



AVIS

Avis III/11/2024

3 avril 2024

Budget de l'État 2024

Programmation financière pluriannuelle 2023-2027

relatif aux

Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024 et modifiant :

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

Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027

Sommaire

Résumé exécutif / Conclusion	7
1. Situation économique	12
1.1. Le PIB en volume	12
1.2. Les limites du concept du PIB en volume	13
1.3. Le PIB en valeur	15
1.4. L'impact sur les finances publiques du PIB en valeur	16
1.5. Concepts volume/valeur : L'impact sur la productivité.....	16
1.6. Concepts volume/valeur : Le cas des banques	20
1.7. Les projections économiques.....	23
1.8. Zoom sur les chômeurs	24
1.8.1. Les demandeurs d'emploi selon leur métier	25
1.8.2. Les demandeurs d'emploi résidents selon leur niveau d'éducation	26
1.8.3. Les demandeurs d'emploi résidents selon leur durée d'inactivité	27
1.8.4. Les demandeurs d'emploi résidents selon leur âge	28
1.9. Les projections d'inflation dans le cadre du blocage des prix	28
1.9.1. Les prix du gaz	29
1.9.2. Les prix de l'électricité	30
1.9.3. Des mesures transitoires sont nécessaires.....	30
2. Situation budgétaire	32
2.1. Le solde budgétaire	32
2.2. La dette publique.....	35
2.2.1. L'évolution de la dette	35
2.2.2. La dette publique en comparaison européenne.....	36
2.2.3. La structure de la dette.....	36
2.2.4. La dette nette.....	37
2.3. Les recettes et les dépenses de l'État.....	38
2.3.1. Les recettes budgétaires	38
2.3.2. Les dépenses budgétaires	43
2.4. L'objectif à moyen terme	45
2.4.1. Le solde structurel : un indicateur non fiable	45
2.4.2. Importation d'un échec : la mesure rejetée au niveau européen arrive-t-elle à l'échelle nationale ?.....	47
3. Investissements publics	48
3.1. Les investissements publics selon la comptabilité nationale.....	48

3.2. Les investissements selon la loi budgétaire : les fonds spéciaux de l'État.....	51
3.3. L'explosion des investissements dans les capacités militaires	54
3.4. Les mesures en matière de santé	56
4. Le logement	59
4.1. Le déséquilibre croissant entre parc résidentiel existant et nombre de ménages	59
4.2. Le « paquet logement »	62
4.3. La progression des crédits budgétaires entre 2022 et 2027 du ministère du Logement	64
4.4. Les dépenses pour aides individuelles au logement	66
4.5. Le Fonds spécial pour le logement abordable	68
4.6. Les réformes structurelles qui sont incontournables afin de stimuler le rythme de croissance du parc immobilier résidentiel.....	71
4.6.1. Réforme de l'impôt foncier et introduction d'un impôt sur les terrains à bâtir retenus et les logements non-occupés	71
4.6.2. Réforme du bail à loyer et introduction d'un plafonnement contraignant des loyers ...	72
5. La transition durable.....	74
5.1. Une politique d'investissement ambitieuse ?	74
5.2. Le Fonds climat et énergie	77
5.3. Pour une politique climatique socialement équitable.....	79
6. Grande Région : un désengagement en catimini du Luxembourg ?	82
7. Education et formation	85
7.1. L'enseignement et la formation initiale :	85
7.2. La formation continue et la formation de reconversion professionnelle (upskilling/reskilling)	85
8. Santé au travail.....	89
8.1. S'attaquer à la pénurie des médecins du travail.....	90
8.2. Promouvoir la pluridisciplinarité de la médecine du travail	90
8.3. La création d'un seul service de santé au travail dans le chef du SSTM (service de santé au travail multisectoriel) pour créer des synergies.....	91
8.4. Augmentation des cotisations pour le développement qualitatif de la médecine du travail	91
8.5. Envisager le financement d'un service unique de médecine du travail par la CNS....	91
8.6. Augmenter les incitations pour les employeurs à investir davantage dans la prévention	92
8.7. Adapter le tableau des maladies professionnelles.....	92
8.8. Une meilleure prise en compte des risques psychosociaux au travail	93
8.9. Une meilleure prévention des troubles musculosquelettiques	93

9. Sécurité sociale.....	94
9.1. Dotation étatique au financement des prestations de maternité.....	94
9.2. Transferts à la mutualité des employeurs	94
9.3. Pour une sécurité sociale plus ambitieuse	96
10. La pauvreté et l'exclusion sociale au Luxembourg	97
10.1. Pauvreté et l'exclusion sociale au Luxembourg.	98
10.2. Le taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg	100
10.3. Quelques enseignements à retenir	103
10.4. Analyse de la proposition de budget 2024.....	103
10.5. L'élaboration d'un plan de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale	104
10.5.1. Revalorisation de toutes allocations relatives aux prestations familiales	104
10.5.2. Soutien renforcé aux familles monoparentales	104
10.5.3. Revalorisation du REVIS.....	104
10.5.4. Revalorisation du salaire social minimum	105
10.5.5. Faciliter l'accès aux aides de l'Etat pour éviter le non-recours	105
10.5.6. Accueil gérontologique.....	105
10.5.7. Revalorisation de la pension minimale	106
10.5.8. Soutien aux étudiants dans le besoin.....	106
11. Fiscalité	108
11.1. Droits d'accise.....	108
11.2. Pouvoir d'achat des ménages	109
11.3. Compétitivité de l'économie	113

Sommaire des graphiques

Graphique 1 :	Évolution en glissement annuel du PIB en volume	12
Graphique 2 :	Évolution en glissement annuel du PIB en valeur.....	15
Graphique 3 :	Évolution historique de la croissance annuelle du PIB en volume et en valeur et des recettes des administrations publiques	16
Graphique 4 :	Productivité horaire réelle (base 100 = 1995)	17
Graphique 5 :	Productivité horaire nominale (base 100 = 1995).....	18
Graphique 6 :	Productivité horaire nominale absolue.....	19
Graphique 7 :	Excédent brut d'exploitation et revenu mixte par heure travaillée.....	20
Graphique 8 :	Valeur ajoutée brute en volume et en valeur du secteur des activités financières et d'assurance (Année 2014 = 100)	21
Graphique 9 :	Résultats avant provisions, dépréciations et impôts et résultat net des banques (en millions EUR)	22
Graphique 10 :	Impôts sur le revenu et le bénéfice des banques (en millions EUR).....	22
Graphique 11 :	Le PIB en volume – Variation annuelle en %.....	23
Graphique 12 :	Le taux de chômage	24
Graphique 13 :	L'indice des prix à la consommation harmonisé – Variation annuelle en %.....	28
Graphique 14 :	Comparaison du solde nominal des administrations publiques selon le projet de budget et la note de travail du CEFN, en % du PIB	33
Graphique 15 :	Comparaison du solde structurel des administrations publiques selon le projet de budget et la note de travail du CEFN, en % du PIB	34
Graphique 16 :	Évolution de la dette des administrations publiques, en % du PIB.....	35
Graphique 17 :	Comparaison européenne des dettes des administrations publiques, en % du PIB ...	36
Graphique 18 :	Structure de la dette publique selon la maturité	37
Graphique 19 :	Comparaison européenne des positions nettes financières des administrations publiques, en % du PIB.....	38
Graphique 20 :	Répartition des recettes de l'administration centrale	41
Graphique 21 :	Évolution de certaines recettes d'impôts depuis l'an 2000 (base 100 = année 2000).....	42
Graphique 22 :	Évolution des recettes des administrations publiques en % du PIB.....	42
Graphique 23 :	Répartition des dépenses de l'administration centrale	43
Graphique 24 :	Prestations sociales en % du PIB, 2022.....	44
Graphique 25 :	Dépenses d'intérêt des administrations publiques en % du PIB	44
Graphique 26 :	Évolution des dépenses des administrations publiques en % du PIB.....	45
Graphique 27 :	Estimations du solde structurel de l'année 2013 réalisées successivement par la Commission européenne en % du PIB.....	46
Graphique 28 :	Formation de capital (investissements directs) et transferts en capital (investissements indirects) de l'administration centrale ; en millions d'euros ; Source : Projets de loi de programmation pluriannuelle 2018-2021 à 2024-2027 ...	48
Graphique 29 :	Décomposition des investissements par secteur ; Luxembourg ; en pourcentage du PIB ; Source : Eurostat.....	49
Graphique 30 :	Comparaison des niveaux d'investissements publics et privés ; en pourcentage du PIB ; Source : Eurostat.....	49

Graphique 31 : Investissement net des administrations publiques ; en pourcentage du PIB ; Source : Eurostat	50
Graphique 32 : Investissements bruts et nets des administrations publiques ; en pourcentage du PIB ; Source : AMECO	50
Graphique 33 : Évolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat : Source : projets de budget pour 2015 à 2024 et comptes généraux 2015 à 2021	51
Graphique 34 : Évolution des recettes des fonds spéciaux de l'État ; Source : projets de budget pour 2015 à 2024.....	52
Graphique 35 : Évolution des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat ; Source : projets de budget pour 2015 à 2024.....	52
Graphique 36 : Évolution des dépenses du fonds militaire ; Source : projets de budget 2015 à 2024 et comptes généraux 2015 à 2021	54
Graphique 37 : Évolution détaillée des dépenses du fonds militaire ; Source : projet de loi de programmation pluriannuelle pour les années 2024 à 2027	55
Graphique 38 : Évolution des dépenses effectuées par les biais du fonds pour le financement des infrastructures hospitalières ; Sources : Comptes généraux 2015-2021, Projets de budget 2018-2024.....	57
Graphique 39 : Évolution des avoirs dont dispose le fonds pour le financement des infrastructures hospitalières ; Sources : Comptes généraux 2015-2021, Projets de budget 2018-2024	57
Graphique 40 : Évolution de l'alimentation du fonds pour le financement des infrastructures hospitalières ; Sources : Comptes généraux 2015-2021, Projets de budget 2018-2024	58
Graphique 41 : Logements achevés et nouveaux ménages de 1986 à 2019	59
Graphique 42 : Nouveaux crédits immobiliers au Luxembourg	62
Graphique 43 : Les dépenses du Ministère du Logement (2022-2027, en milliers d'euros)	65
Graphique 44 : Les investissements publics de l'Administration centrale (2023-2027, en millions d'euros)	66
Graphique 45 : Dépenses (aides individuelles) du Ministère du Logement (en millions d'euros)	67
Graphique 46 : Budget du Fonds spécial pour le logement abordable (2022-2027, en millions d'euros)	68
Graphique 47 : Évolution des dépenses du fonds spécial pour le logement abordable ; Sources : Comptes généraux 2020-2021, Projets de loi de programmation pluriannuelle 2020-2024 à 2024-2027	69
Graphique 48 : Évolution détaillée des dépenses du fonds spécial pour le logement abordable ; Source : projet de loi de programmation pluriannuelle pour les années 2024 à 2027.....	70
Graphique 49 : Dépenses en capital du ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité (en millions d'euros, 2023-2027)	75
Graphique 50 : Investissements publics dans le domaine "Environnement et climat (y compris mobilité)" (2023-2027, en millions d'euros).....	76
Graphique 51 : Dépenses liées au plan national énergie et climat.....	76
Graphique 52 : Budget du Fonds climat et énergie (2022-2027, en milliers d'euros)	77
Graphique 53 : Les dépenses du Fonds climat et énergie (2022-2027, en milliers d'euros)	78
Graphique 54 : Les mesures internationales (2022-2027, en milliers d'euros)	79
Graphique 55 : Les dépenses courantes du Ministère du Logement concernant la subvention d'intérêt pour prêt climatique (2023-2027, en milliers d'euros)	80

Graphique 56 : Le principal déterminant de l'évolution de l'indicateur de pauvreté et d'exclusion sociale est la pauvreté monétaire	99
Graphique 57 : Taux de risque de pauvreté	100
Graphique 58 : Caractéristiques socio-économiques des personnes en risque de paupérisation	101
Graphique 59 : Taux de risque de pauvreté des personnes occupées (en emploi)	102
Graphique 60 : Comparaison du niveau de la pension minimum avec d'autres références minimales	106
Graphique 61 : Gains fiscaux et de trésorerie en millions d'euros sur la baisse du taux d'IRC.....	114
Graphique 62 : Investissements des entreprises en % du PIB.....	114
Graphique 63 : Évolution des recettes d'impôts sur les personnes physiques (IRPP) et les recettes d'impôts sur les revenus et les bénéfices des sociétés (IRBS)	115

Sommaire des tableaux

Tableau 1 : Évolution des recettes budgétaires suivant la loi de 1999, en millions d'euros	40
Tableau 2 : Décomposition des ventes d'appartements (issues des actes notariés) entre 2017 et 2023	60
Tableau 3 : La croissance démographique projetée (2022-2027).....	61
Tableau 4 : Le déchet fiscal estimé du "paquet logement" présenté en février 2024.....	63
Tableau 5 : Budget du Ministère du Logement (2022-2027, en milliers d'euros)	64
Tableau 6 : Budget du ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité	74
Tableau 7 : Imposition du SSM au fil des ans.....	110
Tableau 8 : Part du revenu brut des ménages payée au titre des taxes directes et indirectes par quintile de revenu – 2020 (en grisé, les valeurs inférieures au Luxembourg	112

Résumé exécutif / Conclusion

Situation économique

Avec un recul du PIB en volume pour le cinquième trimestre d'affilé, le Luxembourg reste techniquement en récession à la fin de l'année 2023. Parmi nos pays voisins, seule l'Allemagne se trouve également en récession à la suite d'un deuxième trimestre d'affilé en décroissance à la fin de l'année 2023. La situation économique semble donc être particulièrement difficile au Luxembourg.

La Chambre des salariés tient toutefois à souligner les limites et les lacunes du concept du PIB en volume dans une économie hautement tertiaisée, telle que celle du Luxembourg. Ainsi, notre Chambre estime qu'il est indispensable d'inclure une analyse du PIB en valeur afin de donner une image complète de la situation économique de notre pays. Selon cette analyse, la situation économique du Luxembourg semble moins tendue. Cela vaut en particulier pour le secteur financier.

Si, en volume, l'activité dans le secteur financier a chuté, elle reste, en valeur, à un niveau historiquement élevé. Le rôle prépondérant de la mesure en valeur et le rôle secondaire de la mesure en volume se reflètent également dans les résultats des banques : En 2023, les établissements de crédit ont enregistré des chiffres records.

Néanmoins, la situation conjoncturelle à court terme n'est certainement pas la plus favorable. L'inflation risque de repasser au-dessus des 3% en 2025 si le plafonnement de certains prix n'est pas prolongé, et le taux de chômage augmente. En analysant plus en détail les catégories socioprofessionnelles des demandeurs d'emploi, force est de constater que leur nombre a le plus fortement augmenté dans le secteur de la construction sur une base annuelle (+40,1%). En tenant compte du niveau d'éducation, le nombre de demandeurs d'emploi avec un diplôme de l'enseignement post-secondaire a le plus fortement augmenté (+23,8%). La difficulté de réintégrer actuellement le marché du travail peut être observé par la hausse des demandeurs d'emploi avec une durée d'inactivité d'au moins 12 mois (+12%).

En prévision de la levée du plafonnement des prix du gaz et de l'électricité, ainsi que de la cessation du soutien financier de l'État aux frais de réseau de gaz, il est à anticiper un choc inflationniste en 2025 ainsi qu'un impact conséquent sur le pouvoir d'achat des ménages. Face à une augmentation prévue de 17% pour la facture du gaz et de 60% pour celle de l'électricité, il est impératif de mettre en place des mesures transitoires pour atténuer ces effets.

Situation budgétaire

Concernant la situation budgétaire exposée dans le projet de budget sous avis, il est important de souligner que la viabilité des finances publiques demeure assurée. En dépit d'un déficit au niveau de l'Administration centrale- partiellement compensé par un excédent de la sécurité sociale -, le budget courant de l'État reste largement excédentaire (équivalent à 1% du PIB), démontrant que l'État n'éprouve aucune difficulté à financer ses dépenses récurrentes, et que le déficit au niveau de l'administration centrale est attribuable à un niveau d'investissement important. De plus, avec une dette publique se maintenant autour de 27% du PIB à moyen terme et des actifs des administrations dépassant largement les dettes, la situation financière est plus que confortable.

Entre autres du fait de cette situation très saine des finances publiques, il est d'ailleurs absolument incompréhensible que le Luxembourg envisage de s'approprier de l'objectif à moyen terme (OMT) au niveau national alors que celui-ci a échoué au niveau européen. En effet, alors que l'OMT devrait perdre de son importance dans le cadre des règles révisées de la gouvernance économique européenne, le projet de budget actuel semble préparer le terrain pour faire de l'OMT un instrument de politique budgétaire au niveau national. Cette importation de l'OMT est regrettable non seulement car elle impose une contrainte budgétaire supplémentaire au niveau national (actuellement basée sur les projections à long terme en termes de soutenabilité budgétaire à l'horizon 2070), mais également en raison des graves problèmes méthodologiques associés à l'OMT (actuellement basé sur le solde structurel et la croissance potentielle, valeurs non observables).

Investissements publics

Au cours des années à venir, le gouvernement table sur un renforcement des investissements publics : selon les données de la comptabilité nationale, ceux-ci devraient atteindre 3,6 milliards d'euros en 2024 et dépasser les 4 milliards d'euros par an de 2025 à 2027. Cependant, l'expérience des exercices budgétaires précédents montre que les ambitions affichées en matière d'investissement sont rarement réalisées. Qui plus est, on constate que du point de vue qualitatif, la part des investissements nets (qui correspondent à des nouvelles réalisations) tend à diminuer : de 60% du total au début du siècle à moins de 40% au cours de la période de programmation pluriannuelle actuelle.

Au niveau des fonds spéciaux de l'Etat, au travers desquels s'effectuent la très grande majorité des investissements publics, la CSL ne peut que constater la progression fulgurante des dépenses du fonds d'équipement militaire résultante des engagements pris à l'internationale (objectif de 2% du RNB). Le maintien à 1% du RNB de l'Aide publique au développement vient, tant soit peu, contrebalancer cette progression, mais il serait souhaitable d'afficher plus clairement la préférence pour la diplomatie et pour le soutien des pays les plus fragilisés par les conflits et le dérèglement en portant l'Aide publique au développement à 2% du RNB également afin de l'aligner sur l'objectif recherché en matière de dépenses militaires.

Logement

Le ralentissement récent de l'activité dans les secteurs de la construction et de l'artisanat à la suite du resserrement de la politique monétaire européenne risque d'amplifier le déséquilibre entre production en logements et croissance démographique, vecteur primaire de la crise du logement.

Par conséquent, notre Chambre salue la hausse conséquente des investissements de l'Administration centrale dans le domaine du logement en 2024. Cependant, au vu des prévisions pluriannuelles, nous regrettons de constater que cette trajectoire haussière ne se poursuivra pas sur toute la période couverte et que l'évolution des dépenses sera largement plus modeste entre 2025 et 2027. Or, au vu de l'urgence de la crise et des retards importants qui ont été accumulés notamment au niveau du développement du logement public abordable, nous demandons une intervention plus ambitieuse à moyen terme.

En ce qui concerne le « paquet logement » annoncé en février 2024, la position de notre Chambre est plutôt négative. D'un côté, nous saluons le programme d'acquisition de projets en VEFA par l'Etat ainsi que la majoration des aides et subventions accessibles aux propriétaires-occupants dont notamment les primo-acquéreurs. Cependant, de l'autre côté, nous rejetons strictement l'introduction respectivement la majoration d'avantages fiscaux accessibles aux investisseurs-bailleurs, mesures qui n'ont jamais fait l'objet d'une analyse coût-efficacité et qui exacerbent les inégalités patrimoniales et la concentration du patrimoine immobilier dans les mains d'une couche sociale fortement favorisée.

En outre, nous soulignons le fait que l'offre a été relativement peu élastique pendant une décennie marquée par un essor exceptionnel de l'investissement dans la pierre et qu'il appert de manière évidente qu'il existe de nombreuses barrières structurelles qui limitent artificiellement la croissance potentielle du parc immobilier résidentiel et provoquent ainsi un profond dysfonctionnement du marché.

Par conséquent, nous demandons des réformes amplement plus ambitieuses afin de lutter contre ces barrières structurelles et de garantir ainsi une lutte durable et soutenable contre la crise du logement et le déséquilibre croissant entre production en logements et croissance démographique.

La barrière structurelle primaire à une augmentation structurelle de la production en logements est l'accès difficile et très coûteux au foncier constructible. Aux yeux de notre Chambre, il est inévitable d'introduire des instruments incisifs afin de lutter contre la structure oligopolistique croissante de la détention du foncier constructible et de contrecarrer les phénomènes de spéculation de rétention foncière. Cela dit, il est indispensable d'augmenter l'imposition récurrente de la multipropriété immobilière à travers un impôt foncier progressif et d'introduire finalement des impôts à la mobilisation de terrains et sur la non-occupation de logements.

En sus, nous réclamons une réforme ambitieuse de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation, refonte qui devrait notamment viser un réaligement des plafonds de loyer à l'évolution du pouvoir d'achat des locataires.

La transition durable

Afin de dynamiser la transition durable, il est indispensable de maintenir les investissements verts à un niveau élevé. Tandis que nous saluons la hausse des investissements dans ce domaine telle qu'annoncée pour 2024, nous refusons la stagnation, voire la baisse des dépenses y liées prévue dans le contexte des orientations pluriannuelles de la politique budgétaire. En effet, au vu des défis importants qui persistent notamment au niveau de la décarbonation des secteurs du transport et du bâtiment résidentiel, une telle baisse est fort décevante et inacceptable.

La transition verte représente un enjeu sociétal et afin de garantir l'acceptabilité sociale des mesures, il est d'une importance cruciale de garantir un degré de transparence et de clarté élevé en ce qui concerne les dépenses liées aux différents domaines de la décarbonation. Par conséquent, nous demandons que le projet de budget fournisse annuellement un tableau communiquant la composition exacte des coûts liés à la réalisation du Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) ainsi qu'un inventaire exhaustif des différents postes de dépenses (avec leurs codes fonctionnels).

En ce qui concerne les dépenses du Fonds spécial climat et énergie, nous demandons de limiter autant que possible toute mesure n'ayant pas d'effet baissier durable et réel sur les émissions de GES du Luxembourg telles que les dépenses liées à des transferts statistiques entre Etats membres de l'UE.

En outre, étant donné que l'écologie et le social sont deux volets indissociables, nous soulignons l'importance de l'introduction d'un préfinancement des aides dites « Klimabonus Wunnen » et nous revendiquons une réforme ambitieuse du régime des prêts climatiques dont notamment l'introduction d'une subvention d'intérêt largement plus conséquente accessible aux ménages moins aisés.

Grande Région

L'absence de nouveaux projets concrets clairement identifiés à mettre en œuvre dans le cadre des partenariats que le Grand-Duché noue avec ses régions voisines ainsi que le laconisme de l'accord de coalition pour 2023-2028 au sujet de la Grande Région laissent craindre un certain désintérêt de la part du gouvernement à l'égard de ce sujet.

Si des projets d'infrastructure de grande envergure semblent, à première vue, bénéficier les nombreux travailleurs frontaliers que compte le pays (élargissement de l'autoroute A3, nouvelle ligne ferroviaire Bettembourg-Luxembourg), il faudrait davantage développer des transports publics transfrontaliers fiables et ayant des fréquences et capacités adaptés aux besoins des navetteurs. La volonté du gouvernement français de mettre en place un réseau de RER métropolitains, notamment en Lorraine, serait une opportunité pour le gouvernement luxembourgeois de répondre aux besoins des navetteurs et aux inquiétudes des communes frontalières qui, quel que soit le côté de la frontière duquel elles se trouvent, sont asphyxiées par un trafic automobile individuel croissant aux heures de pointe. Situation qui risquera d'empirer avec le projet de péage sur l'autoroute A31bis dans le nord du sillon lorrain.

Par ailleurs, de nombreuses « petites » mesures qui permettraient à la fois d'améliorer la qualité de vie des travailleurs frontaliers et d'atténuer les revendications de rétrocessions fiscales sont envisageables : assouplissement des contraintes fiscales en matière de télétravail des frontaliers, facilitation de l'accès à l'imposition en classe 2 pour les frontaliers mariés, ouverture des droits au congé politique et au congé spécial pour volontaires des services de secours pour les frontaliers qui s'engagent en ce sens dans leur pays de résidence.

Education et formation

En matière d'éducation et de formation, la CSL déplore l'absence d'une stratégie nationale des compétences, allant de pair avec une stratégie nationale pour l'IA, qui contribueraient significativement à l'atteinte des objectifs fixés au niveau national (p.ex. : taux de participation des adultes à l'éducation et à la formation de 62,5 % d'ici 2030) et au niveau européen (p.ex. : taux de 80 % des adultes âgés de 16 à 74 ans dotés de compétences numériques de base d'ici 2030).

Elle plaide pour la création d'un véritable droit individuel à la formation qui se traduirait au niveau du budget de l'Etat par de nouvelles dépenses indispensables à l'extension et la modernisation de l'offre de formation initiale et continue et à l'amélioration de l'accès à la formation continue pour tout un chacun, indépendamment de son statut ou de son âge. Notre chambre professionnelle insiste sur la mise en place d'un Conseil national de suivi et d'évaluation de la formation professionnelle continue à gestion tripartite dont la mission consisterait à contribuer à une amélioration de l'actuel système de formation professionnelle continue ainsi qu'à son évaluation et ce en vue d'atteindre les objectifs « formation » de 2030 que les responsables politiques se sont fixés.

Santé au travail

Les conditions de travail et du bien-être des travailleurs au Luxembourg ont fortement changé ces dix dernières années. Tout d'abord, on constate une augmentation des opportunités d'emploi et de la sécurité au travail, reflétant un marché du travail dynamique et favorable aux candidats. Cependant, malgré une réduction des contraintes physiques et des risques d'accidents, le travail devient plus intensif, avec des rythmes plus soutenus et des tâches plus complexes, entraînant des risques psychosociaux accrus. De plus, les conflits entre vie professionnelle et vie privée sont en hausse, avec des trajets domicile-travail de plus en plus longs et des horaires de travail atypiques impactant négativement le bien-être des travailleurs.

La détérioration du bien-être général des travailleurs et de leur satisfaction au travail est une tendance préoccupante, exacerbée par la pandémie. Le travail est de plus en plus perçu comme une nécessité plutôt qu'une source d'épanouissement. Bien que la majorité des travailleurs souhaitent télétravailler et réduire leur temps de travail hebdomadaire, ces demandes ne sont pas pleinement satisfaites, ce qui contribue à une intention croissante de quitter leur emploi.

Il est crucial d'agir pour améliorer la qualité des emplois et le bien-être au travail, non seulement pour la santé publique mais aussi pour l'attractivité de l'économie luxembourgeoise et pour lutter contre la pénurie de main-d'œuvre. Cet enjeu comprend évidemment des défis soulevés dans le présent avis dans le cadre du logement, de la mobilité et de la Grande-Région, mais des investissements significatifs dans la santé et la sécurité au travail sont également nécessaires. Cela inclut l'augmentation du nombre de médecins du travail, la promotion de la pluridisciplinarité dans les services de santé au travail, la création d'un service unique de santé au travail, et l'augmentation des incitations pour les employeurs à investir dans la prévention. De plus, il est essentiel d'adapter le tableau des maladies professionnelles pour mieux prendre en compte les risques psychosociaux et les troubles musculosquelettiques, qui représentent des défis croissants pour les travailleurs.

En général, il est plus avantageux et économique de prévenir que de traiter, car investir dans la sécurité et la santé au travail est plus rentable que de supporter les coûts élevés associés aux absences et aux soins de santé, qui pèsent lourdement sur les entreprises et la société dans son ensemble. Dans ce contexte, des propositions comme l'introduction d'un délai de carence pour les travailleurs en incapacité de travailler sont contre-productives, car elles pourraient encourager le présentéisme, retardant ainsi la guérison et favorisant la propagation de maladies contagieuses. Cela entraînerait des répercussions négatives sur la santé des travailleurs et entraînerait des coûts élevés supportés par les travailleurs, leurs familles et les entreprises. De plus, cela alourdirait la charge de travail des collègues, aggraverait la pénurie de médecins et augmenterait les dépenses du système de santé.

Sécurité sociale

En ce qui concerne les mesures relatives à la sécurité sociale, notre Chambre regrette que la dotation annuelle de l'État à la CNS pour soutenir les efforts financiers en matière de maternité ne soit pas réévaluée. En effet, cette dotation annuelle de 20 millions d'euros reste inchangée depuis plus de dix ans et, alors qu'elle représentait encore 17% des prestations (en espèces et en nature) de maternité en 2012, ne représente plus que 8% de celles-ci en 2024. De surcroît, la CSL estime que la politique en matière de sécurité sociale pourrait être davantage ambitieuse, non seulement en raison de la solidité des finances publiques, mais aussi du fait que les dépenses de prestations sociales au Luxembourg en pourcentage du PIB sont nettement inférieures à la moyenne européenne et à celles de chacun des pays limitrophes du Luxembourg.

Pauvreté et exclusion sociale

Concernant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la CSL reste dubitative face au manque d'ambition en la matière. À aucun moment il n'est question d'un plan national de grande envergure pour prémunir les résidents contre la paupérisation. Ce budget semble totalement ignorer la problématique et propose des mesures qui manquent cruellement d'ambition et qui sont d'ailleurs d'ores-et-déjà programmées et prévues légalement.

Les mesures sont certes louables et touchent des personnes vulnérables mais elles semblent isolées et ne font pas partie d'un programme global et ne vont pas faire diminuer la pauvreté et améliorer la cohésion sociale du pays.

Fiscalité

Sur les questions fiscales, et notamment celle des nouveaux produits assimilés aux tabacs, la CSL prend acte de la décision de les soumettre à des droits d'accise. Elle regrette néanmoins que le gouvernement ne dynamise de manière affichée les recettes que par cette seule hausse d'accises, privilégiant le freinage des dépenses en vue de combler le déficit public.

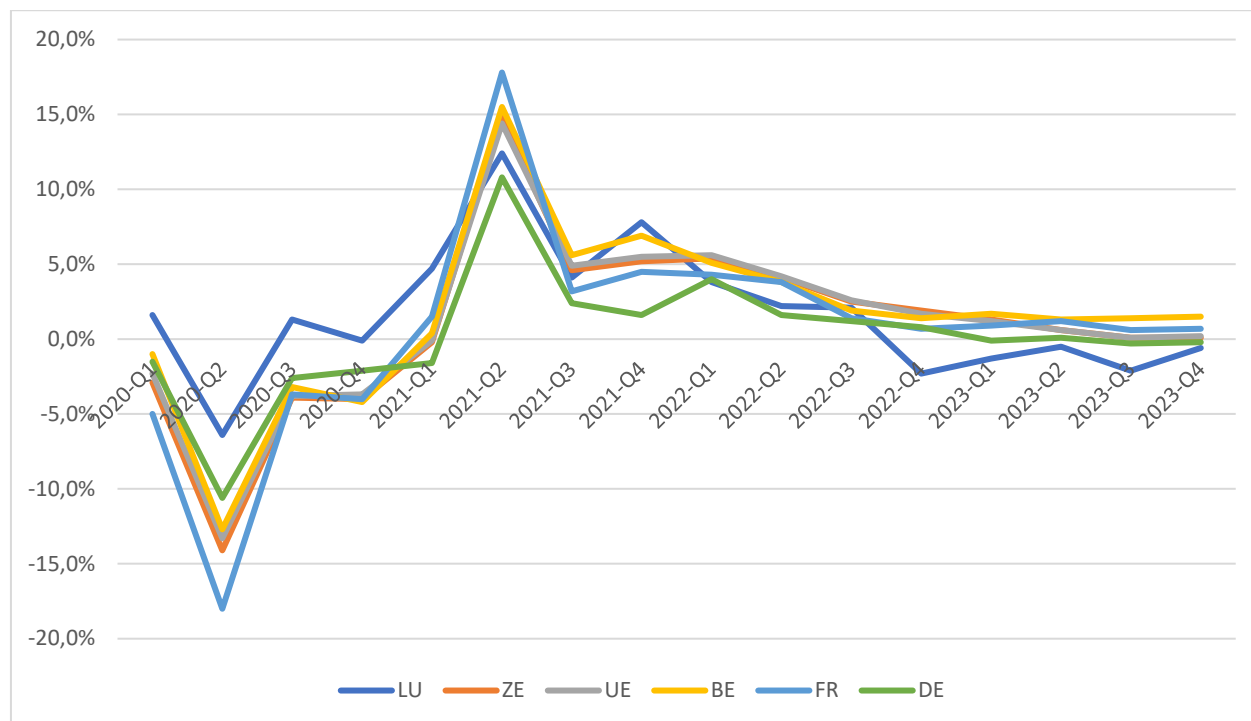
Pourtant, les besoins en investissements et en correctifs sociaux sont tellement nombreux en cette phase de polycrise européenne qu'il apparaît de plus en plus urgent de mobiliser de nouvelles sources de recettes publiques afin d'y faire face (patrimoine, revenus du capital, hauts revenus). Face à cette considération et considérant également que le rendement relatif de l'impôt sur le revenu des collectivités, dont le taux d'imposition sera réduit de moitié en 30 ans, approvisionne de plus en plus faiblement le budget de l'État, notre Chambre ne peut approuver la baisse du taux d'IRC en 2025.

La CSL déplore que rien de spécifique ne soit entrepris par le gouvernement face à la montée continue de la précarité, voire de la pauvreté au Luxembourg, alors que cette situation mérite assurément un grand plan national d'action. Notre Chambre a, pour sa part, pu constater que le salaire minimum reste redevable de l'impôt sur le revenu en 2024, si bien que, a priori, elle accueille favorablement l'annonce d'un nouveau CIB, mais rendra son avis définitif une fois connus les détails y relatifs. Elle aurait également souhaité que les aménagements suggérés par l'accord de coalition concernant la classe 1a des familles monoparentales soient déjà mis en œuvre en 2024.

1. Situation économique

1.1. Le PIB en volume

Graphique 1 : Évolution en glissement annuel du PIB en volume



Source : Eurostat

L'activité économique, mesurée par le produit intérieur brut (PIB) en volume, a fortement ralenti, voire reculée depuis le début de l'année 2022. La guerre en Ukraine, combinée à une inflation historique dans la zone euro avec un pic de 10,6% en octobre 2022, a semé des incertitudes économiques et financières pour tous les acteurs, constituant ainsi un important frein pour le développement économique. La réaction de la banque centrale européenne, sous forme d'une hausse abrupte des taux d'intérêts directeurs, a par la suite renchéri les crédits menant à une baisse de la consommation et des investissements.

Ce ralentissement économique s'est fait remarquer par une décélération, voire une régression de la richesse créée au Luxembourg, dans ses pays voisins, ainsi que dans l'ensemble de la zone euro et de l'Union européenne.

En glissement annuel, le taux de croissance du PIB en volume luxembourgeois s'est rétréci de telle manière que, depuis le dernier trimestre 2022 (2022Q4), le PIB en volume est en contraction. En effet, selon les dernières données trimestrielles **provisoires** disponibles, le PIB en volume a reculé de 2,3% en 2022Q4, de 1,3% en 2023Q1, de 0,5% en 2023Q2, de 2,1% en 2023Q3 et de 0,6% en 2023Q4. Avec ce recul du PIB en volume pour le cinquième trimestre d'affilé, le Luxembourg reste techniquement en récession à la fin de l'année 2023. Parmi les zones économiques illustrées, seule l'Allemagne se trouve également en récession à la suite d'un deuxième trimestre d'affilé en décroissance à la fin de l'année 2023.¹

¹ Notons que les données concernant le PIB en volume sont révisées régulièrement dans la comptabilité nationale. Ces révisions et actualisations des chiffres ne sont pas négligeables et peuvent conduire à des révisions ex post importantes.

Pour mieux comprendre cette évolution récente au Luxembourg, il faut analyser l'évolution des années précédentes. Ainsi on constate que, durant la première année Covid (2020), le PIB en volume s'est considérablement moins rétréci au Luxembourg en comparaison avec les pays voisins et la moyenne de la zone euro et de l'Union européenne. En 2021, les taux de croissance au Luxembourg étaient remarquablement élevés, sachant qu'ils expriment la progression par rapport à l'année 2020, durant laquelle l'économie luxembourgeoise a mieux résisté à la crise sanitaire. Au premier, respectivement au quatrième trimestre 2021, le Luxembourg affiche même la plus forte progression économique parmi ses pays voisins et la moyenne de la zone euro et de l'Union européenne.

En 2020 et en 2021, l'économie luxembourgeoise s'est donc moins contractée, respectivement a connu une croissance plus forte par rapport au reste de la zone euro et de l'Union européenne. Cet effet de base contribue à l'évolution plus faible actuelle au Luxembourg.

Selon le Projet de budget, « le recul de la valeur ajoutée (à prix constants) du secteur financier expliquerait en partie cette contre-performance [de l'activité économique au Luxembourg] »². **La Chambre des salariés tient toutefois à souligner que la mesure de la valeur ajoutée à prix constants, c'est-à-dire en volume, est loin d'être inattaquable dans le secteur financier, et dans une économie hautement tertiaisée en général. Les lacunes de ce concept sont expliquées ci-dessous.**

1.2. Les limites du concept du PIB en volume

Outre le caractère provisoire, il est important de noter que l'analyse en volume comporte toujours certaines incertitudes au niveau des données. En effet, le PIB en volume ne peut être réellement mesuré, mais il s'agit d'une estimation sur base d'autres données réellement mesurées, à savoir le PIB en valeur et l'évolution des coûts des facteurs de production. Concrètement, le PIB en volume est obtenu en divisant le PIB en valeur (qui est mesurable et mesuré) par le déflateur de PIB qui est estimé à partir des coûts de production.

Ainsi, le PIB en valeur ou « nominale » (pour partie orientée par l'évolution des prix de vente) est la seule mesure tangible, véritable, exprimée dans une forme monétaire sonnante et trébuchante. Le PIB en volume ou « réel » n'est pas aussi « réel » que sa dénomination voudrait le laisser entendre, puisqu'il résulte d'une estimation, d'une convention économique artificielle à travers le déflateur de PIB³. Dit autrement, c'est bel et bien le vrai PIB (en valeur ou « nominal ») qui est « déflaté » pour obtenir une estimation en volume et nullement un quelconque PIB réel qui est « inflaté » pour être transformé en un PIB nominal artificiel. Il convient de garder en mémoire le sens de cette manœuvre des comptes nationaux pour bien comprendre que le PIB nominal ne constitue donc aucunement une sorte de réalité économique augmentée, mais tout simplement la réalité économique à un instant donné, alors qu'à l'inverse le PIB dit réel (en volume) représente assurément une réalité diminuée (en l'occurrence des prix).

Ceci est d'autant plus vrai pour le Luxembourg et son économie spécialisée dans les services : selon Eurostat, « l'importance croissante du secteur tertiaire dans l'économie, secteur pour lequel la mesure des prix et volumes est insuffisante, peut gravement contrarier la fiabilité et la comparabilité des données de croissance du PIB ». Dans leur travail, les comptes nationaux agrègent en effet les données collectées à prix courants, « dans un cadre comptable, de transactions qui ont eu lieu et dont on peut témoigner. En revanche, les comptes à prix constants décrivent une situation économique d'une année donnée avec les prix d'une autre année. »⁴

² Volume I, page 14.

³ Le déflateur du produit intérieur brut (PIB, qui est la somme des valeurs ajoutées) quantifie les variations de prix et est utilisé pour corriger la valeur ajoutée ou le PIB nominaux des effets de l'« inflation » qui est liée au processus de production des biens et services afin d'exprimer ces agrégats en volume, c'est-à-dire à prix en euros constants. L'euro de l'an 2000 n'a en effet pas le même pouvoir monétaire que l'euro en 2023 du fait de la hausse généralisée des prix.

⁴ Eurostat, Manuel de la mesure des prix et des volumes dans les comptes nationaux, 2005, pp. 2 et 4

Toute la difficulté de l'évaluation de la croissance de la valeur ajoutée en volume (soit en euros constants, fixés à une année de référence précédente) dans les services vient de la détermination d'un indice de prix (inflation) qu'il convient d'appliquer aux données en valeur (c'est-à-dire en euros courants) afin d'estimer ces données en volume. Cet indice de prix est le déflateur.

Eurostat classe les méthodes pour estimer les prix et les volumes en trois catégories :

- Méthodes A : méthodes les plus appropriées (qui se rapprochent le plus de la solution idéale) ;
- Méthodes B : méthodes de remplacement pouvant être utilisées si les méthodes les plus appropriées ne peuvent l'être (méthodes acceptables) ;
- Méthodes C : méthodes qui ne doivent pas être employées (qui s'éloignent trop de la solution idéale pour être employées).

Ces trois méthodes correspondent en fait respectivement à un bonne, moyenne et mauvaise qualité⁵. En France, M. BEUDAERT⁶ a dressé une typologie des méthodes utilisées par l'Insee, l'institut national français de statistiques, selon les secteurs.

Typologie de la qualité des indicateurs de prix

	Groupe		
	A	B	C
En %			
Agriculture	83	9	8
Industrie	74	24	1
Construction	79	21	0
Commerce	67	0	33
Transports	58	42	0
Activités financières	0	78	22
Activités immobilières	77	23	0
Services aux entreprises	23	29	48
Services aux particuliers	71	25	5
Éducation, santé, action sociale	43	0	57
Administration	0	100	0
Ensemble du secteur tertiaire	41	33	26
Ensemble de l'économie	55	30	15

On peut y remarquer que, si, pour l'industrie ou la construction, les déflateurs utilisés sont globalement de bonne qualité, il n'en va pas de même pour les services. Par exemple, dans les activités financières, aucune méthode n'appartient à la catégorie A, ou encore, concernant les services aux entreprises, seules 23% des méthodes appartiennent à la catégorie A, et 48% à la catégorie C, la plus mauvaise. À titre d'exemple, concernant le Luxembourg, pour de nombreux services aux entreprises tels que les services informatiques, la recherche/développement, les services comptables, etc., le déflateur utilisé pour la production est un indice de prix basé sur les salaires horaires de la branche. Ceci revient à dire que, si les salaires augmentent au même rythme que la production en valeur, on considère qu'il n'y a pas d'augmentation de cette même production en volume. En d'autres termes, même en présence d'une augmentation de l'activité et des marges des entreprises, nous pouvons avoir des baisses de productivité constatées, simplement en raison de la méthode utilisée.

⁵ Lucie GONZALES et Fabrice LENSEIGNE, « Mesure de la productivité du travail dans les services : le cas français », in Rapport du Conseil d'Analyse Économique, Productivité et emploi dans le tertiaire, 2004, pp. 125-136.

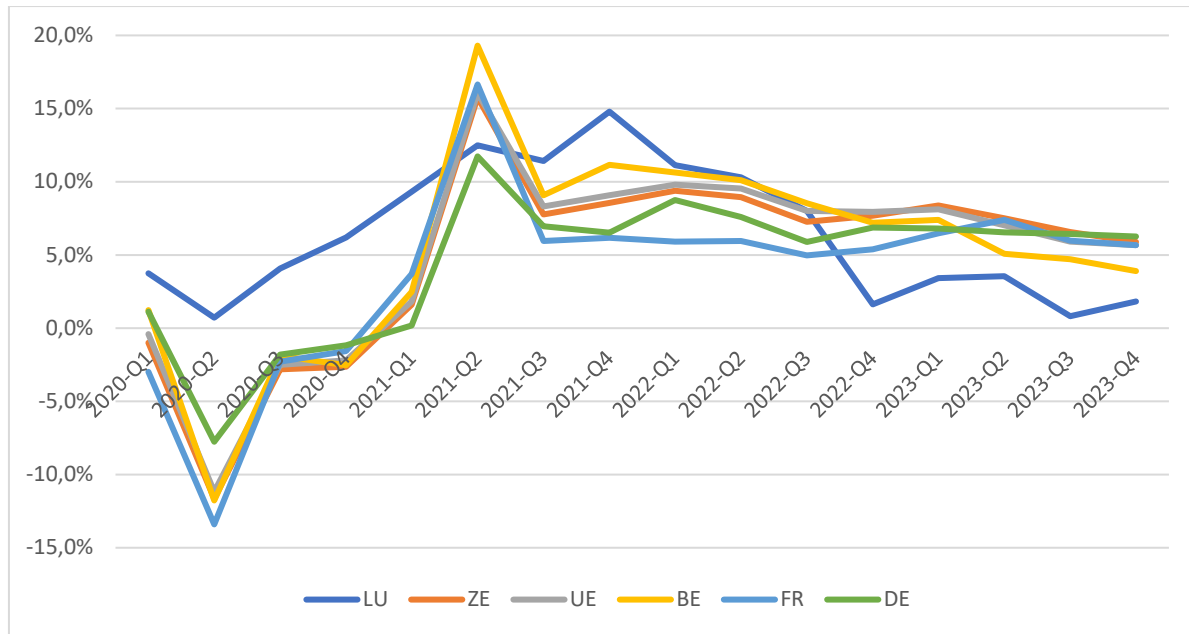
⁶ M. BEUDAERT, « Inventaire des sources et méthodes pour la mesure des prix et des volumes dans les comptes nationaux français », in Base 95 méthode : système français de comptabilité nationale, n° 34, INSEE, Banque de France, Trésor Public, mai 2003, tel que cité par L. Gonzalez et F. Lenseigne, op.cit., p. 129.

1.3. Le PIB en valeur

Compte tenu des limites du concept du PIB en volume ou « réel » décrites ci-dessus, notre Chambre estime que cette analyse doit impérativement être complétée par une analyse en valeur, dont le résultat peut être bien différent.

En analysant l'évolution du PIB en valeur en glissement annuel, il est possible d'observer que celle-ci, bien qu'elle ait ralenti, continue à être positive. Ainsi, le PIB en valeur au Luxembourg a progressé de 3,4% en 2023Q1, de 3,5% en 2023Q2, de 0,8% en 2023Q3 et de 1,8% en 2023Q4 en glissement annuel. Si le PIB en volume a reculé durant les derniers trimestres, le PIB en valeur continue sa progression.

