et parce que les 228.000 frontaliers génèrent de la valeur ajoutée au Luxembourg mais ne sont pas pris en compte dans le dénominateur de ce ratio. Le secteur financier est l’un des moteurs principaux de la prospérité du pays, générant des recettes considérables pour l’État. A titre d’exemple, le secteur bancaire a généré 24% de l’IRC en 2021. Au 30 juin 2024, « l’impôt sur le revenu des collectivités affiche une hausse de 37 % en comparaison annuelle qui s’explique notamment par une « certaine surperformance » du secteur bancaire et financier », selon le Ministre des Finances Gilles Roth en commission parlementaire.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Les impôts directs font progresser les recettes de l’État  
Les impôts directs font progresser les recettes de l’État | Chambre des députés du grand-duché de Luxembourg

Ces revenus permettraient de financer une politique budgétaire favorable à l'investissement et à la compétitivité, sous condition que les ressources financières sont allouées de manière efficace. La Chambre des Métiers se doit toutefois de constater une allocation sous-optimale des recettes perçues par l'État. En guise d'exemple, on peut citer la politique de recrutement de l'État qui dépasse de moitié celle du secteur privé. Un autre exemple est le système de redistribution sociale, qui vise généralement à aider les pauvres, mais qui profite en réalité à tout le monde, y compris aux plus aisés (comme les allocations familiales). Cela rend le système très populaire, mais en réduit l'efficacité.

Elle considère que ces recettes devraient plutôt être investies de façon à renforcer la résilience du Luxembourg face aux défis auquel il est confronté (crise du logement, effets de la crise climatique, ...). A défaut d'une approche résiliente, ce seront les générations futures qui seront confrontés à la double tâche de devoir rembourser la dette publique tout en faisant face aux effets de la crise climatique.

Un autre point d'attention dans une logique intergénérationnelle, sont les dépenses liées au vieillissement de la population en constante augmentation, passant de 17 % du PIB en 2022 à une projection de 28 % en 2070. D'après la Commission nationale des finances publiques (CNFP), cette situation présente un risque moyen, voire élevé, pour la soutenabilité à long terme des finances publiques. Il est donc essentiel de prendre des mesures dès maintenant pour assurer la stabilité économique et sociale des générations à venir dans une optique d'équité intergénérationnelle.

La soutenabilité du système des pensions est cruciale pour les générations futures tout comme pour l'attractivité du pays.

La Chambre des Métiers est par ailleurs d'avis que le Luxembourg devrait se donner un cadre réglementaire souple et propice aux investissements. En outre, il est crucial de soutenir le secteur de la construction à court terme afin qu'il garde ses capacités de production. Afin de contrer le problème de l'absentéisme, la Chambre propose notamment l'introduction d'un certificat d'incapacité de travail digitalisé et un calcul des jours de congé sur base des jours de présence, ainsi que de stimuler l'engagement des salariés avec des leviers fiscaux. Il est également important de soutenir la rentabilité en réduisant la charge administrative des entreprises et d'améliorer l'orientation scolaire tout en soutenant la formation professionnelle continue. Ainsi, pour continuer à saisir ces opportunités, il est essentiel que l'État luxembourgeois maintienne une approche proactive, en ajustant ses politiques publiques pour répondre aux besoins évolutifs des entreprises et en favorisant une collaboration étroite entre le secteur privé et les institutions publiques. La Chambre des Métiers est convaincue que l'utilisation optimale des ressources financières de l'État permettra de développer un écosystème entrepreneurial plus dynamique, innovant et durable, capable de faire face aux défis futurs tout en consolidant la position du Luxembourg sur la scène internationale.

### ***2.1.1. Garantir la soutenabilité du système des pensions (Critère d'attractivité du pays)***

Outre les réflexions et positions repris dans le chapitre 1.2.2. ci-dessus relatives à la soutenabilité du système des pensions gravement en péril qui concernent les déficits structurels existant au niveau du régime général des pensions, il existe une injustice supplémentaire aux yeux de la Chambre des Métiers, et ce, au niveau du régime général et des régimes spéciaux pour la fonction publique.

Plus concrètement, se pose la question de la justification du financement, par l'impôt, des pensions publiques alors que le niveau de rémunération des retraités concernés est généralement supérieur à celui appliqué dans le secteur privé.

La Chambre des Métiers considère que cet aspect devra être discuté lors de la consultation publique en cours, et plaide en faveur d'un rapprochement entre le régime général et les régimes spéciaux pour aboutir, in fine, à un statut unique en matière sociale entre employés privés et fonctionnaires.

La question de la soutenabilité du système des pensions est aussi une question d'attractivité du pays, raison pour laquelle il échec de faire abstraction, dans le cadre d'une réforme du régime général d'assurance pension, de l'augmentation des cotisations ou du recours à la fiscalité pour financer l'explosion des dépenses.

### ***2.1.2. Transferts sociaux et sélectivité sociale***

La Chambre des Métiers ne cesse de pointer du doigt la nécessité pour l'État 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'État 2025. Il s'agit ici surtout des prestations sociales, subsides, subventions, transferts à la Sécurité sociale et autres transferts de revenus.

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). Elle reste plus que jamais 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 entend par ailleurs rappeler 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'État.

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'État 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 faudra veiller à ce 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.

### ***2.1.3. Soutenir activement les investissements des entreprises notamment dans la transition écologique et numérique***

La crise climatique actuelle représente un danger réel pour la pérennité des finances publiques. L'inaction face au réchauffement climatique aurait des conséquences dramatiques pour l'ensemble de l'économie et, par ricochet, pour les finances publiques. Les coûts liés à la crise climatique auxquels les générations futures seront exposées dépasseront largement les dépenses nécessaires aujourd'hui pour lutter efficacement contre le réchauffement climatique.

En 2024, un budget de 2,62 milliards d'euros est alloué au Plan National de l'Énergie 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 1,4 milliards d'euros entre 2025 et 2028, il importe de souligner que les dépenses diminuent significativement à partir d'un pic enregistré en 2024. Les alimentations annuelles prévues dans la programmation financière pluriannuelle 2023-2028 restent limitées entre 2025 et 2028.

Vu les défis relatifs à la transition énergétique, également au-delà de 2024, la Chambre des Métiers se demande quelle sera la stratégie de dotation à plus long terme dans le cadre dudit fonds.

