

**N° 8444<sup>8</sup>**

**N° 8445<sup>8</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 DE COMMERCE**

(26.11.2024)

**UN PRESENT STABILISE, UN AVENIR A SECURISER**

### **Résumé exécutif**

#### ***Environnement international et européen : des dynamiques hétérogènes***

La croissance mondiale atteindrait 3,2% en 2024, et serait légèrement en hausse, à 3,3% en 2025, grâce à l'assouplissement monétaire et à la vigueur des économies émergentes, mais elle reste inégalement répartie. L'inflation mondiale, après une décade, devrait se situer à 3,6% en 2025, bien que les Etats-Unis et certains pays européens font encore face à une inflation élevée dans les services. Les banques centrales, dont la Banque centrale européenne (BCE) et la Banque du Canada, sont dans une phase de baisse des taux d'intérêt, tandis que d'autres pays, comme la Chine, maintiennent des politiques monétaires expansionnistes.

En Europe, la croissance prévue reste modeste, autour de 0,9% en 2024, avec des disparités marquées entre pays. L'Allemagne peine avec son industrie sous pression, tandis que l'Espagne et le Portugal performant. L'inflation dans les services demeure préoccupante en Europe centrale. Pour 2025, la croissance de 1,5% prévue repose sur une amélioration des revenus réels et des investissements soutenus par un assouplissement monétaire progressif, mais des risques géopolitiques persistent, pouvant notamment affecter les prix de l'énergie.

#### ***Une reprise timide au Luxembourg***

Au Luxembourg, après la récession de 2023, des signes de reprise apparaissent en 2024, avec une légère croissance annuelle de 0,3% du PIB au deuxième trimestre. L'emploi progresse faiblement, tandis que le chômage atteint 5,8%, marqué par une hausse du nombre de diplômés sans emploi. Le secteur immobilier montre un timide redressement, mais le secteur de la construction reste en grande difficulté. Le secteur financier, lui, enregistre une forte croissance, porté par le dynamisme des fonds d'investissement et des assurances vie. L'inflation, elle, ralentit enfin, aidée par la baisse des prix de l'énergie. On peut toutefois s'attendre à un léger rebond en 2025 en raison de l'extinction progressive des mesures de stabilisation des prix de l'électricité.

### *Une meilleure maîtrise des dépenses de l'Administration centrale*

En 2024, les dépenses de l'Administration centrale devraient atteindre 29,5 milliards d'euros, une hausse modérée de 0,6% par rapport aux prévisions du budget 2024, marquant toutefois une progression de 8% par rapport à 2023. Cette croissance est notamment imputée aux mesures pour contrer les hausses des prix énergétiques et l'inflation. **En 2025, les dépenses poursuivent leur augmentation à un rythme plus maîtrisé (+4,5%), en raison notamment de la fin de certaines mesures exceptionnelles. La Chambre de Commerce salue cette gestion budgétaire plus équilibrée.** Les dépenses salariales de la fonction publique augmentent de 6,7% en 2025, une progression elle aussi plus modérée qu'en 2024 (11,7%). Le Gouvernement prévoit en effet de réduire le *numerus clausus* pour les postes publics et d'investir dans la digitalisation de l'Administration, répondant aux attentes de long terme des entreprises et des citoyens. Des orientations que la Chambre de Commerce salue.

**En 2025, les recettes de l'Administration centrale devraient augmenter de 5,2%**, malgré l'impact du paquet fiscal « Entlaaschtungs-Pak ». **Elles progresseraient ainsi plus rapidement que les dépenses, ce qui inverserait donc enfin l'effet ciseaux, dans une logique budgétaire plus vertueuse.** La matérialisation de ces anticipations reste toutefois la grande inconnue actuellement, notamment au regard des évolutions méthodologiques dans la prévision des recettes. Par ailleurs, dans une perspective de gestion budgétaire de moyen-long terme, la Chambre de Commerce rappelle le caractère non-pérenne de certaines recettes, comme les taxes et accises sur les ventes de carburant. En conséquence, la Chambre de Commerce invite le Gouvernement à anticiper dès à présent ces évolutions importantes.

**Sous l'effet de cette inversion de l'effet ciseaux, la prévision de déficit pour 2025 s'améliore à 1,5% du PIB. Entre 2026 et 2028, le déficit continuerait de baisser pour passer sous le milliard dès 2027 et atteindre 667 millions d'euros en 2028.**

### *Administrations de sécurité sociale : il est urgent d'agir*

**En 2025, les dépenses des Administrations de sécurité sociale continueraient d'augmenter à un rythme soutenu (+6,6% par rapport aux prévisions pour 2024). Une tendance qui va se poursuivre dans les années à venir avec une croissance annuelle moyenne de 6% sur la période 2026-2028, en raison principalement du vieillissement démographique**, qui pèse sur les prestations sociales (qui représentent 85% des dépenses totales). Les **recettes** pour 2025 sont attendues à 17,2 milliards d'euros, soit une légère hausse de 1% par rapport aux prévisions antérieures. Ces recettes, principalement tirées des cotisations sociales et des contributions de l'Etat, dépendent largement de la conjoncture économique et de l'emploi. Pour la période 2026-2028, les recettes devraient progresser de 4,7% par an, **un niveau qui reste insuffisant face à l'augmentation des dépenses.**

**Malgré un excédent de 1,17 milliard d'euros en 2023, les Administrations de sécurité sociale seront donc en déficit d'ici 2028, à hauteur de 15 millions d'euros.** Une analyse de sensibilité montre que même avec des variations de croissance de l'emploi, la tendance déficitaire est structurelle. **Ces projections appellent à une révision des politiques pour contrer cette dégradation.**

### *Administrations locales : une situation budgétaire stable*

En 2023, les Administrations locales au Luxembourg ont enregistré un déficit de 0,3% du PIB, et une croissance des dépenses plus rapide que celle des recettes. Cette tendance s'inverse en 2024, où l'augmentation des recettes dépasse celle des dépenses, entraînant une amélioration continue du solde sur les prochaines années. Les révisions méthodologiques dans la planification budgétaire ont conduit à une hausse des prévisions de dépenses et de recettes, affectant le solde. Les soldes prévus pour 2024 et 2025 sont ajustés à la baisse, mais augmentent pour 2026 et 2027.

### *Vers la maîtrise de la dette publique*

**En 2025, les dépenses de l'Administration publique poursuivent leur croissance de 5,8%, tandis qu'une modération est anticipée pour 2026-2028 avec une moyenne de 4,9%. Les recettes, elles, continueraient de croître annuellement de 5%, grâce à une révision positive des prévisions fiscales.**

En 2025, le déficit nominal augmente légèrement à 563 millions d'euros, mais il devrait s'améliorer ensuite. Les prévisions dans le projet de loi de programmation financière pluriannuelle (PLPFP) 2024-2028 montrent des déficits moindres pour 2024-2027 grâce aux recettes réévaluées. Le solde structurel est prévu conforme à l'objectif à moyen terme de +0,0% du PIB jusqu'en 2027, bien qu'un léger écart soit attendu en 2028.

**Conséquence : la dette publique du Luxembourg devrait se stabiliser autour de 27,5% du PIB en 2024-2025 avant de diminuer progressivement à 26% d'ici la fin de la période de planification, restant ainsi sous le seuil de 30% fixé par le Gouvernement.** Toutefois, le coût de la dette augmentera significativement, avec les intérêts passant de 171 millions d'euros en 2024 à 442 millions en 2028, en raison du refinancement à des taux plus élevés que ceux des emprunts précédents. Si cette tendance est positive, elle repose sur un scénario économique favorable. **Un contexte économique moins porteur pourrait compromettre cet équilibre.**

#### *Attention aux aléas conjoncturels*

Le Luxembourg, en tant que petite économie ouverte, reste vulnérable aux chocs externes et aux fluctuations économiques globales. Pour anticiper ces risques, les documents budgétaires proposent une analyse de sensibilité avec quatre scénarii simulant diverses trajectoires économiques. Ces derniers explorent les impacts d'une variation de la croissance du PIB (+/- 0,5 point) et des taux d'intérêt (+/- 100 points de base).

Un ralentissement de la croissance (-0,5 point) affecterait négativement l'emploi et les finances publiques, entraînant un déficit accru et **une hausse de la dette publique, qui atteindrait 28,7% du PIB en 2028.** En revanche, une croissance plus robuste (+0,5 point) améliorerait les finances publiques, avec un solde des Administrations publiques en excédent dès 2027 et une dette réduite à 23,3% du PIB d'ici 2028.

Les variations de taux d'intérêt impacteraient aussi l'économie et les finances : une hausse de 100 points de base aggraverait légèrement le déficit et la dette, tandis qu'une baisse favoriserait la croissance et permettrait un excédent budgétaire à partir de 2027, réduisant ainsi la dette en-dessous des projections de base.

**De manière générale, l'avenir budgétaire du Luxembourg dépendra de la capacité du pays à réenclencher un cercle vertueux : une économie productive génère des recettes fiscales, qui permettent de financer le modèle social.** Il est donc primordial que le pays, qui a perdu du terrain en matière de compétitivité ces dernières années, opère les réformes nécessaires pour retrouver son rang. Ceci alors que les défis se multiplient dans un monde est en pleine transformation. Dans son avis, la Chambre de Commerce analyse donc les grandes transformations qui affectent dès à présent le Luxembourg, et les réponses de ce dernier.

#### *1<sup>ère</sup> tendance : la baisse de la compétitivité et l'attractivité sous pression*

##### *Compétitivité fiscale : un effort à poursuivre*

**La concurrence fiscale mondiale s'intensifie**, avec des réductions du taux d'imposition des sociétés dans de nombreux pays. Avec un taux global d'environ 25%, supérieur à la médiane européenne, le Luxembourg doit impérativement restaurer sa compétitivité fiscale. A ce titre, **la Chambre de Commerce salue la baisse de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) de 17% à 16% pour les grandes entreprises et de 15% à 14% pour les petites.** Elle appelle le Gouvernement à poursuivre cet effort et rappelle qu'à l'échelle internationale, des négociations sont en cours pour instaurer une taxation minimale des entreprises multinationales. Elle estime qu'à l'échelle nationale, les effets de ces évolutions doivent être anticipés. Elle plaide donc **pour l'élaboration d'une feuille de route fiscale pluriannuelle précise**, laquelle offrirait aux entreprises la prévisibilité dont elles ont besoin pour leurs décisions d'investissement.

##### *Coûts de la main-d'œuvre : une réforme attendue*

**Le coût du travail au Luxembourg reste élevé comparé aux pays voisins**, atteignant 53,9 euros/heure contre 41,3 euros/heure en Allemagne, ce qui nuit aux activités fortement dépendantes de la

main-d'œuvre. Les documents budgétaires ne prévoient toutefois pas de mesures. **La Chambre de Commerce plaide pour une réforme de l'indexation des salaires**, en limitant à une seule augmentation par an, avec un mécanisme dégressif pour les hauts salaires, et comme base un panier de consommation durable.

*Coûts de l'énergie : combler le désavantage compétitif*

**La Chambre de Commerce rappelle que les entreprises européennes, en particulier les entreprises industrielles, souffrent d'un désavantage compétitif majeur en matière de coût énergétique**, avec des prix nettement plus élevés qu'aux Etats-Unis. Pour soutenir les entreprises, des réductions sur les coûts de réseau sont nécessaires. **La Chambre de Commerce appelle surtout le Gouvernement à renforcer les capacités de production d'énergies renouvelables**, dans le cadre d'une politique énergétique de long terme. A ce titre, elle regrette le manque de volontarisme du budget en la matière. La ligne budgétaire « Projets d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique – volet national », après avoir progressé de 286% en 2024, va connaître une nouvelle croissance très modeste de 5% en 2025 puis rester quasiment stable jusqu'en 2028. **Pour accélérer le déploiement des énergies renouvelables, il est nécessaire de simplifier les procédures et de mieux soutenir les initiatives communales.**

*Place financière : un signal positif*

**La Chambre de Commerce rappelle qu'il est fondamental de renforcer la compétitivité de la Place financière du Luxembourg**, qui génère près d'un quart de la valeur ajoutée nationale et emploie directement ou indirectement 30% de la main-d'œuvre. Le budget 2025 alloue ainsi 20 millions d'euros supplémentaires pour son développement, soit une augmentation de 235% par rapport à 2024. **La Chambre de Commerce accueille favorablement l'exonération de la taxe d'abonnement pour les ETFs gérés activement, tout en demandant une révision de cette taxe pour améliorer encore l'attractivité de la Place financière.**

*Des zones d'activités au service de la diversification économique*

**La diversification économique constitue une priorité pour le Luxembourg.** Depuis deux décennies, le pays investit dans des secteurs prometteurs comme la logistique, le spatial, la santé, le tourisme et l'économie des données. Toutefois, la Chambre de Commerce regrette le manque de clarté dans la présentation budgétaire des fonds alloués à ces secteurs.

Pour accueillir ces nouvelles activités et stimuler la croissance des activités déjà existantes sur le sol luxembourgeois, l'expansion des zones d'activités économiques est cruciale. Le Luxembourg connaît une pression foncière significative. **En réponse, le budget 2025 prévoit une augmentation de 120% des crédits pour l'acquisition de terrains, totalisant 52 millions d'euros.** La Chambre de Commerce plaide pour une politique volontariste en matière de développement des zones d'activités et une révision des incitations pour les communes afin de faciliter le développement industriel et la reconversion des terrains libérés par l'industrie.

**2ème tendance : l'accroissement démographique**

*Formation initiale : des investissements à saluer*

Le Gouvernement investit massivement dans l'éducation pour répondre à la croissance démographique sans compromettre la qualité de l'enseignement. **Les investissements annuels en éducation passeront de 192 millions d'euros en 2024 à 330 millions en 2028**, représentant 7,09% des dépenses d'investissement totales de l'Etat. Les dépenses courantes en éducation augmentent de manière modérée, avec une gestion efficace visant à contenir la hausse de 4,81% du PIB en 2024 à 4,59% en 2028. La Chambre de Commerce encourage ces efforts.

*Activation de la main-d'œuvre disponible*

Pour réduire le chômage, le Luxembourg doit mobiliser davantage la main-d'œuvre existante. Le Fonds pour l'emploi verra ses dépenses augmenter légèrement, représentant 1,24% du PIB en 2028.

Les actions de formation sont renforcées avec une augmentation de 10% du budget en 2025. **La Chambre de Commerce recommande d'accroître le cofinancement des formations professionnelles, notamment dans les compétences digitales et environnementales, pour répondre aux besoins en compétences.**

*Attraction des talents internationaux : des signaux inquiétants*

**La pénurie de main-d'œuvre reste le défi le plus important pour les entreprises, selon la 2ème édition 2024 du Baromètre de l'Economie.** La croissance de l'emploi frontalier ralentit, particulièrement concernant les travailleurs belges et allemands. La Chambre de Commerce invite le Gouvernement à être particulièrement attentif à cette évolution. Le paquet fiscal « Entlaaschtungs-Pak » propose des mesures pour attirer des talents, avec des allègements fiscaux ciblés et des incitations pour les jeunes salariés et les frontaliers. **Pour améliorer l'attractivité pour les frontaliers, la Chambre de Commerce appuie les investissements dans la mobilité transfrontalière,** y compris des projets de routes et de lignes ferroviaires. Toutefois, elle invite le Gouvernement à veiller à l'avancement opérationnel de ces projets, encore souvent ralentis ou différés.

*Logement : concrétiser les ambitions*

Le Luxembourg a besoin de 6.000 à 7.500 nouveaux logements par an, mais n'en construit que la moitié. En 2024, les mesures de soutien ont encouragé une reprise des transactions. Le projet de budget 2025 introduit une réduction des droits d'enregistrement pour stimuler les ventes. **Une mesure que la Chambre de Commerce salue, bien que l'impact financier de cette mesure reste flou. Les investissements publics dans le logement augmenteront à 386 millions d'euros en 2025, avec une priorité donnée aux logements abordables.** La Chambre de Commerce note toutefois que les moyens budgétaires alloués au Fonds spécial pour le logement abordable dans le cadre de ce PLPFP sont très nettement inférieurs à ceux qui avaient été votés dans le cadre de la loi de programmation financière pluriannuelle (LPFP) précédente. **Cela s'explique en partie par l'incapacité opérationnelle à faire aboutir les projets. La tension qui existe sur le marché du logement au Luxembourg devrait au contraire conduire le Gouvernement à renforcer les moyens opérationnels des acteurs du logement abordable afin que les projets puissent se concrétiser dans les calendriers initialement prévus.**

*Construire la mobilité et l'aménagement du territoire de demain*

Face à l'augmentation du trafic, le Luxembourg investit dans les infrastructures de mobilité, avec un budget atteignant 640 millions d'euros en 2025. La mise en œuvre du Plan national de mobilité inclut le développement du réseau ferroviaire, l'extension des routes et la poursuite du projet de tramway, avec un financement total de 454,8 millions d'euros prévu entre 2024 et 2028. **La Chambre de Commerce salue la prise en compte de la nécessité d'accompagner la croissance démographique d'une amélioration conséquente des infrastructures de mobilité.**

Elle insiste sur l'importance de la coopération avec les pays voisins en matière d'aménagement du territoire et de mobilité. Le Gouvernement souhaite accélérer la mise en place des zones fonctionnelles transfrontalières, renforçant ainsi l'intégration régionale et la vitalité économique du Luxembourg.

**3ème tendance : le vieillissement démographique**

*Un défi majeur de long terme aux effets déjà visibles*

Le Luxembourg fait face à un défi majeur avec le vieillissement de sa population. **D'ici 2070, la part des actifs (15-64 ans) passera de 69,3% à 57,3%, tandis que le ratio d'inactifs/actifs passera de 21,4% à 51%, augmentant la pression sur les finances publiques.** Les dépenses liées au vieillissement (pensions, santé, dépendance) augmenteront de plus de 10 points de pourcentage du PIB d'ici 2070.

**Au niveau de l'assurance pension, les dépenses progressent plus vite que les recettes, créant un effet ciseaux.** La prime de répartition pure, c'est-à-dire le rapport entre les dépenses annuelles et la masse cotisable, atteindrait prévisiblement 24,3% déjà en 2026, ce qui signifie que les cotisations



ne permettront plus de couvrir les dépenses. Les surplus vont considérablement s'étioler et sans réforme, le régime général deviendrait déficitaire en 2033. **Le système actuel, le plus généreux de l'OCDE, n'est pas soutenable à long terme sans réforme.** La Chambre de Commerce recommande d'agir sur les dépenses (notamment par une augmentation de l'âge effectif de départ en retraite) et de maintenir les cotisations pour préserver la compétitivité du Luxembourg.

**Les dépenses de l'assurance dépendance croissent avec l'espérance de vie**, et la contribution de l'Etat pour 2025 atteint 437,5 millions d'euros, en hausse de 9,1%. Le système reste stable à court terme, mais **la Chambre de Commerce préconise de préparer dès maintenant des mesures pour garantir sa pérennité face à une demande croissante.**

**Les dépenses d'assurance maladie-maternité quant à elles augmentent rapidement** (+6,2% par an jusqu'en 2028), dépassant les recettes, qui devraient progresser de 5% annuellement. Un déficit de 46 millions d'euros est attendu dès 2024, et il pourrait atteindre 190 millions d'euros en 2028, menaçant les réserves d'ici 2027. **La Chambre de Commerce recommande une réforme pour garantir un financement durable du système de santé.**

Ajoutant une pression supplémentaire sur l'assurance maladie-maternité, **l'absentéisme a fortement augmenté**, avec un coût direct de 1,178 milliard d'euros en 2023. Les entreprises demandent des mesures pour lutter contre l'absentéisme abusif, telles que des contrôles administratifs et des contre-examens médicaux. La Chambre de Commerce se réjouit que le Gouvernement ait prévu d'ouvrir des discussions pour trouver des solutions à ce problème.

#### *4ème tendance : les transformations environnementales*

##### *Politique environnementale : des engagements concrets*

Le financement des politiques climatiques et environnementales repose principalement sur trois fonds :

- Le Fonds pour la gestion de l'eau : il permettra de débloquer 116,9 millions d'euros en 2025 pour l'assainissement des eaux et la gestion des risques d'inondation, soutenant l'adaptation climatique.
- Le Fonds pour la protection de l'environnement : destiné à la gestion des déchets et à la protection de la nature, il augmentera de 77,7 millions d'euros en 2025 à 83,1 millions d'euros en 2028. La Chambre de Commerce salue la hausse des investissements pour des circuits d'économie circulaire.
- Le Fonds climat et énergie : doté de 447,4 millions d'euros en 2025, il est financé par la taxe CO<sub>2</sub> et soutient les projets de décarbonation. **La Chambre de Commerce salue la poursuite de la politique de subventions à l'électrification des transports, mais alerte sur les effets possibles de la baisse rapide des aides pour l'achat de véhicules électriques, même si elles n'ont pas vocation à être éternelles.**

##### *Décarboner l'industrie sans affecter sa compétitivité*

La décarbonation représente un défi crucial pour le secteur industriel, notamment les industries non-SEQE, qui dépassent leurs quotas d'émissions. **La Chambre de Commerce appelle à répartir équitablement les coûts de la transition énergétique, pour éviter de freiner les efforts de décarbonation par une hausse des coûts pour les entreprises.** Elle recommande également la construction d'infrastructures dédiées et des aides ciblées pour la transition énergétique de l'industrie.

#### *5ème tendance : le virage digital et de l'intelligence artificielle*

##### *Réussir ce virage*

**L'intelligence artificielle (IA) et la digitalisation sont des leviers essentiels pour stimuler la productivité au Luxembourg et renforcer son modèle économique.** Un récent rapport, commandé par Google à Implement Consulting Group, estime que le Luxembourg pourrait espérer six à huit milliards d'euros de PIB en plus par rapport à 2022 (+9%), entre 2028 et 2034, si et seulement si la GenAI est totalement intégrée. Cependant, pour exploiter ce potentiel, la présence suffisante de talents

sera une condition *sine qua non*. Le Luxembourg cherche donc à renforcer son écosystème IA en attirant des talents qualifiés et en lançant des formations comme le BTS « Applied artificial intelligence ».

L'IA est identifiée comme une priorité par les entreprises selon le récent Baromètre de l'Economie. Son intégration reste toutefois un défi. Dès lors, **la Chambre de Commerce salue le lancement du nouveau programme « Fit 4 Digital – AI » et des SME Packages dédiés**. Le développement du financement privé et public doit toutefois être largement développé, afin d'éviter le départ des entreprises innovantes.

**Un véritable cercle vertueux pourrait voir le jour** si, en plus d'aider les entreprises déjà présentes au Luxembourg, le développement de ces outils permettait d'attirer sur le sol luxembourgeois de nouvelles entreprises actives dans le secteur de l'IA, générant ainsi de nouvelles recettes fiscales, et complétant un écosystème en pleine expansion.

#### *Digitaliser l'administration : une priorité*

La digitalisation, bien que déjà amorcée, nécessite d'être renforcée. Les dépenses du Centre des technologies de l'information de l'Etat (CTIE) s'approcheront des 780 millions d'euros entre 2025 et 2028. La mise en œuvre du principe « Once only » pour simplifier les démarches administratives est très attendue, avec un accent sur l'interopérabilité et l'accessibilité pour tous.

La stratégie numérique du Gouvernement inclut également des investissements dans des infrastructures critiques comme les réseaux à haut débit, le « cloud » souverain, et la cybersécurité, dépenses saluées car ces infrastructures sont incontournables pour le développement de l'IA.

#### *6ème tendance : les risques géopolitiques*

*L'effort de défense doit être accompagné d'une stratégie économique et industrielle*

**Le Luxembourg réaffirme son engagement envers l'OTAN en visant une contribution de défense à hauteur de 2% de son revenu national brut (RNB) d'ici 2030.** Cet engagement, soutenu par des investissements accrus, représente un effort notable dans le contexte des tensions géopolitiques. Le budget de défense pour 2025 atteindra 792 millions d'euros, avec une progression jusqu'à 1,461 milliard d'euros en 2030, alimenté principalement par des dépenses en capital.

**Les dépenses se concentreront sur les capacités terrestres**, en particulier pour le bataillon de reconnaissance belgo-luxembourgeois, et les capacités aériennes. La Chambre de Commerce note une baisse des projets spatiaux après le lancement du satellite LUXEOSys et encourage de nouveaux projets pour maximiser les retombées économiques. Les investissements en cyberdéfense augmentent également, répondant aux besoins de sécurité numérique.

La Chambre de Commerce salue la volonté du Gouvernement de créer des synergies entre les investissements de défense et d'autres secteurs économiques, en particulier via des projets à double usage, civil et militaire. **Elle plaide pour une stratégie économique claire pour tirer parti de cet effort de défense, notamment en renforçant l'industrie spatiale, la cyberdéfense, et en mobilisant les capacités de la place financière luxembourgeoise.**

La Chambre de Commerce considère donc que l'augmentation de l'effort de défense luxembourgeois doit être perçu non seulement comme un devoir vis-à-vis de l'OTAN, mais aussi comme **une opportunité de développement économique à long terme.**



**TABLE DES MATIERES**

PARTIE I Résilience économique dans un contexte d'incertitudes	13
1 Perspectives mondiales : croissance et assouplissement monétaire hétérogènes sur fond de tensions géopolitiques	13
2 L'économie européenne en quête d'un nouveau souffle	15
3 Au Luxembourg, les signes d'une lente reprise économique	15
PARTIE II Des évolutions en demi-teinte pour les Administrations publiques	17
1 Administration centrale	17
1.1 Du côté des dépenses	17
1.2 Du côté des recettes	19
1.3 Du côté de l'effet ciseaux	21
1.4 Du côté du solde	21
2 Administrations de sécurité sociale	22
2.1 Du côté des dépenses	22
2.2 Du côté des recettes	24
2.3 Du côté du solde	25
3 Administrations locales	27
4 Administration publique	28
4.1 Du côté des dépenses	28
4.2 Du côté des recettes	29
4.3 Du côté du solde nominal	30
4.4 Du côté du solde structurel	31
5 Dette publique	32
6 Analyse de sensibilité	32
PARTIE III Le Luxembourg face aux grandes transformations	34
1 La baisse de la compétitivité et l'attractivité sous pression	34
1.1 Agir sur la compétitivité-coûts	35
1.2 Renforcer la Place financière et diversifier l'économie	41
1.3 Former et attirer des talents	43
2 L'accroissement démographique	47
2.1 Le défi du logement	48
2.2 Le défi de la mobilité	51
2.3 Le défi de l'aménagement du territoire	54
2.4 Le défi de la coopération transfrontalière	54
3 Le vieillissement démographique	54
3.1 Assurance pension	55
3.2 Assurance dépendance	57
3.3 Assurance maladie-maternité	58
4 Les transformations environnementales	59
4.1 Le Fonds pour la gestion de l'eau	61
4.2 Le Fonds pour la protection de l'environnement	61

4.3 Le Fonds climat et énergie	62
4.4 La décarbonation de l'industrie	64
5 Le virage digital et de l'intelligence artificielle	65
5.1 Au niveau de l'Etat	66
5.2 Au niveau des entreprises	67
6 Les risques géopolitiques	68
6.1 L'engagement vis-à-vis de l'OTAN	68
6.2 L'évolution de l'effort de défense	69
6.3 La nécessité d'élaborer une stratégie économique	71
PARTIE IV Commentaire d'articles	72

\*

### SOMMAIRE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Prévisions macroéconomiques à la base des documents budgétaires	16
Tableau 2 : Evolution pluriannuelle des dépenses de l'Administration centrale	17
Tableau 3 : Part des dépenses de l'Administration centrale dans le PIB	17
Tableau 4 : Evolution pluriannuelle des dépenses de rémunération des salariés	18
Tableau 5 : Evolution pluriannuelle des dépenses de l'Administration centrale selon la LPFP 2023-2027 et le PLPFP 2024-2028	18
Tableau 6 : Déchet fiscal en lien avec l' <i>Entlastungs-Pak</i>	19
Tableau 7 : Evolution pluriannuelle des recettes de l'Administration centrale	20
Tableau 8 : Evolution pluriannuelle des recettes de l'Administration centrale selon la LPFP 2023-2027 et le PLPFP 2024-2028	20
Tableau 9 : Evolution pluriannuelle des dépenses des Administrations de sécurité sociale	23
Tableau 10 : Evolution pluriannuelle des principaux postes de dépenses des Administrations de sécurité sociale	23
Tableau 11 : Evolution pluriannuelle des dépenses des Administrations de sécurité sociale selon la LPFP 2023-2027 et le PLPFP 2024-2028	23
Tableau 12 : Evolution pluriannuelle des recettes des Administrations de sécurité sociale	24
Tableau 13 : Evolution pluriannuelle des principaux postes de recettes des Administrations de sécurité sociale	24
Tableau 14 : Evolution pluriannuelle des recettes des Administrations de sécurité sociale selon la LPFP 2023-2027 et le PLPFP 2024-2028	25
Tableau 15 : Evolution pluriannuelle du solde des Administrations de sécurité sociale	26
Tableau 16 : Evolution pluriannuelle des dépenses, des recettes et du solde des Administrations locales	27

Tableau 17 : Evolution pluriannuelle des agrégats des Administrations locales selon la LPFP 2023-2027 et le PLPFP 2024-2028	28
Tableau 18 : Evolution pluriannuelle des dépenses de l'Administration publique	29
Tableau 19 : Evolution pluriannuelle des dépenses de l'Administration publique selon la LPFP 2023-2027 et le PLPFP 2024-2028	29
Tableau 20 : Evolution pluriannuelle des recettes de l'Administration publique	29
Tableau 21 : Evolution pluriannuelle des recettes de l'Administration publique selon la LPFP 2023-2027 et le PLPFP 2024-2028	30
Tableau 22 : Evolution pluriannuelle du solde structurel et de l'OMT	32
Tableau 23 : Evolution des recettes de la fiscalité des entreprises	36
Tableau 24 : Evolution de la contribution de l'Etat au financement de la Mutualité des employeurs	37
Tableau 25 : Evolution des dépenses du Fonds climat et énergie – Projets d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique	40
Tableau 26 : Evolution des dépenses du Fonds climat et énergie – Mesures internationales	41
Tableau 27 : Evolution des dépenses consacrées au développement de la Place financière	42
Tableau 28 : Recettes de la taxe d'abonnement sur les titres de société	42
Tableau 29 : Investissements directs et indirects de l'Administration centrale dans l'éducation	44
Tableau 30 : Total des dépenses courantes du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	44
Tableau 31 : Evolution des dépenses du Fonds pour l'emploi	45
Tableau 32 : Evolution pluriannuelle des investissements de l'Administration centrale	48
Tableau 33 : Evolution des recettes fiscales issues des droits d'enregistrement	49
Tableau 34 : Investissements directs et indirects de l'Administration centrale dans le logement	50
Tableau 35 : Evolution des dépenses du Fonds spécial pour le logement abordable entre le budget voté pour 2024 et le projet de budget 2025	50
Tableau 36 : Evolution des dépenses ajustées du Fonds spécial pour le logement abordable entre le budget voté pour 2024 et le projet de budget 2025	51
Tableau 37 : Différences entre les dépenses et les dépenses ajustées du Fonds spécial pour le logement abordable	51
Tableau 38 : Part des investissements dans les infrastructures dans les investissements totaux	52

Tableau 39 : Evolution des dépenses du Fonds du rail et du Fonds des routes	53
Tableau 40 : Evolution des crédits d'investissement consacrés à l'extension du réseau de tramway	53
Tableau 41 : Hypothèses selon le rapport 2024 du « Ageing working group »	54
Tableau 42 : Projections des dépenses liées au vieillissement selon le rapport 2024 du « Ageing working group »	55
Tableau 43 : Evolution des contributions de l'Etat à l'assurance pension	55
Tableau 44 : Evolution des contributions de l'Etat à l'assurance dépendance	58
Tableau 45 : Evolution des contributions de l'Etat à l'assurance maladie-maternité	59
Tableau 46 : Evolution des dépenses d'investissement consacrées à l'environnement et au climat	60
Tableau 47 : Evolution des dépenses du PNEC	60
Tableau 48 : Evolution des dépenses du Fonds de la gestion de l'eau entre le budget voté pour 2024 et le projet de budget 2025	61
Tableau 49 : Evolution des dépenses du Fonds pour la protection de l'environnement entre le budget voté pour 2024 et le projet de budget 2025	62
Tableau 50 : Evolution des dépenses du Fonds climat et énergie entre le budget voté pour 2024 et le projet de budget 2025	63
Tableau 51 : Evolution des dépenses du Fonds énergie et climat consacrées à la promotion des véhicules routiers à zéro ou à faibles émission de CO <sub>2</sub>	64
Tableau 52 : Evolution des dépenses de la direction de la Défense et de la Défense nationale	70
Tableau 53 : Evolution des dépenses du Fonds d'équipement militaire par domaine de défense	71

\*

#### SOMMAIRE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 : Variation annuelle des dépenses et des recettes de l'Administration centrale	21
Graphique 2 : Evolution pluriannuelle du solde de l'Administration centrale selon les budgets 2024 et 2025	22
Graphique 3 : Evolution pluriannuelle du solde de l'Administration centrale	22
Graphique 4 : Variation annuelle des dépenses et des recettes des Administrations de sécurité sociale	25
Graphique 5 : Evolution pluriannuelle du solde des Administrations de sécurité sociale selon la LPFP 2023-2027 et le PLPFP 2024-2028	26
Graphique 6 : Evolution pluriannuelle du solde des Administrations de sécurité sociale selon l'analyse de sensibilité	27

Graphique 7 : Evolution pluriannuelle du solde de l'Administration publique et de ses entités	30
Graphique 8 : Evolution pluriannuelle du solde de l'Administration publique selon la LPFP 2023-2027 et le PLPFP 2024-2028	31
Graphique 9 : Evolution pluriannuelle de la dette publique	32
Graphique 10 : Evolution pluriannuelle des agrégats en cas de choc sur la croissance	33
Graphique 11 : Evolution pluriannuelle des agrégats en cas de choc sur les taux d'intérêt	33
Graphique 12 : L'évolution du classement du Luxembourg dans le World Competitiveness Ranking d'IMD	34
Graphique 13 : Evolution de la productivité du travail par heure travaillée au Luxembourg et dans l'Union européenne	34
Graphique 14 : Taux légal de l'impôt sur les bénéfices des sociétés en 2024	35
Graphique 15 : Evolution du coût horaire du travail moyen entre 2008 et 2023	37
Graphique 16 : Evolution de l'écart entre le coût salarial moyen luxembourgeois et celui des pays voisins	38
Graphique 17 : Ecart de prix de l'énergie pour l'industrie	39
Graphique 18 : Evolution du taux de chômage mensuel au Luxembourg	45
Graphique 19 : Evolution annuelle de l'emploi frontalier par nationalité	46
Graphique 20 : Evolution du solde et de la réserve du régime général d'assurance pension entre 2022 et 2070	56
Graphique 21 : Evolution des dépenses du CTIE	65
Graphique 22 : Evolution des dépenses de défense des pays membres de l'OTAN en entre 2014 et 2024	69
Graphique 23 : Projection de l'effort de défense luxembourgeois d'ici 2030	70

\*

## PARTIE I Résilience économique dans un contexte d'incertitudes

### 1 Perspectives mondiales : croissance et assouplissement monétaire hétérogènes sur fond de tensions géopolitiques

**La croissance mondiale devrait atteindre 3,2% cette année selon le Fonds Monétaire International (FMI) et croître de 0,1% supplémentaire en 2025.** Ces perspectives, plus favorables qu'au début de l'année, sont notamment dues à l'assouplissement des politiques monétaires ainsi qu'au dynamisme économique des pays émergents. La répartition de cette croissance demeure, quant à elle, hétérogène.