Graphique 2 : Évolution en glissement annuel du PIB en valeur



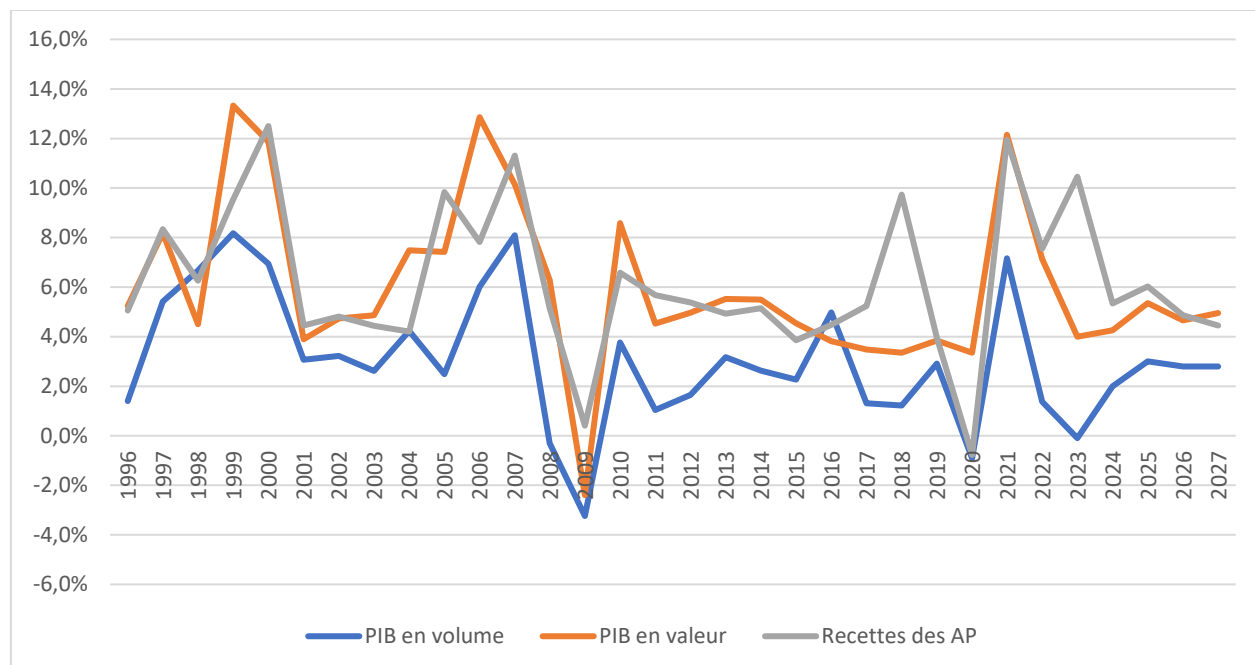
Source : Eurostat

Si bien que la progression récente en valeur a été moins forte au Luxembourg par rapport aux pays voisins et à la moyenne de la zone euro, il faut noter que l'inflation au Luxembourg a aussi été moins importante pendant cette période, à l'exception de la Belgique. En outre et similairement à l'évolution du PIB en volume, la progression du PIB en valeur en 2023 est freinée par un effet de base. Parmi les économies représentées, celle du Luxembourg est la seule qui ne s'est pas contractée en valeur durant la première année de la crise sanitaire. Aussi en 2021, le Luxembourg affiche la progression la plus importante du PIB en valeur avec une augmentation de 12,1% sur toute l'année (BE : 10,2% ; FR : 8% ; DE : 6,3%).

1.4. L'impact sur les finances publiques du PIB en valeur

Le PIB en valeur est celui qui est déterminant pour les finances publiques. **L'État taxe la valeur** des biens et services vendus et non pas leur volume. Selon les projections macroéconomiques du Projet de budget, le PIB en valeur augmentera de 4,3% en 2024 et de 5,4% en 2025. Logiquement, cette progression aura un impact positif sur les recettes publiques, comme le confirme d'ailleurs la corrélation historique entre le PIB en valeur et les recettes publiques.

Graphique 3 : Évolution historique de la croissance annuelle du PIB en volume et en valeur et des recettes des administrations publiques



Données : Comptabilité nationale et PB2024 ; Graphique : CSL

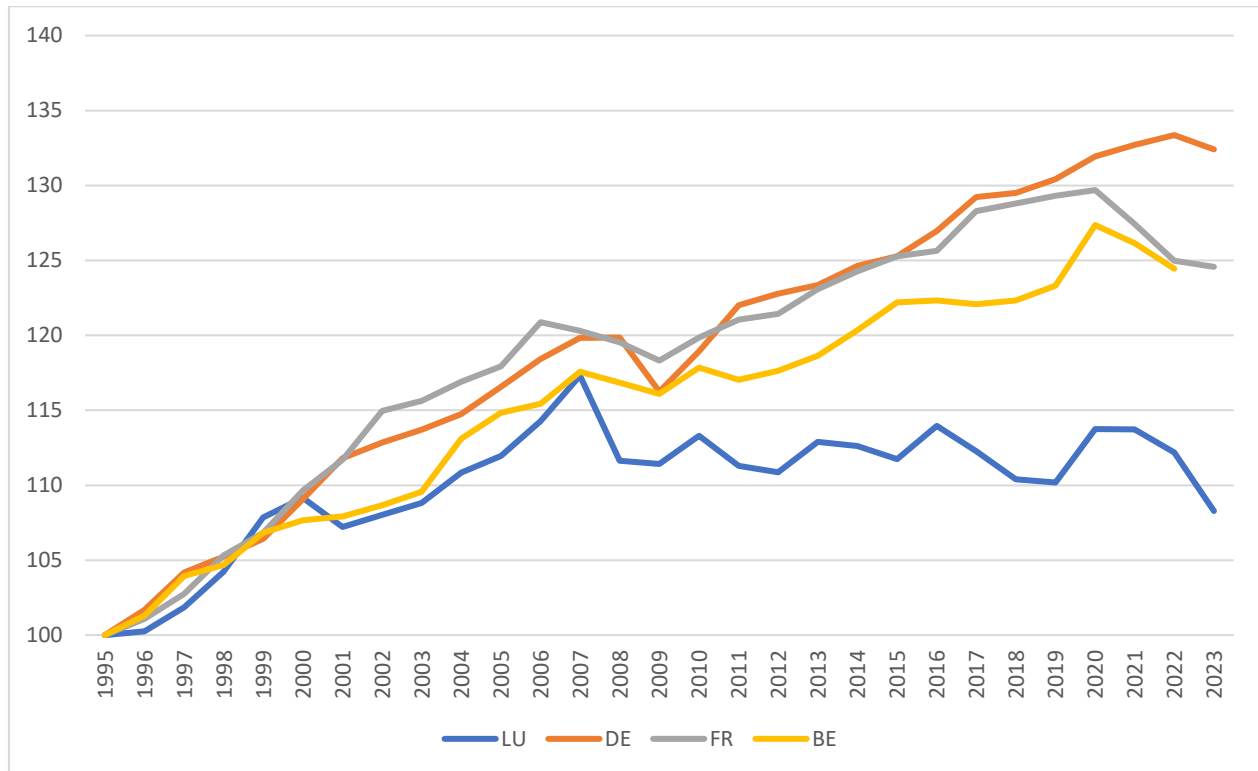
Depuis 1996, l'augmentation annuelle du PIB en valeur a toujours été supérieure à celle du PIB en volume, à l'exception des années 1998 et 2016. On constate que l'augmentation des recettes publiques suit la croissance du PIB en valeur et non celle du PIB en volume.

1.5. Concepts volume/valeur : L'impact sur la productivité

Selon certains observateurs, la productivité apparente du travail au Luxembourg exprimée en volume⁷ stagnerait et perdrait du terrain par rapport, notamment, aux pays voisins, si l'on prend en considération l'évolution des chiffres de la comptabilité nationale reproduite ci-après.

⁷ La productivité du travail est le rapport entre la valeur ajoutée (la richesse monétaire) dégagée au sein des entreprises et le nombre d'emplois ou d'heures de travail utilisé pour ce faire.

Graphique 4 : Productivité horaire réelle (base 100 = 1995)



Données : Eurostat ; Calculs : CSL

Note : Les données sur les heures travaillées en Belgique en 2023 n'étaient pas encore disponibles au moment de la rédaction du présent avis.

Cette situation s'avèrerait problématique pour les entreprises luxembourgeoises où les gains de productivité plafonneraient⁸, mais où les salaires continueraient à progresser, notamment du fait de l'indexation des salaires sur les prix à la consommation. Or, comme nous avons expliqué dans la partie sur les limites du concept du PIB en volume, les données en volume sont à considérer avec beaucoup de prudence, notamment dans les économies largement tertiaisées comme celle du Luxembourg.⁹

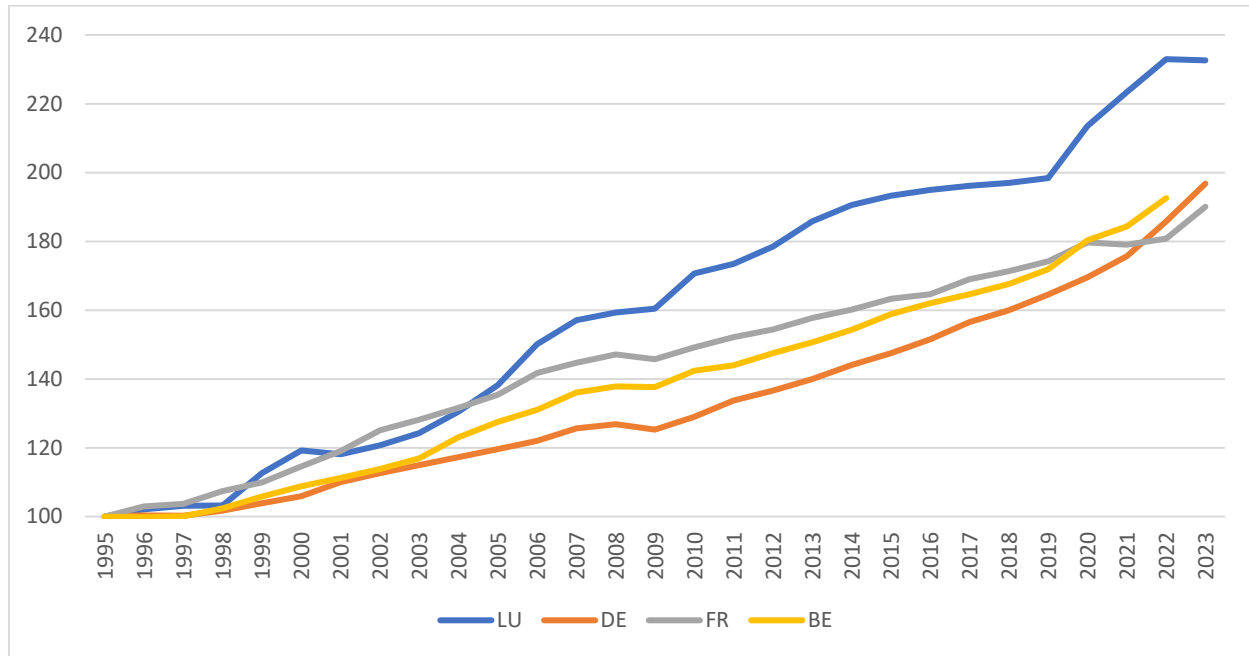
L'inadéquation de la mesure de la productivité en volume devient apparente lorsqu'on la compare à la constante progression des salaires réels (hors inflation), augmentant en moyenne de 1% par an depuis 25 ans. Si la productivité stagnait alors que les salaires réels augmentent, on devrait observer une hausse conséquente de la part salariale, alors que celle-ci stagne. En outre, la combinaison d'une productivité stagnante et d'une hausse réelle des salaires provoquerait une perte en profitabilité et compétitivité considérable pour les entreprises luxembourgeoises. Or, l'évolution économique des dernières décennies, marquée par une forte croissance de l'emploi, a prouvé le contraire : le Luxembourg demeure un pays attractif où les entreprises souhaitent s'installer et recruter. Cette discordance met en évidence les lacunes de la mesure de la productivité dite réelle (en volume) et souligne la nécessité de s'approprier un autre outil pour mesurer la productivité effective.

⁸ Les déterminants généraux de la productivité du travail ne résident évidemment pas dans la seule volonté des travailleurs, mais dépendent aussi largement de la responsabilité des entreprises qui leur incombe d'améliorer les conditions de travail, l'outil de production, l'organisation et la gouvernance de l'entreprise, d'investir dans la recherche et le développement, dans le renforcement des compétences de la main-d'œuvre et du management, etc.

⁹ Où, par ailleurs, ils sont susceptibles de révision jusqu'à quatre années après leur publication.

Dès lors, en comparant le Luxembourg avec ses trois pays voisins, force est de constater que la productivité horaire nominale a augmenté historiquement plus fortement au Grand-Duché. Ainsi, depuis 1995, la productivité horaire nominale a augmenté de 133% au Luxembourg, contre 97% en Allemagne, 93% en Belgique et 90% en France. En dépit d'un écart qui se creuserait en défaveur du Luxembourg en termes de volume de la productivité du travail depuis 1995, **cet écart s'accroît en réalité en faveur du Luxembourg cette fois, si l'on exprime cette productivité en euros courants, seule version de l'euro qui sert aux entreprises à assurer leurs engagements financiers vis-à-vis de tous leurs créanciers.**

Graphique 5 : Productivité horaire nominale (base 100 = 1995)

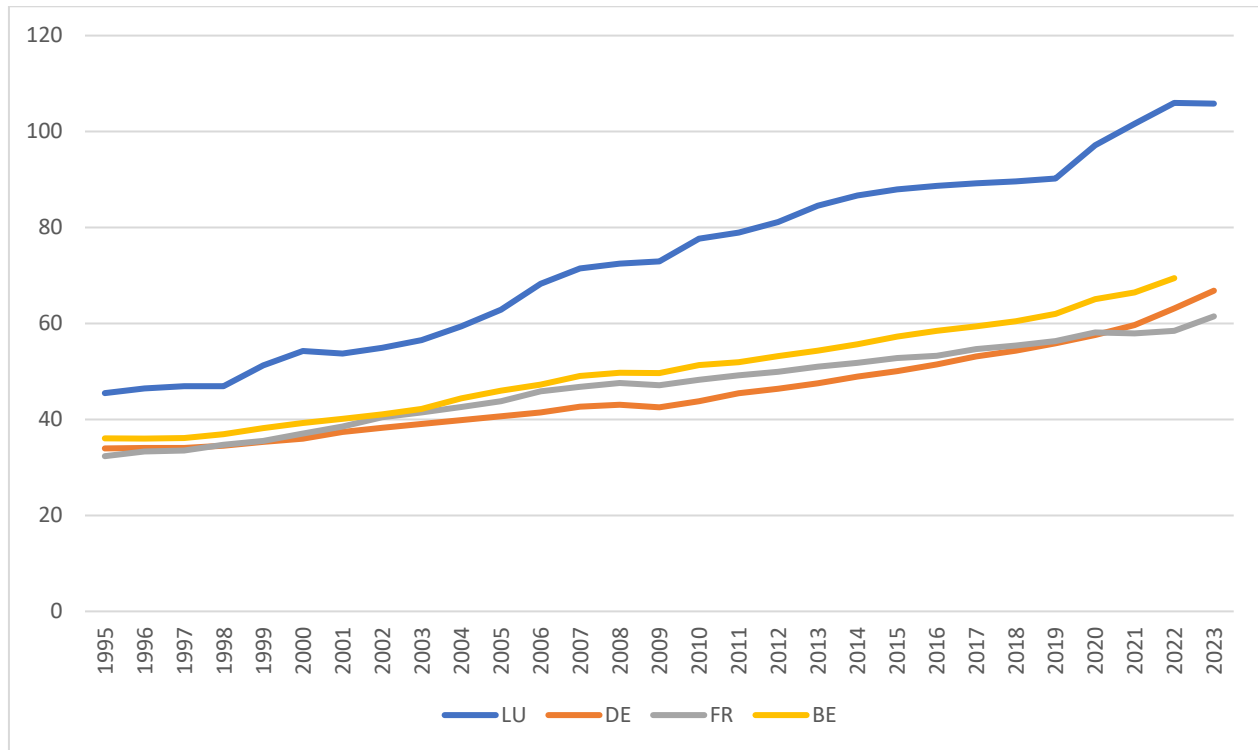


Données : Eurostat ; Calculs : CSL

Note : Les données sur les heures travaillées en Belgique en 2023 n'étaient pas encore disponibles au moment de la rédaction du présent avis.

Au Luxembourg, une heure de travail a généré une valeur nominale de 106 euros en 2022. En Belgique, qui se trouve à la deuxième place, une heure de travail a généré une valeur de 69 euros en 2022. Depuis 2019, l'écart entre Luxembourg et la Belgique s'est creusé. Ainsi, une heure de travail au Luxembourg a généré en 2022 16 euros de plus par rapport à 2019, tandis qu'en Belgique une heure de travail a seulement généré 7 euros de plus en 2022 par rapport à 2019.

Graphique 6 : Productivité horaire nominale absolue



Données : Eurostat ; Calculs : CSL

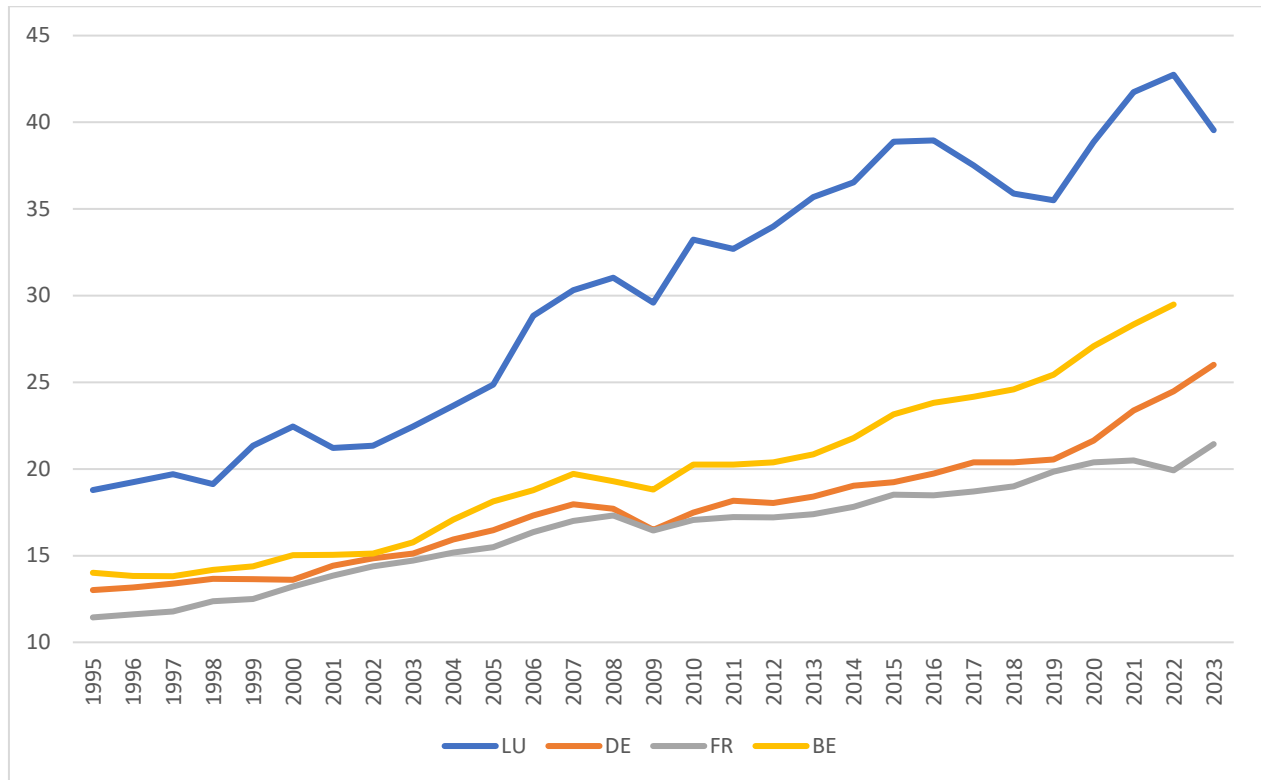
Note : Les données sur les heures travaillées en Belgique en 2023 n'étaient pas encore disponibles au moment de la rédaction du présent avis.

En analysant la productivité nominale, il n'y a donc pas lieu de s'inquiéter d'une perte de compétitivité au Luxembourg. Si la productivité nominale augmente, plus de ressources monétaires sont disponibles pour être réparties entre les salaires et l'EBE.¹⁰

Parlons de l'EBE, celui-ci a connu une évolution impressionnante au Luxembourg en comparaison avec les pays voisins. **Avec un EBE par heure travaillée de presque 40 euros en 2023, le Luxembourg se trouve loin devant ses pays voisins.** En Allemagne et en France, une heure de travail a généré un EBE de seulement 26 euros, respectivement 21,4 euros. En 2022, une heure de travail a généré un EBE de 29,5 euros en Belgique, contre presque 43 euros au Luxembourg.

¹⁰ Voir l'econews « À propos de l'évolution de la productivité : thermomètre défaillant ou problème réel ? » de la CSL pour plus d'information et un exemple de calcul montrant la discordance entre les concepts de la productivité réelle et nominale.

Graphique 7 : Excédent brut d'exploitation et revenu mixte par heure travaillée



Données : Eurostat ; Calculs : CSL

Note : Les données sur les heures travaillées en Belgique en 2023 n'étaient pas encore disponibles au moment de la rédaction du présent avis.

Cette évolution montre que, malgré une prétendue de la productivité au Luxembourg, les profits bruts revenant aux entreprises continuent d'augmenter.

1.6. Concepts volume/valeur : Le cas des banques

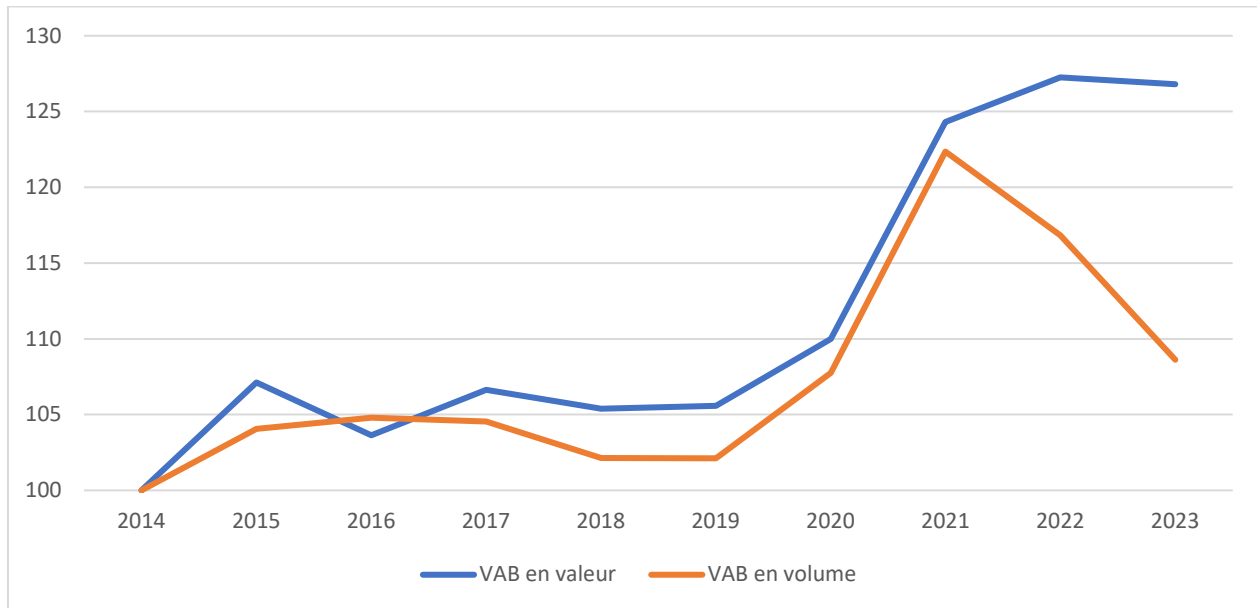
Comme nous l'avons déjà mentionné, le secteur financier contribue pour une part non négligeable à la récession technique constatée au Luxembourg fin 2023. Dans sa dernière note de conjoncture, le STATEC affirme que la baisse de l'activité en volume dans le secteur financier ne s'observe pas dans la même mesure au niveau de l'activité en valeur.¹¹

En analysant les données de la comptabilité nationale pour le secteur des activités financières et d'assurance (Section K de la NACE Rév. 2)¹², nous pouvons même constater une divergence frappante entre l'évolution de la valeur ajoutée brute en volume et celle en valeur depuis l'année 2022 et la hausse des taux d'intérêts directeurs. Si, en termes de volume, la « richesse créée » des activités financières et d'assurance a reculé en 2023 jusqu'au même niveau observé pour l'année 2020, ceci ne vaut pas pour la « vraie » richesse créée, c.-à-d. celle en valeur. En 2023, celle-ci était de 15,3% plus élevée par rapport à son niveau de l'année 2020 et reste ainsi à un niveau historiquement élevé.

¹¹ Note de conjoncture N° 2-2023, page 3.

¹² Au moment de la rédaction du présent avis, les données de l'année 2023 pour les activités des services financiers, hors assurance et caisses de retraite (Section K64 de la NACE Rév. 2) n'étaient pas encore disponibles.

Graphique 8 : Valeur ajoutée brute en volume et en valeur du secteur des activités financières et d'assurance (Année 2014 = 100)



Données : Comptabilité nationale ; Calculs : CSL

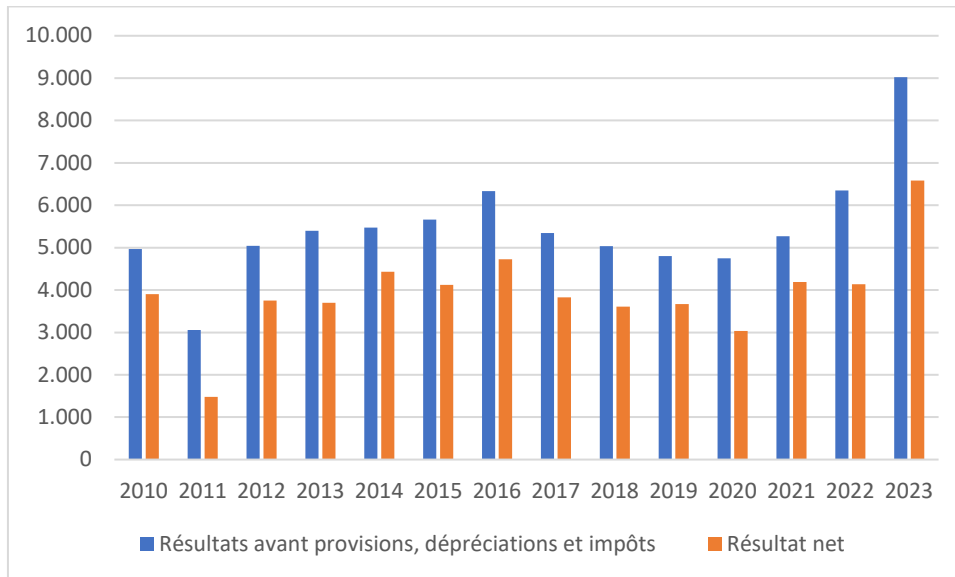
Cette divergence entre la VAB en valeur et en volume est peu étonnante. L'objectif de la politique monétaire restrictive de la BCE est justement de faire baisser l'activité en volume. Concernant les banques, la hausse des taux d'intérêt a deux effets. Premièrement, moins de prêts peuvent être accordés aux clients (baisse en volume). Deuxièmement, pour les nouveaux prêts qui sont néanmoins accordés, voire pour les prêts en cours à taux variables, la marge sur intérêts augmente (augmentation en valeur).¹³

Le rôle prépondérant de la mesure en valeur et le rôle secondaire de la mesure en volume se reflètent également dans les résultats des banques. Malgré la forte baisse de l'activité en volume, les banques ont réalisé des résultats records en 2023.

Selon la Banque centrale du Luxembourg (BCL), le résultat avant provisions, dépréciations et impôts ainsi que le résultat net du secteur bancaire luxembourgeois ont atteint leur niveau le plus élevé jamais enregistré. Le compte de résultats avant provisions, dépréciations et impôts a terminé l'année 2023 avec plus de 9 milliards d'euros. C'est 42% de plus qu'en 2022 (6,35 milliards d'euros) et même 74% de plus que la moyenne de la période 2010-2022 (5,2 milliards d'euros). **Le résultat net des banques était de 6,6 milliards d'euros en 2023, soit une augmentation annuelle de 59%.** Par rapport à la moyenne de la période 2010-2022, le résultat net en 2023 était supérieur de 67%.

¹³ En outre, et comme expliqué dans l'encadré, les déflateurs utilisés pour estimer la VAB en volume dans le secteur des activités financières et d'assurance sont d'une moyenne, voire d'une mauvaise qualité. L'évolution de l'activité en volume doit donc être interprétée avec prudence.

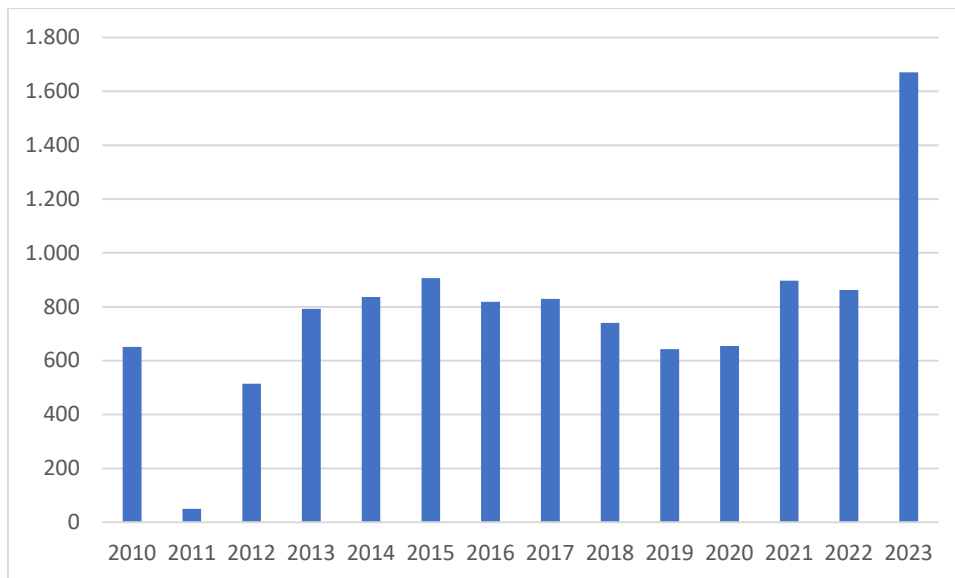
Graphique 9 : Résultats avant provisions, dépréciations et impôts et résultat net des banques (en millions EUR)



Source : BCL

Comme déjà mentionné : l'État taxe la valeur et non pas le volume des activités. Ainsi les recettes publiques profitent des résultats records du secteur bancaire. Logiquement, les impôts sur le revenu et le bénéfice des banques ont également atteint un niveau record en 2023. Avec 1,67 milliards d'euros, leur niveau correspond à une progression annuelle de 94% (862 millions d'euros en 2022). Par rapport à la moyenne de la période 2010-2022, la progression est même de 136%.

Graphique 10 : Impôts sur le revenu et le bénéfice des banques (en millions EUR)



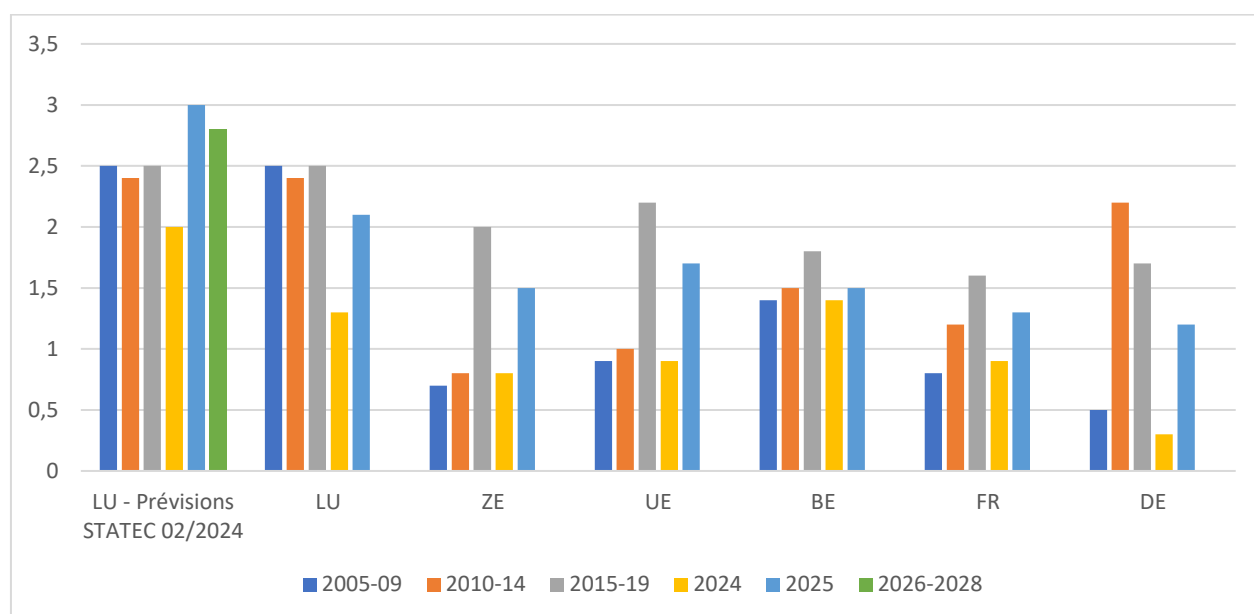
Source : BCL

1.7. Les projections économiques

Selon les dernières projections économiques de la Commission européenne¹⁴, la croissance économique sera de 1,3% en 2024 au Luxembourg. Ainsi l'économie luxembourgeoise croîtra plus vite en comparaison avec la zone euro (0,8%) et l'Union européenne (0,9%). Parmi nos pays voisins, seule la Belgique croîtra légèrement plus vite (1,4%). En 2025, le PIB réel augmentera de 2,1% selon la Commission européenne, correspondant ainsi à la plus forte progression parmi les zones économiques représentées dans le graphique.

Selon les dernières données du STATEC, plus récentes que les données de la Commission européenne, l'évolution sera même encore plus favorable au Luxembourg. Selon leurs prévisions, la progression du PIB réel luxembourgeois sera de 2% en 2024 et de 3% en 2025. La progression en 2025 sera donc plus forte que la moyenne de la période 2005-2019. Aussi l'évolution de la période 2026-2028 sera plus forte avec une progression moyenne de 2,8%.

Graphique 11 : Le PIB en volume – Variation annuelle en %

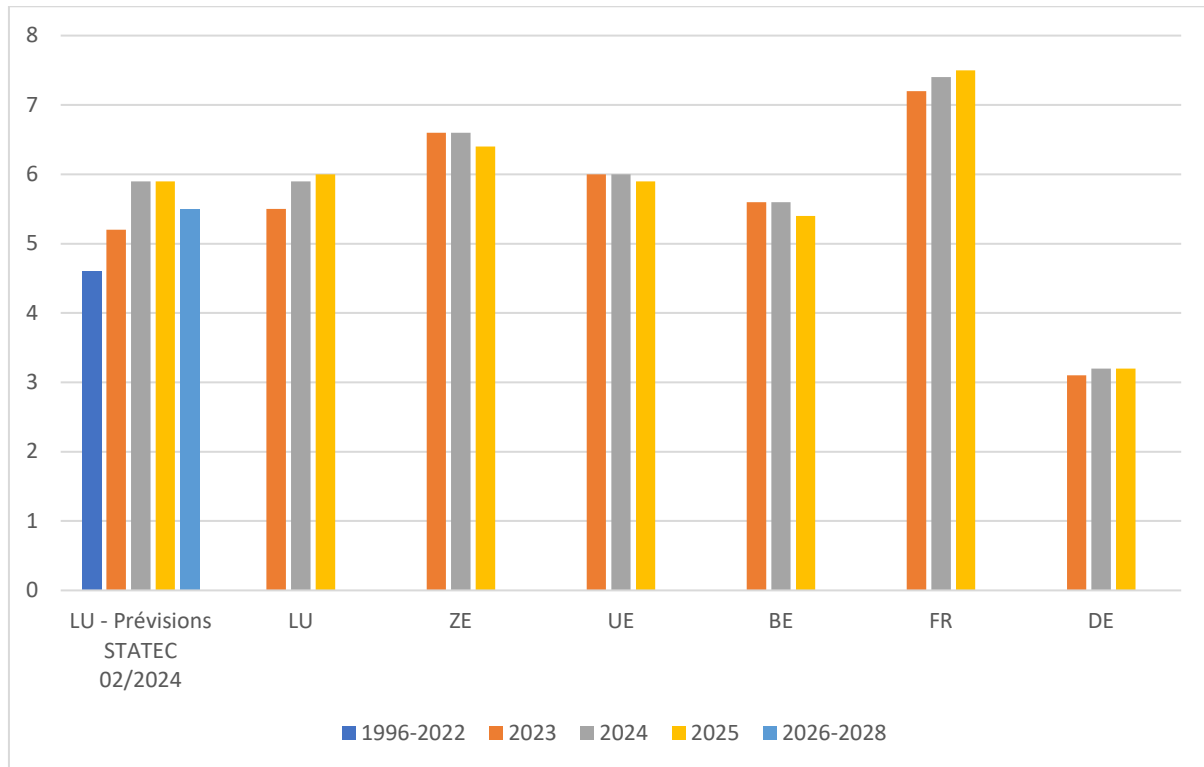


Données : Commission européenne – Winter 2024 Economic Forecast ; STATEC

Concernant le PIB en valeur, le STATEC estime une progression de 4,3% en 2024, de 5,4% en 2025 et de 4,9% en moyenne durant la période 2026-2028. Ceci impactera de manière positive les recettes publiques, vue leur corrélation historique.

¹⁴ Winter 2024 – Economic Forecast.

Graphique 12 : Le taux de chômage



Données : Commission européenne – Autumn 2023 Economic Forecast ; STATEC

À la suite de la hausse des prix et du recul économique en volume, le taux de chômage a augmenté au Luxembourg. Si, en moyenne, le taux de chômage était de 4,6% durant la période 1996-2022, il a augmenté à 5,2% en 2023 selon les dernières données du STATEC. En 2024, le taux de chômage passe à 5,9% et s’y stabilise en 2025 avant de baisser de nouveau légèrement à 5,5% en moyenne durant les années 2026-2028.

Ainsi, en 2024, le taux de chômage au Luxembourg sera inférieur en comparaison avec la zone euro (6,6%) et la France (7,4%) et légèrement supérieur en comparaison avec la Belgique (5,6%). En Allemagne, le taux reste relativement bas (3,2%).

En résumé, la situation conjoncturelle à court terme n’est certainement pas la plus favorable. Le Luxembourg a terminé l’année 2023 en récession, l’inflation risque de repasser au-dessus des 3% en 2025 si le plafonnement de certains prix n’est pas prolongé, et le taux de chômage augmente. C’est pourquoi la Chambre des salariés plaide pour des investissements anticycliques de l’État afin de relancer notre économie. L’absence de mesures d’austérité dans le Projet de budget est un point positif. Néanmoins, il est important pour la Chambre des salariés de garder à l’esprit l’importance des concepts du PIB et de la productivité en valeur pour l’évaluation de la situation économique du pays et de la situation budgétaire de l’État. La référence exclusive aux indicateurs en volume donne une image incomplète de la situation économique.

1.8. Zoom sur les chômeurs

Pour une analyse approfondie du chômage, la CSL considère pertinent d’examiner le profil des demandeurs d’emploi. Cette étude peut s’appuyer sur les données des chômeurs inscrits auprès de l’ADEM, permettant ainsi d’explorer diverses caractéristiques socioprofessionnelles et

sociodémographiques des demandeurs disponibles. Selon la disponibilité des données, ces analyses vont porter soit sur l'ensemble des demandeurs d'emploi disponibles, soit sur les seuls demandeurs d'emploi disponibles résidents.

En général, une augmentation de 15% du nombre de demandeurs d'emploi disponibles, incluant les résidents et les non-résidents, a été constatée entre février 2023 et février 2024, dernière date pour laquelle des données sont disponibles, atteignant ainsi 21 273 personnes. Il est intéressant de noter que parmi les demandeurs d'emploi résidents, qui représentent 85% du total, cette progression a été plus marquée, avec une hausse de 16,1% (non-résidents : +8,9%).

1.8.1. Les demandeurs d'emploi selon leur métier

Pour étudier les métiers et les secteurs les plus impactés par la progression du chômage, notre Chambre plaide pour une analyse des métiers des demandeurs d'emploi¹⁵. En utilisant les données de l'ADEM, il est envisageable de regrouper les métiers en 15 grandes catégories, totalisant ainsi 110 sous-groupes d'emplois, selon les spécifications ROME¹⁶.

En février 2024 les métiers de la catégorie *Services à la personne et à la collectivité et Support à l'entreprise* sont, de loin, ceux qui représentent le plus grand nombre de chômeurs. En effet, 4 764 respectivement 4 467 demandeurs d'emploi sont liés à un tel métier et ils représentent ainsi 22,4% respectivement 21% de tous les chômeurs. Le troisième groupe d'importance parmi les demandeurs d'emploi concernent les métiers de la catégorie *Commerce, vente et grande distribution* (10,9%), suivis des métiers de l'hôtellerie-restauration (10,1%), du transport et de la logistique (8,8%), et de la construction (8,3%). Les neuf autres catégories de métiers représentent collectivement à peine 20% des chômeurs.

Pour une analyse en profondeur il est crucial de ne pas se limiter à une seule analyse ponctuelle en février 2024, mais plutôt d'explorer l'évolution de cette situation au fil du temps.

En général, à l'exception des métiers de la *Santé* et du *Spectacle*, on constate une augmentation du nombre de demandeurs d'emploi dans chaque catégorie de métiers entre février 2023 et février 2024. Dans l'ensemble, le nombre de chômeurs a progressé de 15% en un an.

Sur une base annuelle, on peut observer, par exemple, une augmentation de 7,4% du nombre de chômeurs dans la catégorie de métiers la plus importante (*Services à la personne et à la collectivité*), une hausse qui est cependant moins marquée que celle du nombre total de chômeurs (+15%). Cette moindre progression dans cette catégorie se traduit par une diminution de sa part dans le chômage, enregistrant une baisse de 6,6% en glissement annuel.

La catégorie de métier qui progresse de loin le plus fortement au chômage en glissement annuel est celle de la construction. En février 2024 il y a ainsi 40,1% de chômeurs provenant de la construction en plus qu'en février 2023. De ce fait, le poids relatif de ce groupe parmi les chômeurs a progressé de plus de 21,8% en un an.

¹⁵ Dans le contexte du Code du Travail (article L.521-3 point 4), ce métier doit correspondre à un « emploi approprié » aux qualifications du demandeur d'emploi, qui correspond donc souvent au dernier métier dans lequel le demandeur d'emploi a œuvré.

¹⁶ Les différents sous-groupes d'emplois liés aux grandes catégories de métiers sont consultables en annexe.

	Nombre de chômeurs		Part des chômeurs	
	Fév. 2024	Évolution annuelle	Fév. 2024	Évolution annuelle
SERVICES A LA PERSONNE ET A LA COLLECTIVITE	4764	7,4%	22,40%	-6,6%
SUPPORT A L'ENTREPRISE	4467	22,4%	21,00%	6,5%
COMMERCE, VENTE ET GRANDE DISTRIBUTION	2325	8,9%	10,90%	-5,3%
HÔTELLERIE- RESTAURATION TOURISME LOISIRS ET ANIMATION	2138	16,1%	10,10%	1,0%
TRANSPORT ET LOGISTIQUE	1877	11,1%	8,80%	-3,3%
CONSTRUCTION, BÂTIMENT ET TRAVAUX PUBLICS	1758	40,1%	8,30%	21,8%
INDUSTRIE	702	13,0%	3,30%	-1,7%
AGRICULTURE ET PÊCHE, ESPACES NATURELS ET ESPACES VERTS, SOINS AUX ANIMAUX	701	3,4%	3,30%	-10,1%
BANQUE, ASSURANCE, IMMOBILIER	635	21,9%	3,00%	6,0%
Non indiqué	632	25,1%	3,00%	8,9%
INSTALLATION ET MAINTENANCE	537	7,0%	2,50%	-7,0%
COMMUNICATION, MEDIA ET MULTIMEDIA	356	19,1%	1,70%	3,6%
SANTE	233	-0,9%	1,10%	-13,8%
ARTS ET FACONNAGE D'OUVRAGES D'ART	79	23,4%	0,40%	7,4%
SPECTACLE	69	-4,2%	0,30%	-16,6%
Total général	21273	15,0%	100%	0,0%

Données : ADEM ; Tableau et calculs : CSL.

1.8.2. Les demandeurs d'emploi résidents selon leur niveau d'éducation

Outre l'étude par métier, il est possible d'analyser les chômeurs sur base de leur niveau d'éducation. Les données publiquement disponibles ne permettent de faire cette analyse que pour les demandeurs d'emploi résidents disponibles (85% des demandeurs d'emploi disponibles).

Or, il s'avère que, en février 2024, 7 183 chômeurs résidents avaient un niveau d'éducation inférieur ce qui représente 39,5% des chômeurs résidents. Un chômeur résident sur trois avait encore un niveau d'éducation moyen, tandis qu'environ un chômeur sur quatre était en possession d'un diplôme de l'enseignement post-secondaire.

En glissement annuel, où le nombre de chômeurs résidents a progressé en total de 16,1%, il est à noter que la progression du nombre de demandeurs d'emploi est particulièrement importante parmi les personnes avec un niveau d'éducation élevé. En effet, le nombre de chômeurs avec un niveau d'éducation supérieur a progressé de 23,8% en un an ; le nombre de ceux avec un niveau d'éducation moyen a augmenté encore de 16,8%, tandis que la hausse du nombre de chômeurs résidents avec un niveau d'éducation faible s'est limitée à 10,6%.

Cette progression divergente du nombre de chômeurs selon niveau d'éducation a conduit à ce que le poids des chômeurs avec un niveau d'éducation élevé a considérablement augmenté en un an (+6,6%)

parmi les demandeurs d'emploi alors que le poids des chômeurs avec un niveau d'éducation plus faible a baissé (-4,7%).