Pour soutenir davantage les PME avec des intensités d'aides élevées, il est crucial de simplifier les procédures de demande de bonification d'impôt sur le revenu pour les investissements effectués dans le cadre de la transformation digitale ou de la transition écologique et énergétique de l'entreprise. La Chambre des Métiers demande ainsi qu'une procédure simplifiée soit mise en place pour les PME afin de ne pas les exclure d'une bonification du fait de la complexité de la procédure de demande.

Elle demande une adaptation du projet de loi ayant pour objet le renouvellement du régime d'aides à la protection de l'environnement et du climat<sup>5</sup> afin de ne pas pénaliser les PME vis-à-vis des grandes

<sup>5</sup> Dossier parlementaire : 8386

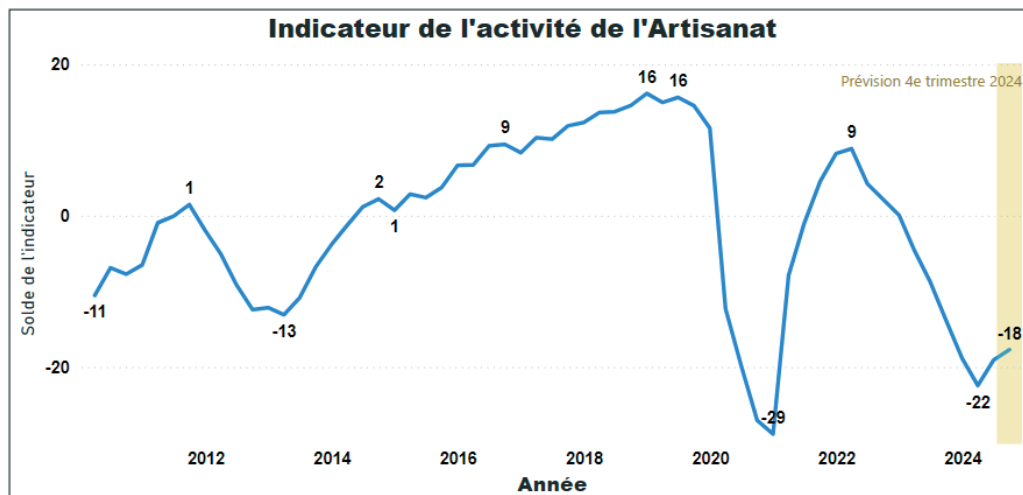
entreprises. Même si les PME peuvent faire une „simple demande“, les intensités d’aides réduites semblent discriminer les PME comparées aux grandes entreprises qui elles bénéficient d’intensités d’aides allant jusqu’à 100%. Cette aide devrait aussi inclure les investissements de rénovation énergétique dans le bâtiment.

## 2.2. Relancer l’activité du secteur de la construction

Au cours du 3e trimestre 2024, le secteur de l’Artisanat au Luxembourg demeure confronté à des défis significatifs. Après une année marquée par de fortes perturbations, en particulier dans le secteur de la construction, les perspectives économiques à l’horizon 2025 semblent indiquer une reprise progressive.

Les résultats de l’enquête conjoncturelle menée par la Chambre des Métiers indiquent que l’activité dans le secteur de l’Artisanat a probablement atteint son point le plus bas au cours du 2e trimestre 2024 (solde de -22). Après cette phase de creux, l’indicateur reste toutefois loin en-dessous de la moyenne décennale. Le solde de -19 au 3e trimestre résulte de la différence des 29% d’entreprises indiquant une détérioration de leur activité par rapport au 2e trimestre et de 10% d’entreprises affirmant une légère amélioration de l’activité.

Ceci montre que les effets des mesures gouvernementales destinées à stimuler la demande (plus particulièrement dans le domaine du logement et des activités de construction), ainsi que le relâchement des politiques monétaires restent encore relativement limités sur le redressement global de l’Artisanat. Seuls les prochains trimestres permettront de confirmer le maintien de cette tendance de reprise sur l’ensemble du secteur.



Il est absolument nécessaire de maintenir l’emploi dans le secteur de la construction, car celui-ci contribue à résoudre plusieurs défis structurels du pays, tels que le logement, la mobilité et la transition énergétique. La Chambre des Métiers estime que l’État pourrait être encore plus ambitieux, notamment en avançant les investissements prévus dans la planification budgétaire pluriannuelle afin de stimuler la demande et soutenir la reprise du secteur de la construction dans une logique anticyclique. Cela passe par l’élimination de tous les goulots d’étranglement susceptibles de freiner la phase préparatoire des projets d’investissement. De plus, il serait pertinent de sous-traiter l’élaboration des soumissions à des bureaux d’études spécialisés.

La situation concurrentielle reste très tendue, engendrant une pression importante sur les prix, notamment en matière de soumissions publiques. Afin d’éviter une vague de faillites, entraînant à terme des chantiers publics non-finalisés, la Chambre des Métiers encourage les adjudicateurs à recourir à des analyses de prix plus strictes. Par ailleurs, elle demande d’avancer les investissements publics prévus en ayant recours à des prestataires externes pour préparer les dossiers de soumissions.

Comme, il apparaît que les mesures gouvernementales prises pour stimuler la reprise des ventes de VEFA n’ont pas encore porté leurs fruits au cours du 3e trimestre 2024, la Chambre des Métiers salue la mesure annoncée par le Ministre des Finances concernant la baisse de la moitié des droits d’enregistrements sur les ventes de VEFA jusqu’au 30 juin 2025, complétant le paquet de mesures « logement », en vigueur jusqu’à la fin de l’année 2024.