Suite à la baisse de l'inflation dans la majorité des pays au cours de l'année, les principales banques centrales ont baissé leurs taux directeurs et devraient continuer sur cette trajectoire, mais à des rythmes différents. Les projections de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) montrent que **l'inflation mondiale dans les pays du G20 devrait passer de 5,9% en 2024 à 3,6%<sup>1</sup> en 2025**, avec des niveaux d'inflation plus faibles dans les économies avancées. La Zone euro, par

<sup>1</sup> OCDE, Perspectives économiques, volume 2024, page 12.

exemple, devrait connaître une inflation de 2,3% en 2024, après avoir atteint un pic de 8,4%<sup>2</sup> en 2022. Cependant, ces baisses masquent des disparités importantes entre les pays : si l'inflation des biens est revenue à un niveau plus normal, celle des services reste élevée, dépassant les 6% dans certaines économies d'Europe centrale. Aux États-Unis, l'inflation persiste, avec une hausse des prix des services qui freine le retour à un niveau conforme aux objectifs. En conséquence, la Réserve Fédérale (FED) a maintenu ses taux d'intérêt élevés plus longtemps que prévu et n'a entamé une baisse qu'à la fin de l'été. En revanche, d'autres économies comme la Zone euro, le Canada ou la Chine ont déjà entamé une normalisation de leurs politiques monétaires. **La Banque centrale européenne (BCE) prévoit une stabilisation progressive de ses taux à mesure que les pressions inflationnistes sur les biens et services s'atténuent.** La Banque du Canada a également réduit ses taux pour la première fois depuis leur hausse à 5% en juillet 2023. La Chine, elle, poursuit l'orientation expansionniste de sa politique monétaire, visant à soutenir la consommation, l'investissement et la stabilité du secteur immobilier. La Russie a récemment augmenté ses taux afin de contenir une inflation élevée et persistante.

En termes de **croissance économique**, les États-Unis ont vu leur prévision révisée à la baisse à 2,6% en 2024 et continuent d'afficher les signes d'un ralentissement, en raison notamment de la baisse de la consommation des ménages et de la faiblesse des exportations nettes. L'année prochaine, le FMI estime que la croissance américaine passera sous la barre des 2% pour atteindre 1,9%<sup>3</sup> dans le meilleur scénario. **La Chine, traditionnellement considérée comme le moteur de la croissance mondiale, montre à son tour des signes de faiblesse**, notamment dans son secteur immobilier, qui peine à se redresser. Elle devrait néanmoins conserver une croissance de 5% en 2024, stimulée par une reprise de la consommation intérieure et une hausse des exportations. Cependant, la prévision de croissance chinoise pour 2025 a été révisée à la baisse à 4,5%, reflétant des défis structurels, comme le vieillissement de la population et la baisse de la productivité. D'autres indicateurs inquiètent également les spécialistes, comme la faible rentabilité des entreprises chinoises, largement subventionnées par le Gouvernement. Les projections du FMI prévoient ainsi un ralentissement du PIB chinois qui tomberait à 3,3% d'ici 2029. L'Inde, avec une croissance attendue de 7%, demeure l'une des économies les plus dynamiques, profitant d'investissements publics massifs et d'une consommation privée en expansion, en particulier dans les zones rurales. Cette performance est également tirée par un secteur technologique en plein essor et des investissements massifs dans les infrastructures. En Europe, la reprise reste modeste, avec une prévision de croissance de 0,9% en 2024 dans la Zone euro, tirée principalement par le secteur des services, alors que l'industrie manufacturière continue de souffrir. La reprise dans la Zone euro est attribuée à une augmentation des salaires réels et à des conditions de financement plus favorables à la suite d'un assouplissement progressif de la politique monétaire de la BCE, qui pourrait contribuer à une croissance plus solide en 2025, à 1,5%.

**Le commerce mondial connaît une reprise fragile.** Après une stagnation en 2023, avec un taux de croissance inférieur à 1%, les projections pour 2024 et 2025 prévoient une hausse annuelle d'environ 3,1% puis 3,4%. Ce redressement est en grande partie dû à une augmentation des exportations asiatiques, en particulier dans les technologies. Cette reprise est cependant freinée par une faible performance manufacturière mondiale, exacerbée par les perturbations des chaînes d'approvisionnement, les prix de l'énergie volatiles et l'incertitude géopolitique. L'OCDE met en garde contre un risque de décélération supplémentaire si la reprise en Chine s'avère plus faible que prévu. En effet, la demande intérieure chinoise reste essentielle pour le redressement du commerce international. **Les pays émergents, en particulier ceux d'Asie, continuent de jouer un rôle crucial dans la reprise économique**, avec des taux de croissance presque deux fois plus élevés que ceux des économies avancées.

Alors qu'une reprise économique mondiale plus soutenue est espérée pour 2025, **celle-ci reste tributaire de l'évolution des tensions géopolitiques.** Les conflits en Ukraine et au Moyen-Orient ainsi que les tensions entre la Chine et Taïwan, pourraient impacter les prix de l'énergie à la hausse, et donc les projections en termes d'inflation, ainsi que la fluidité du commerce dans le golfe Persique ou en mer de Chine. De plus, les tensions commerciales entre la Chine, les États-Unis et l'Europe, ajoutent une incertitude supplémentaire aux prévisions, pouvant freiner la croissance du commerce mondial à moyen terme.

<sup>2</sup> OCDE, Perspectives économiques, volume 2024, page 14.

<sup>3</sup> FMI, Mise à jour des perspectives de l'économie mondiale, juillet 2024, page 6.



## 2 L'économie européenne en quête d'un nouveau souffle

La situation économique européenne en 2024 est caractérisée par une reprise de la croissance hétérogène entre pays. Le FMI table sur une projection de croissance à 0,9% dans la Zone euro, tandis que l'OCDE se montre moins optimiste et estime une croissance de 0,7%. Les documents budgétaires, eux, tablent sur une croissance de 0,8%, estimation issue de Oxford Economics. Un chiffre légèrement plus élevé que le taux de 0,5% de croissance de la Zone euro en 2023, grâce notamment à la baisse de l'inflation et au dynamisme du marché du travail européen, soutenant les revenus réels et la consommation des ménages<sup>4</sup>.

Cette reprise économique reste plus timide dans certains pays comme l'Allemagne, en récession en 2023, et qui ne devrait pas dépasser 0,2% de croissance en 2024. Le pays est victime de la **perte de compétitivité de son industrie**, qui a vu son niveau de production décliner encore cette année, en raison de taux d'intérêt élevés, d'une chute de la demande internationale et du prix élevé de l'énergie. En France, la croissance devrait ralentir et s'établir entre 0,7% et 0,9% selon, respectivement, l'OCDE et le FMI, du fait notamment de conditions de financement restrictives ayant pesé sur l'investissement et la consommation, et d'une baisse des exportations. D'autres pays affichent cependant une dynamique plus positive : l'Espagne et le Portugal enregistrent une croissance plus soutenue, estimée à, respectivement, 2,9% et 1,6% en 2024 selon le FMI, tirée notamment par les secteurs des services et du tourisme.

Si les prix de l'énergie se sont stabilisés, offrant un répit aux entreprises européennes en réduisant les coûts d'exploitation dans plusieurs secteurs, cette accalmie n'a pas suffi à endiguer complètement l'inflation, notamment dans les services, où les coûts salariaux représentent une part importante des charges. En 2025, la croissance des salaires devrait fléchir, à mesure que les goulets d'étranglement dans les services se réduisent, ce qui devrait porter l'inflation sous-jacente à 2% environ mi-2025 selon l'OCDE.

Alors que **les politiques monétaires s'assouplissent peu à peu, les politiques budgétaires tendent à devenir plus restrictives** en 2024. De nombreux pays européens doivent reconstituer leurs marges de manœuvre budgétaires, après les dépenses importantes engagées en réponse à la pandémie et à la crise énergétique. De plus, les pays doivent engager des réformes structurelles visant à améliorer l'efficacité des dépenses publiques pour assurer leur viabilité, indispensables pour faire face aux dépenses liées au vieillissement de la population et à la transition climatique et digitale.

L'économie européenne montre donc des signes de faiblesse, notamment en raison des divergences économiques et structurelles entre pays, de l'inflation persistante dans les services et d'une industrie souffrant de prix de l'énergie élevés et d'une guerre commerciale menée par la Chine et les Etats-Unis. **Les disparités structurelles des pays européens et la perte de compétitivité de son industrie posent des défis importants pour la stabilité et la résilience à long terme de la Zone euro.**

En termes de perspectives, l'OCDE et le FMI s'accordent sur une reprise de la croissance l'année prochaine, avec un taux de 1,5% en 2025. A moyen terme, la consommation privée devrait se renforcer, stimulée par une progression des revenus réels dans un contexte de recul de l'inflation. Les investissements devraient augmenter grâce à des conditions de financement plus favorables, soutenues par un assouplissement progressif des politiques monétaires. La réduction des taux d'intérêt mi-2024 et l'amélioration des perspectives de demande permettront un redressement modéré de l'investissement privé. Cependant, les risques de dégradation par rapport aux projections subsistent. **Une nouvelle escalade des tensions géopolitiques pourrait entraîner une nouvelle hausse des prix de l'énergie, relancer l'inflation en Europe et affaiblir la demande** en provenance des principaux partenaires commerciaux de la Zone euro.

## 3 Au Luxembourg, les signes d'une lente reprise économique

En 2024, l'économie luxembourgeoise a montré des signes de reprise, et ce après 6 trimestres consécutifs de baisse annuelle. A la fin du 1<sup>er</sup> semestre, l'acquis de **croissance** pour l'économie dans son ensemble s'est établi à 0,7%. Afin d'arriver à la prévision de 1,5% à la base des documents budgétaires comme le montre le tableau 1, une poursuite de la reprise s'avère nécessaire. 2025 serait marquée par un rebond, mais moins prononcé qu'annoncé encore dans la note de conjoncture 1-24 du STATEC

<sup>4</sup> Direction générale du Trésor française, N°349, Septembre 2024, page 4.

(+3,0%), puisqu'il serait de +2,7%. Selon l'exposé des motifs du projet de budget 2025, « [l]a révision n'est pas due à des facteurs spécifiques, mais liée à la dégradation générale des perspectives d'évolution à moyen terme ».

En effet, en ce qui concerne l'**emploi salarié**, il a connu une croissance des plus modestes de 0,9% entre juillet 2023 et juillet 2024. Sur l'ensemble de l'année, la hausse devrait se situer autour de ce même montant de 0,9%. Pour 2025, l'estimation de croissance de l'emploi salarié a également été revue à la baisse par rapport au projet de budget pour 2024 : 1,5% contre 2,1%. Le **taux de chômage** devrait s'établir à 5,9% en 2024, avec une augmentation notable de 19,4% du nombre de demandeurs d'emploi titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur en un an. Il atteindrait 6% en 2025.

Tableau 1 : Prévisions macroéconomiques à la base des documents budgétaires

	1995-2023	2023	2024	2025	2026	2027	2028
				<i>Évolution en % (ou spécifié différemment)</i>			
PIB (en vol.)	3,0	-1,1	1,5	2,7	2,0	3,2	3,0
Emploi total intérieur	3,1	2,2	0,9	1,5	1,6	2,2	2,5
Taux de chômage (% de la pop. active, déf. ADEM)	4,6	5,2	5,9	6,0	6,1	5,8	5,6
Indice des prix à la consommation (IPCN)	2,1	3,7	2,3	2,6	1,7	1,5	1,8

Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2025.

En 2024, le *secteur industriel* enregistre une baisse de 1,5% de l'emploi sur base annuelle. Par ailleurs, l'indicateur de confiance qui avait atteint un niveau bas en juin 2023, montre des signes de légère amélioration. Il demeure toutefois instable, avec une forte baisse en juillet suivie d'une remontée en septembre. Les perspectives de production, particulièrement dans les secteurs de la métallurgie et des produits métalliques, restent fortement volatiles et reculent au troisième trimestre de l'année.

Le *secteur immobilier*, qui avait fortement souffert de la hausse des taux d'intérêt et qui a encore vu les prix de vente des logements baisser de 0,7% au premier trimestre 2024, a connu un léger regain de 1% au deuxième trimestre, marquant une première hausse depuis fin 2022, principalement grâce aux ventes d'appartements. Les prix restent inférieurs de 8,3% par rapport à l'année dernière et de 15,5% par rapport au pic du troisième trimestre 2022. Le nombre de transactions immobilières a augmenté de 26% sur l'année, soutenu par la baisse des prix, et la vente de biens anciens selon le STATEC.

Toutefois, le *secteur de la construction* est toujours à la peine, conséquence directe du ralentissement du marché immobilier. Au deuxième trimestre 2024, l'emploi dans la construction a baissé de 1,6%, soit 760 salariés, poursuivant une tendance de repli similaire aux deux trimestres précédents.

A l'inverse, le *secteur financier* luxembourgeois a connu un rebond notable en 2024, enregistrant une croissance de 3,1% en valeur et de 0,2% en volume au deuxième trimestre. Les sociétés financières ont profité de l'augmentation des actifs liés aux fonds d'investissement et des primes d'assurance vie, qui ont augmenté de 35% sur un an. Les résultats des banques ont connu une hausse de 25% sur un an, soutenus par l'augmentation des commissions, malgré une modeste progression des marges d'intérêt de 2% sur un an, contrastant avec une croissance à deux chiffres enregistrée pendant dix trimestres consécutifs, selon le STATEC.

Enfin, les **indicateurs de confiance des ménages** au Luxembourg demeurent toujours négatifs depuis décembre 2021, mais stables, laissant présager des intentions d'épargne élevées. En septembre, l'inflation a reculé de 0,4 point et atteint 1,3%, principalement grâce à la baisse des prix de l'énergie, tandis que les services continuent d'être affectés par l'inflation.

## PARTIE II Des évolutions en demi-teinte pour les Administrations publiques

### 1 Administration centrale

#### 1.1 Du côté des dépenses

D'après le projet de budget 2025, les dépenses totales de l'Administration centrale s'élèveraient en **2024** à 29.527 millions d'euros, à peine 166 millions d'euros de plus que le montant de 29.361 millions d'euros budgétisé lors de l'exercice du mois de mars 2024, soit une hausse de 0,6%. C'est toutefois une progression de plus de 8% qui est enregistrée par rapport à 2023, en raison notamment des mesures qui ont été prises pour lutter contre les effets de la hausse des prix énergétiques et de l'inflation pour les ménages et les entreprises.

En **2025**, en atteignant les 30,9 milliards d'euros (soit 36,1% du PIB), les dépenses poursuivent certes leur croissance, tant par rapport aux prévisions pour 2024 (+4,5%), établies dans ce projet de budget 2025, que par rapport au budget voté pour l'année 2024 (+5,2%), mais à un rythme nettement inférieur à celui enregistré au cours des années 2023 (+11,3%) et 2024 (au-delà des 8%). Ce taux de croissance moindre est notamment dû à l'arrêt de la plupart des mesures destinées à limiter l'impact de la pression inflationniste. Pour rappel, la moyenne historique (1995-2023) de l'évolution annuelle des dépenses de l'Administration centrale est de 6,7%. Une rupture bienvenue, qu'il faut à présent concrétiser.

Tableau 2 : Evolution pluriannuelle des dépenses de l'Administration centrale  
En millions d'euros et taux de progression en pourcentage

2023	2024		2025		2026	2027	2028
compte prévisionnel	budget voté	prévisions	prévisions		prévisions	prévisions	prévisions
27 187	29 361	29 527	30 858		32 228	33 359	35 146
			par rapport à 2024 budget voté	par rapport à 2024 prévisions			
11,3%	8,0%	8,6%	5,2%	4,5%	4,4%	3,5%	5,4%

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2025 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Un changement de cap **à partir de 2025** salué par la Chambre de Commerce qui alerte depuis de nombreuses années sur la croissance (très) soutenue des dépenses de l'Administration centrale, qui dépasse celle du PIB, et ce même en dehors de périodes de crise qui demandent une intervention accrue de l'Etat.

Tableau 3 : Part des dépenses de l'Administration centrale dans le PIB  
En millions d'euros et pourcentage du PIB

	2015	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Dépenses de l'Administration centrale	15 658	27 187	29 527	30 858	32 228	33 359	35 146
En % du PIB	31,1%	34,3%	36,1%	35,6%	35,3%	34,8%	34,7%

Sources : STATEC, Comptabilité nationale ; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2025 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

En outre, le caractère rigide et difficilement réversible d'une grande partie de ces dépenses est mis en évidence de façon récurrente par la Chambre de Commerce. Ainsi, à titre d'exemple, le nombre d'équivalent temps plein (ETP) dans la fonction publique au niveau de l'Etat central a progressé de 46% entre 2015 et 2023, alors que la croissance démographique était limitée à 16,5% et la croissance du PIB à 18%. Pour 2025, le Gouvernement a fixé le *numerus clausus* à 1.350 ETP, contre 1.500 en

2024. C'est un premier pas louable, d'autant plus que dans son discours prononcé devant la Chambre des Députés au moment du dépôt du budget, le Ministre des Finances a annoncé que ces mesures de maîtrise des dépenses de personnel seraient accompagnées d'investissements importants dans la digitalisation et la simplification de l'Administration. Des évolutions que les ménages et les entreprises attendent depuis longtemps.

Car cette croissance des effectifs induit une augmentation importante de la masse salariale. Alors que le poste « Rémunération des salariés » devrait enregistrer une hausse de 11,7% en 2024, cette évolution connaît une première décélération dès 2025 (+6,7%, soit +477 millions d'euros) et un franc ralentissement en 2026, avec à peine 3,9%, loin des croissances des dernières années. Malgré ces ambitieuses prévisions, la part de ce poste resterait quant à elle relativement stable en comparaison du PIB (autour des 8,5%) et de l'ensemble des dépenses de l'Administration centrale (autour de 24,5%).

*Tableau 4 : Evolution pluriannuelle des dépenses de rémunération des salariés  
En millions d'euros, en pourcentage du PIB  
et en pourcentage des dépenses de l'Administration centrale*

	2015	2023	2024	2025	2026	2027	2028
<b>Rémunération des salariés</b>	3 216	6 333	7 072	7 549	7 845	8 206	8 589
<i>Variation</i>			11,7%	6,7%	3,9%	4,6%	4,7%
<b>En % du PIB</b>	6,4%	8,0%	8,6%	8,7%	8,6%	8,6%	8,5%
<b>En % des dépenses de l'Administration centrale</b>	20,5%	23,3%	24,0%	24,5%	24,3%	24,6%	24,4%

Sources : STATEC, Comptabilité nationale ; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2025 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Sur l'horizon couvert par le projet de loi de programmation financière pluriannuelle (PLPFP), c'est-à-dire les trois années allant de **2026 à 2028**, la progression des dépenses totales de l'Administration centrale devrait atteindre une moyenne annuelle de 4,4%. Sachant que le taux de progression moyen des dépenses au cours des 10 dernières années (entre 2014 et 2023) était de 6,4%, il s'agit d'un objectif ambitieux. Il est en effet devenu assez commun que les prévisions soient revues à la hausse à travers les lois de programmation financière pluriannuelle successives. Cet exercice n'échappe pas à la règle par rapport à la loi de programmation financière pluriannuelle (LPFP) 2023-2027, même s'il faut reconnaître que les variations sont faibles, et de moindre ampleur que dans le passé. De telles adaptations dans les années à venir ne sont toutefois pas à exclure, de l'aveu même des auteurs pour qui « [...] des perspectives économiques incertaines [nécessitent] une prudence et un suivi rigoureux de l'exécution budgétaire ».

*Tableau 5 : Evolution pluriannuelle des dépenses de l'Administration centrale  
selon la LPFP 2023-2027 et le PLPFP 2024-2028  
En millions d'euros et taux de progression en pourcentage*

<i>Administration centrale</i>	2024		2025		2026		2027		2028
	<i>LPFP 23-27</i>	<i>PLPFP 24-28</i>	<i>LPFP 23-27</i>	<i>PLPFP 24-28</i>	<i>LPFP 23-27</i>	<i>PLPFP 24-28</i>	<i>LPFP 23-27</i>	<i>PLPFP 24-28</i>	<i>PLPFP 24-28</i>
Dépenses	29 361	29 527	30 686	30 858	31 791	32 228	33 027	33 359	35 146
variations budget 2024-2025		+0,6%		+0,6%		+1,4%		+1,0%	

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028.

Cette évolution pluriannuelle des dépenses est d'autant plus soumise aux incertitudes que le Gouvernement a présenté en juillet 2024 un « Entlastungs-Pak », à savoir un paquet fiscal comprenant 16 mesures visant à renforcer le pouvoir d'achat et la compétitivité. Le « déchet fiscal » estimé s'élève à 421 millions d'euros en 2025 et devrait atteindre 536 millions d'euros en 2028. De l'exactitude de ces montants dépendra donc également la réalisation des prévisions pluriannuelles des dépenses.

Tableau 6 : Déchet fiscal en lien avec l'Entlaaschtungs-Pak  
En millions d'euros

« Entlaaschtungs-Pak »	2025	2026	2027	2028
Adaptation supplémentaire du barème d'imposition de 2,5 tranches indiciaires	225	275	300	300
Adaptation au niveau de la classe d'impôt 1a	55	70	75	75
Adaptation du crédit d'impôt salaire social minimum (CISSM) et introduction d'un crédit d'impôt heures supplémentaires (CIHS)	20	20	20	20
Augmentation du crédit d'impôt monoparental (CIM) et augmentation des abattements pour charges extraordinaires en raison des enfants ne faisant pas partie du ménage	2	7	7	7
Adaptation des primes : prime participative, régime des impatriés, prime jeune salarié	23	23	23	23
Réduction de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC)	56	63	70	70
Augmentation de la déductibilité des intérêts pour l'année de la fixation de la valeur locative et la suivante	40	40	40	41
<b>Total</b>	<b>421</b>	<b>498</b>	<b>535</b>	<b>536</b>

Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2025.

A ce pack, s'ajoutent les mesures mises en place par le Gouvernement afin de répondre à la crise de la construction et du logement, qui comprennent notamment un vaste programme d'acquisition de logements, pour lequel un investissement pouvant atteindre presque un demi-milliard d'euros sera mobilisé d'ici 2027.

### 1.2 Du côté des recettes

En **2024**, d'après le projet de budget 2025, les recettes totales de l'Administration centrale atteindraient 28.106 millions d'euros (34,3% du PIB), soit 655 millions d'euros de plus que le montant voté, de 27.451 millions d'euros, une hausse de 2,4%.

Cette évolution positive est tirée par la croissance des revenus des impôts courants sur le revenu et le patrimoine (+10,8%) ainsi que par les impôts sur la production et les importations (+8,8%). Selon les auteurs du budget 2025, ces impôts ont bénéficié du regain de l'activité économique (+155 millions d'euros pour les impôts retenus sur les traitements et salaires ; +56 millions d'euros pour la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés ; +121 millions d'euros pour la taxe de la valeur ajoutée) et d'une surperformance de l'impôt sur le revenu des collectivités (+17%, soit +450 millions d'euros) due à des soldes d'impôts d'années antérieures.

En **2025**, les recettes devraient poursuivre leur progression et atteindre 29.570 millions d'euros, soit une hausse de 7,7% par rapport au budget voté pour l'année 2024.

Les prévisions en termes de recettes pour l'année 2024 ayant toutefois été revues à la hausse, une croissance plus modérée de 5,2% est attendue. Ces substantiels 1.464 millions d'euros de recettes supplémentaires proviendraient notamment d'une progression importante du rendement des impôts sur la production et les importations de +823 millions d'euros (+8,5%). Les impôts sur le revenu et le patrimoine connaîtraient eux une hausse de 570 millions d'euros, soit +4% en 2025, et ce malgré le déchet fiscal découlant des mesures fiscales du « Entlaaschtungs-Pak ».

Tableau 7 : Evolution pluriannuelle des recettes de l'Administration centrale  
En millions d'euros et taux de progression en pourcentage

2023	2024		2025		2026	2027	2028
compte prévisionnel	budget voté	prévisions	prévisions		prévisions	prévisions	prévisions
25 726	27 451	28 106	29 570		31 145	32 675	34 478
			par rapport à 2024 budget voté	par rapport à 2024 prévisions			
8,6%	6,7%	9,3%	7,7%	5,2%	5,3%	4,9%	5,5%

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2025 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

La matérialisation de ces anticipations reste toutefois la grande inconnue actuellement. En effet, comme précisé par les auteurs, « [i]l ne faut toutefois pas négliger les incertitudes entourant plus généralement les prévisions fiscales dans le cas d'une petite économie ouverte, surtout dans le cas des prévisions des recettes des impôts sur les bénéfices des sociétés dans le contexte de l'application de l'imposition minimale (Pilier 2) et au vu de la forte concentration et des comportements imprévisibles des contribuables ». Ils ajoutent qu'« [...] une révision à la hausse structurelle [...] a été réalisée par rapport au Budget 2024 afin de tenir compte d'une part, de l'effet de base induit par les performances désormais prévues pour 2024 et d'autre part, pour réduire davantage le risque de sous-estimations à l'avenir »<sup>5</sup>. Cela signifie-t-il qu'il existe une certaine rupture de série au niveau des données fiscales ? Dans tous les cas, les prévisions concernant le rendement de l'impôt sur le revenu des collectivités sont particulièrement interpellantes sachant qu'entre le budget voté pour 2024 et les prévisions pour 2025 c'est une hausse de plus de 19% qui est anticipée.

La Chambre de Commerce rappelle en outre le caractère non-pérenne de certaines recettes, comme les taxes et accises sur les ventes de tabac et de carburant, lesquelles représentent 7,6% du total des recettes de l'Administration centrale au projet de budget 2025. En effet, la transition vers la voiture électrique, déjà largement engagée au Luxembourg, va irrémédiablement entraîner une diminution très importante des volumes de carburant vendus dans le pays, ce qui amoindrira d'autant les recettes fiscales correspondantes. D'après les dernières estimations, à l'horizon 2030, entre 40 et 50% du parc automobile luxembourgeois serait composé de véhicules électriques. Concernant les ventes de tabac, les efforts entrepris par les acteurs de la Santé pour en diminuer la consommation pourraient également conduire à une perte de recettes fiscales dans les prochaines années. En conséquence, la Chambre de Commerce invite le Gouvernement à anticiper dès à présent ces évolutions importantes.

S'agissant de l'évolution des recettes totales de l'Administration centrale escomptée au cours de la période **2026-2028**, ces dernières progresseraient, en moyenne, de 5,3% l'an, ce qui reste ambitieux.

Les différences entre les prévisions émanant de la LPFP 2023-2027 et celles du PLPFP 2024-2028 sont de l'ordre de 2,5% pour les années 2024 à 2026, et de 3% en 2027.

Tableau 8 : Evolution pluriannuelle des recettes de l'Administration centrale  
selon la LPFP 2023-2027 et le PLPFP 2024-2028  
En millions d'euros et taux de progression en pourcentage

Administration centrale	2024		2025		2026		2027		2028
	LPFP 23-27	PLPFP 24-28	LPFP 23-27	PLPFP 24-28	LPFP 23-27	PLPFP 24-28	LPFP 23-27	PLPFP 24-28	PLPFP 24-28
En millions									
Recettes	27 451	28 106	28 876	29 570	30 354	31 145	31 734	32 675	34 478
variations budget 2024-2025		+2,4%		+2,4%		+2,6%		+3,0%	

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028.