	Nombre de chômeurs		Part des chômeurs	
	Fév. 2024	Évolution annuelle	Fév. 2024	Évolution annuelle
Secondaire inférieur	7183	10,6%	39,5%	-4,7%
Secondaire supérieur	5860	16,8%	32,3%	0,6%
Supérieur	5123	23,8%	28,2%	6,6%
Total	18166	16,1%	100%	0,0%

Données : ADEM ; Tableau et calculs : CSL.

1.8.3. Les demandeurs d'emploi résidents selon leur durée d'inactivité

Analyser les demandeurs d'emploi par leur durée d'inactivité peut compléter l'étude du chômage.

Parmi les 18 166 demandeurs d'emploi résidents en février 2024, presque 38,2% sont inactifs depuis moins de 4 mois, tandis que 26,5% sont inactifs depuis au moins un an. En évolution annuelle il est à noter que le nombre de chômeurs avec une durée d'inactivité entre 7 et 11 mois a augmenté le plus fortement (+35,2%). Ensuite, le nombre de chômeurs avec une durée d'inactivité de 4 à 6 mois a augmenté de 19%, soit un peu plus que l'évolution annuelle total du nombre de chômeurs résidents (+16,1%). Le nombre de demandeurs d'emploi inactifs depuis au moins 12 mois a également connu une augmentation plutôt préoccupante de 12%.

La part des inactifs de longue durée parmi les demandeurs d'emploi a cependant baissé (-3,5%) entre février 2023 et février 2024, surtout aux dépens du groupe des chômeurs avec une durée d'inactivité entre 7 et 11 mois (+16,5%).

Si, dans son avis sur le Budget provisoire 2024, la Chambre des salariés avait constaté que « *la hausse du chômage n'est pas (principalement) due à une inactivité plus longue des chômeurs, mais plutôt à une hausse de « nouveaux » chômeurs* », force est de constater que le nombre des chômeurs avec une durée d'inactivité d'au moins 12 mois est, selon les dernières données, en train d'augmenter. Ceci indique des difficultés de réintégrer le marché du travail.

	Nombre de chômeurs		Part des chômeurs	
	Fév. 2024	Évolution annuelle	Fév. 2024	Évolution annuelle
< 4 mois	6942	10,9%	38,2%	-4,5%
4-6 mois	3460	19,0%	19,0%	2,5%
7-11 mois	2948	35,2%	16,2%	16,5%
12 mois et plus	4816	12,0%	26,5%	-3,5%
Total	18166	16,1%	100%	0,0%

Données : ADEM ; Tableau et calculs : CSL.

1.8.4. Les demandeurs d'emploi résidents selon leur âge

Si l'on analyse le nombre de demandeurs d'emploi par âge, on peut constater que l'augmentation du chômage se fait sentir dans toutes les catégories.

En effet, entre février 2023 et février 2024, la progression du nombre de chômeurs était entre 14,7% et 17,9% dans les trois catégories d'âge représentées.

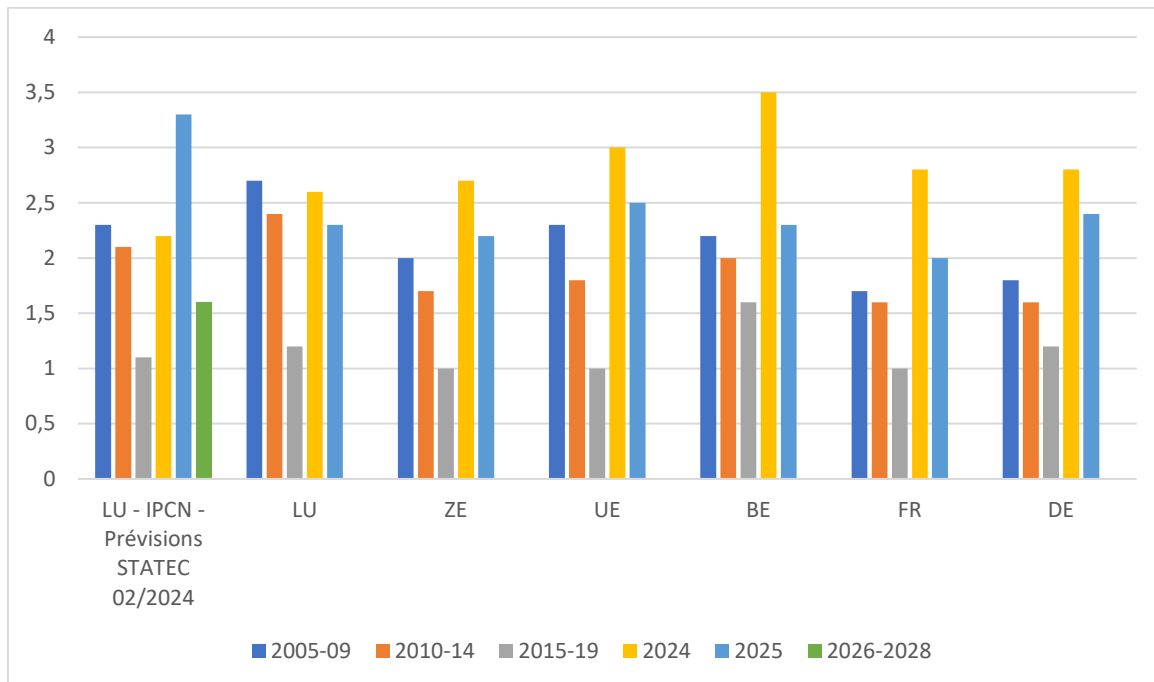
Les demandeurs d'emploi de 45 ans ou plus ont le plus grand poids dans l'ensemble des chômeurs (41,1%), suivis par ceux entre 30 et 44 ans (38,2%). Les jeunes demandeurs d'emploi (< 30 ans) représentent 20,6% du total des demandeurs d'emploi résidents.

	Nombre de chômeurs		Part des chômeurs	
	Fév. 2024	Évolution annuelle	Fév. 2024	Évolution annuelle
< 30	3750	17,9%	20,6%	1,5%
30-44	6946	16,6%	38,2%	0,5%
45+	7470	14,7%	41,1%	-1,2%
Total	18166	16,1%	100%	0,0%

Données : ADEM ; Tableau et calculs : CSL.

1.9. Les projections d'inflation dans le cadre du blocage des prix

Graphique 13 : L'indice des prix à la consommation harmonisé – Variation annuelle en %



Données : Commission européenne – Winter 2024 Economic Forecast ; STATEC

Selon les projections de la Commission européenne, le Luxembourg et ses pays voisins se rapprochent de nouveau de l'objectif d'une augmentation annuelle des prix de 2% à moyen terme de la Banque centrale européenne (BCE).

Notons que la Commission européenne établit ses projections pour l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH). Si cet indice s'avère pratique afin de réaliser des comparaisons entre les différents pays de la zone euro, il reflète cependant moins exactement les hausses des prix subis par les résidents luxembourgeois. Par exemple, l'essence et le gasoil sont surpondérés dans le calcul de l'inflation au Luxembourg sur la base de l'IPCH à cause du « *Tanktourismus* ». À cet effet, le STATEC calcule un indice des prix à la consommation nationale (IPCN) afin de refléter plus correctement les habitudes et les paniers de consommation des résidents luxembourgeois.

Selon le STATEC, l'IPCN sera de 2,2% en 2024, c'est-à-dire très proche de l'objectif de la BCE. Si l'État luxembourgeois décide de ne pas prolonger le plafonnement de certain prix, comme ceux de l'électricité et du gaz, l'IPCN augmentera de nouveau à 3,3% en 2025. Cette hausse ne sera toutefois que temporaire. Au cours des années suivantes, l'inflation annuelle moyenne pour les ménages luxembourgeois s'élèvera à 1,6%, sauf événement imprévu.

Le maintien ou non du plafonnement aura évidemment aussi un impact sur le déclenchement des prochaines tranches d'indexation. Selon le *Conjoncture Flash* du STATEC du mois de février, la prochaine tranche d'indexation sera déclenchée au dernier trimestre 2024. En cas de levée des boucliers tarifaires au 1^{er} janvier 2025, une autre tranche d'indexation serait déclenchée au troisième trimestre 2025. La période entre les deux tranches d'indexation serait donc inférieure à 12 mois. Ainsi, la Chambre des salariés se prononce en faveur d'un maintien du plafonnement de prix en 2025 et d'un *phasing-out* progressif.

Les projections d'inflation au Luxembourg pour l'année 2025 et les années subséquentes découlent principalement de l'hypothèse sur l'évolution des prix de l'énergie.

Cette dynamique est particulièrement importante en raison des mesures prises dans le cadre du *Solidaritätspak 2.0* en septembre 2022. Ce fruit du Comité de coordination tripartite avait comme objectif principal de freiner la progression des prix de l'énergie en raison de la crise inflationniste. Parmi les mesures décidées à cette occasion, viennent à échéance au 31 décembre notamment :

1. le prix maximal du gaz à un niveau 15% supérieur au niveau de septembre 2022 ;
2. la contribution négative du mécanisme de compensation pour réduire les prix de l'électricité au niveau de l'année 2022 ;
3. la prise en charge par l'État des redevances mensuelles et des frais d'utilisation du réseau de gaz ; et
4. le rabais de 15 centimes au litre de mazout.

Tandis que pour les mesures 3 et 4, l'impact sur les prix peut être estimé facilement par le Statec, l'impact inflationniste de la fin du blocage des prix de gaz et d'électricité (mesures 1 et 2) dépend principalement des prix du marché de ces deux types d'énergie en 2025. En effet, si le prix de l'électricité par exemple revenait aux prix du marché de 2022, la fin de cette tarification maximale n'aurait pas d'incidence sur l'inflation. Cependant, si les prix de l'énergie sont considérablement supérieurs à leurs niveaux respectifs en 2022, cela pourrait se traduire par des chocs inflationnistes significatifs.

1.9.1. Les prix du gaz

Dans son scénario central pour la projection d'inflation, le Statec table sur une hausse de 17% des factures de gaz en 2025. Cette hausse projetée est provoquée exclusivement par la fin de la prise en charge des frais de réseau par l'État.

En effet, actuellement, en ce qui concerne le prix même de l'énergie, force est de constater que les plus grands distributeurs de gaz au Luxembourg appliquent un prix par kWh qui est inférieur au prix maximal imposé par l'État. Ainsi, la fin de l'application du prix maximal du gaz n'a pas d'impact sur l'inflation.

En revanche, ce qui explique la hausse projetée du prix de gaz pour l'année 2025 sont les frais de réseau. En effet, pour une consommation annuelle moyenne de 2 700 m³, les frais d'utilisation de réseau ainsi que les redevances mensuelles pour l'accès au réseau – actuellement pris en charge par l'État – représentent environ 19% de la facture du gaz. Le passage d'une facture hors frais de réseau et hors redevances mensuelles à une facture avec frais de réseau et redevances compris correspond à une hausse d'approximativement 25% de la facture du gaz auprès du plus grand fournisseur luxembourgeois de gaz.

Ainsi, si le Statec table sur une hausse de « seulement » 17% de la facture du gaz dans son scénario central, cela implique que le Statec fait implicitement l'hypothèse d'une baisse du prix de l'énergie (d'environ 10% par rapport au niveau actuel) qui viendrait réduire le renchérissement de +/- 25% induit par la fin de la prise en charge de l'État des redevances mensuelles et des frais d'utilisation du réseau de gaz.

Dans son scénario bas, le Statec projette une hausse de « seulement » 10% de la facture du gaz ce qui revient à une hypothèse de baisse plus importante du prix d'énergie (d'approximativement 18% par rapport à son niveau actuel) ; l'effet haussier de la fin de la prise en charge de l'État des redevances mensuelles et des frais d'utilisation du réseau de gaz devant être contrebalancé davantage.

Dans le scénario haut, le Statec table sur une hausse de 37% du prix du gaz pour les ménages. Dans ce scénario, la hausse de la facture d'environ 25% induite par la fin de la prise en charge de l'État des redevances mensuelles et des frais d'utilisation du réseau de gaz serait accompagnée par une hausse (d'environ 13%) du prix de l'énergie même du gaz qui se situerait alors au-dessus du plafond actuel.

1.9.2. Les prix de l'électricité

En ce qui concerne les prix de l'électricité, le Statec projette une hausse de 60% pour 2025 dans son scénario central. Cette hausse est expliquée intégralement par la hausse de l'énergie.

Actuellement, auprès du plus grand fournisseur d'électricité au Luxembourg, une consommation d'électricité moyenne de 4 000 kWh par an serait à peu près 58% plus chère en absence de la contribution négative du mécanisme de compensation.

Dès lors, une projection de hausse de 60% du prix d'électricité en 2025 indique implicitement que l'on suppose une quasi-stagnation du prix de l'énergie à son prix de marché actuel qui est presque 60% supérieur au prix facturé en 2022 combiné à une contribution nulle au mécanisme de compensation.

Dans son scénario haut, le Statec émet la projection d'une hausse des factures de l'électricité de 93% ce qui revient à supposer que le prix de marché de l'énergie devrait progresser davantage d'environ 37% en plus de sa progression entre 2022 et aujourd'hui (sous l'hypothèse d'une contribution nulle au mécanisme de contribution).

En revanche, dans le scénario bas le Statec projette une inflation des factures d'électricité de « seulement » 47% ce qui reviendrait à une légère (12%) baisse du prix de l'énergie par rapport à son niveau actuel hors contribution négative au mécanisme de compensation.

1.9.3. Des mesures transitoires sont nécessaires

Quel que soit le scénario considéré par le Statec – qu'il soit haut, central ou bas – il semble que les prix de l'énergie connaîtront une progression significative en 2025. Cette augmentation, une fois que le prix maximal cesse d'exister et que les frais de réseau cessent d'être pris en charge par l'État, risque de représenter un choc inflationniste majeur - estimé entre 1 – 1,5 point de pourcentage dans le scénario central du Statec

Cette hausse soudaine et abrupte des prix de l'énergie risque de mettre sous pression le pouvoir d'achat des ménages qui risquent de subir un nouveau choc inflationniste.

Pour atténuer cet impact qui vient d'ailleurs se rajouter à la fin du rabais de 15 centimes sur le mazout, il est indispensable de prendre des mesures transitoires (« phase-out ») afin d'amortir le choc et d'éviter un choc de baisse de pouvoir d'achat.

2. Situation budgétaire

2.1. Le solde budgétaire

Le projet de budget de l'État sous avis table sur un déficit des administrations publiques à hauteur de 1,2% du PIB pour l'année 2024, ce qui correspond à une hausse de 0,5 point par rapport à l'année 2023 qui a clôturé avec un déficit de 0,7% (données provisoires).

Ce déficit des administrations publiques est expliqué exclusivement par le déficit des administrations centrales pour lesquelles le projet de budget projette un déficit de 2,3% du PIB en 2024. Ce déficit de l'administration centrale est compensé en partie par un excédent au niveau des administrations de la sécurité sociale chez lesquelles l'on projette un solde positif correspondant à 1,0% du PIB en 2024.

Pour les années subséquentes, le projet de loi sous avis prévoit une stagnation, voire une légère amélioration du solde des administrations publiques, notamment sous l'effet d'une baisse conjointe du déficit de l'administration centrale et de l'excédent de la sécurité sociale.

Solde nominal des administrations, en % du PIB

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Administration centrale	-1.4%	2.0%	-2.3%	-2.0%	-1.5%	-1.3%
Administrations locales	-0.2%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Sécurité sociale	1.3%	1.3%	1.0%	0.7%	0.5%	0.3%
Administrations publiques	-0.3%	-0.7%	-1.2%	-1.2%	-0.9%	-0.9%

Source : Projet de budget

Or, même si le solde budgétaire semble se stabiliser à un niveau déficitaire, la situation budgétaire doit être relativisée en raison d'un niveau très élevé d'investissements. En effet, si l'on analyse le budget courant (hors recettes et dépenses en capital et hors opérations financières) selon la loi de 1999, le budget est en fort excédent – à hauteur de 1% du PIB (ou 849 millions d'euros). La règle d'or selon laquelle les recettes courantes couvrent les dépenses courantes est donc entièrement respectée et un endettement supplémentaire de l'État ne vise que le financement d'investissements – tel que c'est prévu par la loi sur le budget de l'État de 1999¹⁷. Ainsi, la situation budgétaire ordinaire peut être qualifiée de positive même si le solde nominal est négatif.

Il s'ajoute qu'avec un niveau de déficit d'environ 1% du PIB, le Luxembourg reste bien en deçà de la limite européenne des 3%.

En ce qui concerne le solde structurel des administrations publiques, celui-ci devrait s'élever à 0,0% en 2024 après encore avoir été positif en 2023 (+0,5%). Pour les années 2025 et 2026, le solde structurel est projeté à -0,3% avant de se dégrader pour s'élever à -0,6% en 2027.

Solde structurel des administrations publiques, en % du PIB

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Administrations publiques	-0.3%	0.5%	0.0%	-0.3%	-0.3%	-0.6%

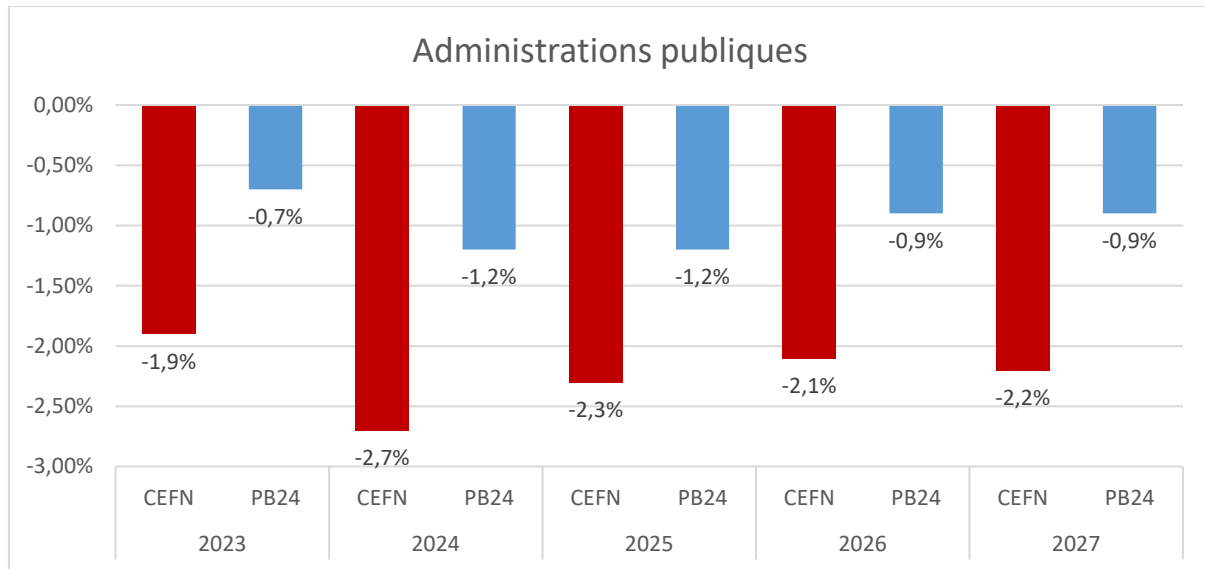
Source : Projet de budget

¹⁷ L'article 5 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget de l'État dispose que « Les recettes provenant de l'émission d'emprunts ne peuvent servir qu'au financement de projets d'investissements de l'Etat. ».

En comparant les projections du projet de budget sous avis avec les projections budgétaires les plus récentes élaborées dans la note de travail du Conseil économique et financier national (CEFN) d'octobre 2023¹⁸, il devient apparent que celles-ci se sont considérablement améliorées.

En effet, selon cette note, à politique inchangée d'octobre 2023, le solde des administrations publiques en 2023 était projeté se situer à approximativement 1,9% du PIB et le déficit des administrations publiques en 2024 était projeté à 2,7%. Comparée à la situation dressée dans le projet de budget sous avis, le solde des administrations publiques se serait amélioré de plus d'un milliard d'euros en 2023 et de 1,3 milliard d'euros en 2024 – tout en sachant que des mesures fiscales avec une tendance (à court terme) plutôt négative pour les finances publiques ont été décidées depuis.

Graphique 14 : Comparaison du solde nominal des administrations publiques selon le projet de budget et la note de travail du CEFN, en % du PIB

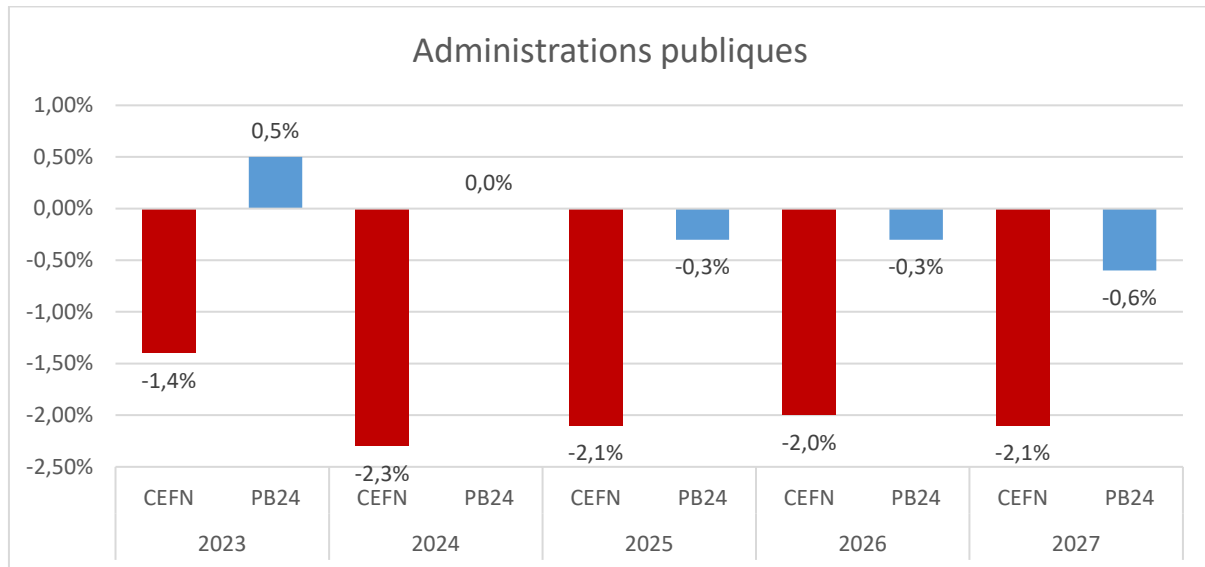


Source : Projet de budget, Note de travail CEFN

Similairement, le solde structurel était, d'après le CEFN, approximativement de 2 points plus faible que ce que prévoit le projet de budget. Ainsi, l'excédent structurel de 0,5% en 2023 selon le projet de budget sous avis était encore projeté comme étant un déficit de 1,4% de PIB par exemple !

¹⁸ Note de travail : Projections macroéconomiques et prévisions des finances publiques à politique inchangée pour la période 2023 – 2027. CEFN. Octobre 2023. <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/dossier/formation-gouvernement-2023/notes-au-formateur/c/note-de-travail-cefn.pdf>

Graphique 15 : Comparaison du solde structurel des administrations publiques selon le projet de budget et la note de travail du CEFN, en % du PIB



Source : Projet de budget, Note de travail CEFN

La CSL regrette que les prévisions budgétaires et fiscales soient si peu fiables et qu'elles connaissent de très fortes révisions. À cet égard, nous faisons référence à une analyse¹⁹ du Conseil national des finances publiques (CNFP) selon laquelle les prévisions budgétaires font l'objet d'un pessimisme systémique. Concrètement, le CNFP note que « l'évaluation met à jour une importante distorsion des prévisions du solde nominal de l'administration centrale sur la période de 2007 à 2021, ceci sous forme d'une sous-estimation d'environ 500 millions d'euros en moyenne annuelle pour les prévisions de l'automne « t-1 » de l'année « t » par rapport aux observations réalisées en automne « t+1 ». La sous-estimation du solde résulte d'une part, et principalement, d'une sous-estimation des recettes, en particulier des sous-catégories Impôts sur la production et les importations et Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc., et, d'autre part, d'une surestimation des dépenses, à savoir notamment de la sous-catégorie Investissement direct et indirect. »

Les évolutions (d'hypothèses) fiscales depuis octobre – soit les évolutions au cours des 5 derniers mois – sont par exemple responsables pour une amélioration du solde budgétaire nominal annuel d'en moyenne 1,3 point de PIB au cours des prochaines années.

Alors que les projections du solde nominal sont déjà très volatiles et sujettes à d'importantes révisions, les estimations du solde structurel (qui est basé sur davantage de paramètres économiques, voir partie 4) sont totalement non fiables. Ainsi, entre les estimations d'octobre 2023 et les projections budgétaires, le solde structurel des administrations publiques est amélioré d'en moyenne 1,8 point de PIB par an.

Bien que le gouvernement actuel veuille s'attribuer le mérite de l'amélioration des projections depuis octobre 2023, force est de constater qu'une (grande) partie des améliorations budgétaires résulte d'un effet de base et non d'un effet bénéfique quelconque du présent projet de budget. En effet, en 2023, alors que ce budget n'a pas encore produit d'effets, on observe déjà une amélioration très conséquente de la situation. Cette amélioration de l'année 2023 contribue d'ailleurs à une meilleure position de départ pour la situation budgétaire pour l'année 2024 et les années subséquentes. En outre, selon le ministre des Finances, les recettes des premiers mois de l'année en cours sont déjà nettement plus élevées et ne peuvent donc pas être mises en relation avec ce projet de budget.

¹⁹ Evaluation de la fiabilité des prévisions macroéconomiques et budgétaires. CNFP. Mai 2023.

Notre Chambre tient d'ailleurs aussi à soulever la question si le raccourcissement de la période dite « complémentaire » de l'exercice de l'État n'a pas un effet majeur sur l'amélioration de la situation budgétaire communiquée pour 2024. En effet, sans en faire de grandes instances, le projet de budget prévoit de raccourcir la période complémentaire de deux mois de manière que sont pris en compte les opérations des dépenses effectuées jusqu'en février plutôt que jusqu'en avril de l'année suivant l'année de l'exercice.

Or, au cours des dernières années, les mois mars et avril de l'année t+1 ont, en moyenne, creusé le déficit de l'ordre de 730 millions d'euros.

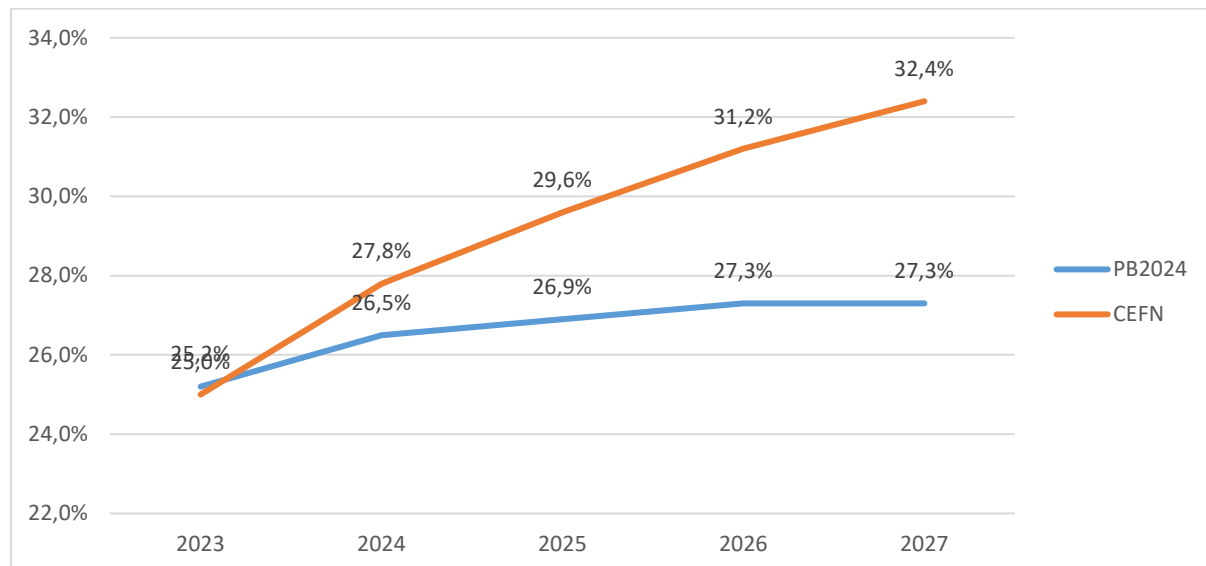
L'amélioration du solde budgétaire prévu par le projet de budget sous avis est-il lié à ce jeu comptable de raccourcissement de la période de l'exercice ou est-ce que toutes les dépenses réalisées dans les années passées jusqu'au mois d'avril (n+1) le seront dorénavant jusque fin février de l'année (n+1) ?

2.2. La dette publique

2.2.1. L'évolution de la dette

Selon le projet de budget sous avis, la dette des administrations publiques s'élèverait à 26,5% du PIB en 2024, en hausse de 1,3 point de PIB depuis 2023. Ce déficit devrait augmenter davantage jusqu'en 2026 avant de se stabiliser au niveau de 27,3% du PIB. Cette évolution est là encore bien plus favorable que celle qui a été projetée par le CEFN dans leur note de travail adressé au formateur en octobre 2023.

Graphique 16 : Évolution de la dette des administrations publiques, en % du PIB



Source : Projet de budget, Note de travail CEFN

Cette dette publique reste bien en deçà de la limite européenne des 60% et significativement inférieure aux 30%.

Notre Chambre tient d'ailleurs à noter qu'est intégrée dans la dette des administrations publiques, et plus particulièrement dans la dette de l'administration centrale, la dette de certains établissements publics qui est d'ailleurs projetée se multiplier par trois au cours des prochaines années. En effet, les établissements publics faisant partie de l'administration centrale selon les règles du SEC verront augmenter leur dette de 351 millions d'euros en l'an 2022 à 1 032 millions d'euros en 2027 d'après le

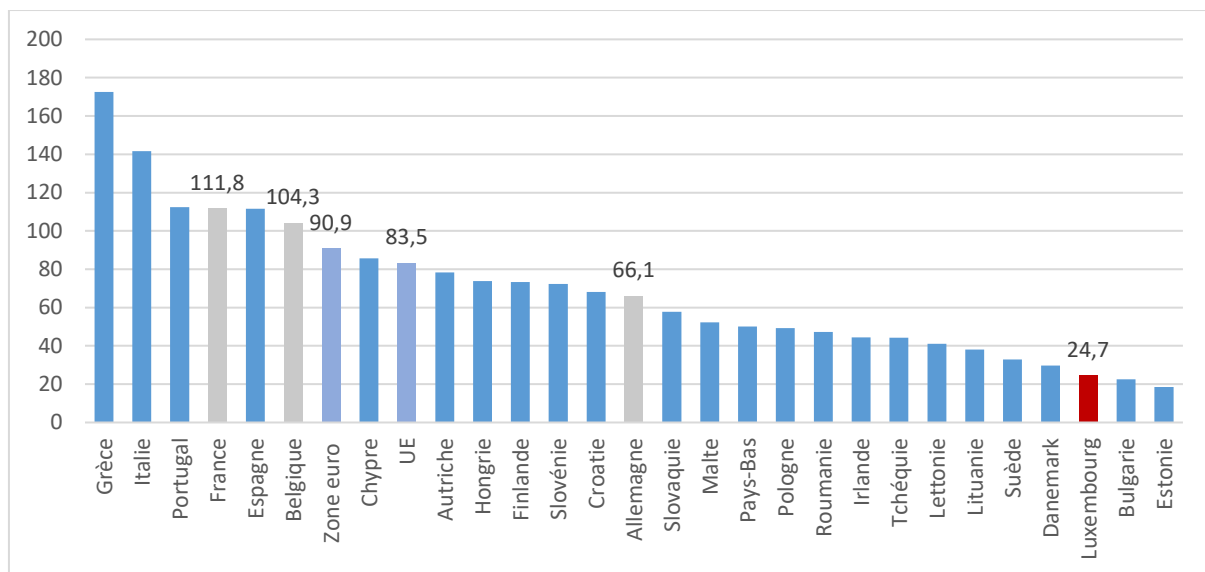
projet de budget sous avis. Sans cette hausse de presque 700 millions d'euros de la dette de ces établissements publics, la dette des administrations publiques se limiterait à 26,6% du PIB en 2027. Or, les établissements publics possédant une personnalité juridique distincte de l'État et jouissant d'une grande autonomie budgétaire, leur inclusion dans l'évaluation de la politique budgétaire de l'État semble peu pertinente et risque de brouiller les indicateurs financiers.

En raison de l'augmentation significative de la dette des établissements publics relevant de l'administration centrale, notre Chambre demande des éclaircissements supplémentaires, notamment sur les établissements publics responsables de cette augmentation.

2.2.2. La dette publique en comparaison européenne

En comparaison européenne, il devient évident à quel point la situation luxembourgeoise en matière de dette publique est confortable : seuls deux pays, à savoir la Bulgarie (22,6%) et l'Estonie (18,5%), avaient une dette publique inférieure à celle du Luxembourg en 2022. Même avec la hausse projetée de la dette publique jusqu'à 27,3% du PIB, le Luxembourg resterait le 3^e pays avec la dette publique la plus faible. En moyenne, les pays de l'Union européenne sont endettés à hauteur de 83,5% du PIB et ceux de la zone euro même à hauteur de 90,9%. En ce qui concerne les pays limitrophes du Luxembourg, l'endettement est bien plus élevé en France (111,8%) et en Belgique (104,3%) qu'en Allemagne (66,1%) qui est-elle encore bien plus endettée que le Luxembourg.

Graphique 17 : Comparaison européenne des dettes des administrations publiques, en % du PIB

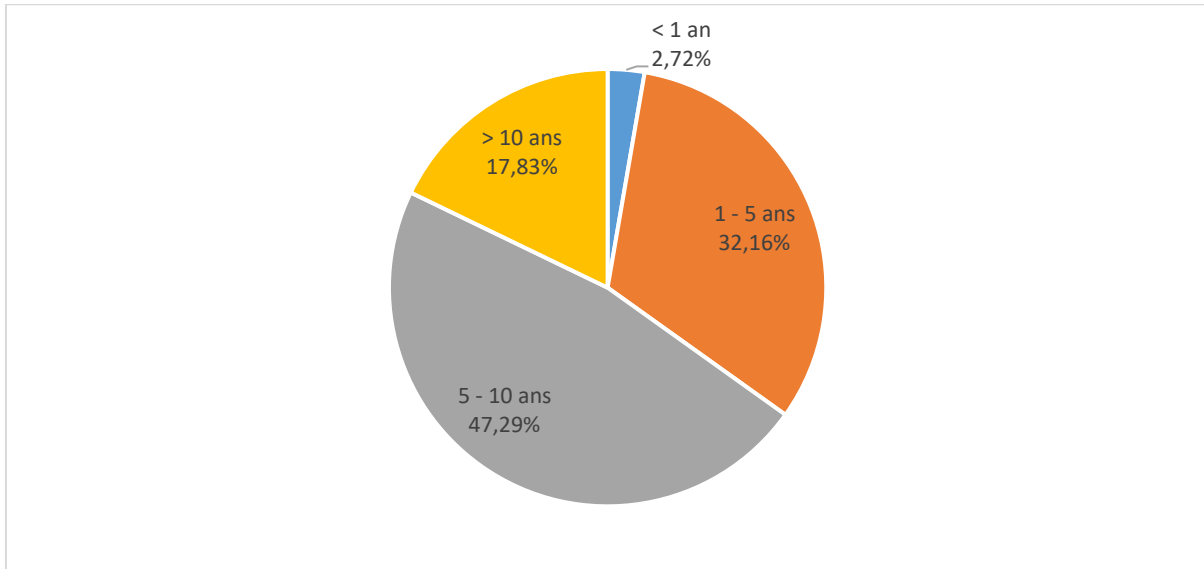


Source : Eurostat

2.2.3. La structure de la dette

La structure de la dette publique actuelle est telle que 2,72% de cette dette, soit environ 500 millions euros, doivent être remboursés au cours de cette année. Environ un tiers de la dette publique luxembourgeoise doit être remboursée (ou refinancée) pendant les prochaines 1 à 5 années, alors que presque la moitié de la dette est due dans 5 à 10 ans.

Graphique 18 : Structure de la dette publique selon la maturité



Source : Trésorerie de l'État

2.2.4. La dette nette

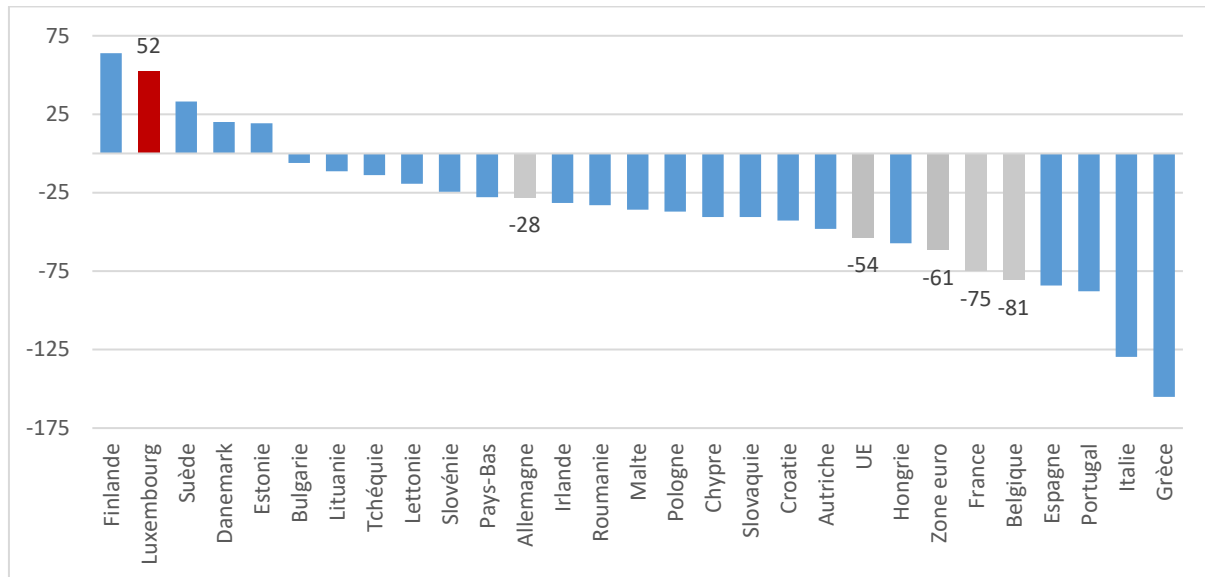
Plutôt que d'analyser la seule dette que disposent les administrations publiques, il est primordial d'étudier la position nette de la dette en tenant compte des actifs qui font face aux passifs. En effet, il est important de noter que la dette n'est qu'un côté de la médaille et qu'il faut connaître l'autre côté de la médaille – à savoir les actifs – afin de pouvoir déterminer la situation financière totale d'un État.

Or, si l'on tient compte de l'ensemble des avoirs du Luxembourg (participations financières, etc.) il apparaît que le Luxembourg a une position nette financière positive ; c'est-à-dire que les avoirs du Luxembourg dépassent (de loin) les engagements. Ainsi, le Luxembourg pourrait à tout moment rembourser sa dette en vendant ses avoirs financiers.

La position nette financière des administrations publiques s'élève à 52% du PIB en 2022, ce qui veut dire qu'après le remboursement de l'ensemble de la dette, la vente des avoirs des administrations publiques générerait un surplus équivalent à 52% du PIB.

Avec une telle position financière, le Luxembourg se démarque très clairement des autres pays de l'Union européenne. En effet, seule la Finlande (63,8% du PIB) a une position nette financière supérieure à celle du Luxembourg et seulement 5 pays en total de l'Union européenne ont une position nette financière positive. En revanche, les pays limitrophes connaissent des positions nettes significativement déficitaires avec un taux atteignant -81% du PIB pour la Belgique.

Graphique 19 : Comparaison européenne des positions nettes financières des administrations publiques, en % du PIB



Source : Eurostat

2.3. Les recettes et les dépenses de l'État

2.3.1. Les recettes budgétaires

Le projet de budget sous avis prévoit une progression des recettes en 2024 de 4,4% par rapport à 2023. Cette progression des recettes peut être décomposée par une hausse de 7,8% des impôts directs, par une hausse de 7,0% des impôts indirects, par une hausse de 7,2% des autres impôts et par une baisse de 18,1% des recettes d'opérations financières.

La progression des recettes totales est soutenue notamment par une hausse de quasiment 10% de l'impôt fixe par voie d'assiette et d'une hausse de 7,7% de l'impôt retenu sur les traitements et salaires. Intéressement, et malgré la conjoncture plutôt difficile, le projet de budget sous avis projette une hausse de 7,5% de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC). Cette projection à la hausse des recettes de l'IRC suivrait la forte progression de 14% enregistrée entre 2022 et 2023, principalement due au paiement des soldes d'arriérés.

Au niveau des impôts indirects la progression est principalement soutenue par une hausse de plus de 10% des recettes générées par la TVA, par une hausse de plus de 18% des accises autonomes liées aux cigarettes et par une hausse de plus de 19% du produit de la contribution taxe CO2. Notre Chambre se questionne si la hausse de la TVA en 2024, contrairement à la baisse temporaire en 2023 qui semble n'avoir été que partiellement répercutée sur les prix²⁰, a été entièrement intégrée dans les tarifs payés par les consommateurs, potentiellement expliquant ainsi la forte augmentation des recettes de TVA.

Outre ces recettes, le budget prévoit une hausse de 25,9% des dividendes perçus des participations de l'État et un produit de nouveaux emprunts à hauteur de 2 milliards euros.

À côté de ces recettes courantes et en capital, le projet de budget sous avis prévoit des recettes budgétaires financières à hauteur de 2,5 milliards, en baisse de 18,1% par rapport à 2023. Ces recettes

²⁰ Statec. Regards n° 8. Baisse de la TVA en 2023 – Quel est l'effet sur l'inflation ? Juin 2023.

d'opérations financières sont constituées respectivement d'un crédit de 0,5 milliard d'euros pour refinancer un crédit venant à terme et un nouvel emprunt de 2 milliards d'euros.

D'autres évolutions pouvant être commentées concernent notamment la taxe d'abonnement, le droit d'enregistrement et la retenue libératoire sur les intérêts.

Pour 2024, le projet de budget sous avis projette des taxes d'abonnement à hauteur de 1,2 milliard d'euros, ce qui correspond à une légère hausse par rapport au niveau de 2023, mais ce qui reste inférieur au niveau de 2022.

En ce qui concerne les droits d'enregistrement, le projet de budget table sur une nouvelle baisse des recettes en 2024. Après une baisse des droits d'enregistrement de 52,1% entre 2022 et 2023, le budget sous avis projette qu'en 2024 les droits d'enregistrement baissent à nouveau de 5,1% pour se situer à 220 millions d'euros (contre 485,4 millions d'euros en 2022). En effet, même si l'on pourrait s'attendre à une hausse des droits d'enregistrement en cas d'une relance du marché immobilier, la hausse des crédits d'impôts prévue pour « doper » le marché et pour réduire la facture des droits d'enregistrement vont freiner la reprise de ces recettes.

La hausse des taux d'intérêts, même si elle engendre des coûts supplémentaires pour de nombreux ménages, contribue aussi à la hausse des intérêts perçus par les ménages épargnants. Cette évolution peut être observée par une hausse conséquente des revenus générés par la retenue libératoire sur les intérêts qui ont progressé de 16,9 millions d'euros en 2022 à 56,9 millions d'euros en 2023 (+236,6%). Cette tendance haussière devrait se confirmer durant l'année 2024, année pour laquelle le projet de budget prévoit une nouvelle hausse de 128,5% afin que les recettes générées par cette retenue à la source s'élèvent à 130 millions d'euros. Si l'on raisonne d'un autre point de vue, il est remarquable qu'entre 2023 et 2024 la hausse de 73,1 millions d'euros des recettes liées à la retenue libératoire sur les intérêts surcompense considérablement la hausse de la charge de la dette qui se limite à 52 millions d'euros.