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

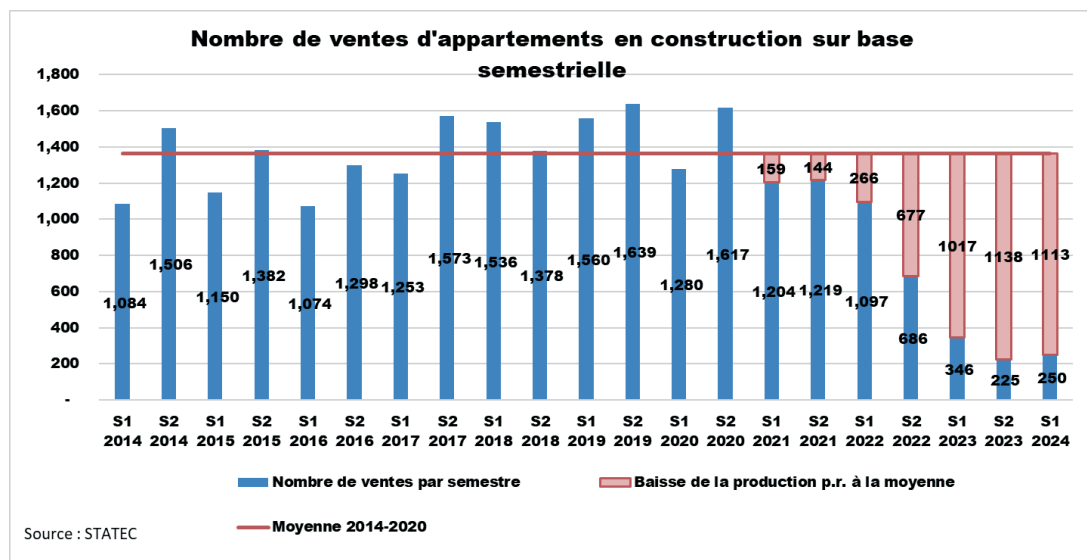
Enfin, elle propose que l'État augmente l'enveloppe budgétaire pour contrer la crise du logement, que ce soit à travers l'acquisition de VEFA sur le marché privé, la construction de logements à travers les promoteurs publics ou encore à travers les nouveaux modèles de construction de logements abordables en PPP. Ces investissements publics permettent non seulement de maintenir le personnel du secteur de la construction dans l'emploi, mais aussi de résoudre à moyen terme le problème de la pénurie de logements.

### 2.3. Augmenter l'offre de logements abordables

Un retournement partiel semble émerger sur le marché immobilier au Luxembourg. Ce retournement est principalement porté par l'augmentation des crédits hypothécaires accordés aux ménages, et la baisse prévue des taux d'intérêt devrait continuer à soutenir cette reprise. Selon la Banque centrale du Luxembourg (BCL), le volume des nouveaux crédits immobiliers a augmenté de 1 % entre le 2e trimestre 2023 et le 2e trimestre 2024. Parallèlement, le nombre de transactions de logements a repris, reflétant un retour progressif de la demande sur le marché des appartements existants, avec une hausse de 13 % des ventes de ce type d'appartements enregistrée au 2e trimestre 2024.

Cependant, il est important de noter que cette reprise concerne principalement les logements existants. Les ventes d'appartements neufs, en particulier ceux en vente en état futur d'achèvement (VEFA), continuent de représenter une part mineure des transactions, représentant moins de 15% des ventes totales d'appartements au 2e trimestre 2024, bien en dessous de la moyenne semestrielle 2014-2020 établie à 1.363 unités. Les derniers chiffres du STATEC démontrent également qu'au sein même des ventes d'appartements en construction, le volume d'achats de VEFA par des acteurs privés peine à augmenter, avec une majorité des unités acquises par des entités publiques. En effet, sur les 250 unités vendues au cours du 1er semestre 2024, 129 appartements en construction ont été acquis à travers des achats groupés émanant d'entités étatiques<sup>6</sup>.

Le graphique ci-dessous montre qu'à partir de 2021, 4.500 VEFA en moins ont été vendu à cause de la hausse des taux d'intérêts. Cette baisse représente plus que la production annuelle et devrait creuser encore plus la pénurie de logement à moyen terme.



<sup>6</sup> STATEC – Observatoire de l'Habitat, en partenariat avec l'Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA (2010-2024)

L'une des actions fondamentales pour accroître l'offre de logements abordables consiste en l'acquisition de l'État de projets en Vente en l'État Futur d'Achèvement (VEFA). À cet égard, une acquisition de 800 logements supplémentaires est prévue, représentant un investissement de 480 millions d'euros sur la période 2024-2027. Cette enveloppe n'a pas été adaptée par rapport à la présentation du dernier budget de l'État au début de l'année 2024.

Parallèlement, il est nécessaire de procéder à des ajustements des dépenses du Fonds spécial de soutien au développement du logement, dont le budget s'élève à 311 millions d'euros, avec une augmentation de 14% par rapport à l'année 2024. Toutefois, il convient de souligner que l'investissement réalisé en 2023 n'a atteint que 58% des prévisions initiales, ce qui met en évidence un déficit de réalisation par rapport aux objectifs de financement fixés. Cela souligne la nécessité d'améliorer l'efficacité de l'utilisation des fonds et d'accélérer la mise en œuvre des projets en cours.

Enfin, le recours à des partenariats public-privé (PPP) sur des terrains privés et publics s'avère être une option stratégique pour augmenter l'offre de logements. En effet, les entités comme le Fonds du Logement et la Société Nationale des Habitations à Bon Marché disposent de capacités de production limitées, rendant indispensable la coopération avec le secteur privé pour maximiser le nombre de logements achevés. La Chambre des Métiers est convaincue qu'une telle approche permettrait de surmonter les contraintes de capacité et d'élargir l'impact des investissements publics.

Ainsi, en combinant acquisition de logements en VEFA, ajustement des financements du Fonds spécial, et partenariats public-privé, il est possible de stimuler l'offre de logements abordables et répondre de manière plus efficace aux besoins du marché.

Il est indispensable de mettre en place une diversité de mesures adaptées à la diversité des acteurs impliqués. L'objectif est de créer rapidement une offre de logements suffisante pour répondre à la demande actuelle.

Le ministère du Logement travaille actuellement au lancement de projets pilotes « PPP » dans trois modèles différents :

- Réalisation de projets pilotes sur terrains privés ;
- Réalisation de projets pilotes sur terrains privés pour logements salariés ;
- Réalisation de projets pilotes sur terrains publics.

Dans le cadre des échanges du “Logementsdesch”, La Chambre des Métiers a proposé au Ministère de recourir à la Communauté des réalisateurs (CdR) pour la réalisation de logement abordables sur terrains publics. Ce modèle est basé sur la méthode de la « Réalisation de Projet Intégrée » similaire au concept du Bauteam<sup>7</sup>.

Il s'agit d'une approche collaborative où toutes les parties prenantes travaillent ensemble dès la phase de conception du projet.