<sup>5</sup> Passages soulignés ajoutés par la Chambre de Commerce.

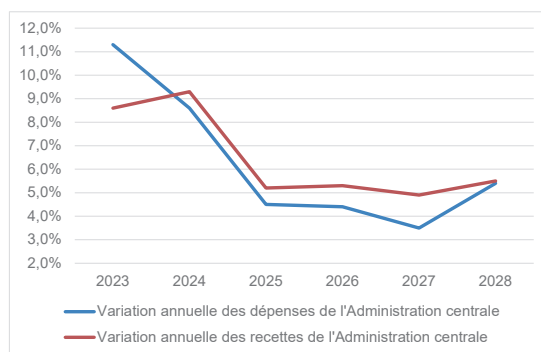


### 1.3 Du côté de l'effet ciseaux

C'était une volonté affichée du nouveau Gouvernement : inverser l'effet ciseaux persistant depuis 2022, c'est-à-dire la variation annuelle des dépenses plus rapide que celle des recettes, qui creuse le déficit budgétaire. Et à la condition que les prévisions se concrétisent, cette intention devrait se matérialiser dès 2024, la progression des recettes étant supérieure (+2.380 millions d'euros, soit +9,3%) à celle des dépenses (+2.340 millions d'euros, soit +8,6%).

Et cette tendance devrait se poursuivre sur tout l'horizon du PLPFP, c'est-à-dire jusqu'en 2028. Il faut saluer ici le sens des responsabilités dont fait preuve le Gouvernement.

*Graphique 1 : Variation annuelle des dépenses et des recettes de l'Administration centrale  
Taux de progression en pourcentage*



	2023	2024	2025	2026	2027	2028
<b>Variation annuelle des dépenses de l'Administration centrale</b>	11,3%	8,6%	4,5%	4,4%	3,5%	5,4%
<b>Variation annuelle des recettes de l'Administration centrale</b>	8,6%	9,3%	5,2%	5,3%	4,9%	5,5%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028.

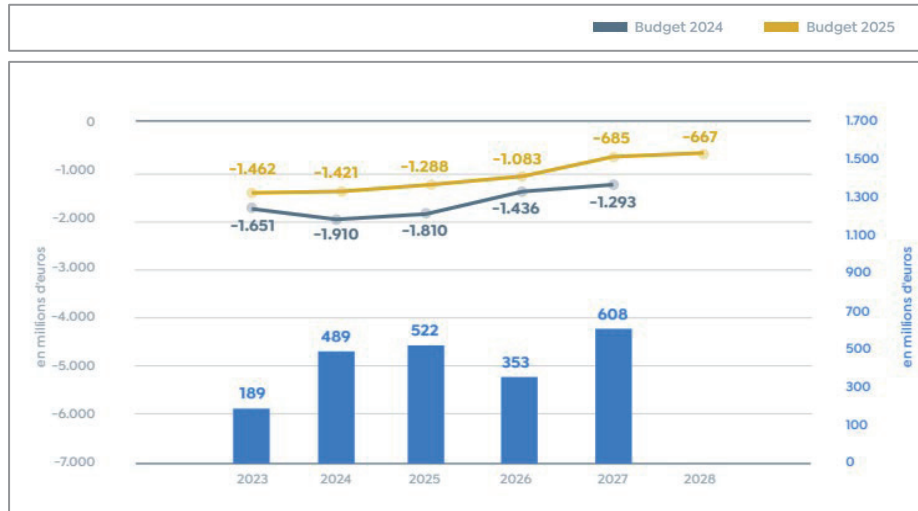
### 1.4 Du côté du solde

A la faveur des tendances précitées, les déficits de l'Administration centrale anticipés par le PLPFP 2024-2028 seront moindres qu'escomptés dans le budget voté pour 2024, sur tout l'horizon temporel, comme le montre le graphique 2.

Budgétisé à un niveau de -1.910 millions d'euros (-2,3% du PIB), le solde pour l'année **2024** ne devrait atteindre « que » -1.421 millions d'euros (-1,7% du PIB), soit une amélioration substantielle de 489 millions d'euros. En **2025**, cette tendance se poursuit, le solde anticipé passant de -1.810 millions d'euros (-2,0% du PIB) selon le projet de budget 2024 à -1.288 millions d'euros (-1,5% du PIB) selon les prévisions les plus récentes.

Soit une amélioration cumulée de presque 2 milliards d'euros sur 4 ans.

Graphique 2 : Evolution pluriannuelle du solde de l'Administration centrale selon les budgets 2024 et 2025  
En millions d'euros



Source : Document distribué lors du discours de Gilles Roth devant la Chambre des Députés, le 9 octobre 2024. Remarque : Les bâtons bleus représentent la différence entre les prévisions.

Entre **2026 et 2028**, la situation financière de l'Administration centrale devrait continuer à aller en s'améliorant, le déficit déclinant chaque année au cours de la période sous revue et repassant sous la barre symbolique du milliard de déficit dès 2027 pour atterrir à 667 millions en 2028.

Graphique 3 : Evolution pluriannuelle du solde de l'Administration centrale  
En millions d'euros et en pourcentage du PIB

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
en millions EUR	-1 462	-1 421	-1 288	-1 083	-685	-667
en % du PIB	-1,8%	-1,7%	-1,5%	-1,2%	-0,7%	-0,7%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028.

## 2 Administrations de sécurité sociale

### 2.1 Du côté des dépenses

D'après le projet de budget 2025, les dépenses des Administrations de sécurité sociale s'élèveraient à 16.312 millions d'euros en **2024**, soit une légère progression de 0,5% (+75 millions d'euros) par rapport au montant budgétisé de 16.237 millions d'euros. En **2025**, les dépenses devraient poursuivre leur tendance haussière, à un rythme soutenu, et ce malgré l'envolée des niveaux de dépenses des années antérieures. Les dépenses totales des Administrations de sécurité sociale devraient, selon le PLPFP, augmenter de 6% l'an en moyenne sur la période **2026-2028**, ce qui s'avère équivalent à la moyenne historique des 10 dernières années.

*Tableau 9 : Evolution pluriannuelle des dépenses  
des Administrations de sécurité sociale  
En millions d'euros et taux de progression en pourcentage*

2023	2024		2025		2026	2027	2028
compte prévisionnel	budget voté	prévisions	prévisions		prévisions	prévisions	prévisions
15 104	16 237	16 312	17 394		18 436	19 515	20 744
			<i>par rapport à 2024 budget voté</i>	<i>par rapport à 2024 prévisions</i>			
8,3%	7,5%	8,0%	7,1%	6,6%	6,0%	5,9%	6,3%

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2025 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Environ 85% des dépenses sont des prestations sociales en espèces et en nature, et de leur évolution dépend donc également la croissance des dépenses totales. Le vieillissement démographique aura donc un impact important dans les années à venir. La Chambre de Commerce reviendra sur cette thématique dans sa partie 3.

*Tableau 10 : Evolution pluriannuelle des principaux postes  
de dépenses des Administrations de sécurité sociale  
En millions d'euros et taux de progression en pourcentage*

		2023	2024	2025	2026	2027	2028
<b>Dépenses totales</b>	<b>en millions EUR</b>	<b>15 104</b>	<b>16 312</b>	<b>17 394</b>	<b>18 436</b>	<b>19 515</b>	<b>20 744</b>
	en % de croissance	8,3%	8,0%	6,6%	6,0%	5,9%	6,3%
<b>Prestations sociales en espèces</b>	<b>en millions EUR</b>	<b>10 540</b>	<b>11 363</b>	<b>12 114</b>	<b>12 904</b>	<b>13 599</b>	<b>14 397</b>
	en % de croissance	9,3%	7,8%	6,6%	6,5%	5,4%	5,9%
Prestations sociales en nature	<b>en millions EUR</b>	<b>2 184</b>	<b>2 491</b>	<b>2 662</b>	<b>2 828</b>	<b>3 021</b>	<b>3 183</b>
	en % de croissance	1,6%	14,1%	6,9%	6,2%	6,0%	5,4%
<b>Ensemble des prestations sociales</b>	<b>en millions EUR</b>	<b>12 724</b>	<b>13 854</b>	<b>14 776</b>	<b>15 732</b>	<b>16 620</b>	<b>17 580</b>
	en % des dépenses	84,2%	84,9%	84,9%	85,3%	85,2%	84,7%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Les prévisions des dépenses n'ont que très marginalement évolué entre la LPFP 2023-2027 et le PLPFP de 2024-2028.

*Tableau 11 : Evolution pluriannuelle des dépenses des Administrations  
de sécurité sociale selon la LPFP 2023-2027 et le PLPFP 2024-2028  
En millions d'euros et taux de progression en pourcentage*

<i>Sécurité sociale</i>	2024		2025		2026		2027		2028
	<i>LPFP 23-27</i>	<i>PLPFP 24-28</i>	<i>LPFP 23-27</i>	<i>PLPFP 24-28</i>	<i>LPFP 23-27</i>	<i>PLPFP 24-28</i>	<i>LPFP 23-27</i>	<i>PLPFP 24-28</i>	<i>PLPFP 24-28</i>
<i>En millions</i>									
Dépenses	16 237	16 312	17 478	17 394	18 437	18 436	19 544	19 515	20 744
variations budget 2024-2025		+0,5%		-0,5%		-0,0%		-0,1%	

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028.

## 2.2 Du côté des recettes

Alors que le budget voté pour l'année **2024** prévoyait des recettes des Administrations de sécurité sociale à hauteur de 17.099 millions d'euros, le projet de budget 2025 les estime à 17.249 millions d'euros, soit une hausse d'un peu moins de 1% (+150 millions d'euros) entre les deux prévisions.

*Tableau 12 : Evolution pluriannuelle des recettes des Administrations de sécurité sociale  
En millions d'euros et taux de progression en pourcentage*

2023	2024		2025		2026	2027	2028
compte prévisionnel	budget voté	prévisions	prévisions		prévisions	prévisions	prévisions
16 277	17 099	17 0249	18 051		18 914	19 743	20 729
			<i>par rapport à 2024 budget voté</i>	<i>par rapport à 2024 prévisions</i>			
8,7%	5,1%	6,0%	5,6%	4,6%	4,8%	4,4%	5,0%

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2025 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Sachant que la plus grande partie des recettes est constituée par les cotisations sociales ainsi que par les contributions de l'Etat aux assurances maladie et pension, fixées en fonction des cotisations, l'évolution globale des recettes est largement marquée par l'évolution de l'emploi et de la conjoncture économique. Ainsi, en **2025**, la progression des recettes devrait rester en-deçà de sa moyenne historique constatée au cours des 10 dernières années, qui dépassait les 5,5%, sous l'effet notamment d'une révision à la baisse de l'estimation de croissance de l'emploi salarié : 1,5% contre 2,1% dans le projet de budget pour 2024.

Entre **2026 et 2028**, les recettes des Administrations de sécurité sociale enregistreraient une progression annuelle moyenne de 4,7%. Rythme qu'il conviendra de maintenir afin de compenser un tant soit peu la vigueur des dépenses sur la période en question.

Au niveau des principaux postes de recettes, *les revenus de la propriété* devraient passer de 597 millions d'euros en 2023 à 701 millions d'euros en 2028, soit une augmentation annuelle moyenne de 3,3%. Ces revenus proviennent pour l'essentiel du revenu net d'exploitation du Fonds de compensation SICAV-FIS et sont donc largement tributaires de l'évolution des marchés financiers, ce qui les rend volatils. Les *autres transferts courants* versés à la sécurité sociale, c'est-à-dire des contributions de l'Etat aux différents systèmes de protection sociale, progressent en moyenne annuelle de +4,8%. Quant aux *cotisations sociales*, le poste de recettes majeur, la hausse de la masse salariale contribue à son évolution marquée en 2025.

*Tableau 13 : Evolution pluriannuelle des principaux postes de recettes des Administrations de sécurité sociale  
En millions d'euros et taux de progression en pourcentage*

		2023	2024	2025	2026	2027	2028
<b>Recettes totales</b>	<b>en millions EUR</b>	<b>16 277</b>	<b>17 249</b>	<b>18 051</b>	<b>18 914</b>	<b>19 743</b>	<b>20 729</b>
	en % de croissance	8,7%	6,0%	4,6%	4,8%	4,4%	5,0%
<b>Revenus de la propriété</b>	<b>en millions EUR</b>	<b>597</b>	<b>661</b>	<b>668</b>	<b>682</b>	<b>696</b>	<b>701</b>
	en % de croissance	16,2%	10,6%	1,1%	2,0%	2,1%	0,8%
<b>Cotisations sociales</b>	<b>en millions EUR</b>	<b>8 984</b>	<b>9 125</b>	<b>9 894</b>	<b>10 400</b>	<b>10 841</b>	<b>11 369</b>
	en % de croissance	10,0%	1,6%	8,4%	5,1%	4,2%	4,9%
<b>Autres transferts courants</b>	<b>en millions EUR</b>	<b>6 285</b>	<b>7 016</b>	<b>7 034</b>	<b>7 324</b>	<b>7 608</b>	<b>7 935</b>
	en % des dépenses	5,7%	11,6%	0,3%	4,1%	3,9%	4,3%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Comme évoqué ci-avant, les recettes sont tributaires de la dynamique économique et du marché de l'emploi, qui sont actuellement moins porteurs. En raison de l'actualisation en septembre 2024 par le STATEC du scénario macroéconomique de court et moyen termes, les prévisions de recettes ont donc été revues légèrement à la baisse entre la LPFP 2023-2027 et le PLPFP de 2024-2028 pour les années 2025-2027.

*Tableau 14 : Evolution pluriannuelle des recettes des Administrations de sécurité sociale selon la LPFP 2023-2027 et le PLPFP 2024-2028 En millions d'euros et taux de progression en pourcentage*

Sécurité sociale	2024		2025		2026		2027		2028
	LPFP 23-27	PLPFP 24-28	LPFP 23-27	PLPFP 24-28	LPFP 23-27	PLPFP 24-28	LPFP 23-27	PLPFP 24-28	PLPFP 24-28
<i>En millions</i>									
Recettes	17 099	17 249	18 106	18 051	18 932	18 914	19 805	19 743	20 729
variations budget 2024-2025		+0,9%		-0,3%		-0,1%		-0,3%	

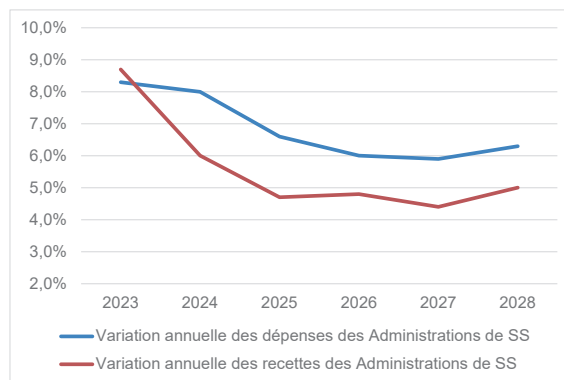
Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028.

### 2.3 Du côté du solde

Alors que l'effet ciseaux devrait s'inverser au niveau de l'Administration centrale, avec des recettes qui surpassent les dépenses, la situation est tout autre au niveau des Administrations de sécurité sociale, avec des dépenses plus dynamiques que les recettes dès 2024, et sur tout l'horizon temporel.

*Graphique 4 : Variation annuelle des dépenses et des recettes des Administrations de sécurité sociale*

*Taux de progression en pourcentage*



	2023	2024	2025	2026	2027	2028
<b>Variation annuelle des dépenses des Administrations de SS</b>	8,3%	8,0%	6,6%	6,0%	5,9%	6,3%
<b>Variation annuelle des recettes des Administrations de SS</b>	8,7%	6,0%	4,7%	4,8%	4,4%	5,0%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028.

Conséquence directe : le solde des Administrations de sécurité sociale se dégrade progressivement, passant d'un excédent de 1.173 millions d'euros en **2023** à un déficit de 15 millions d'euros en **2028**.

La crise sanitaire et la crise inflationniste ont successivement pesé sur le marché du travail. Le ralentissement de l'emploi associé à une accélération des départs à la retraite a donc un impact considérable sur le solde des Administrations de sécurité sociale. L'impact graduel du vieillissement

démographique devra être considéré au plus vite, le *statu quo* n'étant plus une option, comme la Chambre de Commerce le montre dans sa partie 3.

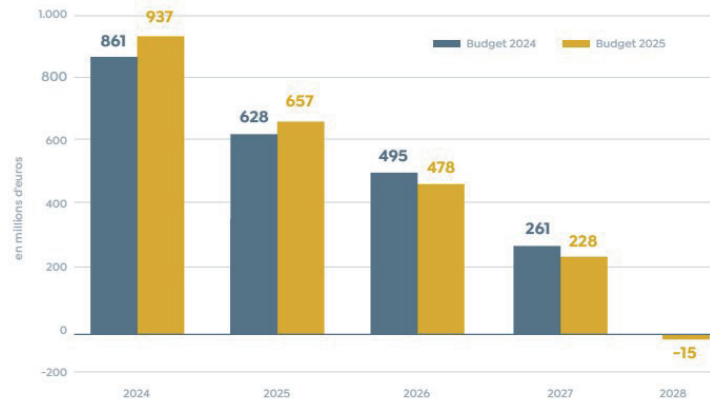
*Tableau 15 : Evolution pluriannuelle du solde des Administrations de sécurité sociale  
En millions d'euros et en pourcentage du PIB*

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
en millions EUR	1 173	937	657	478	228	-15
en % du PIB	1,5%	1,1%	0,8%	0,5%	0,2%	0,0%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028.

Autre évolution inquiétante : les soldes prévus pour la période pluriannuelle à venir sont inférieurs à ceux prévus dans la LPFP 2023-2027, hormis pour les exercices 2024 et 2025.

*Graphique 5 : Evolution pluriannuelle du solde des Administrations de sécurité sociale selon la LPFP 2023-2027 et le PLPFP 2024-2028  
En millions d'euros*



Source : Document distribué lors du discours de Gilles Roth devant la Chambre des Députés, le 9 octobre 2024.

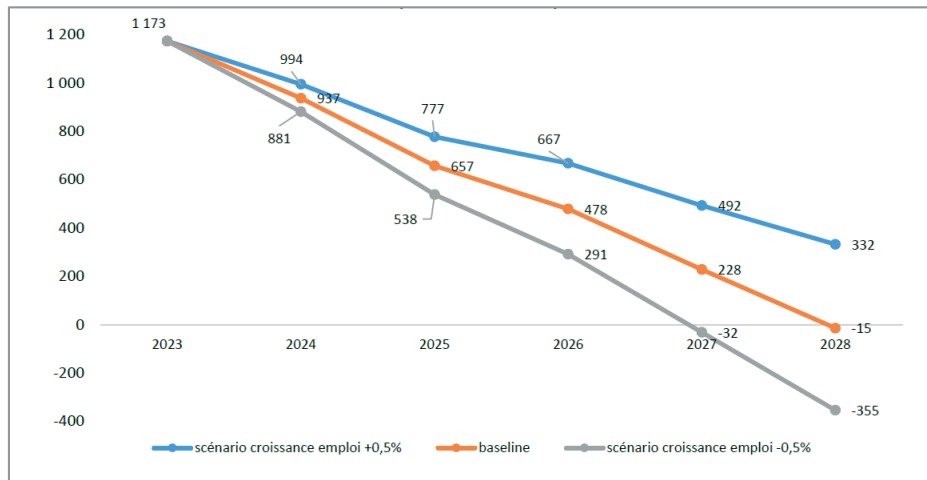
L'impact d'une évolution du contexte économique et du marché de l'emploi est considérable sur les dépenses et les recettes des Administrations de sécurité sociale, et donc *in fine* sur le solde. Ce constat est largement partagé par les auteurs des documents budgétaires qui indiquent qu'« [a]u vu du grand degré d'ouverture de l'économie luxembourgeoise et des révisions récurrentes aux projections, l'élaboration des prévisions pour la Sécurité sociale s'avère également périlleuse. Par conséquent, il peut être utile d'apprécier son évolution suivant différents scénarios ».

Le PLPFP 2024-2028 présente donc une analyse de sensibilité, avec comme hypothèses +0,5 ou -0,5 point de pourcentage au niveau du dynamisme de l'emploi par rapport au scénario central actuel du STATEC qui prévoit une croissance annuelle moyenne de l'emploi salarié de +1,7% entre 2024 et 2028.

Il apparaît qu'indépendamment du taux de progression de l'emploi, le solde des Administrations de sécurité sociale maintient sa tendance de fond, à savoir une orientation à la baisse structurelle, à politique inchangée. Avec toutefois un déficit qui se matérialise plus ou moins tard.



Graphique 6 : Evolution pluriannuelle du solde des Administrations de sécurité sociale selon l'analyse de sensibilité



Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028.

### 3 Administrations locales

Alors que l'année **2023** était marquée par une évolution des dépenses plus dynamique que l'évolution des recettes, et que ces dernières étaient inférieures en volume, le solde des Administrations locales<sup>6</sup> était dans le rouge, à hauteur de -0,3% du PIB. Cette tendance s'inverse toutefois dès **2024** : l'effet ciseaux est nettement à la faveur des recettes, ce qui entraîne une amélioration continue des soldes sur tout l'horizon temporel.

Tableau 16 : Evolution pluriannuelle des dépenses, des recettes et du solde des Administrations locales  
En millions d'euros et taux de progression en pourcentage

		2023	2024	2025	2026	2027	2028
<b>Dépenses</b>	en millions EUR	4 479	4 689	4 784	4 918	5 113	5 285
	variation	15,2%	4,7%	2,0%	2,8%	4,0%	3,4%
<b>Recettes</b>	en millions EUR	4 216	4 709	4 851	5 063	5 281	5 519
	variation	13,0%	11,7%	3,0%	4,4%	4,3%	4,5%
<b>Solde</b>	en millions EUR	-264	20	68	145	168	234
	en % du PIB	-0,3%	0,0%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028

<sup>6</sup> Les prévisions du secteur des Administrations locales ont été établies sur base d'une estimation globale, par catégories SEC des recettes et dépenses, des évolutions antérieures, adaptées en fonction de l'incidence des facteurs modificatifs escomptés de même qu'en tenant compte de prévisions obtenues des plans pluriannuels de financement des communes.

Tant les dépenses que les recettes ont été révisées à la hausse par rapport à la LPFP 2023-2027, notamment pour des raisons méthodologiques<sup>7</sup>, avec un impact divers sur le solde : il est revu à la baisse pour les années 2024 et 2025, mais à la hausse pour les années 2026 et 2027.

*Tableau 17 : Evolution pluriannuelle des agrégats des Administrations locales selon la LPFP 2023-2027 et le PLPFP 2024-2028  
En millions d'euros et taux de progression en pourcentage*

Administrations locales	2024		2025		2026		2027		2028
	LPFP 23-27	PLPFP 24-28	LPFP 23-27	PLPFP 24-28	LPFP 23-27	PLPFP 24-28	LPFP 23-27	PLPFP 24-28	PLPFP 24-28
<i>En millions</i>									
Recettes	4 432	4 709	4 614	4 851	4 780	5 063	4 949	5 281	5 519
variations budget 2024-2025		+6,2%		+5,1%		+5,9%		+6,7%	
Dépenses	4 370	4 689	4 513	4 784	4 675	4 918	4 838	5 113	5 285
variations budget 2024-2025		+7,3%		+6,0%		+5,3%		+5,7%	
Solde	+62	+20	+101	+68	+108	+145	+111	+168	+234

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028.

## 4 Administration publique

### 4.1 Du côté des dépenses

L'année **2023** se caractérise par une hausse extrêmement dynamique des dépenses totales de l'Administration publique<sup>8</sup> puisque c'est un taux de croissance de 11,7% qui est prévu.

En **2024**, ces dépenses s'élèveraient à 40.814 millions d'euros, soit 495 millions d'euros de plus que le montant budgétisé de 40.319 millions d'euros. Cette réévaluation de 1,2% résulte essentiellement d'une augmentation des rémunérations (+168 millions d'euros), des prestations en espèces (+138 millions d'euros) et des investissements directs (+58 millions d'euros), selon les documents budgétaires.

Par rapport à 2023, l'exercice 2024 est caractérisé par une progression des dépenses de +7,5%, certes un taux nettement inférieur à celui de 2023, mais qui reste dynamique en raison des différents facteurs qui induisent à la hausse les dépenses des trois sous-secteurs, comme évoqué ci-avant.

En **2025**, les dépenses de l'Administration publique devraient garder un rythme de croissance de 5,8% par rapport aux prévisions les plus récentes pour l'année 2024, soit 2,4 milliards d'euros de plus en à peine un an, et 5,2 milliards d'euros en deux ans.

<sup>7</sup> Par exemple, en ce qui concerne le mode de financement du CGDIS, les recettes du produit de l'augmentation de la TVA attribuées au CGDIS seront désormais considérée comme étant une contribution des communes.

<sup>8</sup> D'après le Protocole sur la procédure des déficits excessifs, annexé au Traité sur l'Union européenne, le déficit – ou excédent – public est défini comme le besoin – ou la capacité – de financement de l'ensemble de l'Administration publique. Sous ce terme générique, il y a lieu de comprendre la consolidation des trois sous-secteurs précédemment passés en revue, à savoir l'Administration centrale (laquelle constitue déjà, pour rappel, une notion plus large que le concept d' « Etat central » sous-jacent à la comptabilité budgétaire luxembourgeoise), la sécurité sociale, ainsi que les Administrations locales.

Tableau 18 : Evolution pluriannuelle des dépenses de l'Administration publique  
En millions d'euros et taux de progression en pourcentage

2023	2024		2025		2026	2027	2028
compte prévisionnel	budget voté	prévisions	prévisions		prévisions	prévisions	prévisions
37 968	40 319	40 814	43 194		45 286	47 202	49 795
			par rapport à 2024 budget voté	par rapport à 2024 prévisions			
11,7%	6,2%	7,5%	7,1%	5,8%	4,8%	4,2%	5,5%

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2025 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Une certaine modération des dépenses devrait se matérialiser entre **2026 à 2028**, une croissance moyenne des dépenses de 4,9% étant anticipée. Toutefois, ces dernières ont été revues à la hausse par rapport à la LPFP 2023-2027.

Tableau 19 : Evolution pluriannuelle des dépenses de l'Administration publique selon la LPFP 2023-2027 et le PLPFP 2024-2028  
En millions d'euros et taux de progression en pourcentage

Administrations publiques	2024		2025		2026		2027		2028
	LPFP 23-27	PLPFP 24-28	LPFP 23-27	PLPFP 24-28	LPFP 23-27	PLPFP 24-28	LPFP 23-27	PLPFP 24-28	PLPFP 24-28
En millions									
Dépenses	40 319	40 814	42 783	43 194	44 561	45 286	46 595	47 202	49 795
variations budget 2024-2025		+1,2%		+1,0%		+1,6%		+1,3%	

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028.

#### 4.2 Du coté des recettes

Le compte prévisionnel pour **2023** prévoit une hausse de 9,6% pour les recettes totales de l'Administration publique. Elles augmenteraient de +7,8% en **2024** pour atteindre 40,4 milliards d'euros. Une révision à la hausse significative par rapport au budget voté qui tablait sur des recettes de l'ordre de 39,3 milliards d'euros. Plus d'un milliard d'euros en sus qui résulte principalement, et comme expliqué ci-avant, de recettes plus élevées en matière d'impôts courants sur le revenu (impôts sur le revenu des collectivités, impôts sur traitements et salaires, etc.) et en matière d'impôts sur la production (accises, TVA, taxe d'abonnement, etc.).

En **2025**, la croissance des recettes sera prévisiblement de 5,7%, pour ensuite atteindre une croissance annuelle moyenne de 5% entre **2026 et 2028**.

Tableau 20 : Evolution pluriannuelle des recettes de l'Administration publique  
En millions d'euros et taux de progression en pourcentage

2023	2024		2025		2026	2027	2028
compte prévisionnel	budget voté	prévisions	prévisions		prévisions	prévisions	prévisions
37 416	39 333	40 350	42 631		44 826	46 913	49 347
			par rapport à 2024 budget voté	par rapport à 2024 prévisions			
9,6%	5,1%	7,8%	8,4%	5,7%	5,1%	4,7%	5,2%

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2025 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Pour rappel, les prévisions de recettes fiscales ont également été révisées à la hausse pour les exercices 2025 à 2027 par rapport aux prévisions contenues dans la LPFP 2023-2027 afin de tenir compte d'une part, de l'effet de base induit par les performances désormais prévues pour 2024 et d'autre part, pour réduire le risque de sous-estimations à l'avenir. Ainsi, les recettes totales anticipées dans le PLPFP 2024-2028 sont en hausse.

*Tableau 21 : Evolution pluriannuelle des recettes de l'Administration publique selon la LPFP 2023-2027 et le PLPFP 2024-2028  
En millions d'euros et taux de progression en pourcentage*

Administrations publiques	2024		2025		2026		2027		2028
	LPFP 23-27	PLPFP 24-28	LPFP 23-27	PLPFP 24-28	LPFP 23-27	PLPFP 24-28	LPFP 23-27	PLPFP 24-28	PLPFP 24-28
<i>En millions</i>									
Recettes	39 333	40 350	41 701	42 631	43 728	44 826	45 674	46 913	49 347
variations budget 2024-2025		+2,6%		+2,2%		+2,5%		+2,7%	

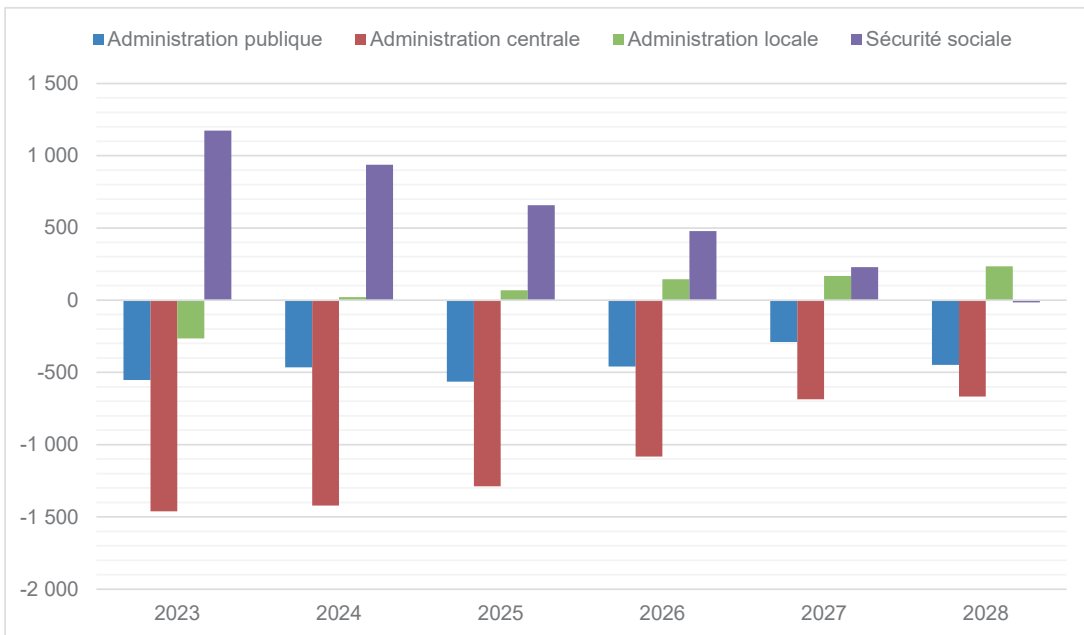
Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028.