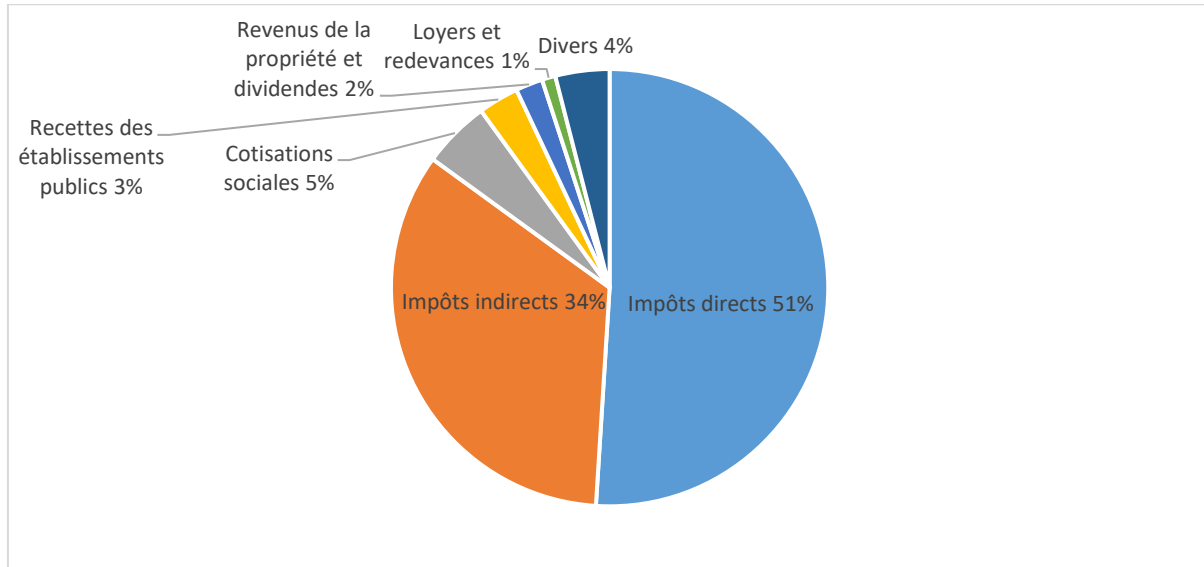
Tableau 1 : Évolution des recettes budgétaires suivant la loi de 1999, en millions d'euros

	2022	2023		2024	
	Compte	Budget voté	Compte prévisionnel	Projet de budget	Variation en %
Impôts directs	11 063.5	11 565.5	12 556.7	13 540.2	+7.8%
dont :					
Impôt général sur le revenu	9 418.5	9 908.0	10 549.8	11 347.0	7.6%
Impôt fixé par voie d'assiette	1 164.3	1 100.0	1 296.5	1 425.0	9.9%
Impôt sur le revenu des collectivités	2 156.8	2 050.0	2 465.2	2 650.0	7.5%
Impôt retenu sur les traitements et salaires	5 341.7	6 100.0	5 982.7	6 445.0	7.7%
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	748.7	650.0	799.2	820.0	2.6%
Impôt concernant les contribuables non-résidents	1.0	1.5	0.0	0.0	0.0%
Impôt retenu sur les contributions versées à un régime complémentaire de pension agréé pour indépendants	6.0	6.5	6.1	7.0	14.1%
Impôt sur la fortune	875.8	840.0	1 098.0	1 150.0	4.7%
Impôts de solidarité sur le revenu des collectivités	162.3	154.3	185.6	199.5	7.5%
Impôts de solidarité sur le revenu des personnes physiques	504.8	558.6	564.8	610.6	8.1%
Impôt sur le revenu retenu sur les tantièmes	63.5	61.0	74.1	75.0	1.3%
Retenue libératoire nationale sur les intérêts	16.9	18.5	56.9	130.0	128.5%
Impôt d'équilibrage budgétaire temporaire	0.1	0.0	0.0	0.0	-99.7%
Droits de timbre	17.4	20.9	18.2	18.9	3.9%
Autres impôts directs	4.2	4.2	9.4	9.3	-1.8%
Impôts indirects	8 957.1	9 294.5	8 802.3	9 414.4	+7.0%
dont :					
Taxe sur les véhicules automoteurs	68.5	68.0	68.7	68.0	-1.0%
Part dans les recettes communes de l'UEBL	1 052.9	1 016.7	1 120.7	1 089.1	-2.8%
Accises autonomes huiles minérales	113.6	173.8	158.4	154.0	-2.8%
Accises autonomes cigarettes	239.9	263.6	329.0	389.0	18.2%
Droits d'enregistrement	485.4	517.4	232.5	220.7	-5.1%
Droits d'hypothèques	85.3	78.8	45.1	43.2	-4.2%
Taxe sur la valeur ajoutée	5 098.3	5 377.6	5 102.0	5 623.7	10.2%
Taxe sur les assurances	70.0	69.2	83.5	87.8	5.2%
Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	1 280.9	1 225.7	1 199.2	1 231.0	2.7%
Produit de la taxe de consommation sur l'alcool	52.6	57.9	53.9	57.6	6.9%
Produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants	108.8	112.1	114.8	114.6	-0.2%
Produit de la contribution spéciale à l'assurance dépendance résultant de la majoration de la redevance à charge du secteur de l'énergie électrique	1.9	2.0	1.8	2.0	9.0%
Produit de la contribution taxe CO2	215.2	279.2	236.9	282.1	19.1%
Taxe de prélèvement d'eau et de rejet des eaux usées	9.8	9.0	9.0	8.7	-3.5%
Produit provenant de la vente de droits d'émissions destiné au Fonds climat et énergie	30.7	12.0	12.0	1.0	-91.7%
Autres impôts indirects	43.4	31.6	34.9	41.9	20.2%
Autres recettes	854.0	732.7	965.9	1 035.8	+7.2%
dont :					
Intérêts créditeurs sur avoirs en compte et dépôts à terme	5.3	1.0	102.8	96.0	-6.6%
Dividendes provenant des participations de l'Etat dans le capital de sociétés de droit privé et de droit public	197.9	231.8	268.4	337.9	25.9%
Droits de succession	147.2	100.0	139.8	140.0	0.2%
Autres recettes	503.6	399.9	454.9	461.9	1.5%

Source : Projet de budget

D'une manière plus générale, les recettes de l'administration centrale peuvent être décrites comme dans le graphique ci-dessous. Que marginalement plus que la moitié recettes de l'État central proviennent des impôts directs tandis qu'encore plus d'un tiers des recettes sont le résultat des impôts indirects. Ensemble, les revenus de la propriété et les recettes des établissements publics représentent 5% des recettes, soit l'équivalent des cotisations au profit de l'administration centrale.

Graphique 20 : Répartition des recettes de l'administration centrale

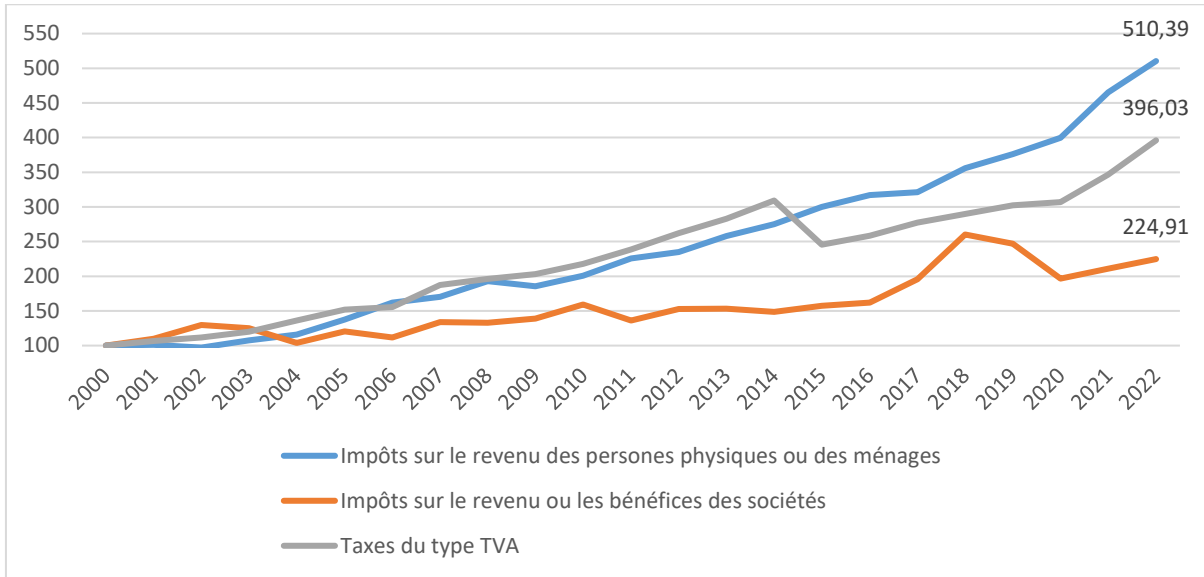


Source : Projet de budget

Au cours des dernières années, voire des décennies, les recettes fiscales ont connu des évolutions très disparates selon leur origine, avec un déséquilibre croissant en défaveur des ménages. En effet, les recettes générées par les impôts sur le revenu des personnes physiques (IRPP) se sont multipliées par 5,1 depuis l'an 2000, tandis que les impôts sur le revenu ou le bénéfice des sociétés (IRBS) n'ont été multipliés que par 2,2 pendant cette même période. De cette manière, les ménages contribuent désormais deux fois plus que les entreprises aux recettes fiscales tandis qu'en début du siècle il y avait un équilibre à ce niveau fiscal.

En comparant l'évolution des recettes de TVA à celle des recettes liées à l'IRBS, l'on constate un déséquilibre moins prononcé, mais toujours très considérable. En se quadruplant depuis l'an 2000, les recettes de la TVA représentent aujourd'hui le double des recettes de l'IRBS alors qu'en début de siècle les premières n'étaient que 13% supérieures aux deuxièmes.

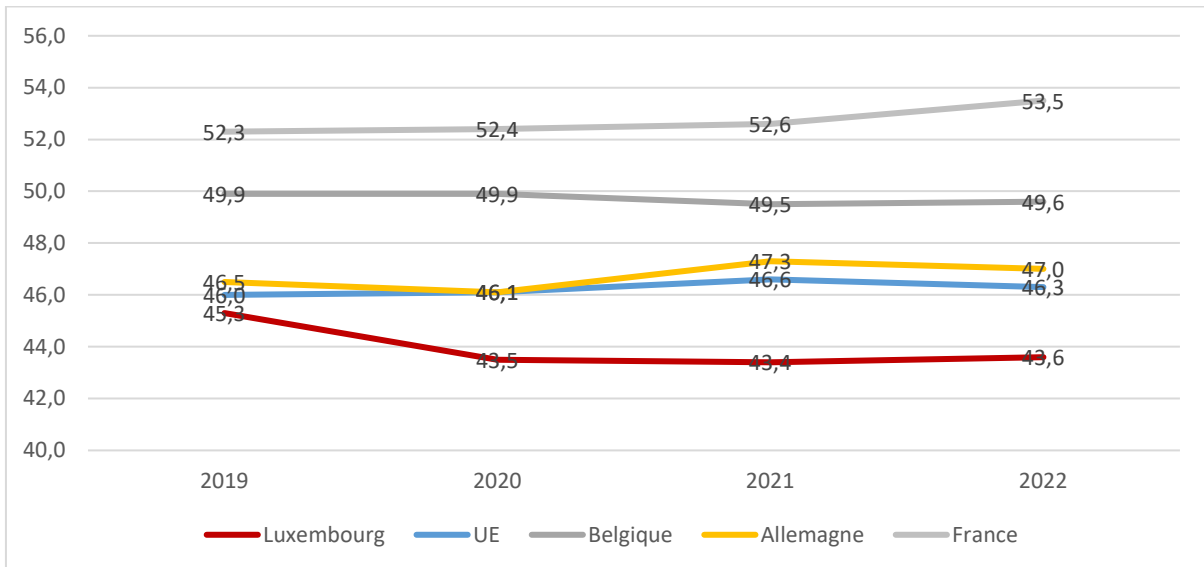
Graphique 21 : Évolution de certaines recettes d'impôts depuis l'an 2000 (base 100 = année 2000)



Source : Comptes nationaux

Si l'on analyse l'évolution des recettes des administrations publiques en % du PIB au cours des dernières années, on observe que celle-ci est à la baisse au Luxembourg. En effet, après une chute de presque deux points de PIB des recettes en l'an 2020 en raison de la crise sanitaire, les recettes se sont stabilisées comparativement au PIB à 43,6%. De par ce fait, le Luxembourg se démarque des pays limitrophes, mais aussi de la moyenne de l'Union européenne où les recettes en % du PIB sont restées plutôt stables ; en France ce ratio a même progressé de 1,2 point de PIB.

Graphique 22 : Évolution des recettes des administrations publiques en % du PIB

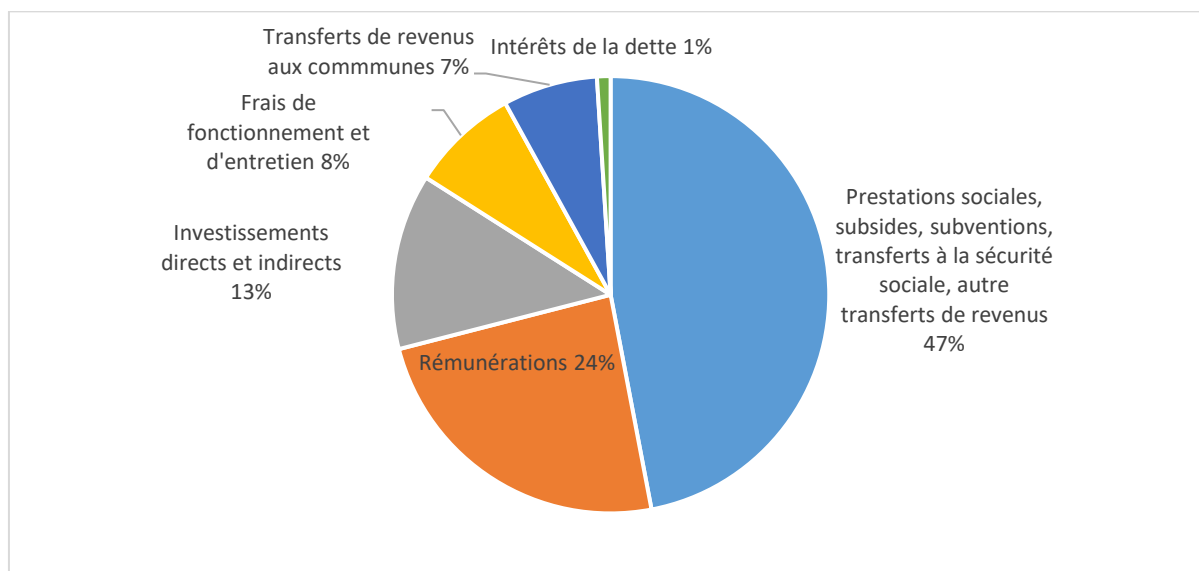


Source : Eurostat

2.3.2. Les dépenses budgétaires

Les dépenses budgétaires ayant des sources beaucoup plus diverses, ne font ici pas objet d'une énumération aussi détaillée que les recettes. Nonobstant, si l'on résume les dépenses, il devient apparent que presque la moitié des dépenses de l'administration centrale concerne des transferts, soit sous forme de prestations sociales, soit sous forme de subsides, soit sous forme de subventions ou de transferts à la sécurité sociale. Près d'un quart du budget de l'administration centrale est encore lié aux rémunérations, tandis que 8% des dépenses concernent d'autres frais de fonctionnement et d'entretien de l'État. En revanche, 13% des dépenses de l'administration centrale concernent des investissements (directs et indirects) et 7% sont des transferts aux communes.

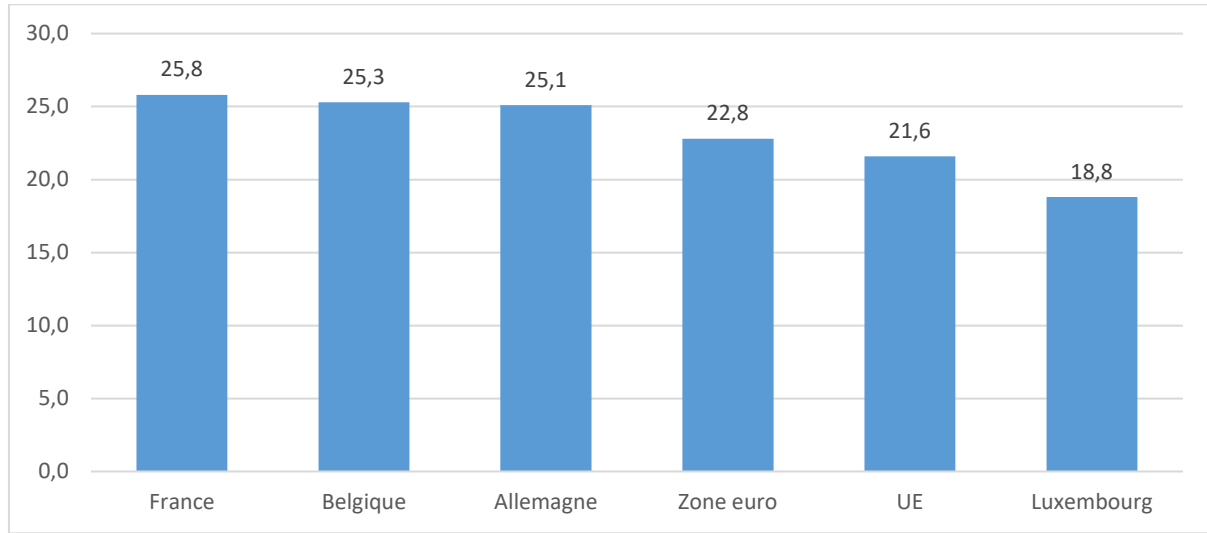
Graphique 23 : Répartition des dépenses de l'administration centrale



Source : Projet de budget

Lorsque l'on examine de plus près et en comparaison européenne les dépenses relatives aux prestations sociales, force est de constater que le Luxembourg est loin de figurer parmi les meilleurs élèves en Union européenne. En effet, avec des prestations sociales (incluant les prestations en nature) représentant 18,8% du PIB en 2022, le Luxembourg se situe bien en deçà de ses pays limitrophes, qui affichent tous des taux supérieurs à 25% du PIB. Même si on compare la situation luxembourgeoise à la moyenne de la zone euro ou à la moyenne de l'Union européenne il appert que le Luxembourg dépense significativement (respectivement 4 et 2,8 points de PIB) moins pour les prestations sociales.

Graphique 24 : Prestations sociales en % du PIB, 2022

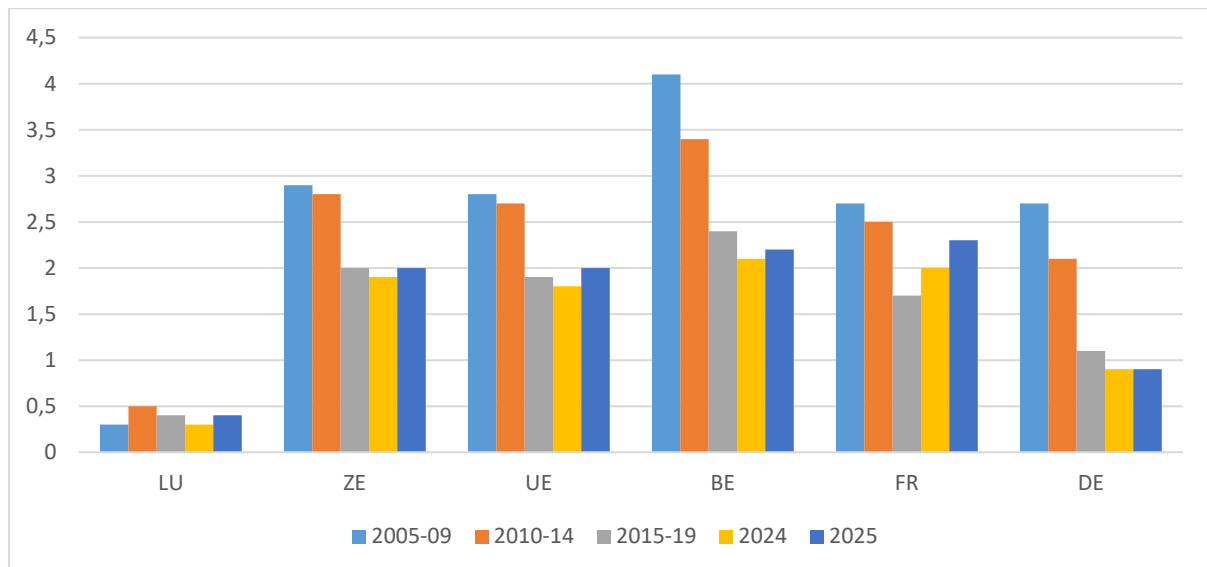


Source : Eurostat

Malgré une forte hausse des taux d'intérêt, les dépenses d'intérêts par rapport au PIB restent remarquablement basses au Luxembourg. Les projections de la Commission européenne indiquent que ces dépenses devraient se maintenir à un modeste 0,3% du PIB en 2024 et 0,4% en 2025, des chiffres inférieurs à ceux enregistrés au cours des années 2010-2014. Cette charge d'intérêt minime contraste nettement avec la moyenne de la zone euro et de l'Union européenne, qui se situe autour de 2% du PIB. De plus, le Luxembourg se distingue de ses voisins, où les dépenses d'intérêts représentent entre 0,9% (Allemagne) et 2,3% (France) du PIB.

Cette situation démontre la solidité des finances publiques luxembourgeoises, mettant en évidence une dette publique extrêmement faible, qui semble pouvoir être augmentée sans compromettre la stabilité financière.

Graphique 25 : Dépenses d'intérêt des administrations publiques en % du PIB

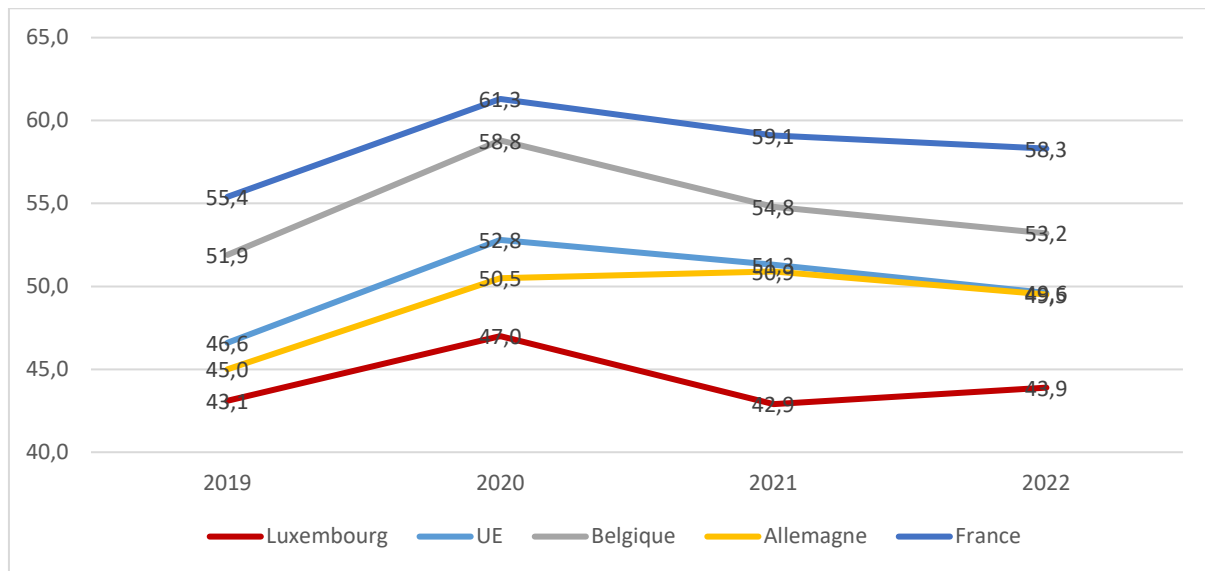


Source : Commission européenne – projections d'automne

Concernant les dépenses publiques totales en pourcentage du PIB, elles ont progressé dans presque tous les pays au cours des dernières années. L'année 2020 a été marquée par une forte progression des dépenses dans tous les pays, en réponse à la crise sanitaire du Covid-19. Avec une hausse de 3,7 points, c'est au Luxembourg que les dépenses ont le moins progressé entre 2019 et 2022. Toutefois, le fait notable est que c'est également au Luxembourg que les dépenses ont le plus diminué en 2021, pour revenir à un niveau inférieur à 2019.

Sur l'ensemble de la période 2019 – 2022, les dépenses en % du PIB ont progressé de simplement 0,2 point au Luxembourg, contre une moyenne de 3 points de PIB dans l'ensemble de l'UE. Dans les pays limitrophes c'est principalement l'Allemagne qui se démarque avec une hausse de ses dépenses relativement au PIB de 4,7 points, tandis qu'en France et en Belgique la hausse se limite à respectivement 3 et 1,3 points de PIB.

Graphique 26 : Évolution des dépenses des administrations publiques en % du PIB



Source : Eurostat

2.4. L'objectif à moyen terme

L'objectif à moyen terme (OMT) dans le cadre de la gouvernance économique vise à établir une trajectoire budgétaire soutenable pour les administrations publiques sur un horizon pluriannuel. Contrairement aux critères de Maastricht, qui fixent des seuils stricts pour le déficit (3%) et la dette publique (60%), l'objectif à moyen terme se concentre sur le solde structurel, c'est-à-dire le solde budgétaire ajusté pour tenir compte des fluctuations économiques conjoncturelles et des mesures ponctuelles et temporaires.

2.4.1. Le solde structurel : un indicateur non fiable

Le concept du solde structurel présente par contre un certain nombre de lacunes et d'incertitudes.

Ainsi il se base sur la croissance potentielle, qui est elle-même basée sur la croissance des années précédentes et sur des hypothèses de sensibilité moyenne. En effet, les calculs pour déterminer le solde structurel non seulement se basent sur des projections économiques du PIB et du solde nominal, mais aussi sur l'écart de production mesuré à partir du PIB qui aurait potentiellement être pu atteint sous l'hypothèse d'une allocation efficiente des facteurs de production. Comme les données antérieures font l'objet de révisions périodiques, révisions qui peuvent être assez conséquentes et conduire à modifier sensiblement l'appréciation de la situation des finances publiques, il semble totalement inconcevable de

baser une politique budgétaire sur des résultats à attendre au niveau du solde structurel des années à venir.

L'usage du solde structurel est par ailleurs soumis à de nombreuses controverses méthodologiques et, plus encore, les projections sont le plus souvent contredites par les faits.

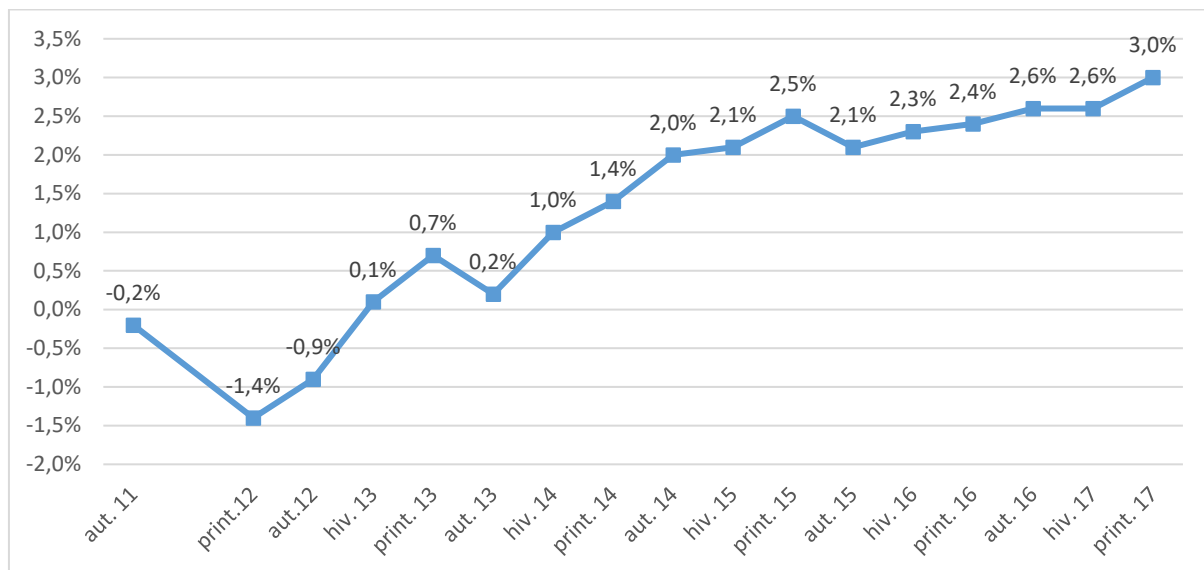
Le graphique suivant illustre la volatilité du solde structurel. Il a été réalisé par la Commission européenne jusqu'au printemps 2015 et prolongé ensuite par la CSL. On y voit un solde structurel, pour l'année 2013, qui fluctue entre -1,4% et +3,0% du PIB. Ramenée en euros courants, l'erreur de mesure est dans un intervalle compris entre un solde négatif de -651 millions d'euros et un solde positif de 1 394 millions d'euros, soit plus de 2 milliards d'euros d'écart (à comparer, à titre indicatif, aux 11 milliards d'euros environ de dette publique en 2013).

Trois phénomènes jouent dans ces fluctuations :

- les premières estimations sont des projections dont on sait qu'elles sont souvent contredites par les faits ;
- les révisions des comptes nationaux mènent à des révisions du solde nominal et, par voie de conséquence, à des révisions du solde nominal ;
- enfin, ces dernières révisions amènent à revoir l'estimation des cycles et donc du solde structurel, même une fois les comptes clôturés.

Le graphique permet de constater que la situation du solde 2013 s'améliore au fil du temps, montrant ainsi une sous-estimation récurrente des données sous-jacentes, et il montre aussi qu'il faut au moins quatre ans pour avoir le « vrai » solde structurel !

Graphique 27 : Estimations du solde structurel de l'année 2013 réalisées successivement par la Commission européenne en % du PIB



Source : European Economic Forecast

Or c'est à un moment où ces données sont complètement incertaines qu'un projet de budget doit être voté, ceci donc, le cas échéant, sur base de données au niveau du solde structurel qui peuvent se révéler totalement erronées !

Le nombre de paramètres à estimer est tout simplement trop important pour s'attendre une projection fiable du solde structurel ; le Statec rappelle même que : « Compte tenu de la volatilité de la croissance économique dans un petit pays comme le Luxembourg, tant au niveau des prévisions pour le futur que pour les données observées pour le passé, l'estimation de la croissance potentielle et de l'écart de

production se caractérise par un **degré d'incertitude très élevé**. Pour ces raisons, il pourrait être utile de ne pas se focaliser sur une seule méthode pour leur estimation. »

2.4.2. Importation d'un échec : la mesure rejetée au niveau européen arrive-t-elle à l'échelle nationale ?

Après que les règles de la gouvernance économique ont été mises hors application entre 2020 et 2023 en raison des différentes crises sanitaires et inflationnistes, celles-ci sont de nouveau en vigueur pour cette année 2024.

Nonobstant, dès l'année 2025 de nouvelles règles de gouvernance économique devraient entrer en vigueur et il semble que l'objectif à moyen terme ne devrait plus occuper une place d'importance au sein de ces règles.

Notre Chambre prend acte de cette évolution dans le cadre des règles budgétaires au niveau européen et estime qu'une telle réforme est un premier pas dans la bonne direction. En effet, plutôt que des règles budgétaires rigides, la CSL préconise une approche plus flexible et adaptative de la gestion des finances publiques, en tenant compte des réalités économiques changeantes et des besoins d'investissements pour la double transition digitale et environnementale. Dans ce sens, notre Chambre continue à plaider pour une règle d'or en matière de politique budgétaire au niveau européen selon laquelle des déficits soient possibles pour financer des investissements tant nécessaires dans les temps actuels.

Outre ce degré de flexibilité supplémentaire qu'apporte la non-considération de l'objectif à moyen terme, notre Chambre estime que la méthodologie sous-jacente au calcul du solde structurel est trop incertaine et trop fluctuante pour faire de l'OMT la clé de la politique budgétaire des pays.

Pour toutes ces raisons de flexibilité et d'incertitude pour lesquelles notre Chambre salue la perte d'importance de l'OMT au niveau de la gouvernance économique, notre Chambre estime que les déclarations du ministre des Finances selon lesquelles l'OMT doit être pérennisé au niveau national sont incompréhensibles.

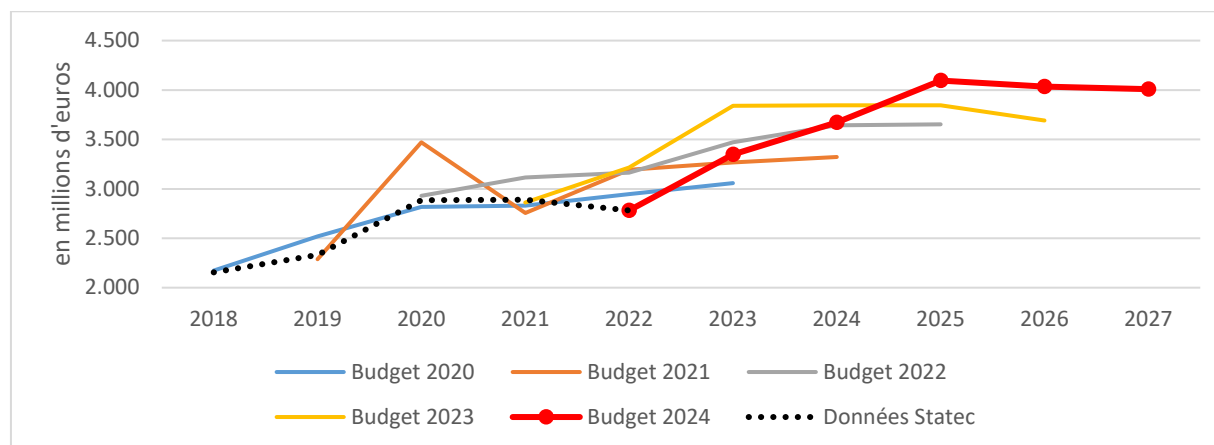
En effet, plutôt que de se doter de contraintes budgétaires supplémentaires et auto-imposées, notre pays nécessite d'une politique budgétaire courageuse qui redonne aux ménages du pouvoir d'achat et qui puisse préparer le pays aux défis actuels et futurs liés notamment au logement, à la double transition numérique et écologique, à la mobilité, etc. Dans ce sens, notre Chambre est d'avis que les règles nationales actuelles basées sur la règle d'or budgétaire sont suffisantes : le cadre budgétaire légal autorise l'endettement uniquement lorsqu'il est destiné à financer des investissements.

3. Investissements publics

3.1. Les investissements publics selon la comptabilité nationale

Au cours des années à venir, les investissements publics devraient, selon les projections du projet de budget pour 2024, continuer à se développer pour atteindre des niveaux nettement plus élevés que ceux enregistrés actuellement. Ainsi, les prévisions du Budget de l'Etat pour 2024 tablent sur des investissements d'environ 3,8 milliards d'euros en 2024, soit près de 400 millions d'euros de plus que prévu dans le Budget de l'Etat pour 2023. L'année 2025 devrait également connaître des dépenses d'investissement en forte hausse, pour retomber à environ 4 milliards d'euros par an en 2026 et 2027.

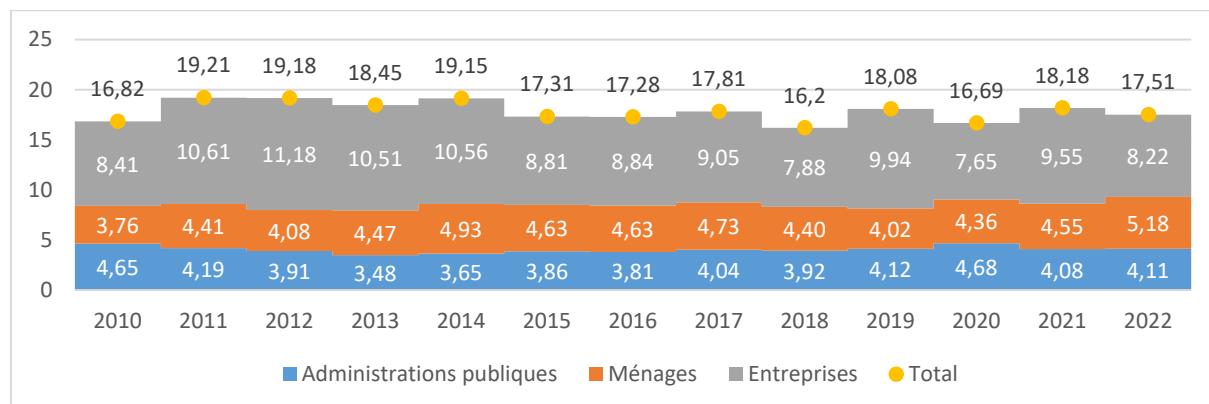
Graphique 28 : Formation de capital (investissements directs) et transferts en capital (investissements indirects) de l'administration centrale ; en millions d'euros ; Source : Projets de loi de programmation pluriannuelle 2018-2021 à 2024-2027



Cependant, au vu des prévisions des projets de budget antérieurs et notamment de celui pour 2023, force est de constater que les faits restent bien souvent en deçà des ambitions. Ainsi, le projet de budget pour 2023 tablait déjà sur le fait que les dépenses d'investissement de l'administration centrale atteindraient 3,8 milliards d'euros en 2023, tandis que selon le projet de budget sous rubrique les investissements directs et indirects n'ont atteint que 3,4 milliards en 2023, soit environ 400 millions d'euros de moins qu'escompté.

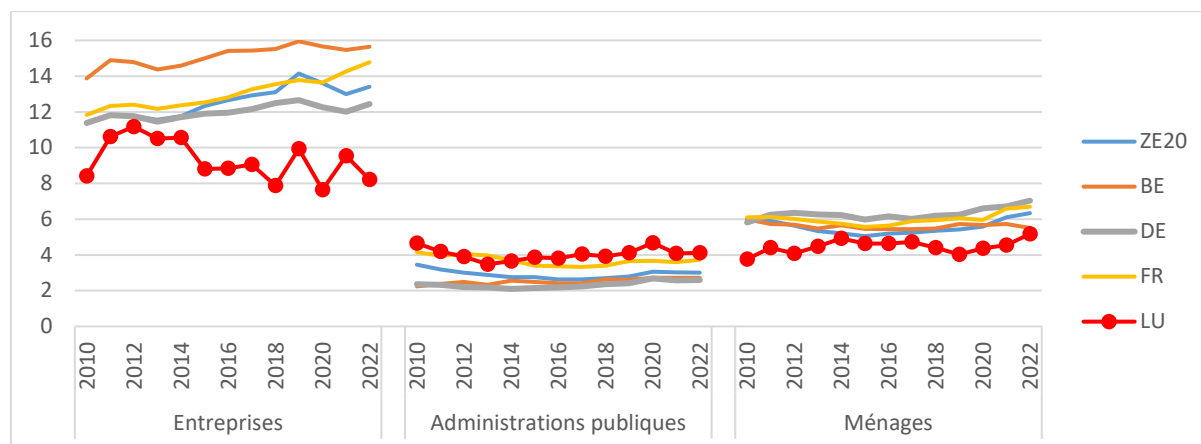
Si l'on compare l'effort d'investissement des administrations publiques par rapport à celui des acteurs privés, et notamment les entreprises, force est de constater que ces premières restent bien en-deçà des niveaux d'investissement affichés par les secondes. Ainsi, en 2022, les investissements publics représentaient un peu plus de 4% du PIB, tandis que les entreprises représentaient près de la moitié des investissements effectués en proportion du PIB (8,2%).

Graphique 29 : Décomposition des investissements par secteur ; Luxembourg ; en pourcentage du PIB ;
Source : Eurostat



Néanmoins, si l'on compare les efforts consentis par les administrations publiques luxembourgeoises par rapport à celles des pays voisins, il appert que ce sont les administrations publiques grand-ducales qui affichent les plus grandes dépenses en proportion du PIB en la matière.

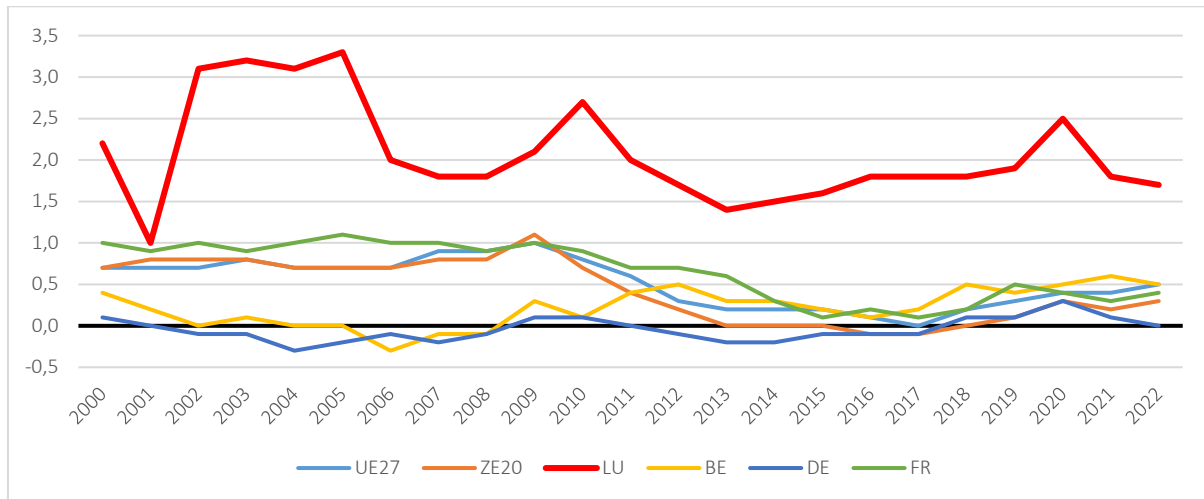
Graphique 30 : Comparaison des niveaux d'investissements publics et privés ; en pourcentage du PIB ;
Source : Eurostat



A l'inverse, les entreprises luxembourgeoises affichent un net décrochage par rapport à leurs équivalents des pays alentours, avec des investissements en pourcentage du PIB deux fois moins importants qu'en Belgique et qui ne correspondent qu'à environ deux tiers de ceux effectués en France ou Allemagne.

Du point de vue qualitatif aussi, les investissements des administrations publiques luxembourgeoises se démarquent en comparaison à celles des pays voisins.

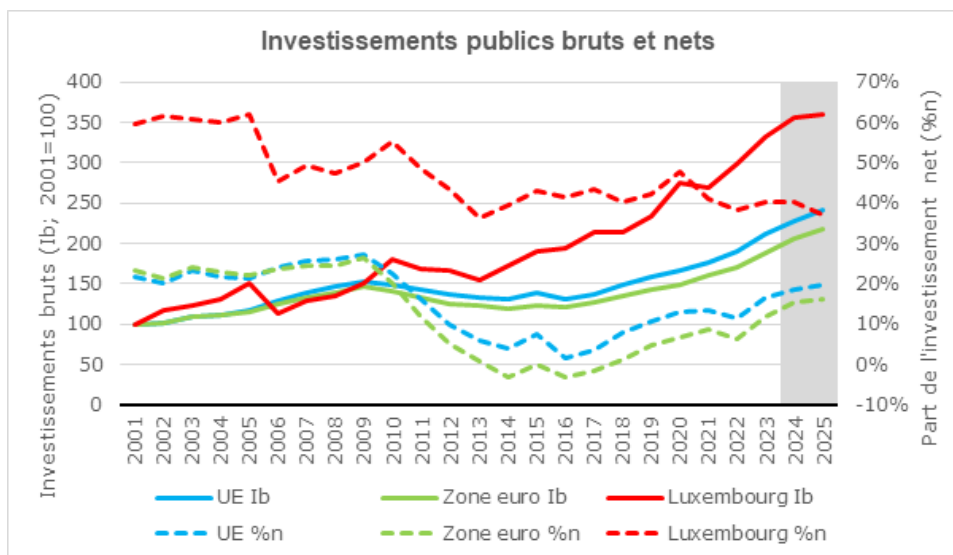
Graphique 31 : Investissement net des administrations publiques ; en pourcentage du PIB ; Source : Eurostat



Ainsi, le Luxembourg affiche un taux d'investissements net environ trois fois plus élevé que ses voisins belge et français, tandis que l'Allemagne affiche de bien piètres performances en la matière avec un taux d'investissements nets qui reste à 0% du PIB en 2022 alors que pendant de nombreuses années les investissements effectués n'ont même pas suffi à maintenir le stock de capital existant dans le pays.

Malgré cet effort qualitatif des administrations publiques luxembourgeoises, il semblerait que depuis quelques années un décrochage est à l'œuvre en matière d'investissement. En effet, selon les données de la Commission européenne, on note une croissance plus conséquente des investissements bruts au Luxembourg au cours des dernières années par rapport aux investissements nets. Cette tendance est à l'œuvre depuis une bonne dizaine d'années.

Graphique 32 : Investissements bruts et nets des administrations publiques ; en pourcentage du PIB ; Source : AMECO



De ce fait, si les investissements nets représentaient, bon an, mal an, près de la moitié des investissements bruts réalisés entre 2000 et 2010, depuis lors cette part est retombée à 40% environ. Cependant, même cette part réduite se compare encore favorablement avec les niveaux enregistrés au

sein de la zone euro où les investissements nets correspondent en moyenne à moins de 20% des investissements bruts et sont même passés dans le négatif au cours des années 2014-2017.

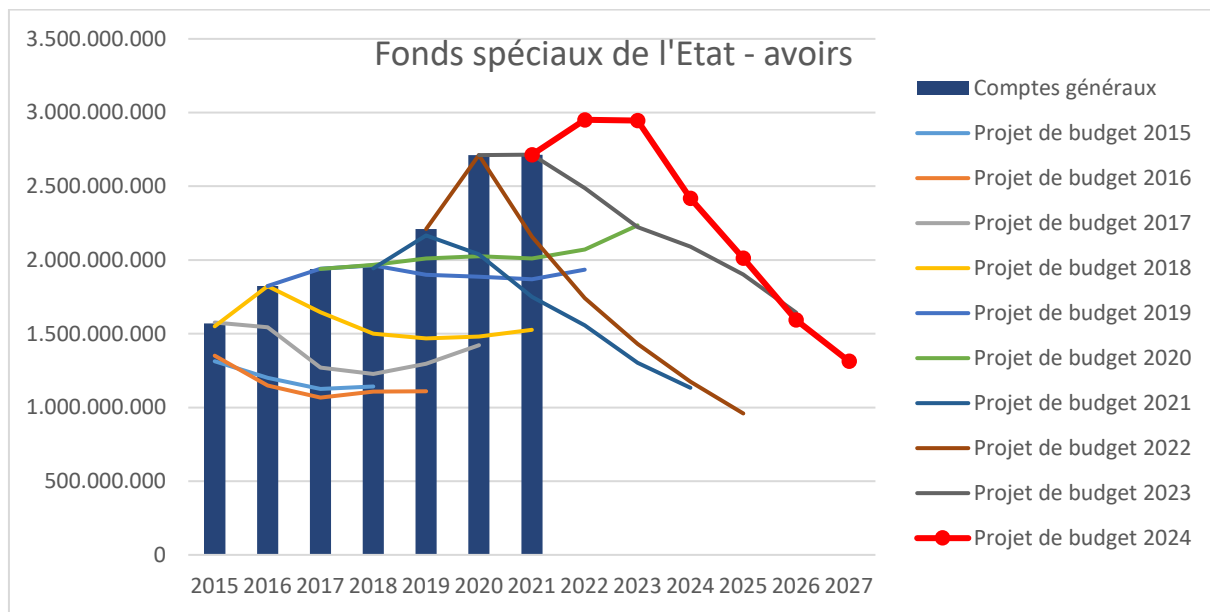
3.2. Les investissements selon la loi budgétaire : les fonds spéciaux de l'État

Une fois n'est pas coutume, le gouvernement table à moyen terme sur une réduction des avoirs des fonds spéciaux à partir desquels sont réalisés une grande partie des investissements publics.

Néanmoins, si l'on observe l'évolution des avoirs des fonds au cours des dernières années, force est de constater que ceux-ci restent bien alimentés malgré les prévisions relativement pessimistes faites à l'occasion du projet de budget pour 2021 et les projets de budget suivants.