Les membres de la communauté des réalisateurs sont :

- Acteur public (État, commune, ...) (rôle de promoteur public) ;
- Architectes ;
- Bureaux d'études ;
- Entreprises de construction (dans l'idéal, toutes les corps de métiers doivent y être représenté) ;
- Développeurs (coordination).

Le but est que tous les intervenants sont sur un pied d'égalité et peuvent apporter leur savoir-faire lors de la phase d'élaboration<sup>8</sup>.

Les entreprises de construction peuvent ainsi mettre à profit leurs compétences afin d'optimiser le déroulement des travaux. Les décisions sont prises de manière collective, favorisant la transparence, le partage des risques et l'innovation<sup>9</sup>. Cette méthode promeut une culture de collaboration et de confiance,

<sup>7</sup> <https://www.akbw.de/download/bauteam-leitfaden.pdf>

<sup>8</sup> La participation des entreprises au débat d'optimisation technique qui a lieu durant la conception du projet permet un accroissement de l'efficacité des travaux à réaliser ultérieurement. Par ailleurs, au stade de la planification, il est le plus facile d'influencer les coûts de construction.

<sup>9</sup> Les entreprises de construction sont les premières à être informées des nouveaux produits et méthodes de construction, car elles sont en contact étroit avec les fournisseurs. De plus, leur expérience favorise l'utilisation des méthodes et des produits les plus appropriés.



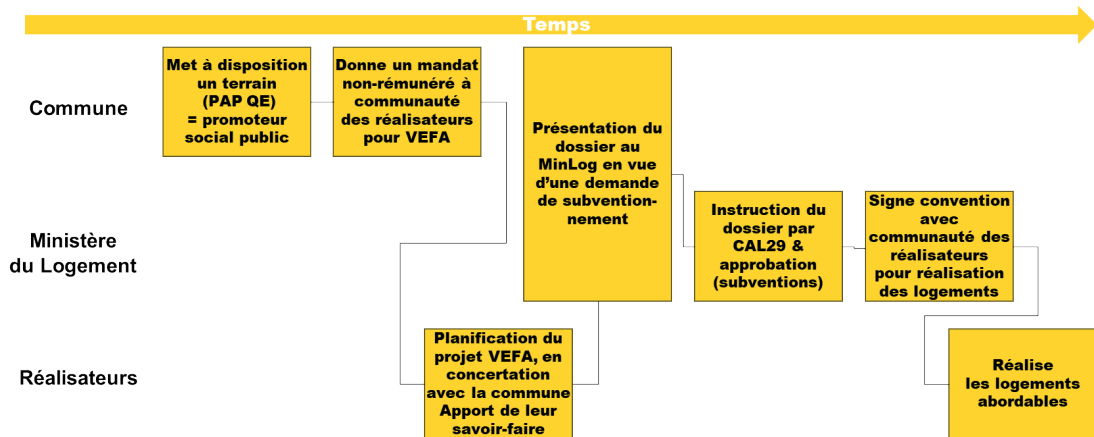
permettant une approche décentralisée / régionalisée de la réalisation de logements abordables<sup>10</sup>, ce qui peut conduire à des projets de meilleure qualité<sup>11</sup>, livrés plus rapidement et plus efficacement.

En pratique, la CdR se base sur le cahier des charges concernant le logement abordable du Ministère du Logement et ses réalisations sont cadrées par la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable. Le prix sera plafonné d'avance au « montant maximal éligible » (MME)<sup>12</sup>. Une convention<sup>13</sup> entre les membres de la communauté fixera les choix fondamentaux (comme p. ex. : le type de construction, la performance, la garantie de la qualité). L'acteur public (p.ex. commune) n'aurait donc pas besoin d'élaborer un cahier des charges détaillé comme lors d'une soumission publique traditionnelle. Il met à disposition un terrain PAP QE et procède par un lancement d'appels d'offres à destination de CdR (similaires au concours d'architectes). Il serait important de minimiser le travail à réaliser par les acteurs publics et la Communauté intéressée afin de faire un tel appel d'offre qui devrait être standardisé au maximum en se basant sur un descriptif fonctionnel. Afin de sélectionner une CdR spécifique, l'acteur public peut recourir à des critères de sélection non-financier<sup>14</sup>. Toute CdR définit sa « qualification » basée sur la méthodologie (description de la méthode pour réaliser les études ET l'exécution ainsi que gouvernance de la CdR) et le planning (expérience des entreprises nécessaire pour établir et optimiser le déroulement sur chantier). Puis l'acteur public (p.ex. commune) donne dans un premier stade un mandat de planification non-rémunéré jusqu'à l'approbation par le Ministère du Logement suite à l'avis de la commission CAL29.

L'avantage pour les communes serait une augmentation de l'offre de logements abordables dans la commune de manière plus efficace (savoir-faire de la communauté des réalisateurs) en gardant la main sur le foncier et sans impact trop important sur les finances communales (Aide à la pierre & Revenu de la vente / Redevance d'emphytéose).

La Chambre des Métiers ou le Ministère de l'Économie peuvent agir en tant que coordinateur et facilitateur pour la création et la promotion de telles communautés. Cela renforcera la confiance dans le modèle, notamment des entreprises directement concernées.

#### Schéma-type du modèle



Le modèle préconisé peut fonctionner sous plusieurs variantes (acquisition ou location des logements)

<sup>10</sup> Le modèle de la CdR permet une augmentation significative des capacités de production dans le domaine de la construction de logements abordables et pourrait contribuer ainsi à l'émergence d'un troisième marché immobilier. Il propose une offre complémentaire à celle des acteurs tels que FDL et SNHBM, sans entrer en concurrence avec ces derniers.

<sup>11</sup> Une meilleure qualité est synonyme d'une meilleure maîtrise des coûts tout au long du cycle de vie (investissement initial, rénovation et entretien)

<sup>12</sup> Construction de logements abordables à prix plafonnée au Montant maximal éligible (MME) de actuellement 6.173€/m<sup>2</sup> SUH (indexé).

<sup>13</sup> Il est préconisé d'établir au sein de la communauté une "convention-type" qui s'appliquerait aux différents intervenants permettant une démultiplication de réalisations selon un modèle d'organisation et de réalisation identique/similaire

<sup>14</sup> Composition de la CdR et leur capacité à couvrir toutes les phases de la conception et de la construction, références des entreprises, qualification des chefs de projet affectés au projet en question, etc.