### 4.3 Du côté du solde nominal

En **2024**, le déficit des Administrations publiques s'élèverait à 464 millions d'euros (0,6% du PIB). Par rapport à l'exercice **2023**, le solde s'améliorerait en raison d'un taux de croissance des dépenses inférieur à celui des recettes. Il se creuserait légèrement en **2025** pour atteindre -563 millions d'euros (-0,6% du PIB), en raison d'une baisse du surplus des Administrations de sécurité sociale. Son amélioration pour les années **2026 et 2027** s'explique par la baisse significative des déficits de l'Administration centrale. En **2028**, cette dernière n'est toutefois pas suffisante pour compenser la dégradation du solde des Administrations de sécurité sociale, qui entre en déficit.

*Graphique 7 : Evolution pluriannuelle du solde de l'Administration publique et de ses entités  
En millions d'euros et en pourcentage du PIB*

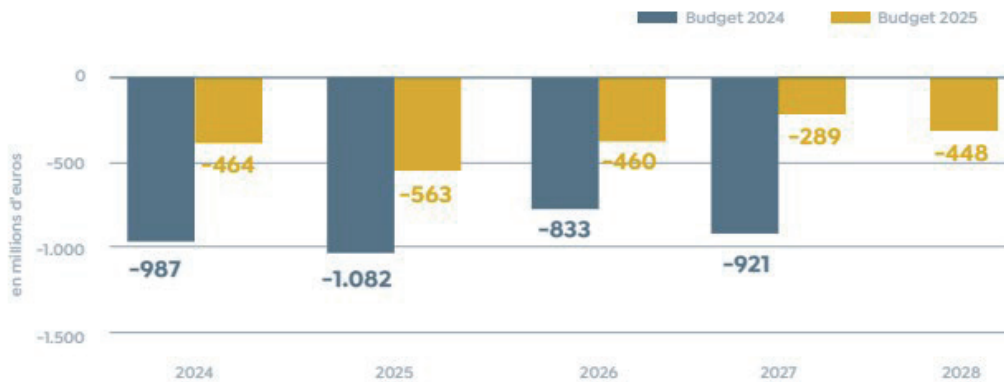
		2023	2024	2025	2026	2027	2028
<b>Administration publique</b>	<b>en millions d'euros</b>	<b>-552</b>	<b>-464</b>	<b>-563</b>	<b>-460</b>	<b>-289</b>	<b>-448</b>
	<b>en % du PIB</b>	<b>-0,7%</b>	<b>-0,6%</b>	<b>-0,6%</b>	<b>-0,5%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>-0,4%</b>
Administration centrale	en millions d'euros	-1 462	-1 421	-1 288	-1 083	-685	-667
	en % du PIB	-1,8%	-1,7%	-1,5%	-1,2%	-0,7%	-0,7%
Administration locale	en millions d'euros	-264	20	68	145	168	234
	en % du PIB	-0,3%	0,0%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%
Sécurité sociale	en millions d'euros	1 173	937	657	478	228	-15
	en % du PIB	1,5%	1,1%	0,8%	0,5%	0,2%	0,0%



Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2025 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028.

Dans ce PLPFP 2024-2028, les déficits des exercices 2024 à 2027 ont été substantiellement revus à la baisse par rapport à la LPFP 2023-2027. L'amélioration du solde s'élève à 523 millions d'euros pour l'exercice 2024 et atteint même près de 632 millions d'euros en 2027. Car si les prévisions de dépenses ont été revues à la hausse, les prévisions de recettes ont été réévaluées de manière plus importante encore sur toute la période.

Graphique 8 : Evolution pluriannuelle du solde de l'Administration publique selon la LPFP 2023-2027 et le PLPFP 2024-2028  
En millions d'euros



Source : Document distribué lors du discours de Gilles Roth devant la Chambre des Députés, le 9 octobre 2024.

#### 4.4 Du côté du solde structurel

Le solde structurel des Administrations publiques correspond au solde nominal corrigé de l'impact du cycle conjoncturel et de certains effets ponctuels et temporaires. L'objectif à moyen terme (OMT) est le solde minimal qui doit être atteint au niveau du solde structurel. Il est de +0,0% du PIB au Luxembourg pour la période 2024-2028. La trajectoire établie par le PLPFP 2024-2028 aboutit à un solde structurel de +0,2% en 2025. De ce fait, l'Administration publique respectera son objectif en 2025, ainsi que jusqu'en 2027 selon les prévisions actuelles. Il devrait toutefois être inférieur à la cible de 0,0% en 2028.

Tableau 22 : Evolution pluriannuelle du solde structurel et de l'OMT  
En pourcentage du PIB

	2024	2025	2026	2027	2028
<b>Solde structurel</b>	0,7%	0,2%	0,3%	0,2%	-0,2%
<b>OMT</b>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028.

## 5 Dette publique

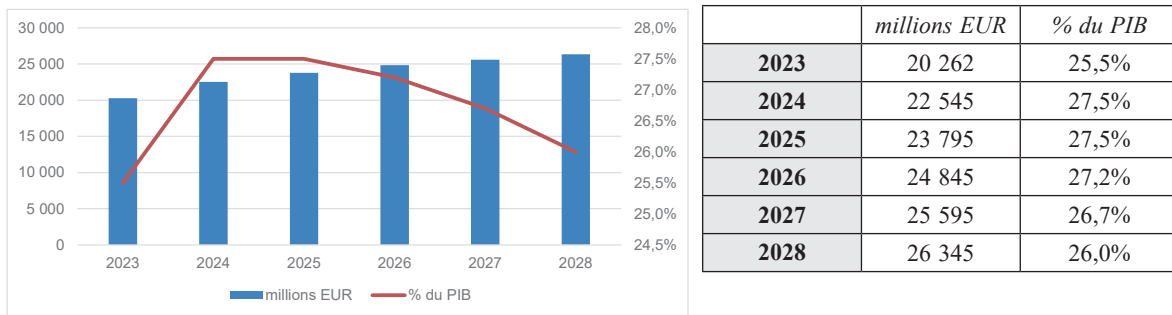
Ce qui fait la force du Luxembourg et qui séduit les investisseurs, c'est sa stabilité politique et financière. Le Luxembourg appartient toujours au cercle de plus en plus fermé des pays notés AAA par les différentes agences. Notation à conserver impérativement. Toutefois, ces dernières années, pour soutenir les ménages et les entreprises dans les crises, le pays a eu massivement recours à l'endettement. C'est ainsi que la dette publique est passée de 7,8% du PIB en 2004 à 25,5% en **2023**.

Alors qu'en termes absolus la dette continuerait d'augmenter « de manière contrôlée » selon les auteurs, sur l'horizon temporel, son évolution relative serait décroissante au fil des années.

Ainsi, la dette publique devrait se stabiliser à 27,5% du PIB en **2024** et **2025** avant de se réduire graduellement et atteindre 26% du PIB à la fin de la période sous revue, s'éloignant ainsi du seuil gouvernemental des 30%. Le coût de la dette publique augmentera toutefois au cours des années à venir, les intérêts échus passant de 171 millions d'euros en 2024 à 442 millions d'euros en 2028 étant donné que des emprunts émis à des taux historiquement bas, voire à taux zéro, viennent progressivement à échéance et devront être refinancés à des taux désormais plus élevés.

Si cet inversement de tendance est à saluer, il convient maintenant de le concrétiser. En effet, l'analyse de sensibilité qui suit montre qu'en cas de matérialisation d'un scénario macroéconomique moins favorable, la trajectoire de la dette publique serait négativement impactée.

Graphique 9 : Evolution pluriannuelle de la dette publique  
En millions d'euros et en pourcentage du PIB



Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028.

## 6 Analyse de sensibilité

Le contexte international est tendu et soumis à de nombreux risques, et le Luxembourg, petit pays ouvert, n'est pas à l'abri d'un choc et d'une révision des prévisions macroéconomiques. L'analyse de sensibilité contenue dans les documents budgétaires établit donc des trajectoires alternatives pour les finances publiques suivant différentes simulations techniques.

Ce sont 4 scénarii qui sont illustrés au total : une évolution plus favorable de la croissance du PIB versus une évolution plus défavorable d'une part et, d'autre part, une hausse ainsi qu'une baisse additionnelle des taux d'intérêt de l'ordre de 100 points de base par rapport à l'évolution des taux retenue dans le scénario de référence.

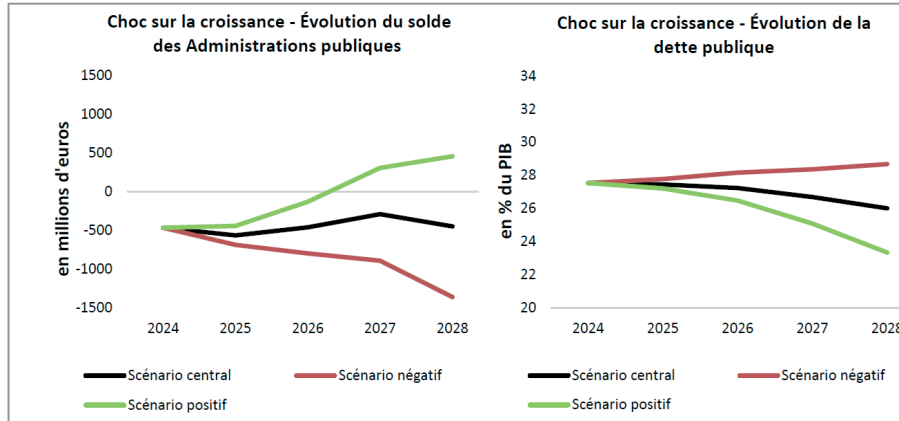
En cas de choc permanent de **-0,5 point de pourcentage de croissance pendant les années 2025-2028**, le marché du travail se détériorerait par rapport au scénario central et les finances publiques seraient



impactées : le déficit se creuserait, et ce d'autant plus que l'horizon temporel avance. La dette publique augmenterait plus rapidement, atteignant 28,7% du PIB en 2028, contre 26,0% du PIB dans le scénario central.

En cas de choc positif de **+0,5 point de pourcentage de croissance**, l'activité sur le marché du travail rebondirait, et le solde des Administrations publiques deviendrait positif dès 2027. La dette publique baisserait continuellement, pour atteindre 23,3% du PIB en 2028.

*Graphique 10 : Evolution pluriannuelle des agrégats en cas de choc sur la croissance  
En millions d'euros et en pourcentage du PIB*

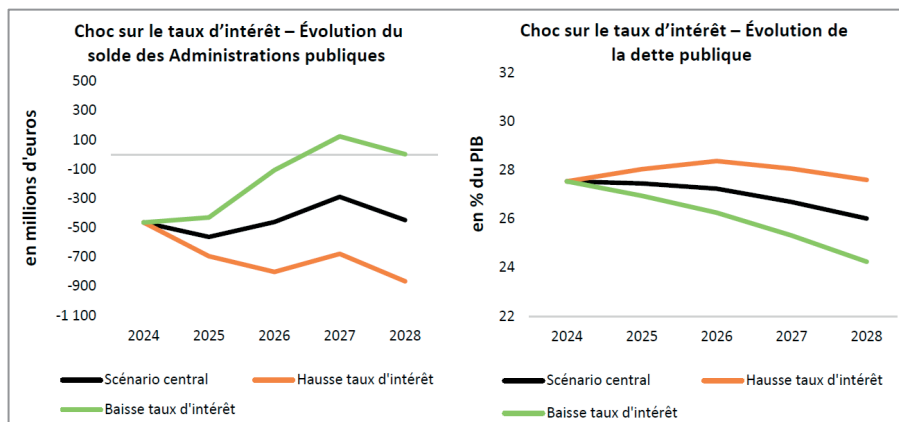


Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028.

Une **hausse supplémentaire des taux d'intérêt à court terme de 100 points de base** par rapport à la trajectoire prévue dans le scénario central aurait un impact négatif sur la croissance, le marché du travail et les soldes budgétaires. Le déficit de l'Administration publique et la dette publique se creuseraient légèrement.

Une **baisse de 100 points de base des taux d'intérêt** aurait, quant à elle, un impact positif sur la croissance économique et le marché de travail, du moins à court terme. Cet effet positif se répercuterait également sur les finances publiques puisque le solde des Administrations publiques deviendrait positif à partir de l'année 2027 et que le ratio d'endettement resterait inférieur au scénario de base.

*Graphique 11 : Evolution pluriannuelle des agrégats en cas de choc sur les taux d'intérêt  
En millions d'euros et en pourcentage du PIB*



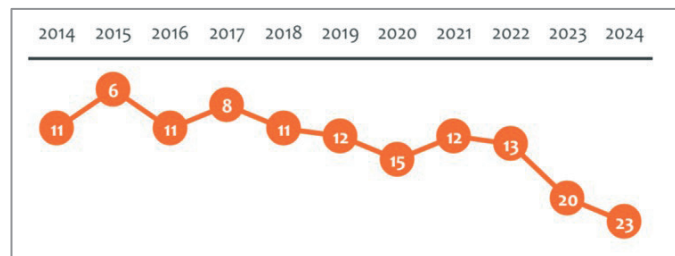
Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028.

## PARTIE III Le Luxembourg face aux grandes transformations

### 1 La baisse de la compétitivité et l'attractivité sous pression

La compétitivité, c'est la capacité d'une économie à générer de façon durable des niveaux de revenus, d'emploi et de cohésion sociale relativement élevés, tout en étant exposée à la concurrence internationale<sup>9</sup>. Il s'agit là d'un concept particulièrement important au Luxembourg, petit pays à l'économie très ouverte et donc particulièrement exposée à la concurrence internationale. Longtemps, l'économie luxembourgeoise, avec son haut niveau de productivité, tirait son épingle du jeu sur la scène internationale. Au *World Competitiveness Ranking*, un classement mondial de référence réalisé annuellement par l'institut IMD<sup>10</sup>, le Luxembourg figurait très régulièrement dans le top 10 jusqu'au milieu des années 2010. Depuis, il ne cesse de perdre des positions. **La dégradation de son classement est particulièrement spectaculaire ces dernières années.** Alors que le Grand-Duché figurait encore en 13<sup>ème</sup> position en 2022, il se situe à la 20<sup>ème</sup> position en 2023 et pointe à la 23<sup>ème</sup> place en 2024.

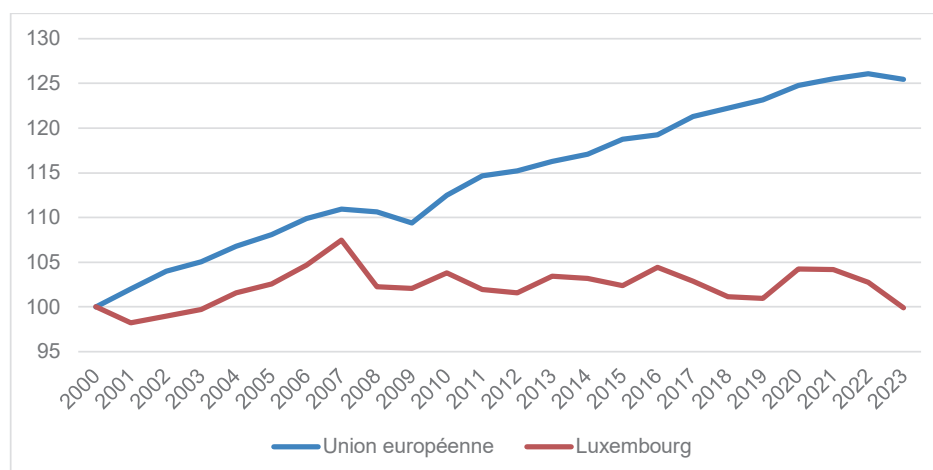
Graphique 12 : L'évolution du classement du Luxembourg dans le World Competitiveness Ranking d'IMD



Source : IMD World Competitiveness Center.

Plusieurs facteurs expliquent la perte de compétitivité du Luxembourg. D'abord la stagnation de sa productivité. **Le Luxembourg ne parvient plus à générer de nouveaux gains de productivité**, l'acquis de croissance des dernières années est essentiellement lié au recours accru au travail. Si la productivité demeure très élevée au Luxembourg, le pays voit cet avantage compétitif fondre à mesure que l'écart de productivité avec les économies concurrentes se résorbe.

Graphique 13 : Evolution de la productivité du travail par heure travaillée au Luxembourg et dans l'Union européenne  
Base 100 en 2000



Source : Eurostat ; Calculs de la Chambre de Commerce.

<sup>9</sup> Définition reprise par le Conseil économique et social.

<sup>10</sup> <https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness-ranking/>

Outre la panne de productivité, d'autres facteurs contribuent à dégrader la compétitivité du Luxembourg, notamment le coût du travail, critère pour lequel le pays pointe à la 44e place du classement mondial d'IMD. Autres problèmes parfaitement identifiés : **le manque de disponibilité de la main-d'œuvre qualifiée et la faiblesse des dépenses de Recherche & Développement (R&D)** qui représentent seulement 0,5% du PIB au Luxembourg, contre 2,21% en Belgique ou encore 1,78% au Danemark<sup>11</sup> : Des faiblesses inquiétantes à l'heure de la double transition.

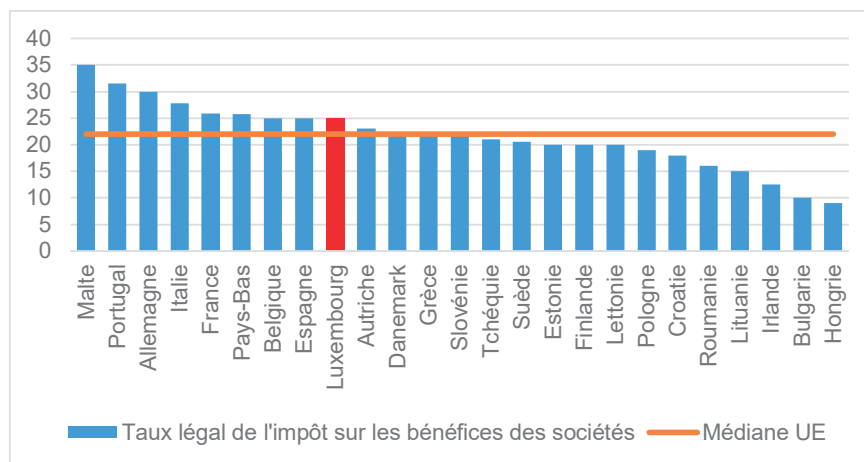
## 1.1 Agir sur la compétitivité-coûts

### 1.1.1 Coût de la fiscalité

**La compétition fiscale est de plus en plus rude à l'échelle internationale.** Selon l'OCDE, sur la période 2000-2022, le taux d'imposition sur les sociétés a été réduit dans 97 juridictions à travers le monde, est resté stable dans 14 et a augmenté dans 6. Le taux légal moyen au sein des pays de l'OCDE a ainsi baissé de 8,1 points de pourcentage entre 2000 et 2022.

**Avec un taux global d'imposition** (issu de l'addition de l'impôt sur le revenu des collectivités, de l'impôt commercial communal et de l'impôt de solidarité) **légèrement inférieur à 25%, le Luxembourg se situe bien au-dessus de la médiane des pays de l'Union européenne** et très au-dessus des taux appliqués dans des économies directement concurrentes comme l'Irlande (12,5%).

Graphique 14 : Taux légal de l'impôt sur les bénéfices des sociétés en 2024 En %



Source : OCDE ; Calculs de la Chambre de Commerce.

**A ce titre, la réduction d'un point de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) constitue un premier signal très encourageant pour restaurer la compétitivité fiscale du Luxembourg.** Le taux de l'IRC passera donc de 17% à 16% pour les entreprises disposant d'un revenu imposable dépassant les 200.000 euros et de 15% à 14% pour les petites entreprises dont le revenu imposable ne dépasse pas 175.000 euros. Le « déchet fiscal » de cette mesure est estimé à 56 millions d'euros pour 2025, 63 millions en 2026 puis 70 millions les deux années suivantes.

**Il faut toutefois noter qu'il semble difficile d'évaluer de manière précise le montant des recettes de cet impôt.** Pour rappel, dans le projet de budget de mars, les recettes de l'IRC pour 2024 étaient estimées à 2,7 milliards d'euros. Six mois plus tard, dans la documentation budgétaire du projet sous avis, le compte prévisionnel est désormais de 3,1 milliards. Ceci alors que la croissance pour 2024 a été réévaluée à la baisse (1,5% contre 2% en mars). Et malgré la baisse des taux, les recettes de l'IRC devraient encore progresser en 2025 pour atteindre 3,16 milliards d'euros.

<sup>11</sup> Données 2022.

Tableau 23 : Evolution des recettes de la fiscalité des entreprises  
En milliers d'euros

	Budget voté 2024	Projet 2025	Prévisions 2026	Prévisions 2027	Prévisions 2028
Impôt général sur le revenu : impôt sur le revenu des collectivités (IRC)	2.650.000	3.160.000	3.260.000	3.370.000	3.490.000
Produit de l'impôt de solidarité prélevé moyennant une majoration de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC)	199.462	237.849	245.376	253.656	262.688
<b>Total IRC</b>	<b>2.849.462</b>	<b>3.397.849</b>	<b>3.505.376</b>	<b>3.623.656</b>	<b>3.752.688</b>
Produit de l'impôt commercial communal (ICC)	1.250.000	1.500.000	1.550.000	1.600.000	1.660.000
<b>Total IRC + ICC</b>	<b>4.099.462</b>	<b>4.897.849</b>	<b>5.055.376</b>	<b>5.223.656</b>	<b>5.412.688</b>
<b>Progression annuelle</b>		<b>19,48%</b>	<b>3,22%</b>	<b>3,33%</b>	<b>3,62%</b>
<b>% du PIB</b>	<b>5,01%</b>	<b>5,65%</b>	<b>5,54%</b>	<b>5,45%</b>	<b>5,35%</b>

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Toutefois, sous l'effet de la baisse des taux, les recettes de l'impôt des entreprises devraient augmenter de manière moins dynamique que le PIB dans les prochaines années. Alors qu'elles devraient représenter 5,54% du PIB en 2025, elles ne pèseraient plus que 5,35% du PIB en 2028.

**La Chambre de Commerce salue ces dispositions qui vont contribuer à améliorer la compétitivité fiscale du Luxembourg, mais aussi à restaurer la rentabilité des entreprises.** Elle rappelle que d'autres instruments peuvent également être actionnés de manière ciblée, notamment des crédits d'impôts et des bonifications. Etant donné que le Gouvernement s'est engagé dans l'accord de coalition pour la législature 2023-2028 « à adapter à moyen terme les taux de l'impôt sur le revenu des collectivités et de l'impôt commercial communal de manière à les rapprocher à la moyenne applicable dans les pays de l'OCDE », il doit continuer à diminuer le taux global d'impôt sur les sociétés de manière progressive, et ce jusqu'à atteindre un taux de 20 ou de 21% de sorte à s'assurer d'un cadre compétitif au niveau européen et international. Une réflexion sur une possible fusion de l'IRC et de l'ICC devrait être entreprise à cette occasion.

La préservation de la compétitivité fiscale est d'autant plus importante que des évolutions réglementaires importantes sont en cours de négociation ou de mise en œuvre à l'échelle internationale. Dans l'exposé des motifs du projet de budget 2025, le Gouvernement indique assurer le suivi « de l'implémentation du Pilier 2 (taxation minimale effective), des travaux à l'OCDE en matière de Pilier 1 (Réallocation de certains profits des entreprises multinationales vers les Etats où leurs consommateurs sont situés), de même que des nombreuses propositions en matière de fiscalité directe et indirecte qui sont actuellement en cours de négociation (entre autres « Unshell », « BEFIT », « HOT », taxation de l'énergie) ». **La Chambre de Commerce estime qu'à l'échelle nationale, les effets de ces évolutions doivent être anticipés. Elle plaide donc pour l'élaboration d'une feuille de route fiscale pluriannuelle précise, laquelle offrirait aux entreprises la prévisibilité dont elles ont besoin pour leurs décisions d'investissement.**

Par ailleurs, en matière fiscale, la Chambre de Commerce souligne l'importance d'introduire des mesures de sécurité juridique et de simplification administrative qui sont un facteur clé pour la compétitivité fiscale.

### 1.1.2 Coût de la main-d'œuvre

**Le coût de la main-d'œuvre pèse lourd sur la compétitivité des entreprises.** Si la fièvre inflationniste semble enfin retomber, elle a laissé des traces dans les entreprises, lourdement impactées par la succession de tranches indiciaires au Luxembourg, cinq tranches indiciaires en deux ans, entre octobre 2021 et septembre 2023. Ainsi, dans le Baromètre de l'Economie du second semestre 2024 de la Chambre de Commerce, **57% des entrepreneurs interrogés considèrent que le coût de la main-d'œuvre va représenter un défi pour le développement de leur entreprise en 2025.**

Le projet de budget 2025 porte encore la trace de cet emballement des salaires, à travers la mesure tripartite destinée à atténuer l'effet de la troisième tranche indiciaire de 2023 pour les entreprises, par la baisse du taux de cotisation des employeurs à la Mutualité des employeurs sur trois exercices budgétaires. En 2024, l'Etat a compensé la Mutualité des employeurs à hauteur de 310,5 millions d'euros. Pour 2025, ce sont encore 24,5 millions d'euros. Il faudra encore ajouter 5,6 millions d'euros en 2026. Ainsi, le budget de l'Etat aura-il été amputé de 340,6 millions d'euros pour compenser le déclenchement d'une tranche indiciaire. Depuis février 2024, ce sont les entreprises qui supportent ces coûts.

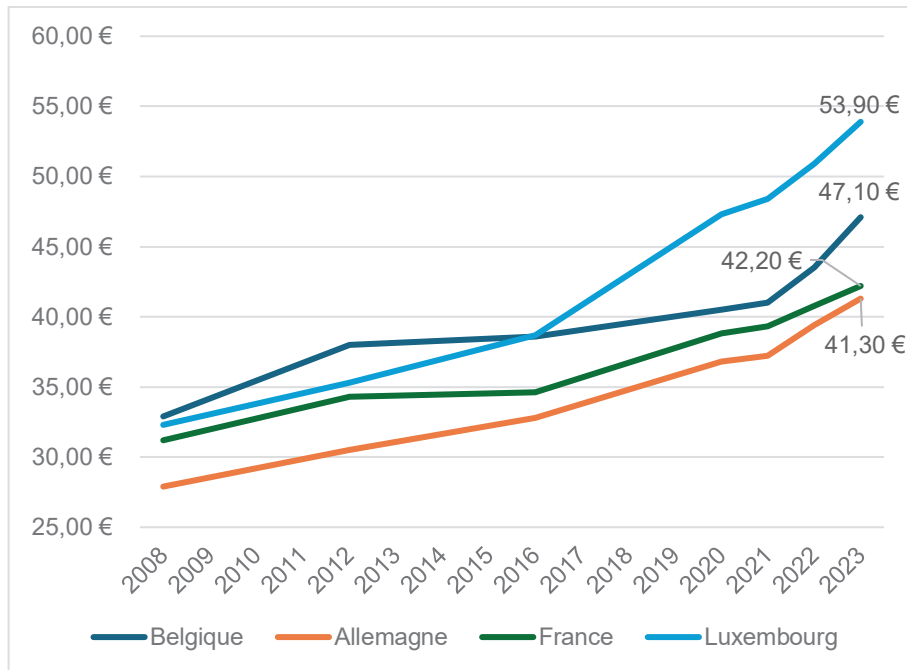
*Tableau 24 : Evolution de la contribution de l'Etat au financement de la Mutualité des employeurs  
En milliers d'euros et variation annuelle en %*

	Budget voté 2024	Projet 2025	Prévi. 2026	Prévi. 2027	Prévi. 2028
<b>Contribution de l'Etat au financement de la Mutualité des employeurs (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)</b>	<b>467.500</b>	<b>250.800</b>	<b>247.400</b>	<b>250.400</b>	<b>263.100</b>
<i>dont compensation de la baisse du taux de cotisation des employeurs dans le cadre de la mesure tripartite</i>	310.500	24.500	5.600		
<i>Variation</i>		-46,35%	-1,36%	1,21%	5,07%

Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2025.

La progression du coût du travail a été plus rapide au Luxembourg que dans les économies voisines. En 2023, le coût horaire de la main-d'œuvre (salaire + taxes – subsides) y a atteint 53,90 euros contre 47,10 euros en Belgique, 42,20 euros en France et 41,30 euros en Allemagne.

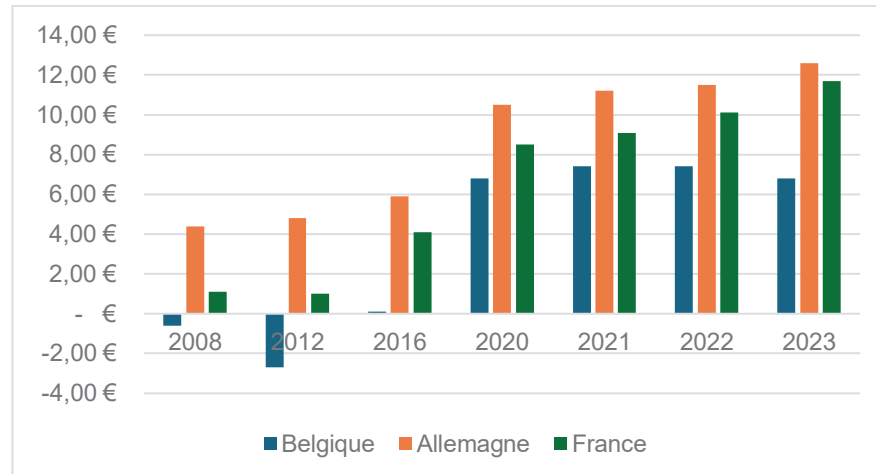
*Graphique 15 : Evolution du coût horaire du travail moyen entre 2008 et 2023  
En euros (salaires + taxes – subsides)*



Source : Eurostat.

Désormais, l'écart de coût horaire moyen de la main-d'œuvre atteint 6,80 euros avec la Belgique, 11,70 euros avec la France et 12,60 euros avec l'Allemagne. **Une situation hautement problématique pour les activités à forte intensité de main-d'œuvre évoluant sur le marché grand-régional.**

Graphique 16 : Evolution de l'écart entre le coût salarial moyen luxembourgeois et celui des pays voisins  
En euros (salaires + charges - subsides)



Source : Eurostat.

Pour ne pas creuser encore davantage le handicap compétitif du Luxembourg en matière de coût du travail, il est donc urgent de réformer le système d'indexation automatique et généralisé des salaires. La Chambre de Commerce plaide pour une réforme selon trois piliers :

- Un pilier économique, avec une limitation à une seule indexation par an pour offrir de la visibilité aux employeurs.
- Un pilier social, qui garantirait une indexation intégrale aux salariés gagnant jusqu'à 1,5 fois le revenu médian. Les salariés touchant entre 1,5 fois et 4 fois le revenu médian auraient une indexation plafonnée. L'augmentation deviendrait ensuite dégressive jusqu'à 5 fois le revenu médian.
- Un pilier environnemental, en basant l'indexation sur un panier durable.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce s'inquiète de lire, dans l'exposé des motifs, que « *le Gouvernement propose d'accorder un temps partiel familial, d'élargir le champ d'application du congé d'aidant, d'introduire des nouvelles dispositions légales concernant le congé pour raisons familiales [...]* ». Cette multiplication du nombre de congés spéciaux, bien que louable, est susceptible de perturber l'organisation des entreprises, notamment les PME.