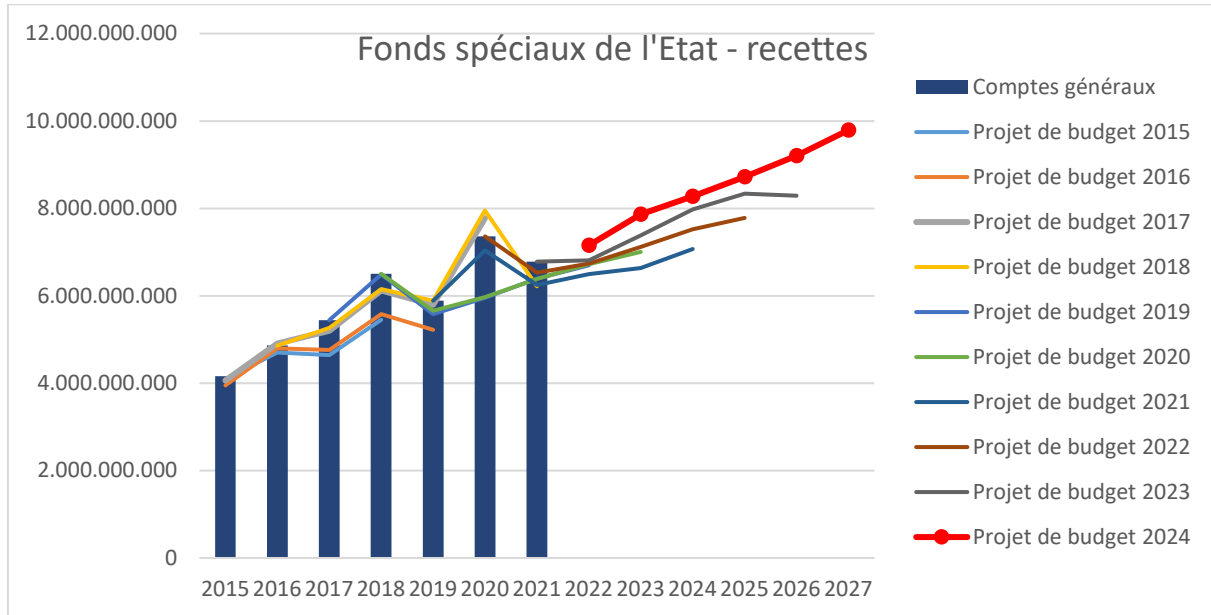
Le projet de budget pour 2024 se conforme en prévoyant que les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat diminuent de 2,42 milliards d'euros en 2024 à seulement 1,31 milliards en 2027, soit une diminution de près de 50% en trois ans.

Graphique 33 : Évolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat : Source : projets de budget pour 2015 à 2024 et comptes généraux 2015 à 2021



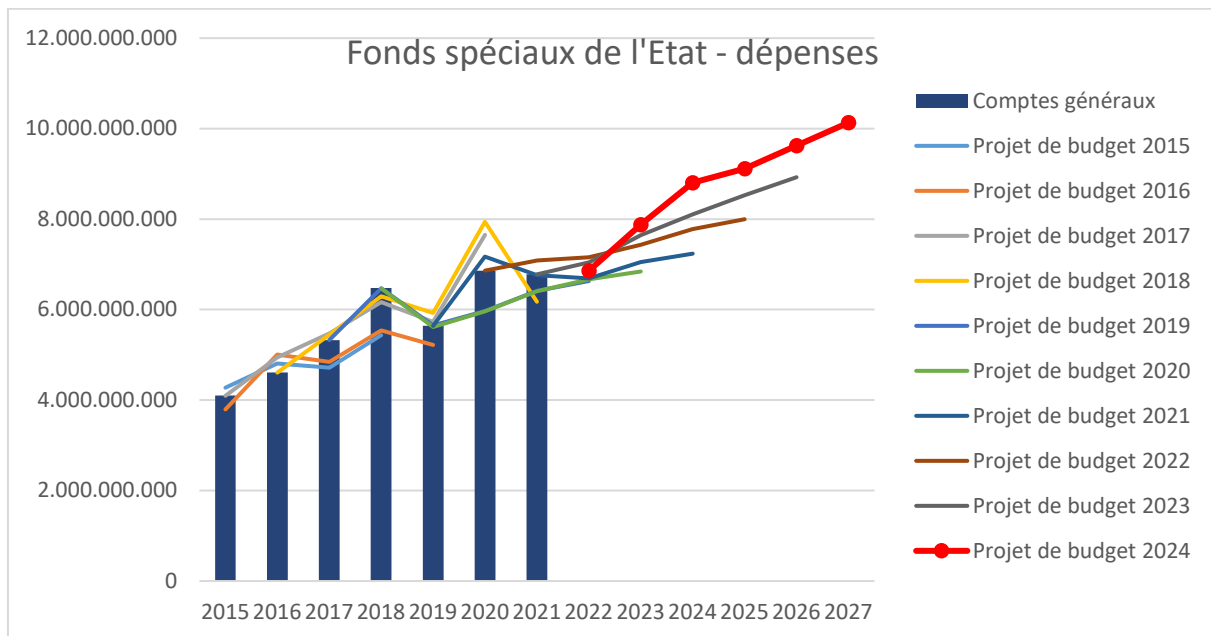
Plus dans le détail, la fonte prévisionnelle des avoirs des fonds spéciaux provient d'un effet ciseaux entre dépenses et recettes, ces dernières progressant plus lentement que les premières au cours des années à venir.

Graphique 34 : Évolution des recettes des fonds spéciaux de l'État ; Source : projets de budget pour 2015 à 2024



Par ailleurs, il convient de noter que les dépenses des fonds spéciaux ont connu une nette accélération au cours des années 2022 et 2023 qui devrait encore se poursuivre en 2024 pour légèrement ralentir de 2025 à 2027.

Graphique 35 : Évolution des dépenses des fonds spéciaux de l'État ; Source : projets de budget pour 2015 à 2024



Une des explications de cette dynamique des dépenses prévues (mais aussi, quoique dans une moindre mesure, des alimentations budgétaires pour les financer) provient de dépenses deux fois plus importantes que prévues par le biais du fonds des routes : ainsi, selon le projet de budget pour 2024,

ce seront 1,3 milliards d'euros qui seront dépensés à ce titre au cours de la période 2024 à 2026. Or, le projet de budget pour 2023 ne tablait que sur 800 millions d'euros sur cette même période.

Dans ce contexte, on note que la priorité en matière de mobilité semble être davantage donnée au transport (individuel) par la route puisque pour ce qui est de l'autre fonds dédiée à la mobilité, le fonds du rail, les prévisions de dépenses du budget pour 2024 restent largement en ligne avec celles du projet de budget pour 2023.

Les mouvements des fonds spéciaux viennent également expliquer une partie, voire la quasi-totalité des déficits de l'administration centrale au cours des années à venir. En effet, pour passer des dépenses budgétaires selon la loi de 1999 à celles selon le système européen des comptes (SEC), il faut (entre autres) d'une part retrancher les transferts entre entités appartenant, selon le SEC, à l'administration centrale.

Les alimentations par le budget²¹ de l'État des fonds spéciaux en font (entre autres) partie²² et sont donc déduites des dépenses budgétaires selon la loi de 1999. En contrepartie, il faut alors ajouter les dépenses effectuées directement par les fonds spéciaux.

Le tableau ci-dessous résume le passage du solde de l'État au solde de l'administration centrale (voir pp. 509 et suivantes du projet de loi de programmation pluriannuelle 2024-2027) :

	2023	2024	2025	2026	2027
Dépenses selon la loi budgétaire de 1999 (hors opérations financières)	24 600	26 153	27 202	28 511	29 959
+ Solde net entre transferts vers des entités de l'AC et dépenses des entités de l'AC	2 249	3 090	3 516	3 178	2 953
+ Compensations entre recettes et dépenses	-37	-28	-28	-28	-28
+ Autres éléments à prendre en compte	464	146	-4	130	143
= dépenses selon SEC	27 276	29 361	30 686	31 791	33 027

Si l'on considère les seuls fonds spéciaux, le solde net des alimentations budgétaires et des dépenses effectuées par ceux-ci est le suivant :

Impact des Fonds spéciaux sur le passage des dépenses selon la loi budgétaire à celles selon le SEC	2023	2024	2025	2026	2027
Transferts du budget de l'État vers les fonds spéciaux	-6 192	-6 623	-7 020	-7 482	-8 044
Dépenses effectuées par les fonds spéciaux	7 070	8 053	8 777	8 971	9 236
Solde net	878	1 430	1 757	1 489	1 192

Ainsi, la mise en cohérence des mouvements des fonds spéciaux pour satisfaire aux règles européennes permettent d'expliquer 1,43 milliards d'euros de dépenses de l'administration centrale en 2024. Ainsi, si l'on compare ces montants aux soldes de l'administration centrale pour les années à venir, force est de constater que le solde des fonds spéciaux vient expliquer une bonne partie des déficits prévus :

	2023	2024	2025	2026	2027
Solde de l'AC	-1651	-1910	-1810	-1436	-1293
<i>Mouvements des fonds spéciaux</i>	<i>878</i>	<i>1430</i>	<i>1757</i>	<i>1489</i>	<i>1192</i>
Solde admin centrale hors mouv. net fonds spéciaux	-773	-480	-53	53	-101

²¹ Les recettes propres des fonds spéciaux, par exemple la recette de l'impôt de solidarité qui vient abonder le fonds pour l'emploi ne sont cependant pas considérées dans ce calcul.

²² Sont également considérées les institutions de l'État, les services de l'État à gestion séparée ainsi que les établissements publics et fondations.

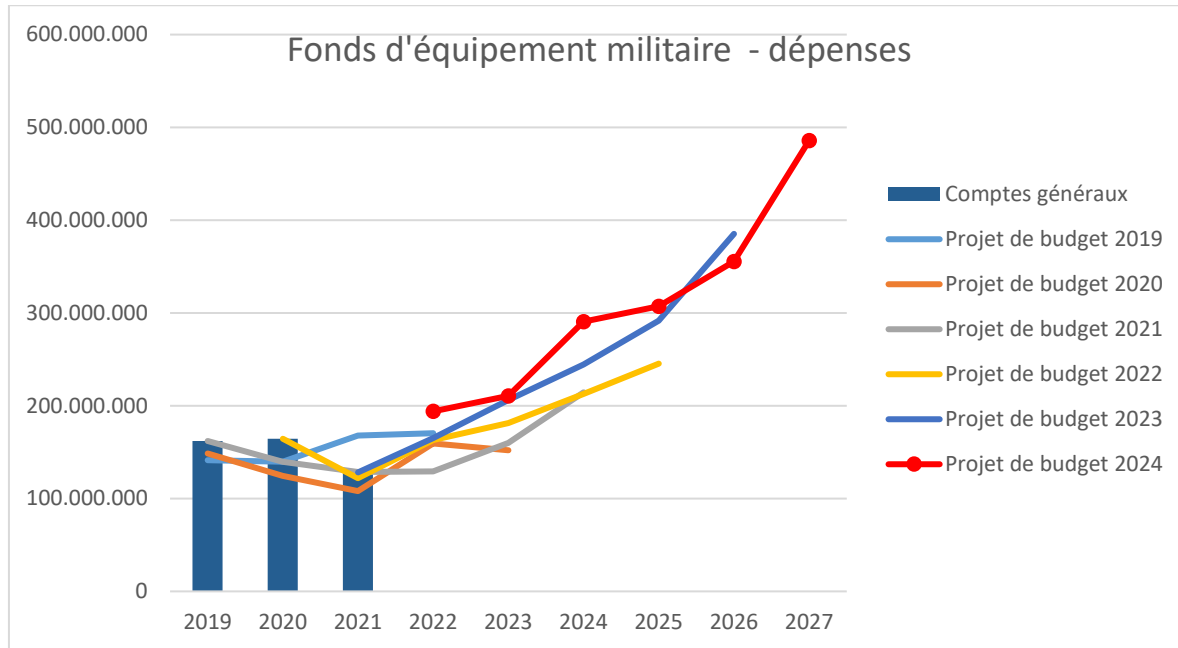
Plus encore, on note que pour les années 2025 et suivantes le déficit de l'administration centrale est presque intégralement expliqué par les fonds spéciaux de l'Etat.

3.3. L'explosion des investissements dans les capacités militaires

Si la Chambre des salariés relevait déjà une explosion des dépenses d'investissement dans les capacités militaires dans le cadre de son avis sur le projet de budget pour 2023, force est de constater que cette tendance s'est encore renforcée depuis lors-On note en effet une progression encore plus forte sur la période 2024-à 2027 que celle prévue antérieurement.

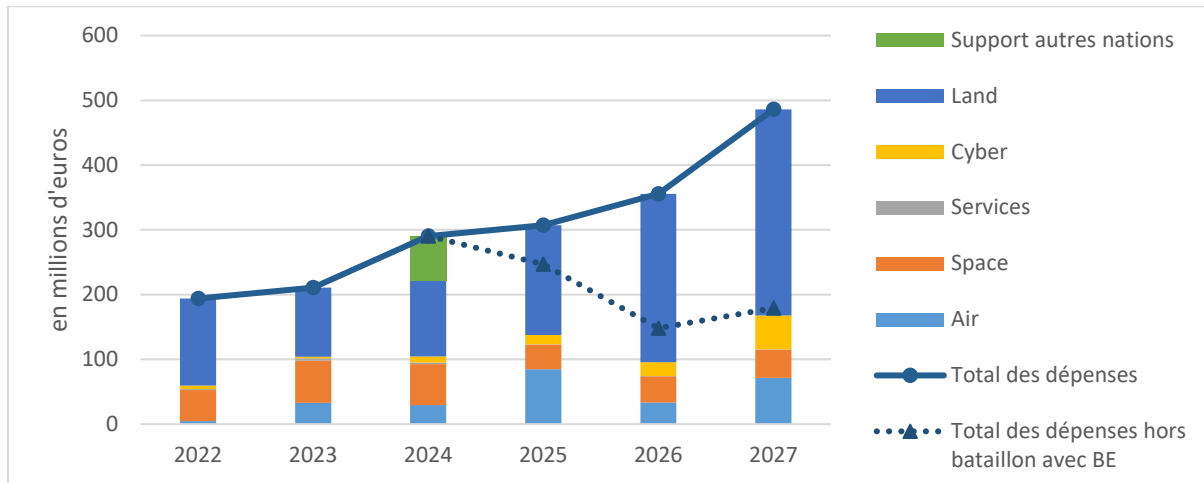
Le gouvernement compte donc poursuivre au cours des années à venir le renforcement drastique des moyens alloués aux capacités militaires du pays. Selon le projet de budget pour 2024, les dépenses effectuées à ce titre devraient atteindre près de 500 millions d'euros en 2027, soit 2,5 fois plus qu'en 2022.

Graphique 36 : Évolution des dépenses du fonds militaire ; Source : projets de budget 2015 à 2024 et comptes généraux 2015 à 2021



Cette progression s'explique principalement par les dépenses dans les capacités défensives terrestres (désignées par « Land » dans le graphique ci-après).

Graphique 37 : Évolution détaillée des dépenses du fonds militaire ; Source : projet de loi de programmation pluriannuelle pour les années 2024 à 2027



Plus dans le détail, outre les achats d’armes, munitions, matériel de communication et de véhicules, c’est essentiellement la création d’un bataillon belgo-luxembourgeois qui explique la forte progression de ces dépenses : ce seul poste représente à lui seul 20% des dépenses totales du fonds en 2025, 58% en 2026 et même près d’un tiers en 2027. Ainsi, en 2027, la quasi-totalité des fonds alloués aux moyens militaires terrestres seront captés par ce bataillon binational.

On note également une hausse de la part des dépenses dédiées au « Cyber » qui s’explique notamment par l’initiative « Cyber Defence Cloud²³ » qui englobera au total environ 90 millions d’euros entre 2024 et 2027.

Ces dépenses résultent des engagements, certes non contraignants du point de vue légal, pris par le Grand-Duché lors des Sommets de l’OTAN du Pays de Galles en 2014 et de Vilnius en 2023²⁴. La CSL appelle cependant le gouvernement à ne pas négliger pour autant, voire de privilégier en toutes circonstances, la voie diplomatique comme outil de prédilection en vue de la prévention et de la résolution de conflits entre États, et cela en étroite collaboration avec les autres États-membres de l’Union européenne.

Par ailleurs, afin de mener à bien une politique extérieure minimisant les risques de belligérance, la CSL est d’avis que l’accent doit être mis sur la réduction des risques climatiques et environnementaux. En effet, la crise climatique et environnementale ainsi que la rareté croissante de certaines ressources indispensables risquent de provoquer des conflits et des flux migratoires inédits et posent pour les années à venir le plus grand danger à la sécurité internationale. La hausse du niveau de la mer, la raréfaction de ressources cruciales tels que l’accès à l’eau potable ou aux terres arables, la multiplication et l’amplification des catastrophes environnementales – sécheresses, famines, inondations, cyclones, incendies, ... - entraîneront des conséquences sans précédent sur la stabilité économique, sociale et politique au niveau mondial et devraient figurer au cœur des questions de sécurité.

D’ailleurs, ce seront une fois de plus les sociétés les plus vulnérables et les régions les plus pauvres qui seront les premiers à être touchés par les dévastations liées à la crise climatique. Par conséquent, en pleine crise climatique et environnementale, tout investissement qui vise la lutte et la protection contre la crise climatique et environnementale devrait également être interprété comme investissement dans le combat contre la pauvreté et en faveur de la sécurité mondiale à moyen et à long terme.

²³ https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2023/03-mars/06-bausch-presentation.html

²⁴ https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm, paragraphes 26 et 27

À la place d'une multiplication des investissements dans les capacités militaires, nous demandons que les moyens financiers soient mobilisés pour accélérer, au niveau mondial, dans le cadre de la coopération multilatérale :

- La réduction des émissions de gaz à effet de serre ;
- L'augmentation de l'efficacité énergétique de l'économie ;
- Le développement de l'économie circulaire ;
- La protection, notamment dans les régions les plus touchées, contre les catastrophes environnementales ;
- La lutte contre la pauvreté et les inégalités mondiales, etc.

Dans ce contexte, la Chambre des salariés salue tout particulièrement le maintien des fonds alloués à l'Aide publique au développement à 1% du revenu national brut du Grand-Duché et souhaiterait que ce montant puisse être porté à au moins 2% du RNB au cours des années à venir afin d'affirmer encore plus clairement le rôle primordial qu'accorde le Luxembourg à la diplomatie et au soutien aux pays les plus défavorisés dans la prévention des conflits armés.

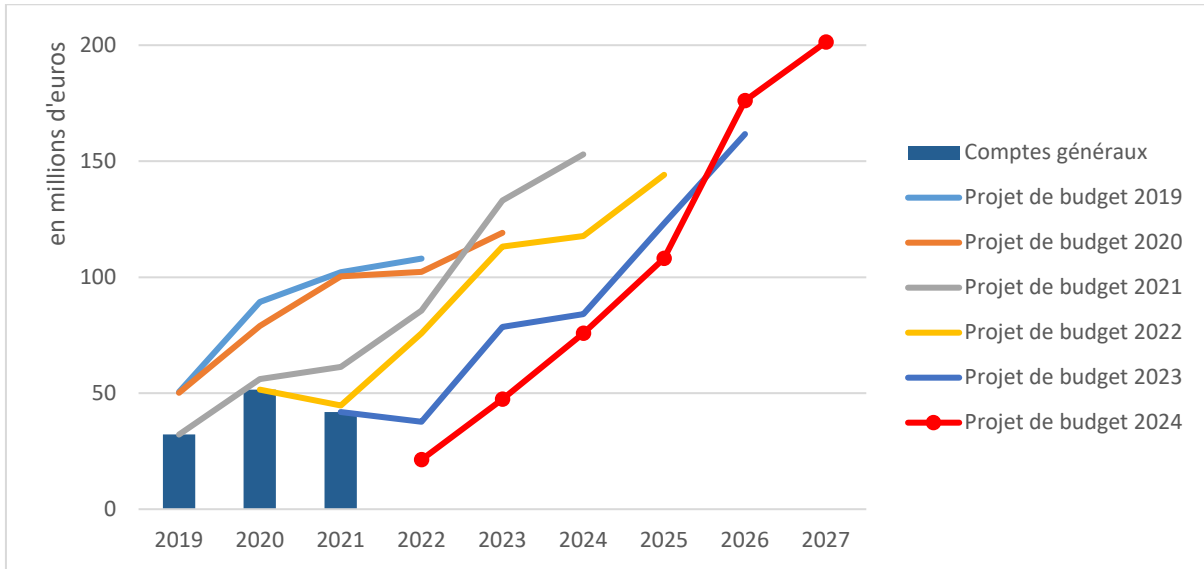
3.4. Les mesures en matière de santé

Le fonds pour le financement des infrastructures-hospitalières permet de mettre en œuvre des projets de modernisation, d'extension, de transformation ou de mise en conformité des structures hospitalières ou d'en créer des nouvelles.

Si l'on s'intéresse à l'évolution de ces dépenses de ce fonds, il appert que d'après la loi de programmation pluriannuelle 2024-2027 les dépenses sont censées grimper en flèche au cours des années à venir. En effet, celles-ci sont censées être multipliées par dix en l'espace de 5 années : de 21,3 millions d'euros en 2022 à 200 millions d'euros en 2027.

Néanmoins, les lois de programmation pluriannuelle précédentes faisaient elles aussi état de prévisions de démultiplication des efforts en matière d'infrastructures hospitalières. Cependant, au vu des informations disponibles lors des projets de budget subséquents, on ne peut que constater que la réalité est restée bien en-deçà des ambitions. Ainsi, à titre d'exemple, la loi de programmation pluriannuelle 2021-2024 prévoyait environ 150 millions d'euros de dépenses d'infrastructure en faveur des hôpitaux. Dans la loi de programmation pluriannuelle actuelle, il n'est plus que question de près de 75 millions, soit un investissement moitié moins élevé que projeté il y a encore quelques années.

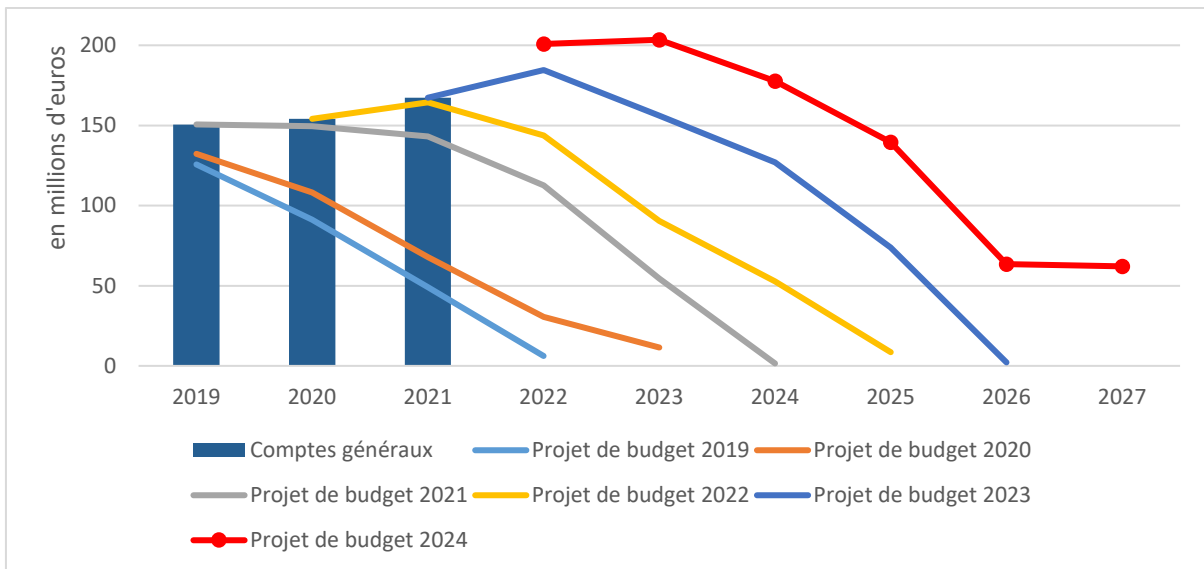
Graphique 38 : Évolution des dépenses effectuées par les biais du fonds pour le financement des infrastructures hospitalières ; Sources : Comptes généraux 2015-2021, Projets de budget 2018-2024



Cette importante révision à la baisse entre les projections de 2021 et de 2024 s'explique essentiellement par deux projets : le CHEM Südspidol et le nouveau bâtiment centre du CHL. Dans les faits, selon les comptes généraux, les dépenses effectives du fonds pour le financement des infrastructures hospitalières n'ont dépassé les 50 millions d'euros qu'une seule fois depuis 2010 et s'établissent sur la période 2010 à 2021 à 31 millions d'euros par an en moyenne.

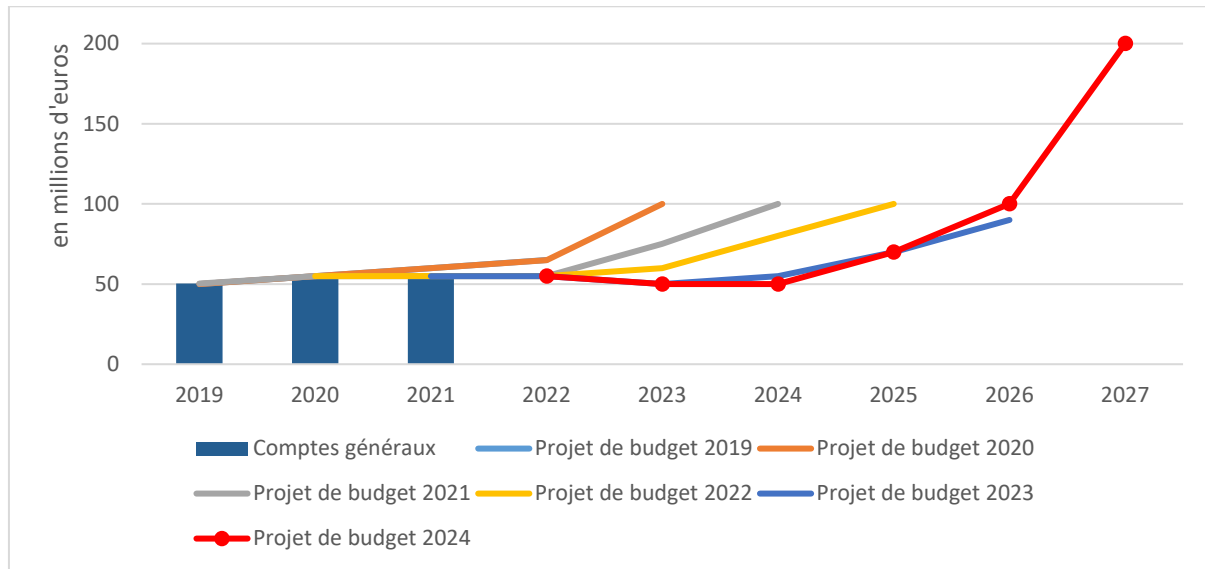
Du fait de prévisions de dépenses bien plus ambitieuses que celles constatées dans la réalité, les avoirs du fonds en question n'ont jamais suivi la trajectoire prévue, à savoir celle qui aurait mené à dépenser tous les avoirs disponibles. Selon les données du projet de loi de programmation pluriannuelle 2024-2027, le fonds devrait disposer à l'heure actuelle d'avoirs de l'ordre de 200 millions d'euros.

Graphique 39 : Évolution des avoirs dont dispose le fonds pour le financement des infrastructures hospitalières ; Sources : Comptes généraux 2015-2021, Projets de budget 2018-2024



Et si, en 2026 et 2027, le fonds devrait encore disposer d'environ 75 millions d'euros malgré la hausse conséquente des dépenses envisagées, cela s'explique par une alimentation budgétaire qui devrait augmenter de façon exponentielle au cours des quelques années à venir : de 50 millions en 2024, puis 75 millions en 2025, 100 millions en 2026, et finalement 200 millions d'euros en 2027, soit une multiplication par 4 en autant d'années.

Graphique 40 : Évolution de l'alimentation du fonds pour le financement des infrastructures hospitalières ; Sources : Comptes généraux 2015-2021, Projets de budget 2018-2024



Il convient par ailleurs de noter que, outre l'alimentation du fonds pour le financement des infrastructures hospitalières, le ministère de la santé participe aussi aux investissements visés par les articles 15, point 1 et art. 18 (2) de la loi du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière²⁵. Après avoir atteint 7,5 millions en 2023, ces cofinancements devraient passer de l'ordre de 5 millions d'euros en 2024 et en 2025 à 3 millions d'euros en 2026 et en 2027.

²⁵ Il s'agit d'équipements et d'appareils énumérés à l'annexe 3 de la loi, par exemple des équipements de coronarographie par cathétérisme, de dispositifs de radiothérapie ou encore d'équipements servant à la fécondation in-vitro. Pour chacun des équipements, la loi limite le nombre maximal autorisé.

4. Le logement

4.1. Le déséquilibre croissant entre parc résidentiel existant et nombre de ménages

L'urgente crise du logement qui menace actuellement la cohésion sociale au Luxembourg est le résultat d'une panoplie de dysfonctionnements du marché qui doivent tous être identifiés, appréhendés et contrecarrés par les responsables politiques afin de garantir une lutte durable et soutenable contre la crise de ce droit fondamental qu'est l'accès au logement.

Le cadre fiscal extrêmement favorable – amortissement accéléré, déductibilité intégrale des intérêts, etc. – qui régnait pendant presque deux décennies, la politique monétaire historiquement accommodante des dernières années ainsi que la forte croissance démographique ont provoqué une envolée historique et fortement regrettable des prix immobiliers sur la dernière décennie, décade durant laquelle les prix du foncier constructible et de l'immobilier résidentiel ont carrément doublé et évolué à un rythme nettement plus dynamique que les revenus des ménages.

Cependant, en dépit de cet essor du marché immobilier et du succès de l'investissement dans la pierre, le Luxembourg n'a jamais atteint une croissance suffisamment dynamique de l'offre (la production) pour absorber la croissance démographique du pays.

En effet, tout au contraire, on a constaté que l'offre est relativement peu élastique ; tandis que le nombre de logements achevés par an est resté relativement stable, le nombre de nouveaux ménages a fortement augmenté sur ladite période et le déséquilibre entre offre et demande n'a cessé de gagner en amplitude.

Graphique 41 : Logements achevés et nouveaux ménages de 1986 à 2019



Données : STATEC ; Graphique : Observatoire de l'habitat.

Pire encore, l'envolée récente des prix de la construction et la hausse abrupte et importante des taux d'intérêt ont fait exploser le coût de financement de projets immobiliers au Luxembourg et de plus en plus de ménages sont aujourd'hui exclus du marché et rencontrent des problèmes à se loger.

En somme, les prix immobiliers élevés, le resserrement de la politique monétaire européenne, ainsi que la hausse conséquente des prix de la construction ont provoqué **un repli important de l'investissement privé (propriétaires-occupants et investisseurs) dans l'immobilier résidentiel**, suivi d'une chute abrupte de l'activité dans les secteurs de la construction et de l'artisanat, **ralentissement conjoncturel qui risque d'accentuer le déséquilibre persistant entre offre et demande.**

Les données les plus récentes sur l'évolution du marché témoignent²⁶ du recul important de l'activité dans le secteur de la construction et **c'est notamment du côté des ventes d'appartements en construction (VEFA) que la baisse a été la plus prononcée** : le nombre de VEFA a baissé de 2.107 en 2019 à 1.169 en 2022, puis à 245 pendant les premiers 3 trimestres 2023.

Tableau 2 : Décomposition des ventes d'appartements (issues des actes notariés) entre 2017 et 2023

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023**
Nombre de ventes d'appartements existants	3 304	3 491	3 096	3 060	3 431	3 106	1 547
<i>en % du total des ventes</i>	64,8%	65,8%	59,5%	59,9%	72,1%	72,7%	86,3%
Nombre de ventes d'appartements en construction (VEFA)	1 794	1 815	2 107	2 045	1 325	1 169	245
<i>en % du total des ventes</i>	35,2%	34,2%	40,5%	40,1%	27,9%	27,3%	13,7%
dont VEFA pour propriétaires-occupants (TVA de 3%)	1 126	1 210	1 220	1 212	823	712	129
<i>en % du total des Ventes en Etat Futur d'Achèvement (VEFA)</i>	62,8%	66,7%	57,9%	59,3%	62,1%	60,9%	52,7%
dont VEFA pour investissement (TVA de 17%)	668	605	887	833	502	457	116
<i>en % du total des Ventes en Etat Futur d'Achèvement (VEFA)</i>	37,2%	33,3%	42,1%	40,7%	37,9%	39,1%	47,3%
Nombre TOTAL de ventes d'appartements (après sélection, rejets et traitements)	5 098	5 306	5 203	5 105	4 756	4 275	1 792

Source : Publicité Foncière ; Calcul : STATEC – Observatoire de l'habitat.

** Pour l'année 2023, il ne s'agit que de la période du 1^{er} janvier au 30 septembre 2023.

Au vu des tendances démographiques sur lesquelles se basent les auteurs du projet de budget 2024, il appert que ce déséquilibre dangereux entre le nombre de logements achevés par an et le nombre de nouveaux ménages persistera, respectivement gagnera davantage en amplitude. Selon le STATEC, « la population continuerait d'augmenter, à légèrement moins de 2% par an, sous l'influence des migrations nettes positives » et elle atteindrait ainsi en 2027 près de 725.000 personnes.²⁷

²⁶ Note : en réponse à la question parlementaire n° 202 du 19 janvier 2024 de la Députée Liz Braz, le ministre des Finances, Gilles Roth, et le ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire, Claude Meisch, ont livré des données concernant le nombre de transactions VEFA ainsi que la répartition entre propriétaires-occupants et investisseurs parmi les acquéreurs d'appartements en construction.

²⁷ Ministère des Finances, "Projet de Budget 2024," Pub. L. No. 8383 (2024), 12 et 14.

Tableau 3 : La croissance démographique projetée (2022-2027)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Population totale (1000 pers.)	660,8	672,2	684,3	697,5	711,2	724,7
Idem, évolution en %	2,4	1,7	1,8	1,9	2	1,9

Source : projet de budget 2024²⁸.

Notons toutefois que plusieurs éléments pourraient soutenir une stabilisation, voire une relance du secteur immobilier en 2024 : le ralentissement de l'inflation, la stabilisation des prix de construction, une baisse de plus en plus probable des taux directeurs dès la 2^{ème} moitié de 2024, une hausse de la rentabilité de l'investissement dans l'immobilier locatif en raison de la hausse des loyers et la stabilisation de l'évolution des prix des VEFA, la forte demande résultant de la croissance démographique continue, etc.

En effet, dans le cadre du « Flash conjoncture » de février 2024, le STATEC a évoqué plusieurs évolutions positives en relation avec le marché des crédits immobiliers au Luxembourg « *En revanche les prêts octroyés pour des immeubles résidentiels et des améliorations de logements existants repartent à la hausse au 4e trimestre (resp. +25% et +40% sur un trimestre) retrouvant leur niveau d'il y a un an. Les crédits accordés aux promoteurs progressent également (+27% sur un trimestre, +24% sur un an).* »²⁹

En sus, le STATEC projette une amélioration des perspectives liées, entre autres, à une baisse potentielle des taux d'intérêt :

« **Les perspectives semblent néanmoins s'améliorer.** Selon l'enquête sur la distribution du crédit bancaire au Luxembourg, les sept grandes banques interrogées ont en moyenne indiqué qu'elles ont refusé moins de crédits et qu'elles ne durciraient pas davantage les critères d'octroi de crédits immobiliers au cours des prochains mois. **Elles anticipent une remontée de la demande de crédits immobiliers dès ce 1er trimestre 2024** alors que celle de crédits à la consommation demeurerait inchangée. **Les taux devraient être plus ou moins stables sur la première moitié de l'année puis commencer à diminuer avec la réduction des taux directeurs attendue.** »³⁰

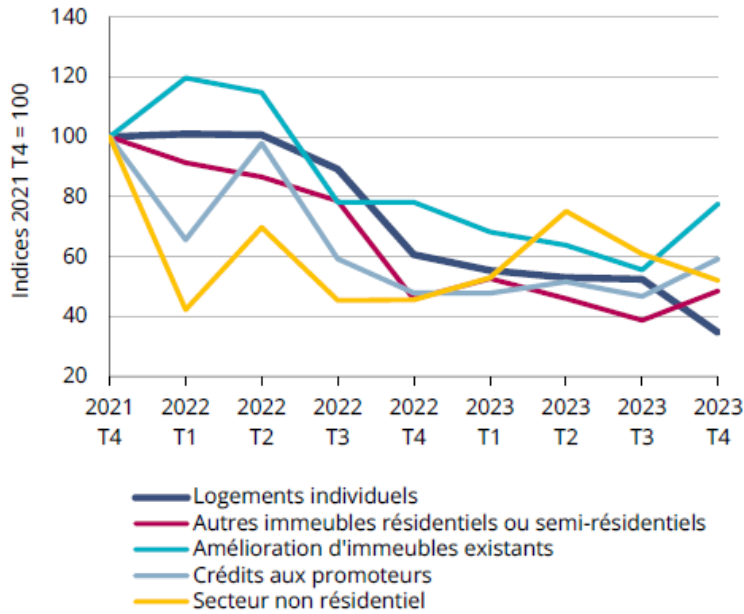
²⁸ Ministère des Finances, 12.

²⁹ STATEC, "Deux Années Difficiles Pour La Zone Euro," Conjoncture Flash (Luxembourg, 2024), 2.

³⁰ STATEC, 2.

Graphique 42 : Nouveaux crédits immobiliers au Luxembourg

NOUVEAUX CRÉDITS IMMOBILIERS AU LUXEMBOURG



Source: BCL (données désaisonnalisées)

De manière similaire, les auteurs du budget 2024 soulignent que l'institut Oxford Economics « **prévoit une première baisse des taux, en zone euro, vers la fin du premier semestre 2024, ce qui amènerait le taux à trois mois à 3,3%, en moyenne annuelle, en 2024. L'impact du desserrement monétaire se ferait davantage sentir en 2025, avec un taux à court terme tombant alors au-dessous de 3%. »**³¹

4.2. Le « paquet logement »

Concernant les orientations pluriannuelles de la politique budgétaire, les auteurs soulignent que le Gouvernement précise, dans son accord de coalition, la nécessité de créer « *un cadre favorable à une construction de logements mieux adaptée à la demande* ». ³²

En date du 8 février 2024, le gouvernement (respectivement le ministre des Finances, Gilles Roth, et le ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire, Claude Meisch) a déposé le « paquet logement », dont notamment une série d'avantages fiscaux censés stimuler le marché de la construction de logements en 2024.

³¹ Ministère des Finances, Projet de Budget 2024, 13.

³² Ministère des Finances, "Projet de Loi Relative à La Programmation Financière Pluriannuelle Pour La Période 2023-2027," Pub. L. No. 8384 (2024), 8.

Concernant les coûts du paquet logement, les auteurs du budget 2024 projettent le déchet fiscal suivant :

Tableau 4 : Le déchet fiscal estimé du "paquet logement" présenté en février 2024

(en millions d'euros)				
Paquet Logement	2024	2025	2026	2027
Augmentation du crédit d'impôt « Bëllegen Akt » de 30.000 à 40.000 euros				
Nouveau crédit d'impôt « Bëllegen Akt » pour l'investissement dans le logement locatif (20.000 euros par personne, 40.000 euros pour un couple)	-40	0	0	0
Augmentation du taux et de la durée de l'amortissement accéléré des logements construits en vue de leur location et actés en 2024	0	-1	-3	-5
Augmentation d'un tiers du plafond déductible des intérêts débiteurs	0	-45	-45	-45
Augmentation de l'exemption des revenus nets provenant de la gestion locative sociale	0	-0,5	-0,5	-0,5
Introduction d'une exemption partielle des primes versées par les entreprises à des fins de location d'un logement	-15	-30	-30	-30
Immunsation des plus-values immobilières transférées sur des logements utilisés pour la gestion locative sociale ou sur des logements appartenant à la classe de performance énergétique A+	0	0	-3	-2
Extension du régime de l'exemption d'impôt sur les plus-values au Fonds du logement	0	0	-3	-5

Source : De Budget³³.

S'il s'agit bien évidemment d'une première estimation du déchet fiscal qui est, pour le moment, difficile à évaluer vu qu'il dépend in fine du nombre de personnes ayant fait recours respectivement profité des différentes mesures (du « succès » du paquet), notre Chambre tient tout de même à faire plusieurs remarques.

Notons tout d'abord que notre Chambre s'est positionnée en long et en large par rapport au « paquet logement » dans le cadre de notre avis y relatif).

En présumant la dégradation de la situation financière de L'Administration centrale telle que décrite par les auteurs du projet de budget, la CSL tient à souligner qu'il est plus que jamais d'une importance primordiale de garantir que les investissements et dépenses en matière de logement soient bien structurés et qu'il soit garanti/prouvé, sur base d'une évaluation coût-bénéfice, que les mesures sont efficaces en ce qui concerne la stimulation de l'activité du secteur de la construction respectivement la création de logements abordables.

En outre, notre Chambre est également d'avis que les mesures devraient être analysées en fonction de leurs effets redistributifs et qu'il faut éviter à introduire des instruments qui risquent de renforcer les inégalités patrimoniales respectivement à soutenir la concentration de plus en plus excessive du patrimoine immobilier dans les mains d'une couche sociale favorisée.

Cela dit, les auteurs du projet de budget soulignent eux-mêmes que le gouvernement « mènera une action concertée, responsable et immédiate, **visant à donner des impulsions ciblées pour soutenir les investissements, permettant ainsi d'augmenter l'offre de logements et de maintenir l'activité dans le secteur de la construction pour prévenir toute crise sociale dans ce domaine.** »³⁴

Le choc provoqué par la hausse des taux d'intérêt et le ralentissement conséquent de l'activité du secteur de la construction et du nombre de VEFA constitue à la fois un danger et une opportunité. Tandis que notre Chambre est tout à fait consciente du fait qu'il faut prendre des mesures pour éviter que le

³³ Ministère des Finances, Projet de Budget 2024, 18.

³⁴ Ministère des Finances, 18.

déséquilibre entre production en logements et croissance démographique s'exacerbe, nous refusons l'idée de stimuler la construction de logements en accordant des subventions exorbitantes aux investisseurs-bailleurs, approche qui risque, à moyen terme, de renforcer le déséquilibre entre multipropriétaires et locataires ainsi que, de manière plus générale, les inégalités patrimoniales. En effet, il est inacceptable que le subventionnement étatique de l'investissement dans le locatif (majoritairement au profit des acteurs aisés) soit plus conséquent que le soutien étatique accessible aux primo-acquéreurs respectivement aux locataires !

Au vu du repli des investisseurs, nous sommes d'avis que l'Etat devrait plutôt profiter de l'occasion pour tout d'abord élargir le parc immobilier public respectivement la réserve foncière en main publique.

De plus, le contexte actuel constitue également une opportunité pour rendre le marché immobilier plus social et plus équilibré à travers l'introduction d'instruments pour soutenir les propriétaires-occupants, dont notamment les primo-acquéreurs, lors de l'acquisition d'une résidence principale ce qui permettrait à ces derniers de commencer à se constituer un patrimoine tout en réduisant le degré de concentration de la propriété immobilière dans les mains d'une couche sociale privilégiée.

En outre, nous tenons à souligner que les avantages fiscaux accessibles aux investisseurs risquent d'être partiellement, voire intégralement captés par les promoteurs à travers des hausses de prix. En effet, tandis que ces mesures seront relativement coûteuses pour la main publique, rien ne garantit qu'elles auront un quelconque effet positif sur le nombre de logements créés respectivement l'accès au logement abordable.³⁵

4.3. La progression des crédits budgétaires entre 2022 et 2027 du ministère du Logement

Le projet de Budget vise une hausse des crédits du département alloués à ce titre à près de 363,9 millions d'euros, ce qui correspond à une croissance de +28,6% en termes nominaux par rapport au budget voté 2023.

Tableau 5 : Budget du Ministère du Logement (2022-2027, en milliers d'euros)

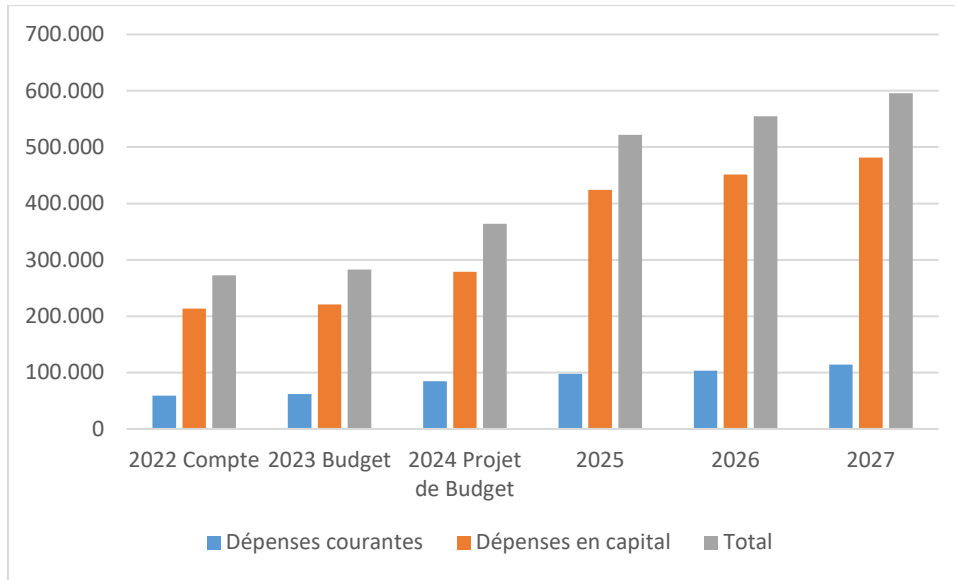
	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Dépenses courantes	58.874	62.076	84.810	97.789	103.377	113.976
Dépenses en capital	213.563	220.819	279.069	423.969	451.268	481.668
Total	272.437	282.895	363.879	521.758	554.645	595.644

Note : Les chiffres de ce tableau sont exprimés en milliers d'euros ; Source : Pluriannuel³⁶.

³⁵ https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3758466

³⁶ Ministère des Finances, Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027, 270 et 371.