## **2.4. Stimuler la compétitivité**

La Chambre des Métiers souhaite attirer l'attention sur les défis majeurs auxquels sont confrontées les petites et moyennes entreprises (PME) au Luxembourg, ainsi que sur les opportunités pour renforcer la compétitivité du pays. Les PME représentent 99% des entreprises luxembourgeoises, dont 87% emploient moins de 10 personnes. Elles sont le moteur de la croissance économique nationale. Afin de maintenir et d'améliorer la compétitivité du Luxembourg, il est donc essentiel de créer un cadre propice au développement des PME en adoptant une approche positive et proactive, avec une collaboration étroite entre le secteur public et le secteur privé.

### ***2.4.1. Encourager l'engagement individuel dans l'entreprise via des leviers fiscaux***

Pour encourager la performance individuelle et collective, des leviers fiscaux peuvent être mis en place. Il convient, dans un premier temps, d'envisager la défiscalisation des primes de fin d'année, sous un seuil défini, afin de stimuler l'engagement des salariés sans alourdir le coût pour les entreprises.

Il serait également opportun de rehausser la prime participative, en particulier pour les petites et moyennes entreprises, afin d'encourager la contribution active des employés au succès de l'entreprise.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers propose l'introduction d'un certificat d'incapacité de travail digitalisé et un calcul des jours de congé sur base des jours de présence. Une participation du salarié en cas d'absence pourrait être instaurée pour décourager l'absentéisme non justifié.

L'augmentation du plafond du crédit d'impôt pour les heures supplémentaires, favorisant ainsi une meilleure flexibilité du travail, serait une autre mesure susceptible de stimuler l'engagement des salariés au sein des PME.

Enfin, la mise en place d'une organisation plus flexible du temps de travail, adaptée aux besoins spécifiques des entreprises, permettrait d'optimiser la productivité et de répondre aux défis contemporains du marché du travail.

### ***2.4.2. Améliorer l'accès des PME au financement afin d'augmenter les investissements***

Afin de soutenir les PME dans leur développement et leur transition vers des modèles économiques plus durables, il est essentiel d'améliorer leur accès au financement. La mise en place d'aides étatiques, conformément aux règles européennes, sans contraintes excessivement strictes, serait un levier stratégique.

En outre, le soutien à la transition écologique et numérique des entreprises doit être une priorité, en facilitant l'accès à des dispositifs financiers adaptés. À cet égard, l'introduction d'une réserve immunisée pourrait permettre de sécuriser les investissements dans les secteurs stratégiques.

De même, la création d'un « tax shelter » accessible aux entreprises de l'économie réelle, notamment par le biais de plateformes de crowdfunding, constituerait un outil innovant pour encourager l'investissement dans des projets à fort impact. Enfin, une politique adaptée au niveau des zones d'activités économiques (ZAE) permettrait de répondre spécifiquement aux besoins des petites entreprises en matière d'infrastructure et de soutien.

### ***2.4.3. Soutenir la rentabilité en réduisant la charge administrative des entreprises***

La rentabilité des entreprises peut être soutenue en réduisant la charge administrative pesant sur elles. Le principe du « once only », qui permet aux entreprises de n'avoir à fournir qu'une seule fois les informations administratives requises, et dont le projet de loi a été récemment adopté par le Gouvernement est un aspect important dans la réduction des charges administratives.

La Chambre des Métiers considère par ailleurs que l'application conséquente du principe « Think Small First » lors de la conception de nouvelles faciliterait la vie de beaucoup de PME.

Dans ce même ordre d'idées, l'application du principe „One In, One Out“ au niveau national, en vertu duquel une nouvelle réglementation doit aller de pair avec la suppression d'une réglementation existante, permettrait de maintenir un environnement législatif équilibré.

Enfin, la Chambre des Métiers permet de continuer à insister sur le principe “toute la directive et rien que la directive”.

#### ***2.4.4. Amélioration de l’orientation scolaire et soutien à la formation professionnelle continue***

L’adéquation entre l’offre de formation et les besoins du marché du travail constitue un facteur crucial pour la compétitivité des entreprises. Dans ce contexte il est essentiel de simplifier les démarches administratives relatives aux demandes de cofinancement de la formation continue, notamment pour les petites entreprises, et d’augmenter les dotations disponibles pour les besoins de formations de leurs salariés.

### **2.5. Optimiser le fonctionnement de l’Etat**

Afin de garder une marge de manœuvre à moyen terme, il est de l’avis de la Chambre des Métiers important à ce que les coûts de fonctionnement de l’État (rémunération des salariés, consommation intermédiaire) progressent de façon plus modérée. Dans cette optique, la simplification des procédures, la digitalisation des services ou l’optimisation de la gestion du personnel sont des leviers utiles et nécessaires.

#### ***Maîtriser les dépenses de fonctionnement via une digitalisation accrue et une simplification administrative***

La complexité des procédures administratives est souvent source de gaspillage de ressources et de temps. En simplifiant et en accélérant ces procédures, l’État peut 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’État 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 salue la volonté et les efforts du Gouvernement de réduire substantiellement les charges bureaucratiques pour les entreprises.

La digitalisation des services publics est un levier majeur pour améliorer l’efficacité de l’État comme il est souligné à juste titre dans le commentaire du budget des dépenses du projet de budget 2025 :

*« La digitalisation est en marche de manière inexorable et apporte avec elle son lot de défis et d’opportunités pour notre société et notre économie. Aujourd’hui, la technologie est omniprésente : elle transforme l’économie, facilite nos démarches administratives, nous accompagne à travers les nombreuses tâches de notre vie quotidienne. L’économie du pays et sa compétitivité dépendent aussi de notre capacité à saisir les opportunités liées à un meilleur usage du numérique. »*

En obligeant les différentes administrations et Ministères à se digitaliser, plus particulièrement les administrations fiscales, la Sécurité sociale et le système de santé, l’État peut réduire les coûts de fonctionnement tout en offrant des services de meilleure qualité dans de nombreux domaines

Pour que la fonction publique puisse utiliser efficacement l’intelligence artificielle (IA), plusieurs prérequis doivent être réunis. Il faut mettre en place d’infrastructures informatiques modernes, telles que des serveurs performants, des systèmes de stockage de données sécurisés et des réseaux haut débit. Reposant sur des données de qualité, il est donc crucial pour l’IA que la fonction publique dispose de mécanismes efficaces pour collecter, organiser, sécuriser et anonymiser les données afin de garantir leur accessibilité, leur fiabilité et leur conformité avec les réglementations (notamment la protection des données personnelles). Les agents publics doivent être formés aux technologies de l’IA, à la gestion des outils numériques et à l’interprétation des résultats générés par l’IA. Il est également important d’intégrer des experts en IA et en data science au sein des équipes.