### 1.1.3 Coût de l'énergie

Le rapport de Mario Draghi sur l'avenir de la compétitivité européenne a mis en lumière, si c'était encore nécessaire, l'ampleur du désavantage compétitif que subissent les entreprises européennes en raison du coût de l'énergie. Selon les données compilées par l'auteur, les prix de l'électricité pour l'industrie en Europe sont 158% supérieurs à ceux pratiqués aux Etats-Unis. Pour le gaz, l'écart est même de 345%.

Graphique 17 : Ecart de prix de l'énergie pour l'industrie  
En euros/MWh et taux de variation en %



Source : The future of European competitiveness, Mario Draghi, 2024 ; Commission européenne, 2024.  
Données issues de Eurostat (EU), EIA (US) et CEIC (China), 2024.

**La restauration de la compétitivité en matière d'énergie est donc cruciale pour garantir un avenir à l'industrie européenne dans la compétition internationale.** Cette réflexion doit être déclinée au Luxembourg, petit pays aux ressources naturelles très limitées, qui a importé 77,7% de l'électricité consommée en 2023<sup>12</sup>.

Il est notamment impératif de baisser les coûts de l'électricité par des allègements significatifs des coûts de réseau sur la haute et la moyenne tension pour :

- les entreprises SEQE (système d'échange de quotas d'émission), intensives en énergie afin de rétablir leur compétitivité ;
- les entreprises non-SEQE porteuses de projet de décarbonation par l'électrification.

Le Gouvernement a mis en place un mécanisme pour protéger les particuliers de la hausse des prix de l'électricité. **Ainsi, en 2025, il va injecter 66 millions d'euros supplémentaires au mécanisme de compensation, pour limiter à 30% la hausse du prix de l'électricité, sans quoi elle aurait été de 60% selon le STATEC.**

Dans son avis sur le projet de loi n°8428 relatif au financement de la contribution négative dans le cadre du mécanisme de compensation pour l'année 2025<sup>13</sup>, la Chambre de Commerce avait salué le « phasing-out » progressif amorcé depuis 2023 par le Gouvernement en matière de compensation de la hausse des prix de l'électricité par rapport aux prix de 2022. Les prix de l'énergie ne peuvent être éternellement stabilisés artificiellement par un recours aux finances publiques. Seule une politique énergétique ambitieuse pourra constituer une solution de long terme. Cette politique trouve sa traduction dans le Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC). Le projet de budget 2025 prévoit à ce titre des investissements importants pour soutenir les programmes d'efficacité énergétique et de production d'énergies renouvelables.

En matière d'efficacité énergétique, le Gouvernement annonce, dans l'exposé des motifs, mettre la priorité sur « *la promotion accrue de la rénovation énergétique avec des mesures ciblées et la poursuite de projets pilotes, des améliorations de la productivité et de l'efficacité énergétique dans le domaine industriel et une amélioration du rendement énergétique dans le domaine des transports par la promotion de l'électromobilité.* »

En matière d'énergies renouvelables, « *les actions prioritaires viseront notamment le développement de l'énergie éolienne, ainsi que la promotion plus soutenue de l'énergie solaire, de la biomasse durable et de la géothermie. Le Gouvernement mettra un accent particulier sur la simplification et la facilitation des procédures afin de faire participer tous les citoyens et acteurs économiques à la transition énergétique.* »

<sup>12</sup> Source : Institut luxembourgeois de la régulation (ILR).

<sup>13</sup> <https://www.cc.lu/avis-legislation/detail/projet-de-loi-relatif-au-financement-de-la-contribution-negative-dans-le-cadre-du-mecanisme-de-compensation-pour-lannee-2025-6699mle>



Ces orientations ne se lisent pas explicitement dans la documentation budgétaire, du moins pour le volet national. La ligne budgétaire « Projets d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique – volet national », après avoir progressé de 286% en 2024, va connaître une nouvelle croissance très modeste de 5% en 2025, puis rester quasiment stable jusqu'en 2028.

Tableau 25 : Evolution des dépenses du Fonds climat et énergie –  
Projets d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique  
En milliers d'euros

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
<b>5) Projets d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique - volet national</b>	<b>10.226</b>	<b>39.500</b>	<b>41.500</b>	<b>46.500</b>	<b>45.500</b>	<b>45.500</b>
<i>Variation</i>		<b>286,27%</b>	<b>5,06%</b>	<b>12,05%</b>	<b>-2,15%</b>	<b>0,00%</b>
dont a) projets communaux	2.667	9.000	10.000	15.000	15.000	15.000
<i>Variation</i>		<b>237,46%</b>	<b>11,11%</b>	<b>50,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>
dont b) participations aux frais d'acquisition des installations de panneaux photovoltaïques	907	11.000	12.000	12.000	12.000	12.000
<i>Variation</i>		<b>1112,79%</b>	<b>9,09%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>
dont c) autres projets d'énergie renouvelable / efficacité énergétique	782	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
<i>Variation</i>		<b>1178,77%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>
dont d) projets pilotes d'énergie renouvelable / efficacité énergétique (nouvelles technologies)		2.500	2.500	2.500	2.500	2.500
<i>Variation</i>			<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>
dont e) prime d'encouragement pour l'électricité produite à partir de l'énergie éolienne, hydraulique, solaire et de la biomasse	5.870	7.000	7.000	7.000	6.000	6.000
<i>Variation</i>		<b>19,25%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>-14,29%</b>	<b>0,00%</b>

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

**La Chambre de Commerce invite notamment le Gouvernement à soutenir davantage les projets communaux**, les communes ayant la capacité d'élaborer des projets participatifs susceptibles de faire l'objet d'une meilleure acceptation sociale et donc de se concrétiser beaucoup plus rapidement.

**Da manière générale, afin d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables dans le pays, la Chambre de Commerce estime qu'il est nécessaire de simplifier les procédures de demande d'autorisation et de co-financement.**

Même si le Luxembourg accroît ses capacités de production, il restera encore longtemps dépendant des importations en matière d'énergie. Dans l'exposé des motifs, le Gouvernement indique ainsi œuvrer pour « *un approvisionnement sûr, compétitif et durable* ». C'est la raison pour laquelle le Gouvernement affiche des ambitions élevées concernant le volet international. En effet, la ligne budgétaire consacrée à ces actions, qui comprennent notamment les projets énergétiques bilatéraux ou internationaux, mais aussi l'alimentation des mécanismes de financement de l'Union européenne en matière d'énergies renouvelables, va progresser de 47,85% en 2025 pour ensuite atteindre 170 millions d'euros en 2028.

Tableau 26 : Evolution des dépenses du Fonds climat et énergie –  
Mesures internationales  
En milliers d'euros et variation en %

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
<b>B) Mesures internationales</b>	<b>105.250</b>	<b>155.600</b>	<b>150.300</b>	<b>154.240</b>	<b>162.000</b>	<b>170.300</b>
<i>Variation</i>		47,84%	-3,41%	2,62%	5,03%	5,12%
1) FCI Financement climatique international	36.150	59.500	64.000	57.000	59.500	60.000
2) Projets d'énergie renouvelable et d'efficacité énergétique – volet international	1.500	2.300	2.300	2.500	2.500	2.500
3) Crédits d'Emission	–	–	–	–	–	–
4) Mesures de coopération	67.600	93.800	84.000	94.740	100.000	107.800

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Enfin, la Chambre de Commerce rappelle sa position quant à un mix énergétique stratégique et efficient, en matière de coûts, d'accessibilité, et de disponibilité. Selon ces critères, l'énergie nucléaire devrait être considérée comme une énergie de transition, avant de disposer d'énergie renouvelable en quantité suffisante et à un prix compétitif. En effet, cette énergie pilotable, décarbonée et compétitive est aujourd'hui indispensable à la stabilité des réseaux électriques européens et à la stabilisation du prix de l'électricité en Europe. Les pays qui ont introduit le nucléaire dans leur mix énergétique procurent un avantage compétitif majeur à leurs entreprises électro-intensives à travers des Power Purchase Agreements (PPA). Une position systématiquement hostile au nucléaire pourrait exclure le Luxembourg de toute possibilité d'importer cette énergie et donc d'avoir accès à ces PPA, ce qui impacterait très négativement la compétitivité de son industrie. Dans les faits, le Luxembourg ne se passe pas de l'énergie nucléaire puisque le pays importe une grande partie de son énergie. Ainsi, en 2023, 9,4% de l'électricité consommée au Luxembourg était d'origine nucléaire.

Les considérations liées à la sûreté et la sécurité des installations nucléaires ne doivent pas être négligées pour autant. Mais dans une approche pragmatique, il serait préférable que le Luxembourg lève les doutes légitimes qui existent en soutenant les efforts de recherche et développement en la matière, plutôt que par une opposition systématique.

## 1.2 Renforcer la Place financière et diversifier l'économie

### 1.2.1 La Place financière

**Le secteur financier contribue à près d'un quart de la valeur ajoutée générée dans le pays.** Directement ou indirectement, 30% des emplois sont liés aux activités financières. Bien que l'expertise de la Place financière soit incontestable, sa position n'est pas pour autant garantie. Dans un monde en constante évolution, l'avenir de la Place financière reposera sur sa capacité à faire preuve d'agilité et à s'emparer de nouveaux segments créateurs de valeur.

Aussi, le renforcement de la compétitivité de la Place financière constitue-t-il un enjeu majeur pour le pays et le Gouvernement précise, dans l'exposé des motifs<sup>14</sup>, y avoir accordé une « *attention particulière* ». Par rapport au projet de budget 2024, ce sont donc **20 millions d'euros supplémentaires qui seront consacrés au développement de la Place financière, soit une augmentation de 235% en 2025.**

Tableau 27 : Evolution des dépenses consacrées au développement de la Place financière  
En milliers d'euros et variation en %

		Budget voté 2024	Budget 2025	Prévi. 2026	Prévi. 2027	Prévi. 2028
Budget du Ministère des Finances	<b>Développement de la place financière : dépenses diverses</b>	8.509	28.509	8.509	8.509	8.509
	<i>Variation</i>		235,05%	-70,15%	0,00%	0,00%
Budget du Ministère des Finances	<b>Soutien au développement de la finance soutenable</b>	3.949	4.050	4.050	4.050	4.050
	<i>Variation</i>		2,56%	0,00%	0,00%	0,00%
Budget du Fonds climat et énergie	<b>Projets, actions et mesures visant la finance durable</b>	4.000	2.000	2.500	3.000	4.000
	<i>Variation</i>		-50,00%	25,00%	20,00%	33,33%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

**Au-delà des dépenses budgétaires, la Chambre de Commerce ne peut que saluer l'exonération de la taxe d'abonnement pour les ETFs<sup>15</sup> gérés activement.** Une mesure qui accompagne l'évolution du marché des ETFs et qui ne pourra que renforcer les positions de la Place luxembourgeoise. **Il s'agit surtout d'un signal positif à destination du marché international, la taxe d'abonnement constituant toujours une spécificité luxembourgeoise qui pénalise la Place financière.** En 2025, elle va générer une recette de 1,35 milliard d'euros, en progression de 9,59% par rapport à 2024. Les recettes devraient atteindre 1,6 milliard en fin de période de la programmation, à savoir 2028. **Afin de restaurer pleinement la compétitivité de la Place financière, la Chambre de Commerce demande une révision de cette taxe, voire son abrogation progressive.**

Tableau 28 : Recettes de la taxe d'abonnement sur les titres de société  
En milliers d'euros et variation en %

	Budget 2024	Budget 2025	Prévi. 2026	Prévi. 2027	Prévi. 2028
<b>Taxe d'abonnement sur les titres de société</b>	1.231.000	1.349.000	1.431.000	1.528.000	1.624.000
<i>Variation</i>		9,59%	6,08%	6,78%	6,28%
Part du total des recettes de l'Administration centrale	4,48%	4,56%	4,59%	4,68%	4,71%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

### 1.2.2 La diversification de l'économie

La diversification économique du pays est essentielle pour renforcer sa capacité à faire face aux chocs potentiels. Ainsi, depuis vingt ans, le Luxembourg a adopté une stratégie visant à développer de nouveaux secteurs à fort potentiel de création de valeur : la logistique, l'industrie spatiale, la santé, le tourisme, l'économie circulaire et l'économie des données.

**La Chambre de Commerce regrette que la documentation budgétaire ne permette pas d'avoir une vue d'ensemble claire et cohérente des ressources allouées à ces secteurs de diversification,** certains étant soutenus par plusieurs ministères et administrations. Une présentation synthétique permettrait de mieux évaluer l'effort fourni par le Gouvernement pour soutenir cette diversification économique.

Une analyse fine de la documentation budgétaire permet toutefois de mesurer l'effort consenti dans certains secteurs, comme la logistique, avec les crédits alloués au développement du terminal ferroviaire

<sup>15</sup> Exchange-Traded Fund.

de Bettembourg (37,7 millions d'euros sur la période 2024-2028) ou encore le spatial, avec la ligne budgétaire « Développements, locations et acquisitions de services dans le domaine des technologies spatiales » qui va mobiliser plus de 113 millions entre 2024 et 2028. Dans le domaine du spatial, la Chambre de Commerce considère que le Luxembourg doit maintenir ses engagements financiers envers l'ESA conformément à la stratégie spatiale 2023-2027. Ces engagements sont essentiels pour soutenir la position du Luxembourg en tant que leader dans le secteur spatial.

**Le Luxembourg, fort de sa stratégie spatiale ambitieuse et de son positionnement en tant que pionnier dans le domaine des technologies spatiales avancées, doit accélérer la mise en place d'un Space Campus.** Ce campus serait un catalyseur clé pour consolider et renforcer la place du Luxembourg dans ce secteur stratégique. Il permettrait de regrouper entreprises, start-ups, institutions académiques, et centres de recherche, créant ainsi un véritable hub d'innovation et de collaboration. Par ailleurs, un Space Campus, bien équipé avec des infrastructures de pointe (laboratoires, équipements de test, simulateurs), permettrait d'attirer des talents internationaux, notamment des chercheurs, ingénieurs et innovateurs.

**De manière générale, la Chambre de Commerce rappelle que l'effort de diversification ne peut produire des résultats que s'il est accompagné d'une politique ambitieuse en matière de R&D.** En ce sens, la R&D publique doit continuer à jouer un rôle central dans le soutien à l'innovation, avec un financement prioritaire pour des projets en lien avec la transition énergétique et la transformation numérique. Le soutien à la R&D privée est également crucial pour garantir une différenciation des produits luxembourgeois face aux importations à bas coût, tout en renforçant la compétitivité par l'innovation.

### 1.2.3 Les zones d'activités économiques

Pour accueillir ces nouvelles activités issues de la diversification, mais aussi pour garantir le développement des activités historiques, comme l'industrie et les services, l'économie luxembourgeoise a besoin de nouveaux espaces. **Le prix du foncier constitue un frein à la compétitivité du Luxembourg.** Ainsi, dans le *World Competitiveness Ranking*, le Luxembourg figurait en 52<sup>ème</sup> position pour le critère « Location de bureaux » en 2021 (dernières données disponibles), signe d'une tension importante sur le marché de l'immobilier professionnel.

Dans l'exposé des motifs du projet de budget 2025<sup>16</sup>, il est précisé que « [l]e développement de certaines zones étant bloqué, il est prévu d'acquérir des superficies identiques localisées dans des sites plus appropriés, ceci afin d'améliorer la disponibilité de terrains dans les zones d'activités ». **Une orientation que la Chambre de Commerce salue.** Cette ambition se traduit par des moyens budgétaires concrets. **Les crédits consacrés à l'acquisition et aux aménagements au sein des zones d'activités économiques nationales progressent notamment de 120% par rapport à 2024.** En tout, d'après les informations communiquées par le Ministre des Finances au moment du dépôt du budget, ce sont 52 millions d'euros qui seront investis en 2025 pour le développement des zones d'activités.

**La Chambre de Commerce rappelle qu'il est essentiel d'adopter une gestion plus proactive et professionnelle des zones d'activités industrielles.** Les incitations économiques pour les communes doivent être révisées, en particulier la réforme des finances communales de 2017, qui freine actuellement l'extension ou la création de zones. Une révision du système de contributions communales au Fonds pour l'emploi est nécessaire pour éliminer les freins au développement des terrains industriels. L'industrie libère de plus en plus de terrains (anciens sites à reconverter) et le renouveau industriel exige une mise à disposition de nouveaux espaces aménagés pour favoriser la croissance économique.

### 1.3 Former et attirer des talents

La compétitivité du Luxembourg de demain dépendra aussi de la capacité du pays à former et attirer des talents.

## 1.3.1 Formation

**En matière de formation initiale, le Gouvernement a engagé un important programme d'investissement que la Chambre de Commerce ne peut que soutenir.** Ces investissements sont nécessaires pour accompagner la croissance démographique du pays sans altérer la qualité de l'enseignement.

L'analyse de la ventilation par domaine thématique des investissements publics permet de constater que le montant annuel des investissements en faveur de l'éducation va passer de 192 millions d'euros en 2024 à 330 millions d'euros en 2028.

*Tableau 29 : Investissements directs et indirects de l'Administration centrale dans l'éducation  
En millions d'euros, en pourcentage du PIB et variation en pourcentage*

	2024	2025	2026	2027	2028
<b>Education (enseignement public, privé, universitaire)</b>	<b>192</b>	<b>232</b>	<b>232</b>	<b>292</b>	<b>330</b>
<i>Variation</i>		20,83%	0,00%	25,86%	13,01%
% du PIB	0,23%	0,27%	0,25%	0,30%	0,33%
<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>
% du PIB	4,61%	4,55%	4,61%	4,34%	4,60%
<b>Part relative Education</b>	<b>5,09%</b>	<b>5,88%</b>	<b>5,52%</b>	<b>7,01%</b>	<b>7,09%</b>

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Ainsi, la part des investissements dans l'éducation dans le total des dépenses d'investissement de l'Administration centrale va progresser de deux points entre 2024 et 2028, passant de 5,09% à 7,09%.

Les dépenses courantes en matière d'éducation, elles, semblent bien maîtrisées. Si elles vont progresser de manière importante en 2025 (+8,24%), elles devraient ensuite être contenues, passant de 4,81% du PIB en 2024 à 4,59% en 2028.

*Tableau 30 : Total des dépenses courantes du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse  
En millions d'euros, en pourcentage du PIB et variation en pourcentage*

	2024	2025	2026	2027	2028
<b>Dépenses courantes du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse</b>	<b>3.938.607</b>	<b>4.263.206</b>	<b>4.320.233</b>	<b>4.477.954</b>	<b>4.651.964</b>
<i>Variation</i>		8,24%	1,34%	3,65%	3,89%
% du PIB	4,81%	4,92%	4,74%	4,67%	4,59%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

## 1.3.2 Activation de la main-d'œuvre disponible

La deuxième réponse au défi des talents, en complément de l'éducation, repose sur la capacité du pays à mobiliser la main-d'œuvre déjà présente au Luxembourg. Cette démarche s'inscrit dans un contexte marqué par une hausse du taux de chômage (lequel a atteint 5,8% en août 2024), après plusieurs années de baisse significative.

Graphique 18 : Evolution du taux de chômage mensuel au Luxembourg  
En %



Source : STATEC.

L'analyse des prévisions budgétaires concernant le Fonds pour l'emploi permet d'évaluer les efforts que le Gouvernement envisage de déployer dans ce domaine.

Tableau 31 : Evolution des dépenses du Fonds pour l'emploi  
En millions d'euros, en pourcentage du PIB et variation en pourcentage

	2024	2025	2026	2027	2028
<b>Dépenses totales Fonds pour l'emploi</b>	<b>1.155.031</b>	<b>1.189.450</b>	<b>1.226.600</b>	<b>1.233.250</b>	<b>1.255.000</b>
<i>Variation</i>		2,98%	3,12%	0,54%	1,76%
En % du PIB	1,41%	1,37%	1,34%	1,29%	1,24%
dont 1) Indemnités chômage	525.500	511.200	532.800	518.200	511.900
<i>Variation</i>		-2,72%	4,23%	-2,74%	-1,22%
dont 2) Actions pour combattre le chômage des jeunes	15.500	15.900	16.300	16.600	16.900
<i>Variation</i>		2,58%	2,52%	1,84%	1,81%
dont 3) Actions en faveur de l'emploi	576.090	620.600	633.850	652.850	679.100
<i>Variation</i>		7,73%	2,14%	3,00%	4,02%
dont 4) Section spéciale (formation)	37.891	41.700	43.600	45.550	47.050
<i>Variation</i>		10,05%	4,56%	4,47%	3,29%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

**La Chambre de Commerce note la progression modérée des dépenses du Fonds pour l'emploi.** Celles-ci vont représenter 1,37% du PIB en 2025 et vont progressivement baisser proportionnellement pour atteindre 1,24% du PIB en 2028.

**Le retour à l'emploi passe fréquemment par des actions de formation. Le budget alloué à ces actions connaîtra une augmentation de 10,05 % en 2025.** Entre 2024 et 2028, cette enveloppe annuelle devrait passer de 37,9 à 47,1 millions d'euros. **Cela représente un signal très positif en faveur de la formation, ce que la Chambre de Commerce salue.** Dans ce contexte, la modernisation du cofinancement de la formation professionnelle continue en entreprise constitue un élément clé pour répondre à l'augmentation et à la diversification des besoins en compétences de l'économie. Parmi ses propositions, la Chambre de Commerce recommande une hausse du taux de cofinancement de base de

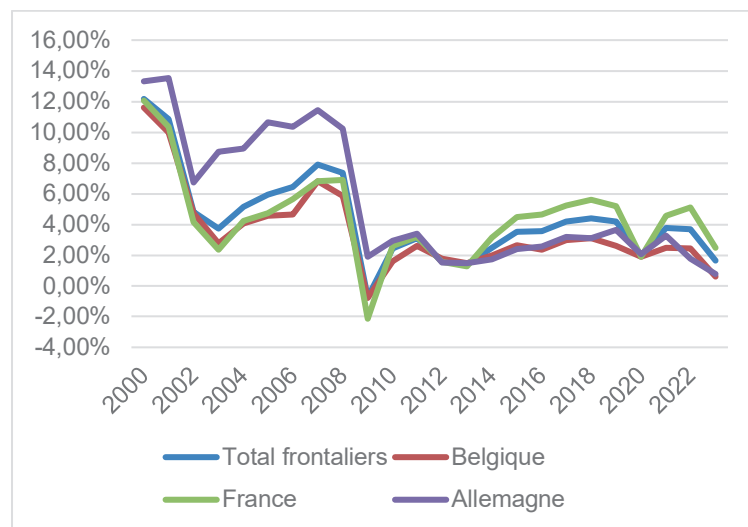
l'accès à la formation professionnelle continue en entreprise, de 15% à 20%, ainsi qu'un taux ciblé de 40% pour soutenir la formation dans les compétences digitales et environnementales<sup>17</sup>.

### 1.3.3 Attraction des talents internationaux

Le pays doit également impérativement être plus attractif pour les talents internationaux, la pénurie de main-d'œuvre constituant une des principales préoccupations des chefs d'entreprises. **Dans le Baromètre de l'Economie de la Chambre de Commerce du second semestre 2024, 58,7% de entrepreneurs interrogés ont cité « le manque de main-d'œuvre qualifiée » parmi les principaux défis pour le développement de leur entreprise en 2025. Il s'agit de la réponse la plus donnée.**

Une attention particulière doit être portée aux travailleurs frontaliers. En effet, le Luxembourg semble éprouver de plus grandes difficultés à attirer de nouveaux talents frontaliers. Comme le montre le graphique ci-dessous, la dynamique frontalière s'est enrayerée ces derniers mois. **Entre 2022 et 2023, l'emploi frontalier n'a progressé que de 1,63% alors que la progression annuelle était autour de 4% avant la pandémie de Covid-19. La situation est particulièrement préoccupante concernant les frontaliers belges et allemands, dont le nombre ne progresse quasiment plus.** Selon les dernières données trimestrielles disponibles, le nombre de frontaliers allemands a même baissé au cours des deux premiers trimestres de l'année 2024<sup>18</sup>. Cela avait déjà été le cas pour les frontaliers Belges au troisième trimestre 2023. **La Chambre de Commerce invite le Gouvernement à surveiller de très près ces évolutions.**

Graphique 19 : Evolution annuelle de l'emploi frontalier par nationalité  
En %



Source : STATEC ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Renforcer l'attractivité du Luxembourg en tant que destination pour les travailleurs étrangers et frontaliers est essentiel pour remédier au déséquilibre croissant entre les offres d'emploi disponibles et les candidatures. **Cela passe inévitablement par une révision avantageuse de la fiscalité afin d'attirer davantage de talents internationaux.** L'OCDE a régulièrement souligné le manque de compétitivité du Luxembourg en matière d'imposition des personnes physiques, en particulier pour les contribuables de la classe 1, où une personne percevant 100% du salaire médian est imposée à un taux supérieur de 5 points de pourcentage à la moyenne de l'OCDE.

**A ce titre, le « Entlaaschtungs-Pak », présenté en juillet 2024, comporte un certain nombre d'éléments positifs,** notamment l'ajustement du barème fiscal de deux tranches et demie d'indexation

<sup>17</sup> Chambre du Commerce, Eco News Flash n°3 : « Quelles aides à la formation pour relever le défi en matière de *skills* et soutenir une économie compétitive, résiliente et durable ? ».

<sup>18</sup> STATEC, Emploi salarié intérieur par lieu de résidence et nationalité.



supplémentaires au 1<sup>er</sup> janvier 2025. Le paquet propose également plusieurs mesures fiscales ciblées susceptibles de bénéficier aux talents internationaux et frontaliers : une prime participative plus avantageuse pour les salariés, une simplification du régime d'impatrié, une nouvelle prime pour les jeunes salariés ainsi qu'un crédit d'impôt pour les heures supplémentaires des frontaliers.

La Chambre de Commerce accueille positivement les modifications proposées qui contribuent à créer un environnement plus attractif pour les salariés performants. Toutefois, elle estime que les changements proposés ne sont pas suffisants pour renforcer durablement la compétitivité de la mesure, notamment au regard des mesures similaires existant en France et en Belgique. En effet, le régime de la prime participative devrait être davantage adapté dans le futur afin de permettre à certaines sociétés, aujourd'hui exclues du champ d'application de la mesure, de pouvoir en faire bénéficier leurs salariés<sup>19</sup>.

Au-delà des aspects fiscaux, concernant le point particulier des travailleurs frontaliers, l'attractivité du pays passera nécessairement par **une amélioration des conditions de mobilité** transfrontalière. A ce titre, la Chambre de Commerce prend note des investissements importants prévus au Luxembourg sur la période (mise à 2x3 voies de l'A3, nouvelle ligne ferroviaire Bettembourg-Luxembourg, nouveaux aménagements sur l'autoroute A6, etc.).

Le Gouvernement rappelle dans l'exposé des motifs que « [l]e Luxembourg cofinance des travaux en France [...] visant le renforcement de la capacité en termes de nombre de trains par heure et le prolongement des quais dans toutes les gares du sillon lorrain jusqu'à Metz. »

**La Chambre de Commerce salue le cofinancement de ces projets. Cependant, elle regrette les difficultés rencontrées pour passer de la phase projet à la phase opérationnelle et invite le Gouvernement à s'impliquer davantage dans le suivi opérationnel des projets co-financés.**

## 2 L'accroissement démographique

Du fait de ses caractéristiques spécifiques, notamment une forte croissance tendancielle de sa population et surtout de l'emploi, **le Luxembourg a besoin d'un renouvellement et d'une extension de ses infrastructures, qui doivent être plus dynamiques qu'à l'étranger.** Selon le plan budgétaire et structurel national à moyen terme, transmis à la Commission européenne en octobre, « *le Gouvernement s'engage à maintenir les investissements publics à un niveau élevé tout au long de la période législative afin de pouvoir répondre adéquatement aux défis structurels* ».

Les investissements directs et indirects de l'Administration centrale<sup>20</sup> connaissent une évolution moyenne +7,4% entre 2024 et 2028. Une nette croissance des investissements est prévue en 2028 en raison de plusieurs projets de grande envergure (p.ex. tram rapide, A4 multimodal, CHL, Südspidol). **Il reste toutefois à voir si les impulsions annoncées vont se concrétiser.** En effet, l'exposé des motifs du PLPFP 2024-2028 indique qu'il s'agit des montants prévus « *sans tenir compte d'éventuels délais ou décalages temporels dans l'exécution de projets* ». Or comme il sera démontré dans la suite de l'analyse, ces délais et décalages sont coutumes.

19 Pour l'ensemble des considérations de la Chambre de Commerce, se référer aux avis **6688GKA** (Projet de loi n°8414 portant modification : de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes ; de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; de la loi modifiée du 11 mai 2007 relative à la création d'une société de gestion de patrimoine familial (« SPF ») ; de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif) et **6689GKA** (1. Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 12 juillet 1968 concernant la fixation de la valeur locative de l'habitation occupée en vertu du droit de propriété ou occupée à titre gratuit ou en vertu d'un droit de jouissance viager ou légal. 2. Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 19 décembre 1969 concernant la fixation de la valeur locative de l'habitation faisant partie du domaine agricole ou forestier de l'exploitant agricole ou forestier. 3. Projet de règlement grand-ducal portant publication des barèmes de la retenue d'impôt sur les pensions et précisant les modalités de la retenue d'impôt. 4. Projet de règlement grand-ducal portant publication des barèmes de la retenue d'impôt sur les salaires et précisant les modalités de la retenue d'impôt. 5. Projet de règlement grand-ducal déterminant la composition, les missions et les modalités de fonctionnement du comité d'accompagnement consultatif du directeur de l'Administration des contributions directes. 6. Projet de règlement grand-ducal relatif aux modalités d'octroi de la prime jeune salarié et de calcul de l'exemption prévues à l'article 115, numéro 13d, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu. 7. Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 26 mars 2014 portant exécution de l'article 145 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (décompte annuel)).

20 Les investissements au niveau de l'Administration centrale se composent d'investissements directs et d'investissements indirects sous forme de transferts aux Administrations locales, à la Sécurité sociale ainsi qu'au reste de l'économie nationale et internationale.

En pourcentage du PIB, la vigueur des investissements est moins flagrante. Alors qu'ils s'élèveraient à 4,6% du PIB en 2025, ils devraient stagner à ce niveau à l'horizon 2028, avec toutefois une baisse en 2027. Si le niveau projeté des investissements publics paraît appréciable, il n'est nullement exceptionnel puisque ce ratio est historiquement (depuis 1995) autour de 4% en moyenne.

*Tableau 32 : Evolution pluriannuelle des investissements de l'Administration centrale  
En millions d'euros, sauf si indiqué différemment*

<i>Administration centrale</i>	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Investissements directs (formation de capital)	2 002	2 263	2 489	2 710	2 567	2 876
Investissements indirects (transferts en capital)	1 280	1 510	1 460	1 496	1 599	1 778
<u>Investissements directs et indirects</u>						
en millions	3 282	3 773	3 948	4 206	4 166	4 655
variation	+16,8%	+14,9%	+4,7%	+6,5%	-1,0%	+11,7%
en % du PIB	4,1%	4,6%	4,6%	4,6%	4,3%	4,6%
en % des dépenses totales	12,1%	12,8%	12,8%	13,1%	12,5%	13,2%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028.