Graphique 43 : Les dépenses du Ministère du Logement (2022-2027, en milliers d'euros)



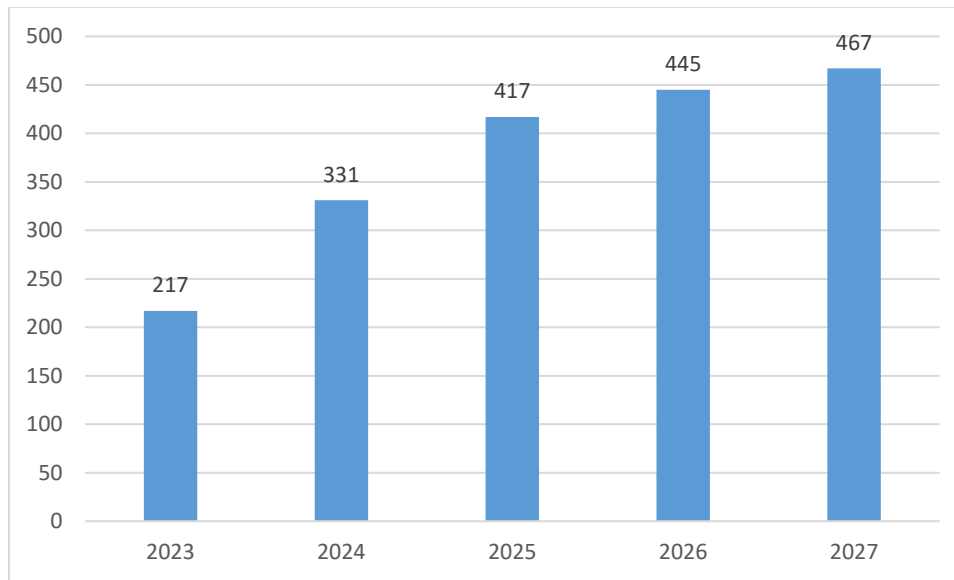
Note : Les chiffres de ce tableau sont exprimés en milliers d'euros ; Source : Pluriannuel³⁷.

En outre, les auteurs du Pluriannuel annoncent une hausse conséquente des investissements publics de l'Administration centrale en matière de logement qui passeront de 217 millions d'euros en 2023 à 467 millions d'euros en 2027, avec un total de 1.660 millions d'euros d'investissement sur la période 2024-2027, dont notamment les projets d'acquisition de VEFA, les participations étatiques au financement de projets réalisés par la SNHBM et le FDL, respectivement par les communes.

Ainsi, les investissements dans le logement augmentent non seulement en termes nominaux, mais également en rapport aux investissements totaux en progressant d'une quote-part de 6,5% en 2023 (217/3348) à 9% en 2024 (331/3348) respectivement à 11,7% en 2027 (467/4009).

³⁷ Ministère des Finances, 270 et 371.

Graphique 44 : Les investissements publics de l'Administration centrale (2023-2027, en millions d'euros)



Source : Pluriannuel³⁸.

Si nous saluons bien évidemment cette hausse des investissements dans ce domaine, évolution qui reflète l'urgence croissante de la crise du logement, nous tenons à souligner qu'il est généralement difficile à analyser les dépenses annoncées vu que les auteurs ne précisent pas les différents postes qui sont pris en compte lors du calcul du niveau des dépenses et étant donné que le niveau des dépenses semble parfois être incohérent en comparaison avec, par exemple, le niveau des dépenses prévues du Fonds spécial pour le logement abordable telles que décrites aux pages 489-491 du Pluriannuel (ci-dessous).

En outre, nous regrettons de constater que les investissements de l'Administration centrale dans le domaine du logement n'augmentent que minimalement par la suite (en termes nominaux et notamment en termes réels) et nous demandons, vu l'urgence de la crise, un engagement plus ambitieux dans ce domaine.

4.4. Les dépenses pour aides individuelles au logement

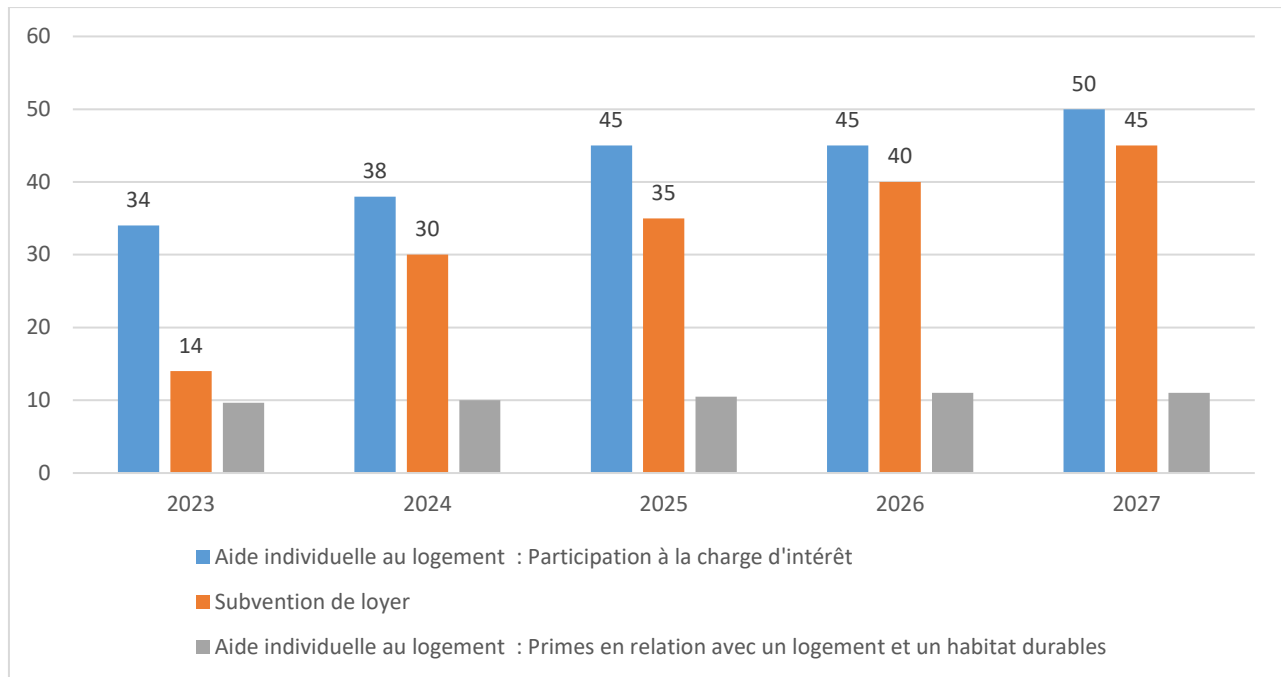
Vu les nombreuses modifications apportées récemment au régime des aides individuelles au logement (loi du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement : réforme des critères d'éligibilité et hausse des montants, majoration annoncée dans le « paquet logement »), l'enveloppe budgétaire globale dédiée aux aides individuelles devra progressivement augmenter jusqu'en 2027.

Selon les auteurs, « les crédits budgétaires nécessaires à l'allocation des aides individuelles au logement progressent de +20,5 millions d'euros (+35%) par rapport à 2023 et se chiffrent à 78,6 millions d'euros. Par la suite, ce budget poursuivra sa croissance annuelle pour atteindre 108,5 millions d'euros en 2027 (soit +87% par rapport à 2023). »³⁹

³⁸ Ministère des Finances, 52.

³⁹ Ministère des Finances, Projet de Budget 2024, 101-2.

Graphique 45 : Dépenses (aides individuelles) du Ministère du Logement (en millions d'euros)



Source : Pluriannuel⁴⁰.

Selon l'évolution des dépenses du ministère du Logement projetée dans le Pluriannuel, c'est notamment au niveau des dépenses courantes liées aux participations à la charge d'intérêt et de la subvention de loyer que la hausse en valeur absolue sera la plus prononcée : les dépenses liées aux participations à la charge d'intérêt passeront de 34 millions d'euros en 2023 à 50 millions d'euros en 2027 (+47%), celles liées à la subvention de loyer de 14 millions d'euros en 2023 à 45 millions d'euros en 2027 (+221%)

Si notre Chambre salue les hausses subséquentes et conséquentes qui ont été apportées au régime de la subvention de loyer, elle tient à souligner qu'il ne s'agit pas d'une solution soutenable et que l'impact social est discutable étant donné qu'une partie de la hausse sera immédiatement captée par les propriétaires-bailleurs à travers de augmentations de loyer en ligne avec l'évolution des montants de la subvention de loyer (le phénomène est bien connu).

Tandis qu'il s'agit donc d'une mesure inévitable dans le contexte actuel, nous tenons une fois de plus à souligner qu'une solution soutenable concernant la hausse continue du taux d'effort des locataires nécessite une réforme ambitieuse de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation, réforme qui devrait notamment viser un réalignement des plafonds de loyer à l'évolution du pouvoir d'achat des locataires (nous y reviendrons en détail dans les chapitres suivants).

⁴⁰ Ministère des Finances, Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027, 268-70 et 370.

4.5. Le Fonds spécial pour le logement abordable

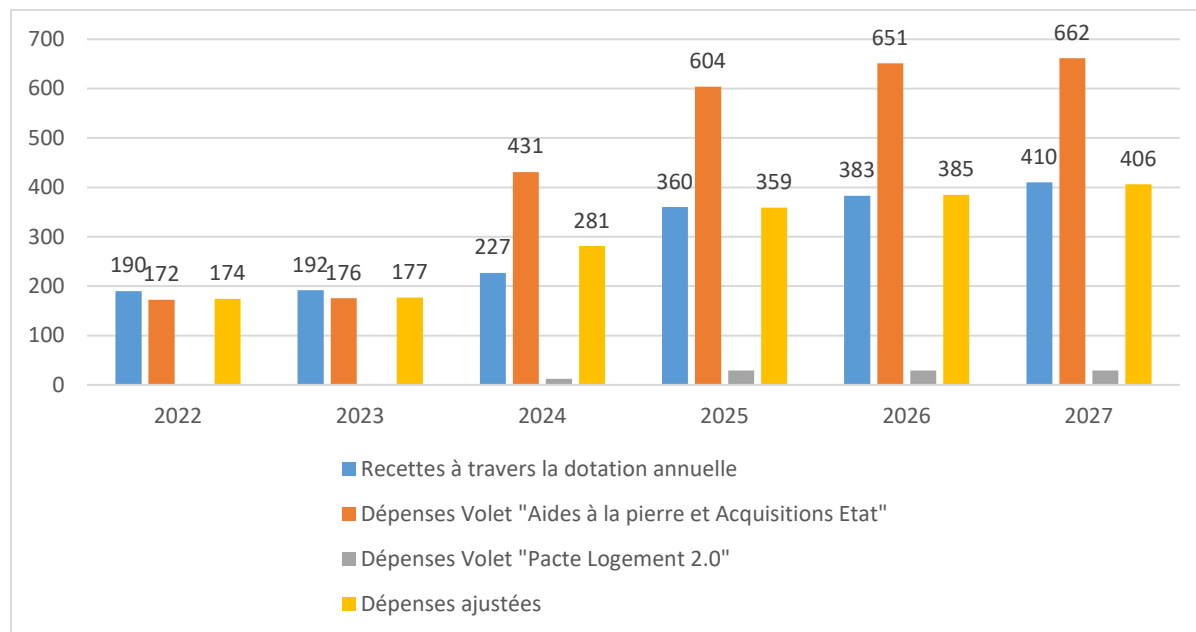
Le Fonds spécial pour le logement abordable a été créé en 2020 et a pour objectif de contribuer à l'augmentation de l'offre de logements abordables en permettant la participation financière à :

- des projets de réalisation abordables au sens de la loi du 7 août 2023 sur le logement abordable ;
- la constitution par l'État d'une réserve foncière à des fins de développement de logement ;
- la revalorisation, l'assainissement et la viabilisation d'anciens sites industriels en vue de la création de logements ;
- l'amélioration de la qualité du logement et de l'habitat afin de répondre aux objectifs de développement durable ;
- des projets de logement déclarés d'intérêt général par le gouvernement.

Le Fonds contribue également financièrement à l'atteinte des objectifs du Pacte logement 2.0 par les communes.

Tout d'abord, nous constatons une augmentation considérable de la dotation annuelle du Fonds spécial pour le logement abordable qui passera de 192 millions en 2023 à 227 millions d'euros en 2024. De plus, la dotation du Fonds spécial devrait poursuivre sa croissance dans les prochaines années. En effet, pour 2027, celle-ci augmenterait prévisiblement de près de 218 millions d'euros par rapport au budget voté 2023 jusqu'à 410 millions d'euros (soit +53%), progression qui est, selon les auteurs, « le reflet d'une augmentation substantielle des investissements attendus au niveau du fonds spécial grâce au développement des nombreux projets de logements abordables initiés par les promoteurs sociaux, à la politique volontariste d'acquisition de projets de logements VEFA par l'État et à l'implémentation progressive du nouveau Pacte logement par les communes. »⁴¹

Graphique 46 : Budget du Fonds spécial pour le logement abordable (2022-2027, en millions d'euros)



⁴¹ Ministère des Finances, Projet de Budget 2024, 101.

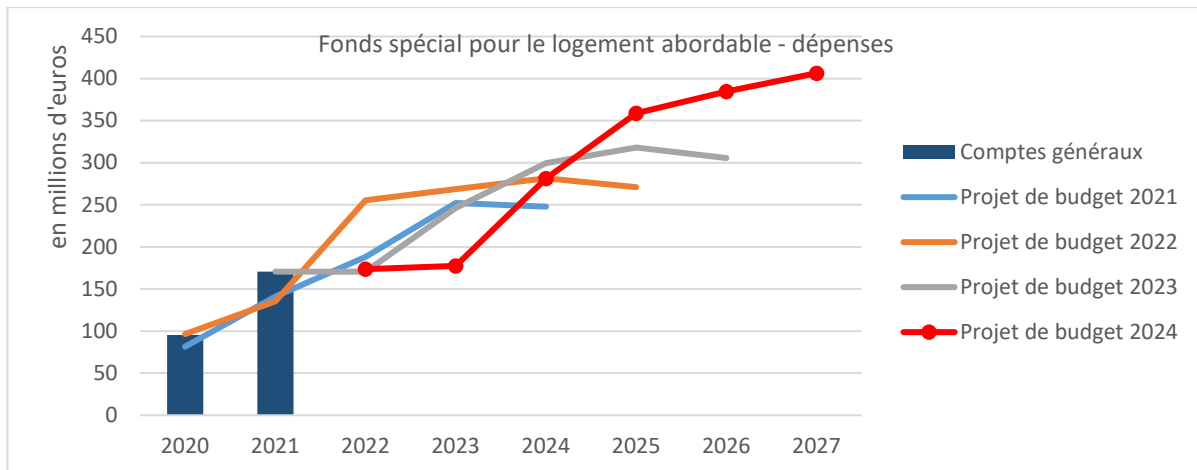
Source : Pluriannuel⁴².

En ce qui concerne le volet dépenses, nous constatons une divergence importante entre l'évolution des dépenses non-ajustées et des dépenses ajustées. En effet, les **auteurs ont appliqué une décote importante sur les dépenses prévisionnelles afin de tenir compte des aléas de chantier ou d'éventuels retards dans l'avancement des projets de logements abordables.**

Par conséquent, tandis que les dépenses non-ajustées devraient augmenter considérablement de 177 millions d'euros en 2023 à 443 millions en 2024, puis jusqu'à 691 millions d'euros en 2027, les dépenses ajustées seront, selon les projections, nettement moins ambitieuses avec seulement 281 millions d'euros en 2024 respectivement 406 millions d'euros en 2027.

De manière générale, après une phase de montée en puissance du fonds au cours des années 2020 et 2021 avec des dépenses de 95 puis 170 millions d'euros, force est de constater que les investissements effectués par ce biais sont restés bien en deçà des prévisions au cours des années 2022 et 2023. Sur ces deux années, les dépenses effectivement effectuées selon le projet de loi de programmation pluriannuelle 2024-2027 s'élèvent à 351 millions d'euros alors même que les programmations pluriannuelles précédentes tablaient (en moyenne) sur un peu plus de 450 millions d'euros de dépenses.

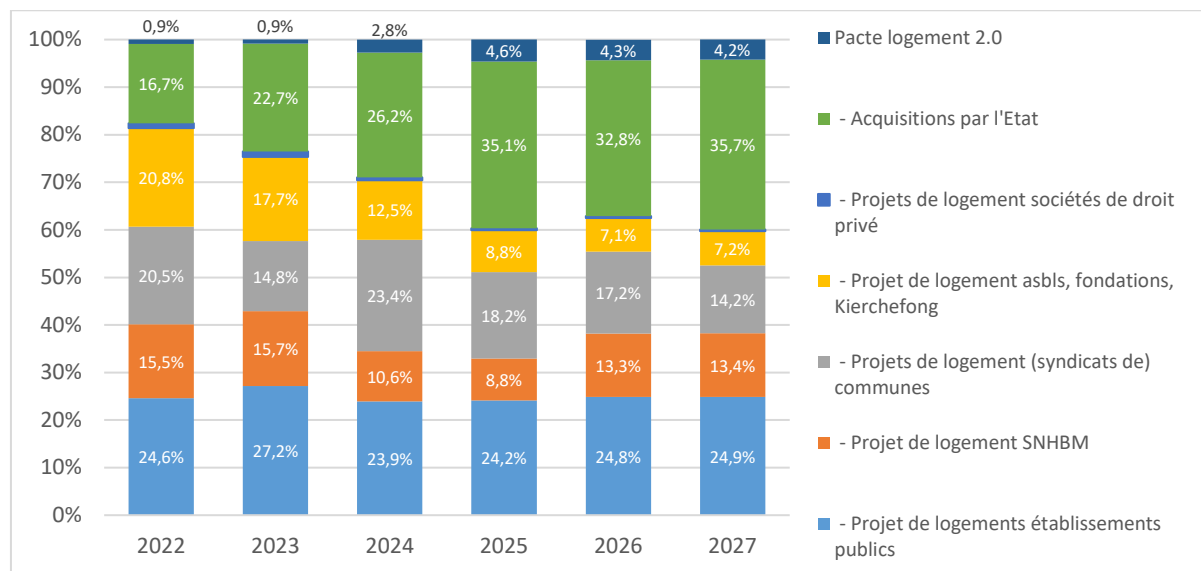
Graphique 47 : Évolution des dépenses du fonds spécial pour le logement abordable ; Sources : Comptes généraux 2020-2021, Projets de loi de programmation pluriannuelle 2020-2024 à 2024-2027



Si l'on détaille les dépenses du fonds envisagées par l'actuel projet de loi de programmation pluriannuelle, on constate qu'environ un quart du total est consacré à des projets immobiliers menés par des établissements publics (Fonds du logement). En ce qui concerne le financement de projets menés par d'autres acteurs publics ou sans but lucratif (SNHBM, fondations et Asbl, communes) la part des dépenses diminue au fil des ans : d'environ 55% en 2022 à 34% en 2027.

⁴² Ministère des Finances, Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027, 489-91.

Graphique 48 : Évolution détaillée des dépenses du fonds spécial pour le logement abordable ; Source : projet de loi de programmation pluriannuelle pour les années 2024 à 2027



Cependant, cet apparent étiolement s’explique par la forte progression des dépenses prévues, en montant absolu, la participation financière à des projets immobiliers de la SNHBM, des fondations et Asbl et des communes passe progressivement de 98 millions d’euros en 2022 à 241 millions d’euros en 2027, avec un pic de 256 millions d’euros en 2026.

Pour ce qui est du financement de projets menés par des sociétés privées, les participations financières du fonds spécial représentent, selon les années, entre 0,3% et 1% de ses dépenses, soit entre 1,6 et 2,6 millions d’euros.

Finalement, le poste de dépenses qui est voué à prendre le dessus est celui qui est dédié aux acquisitions directes par l’État d’immeubles d’habitation : celui-ci sera, selon les prévisions, multiplié par 10 entre 2022 (29 millions d’euros et 17% des dépenses) et 2027 (247 millions d’euros et 36% des dépenses).

Cependant, pour ce poste de dépenses, le projet de loi de programmation pluriannuelle n’offre aucune visibilité sur les acteurs auprès desquels l’État pense se porter acquéreur d’ensemble d’habitations alors même que ces informations sont fournies pour les principaux projets appartenant aux autres catégories (établissement publics, SNHBM, communes, fondations et Asbl).

Si cette situation peut en partie s’expliquer par le fait qu’il s’agit au stade actuel surtout de décisions de principe, il nous semble indispensable que ces dépenses soient faites de la manière plus transparente possible.

Afin de relancer l’activité dans les secteurs de la construction et de l’artisanat tout en élargissant le parc en logements publics abordables, le gouvernement a récemment annoncé un programme d’acquisition de projets en VEFA qui devra se faire à travers la dotation annuelle du Fonds spécial pour le logement abordable.

À ce jour, l’Etat s’est déjà engagé à faire l’acquisition de 170 unités de logements pour environ 110 millions d’euros.

En outre, dans le cadre du « paquet logement » présenté en février 2024, le gouvernement a annoncé une enveloppe financière pluriannuelle (2027-2027) de 480 millions d’euros. Les auteurs du Pluriannuel

prévoient des dépenses liées à ce programme à hauteur de 12 (2024), 60 (2025), 60 (2026) et 60 (2027) millions d'euros.⁴³

La Chambre des salariés salue évidemment le programme d'acquisition annoncé par le gouvernement vu que nous sommes convaincus que la constitution d'un parc immobilier public constitue une condition sine qua non d'une lutte soutenable contre la crise du logement.

Dans ce contexte, nous tenons à souligner que notre Chambre est d'avis que la promotion du logement abordable public devrait se faire davantage à travers la location abordable qu'à travers la vente subventionnée. Par conséquent, nous proposons que les logements acquis à travers ce programme soient dédiés prioritairement à la location abordable et intégrés de manière durable dans le parc locatif public.

4.6. Les réformes structurelles qui sont incontournables afin de stimuler le rythme de croissance du parc immobilier résidentiel

Les auteurs du budget 2024 soulignent que, « *le Gouvernement reconnaît que l'offre de logements est un élément essentiel dans la lutte contre la pauvreté et s'engage à travailler avec des organisations de la société civile pour résoudre les problèmes de logement des personnes à faible revenu, des familles monoparentales, des sans-abris et des demandeurs d'asile, soulignant l'importance de la solidarité pour une cohésion sociale durable.* »⁴⁴

Au vu de l'élasticité limitée ayant marqué la production en logements durant une décennie marquée par un essor de l'investissement privé dans la pierre, il appert de manière évidente qu'il existe de nombreuses barrières structurelles qui limitent artificiellement la croissance potentielle du parc immobilier résidentiel et provoquent ainsi un profond dysfonctionnement du marché.

Cela dit, les mesures proposées dans le cadre du « paquet logement » ne sont, dans les meilleurs des cas, qu'une goutte dans l'océan et la CSL est convaincue qu'il faut viser des réformes structurelles largement plus ambitieuses et conséquentes afin de garantir une lutte durable et soutenable contre la crise du logement et le déséquilibre croissant entre production en logements et croissance démographique.

4.6.1. Réforme de l'impôt foncier et introduction d'un impôt sur les terrains à bâtir retenus et les logements non-occupés

La barrière structurelle primaire à une augmentation structurelle de la production en logements est l'accès difficile et très coûteux au foncier constructible, dont la quote-part dans le prix final du logement n'a cessé d'augmenter.

En effet, la structure oligopolistique de la détention du foncier constructible au Luxembourg est bien documentée (notamment dans le cadre des différentes publications de l'Observatoire de l'habitat quant à ce sujet). En outre, l'omniprésence de comportements spéculatifs de la part des grands propriétaires terriens et la rétention foncière pèsent lourd sur l'évolution du prix du foncier, ainsi que sur le volume et le prix de la production en logements.

Toutefois, le niveau de l'imposition récurrente de la propriété immobilière est actuellement dérisoire, incohérent et anachronique. En effet, notre Chambre revendique depuis longtemps que l'imposition des transactions immobilières (élevée en comparaison internationale) soit continuellement transférée vers

⁴³ Ministère des Finances, 24.

⁴⁴ Ministère des Finances, Projet de Budget 2024, 18.

l'imposition récurrente de la propriété immobilière (progressive par rapport au volume du patrimoine total détenu par un contribuable) qui est actuellement presque inexistante au Luxembourg. En effet, le niveau relativement élevé des droits perçus lors de transactions immobilières risque de décourager les transactions et une allocation optimale des ressources. Par conséquent, il serait tout à fait envisageable de transférer l'imposition graduellement vers l'imposition récurrente des biens immobiliers, par ailleurs moins volatile, ce qui pourrait potentiellement améliorer le fonctionnement du marché immobilier luxembourgeois.

Cela dit, nous demandons que le gouvernement propose dès que possible une réforme ambitieuse de l'impôt foncier (IFON) qui devrait constituer l'instrument primaire dans la lutte contre la concentration excessive de la propriété foncière et immobilière dans les mains de quelques investisseurs privilégiés tout en sanctionnant la rétention et spéculation foncière.

En effet, l'IFON devrait être transformé en impôt progressif sur le patrimoine foncier et immobilier des contribuables afin de limiter les appétits commerciaux ou spéculatifs tout en favorisant une fluidification du marché immobilier en perspective d'un rééquilibrage espéré. Dans le cadre d'une réforme future, il faut absolument éviter de pénaliser le contribuable propriétaire d'un logement servant d'habitation personnelle. À titre d'exemple, nous proposons un modèle qui transformerait l'IFON en impôt progressif sur le patrimoine immobilier, qui prendrait en compte la valeur agrégée du patrimoine immobilier de chaque individu et qui prévoirait des taux d'imposition fortement majorés pour des logements et terrains intentionnellement retenus hors du marché.

En sus, au vu de la structure oligopolistique du marché du foncier constructible, la rétention de terrains ainsi que les nombreux logements vacants, il est indispensable d'introduire une taxe progressive sur la spéculation foncière et sur la rétention de logements.

Le projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier (IFON), l'impôt à la mobilisation de terrains (IMOB) et l'impôt sur la non-occupation de logements (INOL) propose plusieurs modifications importantes.

Le nouveau modèle de l'IFON se base sur un système d'évaluation foncière automatisée qui est censé établir une valeur de base reflétant la valeur foncière de chaque parcelle et prévoit un abattement au profit des contribuables qui résident dans leur propre logement. Cependant, le dispositif ne prévoit aucun élément progressif en fonction de la valeur immobilière totale détenue par un contribuable. Or, afin de transformer l'IFON en instrument de lutte contre la concentration excessive du patrimoine immobilier et foncier dans les mains d'une couche sociale privilégiée, il est indispensable de rajouter un élément progressif.

En même temps, la réforme prévoit également l'introduction de l'IMOB afin de lutter contre la rétention de terrains. Le projet vise une imposition du foncier constructible dont le niveau augmente progressivement avec la durée de rétention. Ce projet va sans doute dans la bonne direction. Cependant, il faut souligner que le degré de progressivité choisi est insuffisant au vu de l'urgence de la crise du logement qui nécessite une intervention immédiate et courageuse. En effet, afin de lutter de manière immédiate contre la rétention de terrains, il faudrait opter pour un degré de progressivité plus ambitieux.

Finalement, le projet de loi propose également l'introduction de l'INOL, un impôt annuel sur les logements vacants dont le niveau augmente progressivement avec la durée de non-occupation.

Au vu de l'urgence actuelle, il est incontournable d'introduire dès que possible une version ambitieuse des instruments précités.

4.6.2. Réforme du bail à loyer et introduction d'un plafonnement contraignant des loyers

Le gouvernement vise entre autres à « résoudre les problèmes de logement des personnes à faible revenu ». Si nous soutenons bien évidemment les efforts financiers croissants au niveau de l'investissement dans le parc immobilier public abordable qui constitue sans doute un des leviers centraux dans la lutte contre la crise du logement, nous tenons tout de même à souligner que le parc public se trouve actuellement au stade embryonnaire et que le développement d'un parc d'une certaine masse critique prendra évidemment des années, voire décennies.

Vu le sous-développement chronique du parc public abordable qui est d'une taille largement insuffisante pour couvrir tous les ménages à revenu faible (et moyen), il est indispensable d'introduire des mesures supplémentaires pour soulager les ménages vulnérables.

Les ménages à faible revenu sont actuellement largement surreprésentés parmi les locataires qui souffrent de la hausse conséquente et continue des loyers et du taux d'effort qu'ils doivent consacrer pour se loger. Afin de protéger ces locataires au moins jusqu'à ce que le parc public abordable ait atteint une certaine masse critique, un plafonnement légal contraignant des loyers est indispensable.

Cependant, le plafonnement légal actuellement en vigueur est fortement anachronique, incohérent et de facto inopérant. En effet, il s'avère que le plafonnement légal actuel des loyers n'est pas adapté à la réalité sociale et économique de notre époque et ne fournit pas la protection nécessaire.

Par conséquent, nous demandons l'introduction d'un plafonnement plus efficace qui réaligne l'évolution potentielle des loyers avec celle du pouvoir d'achat des ménages locataires tout en augmentant le degré de transparence entre locataire et propriétaire-bailleur en ce qui concerne le calcul et le respect du plafond légal. En effet, nous demandons l'introduction d'un registre national des loyers permettant l'enregistrement et le contrôle systématiques des loyers demandés.

Dans ce contexte, les loyers demandés pour les chambres meublées et studios, habités souvent par les personnes les plus vulnérables et pour lesquelles le prix par m² est souvent exorbitant et dans aucune relation avec le capital investi dans le logement, devraient faire l'objet d'une attention particulière.

En même temps, la réforme de la loi sur le bail à usage d'habitation devrait également introduire certaines autres mesures pour soulager les locataires. Ainsi, il faudrait également viser la réduction respectivement la redistribution de deux charges financières qui représentent souvent une barrière financière insurmontable pour certains locataires potentiels : le montant maximum de la garantie locative et les frais d'agence. En effet, il faudrait prévoir une baisse de la garantie locative maximale de 3 à 2 mois de loyer ainsi qu'une répartition à parts égales entre propriétaire et locataire des frais liés à l'intervention d'une agence immobilière lors de mise en location d'un logement.

5. La transition durable

Concernant les orientations pluriannuelles de la politique budgétaire, les auteurs soulignent que le gouvernement précise, dans son accord de coalition, la nécessité de **maintenir « les investissements publics à un niveau élevé afin de répondre aux défis actuels et futurs liés à l'évolution démographique et à la double transition durable et digitale »**.⁴⁵

En outre, les auteurs du projet de Budget 2024 soulignent l'importance d'une « **politique climatique et environnementale ambitieuse, pragmatique et socialement équitable** ». ⁴⁶

5.1. Une politique d'investissement ambitieuse ?

Le projet de budget 2024 prévoit une progression des dépenses totales du ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité de 515,5 millions à 547,4 millions d'euros (+ 6,2%).

Tableau 6 : Budget du ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité

	2022 Compte	2023 Budget	2024 Projet de budget
<i>Section 10.0 - Environnement. - Dépenses générales</i>	20 749 316	23 242 639	25 658 126
<i>Section 10.1 - Administration de l'environnement</i>	18 893 076	20 988 283	26 244 354
<i>Section 10.2 - Administration de la nature et des forêts</i>	48 326 407	50 803 337	57 638 447
<i>Section 10.3 - Administration de la gestion de l'eau</i>	21 618 287	26 219 054	25 812 859
<i>Total des dépenses courantes</i>	109 587 086	121 253 313	135 353 786
<i>Section 40.0 - Environnement. - Dépenses générales</i>	317 102 439	388 054 500	403 650 333
<i>Section 40.1 - Administration de l'environnement</i>	375 561	634 200	944 400
<i>Section 40.2 - Administration de la nature et des forêts</i>	5 162 823	3 859 000	4 931 000
<i>Section 40.3 - Administration de la gestion de l'eau</i>	1 216 140	1 662 950	2 524 750
<i>Total des dépenses en capital</i>	323 856 963	394 210 650	412 050 483
<i>Total général</i>	433 444 049	515 463 963	547 404 269

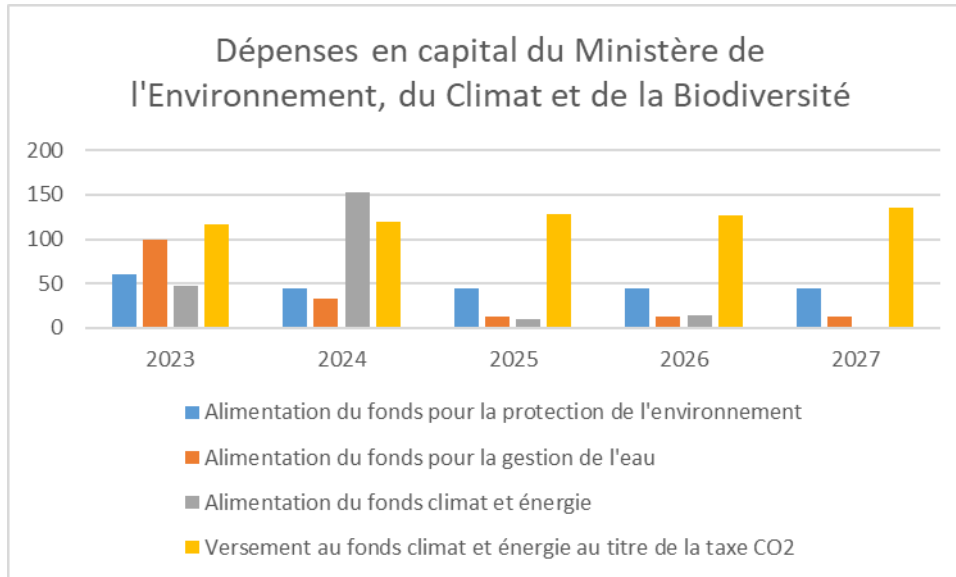
Note : Les chiffres de ce tableau sont exprimés en euros ; Source : projet de Budget.⁴⁷

⁴⁵ Ministère des Finances, Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027, 8.

⁴⁶ Ministère des Finances, Projet de Budget 2024, 36.

⁴⁷ Ministère des Finances, 82.

Graphique 49 : Dépenses en capital du ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité (en millions d'euros, 2023-2027)



Source : Pluriannuel⁴⁸.

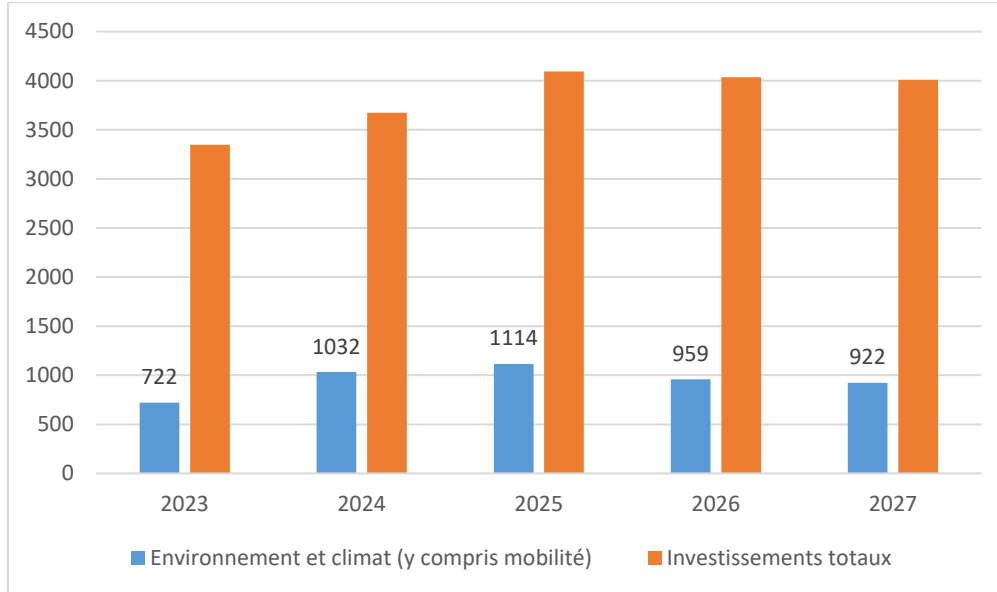
Les auteurs du Pluriannuel présentent un tableau avec une ventilation des investissements publics par domaine thématique au niveau de l'Administration centrale⁴⁹, selon lequel les investissements dans le domaine « Environnement et climat (y compris mobilité) » s'élèvent à « seulement » 1.032 millions d'euros en 2024, montant qui augmenterait jusqu'à 1.114 millions en 2025, et qui baisserait par la suite jusqu'à 922 millions en 2027. En effet, les investissements dans ce domaine baisseraient non seulement en valeur nominale dès 2026, mais également en relation aux investissements totaux. Notons de plus que ces montants ne prennent pas en compte d'éventuels délais ou décalages temporels dans l'exécution de projets et que les dépenses réellement effectuées seront avec forte probabilité encore moins ambitieuses !

Aux yeux de notre Chambre, une baisse des investissements publics dans le domaine précité est inacceptable au vu de l'urgence de la crise climatique et de l'obligation de réaliser en matière d'émissions de gaz à effet de serre une trajectoire baissière de plus en plus ambitieuse.

⁴⁸ Ministère des Finances, Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027, 356.

⁴⁹ Ministère des Finances, 52.

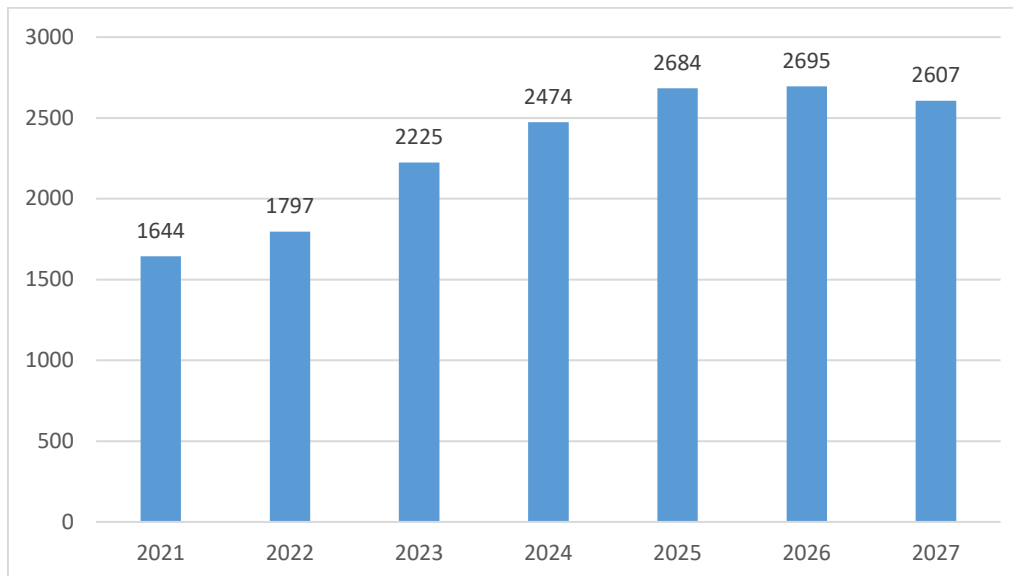
Graphique 50 : Investissements publics dans le domaine "Environnement et climat (y compris mobilité)" (2023-2027, en millions d'euros)



Source : Pluriannuel⁵⁰.

Concernant plus globalement les dépenses (investissements et dépenses courantes) dédiées à la mise en œuvre du Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC), le graphique suivant évoque une progression des dépenses de 2.225 en 2023 à 2.474 millions d'euros en 2024 (+11,2%), progression qui continuera jusqu'en 2026 avec 2.695 millions d'euros (+9% par rapport à 2024).

Graphique 51 : Dépenses liées au plan national énergie et climat



Note : Les données sont reprises d'un graphique présenté lors du dépôt du projet de budget.

⁵⁰ Ministère des Finances, 52.

Notre Chambre regrette de constater que la progression jusqu'en 2026 est relativement modeste et que les dépenses liées à la réalisation commencent, selon les projections, même à régresser dès 2026. Notons dans ce contexte que les investissements sont exprimés en termes nominaux et que l'évolution réelle (après prise en compte de l'inflation) des dépenses liées au PNEC est encore largement moins ambitieuse et déplorable.

Vu l'urgence de la crise climatique et environnementale et les retards que nous avons accumulés à plusieurs niveaux (décarbonisation, infrastructures, etc.), nous demandons que la trajectoire haussière des investissements verts soit poursuivie et qu'il soit évité à tout prix que la consolidation des finances publiques se fasse au détriment d'une accélération d'une transition verte ambitieuse et socialement équitable.

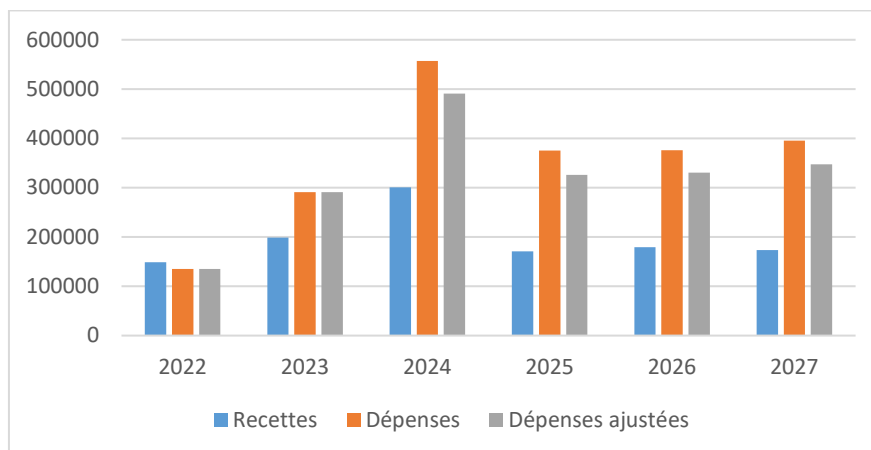
En sus, nous tenons à souligner qu'il est difficile, voire impossible d'appréhender exactement les différents postes et investissements que les auteurs considèrent comme faisant partie de la réalisation du PNEC (c'est d'ailleurs un problème récurrent que nous avons souligné à de nombreuses occasions dans le cadre de nos avis en relation aux projets de budget précédents). Or, afin de garantir l'acceptabilité sociale des différentes mesures et la participation active de la société aux efforts dans la lutte contre le changement climatique, il est indispensable de garantir un niveau élevé de clarté et de transparence en matière de dépenses d'investissements publics en matière de transition écologique.

Par conséquent, nous demandons des explications plus détaillées concernant l'évolution des dépenses liées au PNEC permettant une analyse concrète des différents projets/subventions/aides financés. Dans ce contexte, nous demandons que le projet de budget fournisse annuellement un tableau communiquant la composition exacte de cette somme globale en fonction des différentes dimensions des mesures prévues dans le PNEC ainsi qu'un inventaire exhaustif des différents postes de dépenses (avec leurs codes fonctionnels).

5.2. Le Fonds climat et énergie

Au vu du budget du Fonds climat et énergie, nous saluons la hausse considérable au niveau des dépenses entre 2023 et 2024 ; les dépenses ajustées augmentent de 291 millions d'euros à 491 millions d'euros (+69%).

Graphique 52 : Budget du Fonds climat et énergie (2022-2027, en milliers d'euros)



Source : Pluriannuel⁵¹.

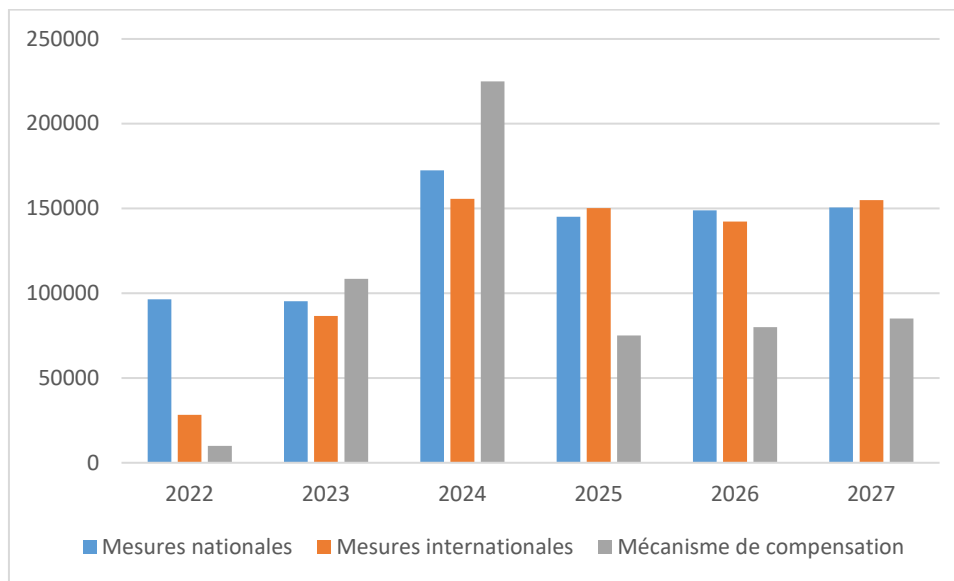
⁵¹ Ministère des Finances, 440-43.

Cependant, au vu du graphique ci-dessous, il appert que l'évolution des dépenses du Fonds climat et énergie est nettement plus nuancée.

En effet, tandis que les dépenses dédiées à des mesures nationales et internationales augmenteront en 2024, **nous constatons tout d'abord que la hausse conséquente et abrupte des dépenses résulte en première ligne de l'envolée des dépenses liées au mécanisme de compensation.** En effet, afin de limiter les hausses des prix d'électricité pour les clients résidentiels à partir du 1^{er} janvier 2023, le gouvernement a introduit, à la suite des négociations tripartite, une mesure permettant à stabiliser les prix à leur niveau de 2022. Cette stabilisation a été réalisée par l'introduction d'une contribution négative du mécanisme de compensation pour les clients finals qui a été financée à travers le Fonds climat et énergie **et qui ne reflète donc pas nécessairement un effort durable en matière de décarbonation.**

De plus, nous regrettons l'évolution peu ambitieuse des investissements au-delà de 2024. En effet, à part des dépenses liées au mécanisme de compensation qui devraient baisser à moyen terme, nous regrettons de constater que les dépenses pour mesures nationales et internationales stagnent, voire baissent dès 2025, une évolution qui est à nos yeux inacceptable au vu de l'urgence de la crise climatique et des défis importants qui persistent, notamment au niveau de la décarbonation du secteur du transport et du bâtiment résidentiel !

Graphique 53 : Les dépenses du Fonds climat et énergie (2022-2027, en milliers d'euros)



Source : Pluriannuel⁵².

En ce qui concerne les dépenses autres que celles liées au mécanisme de compensation, seulement la moitié est investie dans le cadre de mesures nationales (aides « Klimabonus », etc.), tandis que l'autre moitié est dédiée à des mesures internationales.