#### ***Optimiser la gestion du personnel***

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’État 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 afin de prendre en compte l’impact de la

numérisation et de la simplification administrative dans le numerus clausus afin de réduire le nombre de fonctionnaires à travers les départs à la retraite non remplacés.

La Chambre des Métiers est bien consciente qu'un État efficient n'est possible qu'avec des agents compétents et qualifiés. Or, le fait qu'un emploi sur deux ait été créé ces dernières années auprès de la fonction publique montre que la politique de recrutement n'est plus soutenable et complètement déphasée avec la réalité vécue par l'économie nationale. 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.

De plus, la mobilité interne des ressources humaines disponibles doit être encouragée afin de permettre une réallocation optimale des compétences au sein des différents services publics. Cela garantirait une meilleure flexibilité et une plus grande agilité dans la gestion du personnel, tout en favorisant l'évolution professionnelle des agents publics et en optimisant l'utilisation des compétences disponibles.

### *Mesurer et augmenter la productivité dans la fonction publique*

De plus, afin de maximiser l'efficacité des services publics, il est primordial de mettre en place des outils de mesure de la productivité dans la fonction publique. Cela pourrait inclure une gestion par objectif, où chaque département ou fonctionnaire serait évalué selon des critères de performance clairement définis. Une telle approche permettrait de mieux cibler les efforts, d'identifier les points d'amélioration et de valoriser les performances individuelles et collectives.

### **2.6. La modernisation de la gestion publique à travers le remplacement d'une logique des moyens par une logique de performance**

La Chambre des Métiers est d'avis que la procédure budgétaire pourrait être largement améliorée à travers une réforme qui permettrait de passer d'une logique des moyens à une logique des résultats. En effet, certaines expériences à l'étranger confirment qu'une telle démarche apportera des avantages certains en termes d'efficacité et de transparence de cette procédure.

Comme dans beaucoup de pays, la procédure budgétaire au Luxembourg est axée sur le volet des dépenses. En effet, l'élaboration du budget de l'État commence par l'émission d'une circulaire budgétaire par le ministre des Finances. Celle-ci comprend des directives de politiques et de techniques budgétaires à observer par les départements ministériels lorsqu'ils réalisent leurs propositions budgétaires. Le rôle des différents membres du Gouvernement à l'intérieur des départements ministériels est d'élaborer des propositions budgétaires cohérentes et coordonnées.

La présentation du budget reflète cette façon de procéder, en ce sens que le budget, tel qu'il est soumis à la Chambre des Députés, classe les articles budgétaires selon une approche administrative, à savoir selon les départements ministériels.

Ce sont partant les moyens (financiers) qui se trouvent au centre d'intérêt, et non pas les objectifs politiques que les ressources y allouées doivent permettre de poursuivre. Or, un certain nombre de pays européens ont réformé leurs procédures budgétaires en inversant cette logique traditionnelle. Un exemple qui illustre cette démarche est la « loi organique relative aux lois de finances » (LOLF) en France<sup>15</sup>. Ce changement de paradigme impliquerait que le budget n'est plus présenté par ministères, comme c'est le cas actuellement au Luxembourg, mais qu'il est structuré par missions, représentant les grandes orientations des politiques publiques.

Chaque mission se déclinerait en un ensemble de programmes qui concourent à la même politique. Il faut souligner que ces missions peuvent avoir un caractère interministériel, tandis que les programmes sont confinés à un ministère particulier.

La stratégie et les objectifs pour chaque programme, ainsi que les résultats auxquels on s'attend, sont définis dans un projet annuel de performance (PAP). Les rapports annuels de performance (RAP)

<sup>15</sup> La Suède est un autre pays ayant adopté cette approche

quant à eux relèvent à travers des indicateurs précis les résultats obtenus et comparent les performances aux objectifs retenus par les PAP.

Or, le bon fonctionnement de ce système, notamment l'évaluation des performances, a rendu nécessaire une réforme de la comptabilité de l'État, en l'occurrence la mise sur pied d'une comptabilité d'analyse des coûts.

L'intérêt de la LOLF réside dans le fait que les décideurs politiques sont contraints de formuler des objectifs avant de se voir allouer des moyens budgétaires.

Selon la Chambre des Métiers une telle procédure présente l'avantage d'inciter les responsables politiques à adopter une approche plus intégrée en abordant des problèmes spécifiques. Un exemple d'une mission concrète pourrait consister dans l'amélioration des transports publics. Alors que cet objectif touche aux compétences de plusieurs ministères, comme celui des transports, des travaux publics et de l'intérieur, les crédits relatifs à cette mission devraient être répartis sur les différents programmes à mettre en œuvre pour atteindre le but affiché.

La LOLF a également rendue plus transparente l'information budgétaire, alors qu'elle englobe 34 missions et 150 programmes comparés à 850 chapitres budgétaires dans la présentation traditionnelle.

La Chambre des Métiers est bien consciente du fait que le passage d'une logique des moyens à une logique des résultats représente un certain bouleversement par rapport à la procédure traditionnelle. Aussi, lui semble-t-il évident que la mise en œuvre d'une telle approche devra se réaliser dans un délai de plusieurs années et qu'il convient de procéder par petits pas, en évaluant à chaque étape les progrès et les revers.

Des travaux scientifiques ont mis en exergue les avantages de la LOLF :

*« Malgré la prudence qu'on peut avoir face à un modèle comme la LOLF, la réforme budgétaire française comporte quand même certaines approches intéressantes pour le Luxembourg. Notamment, une gestion plus flexible des crédits à l'intérieur des ministères qui contribuerait à un accroissement de l'efficacité publique. Il en est de même de la responsabilisation des différents ministres. Le fait de ne pas avoir atteint un objectif de politique budgétaire fixé en aval, est rendu plus transparent et entraîne la nécessité du ministre compétent de se justifier. Ces éléments qui pour l'instant ne sont pas vraiment garantis, augmenteraient de leur part l'efficacité de l'action publique. »*<sup>16</sup>

En tout état de cause, une analyse systématique de l'efficacité des dépenses publiques s'imposerait pour gérer au mieux les deniers publics dans un environnement marqué par des mutations profondes.