La Chambre de Commerce invite également le Gouvernement à mener des analyses prospectives concernant d'éventuels projets de grande envergure qui nécessiteraient des investissements majeurs.

### **2.1 Le défi du logement**

**La question du logement demeure depuis des années un sujet très délicat au Grand-Duché, encore plus lors des deux dernières années, avec la crise inflationniste et l'augmentation brutale des taux d'intérêt. La crise était toutefois préexistante. Elle se caractérisait alors par une augmentation rapide des prix de l'immobilier, de l'ordre de 3,4% par an, essentiellement liée au manque de logements, en particulier de logements abordables.**

**Avec plus de 10.000 nouveaux habitants par an, la croissance démographique du Luxembourg est parmi les plus importantes sur le territoire européen. Pour y répondre, le besoin de nouveaux logements se situe entre 6.000 et 7.500 logements par an. Or, entre 2001 et 2019, le Grand-Duché n'a réussi à mettre sur le marché que 3.300 logements en moyenne par an. Cela correspond à peine à la moitié du besoin.**

Ce déficit en logements est particulièrement alarmant et s'est donc aggravé au cours des deux dernières années, avec la montée des taux d'intérêt qui a encore freiné la construction et les transactions en impactant très négativement le nombre de crédits immobiliers au cours des trois dernières années. La baisse la plus marquée s'est produite entre le deuxième trimestre 2022 et le deuxième trimestre 2023, avec **une diminution de plus de 30% des crédits immobiliers**. Depuis le quatrième trimestre 2023, le nombre de crédits a commencé à remonter, principalement pour des travaux de rénovation ou l'achat de logements existants. En 2024, cette reprise se poursuit, avec une augmentation de 21,5% des crédits entre le premier et le deuxième trimestre. Toutefois, il convient de noter que les crédits immobiliers ont diminué de 31% entre le deuxième trimestre 2021 et le deuxième trimestre 2024.

La demande pour les ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA) a nettement diminué également, principalement en raison de prix au mètre carré bien plus élevés que ceux des logements existants. Au troisième trimestre 2023, 172 VEFA ont été enregistrées, soit une baisse de 63% par rapport à la même période en 2022. Au deuxième trimestre 2024, 154 ventes VEFA ont été recensées, représentant une baisse de 10,4% par rapport au même trimestre en 2023. Contrairement aux VEFA, les ventes du stock actuel commencent à retrouver leur niveau initial. Les ventes ont augmenté de 30,4% entre le deuxième trimestre 2024 et le deuxième trimestre 2023. Concernant l'évolution des prix des deux catégories de logements, on note une baisse de 15,3% du stock actuel et 7,7% des VEFA entre le troisième trimestre 2022 et le deuxième trimestre 2024.

**Ce recul de l'activité a inévitablement eu un grand impact sur les entreprises. En 2023, 160 faillites ont été enregistrées dans le secteur de la construction, ce qui équivaut à une augmentation de 35% par rapport à l'année 2022.**

**Cette crise de logement impacte très négativement l'attractivité du Luxembourg, notamment sa capacité à attirer des talents.**

Le Gouvernement a fait adopter un premier paquet de mesures pour stimuler le marché du logement le 22 mai 2024. Ces mesures, qui comprennent notamment l'augmentation du « Bëllegen Akt », l'augmentation du plafond déductible des intérêts débiteurs ou encore l'introduction d'une exemption partielle des primes versées par les entreprises à des fins de location de logements, avaient fait l'objet d'une évaluation à l'occasion de la présentation du projet de budget 2024. Pour 2025, le « déchet fiscal » était estimé à 76,6 millions d'euros.

Dans le cadre de ce projet de budget 2025 (article 5), le Gouvernement **introduit une réduction de moitié de la base imposable des droits d'enregistrement et de transcription sur les acquisitions. La Chambre de Commerce accueille favorablement cette mesure par laquelle le Gouvernement se donne les moyens de redynamiser rapidement le secteur de l'immobilier.** Alors que l'on observe une légère reprise des ventes de logements depuis le mois de mars 2024, le Luxembourg n'a pas encore retrouvé les niveaux de ventes d'avant-crise. Malgré le fait qu'habituellement, les actes notariés connaissent une baisse de l'ordre de 20% au mois de septembre, le recul du nombre des actes entre août et septembre 2024 reste toutefois significatif. Alors qu'au mois d'août de cette année, on comptait 1.316 actes notariés pour la vente de biens immobiliers, il n'y a eu que 897 au cours de septembre 2024, soit une baisse de 32%.

Grâce à la réduction de moitié de la base imposable pour les droits d'enregistrement et de transcription sur les acquisitions, les acheteurs potentiels bénéficient d'une mesure supplémentaire, en complément des incitations fiscales introduites en début d'année et expirant à la fin de l'année. A cela s'ajoutent la baisse des taux d'intérêt et la diminution significative des prix des logements.

**La Chambre de Commerce s'étonne toutefois que cette mesure n'ait fait l'objet d'aucune évaluation en termes de « déchet fiscal ».** Devant les parlementaires, le Ministre des Finances a évoqué le chiffre de 100 millions d'euros, qu'il a nuancé par la suite<sup>21</sup>, estimant que le volume de transactions pourrait limiter l'impact financier de la mesure. La Chambre de Commerce observe cependant que malgré l'application de cette mesure sur six mois en 2025, les recettes liées aux droits d'enregistrement sont attendues en hausse de 15,72% sur cette même année. Une telle augmentation, alors que la recette moyenne par transaction sera nettement moins importante, suppose une augmentation très importante du nombre de transactions. **Elle regrette que la documentation budgétaire ne présente pas des projections détaillées de l'impact budgétaire de cette mesure selon différents scénarii.**

*Tableau 33 : Evolution des recettes fiscales issues des droits d'enregistrement  
En milliers d'euros et variation en %*

	2024	2025	2026	2027	2028
<b>Droits d'enregistrement</b>	<b>220.700</b>	<b>255.400</b>	<b>332.800</b>	<b>426.400</b>	<b>462.100</b>
<i>Variation</i>		15,72%	30,31%	28,13%	8,37%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Au-delà du soutien au secteur de l'immobilier, l'Etat opère lui-même un certain nombre d'investissements dans le domaine du logement. Selon la présentation de la ventilation des investissements publics par domaine thématique, il va consacrer 386 millions d'euros aux investissements dans le logement en 2025, une enveloppe en progression de 18,4% par rapport à 2024. Le Gouvernement a décidé d'engager un maximum de moyens à court terme pour sortir de la crise. Les investissements dans ce domaine vont encore progresser jusqu'à 432 millions d'euros en 2026, avant de se stabiliser autour de 400 millions d'euros par an par la suite.

<sup>21</sup> <https://www.chd.lu/fr/node/2565>

Tableau 34 : Investissements directs et indirects de  
l'Administration centrale dans le logement  
En millions d'euros et variation en %

	2024	2025	2026	2027	2028
<b>Logement</b>	326	386	432	409	408
<i>Variation</i>		18,40%	11,92%	-5,32%	-0,24%
% du PIB	0,40%	0,45%	0,47%	0,43%	0,40%
<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>
% du PIB	4,61%	4,55%	4,61%	4,34%	4,60%
<b>Part relative Logement</b>	<b>8,64%</b>	<b>9,78%</b>	<b>10,27%</b>	<b>9,82%</b>	<b>8,76%</b>

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

L'Etat intervient plus particulièrement dans le domaine du logement abordable à travers le Fonds spécial pour le logement abordable. Pour 2025, les dépenses de ce dernier sont estimées à 460,7 millions d'euros, en progression de 39,3% par rapport à 2024. Cette progression potentielle est toutefois à nuancer et à mettre en relation avec l'enveloppe budgétaire qui était prévue au moment du vote du budget 2024 : 443,2 millions. Celle-ci a donc été sérieusement revue à la baisse, traduisant les difficultés à mettre en œuvre les projets de logement abordable. **De manière générale, la Chambre de Commerce note que les moyens budgétaires alloués au Fonds dans le cadre de ce PLPFP sont très nettement inférieurs à ceux qui avaient été votés dans le cadre de la LPFP précédente.** On note un écart de 172,3 millions d'euros pour l'année 2025, de 163,9 millions pour l'année 2026 et de 188 millions pour l'année 2027.

Tableau 35 : Evolution des dépenses du Fonds spécial pour le logement  
abordable entre le budget voté pour 2024 et le projet de budget 2025  
En milliers d'euros et variation en %

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Dépenses du Fonds spécial pour le logement abordable <b>selon le budget déposé en mars 2024</b>	<b>177.350</b>	<b>443.286</b>	<b>633.013</b>	<b>680.599</b>	<b>690.820</b>	/
Dépenses du Fonds spécial pour le logement abordable <b>selon le budget déposé en octobre 2024</b>	<b>183.930</b>	<b>330.718</b>	<b>460.706</b>	<b>516.737</b>	<b>502.783</b>	<b>494.978</b>
<i>Variation</i>		79,81%	39,30%	12,16%	-2,70%	-1,55%
<b>Ecart</b>	<b>6.580</b>	<b>-112.568</b>	<b>-172.307</b>	<b>-163.862</b>	<b>-188.037</b>	/

Sources : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2023-2027 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

L'écart est beaucoup moins important si l'on prend en compte les « dépenses ajustées » qui sont réévaluées « afin de tenir compte des aléas de chantier ou d'éventuels retards dans l'avancement des projets de logements abordables ». Pour 2025, il n'est plus que de 47,7 millions d'euros.

Tableau 36 : Evolution des dépenses ajustées du Fonds spécial pour le logement abordable entre le budget voté pour 2024 et le projet de budget 2025  
En milliers d'euros et variation en %

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Dépenses ajustées du Fonds spécial pour le logement abordable selon le budget 2024 déposé en mars 2024	177.350	281.295	358.911	384.715	406.384	/
Dépenses ajustées du Fonds spécial pour le logement abordable selon le budget 2025 déposé en octobre 2024	183.930	273.768	311.178	353.361	327.009	325.546
Variation		48,84%	13,66%	13,56%	-7,46%	-0,45%
Ecart	6.580	-7.527	-47.733	-31.354	-79.375	/

Sources : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2023-2027 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

La différence entre les dépenses prévues au budget déposé en mars 2024 et celles, ajustées par le budget d'octobre 2024 varie entre 32 et 35% selon les années considérées. Ceci, alors que les dépenses inscrites correspondent à des projets réels et détaillés. **Ces écarts traduisent une défaillance opérationnelle. La tension qui existe sur le marché du logement au Luxembourg devrait au contraire conduire le Gouvernement à renforcer les moyens opérationnels des acteurs du logement abordable afin que les projets puissent se concrétiser dans les calendriers initialement prévus.**

Tableau 37 : Différences entre les dépenses et les dépenses ajustées du Fonds spécial pour le logement abordable  
En milliers d'euros et en %

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Dépenses du Fonds spécial pour le logement abordable	183.930	330.718	460.706	516.737	502.783	494.978
Dépenses ajustées du Fonds spécial pour le logement abordable	183.930	273.768	311.178	353.361	327.009	325.546
Différence en milliers d'euros	0	56.950	149.528	163.376	175.774	169.432
Différence en %	0,0%	-17,22%	-32,46%	-31,62%	-34,96%	-34,23%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

A ce titre, la Chambre de Commerce considère qu'il serait utile d'inclure davantage les acteurs privés dans le marché de la location et de la vente de logements abordables. Le champ d'action des promoteurs privés demeure encore trop restreint concernant le logement abordable. **Elle accueille donc très favorablement le nouveau modèle de partenariat public-privé (PPP) pour le logement abordable en cours d'élaboration par le Ministre du Logement.**

## 2.2 Le défi de la mobilité

Depuis plusieurs années, les enjeux liés à la mobilité et aux conditions de transport au Luxembourg sont devenus une préoccupation centrale, impactant négativement l'attractivité du pays et la qualité de vie de ses habitants et ses travailleurs. Le temps perdu dans les embouteillages, aussi bien pour les trajets domicile-travail que pour les déplacements professionnels, impacte négativement la compétitivité du pays.

La congestion routière trouve principalement son origine dans une répartition territoriale déséquilibrée, caractérisée par une faible mixité fonctionnelle des espaces et une nette séparation entre les zones résidentielles et les lieux de travail. Le Programme directeur de l'aménagement du territoire

(PDAT) 2023 souligne que seulement 26% des actifs travaillent dans leur commune de résidence, une tendance en déclin depuis plusieurs décennies, entraînant l’allongement des trajets domicile-travail. Ce constat est exacerbé par l’importance du travail frontalier, puisque ce sont désormais **plus de 230.000 salariés qui franchissent la frontière quotidiennement pour venir travailler au Grand-Duché.**

Cette problématique est appelée à s’intensifier dans les années à venir. Selon les projections du Plan national de mobilité, pour soutenir la croissance économique et démographique du pays, il sera nécessaire de permettre 2,8 millions de déplacements quotidiens d’ici 2035, contre 2 millions en 2017.

Dans l’exposé des motifs, le Gouvernement indique vouloir engager les investissements prévus : « *Le programme Gouvernemental confirme le Plan national de mobilité (PNM 2035) comme processus cadre qui anticipe continuellement la demande de mobilité au niveau national et transfrontalier sur un horizon de quinze ans, évalue l’adéquation des projets étatiques dans le domaine des transports avec cette demande future, veille à la cohérence intermodale de ces projets et identifie d’éventuelles lacunes dans l’offre de mobilité qu’il conviendra de combler avec de nouveaux projets. À cet effet, le programme Gouvernemental prévoit de renforcer l’Observatoire digital de la mobilité, ce qui se traduit par une progression de 20% du budget (+200.000 euros).* »

La mise en œuvre du Plan national de mobilité se traduit par des investissements très importants sur l’année 2025. L’analyse de la ventilation des investissements par domaine thématique permet de constater que les investissements concernant l’infrastructure du pays (dont les infrastructures de mobilité représentent la partie la plus importante) vont progresser de 3,90% en 2025 (640 millions d’euros), avant de connaître une nouvelle progression très importante en 2026 (+13,75%) puis en 2027 (+14,70%) avant d’atteindre 849 millions d’euros en 2028. Ainsi, on va passer de 16,21% du total des investissements en 2025 à 18,24% en 2028. **La Chambre de Commerce salue la prise en compte de la nécessité d’accompagner la croissance démographique d’une amélioration conséquente des infrastructures de mobilité.**

*Tableau 38 : Part des investissements dans les infrastructures dans les investissements totaux  
En millions d’euros, en pourcentage du PIB et variation en pourcentage*

	2024	2025	2026	2027	2028
<b>Infrastructures publiques (routes, etc.)</b>	<b>616</b>	<b>640</b>	<b>728</b>	<b>835</b>	<b>849</b>
<i>Variation</i>		3,90%	13,75%	14,70%	1,68%
% du PIB	0,75%	0,74%	0,80%	0,87%	0,84%
<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>
% du PIB	4,61%	4,55%	4,61%	4,34%	4,60%
<i>Part relative Infrastructures</i>	16,33%	16,21%	17,31%	20,04%	18,24%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Dans le détail, deux fonds sont principalement mobilisés pour financer l’infrastructure de mobilité au Luxembourg : le Fonds du rail et le Fonds des routes. A travers le tableau ci-dessous, on peut voir la progression de l’effort national en la matière d’une année sur l’autre, mais aussi par rapport à ce qui avait été prévu au moment du vote du budget 2024.

Ainsi, en 2025, les dépenses du Fonds du rail vont progresser de 6,95% par rapport à 2024 et seront 10,85% supérieures à ce qui avait été prévu lors de la précédente loi budgétaire. En 2028, le Fonds du rail sera doté d’une enveloppe de dépenses annuelles de 817,3 millions d’euros.

Les dépenses du Fonds des routes, elles, sont moins importantes que ce qui avait été prévu au printemps. Elles seront limitées à 486,8 millions d’euros en 2025 alors qu’au moment du projet de budget 2024, une enveloppe de 520,6 millions avait été prévue 2025. Les crédits budgétaires ont, en fait, été décalés dans le temps puisqu’ils devraient augmenter de manière significative en 2027 et 2028.



Tableau 39 : Evolution des dépenses du Fonds du rail et du Fonds des routes  
En milliers d'euros et variation en %

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Dépenses du Fonds du rail selon le budget déposé en mars 2024	574.901	610.282	642.554	678.158	642.178	
Dépenses du Fonds du rail selon le budget déposé en octobre 2024	547.807	619.947	687.242	726.390	786.706	817.299
<i>Variation</i>		13,17%	10,85%	5,70%	8,30%	3,89%
<b>Ecart</b>	<b>-27.094</b> -4,71%	<b>9.665</b> 1,58%	<b>44.688</b> 6,95%	<b>48.232</b> 7,11%	<b>144.528</b> 22,51%	
Dépenses du Fonds des routes selon le budget déposé en mars 2024	373.817	447.057	520.586	619.934	685.676	
Dépenses du Fonds des routes selon le budget déposé en octobre 2024	374.907	400.430	486.773	608.589	710.244	716.977
<i>Variation</i>		6,81%	21,56%	25,03%	16,70%	0,95%
<b>Ecart</b>	<b>1.090</b> 0,29%	<b>-46.627</b> -10,43%	<b>-33.813</b> -6,50%	<b>-11.345</b> -1,83%	<b>24.568</b> 3,58%	

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

La poursuite du développement du réseau de tramway est également une priorité politique. **Au total, sur la période 2024-2028, ce sont 454,8 millions d'euros qui sont inscrits à la programmation financière pluriannuelle pour financer les investissements dans l'extension du réseau de tramway.**

Tableau 40 : Evolution des crédits d'investissement consacrés  
à l'extension du réseau de tramway  
En millions d'euros

	Budget 2024	Projet 2025	Prévi. 2026	Prévi. 2027	Prévi. 2028	Total 2024-2028
Participation aux frais d'investissement liés à l'extension du tramway de la Gare Centrale vers la Cloche d'Or	14.000	9.000	9.000	2.000	–	<b>34.000</b>
Participation aux frais d'investissement liés à l'extension du tramway du Circuit de la Foire Internationale au Kirchberg vers l'aé- roport du Findel	39.000	20.000	8.000	20.500	–	<b>87.500</b>
Participation aux frais d'investissement liés aux extensions futures du tramway	–	2.000	30.667	53.333	159.333	<b>245.333</b>
Participation aux frais d'investissement liés aux extensions du tramway entre Rout Bréck – Pafendall et Laangfur, et entre Gare Centrale et Hollerich	4.000	15.333	24.000	23.334	21.333	<b>88.000</b>
<b>TOTAL</b>	<b>57.000</b>	<b>46.333</b>	<b>71.667</b>	<b>99.167</b>	<b>180.666</b>	<b>454.833</b>

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

**La Chambre de Commerce salue l'importance des moyens consacrés à l'amélioration des infrastructures de mobilité au Luxembourg.**



### 2.3 Le défi de l'aménagement du territoire

**L'aménagement du territoire au Luxembourg fait face à un défi majeur lié à un déséquilibre spatial marqué par la concentration des emplois dans la capitale et une croissance démographique significative dans les communes rurales, comme indiqué ci-avant.** Cette situation crée de grandes distances entre les zones résidentielles et les lieux de travail, renforçant la dépendance à la voiture et aggravant les problèmes de mobilité. Pour y remédier, des stratégies d'aménagement telles que la « déconcentration concentrée » sont au centre des politiques territoriales depuis une vingtaine d'années. Ces stratégies visent à répartir plus équitablement les emplois et les logements sur l'ensemble du territoire, en développant des centres de développement et d'attraction (CDA) régionaux.

Le Gouvernement entend ainsi mettre en œuvre les orientations du Programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT) adopté en 2023. Selon l'exposé des motifs, pour 2025, il s'agira de « passer à la phase d'opérationnalisation du PDAT à travers la réalisation de projets de développement urbain qui s'inscrivent dans la nouvelle culture de planification territoriale voulue par le PDAT. Ces travaux se poursuivront dans le cadre du processus participatif instauré par l'aménagement du territoire ».

Parmi les grandes orientations, il y a le développement de la Nordstad comme troisième pôle de développement du pays. Pour ce faire, la documentation budgétaire prévoit des moyens pour le renforcement de l'opérationnalité de la Nordstad Entwicklungsgesellschaft Sàrl.

### 2.4 Le défi de la coopération transfrontalière

**La politique d'aménagement du territoire doit être transversale et pensée au-delà des frontières nationales.** Aussi, la Chambre de Commerce se félicite que le Gouvernement affirme sa volonté d'accélérer « la mise en œuvre des zones fonctionnelles transfrontalières définies dans le cadre du programme Interreg VI Grande Région avec la mise en place de gouvernances propres et l'opérationnalisation de ces zones à travers la réalisation de projets concrets »<sup>22</sup>.

La Chambre de Commerce rappelle l'importance de la coopération transfrontalière pour penser un aménagement du territoire cohérent à l'échelle de la Grande Région. Au regard des liens économiques étroits qui unissent le Luxembourg et les pays voisins, notamment les flux de travailleurs frontaliers indispensables à la vitalité économique du Luxembourg, **la Chambre de Commerce considère qu'il est dans l'intérêt du pays de travailler au renforcement de cette coopération.**

## 3 Le vieillissement démographique

D'ici 2070, la population en âge de travailler, c'est-à-dire, la part des 15 à 64 ans par rapport à la population totale, passera de 69,3% à 57,3%, soit une baisse de 12 points de pourcentage par rapport à 2022. Le ratio inactifs/actifs (les plus de 65 ans par rapport aux 15-64 ans) grimpera de 21,4% à 51,0%, près de 30 points de pourcentage de hausse. La part des 55-64 ans parmi l'ensemble des actifs de 15 à 64 ans, aussi appelée « coefficient de dépendance démographique » passera, quant à elle, de 18,3% à 21,7%. Issues du rapport 2024, **ces projections** au sein du groupe de travail « Ageing working group » (AWG) du Comité de politique économique auprès du conseil ECOFIN, **illustrent parfaitement le vieillissement démographique auquel le Luxembourg va faire face.**

Tableau 41 : Hypothèses selon le rapport 2024 du « Ageing working group »

Hypothèses	AR 2004*)		
	2022	2070	2070-2022
productivité du travail	-0,7	1,2	2,0
croissance économique	1,5	1,2	-0,4
Population (en millions)	0,7	1,0	0,3
population en âge de travailler (15-64/total)	69,3	57,3	-12,0
ratio inactifs/actifs (65+/15-64)	21,4	51,0	29,6

<i>Hypothèses</i>	<i>AR 2004*)</i>		
	<i>2022</i>	<i>2070</i>	<i>2070-2022</i>
ratio actifs agés/actifs (55-64/15-64)	18,3	21,7	3,3
taux de chômage (15-64)	4,6	5,7	1,1

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028.

Par conséquent, **les dépenses totales liées au vieillissement, listées dans le tableau ci-dessus, augmenteront de plus de 10 points de pourcentage d'ici 2070**. Les dépenses de pension doubleront quasiment, tandis que celles liées aux soins de santé et aux soins de longue durée poursuivront leur hausse.

*Tableau 42 : Projections des dépenses liées au vieillissement selon le rapport 2024 du « Ageing working group »*

<i>Hypothèses</i>	<i>AR 2004*)</i>		
	<i>2022</i>	<i>2070</i>	<i>2070-2022</i>
<b>Dépenses liées au vieillissement</b>	<b>17,2</b>	<b>27,9</b>	<b>10,7</b>
dont dépenses de pension	9,2	17,5	8,3
dont dépenses soins de santé	3,9	5,1	1,2
dont dépenses soins de longue durée	1,1	2,7	1,6
dont dépenses pour éducation	3,0	2,6	-0,4
dont dépenses pour chômage	–	–	–
<i>Réserve de compensation Fonds de pension</i>	<i>31,4</i>	<i>0,0</i>	

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028.

Si l'horizon temporel de 2070 peut sembler lointain et incertain, les premiers signes de ces évolutions sont déjà bien visibles dans les budgets étatiques, en raison du ralentissement de l'emploi associé à une accélération des départs à la retraite. Ainsi, le solde des Administrations de sécurité sociale devrait connaître son premier déficit en 2028.

A politique inchangée, **lorsque le vieillissement démographique s'accélérera et viendra ajouter une pression supplémentaire sur le système déjà largement sous tension, c'est la pérennité même du modèle social luxembourgeois** et, par extension, du contrat social, **qui sera menacée**.

### **3.1 Assurance pension**

En matière de sécurité sociale, l'Etat participe, via son budget de l'Administration centrale, aux différents régimes. Ces participations financières sont ancrées dans le Code de la sécurité sociale et sont directement liées à l'évolution du nombre de personnes assurées. Ainsi, pour 2025, les contributions à l'assurance pension représentent 2,7 milliards d'euros en vertu des articles 239 et suivants du Code de la sécurité sociale. Entre 2025 et 2028, une croissance moyenne de 4,6% est attendue.

*Tableau 43 : Evolution des contributions de l'Etat à l'assurance pension En euros et variations en pourcentage*

	<i>2024 budget voté</i>	<i>2025 projet de budget</i>	<i>2026 prévisions</i>	<i>2027 prévisions</i>	<i>2028 prévisions</i>
<b>Section 17.16 — Assurance pension contributive</b> 42.000 Participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension : cotisations. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	<b>2 581 404</b>	<b>2 708 068</b>	<b>2 838 453</b>	<b>2 953 798</b>	<b>3 095 836</b>
<i>Variation</i>		<i>4,9%</i>	<i>4,8%</i>	<i>4,1%</i>	<i>4,8%</i>

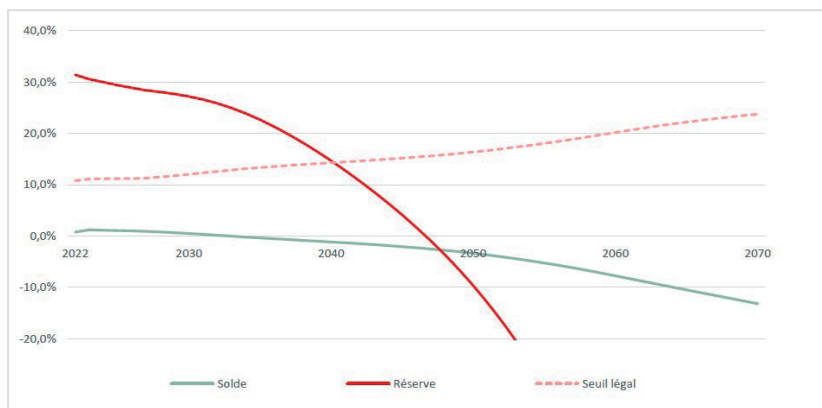
Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Au niveau du régime général d'assurance pension lui-même, sous l'effet de départs de plus en plus massifs en retraite et le ralentissement du marché du travail, **les dépenses progressent bien plus rapidement au cours de la période 2023-2028 (+7,2% selon l'exposé des motifs du PLPFP 2024-2028) que les recettes (+4,7% en moyenne)**, avec pour conséquence des excédents qui fondent. Rien que pour l'année 2024, les dépenses de prestations en espèces augmentent de 8,0% par rapport aux prévisions budgétaires datant pourtant du mois de mars 2024. Il s'agit d'un effet ciseaux qu'il conviendrait également d'inverser rapidement, à l'instar de ce qui a été réalisé au niveau de l'Administration centrale.

Conséquence directe de ces évolutions, **la prime de répartition pure, c'est-à-dire le rapport entre les dépenses annuelles et la masse cotisable, atteindrait prévisiblement 24,3% déjà en 2026, ce qui signifie que les cotisations (3 fois 8% donc 24%) ne permettront plus de couvrir les dépenses.** Cela activera le mécanisme prévu à l'article 225bis du Code de la sécurité sociale : lorsque le taux dépasse les 24%, le Gouvernement est dans l'obligation de soumettre à la Chambre des Députés un rapport accompagné d'un projet de loi portant refixation du « modérateur de réajustement ». En pratique, cela signifie que la Caisse nationale d'assurance pension (CNAP) ne transférera déjà plus d'excédents vers le Fonds de compensation à partir de 2026, mais au contraire les premiers transferts devront avoir lieu en sens inverse afin de garantir le financement des pensions. Par ailleurs, le niveau relatif de la réserve poursuit sa diminution progressive, de 4,25 fois le montant des prestations annuelles de pensions en 2023, à prévisiblement 3,50 fois à l'horizon 2028.

**Et les perspectives à plus long terme semblent préoccupantes.** Selon le récent « cahier statistique » de l'IGSS, qui comprend les projections démographiques et financières du régime général d'assurance pension les plus récentes<sup>23</sup>, les dépenses vont passer de 7,2% du PIB en 2022 à 10,9% du PIB en 2050 et 15,8% en 2070. Quant aux recettes, elles se stabiliseront à 8,5% du PIB dès 2050. **Les surplus vont considérablement s'étioler et le régime général devient déficitaire en 2033. La réserve diminue rapidement. Le seuil légal de 1,5 fois le montant des prestations annuelles<sup>24</sup> est dépassé en 2041, et en 2047, la réserve est épuisée.**

*Graphique 20 : Evolution du solde et de la réserve du régime général d'assurance pension entre 2022 et 2070  
En % du PIB*



Source : IGSS, Cahier statistique n°18, Projections démographiques et financières du régime général d'assurance pension, juillet 2024.

**La non-soutenabilité du système apparait donc clairement.** Ce constat est d'ailleurs partagé tant par les organisations internationales, que ce soit le FMI, l'OCDE ou la Commission européenne, notamment dans ses recommandations adressées au Luxembourg le 19 juin 2024, que par les experts nationaux de la Banque centrale du Luxembourg (BCL) ou encore du Conseil national des finances publiques (CNFP). Actuellement, le Luxembourg offre le système de pension le plus généreux de tous les pays de l'OCDE, notamment en ce qui concerne l'âge effectif de départ à la retraite, le taux de

<sup>23</sup> <https://igss.gouvernement.lu/fr/publications/apercus-et-cahiers/cahiers-statistiques/202407no18.html>.

<sup>24</sup> D'après l'article 238 du Code de la Sécurité sociale.

remplacement et le montant de la pension, la prise en considération de périodes complémentaires, l'indexation des pensions à l'inflation, la revalorisation des pensions grâce à l'évolution des salaires réels des actifs, etc.

Il appartient donc au Gouvernement **d'élaborer et de présenter une stratégie pour tendre vers un système durable et respectueux du principe d'équité intergénérationnelle, sans perdre de vue que c'est d'abord le dynamisme économique qui permettra de financer ce modèle social**. Si une large consultation de la société civile a été annoncée et est à saluer, elle doit être menée à bien dans des délais rapprochés afin de laisser rapidement place à l'action.