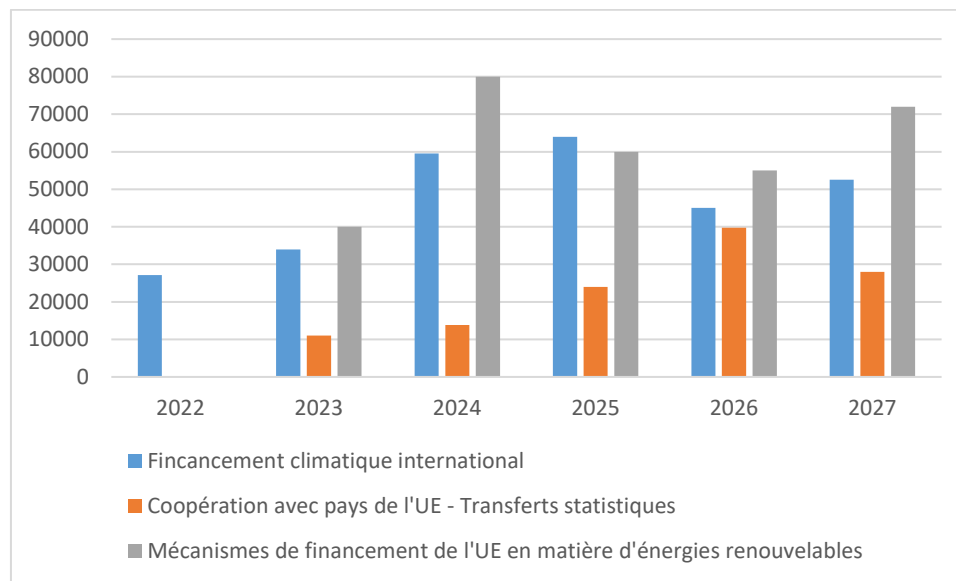
Parmi les mesures internationales, **nous saluons bien évidemment les investissements effectués dans le cadre de projets de coopération internationale en matière d'énergie renouvelable qui sont indispensables pour réaliser les objectifs écologiques nationaux**, étant donné que le potentiel national en matière de production d'énergie renouvelable est plutôt limité vu les caractéristiques du territoire national.

⁵² Ministère des Finances, 440-43.

Cependant, notre Chambre regrette que les dépenses liées à des transferts statistiques augmentent continuellement. En effet, la directive européenne sur l'énergie renouvelable (RED) permet aux Etats membres de l'Union européenne de transférer certains volumes d'énergie renouvelable d'un pays (ayant déjà dépassé ses objectifs nationaux) à l'autre dans le but de réaliser les objectifs nationaux en matière de décarbonation. À la suite d'accords de transferts statistiques, le Luxembourg dépense ainsi des sommes considérables afin de respecter ses objectifs (trajectoires) écologiques **de manière purement théorique sans que ces montants soient investis dans des projets ayant un effet baissier réel et durable sur les émissions en GES émises par le Luxembourg.**

Notre Chambre demande que le gouvernement prenne des mesures afin de limiter autant que possible les montants dépensés pour des transferts statistiques en investissant par exemple dans la production d'énergie verte au Luxembourg respectivement dans des projets de production d'énergie renouvelable à travers le mécanisme de financement de l'UE en matière d'énergies renouvelables.

Graphique 54 : Les mesures internationales (2022-2027, en milliers d'euros)



Source : Pluriannuel⁵³.

5.3. Pour une politique climatique socialement équitable

Notre Chambre tient une fois de plus à souligner que l'écologie et le social sont deux volets indissociables dans la lutte contre la crise climatique et que l'acceptabilité sociale des mesures est indispensable afin de garantir la cohésion sociale.

Vu que le premier semestre 2024 sera marqué notamment par la finalisation de la refonte du PNEC à la suite des recommandations de la Commission européenne, nous demandons que les auteurs responsables veillent à ce que l'équité sociale du PNEC reformé soit garantie.

Cela dit, les auteurs du projet de budget annoncent, pour 2024, une « réforme des régimes d'aides en matière de promotion des économies d'énergie et de l'utilisation des énergies renouvelables dans le

⁵³ Ministère des Finances, 440-43.

domaine de la mobilité douce et électrique (introduction **d'une différenciation sociale**) ainsi que du logement (*Klimabonus wunnen*) avec **l'élaboration du concept du tiers payant** »⁵⁴.

La CSL ne peut que souligner l'importance de l'introduction d'un mécanisme de préfinancement des aides « Klimabonus wunnen » afin de permettre notamment aux ménages moins aisés, pour lesquels le préfinancement des rénovations énergétiques peut représenter une barrière financière insurmontable (notamment dans le contexte actuel des taux d'intérêt élevés), **de financer l'assainissement énergétique de leur logement et de participer ainsi activement à la transition énergétique.**

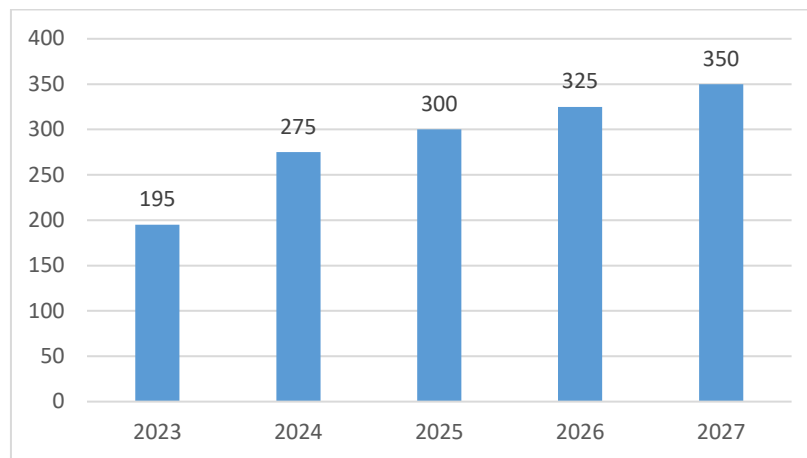
Dans ce même contexte, le régime des « prêts climatiques » devrait également jouer un rôle de plus en plus important. Dans le cadre dudit régime, les propriétaires d'un logement servant d'habitation principale et permanente peuvent bénéficier d'une subvention d'intérêt ainsi que d'une garantie étatique afin de financer une rénovation énergétique.

Nous tenons tout d'abord à souligner que le régime initialement introduit par le biais de la loi du 23 décembre 2016 a été abrogé récemment par la loi du 8 juin 2022 relative aux aides à des prêts climatiques, réforme ayant introduit, à nos yeux, certaines modifications discutables et regrettables, dont notamment la suppression du prêt climatique à taux zéro accessible aux ménages aux faibles revenus.

À l'époque, notre Chambre a souligné dans son avis que les modifications provoqueraient une baisse de la subvention en intérêts accessible aux ménages les plus modestes en comparaison au régime précédent qui était réglé par la loi du 23 décembre 2016 relative à un régime d'aides à des prêts climatiques.⁵⁵

Le graphique ci-dessous donne une impression de l'évolution des dépenses courantes du ministère du Logement concernant la subvention d'intérêt pour prêt climatique, **trajectoire haussière qui est bien évidemment à saluer mais qui semble fort décevante au vu de l'explosion des taux d'intérêt et des efforts croissants à entamer au niveau de la décarbonation du parc immobilier résidentiel.**

Graphique 55 : Les dépenses courantes du Ministère du Logement concernant la subvention d'intérêt pour prêt climatique (2023-2027, en milliers d'euros)



Source : Pluriannuel⁵⁶.

⁵⁴ Ministère des Finances, Projet de Budget 2024, 36.

⁵⁵ <https://www.csl.lu/app/uploads/2021/05/avis-33-2021-prets-climatiques.pdf>

⁵⁶ Ministère des Finances, Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027, 569.

Cela dit, la CSL tient à réitérer ses revendications avancées dans le cadre de l'avis précité et nous demandons une adaptation de la loi de 2022 qui est déjà aujourd'hui dépassée par la réalité de la politique monétaire.

Au vu de l'envolée récente des taux d'intérêt et des retards importants qui existent au niveau du remboursement des subventions étatiques (« Klimabonus Wunnen ») par le ministère responsable, il faudrait au moins intégralement subventionner les intérêts échus pendant cette phase d'attente et, de manière générale, augmenter le taux maximal de la subvention en intérêt (actuellement limité à 1,5%).

En outre, on devrait, de manière générale, réintroduire, voire élargir l'ancien régime du prêt climatique à taux zéro à travers, par exemple, une hausse du plafond du prêt à taux zéro de 50.000 euros à 100.000 euros.

6. Grande Région : un désengagement en catimini du Luxembourg ?

L'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement à la fin de l'année 2023 s'est accompagnée par une réorganisation des compétences ministérielles qui a fait que les compétences pour les questions ayant trait à la Grande Région passent du giron du ministère de la famille, de l'intégration et à la Grande Région dans celui du ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur.

Si cette évolution peut aboutir à une plus grande cohérence dans la politique de coopération transfrontalière de proximité par rapport aux enjeux européens et internationaux, la disparition du terme « Grande Région » dans l'intitulé du portefeuille ministériel laisse craindre un certain désinvestissement de la part du nouveau gouvernement dans un dossier qui reste primordial pour le pays. En effet, le dynamisme économique du Luxembourg est largement tributaire du nombre croissant de travailleurs frontaliers actifs sur le marché de l'emploi luxembourgeois et de l'attractivité de ce dernier.

Or, depuis quelques années, force est de constater que la situation des travailleurs frontaliers se dégrade à plusieurs égards, notamment en matière de mobilité et de fiscalité, et les autorités publiques de l'autre côté des frontières luxembourgeoises multiplient les alertes concernant le développement délétère de leur région en raison d'un Grand-Duché qui, à force de drainer la main-d'œuvre locale, sape de plus en plus l'activité économique et les ressources financières dont disposent les communes frontalières.

Si le Luxembourg propose, plutôt que de mettre en œuvre un système de rétrocession de la manne fiscale des frontaliers, de cofinancer des projets d'infrastructure dans les régions voisines, le programme de coalition 2023-2028 ne fait pas état de grandes ambitions en matière de coopération transfrontalière : « Afin de faire face aux enjeux majeurs découlant de l'interdépendance avec les pays voisins, et en particulier les régions frontalières, le Gouvernement adoptera une approche englobant aussi bien les relations bilatérales avec les autorités des pays limitrophes que les relations multilatérales dans le cadre des instances de la Grande Région. »

Dès lors, il n'est guère étonnant de ne pas retrouver dans le projet de budget pour 2024 des annonces de mesures ou projets en faveur des travailleurs frontaliers ou de leurs régions de résidence.

Pour l'heure, les seuls projets qui pourraient bénéficier, indirectement, les frontaliers sont l'élargissement à deux fois trois voies de l'autoroute A3⁵⁷ et la nouvelle ligne ferroviaire entre Bettembourg et Luxembourg-ville.

Dans le contexte de la mobilité individuelle par route, force est de constater que la France prévoit, dans le cadre du projet de l'A31bis, principal axe utilisé par les frontaliers français pour se rendre au Luxembourg, de créer un péage qui devrait compter par les plus chers du pays⁵⁸ (4€ pour 20 km). Ainsi, une fois le projet achevé, et en l'absence d'alternatives en transports publics transfrontaliers à capacité et fréquence adaptée, les communes frontalières, tant côté français que côté luxembourgeois, risquent de connaître un trafic accru pour lequel leurs infrastructures routières ne sont pas adaptées.

Dès lors, il est regrettable que le Luxembourg n'affiche pas clairement, tant dans le projet de budget que dans la loi de programmation pluriannuelle, une plus grande proactivité en la matière, notamment par le biais du développement, en coopération avec les régions partenaires, du réseau de transports publics transfrontaliers, que ce soit par autobus ou par voie ferrée, voire l'extension au-delà des

⁵⁷ A ce titre, il convient de rappeler que de nombreuses études montrent que l'élargissement ou la multiplication de routes ne réduisent guère les congestions routières puisqu'elles génèrent une demande induite. Voir par exemple

<https://theconversation.com/pourquoi-supprimer-des-autoroutes-peut-reduire-les-embouteillages-171562>

⁵⁸ <https://www.virgule.lu/granderegion/france/a31bis-avec-le-double-peage-le-troncon-thionville-luxembourg-serait-il-un-des-plus-chers-de-france/8814132.html>

frontières de la gratuité des transports publics. Il conviendrait que le Luxembourg fasse en sorte que le projet de RER métropolitain⁵⁹ soit développé et voie le jour le plus rapidement possible.

Par ailleurs, il serait opportun d'adopter bon nombre de « petites » mesures, pas forcément coûteuses ou complexes à mettre en œuvre, qui amélioreraient le quotidien des frontaliers et maintiendrait l'attractivité du Luxembourg en tant que lieu de travail.

Cela est par exemple le cas en matière de télétravail. En tant que travailleur frontalier, par rapport à un travailleur résident, les possibilités de recourir au télétravail à partir du pays de résidence est restreint par deux facteurs :

- Sécurité sociale : basculement sur la sécurité sociale du pays de résidence si au moins 25%, voire 50 % du temps de travail y est effectué⁶⁰
- Fiscalité : Imposition maintenue au Luxembourg si le seuil de 34 jours n'est pas dépassé pour Belgique, Allemagne et France.

De ce fait, les frontaliers peuvent moins recourir au télétravail que les travailleurs résidents. Ce phénomène est exacerbé par des zones d'ombre concernant l'application des règles : pour un travailleur frontalier à temps partiel, proratisé-t-on ou pas les seuils ? De façon plus générale, peut-on fractionner les seuils en heures ?

Toujours en matière de fiscalité des travailleurs frontaliers, il appert que la réglementation fiscale luxembourgeoise portant sur les revenus défavorise les salariés mariés non-résidents automatiquement considérés comme fiscalement célibataire. Afin d'être imposés en classe d'imposition 2 (imposition collective), par décision unilatérale des autorités luxembourgeoises, 90% de leurs revenus mondiaux doivent être imposables au Luxembourg (50 % des revenus professionnels du ménage pour les frontaliers belges) ; ceci peut constituer une condition très difficile à remplir, notamment pour les salariés ayant plusieurs employeurs ou qui travaillent régulièrement dans leur pays de résidence. Les retraités (ex-frontaliers) percevant des pensions de vieillesse payées par deux États différents risquent d'être également fortement concernés.

Au seuil de 90 % (50 %) est venu s'ajouter une alternative : l'accès à la classe 2 si le contribuable touche moins de 13.000 € de revenus de source non luxembourgeoise (revenu net étranger) ou si le nombre de jours prestés en dehors du territoire ne dépasse pas 50. Certains contribuables non-résidents risquent néanmoins d'être victimes d'une certaine perte de leur pouvoir d'achat.

En matière de droits politiques, les travailleurs frontaliers ne peuvent pas prétendre au congé spécial pour volontaires des services de secours lorsqu'ils sont volontaires de services de secours dans leur pays de résidence.

Ce congé vise à permettre aux pompiers volontaires, qui parallèlement exercent une activité professionnelle, d'être libérés de cette activité pour :

- suivre ou donner des cours en lien avec leur volontariat ;
- assurer l'encadrement ;
- participer à des missions humanitaires.

Le même constat a lieu à propos du congé politique, pour les frontaliers qui sont élus communaux dans leur pays de résidence. Ils ne peuvent pas bénéficier du congé politique qui permet de les libérer de quelques heures par semaine de leur activité professionnelle pour exercer leur mandat d'élu.

Par ailleurs, une convocation judiciaire en tant que juré peut également poser un problème en pratique.

⁵⁹ <https://www.sncf-reseau.com/fr/a/rer-metropolitains-quand-train-vient-decongestionner-villes>

⁶⁰ Framework Agreement on the application of Article 16 (1) of Regulation (EC) No. 883/2004 in cases of habitual cross-border telework mais don't les applications sont divergentes par les différents états

Théoriquement, un élu communal luxembourgeois qui travaille dans une entreprise établie à l'étranger pourrait demander un congé politique auprès de celle-ci, et son employeur serait remboursé par la commune concernée. Cette possibilité reste toutefois à la discrétion de l'employeur puisque la loi luxembourgeoise n'est pas opposable à une société non-luxembourgeoise.

De même, les élus frontaliers exerçant un mandat politique dans leur commune de résidence ne peuvent pas prétendre au congé politique et le faire valoir dans leur pays de résidence. En effet, en la teneur actuelle de la législation, un élu d'une commune d'un autre pays que le Luxembourg ne peut pas bénéficier du congé politique, même s'ils travaillent au Luxembourg.

Cela s'explique par le fait que l'entreprise luxembourgeoise ne peut pas demander un quelconque remboursement à la commune ou au ministère compétent du pays frontalier, à défaut d'accord entre les autorités compétentes des deux pays concernés.

Au même titre que le congé parental, le congé d'aidant ou congé force majeure, ces congés / dispense de travail devraient faire l'objet d'une harmonisation au niveau européen.

À défaut, il faudrait au moins conclure une convention entre le Luxembourg et ses pays voisins afin de permettre aux travailleurs frontaliers de bénéficier du même régime que les résidents.

7. Education et formation

Le budget pour l'exercice 2024 du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (MENJE) prévoit des dépenses courantes de 4 milliards d'euros et donc 13% de plus que le budget voté pour l'exercice 2023. La CSL approuve cette progression, même si elle doute que tous les accents soient posés aux bons endroits et suffisants pour l'atteinte des objectifs fixés en matière de politique éducative et de formation au niveau national et européen.

7.1. L'enseignement et la formation initiale :

- L'introduction de l'obligation scolaire entraîne le cofinancement du réseau des centres d'insertion professionnelle (CISP), des structures privées qui prennent en charge l'accompagnement des élèves à risque de décrochage scolaire.

Notre chambre professionnelle encourage tout investissement au niveau de la prise en charge et de la prévention du décrochage scolaire, reste néanmoins d'avis que ces budgets auraient dû servir à doter les écoles publiques de moyens supplémentaires pour pouvoir réagir de manière précoce et adéquate aux besoins des élèves (classes à effectifs réduits, cours d'appui, encadrement psychosocial, inclusion des élèves à besoins spécifiques).

- Au niveau du personnel enseignant et éducatif dans les écoles fondamentales et secondaires, la CSL constate un grand malaise, une insatisfaction croissante et une impuissance vis-à-vis des problématiques grandissantes auprès des jeunes. Bien que le recrutement, surtout de personnel spécialisé dans divers domaines (IT, élèves à besoins spécifiques, gestion d'écoles) soit prévu, nous craignons que les efforts ne soient suffisants.
- Au niveau des investissements dans les infrastructures, la CSL approuve l'extension de l'offre du Lycée privé Emile Metz, de même que l'aménagement d'un deuxième site de l'EHTL dans le sud du pays et la création de deux nouveaux centres nationaux pour la formation professionnelle continue. Elle doit néanmoins constater que ni la construction, ni les extensions, ni les rénovations des infrastructures de l'Education nationale n'avancent de manière satisfaisante par rapport à l'évolution de la population scolaire et des défis sociétaux et ne permettent de garantir un enseignement de qualité.
- Pour rendre la formation professionnelle plus attractive, notre chambre professionnelle estime qu'il faut procéder, entre autres, à une hausse des indemnités d'apprentissage.

Les indemnités divergent fortement non seulement d'un secteur à l'autre (commerce, artisanat, agriculture), mais également à l'intérieur d'un même secteur, ce qui rend le système des indemnités complexe et peu compréhensible. S'y ajoute que la cohabitation d'apprentis de la formation initiale et d'apprentis en apprentissage pour adultes qui perçoivent déjà des indemnités à hauteur du salaire social minimum crée un sentiment de traitement inégal. Par conséquent, la CSL préconise de fixer les indemnités à hauteur du salaire social minimum pour personnes non qualifiées. Différents modes de financement d'un tel système ont déjà été proposés par la CSL dans le passé (notamment par la création d'une taxe d'apprentissage ou par un financement via le Fonds pour l'emploi).

7.2. La formation continue et la formation de reconversion professionnelle (upskilling/reskilling)

La Commission européenne et les Etats membres ont déclaré comme objectif que 60% des adultes devaient participer à des activités de formation chaque année d'ici 2030 puisque de nombreux adultes ne suivent plus régulièrement des formations après l'enseignement initial.

Par ailleurs l'Union européenne souhaite que dans le même laps de temps, 80% des adultes possèdent au moins des compétences de base et que 20 millions de spécialistes des technologies de l'information et de la communication soient employés en Europe.

Au Luxembourg, d'après les données du rapport de suivi de l'éducation et de la formation de 2022 le taux de participation global à l'éducation et à la formation des adultes, bien que toujours inférieur au niveau enregistré en 2019 (19,1 %), s'élevait à 18,1 %.

Ce résultat global cache de grandes disparités entre les différentes catégories de personnes : le taux de participation des salariés âgés de plus de 55 ans est de 8,3 %, et celui des personnes peu qualifiées ne s'élève qu'à 6,9 %, contre 24,5 % pour les personnes hautement qualifiées.

Le Luxembourg s'est fixé pour objectif d'atteindre un taux de participation des adultes à l'éducation et à la formation de 62,5 % d'ici 2030.

Compte tenu de ce qui précède, la future stratégie nationale en matière de compétences doit viser à améliorer le taux de participation à la formation professionnelle continue et à développer les compétences des salariés, et en particulier des salariés peu qualifiés.

La Chambre des salariés demande aux autorités luxembourgeoises d'avoir le courage de mettre enfin sur pied une « *national skills strategy* » cohérente et efficace afin d'amener les apprenants à des qualifications professionnelles et de les munir des compétences qui leur permettent d'entrer dans l'économie, de s'y maintenir et de s'y développer durablement afin de devenir des citoyens acteurs de leur avenir.

Une meilleure coordination entre les initiatives en faveur de la formation des adultes organisées sous la tutelle du ministère de l'Education nationale et celles organisées par le ministère du Travail bénéficierait sans aucun doute à la transparence du système et à la qualité de l'offre.

En sus, la CSL ne se lasse de répéter qu'un dialogue social ne peut engendrer des politiques nationales d'emploi et de formation professionnelle durablement efficaces si les réflexions des différentes parties prenantes ne sont pas respectées.

Dans ce contexte, notre chambre professionnelle réitère sa demande de créer un Conseil national de suivi et d'évaluation de la formation professionnelle continue à gestion tripartite dont la mission consisterait à contribuer à une amélioration de l'actuel système de formation professionnelle continue ainsi qu'à son évaluation et ce en vue d'atteindre les objectifs « formation » de 2030 que les responsables politiques se sont fixés.

Le droit à une éducation ainsi qu'à la formation et à l'apprentissage tout au long de la vie est consacré par le 1^{er} principe du socle européen des droits sociaux « *Toute personne a droit à une éducation, une formation et un apprentissage tout au long de la vie inclusifs et de qualité, afin de maintenir ou d'acquérir des compétences lui permettant de participer pleinement à la société et de gérer avec succès les transitions sur le marché du travail.* »

Une initiative concrète qui aiderait à faire de ce 1^{er} principe une réalité au niveau national serait d'introduire dans la législation le principe général conférant à tout salarié un véritable droit individuel à la formation continue et une valorisation de ses compétences tout au long de la vie.

Ce principe général devrait se traduire en outre à travers les éléments suivants :

- la création d'une aide financière à la formation continue,
- l'extension du congé individuel de formation et l'introduction de comptes personnels de formation,
- l'élargissement de l'offre de formation permettant à chaque apprenant de trouver le parcours de formation adapté à son profil et à son projet et qui lui permet d'évoluer dans sa vie.

A cette fin, il importe :

- a. de compléter l'offre au niveau des formations dans l'enseignement secondaire, permettant à tout un chacun d'effectuer un véritable choix au niveau de sa formation et à décrocher une première qualification formelle,
- b. d'améliorer et compléter les passerelles entre les différents niveaux de formation par la création de nouvelles formations et une révision des programmes de formation existants,
- c. de créer davantage d'opportunités de requalification professionnelle, à l'instar des formations accélérées de reconversion professionnelle offertes en France par exemple,
- d. de multiplier les formations en cours d'emploi permettant de se qualifier sans devoir rompre son contrat de travail à durée indéterminée,
- e. de créer à côté des formations supérieures en alternance de type scolaire, la possibilité de suivre une formation professionnelle supérieure sous contrat d'apprentissage, plus favorable pour les jeunes en termes de droits et de protection,
- f. de revoir le système de cofinancement étatique des formations continues des entreprises et de garantir que tous les salariés puissent en profiter,
- g. de créer une agence d'accréditation pour assurer la qualité des formations continues,
- h. d'optimiser la procédure de la validation des acquis de l'expérience en vue de l'obtention d'un diplôme officiel et l'accès à des formations.

Notre chambre professionnelle aimerait souligner que l'acquisition et le renforcement des compétences démocratiques comme les capacités d'analyse et de réflexion critiques, l'empathie, le respect des droits de l'homme, la responsabilité, la tolérance et maintes autres sont indispensables pour créer des sociétés ouvertes, tolérantes et multiculturelles.

Elle approuve dans ce contexte que la participation financière de l'Etat à l'organisme ayant pour objet l'éducation politique et l'éducation à la citoyenneté ait été revue à la hausse, même si elle juge l'augmentation insuffisante.

La CSL plaide en faveur d'une offre de formation plus systématique dans ce domaine, à destination des élèves et de tous les citoyens, basé sur le cadre de référence des compétences pour une culture de la démocratie élaboré par le Conseil de l'Europe.

La future stratégie nationale de développement des compétences doit également contribuer

- **à une montée en compétences numériques de la population en vue d'atteindre l'objectif européen consistant à doter 80 % des adultes âgés de 16 à 74 ans de compétences numériques de base d'ici 2030 ;**
- **à compléter les programmes de formation par un volet "intelligence artificielle, IA" et à développer une culture digitale au niveau national**

L'hégémonie d'un nombre restreint d'entreprises internationales investissant dans le développement de l'IA est un sujet de préoccupation de notre chambre professionnelle.

Si l'évolution rapide de l'IA ouvre des perspectives de créer de nouvelles opportunités d'emploi, d'accroître la productivité voire d'améliorer les revenus est apparue, il faut également être conscient du revers de la médaille, c.-à-d. qu'elle peut provoquer des pertes d'emplois et augmenter davantage les inégalités.

Il est donc primordial d'investir dans le perfectionnement et la qualification des salariés et, de manière plus globale, des citoyens, afin de les doter des compétences nécessaires pour comprendre le fonctionnement des systèmes IA, pour anticiper les conséquences potentielles dans la mesure du possible et pour participer à une mise en œuvre en adéquation avec nos valeurs sociales.

Des initiatives telles que la création du "Digital Learning Hub" sont certes très louables, mais de loin insuffisantes pour préparer grand nombre de jeunes et de salariés aux métiers et aux professions de demain.

Vu l'accélération du rythme de l'innovation numérique, la CSL plaide pour que l'IA fasse rapidement son entrée dans les programmes scolaires et de formation continue à différents niveaux (et pas seulement aux niveaux bachelor et master), et à des degrés divers.

A titre d'exemple on peut citer la formation professionnelle dans les domaines technologiques lesquels sont de plus en plus nombreux à s'hybrider avec l'IA ; les futurs salariés en charge de la maintenance des systèmes IA ou encore responsables des conséquences de leur usage devront être des utilisateurs avertis de ces technologies, de leur potentiel, de leurs limites, de leurs risques et des enjeux éthiques qu'elles peuvent soulever.

Il va de soi qu'une massification de l'offre de formation en IA pour remédier à la pénurie des compétences dans le numérique ne pourra se faire qu'avec des investissements conséquents.

Pour relever les défis soulevés ci-avant, la CSL est d'avis qu'une stratégie nationale pour l'IA s'impose et que cette dernière devra avoir pour ambition de mettre la nouvelle "intelligence" au service de la société et de l'économie.

8. Santé au travail

Avec l'étude « Quality of Work Index », nous disposons désormais de données sur la qualité du travail au Luxembourg au cours des dix dernières années, ce qui nous permet d'avoir une vision globale de l'évolution des conditions de travail et du bien-être des travailleurs au fil du temps. Au cours des dix dernières années, quelques tendances importantes se sont dégagées dans le monde du travail luxembourgeois.

- Les travailleurs constatent une augmentation des possibilités d'emploi et de la sécurité au travail ce qui témoigne d'un marché de travail plutôt dynamique et de plus en plus favorable aux candidats à l'emploi.
- Les contraintes physiques et les risques d'accident liés au travail jouent proportionnellement un rôle de moins en moins important, étant donné que la proportion de travailleurs exerçant des professions plutôt intellectuelles augmente.
- On observe une nette intensification du travail, qui se caractérise par un rythme de travail toujours plus soutenu et des tâches toujours plus variées et complexes, augmentant ainsi les risques psychosociaux au travail.
- Les conflits entre la vie professionnelle et la vie privée sont en hausse. De plus en plus de temps est perdu dans déplacements vers le lieu de travail, et le travail empiète de plus en plus sur les périodes de repos. En effet, les pauses et les temps de repos entre deux journées de travail ne sont pas toujours respectés, et les attentes de disponibilité pour le travail en dehors des heures de travail deviennent également plus fréquentes.
- Force est de constater que le recours aux horaires de travail atypiques (le soir à partir de 19h, la nuit à partir de 22h, ou le weekend) est synonyme d'une moins bonne qualité de travail, d'une moins bonne conciliation entre vie privée et vie professionnelle et de moins de bien-être au travail pour les travailleurs. Ceci n'est donc pas une flexibilité pour les salariés mais une extension unilatérale des horaires de travail qui ne sont pas dans l'intérêt d'un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée des travailleurs.
- Le bien-être général des travailleurs, la satisfaction et la motivation au travail se sont détériorés au cours des dix dernières années, une tendance qui s'est encore accentuée depuis la pandémie. En fait, le travail est de plus en plus perçu comme une nécessité et non comme une activité épanouissante.
- La majorité des professions des travailleurs souhaitent télétravailler chaque semaine, alors que la fréquence de recours au télétravail diminue depuis deux ans, notamment chez les travailleurs frontaliers, après avoir atteint un pic en 2021.
- On observe un désir croissant depuis 5 ans de réduire le temps de travail hebdomadaire.
- Depuis 2021 l'intention des travailleurs de quitter leur emploi est en nette augmentation.

Il est donc urgent d'agir pour améliorer la qualité des emplois et le bien-être au travail, car ces facteurs sont importants non seulement pour la santé publique, mais aussi pour l'attractivité de l'économie luxembourgeoise à trouver les compétences dont elle a besoin.

Dans ce contexte, le débat actuel, lancé par les employeurs, sur l'introduction d'un délai de carence pendant lequel un travailleur en incapacité de travail n'aurait pas droit au maintien de son salaire nous semble totalement contre-productif. Non seulement cette idée ne s'attaque pas à la racine du problème, à savoir le déclin du bien-être et de la santé au travail, mais elle pénalise également ceux dont l'état de santé s'est dégradé en raison des exigences du travail et d'un mauvais équilibre entre vie professionnelle et vie privée. De plus, l'existence d'un délai de carence conduit de plus en plus de travailleurs – probablement surtout les salariés à faible revenu ayant des difficultés à joindre les deux bouts – à venir travailler malades pour éviter une perte de salaire, ce qui retarde la guérison de ces problèmes de santé et, dans le cas des maladies contagieuses, conduit très rapidement à un foyer d'infection local (cluster), comme nous l'avons déjà vu avec la pandémie Covid-19.

C'est pourquoi nous sommes d'avis qu'il faut adopter une approche constructive et positive et investir dans l'amélioration des conditions de travail et dans la prévention des risques de santé au travail. Voici les revendications de la CSL pour investir de manière beaucoup plus conséquente dans le bien-être et la

santé des salariés pour préserver l'état de santé des travailleurs et l'attractivité des entreprises luxembourgeoises.

8.1. S'attaquer à la pénurie des médecins du travail

Relevons que la situation est très critique, alors que le nombre requis de médecins du travail n'a jamais été atteint, ce d'autant plus que la norme d'un médecin du travail sur 5.000 travailleurs stipulée par la loi du 17 juin 1994 concernant les services de santé au travail n'est pas réaliste sur un terrain multi-entreprises voire sur un terrain multisectoriel. Malheureusement, en plus de la pénurie de médecins du travail, il y a aussi un problème avec leur pyramide des âges. Ces dernières années, le recrutement de médecins du travail a, à peine, suffi à compenser la perte des départs à la retraite. Dans les dix prochaines années, environ la moitié des médecins du travail actuels prendront leur retraite, de sorte que le besoin de recrutement de médecins du travail sera encore plus grand.

Il faudrait qu'enfin le gouvernement mette en œuvre les démarches nécessaires pour garantir la formation des médecins du travail dans notre pays. En effet, ce serait une négligence grossière de ne pas agir de toute urgence et de mettre en œuvre des réformes pour tout mettre en œuvre pour augmenter le nombre de médecins du travail nécessaire à une médecine du travail de qualité.

Or, il s'avère que si l'Etat prévoyait encore un poste avec une tranche de 30.000 euros pour le budget de 2023 pour « la participation de l'État dans le cadre du démarrage des services de médecine du travail aux frais d'organisation d'une formation postuniversitaire de médecin du travail », ce poste reste vide dans le projet de budget pour 2024. Il semble donc que le gouvernement abandonne ses efforts pour la création d'un troisième cycle en médecine du travail à l'Université du Luxembourg, ce que la CSL regrette vivement.

Une autre explication à cette situation de pénurie est l'écart de rémunération qui s'est creusé depuis longtemps entre médecins du travail et médecins généralistes, au détriment des médecins du travail. C'est pourquoi, la CSL réitère la recommandation de l'audit sur la santé au travail de 2012 qui consiste à augmenter très sensiblement la rémunération du médecin du travail et à alléger ses conditions de travail, pour rendre la profession plus attirante. La professionnalisation du métier de « médecin du travail » valoriserait ceux déjà en place et permettrait de trouver plus de candidats actuellement peu nombreux.

8.2. Promouvoir la pluridisciplinarité de la médecine du travail

Dans le même contexte et en relation avec les exigences du terrain, l'aspect de la multidisciplinarité du service de santé au travail revêt également une importance majeure. L'idée de la pluridisciplinarité est d'assurer une véritable prévention primaire des risques en entourant le médecin du travail d'autres professionnels tels que des infirmières spécialisées en médecine du travail, des assistants en santé au travail et des spécialistes d'autres disciplines (ergonomes, toxicologues, psychologues, métrologues, etc.).

D'après notre point de vue cette multidisciplinarité devra être obligatoire pour chacun des services de santé au travail. L'idée n'étant pas de répondre à la pénurie des médecins, mais comme un moyen d'améliorer la prévention dans le seul intérêt des salariés. Dans cette optique, le législateur devra dorénavant définir les professions (psychologues du travail, ergonomes...) qui devront y être obligatoirement représentées ainsi que les normes à respecter comme pour le médecin du travail, c.-à-d. autant de professionnels d'un tel type de qualification par rapport au nombre de salariés. Ces professionnels doivent bénéficier d'une autonomie suffisante et ne pas être dépendants de l'accord de leur direction pour la moindre consultation ou action.

Un autre moyen, pour alléger le travail des médecins du travail serait d'embaucher plus d'infirmiers du travail pour leur confier la charge des examens standards, comme les examens d'embauche. De cette manière, les médecins seraient uniquement consultés quand les examens relèvent des anomalies et pourront se concentrer sur le travail de prévention.

8.3. La création d'un seul service de santé au travail dans le chef du SSTM (service de santé au travail multisectoriel) pour créer des synergies

Compte tenu de la petite taille du pays et du marché du travail l'existence de multiples services de santé au travail ne semble pas être l'organisation la plus efficace et adaptée. Il serait plus raisonnable de fusionner ces services de santé au travail actuels et de confier la gestion et le contrôle de ce service unifié de santé au travail à un "organe tripartite", composé de représentants des syndicats, du patronat et du gouvernement, comme c'est déjà le cas pour le Service multisectoriel de santé au travail (STM).

En effet, la création d'un seul service de santé au travail dans le chef du SSTM (service de santé au travail multisectoriel) est la seule issue pour garantir l'indépendance et l'impartialité à l'égard des employeurs. On peut ainsi réaliser une vraie prise en charge des salariés en général (notamment en réalisant des synergies et gains d'efficacité), et plus particulièrement des personnes reclassées tant au niveau interne qu'au niveau externe que d'aider également les employeurs à mettre en œuvre les postes de travail correspondant aux capacités résiduelles de travail des salariés concernés.

Ce service unique permettrait un traitement uniforme et cohérent des salariés dans tous les domaines liés à la santé au travail, non seulement envers les salariés à reclasser ou reclassés, mais aussi de manière générale en faveur de toutes les catégories de salariés méritant une protection accrue telle que les femmes enceintes (dispense de travail du fait de leur état de grossesse).

Une implantation régionale accompagnée d'une spécialisation par secteurs d'activités est souhaitable. Ce service devrait évidemment être doté des moyens humains et matériels nécessaires pour remplir toutes ses missions anciennes et nouvelles créées par la présente proposition.

8.4. Augmentation des cotisations pour le développement qualitatif de la médecine du travail

Vu la périodicité des examens médicaux en vigueur au Luxembourg (inférieure aux périodicités moyennes observées en France et en Belgique, p.ex.), la cotisation moyenne de l'ordre de 0,10% pratiquée au Luxembourg constitue certainement un niveau plancher en-dessous duquel un système viable de santé au travail ne pourrait pas être maintenu. Or, si information n'est disponible sur la situation actuelle du financement des services de médecine du travail, il paraît néanmoins évident que 0,10% de la masse salariale n'est pas suffisant pour répondre aux exigences qualitatives d'un pays comme le Luxembourg. De toute façon, le développement qualitatif de notre médecine du travail nécessite les ressources nécessaires. En revanche, la santé au travail est aussi sans aucun doute un facteur de compétitivité pour chaque entreprise.

La prévention et la protection au travail sont actuellement scindées en gestion des risques, d'une part et en surveillance médicale, d'autre part. Le financement du système actuel est inadapté à la philosophie d'une politique de prévention et peut entraîner comme effet de privilégier la réalisation des examens périodiques, quelle qu'en soit la qualité, aux dépens de la présence du médecin du travail dans l'entreprise, pour l'analyse des conditions de travail, les visites de lieux du travail et la concertation avec les acteurs de santé au travail dans l'entreprise (délégué à la sécurité et à la santé au travail, travailleur désigné).

8.5. Envisager le financement d'un service unique de médecine du travail par la CNS

De manière générale, mais uniquement dans le cas de figure d'une réforme fondamentale de la médecine du travail au Luxembourg, on pourrait aussi envisager le financement de la médecine du travail par la

CNS. Cela implique la création d'un service unique de la médecine du travail afin de centraliser son financement et sa gestion, de rendre plus efficient l'attribution des ressources et d'éliminer la discrimination entre les travailleurs d'un secteur et ceux d'un autre secteur. Avec une organisation plus efficiente, plus de ressources seraient disponibles pour le travail de prévention sur le terrain, ce qui entraînera à moyen terme une diminution des coûts de santé pour la CNS. De plus avec un service unique, il sera plus facile d'organiser la collecte de statistiques sur la santé des travailleurs.

8.6. Augmenter les incitations pour les employeurs à investir davantage dans la prévention

Un autre problème concerne le financement de la mutualité des employeurs. Lors de la création du statut unique au Luxembourg, les syndicats ont exigé que le remboursement par la Mutualité des employeurs ne se fasse, de façon générale, qu'à 80% du coût de la maladie pendant la période de continuation du paiement des salaires aux travailleurs en incapacité de travail en vue d'inciter les employeurs à devenir actifs dans la prévention des risques professionnels sur le lieu du travail (accidents et maladies). Cette demande a également été satisfaite. Néanmoins, on peut se poser la question si cette quote-part ne devrait pas être revue à la baisse pour plus inciter les employeurs à investir dans la prévention.

De plus, on constate qu'il y a une tendance à ce que le financement de la Mutualité est de plus en plus assurée par le budget de l'Etat et non pas à travers les cotisations des employeurs (voir l'avis de la CSL du 17 novembre 2015 sur le budget des recettes et des dépenses de l'Etat de 2016). Cette situation ne va pas dans le sens d'inciter les employeurs à être plus actifs au niveau de la prévention.

Vu ce transfert progressif de la charge financière au détriment du contribuable, la CSL exige cette situation s'arrête et que l'Etat implique les organisations syndicales justifiant de la représentativité nationale et sectorielle dans le processus de décision avec la Mutualité des employeurs.

En ce qui concerne la politique à adopter en matière de sécurité et de santé au travail, il est toujours préférable et moins coûteux de prévenir que de guérir. Selon une étude internationale évaluant les coûts et les bénéfices des investissements dans la sécurité et la santé au travail⁶¹, le retour sur investissement de la prévention est estimé à 2,2 et selon un rapport de l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (EU-OSHA) de 2014⁶², 1 euro investi par une entreprise dans un programme de prévention et de promotion de la santé mentale se traduit par un bénéfice net qui peut même atteindre 13 euros.

8.7. Adapter le tableau des maladies professionnelles

Beaucoup de demandes sont notamment liées à des troubles musculosquelettiques. Or, aucune maladie relative aux affections dorsales ne figure dans le tableau des MP, ce qui implique que le salarié doit introduire sa demande en « système ouvert » où il lui incombe d'établir la preuve d'un lien de causalité avec ses conditions de travail. Parfois, l'indemnisation des suites des maladies figurant dans la liste des MP est subordonnée à des conditions supplémentaires (par exemple l'abandon de l'activité professionnelle à l'origine de la maladie).

Il est urgent d'adapter le tableau des MP à la réalité des pathologies professionnelles observées en ce début de 21e siècle, en y ajoutant entre autres les maladies relatives aux affections dorsales, et les maladies liées aux risques psychosociaux. Il faudrait également s'assurer que dans le cas de l'abandon de l'activité professionnelle à l'origine de la maladie les aides et incitants sont suffisants pour favoriser et permettre une réorientation professionnelle effective.

⁶¹ International Social Security Association (2013), Calculating the international return on prevention for companies: Costs and benefits of investments in occupational safety and health. https://www.issa.int/sites/default/files/documents/publications/2-ROP-FINAL_en-157255.pdf

⁶² EU-OSHA (2014), Calculer les coûts du stress et des risques psychosociaux liés au travail. <https://osha.europa.eu/fr/publications/calculating-cost-work-related-stress-and-psychosocial-risks>

La dernière version du tableau des maladies professionnelles disponible sur le site de l'AAA date de 2016 : <https://aaa.public.lu/fr/accidents-maladie-pro/maladies-professionnelles.html>

8.8. Une meilleure prise en compte des risques psychosociaux au travail

Avec l'évolution des méthodes de management dans les entreprises vers l'intensification du travail, la demande d'une flexibilité accrue à l'adresse du salarié, la confrontation continue du salarié à de nouvelles technologies et méthodes de travail, l'affaiblissement des collectifs de travail et des solidarités, la précarisation de l'emploi etc. les risques psychosociaux apparaissent comme une question centrale. La médecine du travail doit prendre en compte les problèmes de santé mentale et les risques psychosociaux au travail de la meilleure façon possible, ceci dans l'intérêt de la santé du travailleur en particulier et dans l'intérêt de l'augmentation de la qualité de la santé publique en général.

Un cadre juridique clair est nécessaire pour protéger les travailleurs des risques psychosociaux. La liste des postes à risque doit également être revue pour tenir compte des risques psychosociaux. Dans ce contexte, il faudrait introduire le droit à un reclassement professionnel interne ou externe même s'il s'avère que du point de vue médical, la personne garde ses capacités physiques pour exercer son dernier poste de travail au sein de l'entreprise, mais est dans l'impossibilité de poursuivre les relations de travail à ce poste de travail, voire au sein de cette entreprise.

8.9. Une meilleure prévention des troubles musculosquelettiques

Les troubles musculo-squelettiques (TMS) frappent environ un travailleur sur 5. Ils découlent notamment de l'intensification du travail, d'une inadéquation de l'organisation du travail, ou tout simplement de l'usure. Dans certains secteurs comme le nettoyage, la logistique, l'industrie alimentaire, il est inimaginable que les travailleurs poursuivent leur métier jusqu'à l'âge d'entrée en retraite à cause de l'impact cumulatif de ces problèmes dans le temps.

Comme le problème des troubles musculo-squelettiques est en augmentation, cela montre que les mesures volontaires dans les entreprises ne suffisent pas. Cela prouve que des réglementations légales sur les troubles musculo-squelettiques sont nécessaires pour protéger les travailleurs.

9. Sécurité sociale

9.1. Dotation étatique au financement des prestations de maternité

Le projet de budget sous avis prévoit de prolonger pour l'année 2024 la subvention à hauteur de 20 millions d'euros de l'État à l'assurance maladie-maternité. Cette dotation financière de l'État vise à soutenir les efforts financiers de l'assurance maladie-maternité pour le volet maternité, qui est entièrement pris en charge par la CNS depuis la réforme du système de santé entrée en vigueur le 1er janvier 2011.

Or, la CSL regrette profondément que la dotation annuelle allouée à cette occasion ne soit revalorisée. En effet, depuis la réforme de 2011, l'allocation est maintenue constante à un niveau de 20 millions d'euros, malgré une augmentation considérable des frais associés aux prestations de maternité. En 2012, la dotation étatique couvrait encore 17% des frais de la CNS liés aux prestations (en nature et en espèces) de maternité. En 2019, dernière année pré-Covid, ce pourcentage ne s'élevait plus qu'à 12% et pour 2024 il est estimé qu'il se réduise davantage pour ne plus que s'élever à 8%. **Dès lors, le maintien de la contribution étatique à 20 millions d'euros correspond en réalité à une division par deux de la partie prise en charge par l'État des prestations de maternité.**

Il est impératif de reconnaître l'évolution des besoins et d'ajuster en conséquence les ressources afin d'éviter une pression de plus en plus importante sur les finances de la CNS.

Outre la demande d'une revalorisation du niveau de la dotation annuelle, notre Chambre réclame que cette dotation soit financée de manière structurelle et permanente, éliminant ainsi le besoin d'un renouvellement annuel. Cette approche assure une base solide et prévisible pour le financement de la CNS.

9.2. Transferts à la mutualité des employeurs

Le projet de budget sous avis table sur une hausse très conséquente des transferts vers la mutualité des employeurs (MDE). En effet, la contribution de l'État au financement de la mutualité va augmenter de 133,1 millions d'euros en 2023 à 467,5 millions d'euros en 2024, à 191,3 millions d'euros en 2025 et à 180,9 millions d'euros en 2026.