Pour ne prendre qu'un exemple, on peut citer celui de la politique sociale dont l'objectif souvent affiché est de réduire les inégalités sociales et la pauvreté. Dans ce domaine, des mesures, même bien pensées, peuvent en fin de compte se révéler sous-optimales pour atteindre le but souhaité. Un article publié en 2023 dans la presse nationale, intitulé « Inégalité et pauvreté », illustre très bien ce point :

*« Aujourd'hui, le système qui a pour ambition de redistribuer surtout aux pauvres, aide dans les faits tout le monde, y compris les riches (pensons par exemple aux prestations familiales). Ceci rend notre système de redistribution certainement très populaire auprès de la majorité de la population, mais lui fait perdre d'autant en efficacité ».*<sup>17</sup>

L'idée serait de mettre à profit la technologie et la science pour mieux cibler les mesures sociales, ce qui aurait l'avantage de libérer des deniers publics pouvant servir à financer d'autres priorités politiques comme la lutte contre le réchauffement climatique. En effet, l'article précité poursuit avec la recommandation suivante : « Grâce aux progrès dans les domaines de la micro-simulation, de la data science et aux nombreux outils d'intelligence artificielle, les politiques peuvent être testées avant leur mise en œuvre. Combiner ces analyses prédictives avec des dispositifs d'évaluation a posteriori de l'efficacité des politiques publiques donne aux décideurs publics les moyens d'améliorer l'efficacité de leurs interventions [...] ».

Un exemple d'un objectif à atteindre est la baisse du taux de risque de pauvreté. Bien que 47 % des dépenses budgétaires sont utilisées pour le budget social, ce taux ne cesse d'augmenter. Afin d'atteindre cet objectif, le Gouvernement devrait veiller à utiliser l'enveloppe budgétaire aussi efficace que

<sup>16</sup> Proposition de loi 6092 de M. Roger Negri, 2010

<sup>17</sup> Lëtzebuurger Land (édition du 16/06/2023). ; « Inégalité et pauvreté » ; Auteurs : Aline Muller & Eugenio Peluso (LISER), Philippe Van Kerm (LISER et Université du Luxembourg) et Vincent Laborde (Université Catholique de Louvain).

possible, par exemple en généralisant la sélectivité sociale au niveau des transferts sociaux ou en augmentant l'enveloppe budgétaire pour acquérir et construire plus de logements abordables. De cette manière le Ministre compétent serait obligé d'arrêter la politique de distribution à l'arrosoir qui plaît certes à un grand nombre de personnes, mais qui n'est totalement inefficace.

## 2.7. Réforme des règles budgétaires européennes

Il paraît évident qu'une accumulation de dettes publiques comme dans le passé récent, et même si des causes exceptionnelles justifient en partie cette progression, n'est pas soutenable à long terme. Ainsi, la marge de manœuvre restante pour juguler les effets d'éventuelles autres crises à venir se rétrécit progressivement.

À côté de la nécessité de garder un coussin d'air pour des événements imprévisibles, il faut garder en tête que le Luxembourg doit faire face à de multiples défis qui se répercuteront sur les finances publiques et qui nécessiteront des moyens budgétaires importants.

En effet, d'après le Conseil national des finances publiques (« CNFP ») : « *sur le long terme, les dépenses futures liées au vieillissement de la population présentent un défi dont il faudra tenir compte à côté des coûts additionnels requis entre autres pour le logement, la transition énergétique, la mobilité et la défense.* ».<sup>18</sup>

La Chambre des Métiers propose donc de doubler la dotation annuelle minimale du fonds souverain intergénérationnel (FSIL) qui s'élève actuellement à 50 millions d'euros. En 2025, la dotation se chiffre à 63 millions d'euros. Ce fonds, qui a été créé en 2014 dispose actuellement un actif de près de 681 millions d'euros soit 0,8% du PIB (au 30.06.2024). La mission du FSIL consiste à réaliser une épargne dont les revenus pourront être utilisés, sous certaines conditions et dans certaines limites, pour contribuer au bien-être des générations futures.

Il faut signaler que le cadre législatif actuellement applicable est en train d'être réformé au niveau européen. Ainsi, la Commission européenne a présenté, en date du 26 avril 2023, des propositions législatives de réforme des règles de gouvernance économique. Selon ces propositions, les règles actuelles basées sur l'objectif budgétaire à moyen terme (« OMT ») et le solde structurel seraient remplacées par un indicateur opérationnel unique ancré sur la soutenabilité de la dette publique, notamment par le biais d'une trajectoire d'ajustement à moyen terme des dépenses publiques primaires (c.-à-d. hors dépenses publiques consacrées au paiement des intérêts de la dette publique). Alors qu'une « trajectoire technique » spécifique sera publiée par la Commission européenne pour les États membres dont le déficit public est supérieur à 3% du PIB ou dont la dette publique est supérieure à 60% du PIB (critères de Maastricht), qui viserait à garantir que la dette suive une tendance baissière plausible ou reste à des niveaux prudents, la Commission publiera uniquement des « informations techniques » pour les États membres dont le déficit public est inférieur à 3% du PIB et la dette publique inférieure à 60% du PIB, ce qui est le cas pour le Luxembourg.

Concernant le Grand-Duché, il semble toutefois clair que pour adresser les défis du futur, il faille assurer une marge de manœuvre budgétaire suffisante. La mise en œuvre de réformes axées sur la soutenabilité sont essentielles pour assurer une gestion efficace et responsable des finances publiques.

Dans le but d'éviter de donner l'impression que les finances publiques disposent d'une marge de manœuvre plus grande qu'en réalité, notamment à moyen terme, il est crucial de maintenir l'OMT et d'introduire des règles budgétaires nationales strictes. Ces règles visent à renforcer la discipline budgétaire et à assurer une gestion prudente des ressources publiques.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers saluait l'introduction d'un montant maximal des dépenses de l'Administration centrale dans le cadre du budget 2024 (Art. 5 du projet de loi de programmation financière pluriannuelle (PLPFP) 2024-2027). Or, la Chambre des Métiers regrette que le plafond des dépenses ait été augmenté sans explications claires de la part du Gouvernement.