Ayant participé activement aux travaux au sein du Conseil économique et social (CES) en lien avec la thématique, la Chambre de Commerce se rallie à la position patronale décrite dans l'avis publié en juillet 2024. Par conséquent, elle estime que la future réforme du régime général d'assurance pension doit reposer sur les principes suivants :

- o **Agir sur les dépenses**. C'est l'évolution attendue des dépenses qui constitue la principale source de la non-soutenabilité du régime des pensions. Ainsi, **augmenter les recettes**, via une hausse des cotisations notamment, **serait une solution de facilité aux impacts toutefois importants** : cette mesure risquerait d'affecter la réputation du pays en tant que destination attractive pour les entreprises et les talents internationaux. Le Luxembourg doit envoyer un signal clair qu'il est un pays responsable, prévisible, stable et qui est capable de poser les réformes nécessaires. En outre, avec la hausse spectaculaire du coût de la main-d'œuvre, la faiblesse des contributions sociales, tant pour les employeurs que pour les salariés, demeure le seul avantage en termes de compétitivité-coût pour les entreprises luxembourgeoises. De plus, une hausse de ces cotisations aurait un impact également important sur le budget de l'Etat, pourtant déjà sous pression. **Il s'agit donc plutôt de viser une réduction des dépenses**, tout en maintenant **les taux de cotisations actuels**.
- o **Sauvegarder, voire renforcer le caractère social du régime, tout en respectant l'équité intergénérationnelle**. Le Luxembourg est aujourd'hui le seul pays de l'Union européenne dans lequel les résidents à la retraite ont des revenus supérieurs aux résidents qui travaillent. En outre, les cotisants d'aujourd'hui qui supportent des pensions élevées recevront des prestations de pension nettement plus limitées si le régime général n'est pas réformé. **Cette spécificité porte atteinte à la cohésion sociale**. Une réduction des pensions les plus élevées doit être visée pour préserver les plus petites pensions.
- o **Viser l'augmentation de l'âge effectif de départ à la retraite** pour le rapprocher de l'âge légal de 65 ans. **En effet, en 2022, l'âge effectif de départ en retraite au Luxembourg est tout simplement le plus faible de tous les pays de l'OCDE** : les hommes luxembourgeois partent en moyenne 4 ans plus tôt que leurs semblables des pays de l'OCDE. Le taux d'activité des 55-64 ans est également au Luxembourg le plus faible de tous les pays de l'OCDE.

### 3.2 Assurance dépendance

La Chambre de Commerce alerte également sur **l'évolution attendue des dépenses en matière de dépendance, lesquelles vont inévitablement croître avec la progression de l'espérance de vie et le vieillissement de la population**. Du côté des recettes, le financement de l'assurance dépendance est pour rappel, assuré par trois ressources :

- une contribution dépendance prélevée sur les revenus professionnels et les revenus de remplacement des personnes assurées (de 1,4%), dont le total dépendra donc de la vigueur du marché du travail ;
- une contribution annuelle de l'Etat à raison de 40% des dépenses totales, qui transite via le budget de l'Administration centrale ;
- une redevance assurance dépendance du secteur de l'énergie.

En ce qui concerne la participation de l'Etat dans le financement de l'assurance dépendance, en vertu de l'article 375 du code de la sécurité sociale, celle-ci progresse en 2025 de +9,1%, en raison notamment de la croissance du nombre de bénéficiaires estimée à +3% (alors qu'elle s'approchait des 4% en 2021 et en 2022) ainsi que de l'échelle mobile des salaires. La contribution s'élèvera donc à 437,5 millions d'euros.

Tableau 44 : Evolution des contributions de l'Etat à l'assurance dépendance  
En euros et variations en pourcentage

	2024 budget voté	2025 projet de budget	2026 prévisions	2027 prévisions	2028 prévisions
<b>Section 17.14 — Assurance maladie – maternité – dépendance – Caisse nationale de santé</b>					
42.007 Participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	<b>401 046</b>	<b>437 477</b>	<b>457 250</b>	<b>485 649</b>	<b>502 276</b>
<i>Variation</i>		<i>9,1%</i>	<i>4,5%</i>	<i>6,2%</i>	<i>3,4%</i>

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Selon l'exposé des motifs du PLPFP 2024-2028, le taux de progression annuel moyen des dépenses de l'assurance dépendance sera de +6,8% sur la période 2023-2028.

Si le solde des opérations courantes de l'assurance dépendance est positif et que les réserves restent confortables, atteignant presque 520 millions d'euros en 2024 selon les estimations, **il s'agit de consolider cette tendance et d'anticiper toute évolution moins favorable à venir.**

### 3.3 Assurance maladie-maternité

Les **dépenses courantes du régime d'assurance maladie-maternité**, étant constituées principalement des prestations en nature et en espèces, **connaissent depuis quelques années des hausses très soutenues** en raison notamment de la pandémie, de l'élargissement du cadre des prestations prises en charge par l'assurance maladie-maternité, de la progression soutenue des dépenses du secteur hospitalier, etc. **Les recettes, elles, faiblissent avec le ralentissement économique, et donc un marché de l'emploi et un revenu cotisable moyen évoluant de manière moins dynamique que par le passé.**

Si le solde des opérations courantes redevient positif en 2023, contrairement aux années 2021 et 2022, c'est toutefois un résultat à considérer comme exceptionnel en raison des événements non récurrents de l'année, selon le rapport annuel 2023 de la Caisse nationale de santé (CNS). Quant à la réserve globale, elle se composait de la réserve minimale légale<sup>25</sup> de 420,4 millions d'euros et de l'excédent cumulé de 541,4 millions d'euros, soit près de 1 milliard d'euros en 2023. Cette seule année 2023 ne donne toutefois pas une image fidèle des tendances à venir et ne doit pas à elle-seule justifier l'inaction.

En effet, selon l'exposé des motifs du PLPFP 2024-2028, les dépenses devraient augmenter de +6,2% en moyenne chaque année au cours de la période 2023-2028, tandis que la croissance annuelle moyenne estimée des cotisations, et donc des recettes, s'élève à +5,0%. L'assurance maladie-maternité ferait face à un nouveau déficit en 2024, et qui irait en s'aggravant puisqu'il passerait de 46 millions d'euros pour ladite année à 190 millions d'euros à l'horizon 2028. **Si en 2024, les réserves estimées à quelques 915 millions d'euros permettent de couvrir le déficit ainsi que la dotation à la réserve minimale, la réserve passerait en-dessous de son seuil légal de 10% dès 2027.**

En ce qui concerne les **contributions de l'Etat à l'assurance maladie-maternité**, leur évolution dépend largement de celle de la masse cotisable. Ainsi, pour 2025, la participation de l'Etat aux cotisations pour prestations en nature s'élève à 1,78 milliards d'euros et celles pour prestations en espèces à 94,7 millions d'euros.

<sup>25</sup> Selon l'article 28 du Code de la sécurité sociale, la réserve ne peut être inférieure à 10% du montant annuel des dépenses.

Tableau 45 : Evolution des contributions de l'Etat à l'assurance maladie-maternité

	2024 budget voté	2025 projet de budget	2026 prévisions	2027 prévisions	2028 prévisions
<b>Section 17.14 — Assurance maladie – maternité – dépendance – Caisse nationale de santé</b>					
42.003 Participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie : cotisations pour prestations en nature. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	1 683 990	1 781 547	1 874 834	1 958 048	2 057 162
<i>Variation</i>		5,8%	5,2%	4,4%	5,1%
42.004 Participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie : cotisations pour prestations en espèces. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	90 656	94 740	99 223	103 297	108 318
<i>Variation</i>		4,5%	4,7%	4,1%	4,9%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

**La Chambre de Commerce estime que la qualité du système de santé luxembourgeois doit être l'objectif ultime et que cette excellence ne sera atteinte que si son financement est assuré sur le long terme et que la filière médicale est attractive.** Elle appelle donc le Gouvernement à engager une réforme au plus vite.

Autre facteur qui pèse sur le financement du système : **la hausse de l'absentéisme**. Entre 2019 et 2023, ce taux d'absentéisme au travail<sup>26</sup> est passé de 3,9% à 4,6%, avec un pic à 5,2% en 2022. **Le coût direct de l'absentéisme** (à charge de l'employeur et de la CNS) atteignait 1.178,4 millions d'euros en 2023, ce qui représente certes une réduction de 3,0% par rapport à 2022, mais une hausse de 26,3% par rapport à 2021. A cela, s'ajoutent **les coûts indirects** tels que la perte de productivité, le remplacement de l'absent(e), et la réorganisation interne, etc. Selon la Baromètre de l'Economie du 1<sup>er</sup> semestre 2024, 42% des répondants affirment que l'absentéisme a augmenté dans leur entreprise et parmi eux, 64% indiquent que cette augmentation a eu un fort impact sur leur activité. Face à ce constat, les entreprises appellent à un renforcement des dispositifs de lutte contre l'absentéisme abusif, à travers des contrôles administratifs (67%), des contre-examens médicaux (57%), ou encore l'introduction d'un jour de carence (39%), sans toutefois négliger l'importance de la qualité de vie au travail (37%). Dès lors, la Chambre de Commerce se réjouit que l'exposé des motifs du projet de budget 2025 prévoit que « [l]a situation actuelle sera analysée et des discussions avec les parties prenantes auront lieu afin de rechercher des solutions ».

#### 4 Les transformations environnementales

Au Luxembourg, la loi sur le climat a été adoptée en 2020<sup>27</sup>, confirmant **l'objectif de neutralité climatique d'ici 2050 au niveau national, ainsi qu'un objectif intermédiaire pour 2030 de réduction de 55% des émissions par rapport à 2005** pour les secteurs non-SEQE (industries de l'énergie et manufacturières, construction).

Dans l'exposé des motifs, le Gouvernement dit conduire une « *politique climatique et environnementale ambitieuse, pragmatique et socialement équitable* ». **Le Gouvernement affirme donc sa volonté de conduire une politique environnementale ambitieuse, mais sans idéologie. La Chambre de Commerce salue cette philosophie et rappelle que la transition environnementale ne doit pas se faire contre les entreprises, mais avec elles.**

Pour 2025, le Gouvernement décline sa politique environnementale selon quatre priorités :

- l'action climat (finalisation de la refonte du PNEC et élaboration du projet de plan social pour le climat),

<sup>26</sup> Hors pandémie du Covid-19.

<sup>27</sup> Le texte de loi : <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2020/12/15/a994/jo>



- la lutte contre la perte de la biodiversité (mise en œuvre du 3e Plan national de la protection de la nature (PNPN3)),
- la gestion durable des ressources (mise en œuvre du paquet déchets, notamment moyennant les centres de ressources),
- le plan d'action zéro pollution.

En tout, selon la ventilation des investissements par domaine thématique, les investissements publics dans l'environnement et le climat (y compris la mobilité) sont évalués à plus d'un milliard d'euros pour 2025, en progression de 19,5% par rapport à 2024. **Cet effort représente 1,2% du PIB et n'a jamais été aussi élevé.** La Chambre de Commerce note que le Gouvernement envisage de stabiliser cet effort dans les prochaines années.

*Tableau 46 : Evolution des dépenses d'investissement  
consacrées à l'environnement et au climat  
En millions d'euros, en pourcentage du PIB et variation en pourcentage*

	2024	2025	2026	2027	2028
<b>Environnement et climat (y compris mobilité)</b>	872	1.042	1.047	941	1086
<i>Variation</i>		19,50%	0,48%	-10,12%	15,41%
% du PIB	1,07%	1,20%	1,15%	0,98%	1,07%
<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>
% du PIB	4,61%	4,55%	4,61%	4,34%	4,60%
<b>Part relative Environnement et climat</b>	<b>23,11%</b>	<b>26,39%</b>	<b>24,89%</b>	<b>22,59%</b>	<b>23,33%</b>

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Une partie de ces investissements correspondent à la mise en œuvre des mesures du PNEC. En 2025, les dépenses liées au PNEC représentent 2,6 milliards d'euros selon les calculs de l'Inspection générale des finances (IGF). Les crédits consacrés au volet « Décarbonation » constituent la majorité de cette enveloppe. Ceux-ci comprennent notamment les dotations annuelles aux sociétés chargées d'opérer les services de transport public (CFL, Luxtram et réseau RTGR). **Pour une meilleure lisibilité budgétaire et une transparence totale, la Chambre de Commerce aimerait que les grands chapitres de dépenses du PNEC présentées dans la documentation budgétaire fassent l'objet d'une présentation beaucoup plus détaillée, afin notamment de pouvoir distinguer l'impact des nouveaux choix politiques.**

*Tableau 47 : Evolution des dépenses du PNEC  
En millions d'euros*

<i>Dimensions des dépenses PNEC</i>	2025	2026	2027	2028
Décarbonisation	2 566,9	2 601,5	2 503,5	2 778,1
Efficacité énergétique	47,1	57,0	66,4	70,3
Marché intérieur de l'énergie	0,2	0,2	0,2	0,2
Recherche, innovation et compétitivité	8,0	8,6	9,3	9,4
<b>Total</b>	<b>2 622,2</b>	<b>2 667,3</b>	<b>2 579,4</b>	<b>2 858,0</b>

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028.

Les principaux investissements en matière de politique climatique transitent à travers les fonds spéciaux de l'Etat gérés par le Ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité à savoir :

- le Fonds pour la gestion de l'eau
- le Fonds pour la protection de l'environnement
- le Fonds climat et énergie



#### 4.1 Le Fonds pour la gestion de l'eau

La gestion de l'eau occupe une place importante dans toute politique environnementale. A l'heure du réchauffement climatique, **elle constitue un outil essentiel d'adaptation à la multiplication et à l'intensification des épisodes de sécheresses et de crues**. Elle joue aussi un rôle important pour la protection de la biodiversité.

Selon l'exposé des motifs, « le Gouvernement mettra l'accent sur la mise en œuvre des mesures se basant sur la nature (nature based solutions, NBS), notamment les renaturations de cours d'eau et la désignation des zones de protection de ressources d'eau potable et la mise en œuvre des programmes de mesures y afférents. Dans le domaine de la gestion des risques d'inondation, l'action Gouvernementale se concentre sur la mise en œuvre d'actions sur les 17 cours d'eau retenus en tant que prioritaires en termes de risques d'inondation ainsi que sur les projets liés à la gestion des risques d'inondation liés aux pluies torrentielles ».

Dans le projet de budget 2025, les dépenses du Fonds pour la gestion de l'eau s'élèvent à 116,9 millions d'euros, en progression de 14,8% par rapport à l'année précédente. Ce montant est toutefois inférieur à ce qui avait été prévu au mois de mars dans le cadre du projet de budget 2024. La programmation financière pluriannuelle prévoyait alors une dépense de plus de 120 millions d'euros pour l'année 2025.

C'est principalement le volet « assainissement des eaux usées » qui va mobiliser les crédits du Fonds dans les prochaines années : plus de 68 millions d'euros en 2025 et 85 millions d'euros en 2028. La construction de plusieurs bassins d'orage est notamment prévue.

**La Chambre de Commerce salue ces investissements.**

Tableau 48 : Evolution des dépenses du Fonds de la gestion de l'eau entre le budget voté pour 2024 et le projet de budget 2025  
En milliers d'euros et variation en %

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Dépenses du Fonds pour la gestion de l'eau <b>selon le budget déposé en mars 2024</b>	<b>52.670</b>	<b>120.506</b>	<b>120.328</b>	<b>118.552</b>	<b>119.141</b>	
Dépenses du Fonds pour la gestion de l'eau <b>selon le budget déposé en octobre 2024</b>	<b>52.523</b>	<b>101.820</b>	<b>116.875</b>	<b>119.801</b>	<b>125.871</b>	<b>123.187</b>
Variation		93,86%	14,79%	2,50%	5,07%	-2,13%
<b>Ecart</b>	<b>-147</b> -0,28%	<b>-18.686</b> -15,51%	<b>-3.453</b> -2,87%	<b>1.249</b> 1,05%	<b>6.730</b> 5,65%	

Sources : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2023-2027 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

#### 4.2 Le Fonds pour la protection de l'environnement

Le Fonds pour la protection de l'environnement a notamment vocation à financer les actions dans les domaines de la prévention et de la lutte contre la pollution, le bruit et le changement climatique, de la gestion des déchets et de la protection de la nature.

Les dépenses du Fonds vont connaître une progression importante sur la période de programmation financière pluriannuelle, passant de 71,2 millions d'euros en 2024 à 83,1 millions en 2028. En analysant la manière dont le Fonds a été utilisé par le passé, on notera toutefois des écarts importants entre les montants budgétés et les dépenses finalement réalisées. Ainsi, au moment du dépôt du budget 2024, les dépenses pour 2023 étaient estimées à plus de 63 millions d'euros. **Elles ont finalement été de 32 millions d'euros. La Chambre de Commerce invite donc à assurer un pilotage budgétaire plus précis.**

De manière générale, la Chambre de Commerce salue les moyens alloués aux politiques publiques en matière de gestion des déchets, lesquelles contribuent à renforcer la résilience environnementale du pays. La montée en puissance des centres de ressources, dotés d'une enveloppe de 6 millions d'euros en 2025, y contribue. Le Gouvernement devra cependant veiller à ne pas imposer des règles plus contraignantes que celles des pays voisins, lesquelles pourraient dégrader la compétitivité des entreprises luxembourgeoises. Cela passera notamment par la mise en œuvre des futures dispositions prévues dans la nouvelle réglementation européenne sur l'emballage nommée PPWR (*Packaging and Packaging Waste Regulation*), sans aller au-delà.

**De même, la Chambre de Commerce salue les moyens alloués à la création de circuits d'économie circulaire.** Elle note avec satisfaction, à la lecture de l'exposé des motifs, que le Gouvernement ambitionne d'élaborer une stratégie sur le développement d'une économie circulaire.

*Tableau 49 : Evolution des dépenses du Fonds pour la protection de l'environnement entre le budget voté pour 2024 et le projet de budget 2025  
En milliers d'euros et variation en %*

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Dépenses du Fonds pour la protection de l'environnement <b>selon le budget déposé en mars 2024</b>	<b>63.455</b>	<b>70.878</b>	<b>75.878</b>	<b>81.884</b>	<b>84.270</b>	
Dépenses du Fonds pour la protection de l'environnement <b>selon le budget déposé en octobre 2024</b>	<b>32.033</b>	<b>71.198</b>	<b>77.680</b>	<b>83.807</b>	<b>87.137</b>	<b>83.131</b>
<i>Variation</i>		<i>122,26%</i>	<i>9,10%</i>	<i>7,89%</i>	<i>3,97%</i>	<i>-4,60%</i>
<b>Ecart</b>	<b>-31.422</b> <i>-49,52%</i>	<b>320</b> <i>0,45%</i>	<b>1.802</b> <i>2,37%</i>	<b>1.923</b> <i>2,35%</i>	<b>2.867</b> <i>3,40%</i>	

Sources : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2023-2027 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

### 4.3 Le Fonds climat et énergie

Le Fonds climat et énergie est, de loin, le plus important des Fonds sous tutelle du Ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité. Il a pour objet de « *de contribuer au financement des mesures nationales qui sont mises en œuvre pour lutter contre le changement climatique et pour promouvoir les énergies renouvelables. Il a également pour objet de contribuer au financement des mesures de lutte contre le changement climatique dans les pays en développement. Enfin, il contribue au financement des mécanismes de flexibilité créés par le protocole de Kyoto et par l'Accord de Paris, ainsi que ceux prévus par la législation communautaire en la matière.* »

Ce Fonds est en partie alimenté par les recettes de la taxe CO<sub>2</sub>, à hauteur de 127,8 millions d'euros pour 2025. Pour mémoire, le Gouvernement s'est engagé à respecter la trajectoire de la taxe CO<sub>2</sub> définie dans le PNEC qui prévoit une augmentation annuelle de 5 euros au moins jusqu'en 2026, ce qui lui permettra d'atteindre le montant de 45 euros la tonne de CO<sub>2</sub> à cette échéance. Ainsi, en 2025, le produit attendu de la taxe CO<sub>2</sub> s'élève à 286,2 millions d'euros contre 282,1 millions d'euros en 2024. En 2026, les recettes liées à cette taxe atteindront un plafond de 308,7 millions d'euros, avant de baisser progressivement sous l'effet de la diminution des volumes de carburant vendus.

Nous ne reviendrons pas ici, sur l'analyse des moyens engagés dans le domaine de l'efficacité énergétique et de la promotion des énergies renouvelables, traitée dans le chapitre 1.1.3 de cette partie III.

La baisse importante du volume de dépenses du Fonds (-90 millions d'euros par rapport à 2024) est essentiellement liée à la diminution du versement au mécanisme de compensation, mis en place pour limiter l'augmentation du prix de l'électricité.

Tableau 50 : Evolution des dépenses du Fonds climat et énergie  
entre le budget voté pour 2024 et le projet de budget 2025  
En milliers d'euros et variation en %

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Dépenses du Fonds climat et énergie <b>selon le budget déposé en mars 2024</b>	<b>290.790</b>	<b>557.150</b>	<b>375.350</b>	<b>376.090</b>	<b>395.650</b>	
Dépenses du Fonds climat et énergie <b>selon le budget déposé en octobre 2024</b>	<b>302.257</b>	<b>557.650</b>	<b>447.400</b>	<b>432.840</b>	<b>442.900</b>	<b>460.200</b>
<i>Variation</i>		84,50%	-19,77%	-3,25%	2,32%	3,91%
<b>Ecart</b>	<b>11.467</b> 3,94%	<b>500</b> 0,09%	<b>72.050</b> 19,20%	<b>56.750</b> 15,09%	<b>47.250</b> 11,94%	

Sources : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2023-2027 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Parmi les dépenses les plus importantes imputées au Fonds, il y a la promotion des véhicules routiers à zéro ou faible émission de CO<sub>2</sub>. **Ainsi, l'enveloppe consacrée aux subsides pour l'achat de voitures électriques va passer de 73,3 millions d'euros en 2024 à 48 millions d'euros en 2025.**

La Chambre de Commerce rappelle qu'en 2023, le secteur des transports (à l'exclusion du transport aérien et maritime) a représenté 59,3% des émissions totales de gaz à effet de serre (GES) hors ETS, faisant de ce secteur le plus grand émetteur de GES au Luxembourg<sup>28</sup>. L'électrification du parc automobile constitue donc un levier majeur pour permettre au Luxembourg d'atteindre ses objectifs climatiques.

La Chambre de Commerce se félicite de la poursuite d'une politique d'aide à l'achat, nécessaire à la stimulation des ventes de voitures électriques et donc à l'accomplissement des objectifs environnementaux nationaux et européens. Elle salue également le caractère plus ciblé et sélectif du nouveau régime d'aide, ce qui traduit une volonté de gestion responsable des finances publiques et rappelle que cette politique d'aide doit être transitoire, jusqu'à ce que le marché des voitures électriques ait atteint une certaine maturité.

Elle note toutefois que le montant des primes est fortement revu à la baisse par le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 7 mars 2019 portant introduction d'une aide financière pour la promotion des véhicules routiers à zéro ou à faibles émissions de CO<sub>2</sub><sup>29</sup>, ce qui explique la diminution importante du budget global. Alors que l'écart de prix entre les voitures électriques et les voitures thermiques demeure important, la Chambre de Commerce s'interroge sur les conséquences de cette baisse rapide. **Cela pourrait avoir un effet très négatif sur les ventes de voitures électriques, déjà insuffisamment dynamiques au regard des objectifs du PNEC<sup>30</sup>.**

28 Cette proportion élevée s'explique en partie par la part importante de carburant vendu à des non-résidents (frontaliers et personnes en transit, comme les bus, les transporteurs et les touristes), qui représente 72,7% du volume total de carburant vendu pour le transport routier au Luxembourg et dont les émissions associées sont comptabilisées dans le bilan d'émission luxembourgeois. En effet, les émissions de GES sont attribuées au pays où les produits pétroliers sont vendus.

29 Voir l'avis de la Chambre de Commerce sur ce point : <https://www.cc.lu/avis-legislation/detail/projet-de-reglement-grand-ducal-modifiant-le-reglement-grand-ducal-du-7-mars-2019-portant-introduction-dune-aide-financiere-pour-la-promotion-des-vehicules-routiers-a-zero-ou-a-faibles-emissions-de-coz-modifiant-larrete-grand-ducal-modifie-du-23-novembre-1955-portant-reglement-de-la-circulation-sur-toutes-les-voies-publiques-6671>

30 Objectif de 49% de voitures électriques ou hybrides rechargeables d'ici 2030 dans le parc automobile national.

Tableau 51 : Evolution des dépenses du Fonds énergie et climat consacrées à la promotion des véhicules routiers à zéro ou à faibles émissions de CO<sub>2</sub>  
En milliers d'euros et variation en %

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
<b>Promotion des véhicules routiers à zéro ou à faibles émissions de CO<sub>2</sub></b>	<b>40.023</b>	<b>80.700</b>	<b>53.800</b>	<b>51.800</b>	<b>46.800</b>	<b>47.300</b>
<i>Variation</i>		101,63%	-33,33%	-3,72%	-9,65%	1,07%
dont vélos / pedelecs / vélos cargo	10.535	3.600	1.000	500	—	—
dont voitures électriques	27.839	73.300	48.000	44.000	40.000	40.000
dont quadricycles / motocycles / cyclomoteurs	—	800	800	800	300	300
dont bornes électriques / infrastructures de charge dans les résidences	1.649	3.000	4.000	6.500	6.500	7.000

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

#### 4.4 La décarbonation de l'industrie

**La décarbonation représente un enjeu économique majeur pour l'industrie.** La Chambre de Commerce fait remarquer que la décarbonation significative actuelle des grandes installations industrielles luxembourgeoises couvertes par le SEQE (-14% entre 2021 et 2023) s'explique principalement par des réductions de capacités, elles-mêmes dues à un environnement économique défavorable (prix élevés de l'énergie, insécurité législative, surréglementation, hausse des taux d'intérêt).

En même temps, selon le récent bilan des émissions de gaz à effet de serre de l'année 2023<sup>31</sup>, le secteur non-SEQE (industries de l'énergie et manufacturières, construction) dépasse de 30,7% les quotas d'émissions qui lui étaient attribués pour cette année. Ce taux est toutefois à relativiser au vu des nouvelles projections des émissions sectorielles présentées dans la mise à jour du PNEC en juillet 2024<sup>32</sup> (cf. tableau 63 du PNEC mis à jour), incluant les mesures additionnelles prévues, et réallouant les efforts et potentiels de décarbonation entre les secteurs. Ainsi, le secteur industriel non-SEQE a émis 1% de moins que présenté dans ces projections.

**La Chambre de Commerce estime qu'il convient de répartir de manière équilibrée les coûts additionnels systémiques liés à la décarbonation** (l'extension, le renforcement, la digitalisation et l'équilibrage des réseaux électriques, le développement des énergies renouvelables, etc.). Imputer la majorité de ces coûts aux consommateurs d'électricité alourdit considérablement leur facture et décourage la décarbonation, qui dépend principalement de l'électrification dans la plupart des cas.

**Elle considère qu'il est indispensable de se doter des moyens d'une politique climatique européenne réellement compétitive** si l'on souhaite saisir les opportunités offertes par la transition énergétique et éviter qu'elle n'accentue notre dépendance à des pays comme la Chine, tout en affaiblissant la compétitivité de l'industrie à forte intensité énergétique. **En ce sens, elle partage les recommandations du rapport Draghi.**

A l'échelle nationale, des moyens significatifs doivent être mobilisés pour combler l'écart croissant entre les ambitions nationales de réduction des émissions de GES et la capacité du secteur industriel à y répondre. La Chambre de Commerce formule donc les propositions suivantes :

- L'introduction d'une taxe progressive sur le CO<sub>2</sub> pour les industries non-SEQE.
- Des aides à l'investissement et à l'exploitation pour la décarbonation (SEQE et non-SEQE).
- La mise à disposition des infrastructures nécessaires à cette fin (SEQE et non-SEQE) : approvisionnement en hydrogène à prix compétitif, capacités de capture et de transport du CO<sub>2</sub>, renforcement des réseaux électriques, capacité de stockage électrique, etc.

31 <https://environnement.public.lu/fr/klima-an-energie/changement-climatique/inventaire-ges0/bilan-provisoire-2023.html>

32 <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/dossier/pnec/2024-pnec-mise-jour.pdf>

Enfin, la Chambre de Commerce alerte le Gouvernement sur la progression inquiétante des coûts liés aux obligations en matière de *reporting* environnemental notamment. Les objectifs généraux de ces procédures sont louables, mais leur lourdeur génère un désavantage compétitif majeur pour les entreprises européennes engagées dans une compétition mondiale.

## 5 Le virage digital et de l'intelligence artificielle

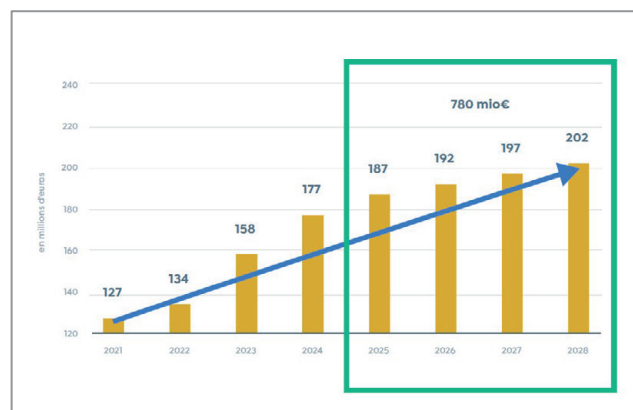
L'intégration de l'intelligence artificielle (IA) constitue pour le Luxembourg un enjeu majeur. Alors que la productivité stagne depuis des années, **l'IA pourrait déclencher une véritable vague de productivité**, qui permettrait au pays de conserver l'avantage compétitif bâti au cours des décennies passées, et qui constitue le socle du modèle social. Dès lors, la Chambre de Commerce rejoint la position des auteurs que « [l]’intelligence artificielle (IA) et l’économie des données sont devenues des domaines cruciaux pour innover et rester compétitif ».

**De nombreux rapports et experts tentent de chiffrer l'impact et les retombées économiques qui découleraient de cette intégration de l'IA à l'échelle du pays.** S'ils sont à nuancer parfois en raison de leur méthodologie, ils permettent toutefois d'entrevoir toutes les promesses de l'IA. Ainsi, un récent rapport, commandé par Google à Implement Consulting Group, estime que le Luxembourg pourrait espérer six à huit milliards d'euros de PIB en plus par rapport à 2022 (+9%), entre 2028 et 2034, si et seulement si la GenAI<sup>33</sup> est totalement intégrée. Cette dernière permettrait également une hausse de la productivité des salariés fulgurante. Un des enjeux majeurs sera toutefois la formation des salariés.

Etroitement liée au développement de l'IA : **la digitalisation de l'économie. S'il ne s'agit pas d'un enjeu nouveau, elle se doit toutefois d'être poursuivie.** Avec des points forts au niveau de sa bonne connectivité (haut débit, couverture 5G) et de son capital humain (compétences numériques de base, spécialistes en informatique), l'adoption des technologies numériques par les acteurs privés et publics reste un point faible du Luxembourg.

Selon les documents budgétaires, « [l]e Gouvernement dispose d'un budget conséquent pour le développement d'une Administration publique et des services publics numériques ainsi que pour développer et mettre en œuvre des stratégies nationales et pour soutenir des projets d'envergure en relation avec la transformation digital ». Ainsi, à titre d'exemple, les dépenses du Centre des technologies de l'information de l'Etat (CTIE) vont atteindre environ 780 millions d'euros entre les années 2025 et 2028.

Graphique 21 : Evolution des dépenses du CTIE  
En millions d'euros



Source : Document distribué lors du discours de Gilles Roth devant la Chambre des Députés, le 9 octobre 2024.

<sup>33</sup> Generative AI, ou IA Générative en français. Cela désigne des algorithmes d'intelligence artificielle et de machine learning qui utilisent des contenus existants au service de leur apprentissage pour en générer de nouveaux.