Le tableau ci-dessous montre les montants maxima (en millions d'euros) qui augmentent entre 0,6% et 1,4%.

<sup>18</sup> CNFP ; « Evaluation des finances publiques à l'occasion du Programme de stabilité et de croissance pour la période de 2023 à 2027 » (Juin 2023) ; p. 51.



<i>PLPFP</i>	<i>2024</i>	<i>2025</i>	<i>2026</i>	<i>2027</i>
<b>2023-2027</b>	29.361	30.686	31.791	33.027
<b>2024-2028</b>	29.527	30.858	32.228	33.359
<b>Différence</b>	166	172	437	332
<b>En %</b>	0,6%	0,6%	1,4%	1,0%

Source : Projets de budget pour les exercices 2024 et 2025, calculs Chambre des Métiers

Selon la Chambre des Métiers, ces montants n'ont aucun sens si le Gouvernement peut les adapter à sa guise et sans réelle raison. Elle propose de maintenir les plafonds fixés dans le dernier budget afin de montrer que le Gouvernement a réellement la volonté de faire preuve de discipline budgétaire. Les montants ne devraient être ajustés qu'en cas de situation exceptionnelle, comme une crise sanitaire ou économique imprévue.

\*

### 3. CONCLUSIONS

La Chambre des Métiers constate une amélioration des finances publiques prévues pour 2025. Elle regrette toutefois que le solde budgétaire demeure déficitaire à l'horizon 2028. Par ailleurs, elle déplore une allocation des ressources financières de l'État sous-optimale.

Depuis 2020, dans un contexte incertain marqué par des défis géopolitiques, le déclin de la compétitivité européenne, et des pressions budgétaires croissantes, les budgets de l'État ont systématiquement surestimé les déficits. Toutefois, et malgré cette manne financière, les dépenses publiques continuent de croître à un rythme soutenu, limitant ainsi la réduction du déficit budgétaire.

Face à cette hausse des dépenses publiques, la Chambre des Métiers constate une augmentation inattendue des recettes de l'Administration centrale de 2,3 milliards d'euros, soit 9%, par rapport aux prévisions émises en 2023. Si la Chambre des Métiers note avec satisfaction cette évolution positive des recettes, elle regrette que ces recettes supplémentaires ne soient pas prioritairement orientées vers des investissements essentiels pour le pays. Elle s'interroge quant à l'allocation des ressources financières de l'État, majoritairement orientée vers des dépenses de fonctionnement de l'État.

Dans ce contexte, force est de constater qu'au cours des dernières années, un emploi sur deux a été créé dans la fonction publique. Toute en étant conscient qu'un État moderne se construit avec des agents compétents et qualifiés, ce déphasage du secteur public par rapport au secteur privé met en exergue un déséquilibre macroéconomique structurel et fondamental. En effet, les recettes générées par le secteur privé risquent d'être insuffisantes pour garantir à terme le financement de l'organisation de l'État.

D'après le projet de loi budgétaire, les investissements devraient s'élever à 3,9 milliards d'euros en 2025, représentant une hausse de 4,7% par rapport à 2024. Toutefois, l'expérience montre que les investissements prévus ne sont habituellement pas tous réalisés. Ainsi pour l'année 2023, le taux d'exécution budgétaire est de seulement 85% (75% pour les investissements en gros-œuvre et en génie civil). Par conséquent et compte tenu du contexte économique difficile, la Chambre des Métiers préconise que l'État se donne les moyens pour accélérer les investissements publics via les adjudications publiques, indispensable pour stimuler l'activité économique dans le secteur de la construction.

Enfin, la Chambre des Métiers reconnaît les efforts du Gouvernement dans le domaine du logement, avec un investissement de 480 millions d'euros sur la période 2024-2027 pour l'acquisition de VEFA. Elle encourage le Gouvernement à être encore plus ambitieux, en mettant l'accent sur la construction de logements abordables en ayant recours au modèles PPP présentés récemment par le Gouvernement. Ces investissements publics permettent de maintenir l'emploi dans le secteur de la construction et de résoudre à moyen terme la pénurie de logements.

La Chambre des Métiers s'interroge sur la soutenabilité des finances publiques à long terme, mise à mal par l'évolution démographique et le système de pensions. Le vieillissement de la population entraîne une augmentation conséquente des dépenses de Sécurité sociale, avec un nombre de pensionnés croissant de 4,1% contre seulement 1,7% de personnes actives.

Par conséquent, elle juge inévitable des réformes structurelles pouvant se traduire notamment par l'allongement de la durée de cotisation et par une meilleure adaptation des prestations à la situation

financière, ceci afin de préserver l'équité intergénérationnelle et garantir à terme la compétitivité économique du pays. La Chambre des Métiers souligne également l'injustice entre le régime général des retraites et les régimes spéciaux dans la fonction publique.

La Chambre des Métiers insiste sur la nécessité de moderniser la gestion des deniers publics en adoptant une approche axée sur les résultats. Un tel changement de paradigme impliquerait que le budget ne serait plus présenté comme actuellement par ministères. Il serait à structurer par missions, représentant les grandes orientations des politiques publiques. Cette méthode améliorerait aux yeux de la Chambre des Métiers la transparence et l'efficacité des dépenses publiques.

Le soutien aux PME est un élément crucial pour la croissance économique du Luxembourg. Dans cette optique, la Chambre des Métiers insiste sur une réduction conséquente des charges bureaucratiques, notamment par la digitalisation des services publics et à la simplification administrative, ainsi que par des incitations fiscales visant à encourager les investissements dans la transition écologique et digitale.

La Chambre des Métiers appelle par ailleurs à des actions législatives ciblées pour réduire l'absentéisme, qui se traduit par des coûts significatifs pour le système de santé et pour les entreprises. Elle propose notamment l'introduction d'un certificat d'incapacité de travail digitalisé et un calcul des jours de congé sur base des jours de présence.

Enfin la défiscalisation des primes de fin d'année serait de nature à stimuler l'engagement individuel des salariés, et d'améliorer davantage la compétitivité de l'économie.