Toutefois, « [l]es initiatives à entreprendre [en matière de digitalisation et d'intelligence artificielle] seront transversales et seront appliquées dans divers secteurs tels qu'à l'industrie, l'Administration publique, la santé, la mobilité, l'éducation, la culture, le tourisme ainsi qu'à la recherche, la formation continue et les finances ». Pour cette raison, **il est difficile, voire impossible, de chiffrer de façon précise les moyens globaux alloués à ces deux thématiques phares pour l'avenir du pays.** Chaque ministère, chaque administration, chaque service de l'Etat à gestion séparée portera des projets en la matière. C'est donc sur ces derniers que l'analyse qui suit se centrera. Elle rappelle toutefois qu'**il est primordial qu'un pilotage global soit effectué, au risque de ne pas atteindre l'interopérabilité souhaitée et de voir se développer une digitalisation de l'Administration à plusieurs vitesses.**

### 5.1 Au niveau de l'Etat

Selon les documents budgétaires, l'Etat entend intégrer la digitalisation dans son fonctionnement interne et vis-à-vis des citoyens et des entreprises.

**La transition digitale étant une démarche incrémentale**, de nombreux projets ne sont pas nouveaux et étaient déjà présents dans les documents budgétaires précédents. En effet, selon le plan budgétaire et structurel national à moyen terme, transmis à la Commission européenne, « [l]e Gouvernement entend poursuivre le développement d'un Etat moderne au service des citoyens, au cœur duquel se trouve la transition numérique avec la numérisation et la simplification des procédures administratives de l'Etat et le soutien à l'essor d'une économie basée sur la donnée ».

La Chambre de Commerce se réjouit que la simplification des procédures soit au cœur de l'exercice de digitalisation, car il s'agit d'une sollicitation récurrente de la part des entreprises. Dès lors, le développement d'un **portefeuille digital pour les entreprises et les citoyens, dit eWallet**, va dans le bon sens, mais sa mise en œuvre doit être accélérée. **Le principe du « Once only »**, qui consiste à renseigner une seule fois ses données, est souvent cité, mais peu appliqué. Dès lors, le dépôt d'un projet de loi en juin 2024, qui impose sa mise en œuvre entre les administrations étatiques et les communes, laisse entrevoir une avancée concrète, très attendue. L'objectif, selon le plan budgétaire et structurel national à moyen terme, est de digitaliser toutes les démarches administratives, les rendant plus accessibles, même pour les personnes moins familières avec le digital. **L'intelligence artificielle doit être au cœur de ces développements.**

L'accord de coalition annonçait la volonté du Gouvernement de maintenir les investissements dans les infrastructures de communication à un niveau élevé, via la stratégie nationale d'investissement dans le développement des réseaux à haut et ultra-haut débit et dans les centres de données. Le financement de projets ayant trait aux infrastructures de communication quantique et de « superordinateurs », ainsi que le soutien au « cloud » souverain luxembourgeois seront également poursuivis, selon les documents budgétaires. Le Gouvernement continuera également d'investir dans la sécurisation des infrastructures de technologies de l'information et de la communication de l'Etat, afin de lutter efficacement contre les cyber-attaques. Il est toutefois impératif d'intensifier les investissements dans ces infrastructures critiques.

Une **nouvelle stratégie IA**, établie conjointement avec l'ensemble des ministères, est en cours de préparation. **La Chambre de Commerce estime que le Luxembourg doit concentrer des ressources stratégiques sur des secteurs où le pays peut devenir un centre d'excellence en IA, notamment dans les domaines de l'espace, de la finance, et de la santé.**

**La mise en œuvre du règlement européen sur l'IA, dit AI Act**, est également selon la Chambre de Commerce une occasion à ne pas manquer afin de positionner le Luxembourg comme hub de l'intelligence artificielle et de faire de cette réglementation une opportunité pour les entreprises luxembourgeoises. Si ce règlement est contraignant et, à la différence d'une directive, ne donne pas de marge de manœuvre au législateur national pour adapter ses dispositions, il en existe une pour la désignation et le fonctionnement des régulateurs qui interviennent au niveau national. L'autorité désignée devrait, ainsi que prévu dans l'AI Act, disposer en permanence d'un personnel en nombre suffisant, dont les compétences et l'expertise comprennent une connaissance approfondie des technologies de l'IA.

En outre, le Luxembourg pourrait choisir une position ambitieuse au niveau des *sandboxes*, les bacs à sable, au-delà de l'obligation qui existe dans l'AI Act, en devenant un « testing hub », offrant aux entreprises des bacs à sable aux conditions attractives. Il y a lieu de noter à cet égard l'analyse récente



de l'OCDE<sup>34</sup> sur le potentiel de ce type d'environnements de tests pour l'ensemble de l'économie d'un pays. Selon cette étude, les avantages des bacs à sable réglementaires incluent notamment la facilitation du financement des entreprises et l'accélération de la mise sur le marché des produits innovants, en réduisant les coûts administratifs.

De plus, l'application rapide et claire des dispositions obligatoires serait un signal fort pour le marché. De même, en fixant les règles en matière de sanctions applicables aux infractions de l'AI Act, une attention particulière devrait être apportée à leur proportionnalité tout en tenant en compte le besoin de ne pas restreindre l'innovation dans le domaine d'IA.

## 5.2 Au niveau des entreprises

Selon le Baromètre de l'Economie<sup>35</sup> du 2ème semestre 2024, l'intelligence artificielle est perçue comme la technologie qui devrait avoir le plus grand impact sur les entreprises<sup>36</sup>, tous secteurs confondus. Plus la taille de l'entreprise est grande, plus l'impact serait important. L'IA devrait particulièrement affecter le *business model* des services financiers, des services non financiers, du commerce et des transports. En termes d'investissements, l'IA est une priorité, particulièrement pour les services financiers et hors finance.

**La question de l'adoption de l'IA au sein des entreprises est donc primordiale.** Car c'est bien cet élément en particulier qui pêche en ce qui concerne la digitalisation. Par conséquent est salué le lancement d'un nouveau programme « Fit 4 Digital – AI », qui permettra aux entreprises, dès cet automne, de faire réaliser un diagnostic des capacités et opportunités d'adoption de solutions d'intelligence artificielle et de définir un plan d'action de mise en œuvre détaillé et chiffré des solutions identifiées dans cet état des lieux. Ce diagnostic sera effectué par un consultant spécialisé et agréé par Luxinnovation.

En parallèle, la Chambre de Commerce se réjouit que les SME Packages soient étendus à la cybersécurité et à l'intelligence artificielle. **Car en matière d'adoption de l'IA, les aides au financement sont un point crucial.** Il faut éviter à tout prix que de jeunes entreprises innovantes ne se délocalisent car elles n'ont pas accès, ni accès assez rapidement, aux financements, parfois très importants, dont elles ont besoin. De plus, lorsque ces aides existent, la partie administrative des dossiers est souvent très lourde, complexe et chronophage. Au moment où les aides sont octroyées, il est souvent trop tard par rapport à la timeline initiale, en particulier en ce qui concerne les aides européennes.

**Au-delà des financements publics, les projets d'IA doivent pouvoir être soutenus par l'investissement privé.** Cela doit donc devenir une priorité :

- en créant des véhicules juridiques et avantages fiscaux favorables aux investissements dans l'IA à moyen et long termes pour faire du Luxembourg un hub pour le financement de l'IA et attirer de nouveaux investisseurs,
- en développant le capital-risque au Luxembourg pour financer la création ou la croissance d'entreprises risquées à fort potentiel.

**Un véritable cercle vertueux pourrait voir le jour si, en plus d'aider les entreprises déjà présentes au Luxembourg, le développement de ces outils permettait d'attirer au Luxembourg de nouvelles entreprises actives dans le secteur de l'IA,** générant ainsi de nouvelles recettes fiscales, et complétant un écosystème en pleine expansion.

**La présence de talents suffisants sera une condition *sine qua non* à l'établissement de cet écosystème.** La Chambre de Commerce renvoie à sa partie dédiée à la formation et à l'attraction de talents pour cette thématique, mais salue la création d'un brevet de technicien supérieur (BTS) « Applied artificial intelligence » au Lycée des Arts et Métiers, à partir de la rentrée 2024/2025. **Elle invite également à développer des programmes de formation en IA à tous les niveaux (écoles, entreprises, particuliers) pour favoriser une montée en compétences généralisée et rapide.**

34 OCDE (2023), « Regulatory sandboxes in artificial intelligence », Documents de travail de l'OCDE sur l'économie numérique, n°356, Éditions OCDE, Paris.

35 Cette 12ème édition du Baromètre de l'Economie repose sur des résultats obtenus auprès de 617 entreprises de 6 salariés et plus, représentatives de l'économie luxembourgeoise. L'enquête a été menée sur la période du 16 septembre au 4 octobre 2024.

36 Selon vous, quelles technologies émergentes vont impacter votre business model dans les 3 prochaines années ?



Enfin, doit voir le jour un **centre unique d'information** permettant aux entreprises, en particulier les PME, d'accéder à l'ensemble des informations nécessaires sur l'écosystème IA : cadre législatif et réglementaire, solutions disponibles, aides et subventions, infrastructures d'accueil, et environnements d'expérimentation. Ce centre servirait de « one-stop shop » pour l'innovation et l'adoption de l'IA.

## 6 Les risques géopolitiques

### 6.1 L'engagement vis-à-vis de l'OTAN

Selon la théorie développée par Mancur Olson et Richard Zeckhauser<sup>37</sup>, l'OTAN (Organisation du Traité de l'Atlantique Nord) est une alliance qui produit un bien collectif : chaque fois qu'un pays investit dans sa défense, il contribue à améliorer la sécurité de tous les Etats membres.

Cette défense collective est garantie par l'article 5 du Traité de Washington<sup>38</sup> (charte fondatrice de l'OTAN) qui stipule qu'une attaque contre un allié est considérée comme une attaque dirigée contre tous les alliés. Un bien collectif ne peut être viable dans le temps que si chaque Etat membre y contribue à la hauteur de ses moyens. Depuis la création de l'OTAN en 1949, au gré des évolutions géopolitiques, cette question du financement a toujours été au cœur des débats.

**En 2006, lors du sommet de Riga, les pays de l'Alliance ont affirmé leur volonté de mieux répartir l'effort que représente la défense de l'Europe au sein de l'OTAN, jusqu'alors supporté de manière disproportionnée par les Etats-Unis**, en fixant comme objectif de porter les dépenses nationales de chaque pays à 2% de leur PIB. Une manière de quantifier précisément ce que doit être le fameux « *burden-sharing* », le partage du fardeau, évoqué par les Américains. En 2014, à la suite de l'invasion de la Crimée par la Russie, les chefs d'Etats et de Gouvernements des pays membres de l'OTAN ont réaffirmé cet objectif et en ont fait un engagement lors du sommet de Vilnius en 2023.

**Un engagement que le Luxembourg a bien l'intention d'honorer<sup>39</sup>**. Il s'agit, selon le vocabulaire utilisé par la Ministre de la Défense, d'« *un investissement dans notre défense et notre sécurité, il est le garant de la solidarité et de la crédibilité de notre contribution à l'effort collectif* ». Le pays a toutefois fait valoir que la barre des 2% du PIB paraissait beaucoup trop élevée au regard de ses spécificités économiques, notamment l'apport de la main-d'œuvre frontalière dans la création de richesse. **Ainsi, en juillet 2023, le pays a négocié un régime d'exception, s'engageant à porter son effort non pas à 2% de son PIB, mais à 2% de son revenu national brut (RNB)**. Depuis cette date, et uniquement pour le Luxembourg, c'est cette donnée statistique qui apparaît dans les documents communiqués par l'OTAN.

En juin 2024, le Premier Ministre a précisé que le Luxembourg s'engageait à atteindre les 2% du RNB à l'horizon 2030. Une accélération du calendrier qui répond à une pression internationale. Ainsi, dans l'exposé des motifs, le Gouvernement précise que « *cet engagement, dont la mise en œuvre sera suivie non seulement par l'OTAN mais également par les Alliés, en premier lieu les Etats-Unis, est reflété dans l'accord de coalition, tel que complété par la décision du Gouvernement de juin 2024, avec l'objectif d'atteindre sur base d'une trajectoire adaptée un effort de défense de 1% du PIB avant 2028 et de 2% du RNB en 2030.* »

Pour le seul budget 2025, ce changement de trajectoire va nécessiter un effort additionnel de 27,7 millions d'euros. Cet effort sera encore plus important en 2027 (86,4 millions) et en 2028 (69,5 millions).

Il faut noter que le Luxembourg n'est pas le seul pays à produire un tel effort de défense sur une période aussi courte. Sous l'effet du retour des tensions géopolitiques, de nombreux pays ont réinvesti

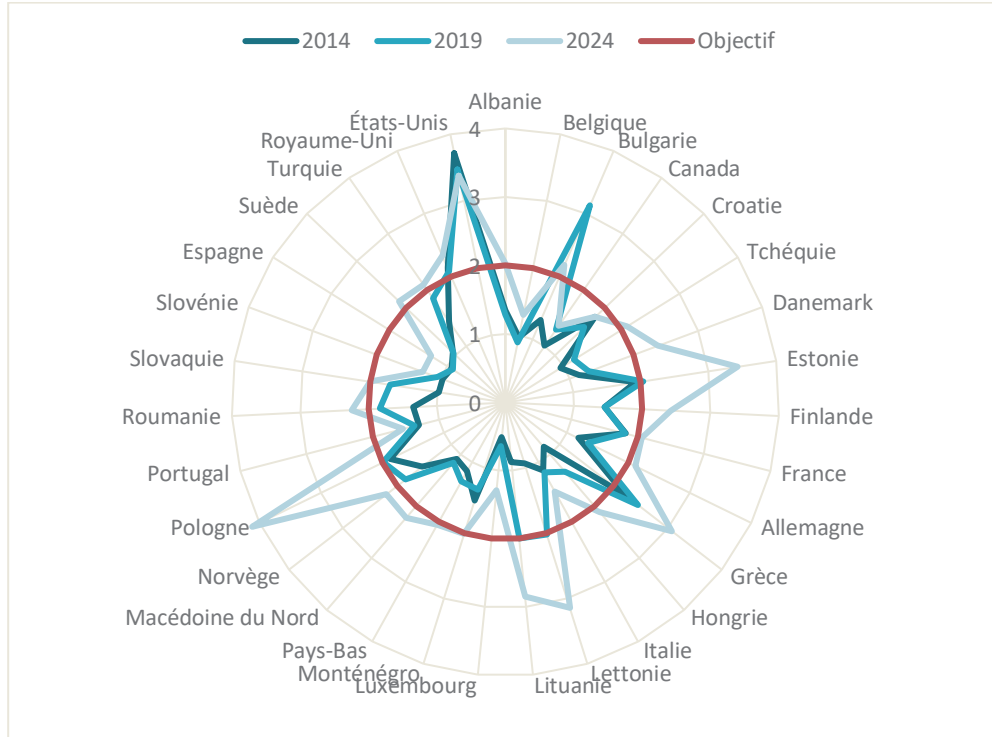
37 Mancur Olson, Jr. and Richard Zeckhauser, An economic theory of alliances, The Review of Economics and Statistics, Vol. 48, No. 3 (Aug, 1966), pp. 266-279.

38 « *Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord. [...]* ».

39 Pour une analyse de l'effort de défense du Luxembourg sur le temps long et ses implications géopolitiques, lire notamment E. Mennicken et F. Spirinelli, « L'effort de défense du Grand-Duché de Luxembourg », Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 22 mai 2024.

dans leurs moyens de défense au cours des dernières années pour se rapprocher ou dépasser la barre des 2% du PIB<sup>40</sup>.

*Graphique 22 : Evolution des dépenses de défense des pays membres de l'OTAN en entre 2014 et 2024  
En % du PIB (RNB pour le Luxembourg)*



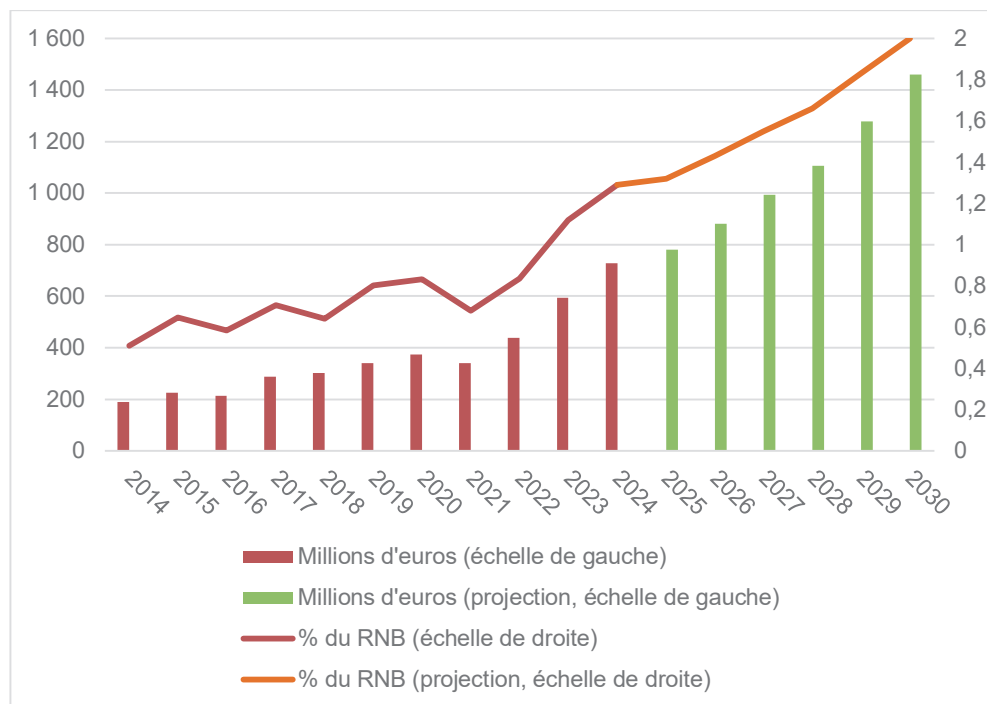
Source : OTAN.

## 6.2 L'évolution de l'effort de défense

En tout, selon le décompte présenté par le Ministre des Finances au moment du dépôt du budget 2025 à la Chambre des Députés, l'effort de défense luxembourgeois pour 2025 s'élève à 792 millions d'euros, en progression de 94 millions par rapport à l'an dernier. Et cet effort va encore s'intensifier dans les prochaines années pour atteindre 1,461 milliard dès 2030. Au cours des six prochaines années, l'effort de défense luxembourgeois est donc destiné à doubler.

<sup>40</sup> Eco News Flash n°17, Dépenses de défense : le Luxembourg va doubler son effort en six ans, Chambre de Commerce, 2024, <https://www.cc.lu/toute-linformation/actualites/detail/eco-news-flash-n17-depenses-de-defense-le-luxembourg-va-doubler-son-effort-en-six-ans>

Graphique 23 : Projection de l'effort de défense luxembourgeois d'ici 2030



Source : Ministère de la Défense ; Calculs de la Chambre de Commerce.

**Cette progression sera essentiellement alimentée par des dépenses en capital**, lesquelles vont progresser de 40% en 2025 par rapport à 2024. La diminution qui apparaît pour 2026 est trompeuse car elle correspond à la non-inscription des crédits d'aide à l'Ukraine, lesquels ne seront plus imputés au Fonds d'équipement militaire. Une nouvelle progression de 34,5% est prévue pour 2027 puis une autre de 96% en 2028 pour atteindre des dépenses en capital de 588 millions d'euros.

La Chambre de Commerce note qu'il existe une différence notable entre les sommes inscrites au budget et les évaluations faites par l'OTAN. Cette différence s'explique probablement par la prise en compte d'autres dépenses, inscrites au budget d'autres ministères, dans le cadre du calcul de l'OTAN. **Pour une meilleure analyse de la trajectoire de l'effort de défense luxembourgeois, la Chambre de Commerce aurait aimé trouver dans la documentation budgétaire une présentation consolidée et complète de toutes les dépenses de défense du pays.**

Tableau 52 : Evolution des dépenses de la direction de la Défense et de la Défense nationale  
Milliers d'euros et variation en %

	Budget 2024	Projet 2025	Prévi. 2026	Prévi. 2027	Prévi. 2028
Dépenses courantes de la Direction de la défense	144.864	152.651	176.236	159.586	177.698
Dépenses en capital de la Direction de la Défense	306.659	429.943	399.680	537.743	588.638
<i>Variation</i>		40,20%	-7,04%	34,54%	9,46%
<i>Dont alimentation du Fonds d'équipement militaire</i>	260.000	390.000	360.000	460.000	460.000
Dépenses courantes de la Défense nationale	139.398	161.349	154.642	161.544	181.140
Dépenses en capital de la Défense nationale	4.958	9.876	8.751	5.123	5.845
<b>Total</b>	<b>595.879</b>	<b>753.819</b>	<b>739.309</b>	<b>863.996</b>	<b>953.321</b>

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

L'analyse des dépenses du Fonds d'équipement militaire, principal outil pour l'acquisition des équipements, permet de comprendre comment seront fléchés ces investissements. **On observe que c'est de très loin la composante « Land » qui va bénéficier de cet effort en termes d'investissements sur la période.** Les dépenses en la matière vont passer de 97,5 millions d'euros en 2023 à 322,5 millions d'euros en 2028, soit une progression de 230%. C'est essentiellement lié à la création du **bataillon de reconnaissance de combat belgoluxembourgeois, lequel va mobiliser 844 millions d'euros entre 2025 et 2028.**

La composante « Air » bénéficie aussi d'une progression importante de ses crédits entre 2023 et 2028 (+124%). Cela est essentiellement lié à la mise en œuvre du programme « Alliance Future Surveillance and Control » (AFSC), doté d'un budget de 40 millions d'euros en 2027 et de 42 millions en 2028.

La diminution du budget « Space » s'explique par l'achèvement du programme de lancement du satellite d'observation NAOS. **La Chambre de Commerce regrette qu'un nouveau projet capacitaire de grande envergure dans le domaine du spatial, pour lequel un retour économique géographique maximal est possible, ne soit pas prévu à ce stade.**

La Chambre de Commerce salue en revanche l'augmentation des moyens alloués au « Cyber », lesquels sont susceptibles de produire un retour économique au Luxembourg.

*Tableau 53 : Evolution des dépenses du Fonds d'équipement militaire par domaine de défense  
En milliers d'euros et variation en %*

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Variation 2023-2028
Dépenses du Fonds d'équipement militaire	<b>290.899</b>	<b>290.523</b>	<b>385.307</b>	<b>352.493</b>	<b>453.944</b>	<b>455.851</b>	<b>56,70%</b>
<i>Variation</i>		-0,13%	32,63%	-8,52%	28,78%	0,42%	
Dont Air	34.938	29.288	82.292	33.419	71.290	78.290	<b>124,08%</b>
<i>Variation</i>		-16,17%	180,98%	-59,39%	113,32%	9,82%	
Dont Space	58.931	63.302	39.343	40.600	43.600	43.600	<b>-26,02%</b>
<i>Variation</i>		7,42%	-37,85%	3,19%	7,39%	0,00%	
Dont Services	1.267	2.535	535	535	535	535	<b>-57,77%</b>
<i>Variation</i>		100,08%	-78,90%	0,00%	0,00%	0,00%	
Dont Cyber	3.518	9.503	14.121	21.003	50.599	10.927	<b>210,60%</b>
<i>Variation</i>		170,13%	48,60%	48,74%	140,91%	-78,40%	
Dont Land	97.508	116.386	169.017	256.937	287.920	322.499	<b>230,74%</b>
<i>Variation</i>		19,36%	45,22%	52,02%	12,06%	12,01%	
Dont Nouveaux projets	94.737	–	–	–	–	–	–
<i>Variation</i>							
Dont Support Ukraine	–	69.510	80.000	–	–	–	–
<i>Variation</i>			15,09%				

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

### 6.3 La nécessité d'élaborer une stratégie économique

La Chambre de Commerce note avec satisfaction, à la lecture de l'exposé des motifs<sup>41</sup>, que « dans le cadre du développement capacitaire, le Gouvernement veillera à créer des synergies avec d'autres secteurs en privilégiant les projets ayant des retombées positives au Luxembourg, tant au niveau sociétal qu'économique ». Elle réitère en effet sa position, selon laquelle **l'intensification de l'effort de défense luxembourgeois doit être accompagné d'une véritable stratégie économique.** Il s'agit

de maximiser les retours sur investissement en soutenant en priorité les projets « Dual use », susceptibles de trouver une utilité à la fois civile et militaire. L'enjeu est bien de faire de cette dépense « contrainte » une source d'opportunité de développement économique.

De nombreuses entreprises luxembourgeoises fournissent déjà des équipements et services de haute technologie à l'Armée luxembourgeoise ainsi qu'à ses partenaires de l'Alliance Atlantique. Il est essentiel de soutenir et d'accroître cet écosystème afin de le préparer à répondre aux exigences futures des donneurs d'ordre. **Le Luxembourg possède une expertise avérée dans certaines niches**, notamment dans les domaines de l'industrie spatiale et de la cyberdéfense, qu'il convient de renforcer. Par ailleurs, le savoir-faire de la Place financière luxembourgeoise peut être mobilisé à cet effet, notamment à travers la création d'un fonds d'amorçage, similaire au Digital Tech Fund.

\*

## PARTIE IV Commentaire d'articles

### Dispositions sur la comptabilité de l'Etat

*Article 10. Modification de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat*

L'article 10 prévoit en son point 1<sup>o</sup>, la modification de l'article 9, **paragraphe 1<sup>er</sup>**, de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat (ci-après la « loi du 8 juin 1999 ») dans le but de réduire la période d'ordonnancement des dépenses, passant « dernier jour du mois de février » au « 31 janvier » de l'année suivante. Au **paragraphe 2**, il est proposé de réduire le délai des opérations relatives aux paiements des dépenses et au recouvrement des recettes du « 31 mars » au « dernier jour du mois de février » de l'année suivant l'exercice.

Les commentaires du projet de loi budgétaire précisent notamment : « *Dans son avis du 29 mars 2024 relatif au projet de loi portant sur le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2024, le Conseil d'Etat recommande de procéder à des modifications des articles 9, 18, 72 et 73 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, afin d'y modifier de façon permanente des dispositions liées à la période dite « complémentaire » et aux transferts de crédits, lesquelles, en raison de dérogations répétées au fil des années, ont acquis un caractère pérenne.* ».

Si des dérogations répétées ont pu être constatées au fil des années, il convient cependant de relever que de telles dérogations n'ont pas toujours eu pour objet de réduire les délais d'ordonnancement de dépenses et des opérations relatives aux paiements des dépenses. En effet, jusqu'à récemment, les différentes lois votant le budget de l'Etat ont prévu des dérogations à cet article 9 paragraphes (1) et (2) de la loi de 1999, mais en allongeant les délais. Ainsi, dans les différentes lois concernant les budgets 2018 à 2023, il était prévu que :

- les opérations relatives à l'ordonnancement des dépenses pouvaient se prolonger jusqu'au 31 mars de l'année suivante.
- les opérations relatives au paiement des dépenses pouvaient se prolonger jusqu'au 30 avril de l'année suivante.

La loi du 26 avril 2024 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2024 a prévu, quant à elle, une dérogation venant raccourcir les différents délais susmentionnés. Ainsi et concernant l'exercice 2024, il est prévu que :

- les opérations relatives à l'ordonnancement des dépenses peuvent se prolonger jusqu'au 31 janvier de l'année suivante.
- les opérations relatives au paiement des dépenses peuvent se prolonger jusqu'au 28 février de l'année suivante.

Il semble donc que le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2025 vienne entériner les délais dérogatoires applicables pour l'exercice 2024.

De tels changements ne sont cependant pas sans conséquence pour les entreprises, lesquelles vont se trouver contraintes de devoir introduire toute facture concernant un exercice N au cours du mois de janvier de l'année N+1, voire parfois même au cours des premières semaines dudit mois, ce qui s'avère en pratique très compliqué, si ce n'est impossible.

A titre d'exemple et concernant l'exercice comptable 2024, les entreprises de transport de personnes ont été informées en septembre 2024 de la date limite d'introduction des factures se rapportant à l'exercice 2024, laquelle a été fixée au 3 janvier 2025. En octobre 2024, le Ministère de la Mobilité et des Travaux publics a informé les entreprises que pour certaines prestations et notamment celles effectuées au cours de la dernière quinzaine de décembre 2024, la date limite d'introduction des factures était étendue au 14 janvier 2025. A défaut d'introduction des factures dans ledit délai, les entreprises ont été informées que le paiement dans le cadre de l'exercice budgétaire 2025 ne pourrait être garanti.

Se présente donc le risque, pour les entreprises qui ne parviendraient pas à respecter les délais, d'un report du paiement des prestations exécutées au cours de l'année N à l'année N+2, impactant négativement la trésorerie des entreprises, les obligeant à trouver d'autres sources de financement pour combler ce manque à gagner temporaire, voire, dans le pire des cas, remettant en question leur viabilité.

### **Dispositions concernant la sécurité sociale et la santé**

#### *Article 35. Mesure en matière d'assurance maladie : Valeur de la lettre-clé des laboratoires d'analyses médicales et de biologie clinique*

L'article 35 mentionne une réduction de la valeur de la lettre-clé des laboratoires d'analyses médicales et de biologie clinique de 10%, et ce sans information ni négociation préalable des acteurs, selon ces derniers. Or, l'article 67 du Code de la Sécurité Sociale (CSS) prévoit que la revalorisation des lettres-clés des professionnels de santé doit être négociée tous les deux ans entre les parties signataires des conventions avec la CNS.

Les négociations conformément à l'article 67 du CSS ont été déclarées en échec le 9 octobre 2024, date du dépôt de projet de loi budgétaire. Il est ainsi demandé l'abrogation de l'article 35 du projet de loi afin que puisse être négociée la valeur de la lettre-clé des laboratoires d'analyses médicales et de biologie clinique conformément à cet article 67.

#### *Absence de provision pour une augmentation des lettres-clés pour actes infirmiers et soins palliatifs*

En ce qui concerne le secteur des aides et des soins, il est constaté qu'il n'est pas budgétisé de provision pour une augmentation des lettres-clés pour actes infirmiers et soins palliatifs au-delà de la limite fixée par l'article 67 du CSS, dans le cadre de la mise en œuvre de la convention collective de travail pour les salariés du secteur d'aide et de soins et du secteur social (CCT SAS) 2025-2028. En effet, les lettres-clés « actes infirmiers » et « soins palliatifs » sont plafonnées selon l'article 67 du CSS. En ce qui concerne le tarif d'un acte, celui-ci est obtenu en multipliant le coefficient de l'acte défini dans la nomenclature par la lettre-clé. Selon l'article 67 du CSS, la lettre-clé est négociée pour deux exercices et son taux de progression est limité par la variation du revenu moyen cotisable tel que déterminé par l'IGSS. En raison de cette limite imposée par l'article 67 du CSS, un écart s'est creusé depuis de nombreuses années entre le taux d'augmentation des salaires réels des infirmiers et les limites législatives. Cet écart a obligé le législateur à fixer par le passé la lettre-clé infirmier et la lettre-clé soins palliatifs à une valeur supérieure au maximum prévu par le CSS, en relation avec l'augmentation des coûts générés par la CCT, et ainsi déroger par une loi au taux de progression prévu par le CSS. Ces augmentations sont indispensables pour garantir une rémunération juste et équitable des prestations infirmières, assurer la pérennité des services de soins à domicile et maintenir l'attractivité du secteur des soins.