	2023	2024	2025	2026	2027
Contribution de l'Etat au financement de la MDE	133,1	467,5	191,3	180,9	182,5

Source : Projet de budget

Il convient de souligner que l'augmentation significative des contributions à la Mutualité des employeurs (MDE) est largement attribuable à l'engagement de l'État de prendre en charge une partie de l'augmentation des coûts salariaux découlant de la troisième tranche indiciaire de 2023.

En effet, conformément aux dispositions de l'accord conclu le 3 mars 2023 par le Comité de coordination tripartite, l'État assume les coûts engendrés entre septembre 2023 et janvier 2024 par la tranche indiciaire déclenchée en août 2023. Cette prise en charge de l'indexation des salaires par l'État se réalise par le biais de la MDE et plus précisément à travers une réduction du taux de cotisation pour les employeurs – réduction qui peut, en fonction des entreprises, s'étendre jusqu'en 2026 inclus.

Concrètement, selon la classe à laquelle appartiennent les différentes entreprises, le taux de cotisation est fixé comme spécifié dans le tableau ci-dessous.

	Sans compensation	2024	2025	2026
Classe 1	0,56%	0,01%	0,04%	0,35%
Classe 2	1,22%	0,01%	1,10%	1,22%
Classe 3	1,76%	0,42%	1,76%	1,76%
Classe 4	2,70%	1,36%	2,70%	2,70%

D'après la loi du 26 juillet 2023 transposant cet élément de l'accord tripartite, la prise en charge par l'État de la tranche indiciaire pour cinq mois équivaut à une enveloppe budgétaire de 362,5 millions d'euros. Or, en raison d'une dette de la MDE envers l'État d'une hauteur de 21,9 millions d'euros, la baisse des taux de cotisation pour les années 2024-2026 a été statuée telle que l'État couvre un moins-à-payer des employeurs d'une hauteur de 340,6 millions d'euros.

Comparativement à l'année 2023, les transferts de l'État vers la MDE augmentent de 440,4 millions d'euros pour les années 2024-2026. Vu l'enveloppe budgétaire dédiée à la prise en charge de la tranche indiciaire, 77,3% de l'augmentation des transferts de l'État envers la MDE au cours des trois prochaines années sont attribuables à la prise en charge par l'État de la tranche indiciaire, tandis que 22,7% de l'augmentation est due à d'autres facteurs, tels que l'augmentation de la masse salariale.

Il convient de noter que la compensation de la tranche indiciaire se fait au niveau du taux de cotisation à la MDE pour toutes les entités affiliées, y compris les employeurs dont le coût de la tranche indiciaire est déjà pris en compte par un régime légal ou réglementaire, ainsi que les non-salariés affiliés volontairement. Cela expose au risque d'une double compensation de la tranche indiciaire. La loi réduisant le taux de cotisation pour la MDE des employeurs stipule que ce double emploi doit être régularisé a posteriori par les organismes étatiques en général et par la CNS en particulier. **Or, la CSL souhaite rappeler ses préoccupations exprimées dans le cadre de son avis sur ce projet de loi, notamment ses sérieux doutes quant à la régularisation a posteriori de la double compensation.**

De plus, la CSL rappelle que lors des négociations tripartites, les organisations syndicales se sont opposées à des aides globales pour toutes les entreprises et ont plaidé en faveur d'aides ciblées pour les entreprises particulièrement touchées par la crise énergétique.

Dans l'ensemble, la CSL constate que la MDE est, une fois de plus, détournée de son objectif initial. Tout comme entre 2011 et 2016, lorsque les employeurs ont été compensés par l'État à travers la MDE pour une augmentation du salaire minimum, une politique pour le compte du patronat est à nouveau menée à l'aide de la MDE.

Outre cette mesure de prise en charge de la tranche indiciaire, la CSL a plusieurs doutes quant au fonctionnement de la MDE et quant au financement de celle-ci.

En ce qui concerne le financement de la MDE, notre Chambre regrette que le Code de la sécurité sociale prévoit que, pour un taux de cotisation des employeurs fixé, l'État assume le déficit de la MDE et les ressources nécessaires au maintien de sa réserve légale (10% du montant annuel des dépenses). Cela signifie que tout déséquilibre entre les recettes et les dépenses de la MDE est entièrement pris en charge par l'État, ce qui entraîne un transfert progressif du fardeau financier de la MDE des employeurs vers l'État, au détriment des assurés contribuables. Dans le passé déjà l'État a procédé à des dotations « uniques » multiples en faveur de la MDE. Ces dotations « uniques » étaient généralement basées sur des décisions prises de manière bipartite entre l'État et les organisations patronales au détriment des contribuables.

Face à ce transfert progressif de la charge financière vers les assurés contribuables, la CSL réaffirme sa demande d'implication des organisations syndicales représentatives nationalement dans le processus décisionnel au sein de la MDE.

D'une manière générale, la CSL est d'avis qu'au lieu que l'État ne prenne à sa charge tous les déséquilibres financiers de la MDE, il serait plus judicieux d'augmenter le taux de cotisation des employeurs à la MDE lorsque les recettes de la MDE sont insuffisantes pour couvrir ses dépenses – sans que la charge ne soit transférée vers l'État.

À l'égard d'un souci d'équilibre financier de la MDE, la CSL souhaite mettre en avant qu'au lieu de prendre des mesures défavorables aux salariés afin de réduire l'absentéisme, et donc les dépenses de la MDE, les employeurs devraient plutôt améliorer les conditions de travail des salariés pour éliminer les causes de l'absentéisme.

9.3. Pour une sécurité sociale plus ambitieuse

La CSL constate qu'il existe une importante marge de main d'œuvre au Luxembourg pour développer davantage le système de la sécurité sociale national. En effet, les dépenses en matière de prestations sociales sont, comparativement au PIB, considérablement plus faibles au Luxembourg qu'en moyenne de l'UE, mais aussi que dans chacun des trois pays limitrophes. (voir graphique 24)

Dans ce contexte, et face aux défis notables d'inégalité et de pauvreté au Luxembourg (voir partie 10), notre institution est d'avis que la politique de sécurité sociale doit être élargie.

Dans le cadre du vieillissement de la population par exemple, notre Chambre estime qu'il est indispensable d'assurer que la mobilité des personnes âgées ainsi que leur accessibilité aux différents services publics soient assurées de manière conséquente afin d'éviter un isolement d'une part croissante de la part de la population. De surcroît, il est impératif de ne pas perdre de vue les défis inhérents au logement des personnes âgées, et il convient de planifier avec prévoyance le développement de maisons de retraite et de foyers-logements pour personnes âgées pour les années à venir.

En ce qui concerne la politique de santé, il est primordial d'étendre davantage les soins de santé remboursés par la CNS afin de garantir un accès abordable à des soins de qualité, quel que soit la situation financière des individus.

De même, en ce qui concerne les pensions, la CSL continue de réclamer une augmentation structurelle et significative du montant minimum des pensions.

10. La pauvreté et l'exclusion sociale au Luxembourg

Dans l'accord de coalition du gouvernement 2023-2028 « Lëtzebuerg fir d'Zukunft stäerken », il est question de faire de la lutte contre la pauvreté « une priorité absolue pour le Gouvernement. La précarité reste un phénomène d'actualité et la lutte contre la pauvreté un des enjeux majeurs des années 2023 à 2028. ». Dans le document il est bien question d'un Plan d'action national pour la prévention et la lutte contre la pauvreté et il est explicitement stipulé : « La pauvreté étant un phénomène multidimensionnel, le Gouvernement élaborera une stratégie transversale et un plan d'action national pour la prévention et la lutte contre la pauvreté afin de lutter résolument contre l'augmentation de la pauvreté. Ces mesures seront concertées avec les partenaires sociaux et les acteurs du terrain. »⁶³

C'est avec optimisme que la CSL abordait dès lors les mesures qui allaient être annoncées dans le futur budget pour accompagner les annonces faites dans l'accord de coalition signé en novembre 2023.

Aussi pour rappel, dans le cadre européen de la stratégie Europe 2020, le Luxembourg s'était engagé en 2010 à réduire de 6000 unités le nombre de personnes menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale en l'espace de dix ans.

En effet lors de l'engagement pris alors par le Luxembourg, quelques 72.000 personnes étaient concernées par cette problématique et donc à l'horizon 2020, si l'objectif du gouvernement avait été atteint, la part de ces personnes aurait dû être réduite de 8,3%, et arriver à 66.000 personnes. Or au contraire, le nombre de personnes menacés de pauvreté ou d'exclusion sociale a augmenté de 58.400 unités et a atteint en 2021 le nombre de 126.000 personnes courant le risque de la pauvreté et de l'exclusion sociale !

Même si la population au Luxembourg est passée de 511.800 fin 2010 à 645.397 fin 2021 (+26%), cet accroissement démographique ne justifie pas à lui seul la croissance des personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale.

Cet objectif n'a donc jamais été atteint au Luxembourg, comme dans beaucoup d'autres Etats membres de l'Union européenne d'ailleurs, et s'est avéré être un échec cuisant au niveau politique.

Depuis d'autres objectifs sociaux ont été fixé lors du sommet de Porto en 2021 axés autour de l'emploi, de la formation et de la pauvreté. En matière de précarité, les Etats membres se sont accordés sur le fait de réduire a minima 15 millions de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale. Aussi chaque pays a dû établir un objectif à atteindre pour 2030 et le Luxembourg s'est engagé à diminuer de 4000 unités les individus subissant un risque de précarité ; un chiffre très peu élevé par rapport au nombre de personnes menacées de vivre sous le seuil de pauvreté en 2021.

Afin de pouvoir honorer au minimum cet engagement et espérer bien plus ambitieux en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, il est nécessaire d'accorder un budget conséquent et un plan de mesures concrètes pour lutter avec ambition contre ce fléau qui érode la cohésion sociale du pays.

⁶³ Accord de coalition 2023-2028, « Lëtzebuerg fir d'Zukunft stäerken » ; p.82.

10.1. Pauvreté et l'exclusion sociale au Luxembourg.

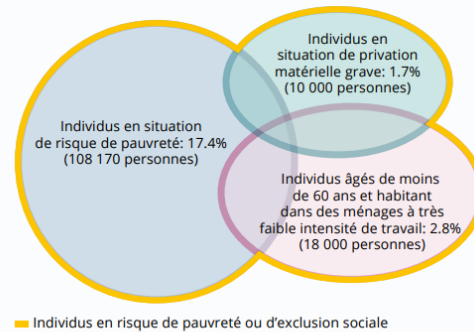
En 2022 selon Eurostat, 19,4% de la population résidente connaît un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, concrètement derrière ce pourcentage, quelque 121.000 hommes, femmes et enfants sont concernés par ce phénomène. Ces personnes sont donc potentiellement en situation de pauvreté monétaire et/ou en situation de privation matérielle grave et/ou vivant dans un ménage à très faible intensité de travail.

Tableau 4
L'indicateur AROPE "Europe 2020" pour le Luxembourg

	Nombre d'individus concernés	%
Population en risque de pauvreté, n'étant ni en situation de privation matérielle grave ni habitant dans un ménage à très faible intensité de travail	95 000	15.1
Population n'étant pas en risque de pauvreté, étant en situation de privation matérielle grave et n'habitant pas dans un ménage à très faible intensité de travail	4 000	0.6
Population n'étant pas en risque de pauvreté ni en situation de privation matérielle grave et habitant dans un ménage à très faible intensité de travail	9 000	1.5
Total population exclue selon une seule dimension	108 000	17.2
Population en risque de pauvreté, en situation de privation matérielle grave et n'habitant pas dans un ménage à très faible intensité de travail	5 000	0.9
Population n'étant pas en risque de pauvreté, étant en situation de privation matérielle grave et habitant dans un ménage à très faible intensité de travail	0	0
Population en risque de pauvreté, n'étant pas en situation de privation matérielle grave et habitant dans un ménage à très faible intensité de travail	7 000	1.1
Total population exclue selon deux dimensions	12 000	2.0
Population en risque de pauvreté, en situation de privation matérielle grave et habitant dans un ménage à très faible intensité de travail	1 000	0.2
Total risque de pauvreté et d'exclusion sociale UE 2020	121 000	19.4

Source: STATEC (en collaboration avec l'INFAS) EU-SILC-2022 basé sur les revenus de 2021

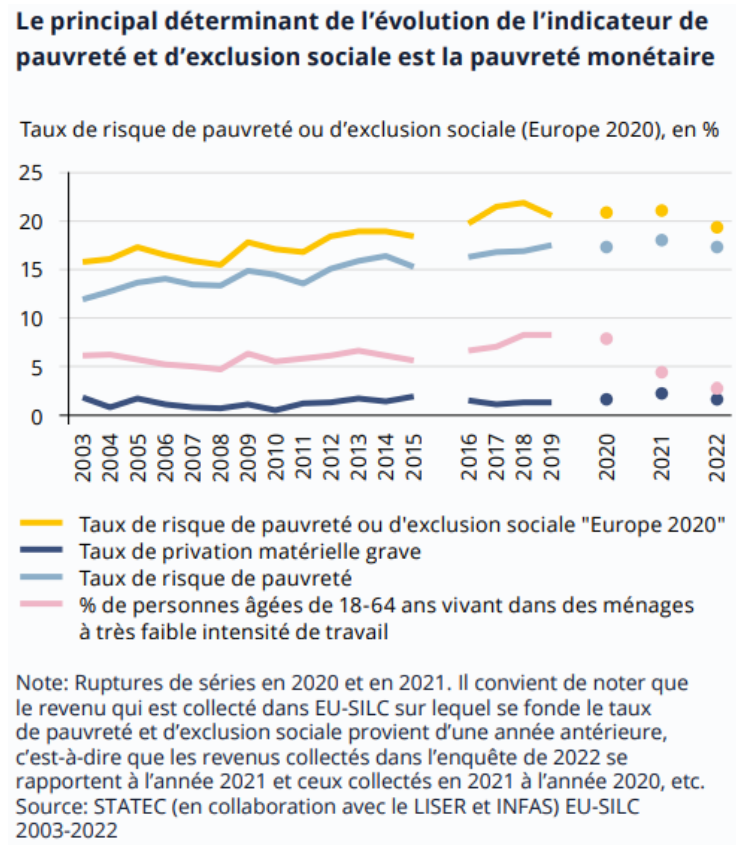
Figure 2
Composition de l'indicateur "Europe 2020" de pauvreté ou d'exclusion sociale pour le Luxembourg en 2022



Note: Pour obtenir les chiffres de la figure à partir du tableau ci-dessus, p.ex. pour le taux de pauvreté qui est de 17.4%, il faut faire la somme de toutes les lignes qui reprennent la pauvreté monétaire (15.1% + 0.9% + 1.1% + 0.2%), aux erreurs d'arrondi près.
Source: STATEC (en collaboration avec l'INFAS) EU-SILC. 2022

Comme l'indique de Statec dans son dernier Rapport Travail et Cohésion sociale⁶⁴, la principale raison qui place des personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale au Luxembourg est le taux de risque de pauvreté monétaire.

Graphique 56 : Le principal déterminant de l'évolution de l'indicateur de pauvreté et d'exclusion sociale est la pauvreté monétaire



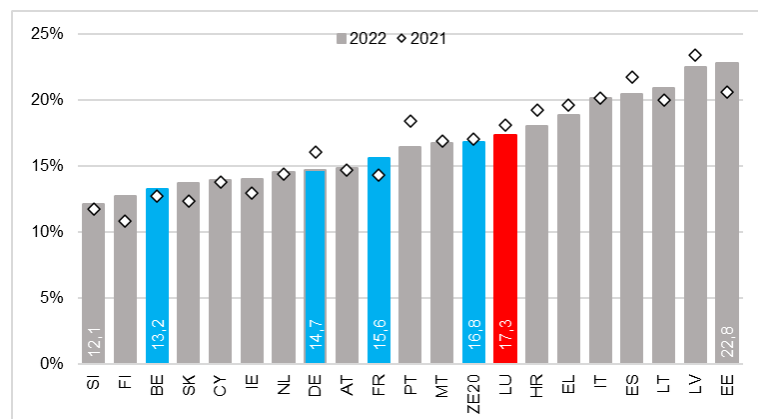
⁶⁴ Statec, Rapport Travail et Cohésion sociale, Analyse 2- 2023, pp.105-106.

10.2. Le taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg

Concernant plus précisément cette dimension de la pauvreté et l'exclusion sociale, on peut selon Eurostat, évaluer la population de 108.000 personnes touchées par le risque de paupérisation au Grand-Duché, soit un pourcentage de 17,3% de la population qui vit sous le seuil de risque de pauvreté. Si ce taux semble se stabiliser depuis quelques années, il convient de bien prendre conscience que depuis plus de vingt ans, ce taux ne cesse d'augmenter, il ne faut donc pas satisfaire de cette pseudo stagnation. Cette tendance peut tout aussi bien n'être qu'un « mirage statistique » dû aux nombreuses ruptures de séries qu'a connu l'enquête Eu-SILC depuis l'année du Covid. Peu importe qu'il s'agisse d'une réelle tendance ou non, les acteurs politiques doivent d'une manière ou d'une autre consolider des mesures fortes qui diminuent la pauvreté au sein de sa population.

Autre raison de ne pas se satisfaire de cette stagnation, est le fait que dans le cas du risque de pauvreté monétaire, le Luxembourg n'offre pas de protection plus élevée que ses voisins, au contraire et ce malgré les performances économiques jugées meilleures. Aussi par rapport aux autres pays de la zone euro, le Grand-duché se positionne dans la deuxième partie du classement allant du plus performant au moins bon en la matière.

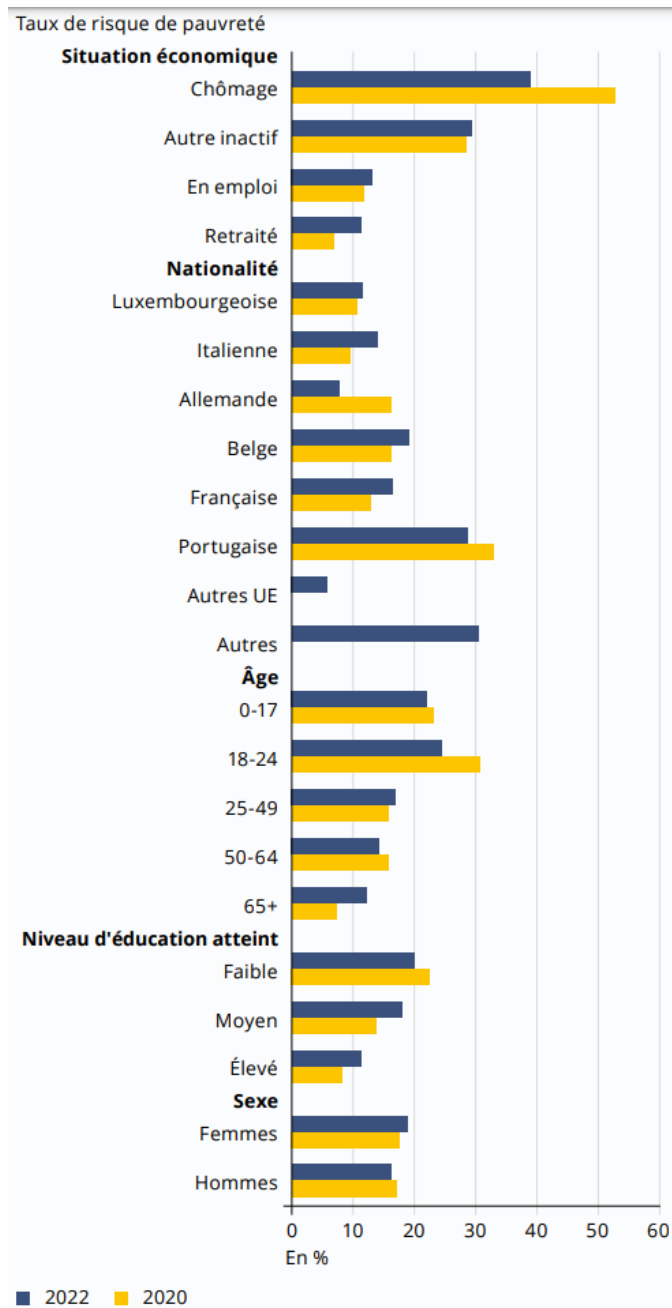
Graphique 57 : Taux de risque de pauvreté



Données : Eurostat ; Eu-SILC 2022, graphique CSL

Sur ce graphique, on peut effectivement observer que le Luxembourg n'est pas aussi performant en matière de protection contre le risque de pauvreté comparativement aux pays de la zone euro.

Graphique 58 : Caractéristiques socio-économiques des personnes en risque de paupérisation



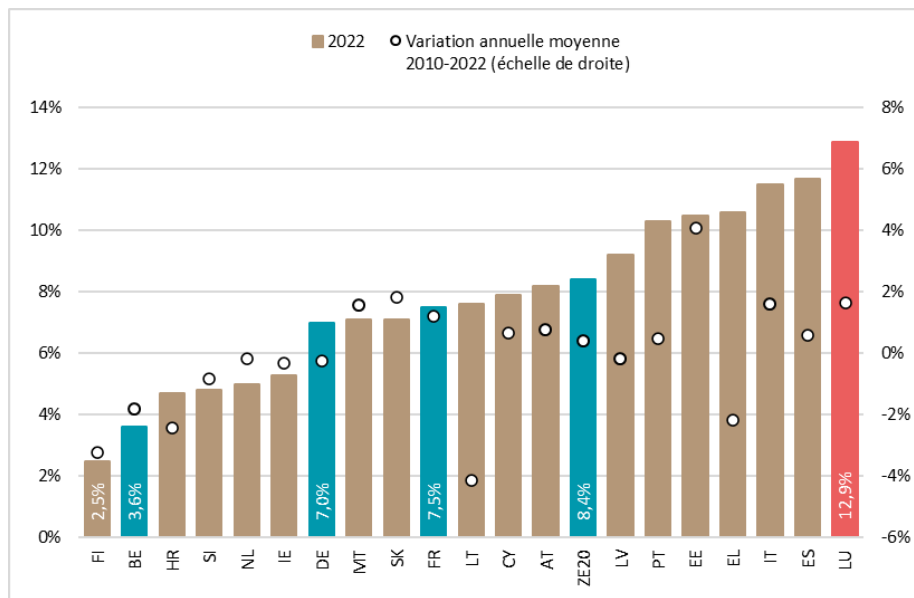
Note: Rupture de séries en 2020, 2021 et en 2022. Le point de comparaison retenu dans ce graphique est l'année 2020, car les données sont moins perturbées par la crise de COVID-19 que celle relatives à 2021. Source: STATEC (en collaboration avec le LISER) EU-SILC 2003 -2021 et STATEC (en collaboration avec l'INFAS) EU-SILC 2022

Depuis des années on observe toujours les mêmes tendances : les chômeurs et autres inactifs sont davantage touchés par le risque de pauvreté, tout comme les étrangers résidant au Luxembourg, les plus jeunes et ceux ayant un niveau d'éducation faible à moyen.

Si effectivement ce sont les chômeurs qui subissent le plus le risque de vivre des situations précaires, il est à souligner que le travail ne prémunit pas forcément contre cet écueil. En effet une certaine proportion de personnes occupées sont sujettes à la pauvreté monétaire (12,9%). Le Luxembourg

détient d'ailleurs le triste record en la matière au niveau des pays appartenant à la zone euro, et ce depuis un certain nombre d'années.

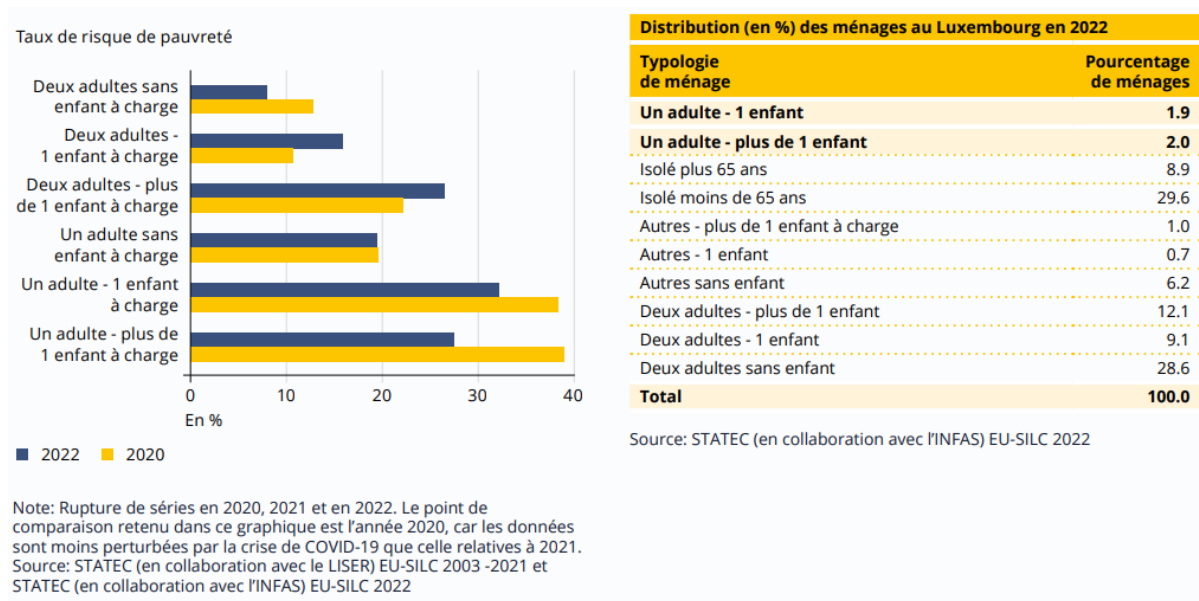
Graphique 59 : Taux de risque de pauvreté des personnes occupées (en emploi)



Données : Eurostat ; Eu-SILC 2022, graphique CSL

Les facteurs socio-économiques déterminant le risque de vivre sous le seuil de pauvreté restent inchangés depuis des années même si on observe des variations dans les proportions des caractéristiques.

Aussi, la configuration familiale joue un rôle dans le risque de pauvreté monétaire.



Sans surprise, ce sont les ménages monoparentaux qui encourent le plus de risque de vivre des situations précaires : ces ménages sont plus vulnérables que les autres face à la pauvreté monétaire. On observe aussi que les ménages de deux adultes avec enfants sont de plus en plus confrontés au risque de

pauvreté. Par ailleurs, la fragilité face au risque de pauvreté des monoparentaux n'est pas neuve, cela fait longtemps que le Luxembourg doit faire face à cette triste réalité, pourtant rien ne semble infléchir ce constat bien que ces ménages ne représentent que 3.9% de l'ensemble des ménages au Luxembourg.

10.3. Quelques enseignements à retenir

Tout ça montre bien que les caractéristiques socio-économiques qui exposent au risque de pauvreté sont bien identifiés depuis de longues années. Il s'agirait donc d'élaborer un plan de lutte contre la pauvreté agissant en priorité sur ces facteurs déterminants, sans pour autant exclure d'autres pistes évidemment.

10.4. Analyse de la proposition de budget 2024

Un premier constat s'impose : il n'y a pas de chapitre en tant que tel dédié à cette cause. La lutte contre la pauvreté s'inscrit dans le chapitre consacré à la politique familiale, d'inclusion, de vivre ensemble interculturel et d'accueil. Il semblerait que le gouvernement agisse en matière de lutte de pauvreté en :

- majorant les crédits du secteur conventionné pour favoriser un accompagnement de qualité et un accès facilité pour les personnes vulnérables ;
- augmentant l'offre de structures à bas seuil pour les personnes en situation de sans-abrisme ou d'exclusions liée au logement ;
- reconduisant les mesures prévues dans le cadre des négociations tripartites (prime énergie, équivalent crédit d'impôt pour les bénéficiaires du REVIS et du RPGH, prise en charge du surcoût énergétique des structures d'hébergement pour personnes âgées) ;
- mettant l'accent sur un accompagnement de qualité des personnes âgées (mesures introduites par la loi du 23 août 2023) ;
- implémentant la loi du 23 août 2023 relative au vivre ensemble interculturel, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2024 ;
- continuant à mettre en place les résolutions prévues par la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées ;
- soutenant l'Office national de l'accueil dans la poursuite de ses missions en matière d'organisation de l'accueil des demandeurs de protection internationale et des bénéficiaires de protection temporaire.

Ce sont donc les mesures prises en matière de lutte contre la pauvreté dans la proposition de budget pour l'année 2024.

Comme déjà mentionné précédemment, la CSL reste dubitative face au manque d'ambition en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, qui semblait pourtant être une priorité pour ce gouvernement. À aucun moment il n'est question d'un plan national de grande envergure pour prémunir les résidents contre la paupérisation. Ce budget semble totalement ignorer la problématique et propose des mesures qui manquent cruellement de défis et qui sont d'ailleurs d'ores-et-déjà programmées et prévues légalement.

Les mesures sont certes louables et touchent des personnes vulnérables mais elles semblent isolées et ne font pas partie d'un programme global et ne vont pas faire diminuer la pauvreté et améliorer la cohésion sociale du pays.

Aussi la Chambre des salariés propose :

10.5. L'élaboration d'un plan de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Vu l'étendue des situations précaires vécues par de plus en plus de personnes au Luxembourg, il est primordial que le gouvernement établisse un plan de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Un plan contenant des objectifs réalistes, des échéances à respecter et des mesures claires et précises à mettre en œuvre. Un plan élaboré avec la société civile (notamment les organisations syndicales) et avec un investissement budgétaire à la hauteur des objectifs à atteindre. En amont du plan, il serait propice de réaliser une étude d'impact de chaque mesure envisagée, tout comme il serait utile de prévoir une évaluation ex post.

La CSL estime que ce plan devrait comprendre notamment des mesures utiles pour les publics dont les caractéristiques socio-économiques sont identifiées comme étant à risque de connaître la pauvreté et l'exclusion sociale. Notamment :

10.5.1. Revalorisation de toutes allocations relatives aux prestations familiales

La CSL revendique une revalorisation complète des prestations familiales. En effet, tout en saluant la réindexation des allocations familiales depuis octobre 2021, notre Chambre réitère la nécessité d'indexer l'ensemble des prestations familiales comme l'a été prévue dans l'accord entre le Gouvernement et les syndicats en 2014. De même, l'adaptation des prestations familiales à l'évolution du revenu médian telle que l'a prévue ce même accord continue à être revendiquée par notre Chambre.

10.5.2. Soutien renforcé aux familles monoparentales

De l'avis de la CSL, les familles monoparentales ne sont pas assez soutenues par le gouvernement luxembourgeois, le crédit d'impôt monoparental (CIM) n'améliore pas assez la situation des adultes seuls avec des enfants. Tout en saluant la hausse significative du crédit d'impôt monoparental, la CSL est d'avis que cette hausse ne suffit pas et que d'autres adaptations au niveau de la fiscalité doivent être considérées, principalement au niveau de la classe d'impôt.

Pour rappel, le CIM s'élève à 2.505 € par an, pour autant que les revenus imposables ajustés soient inférieurs à 60.000 € et baisse progressivement de 2.505 € à 750 € par an pour les revenus imposables ajustés entre 60.000 € et 105.000 €.

Le CIM est à diminuer de 50% du montant des allocations de toute nature dont bénéficie l'enfant, dans la mesure où elles dépassent respectivement le montant annuel de 2.424 € ou le montant mensuel de 202 €. Par allocations, il convient de comprendre les rentes alimentaires, le paiement des frais d'entretien, d'éducation et de formation professionnelle, etc. Les prestations familiales (allocations familiales, boni pour enfant, etc.) n'entrent pas en ligne de compte. En cas de pluralité d'enfants et d'allocations, le montant le plus faible des allocations par enfant sera pris en considération pour déterminer le cas échéant la réduction du crédit d'impôt.

Il est important de garder à l'esprit qu'au Luxembourg, 25% des enfants vivent avec un seul de leurs deux parents. Ces familles monoparentales subissent une charge familiale souvent difficilement conciliable avec une occupation professionnelle à temps plein ; elles ont donc proportionnellement à la fois moins de revenus, plus de charges et moins de temps.

10.5.3. Revalorisation du REVIS

Etant donné l'évolution générale du taux de risque de pauvreté que connaît le Luxembourg depuis plus de vingt ans, il est nécessaire d'augmenter l'allocation d'inclusion du REVIS afin de permettre aux bénéficiaires de vivre décemment durant le laps de temps qu'ils peuvent bénéficier de cette aide souvent temporaire. Pour rappel, un adulte seul touche à ce jour une allocation d'inclusion d'un montant de 1.804 euros par mois; à titre de comparaison le seuil de risque de pauvreté mensuel est fixé à 2.266 euros en 2022.

10.5.4. Revalorisation du salaire social minimum

Comme souligné à maintes reprises par la CSL, le travail ne protège pas du risque de pauvreté comme le témoigne le taux particulièrement élevé de travailleurs pauvres que connaît le Luxembourg depuis des années. À chaque occasion qui se présente, notre chambre tire l'alarme à ce sujet notamment lors de la publication de son Panorama social où il appert que le Luxembourg est depuis de nombreuses années le pire élève de la zone euro en la matière. Pour un pays tel que le nôtre, il est impensable de ne rien tenter pour infléchir ce phénomène bien connu de tous les acteurs de la scène politico-sociale.

Aussi la CSL plaide pour une revalorisation structurelle du salaire social minimum.

Concernant la qualité du SSM, il est notable que le Luxembourg a le salaire minimum brut le plus élevé en comparaison avec les pays voisins. Néanmoins, en comparaison avec le seuil de risque de pauvreté, force est de constater que l'écart entre celui-ci et le salaire minimum brut est quasi inexistant au Luxembourg ; le fossé se creuse davantage avec la comparaison avec le salaire social minimum net.

Par ailleurs, le budget de référence mis à jour par le Statec pour les de deuxième semestre de 2022 et calculé pour différents types de famille renforce l'idée que le salaire social minimum ne protège pas de la précarité. C'est particulièrement le cas pour l'adulte seul qu'il ait ou non des enfants à charge. Pour cet adulte, le budget de référence est plus élevé que le seuil de risque de pauvreté et que le salaire social minimum, même avec les allocations familiales si des enfants font partie du ménage. Seuls les couples mariés ou pacsés sans enfant ou avec un enfant s'en tirent à bon compte.

À ces montants pourraient encore s'ajouter l'allocation de vie chère et éventuellement encore une subvention loyer, ce qui augmenterait le revenu et en conséquence éloignerait cette personne davantage du risque de pauvreté ; mais probablement pas assez pour vivre décemment.

Quoi qu'il en soit, la Chambre des salariés estime que ce sont les revenus provenant du travail qui doivent assurer à tout travailleur de s'éloigner de toute situation de précarité ; d'où sa requête de revalorisation structurelle du salaire social minimum.

10.5.5. Faciliter l'accès aux aides de l'Etat pour éviter le non-recours

Afin de soutenir les ménages à revenus modestes, le Luxembourg dispose d'une batterie d'aides financières directes (allocation de vie chère, subvention loyer...), un certain nombre de ménages les perçoivent mais d'autres non, alors qu'ils y auraient droit. Très peu d'études sur le recours existent mais les quelques-unes traitant de ce sujet montrent des estimations du taux de non-recours très élevées : de l'ordre de 40% pour l'allocation de vie chère et 80% pour la subvention de loyer. Or, si le Luxembourg veut atteindre son objectif de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale d'ici à 2030, il est important de mettre en place des politiques qui facilitent le recours aux aides prévues.

À la suite d'une étude commanditée au LISER par la CSL basée sur des entretiens qualitatifs, des pistes ont pu être dégagées pour améliorer le recours à ces aides étatiques. Aussi, il a été constaté qu'il est indispensable d'améliorer l'accès à l'information, simplifier les démarches liées aux demandes, parfaire la réponse administrative, évaluer et corriger éventuellement les conditions d'éligibilité et lancer une réflexion globale sur l'aide sociale au Luxembourg.

10.5.6. Accueil gérontologique

Une autre revendication récurrente de notre Chambre est l'adaptation du plafond d'accès au complément accueil gérontologique qui, liée à une hausse de la pension minimale, devrait réduire les contraintes financières des personnes voulant vivre dans une institution de vieillesse. En effet, en raison du plafond de cette aide et à cause des prix des établissements élevés, notre Chambre est d'avis qu'il faut réévaluer le barème de 2004 auquel est liée cette aide.

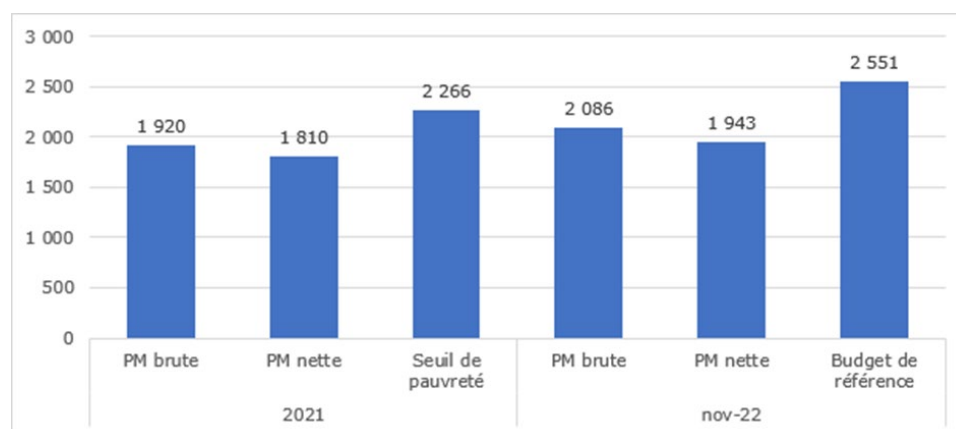
10.5.7. Revalorisation de la pension minimale

Bien que les personnes âgées ne soient pas autant exposées au risque de pauvreté que les plus jeunes, on constate que leur proportion a presque doublé ces dix dernières années ; passant ainsi d'un taux de 6,1% en 2012 à 11,0% en 2022. Si rien n'est entrepris pour contrer cette évolution Si rien n'est entrepris au niveau politique pour contrer cette évolution, les conditions de vie de nos aînés vont rapidement se détériorer. Aussi dans ce cadre la CSL souhaite voir la pension minimale augmenter afin d'assurer une vie décente à tout pensionné.

En effet, dès qu'on compare la pension minimum avec d'autres références minimales il devient très vite évident que le niveau de la pension minimum est insuffisant. Ainsi, la pension minimum nette ne s'est élevée qu'à 1 810 euros en moyenne en 2021 – considérablement inférieur au seuil de pauvreté de cette année. De même, selon les calculs du Statec une personne âgée en bonne santé vivant seule nécessite en novembre 2022 d'un budget minimal de 2 551 euros pour pouvoir mener une vie décente si elle est locataire – ce niveau est 31% supérieur à la pension minimum nette. Une carrière d'assurance pension complète ne protège donc visiblement pas, ni pour mener une vie décente, ni pour se protéger de la pauvreté.

Afin que la pension minimum nette en 2021 atteigne le seuil de pauvreté de cette année, il aurait fallu une hausse nette de 25% – ce qui correspond à une hausse brute de 30% en 2021. Si par contre l'objectif serait d'atteindre le budget de référence, la pension minimum aurait nécessité une hausse nette de 31% en novembre 2022 – l'équivalent d'une hausse brute de presque 40%.

Graphique 60 : Comparaison du niveau de la pension minimum avec d'autres références minimales



Source : Eurostat

Avec une pension minimum d'une carrière complète de 40 ans (ou plus), une personne vivant seule est donc visiblement incapable de mener une vie décente. De même, 40 années (ou plus) d'assurance pension sont insuffisants pour protéger toutes les personnes âgées vivant seules d'avoir un revenu disponible suffisamment élevée pour se situer au-delà du seuil de pauvreté.

10.5.8. Soutien aux étudiants dans le besoin

Cette étude sur le non recours a permis de mettre en exergue une population spécialement fragilisée, celle des étudiants. Ceux-ci ne bénéficient pas de la plupart des aides sociales, y compris l'accès aux épiceries sociales. Pour les étudiants dont les parents sont absents (y inclus financièrement), les aides auxquelles ils ont droit ne permettent pas de continuer leurs études aisément. En effet, le fait de percevoir l'aide pour études supérieures, qui devrait par ailleurs être augmentée, entraîne l'impossibilité d'accéder à la plupart des autres aides. Sous certaines conditions, la bourse d'étude de base (1.200€/semestre) peut être complétée par un complément social (2 321€ par semestre). En tout, cela

représente environ 420€ par mois, sans cumul possible avec l'allocation de vie chère et la prime énergie, ce montant ne permet pas de vivre décemment au Luxembourg. Par ailleurs, les jeunes de moins de 25 ans ne sont pas éligibles au REVIS.

Une réflexion globale sur le sort de ces jeunes accompagnés d'une analyse approfondie sur les conditions de vie des étudiants et la façon de les aider au mieux en fonction de leurs besoins serait très bénéfique. Il s'agit d'investissement dans le capital humain de la jeunesse, condition sine qua non pour garantir la prospérité socio-économique du pays.

11. Fiscalité

11.1. Droits d'accise

- **Art. 3 du projet de loi budgétaire portant modification de 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**
- **Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 23 décembre 2013 portant fixation du droit d'accise autonome et dispositions diverses sur les tabacs manufacturés**
- **Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 17 décembre 2010 fixant les taux applicables en matière de droits d'accise autonomes sur les produits énergétiques**
- **Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 18 décembre 1992 concernant le régime spécial de perception de la taxe sur la valeur ajoutée frappant les livraisons, les acquisitions intracommunautaires et les importations de tabacs fabriqués**

Le législateur introduit un nouveau régime relatif aux produits émergents assimilés aux tabacs manufacturés, tels que les e-cigarettes, les sachets de nicotine et le tabac à chauffer⁶⁵. En présence de risques pour la santé, une taxation par voie d'accise s'impose, par similarité à celle déjà applicable aux produits de tabac manufacturé introduite dans la loi ad hoc modifiée du 17 décembre 2010⁶⁶.

C'est pourquoi sont ajoutés les e-liquides, les sachets de nicotine et les tabacs à chauffer, désormais assimilés aux tabacs manufacturés, dans la loi précitée qui fixe le cadre actuel des droits d'accise appliqués aux cigarettes, aux cigares et aux tabacs à fumer fine coupe destinés à rouler les cigarettes et les autres tabacs à fumer⁶⁷.

Les plafonds d'accises fixés par la loi⁶⁸ trouvent une application par voie réglementaire, règlement grand-ducal (RGD) également soumis pour avis à notre Chambre.

C'est ainsi que les droits d'accise ad valorem autonomes sur les produits du tabac traditionnels, à savoir les cigarettes et le tabac à rouler fine coupe, seront relevés jusqu'à concurrence de 10 cents pour le paquet de 20 cigarettes et de 30 cents pour le paquet de 50 grammes de tabac fine coupe. Concernant les produits émergents, le projet de RGD fixe les montants applicables

- -sur les produits à chauffer avec une accise ad valorem autonome de 28% du prix de vente au détail et une accise spécifique autonome de 16,80 euros par kilogramme,
- -sur les e-liquides avec une accise autonome spécifique de 120 euros par litre et

⁶⁵ E-cigarettes : dispositifs électroniques qui chauffent un liquide contenant de la nicotine pour produire une vapeur inhalée par l'utilisateur (« vapes »). Sachets de nicotine : également appelés « snus » ou « pouches », petits sachets remplis de nicotine et parfois de saveurs, conçus pour être placés entre la lèvre et la gencive. Tabac à chauffer : forme de tabac chauffée plutôt que brûlée (« heat not burn »), à des températures inférieures à celles de la combustion, ce qui produit une vapeur inhalée par l'utilisateur. Commercialisés comme une alternative plus sûre à la cigarette traditionnelle, ces produits présentent toujours des risques quant à leur innocuité à long terme et leur potentiel effet addictif, en particulier chez les jeunes.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ En outre, le projet de règlement ad hoc portant sur la TVA définit dorénavant les termes « tabacs fabriqués » en matière de TVA de manière à ce qu'ils s'alignent automatiquement aux produits passibles d'un droit d'accise au Grand-Duché de Luxembourg, notamment en l'occurrence aux produits assimilés aux tabacs manufacturés, destinés à être fumés ou vapotés.

⁶⁸ Droit d'accise autonome spécifique maximal de 200 euros par litre concernant les e-liquides, de 100 euros par kilogramme pour les sachets de nicotine et, pour les tabacs à chauffer, de 35 euros par kilogramme ainsi qu'un droit d'accise autonome ad valorem maximal de 41,50 pour cent. À noter aussi que le plafond pour le droit d'accise spécifique autonome de la catégorie des tabacs à fumer fine coupe destinés à rouler les cigarettes et les autres tabacs à fumer est augmenté de 10 euros pour passer de 25 euro par kilo à 35 euros par kilogramme. De même, le droit d'accise portant sur l'alcool éthylique est relevé de 818,0486 euros par hectolitre d'alcool à 100 pour cent volume à 900 euros par hectolitre d'alcool à 100 pour cent volume.

- sur les sachets de nicotine avec également une accise autonome spécifique de 22 euros par kilogramme.

Considérant que la plupart des fabricants d'e-liquides et de sachets de nicotine ont actuellement besoin de se familiariser, notamment, avec les procédures de mise à la consommation de produits soumis à accise, ces nouveaux droits n'entreront en vigueur qu'à partir du 1^{er} octobre 2024.

Une plus-value de recettes issue des produits classiques est attendue en 2024 à hauteur de 16,4 millions, dont 31% sur les cigarettes, tandis que celle estimée sur les produits à chauffer s'élèverait à 1,5 million. Concernant les e-liquides et les poches à nicotine dont l'application des nouveaux droits d'accise ne prend cours qu'au 1^{er} octobre 2024, l'impact est jugé négligeable par les auteurs du projet.

Enfin, alors que le coke et la houille utilisés comme combustible pour la consommation professionnelle sont actuellement soumis à un droit d'accise commun et autonome de chacun 5 euros la tonne métrique, le lignite est désormais couvert par les mêmes droits d'accise. Aucun impact budgétaire ne serait attendu de cette dernière mesure, étant donné que ces produits ne seraient pas commercialisés comme combustible pour la consommation professionnelle au Grand-Duché.

Il est dès lors permis de s'interroger sur le sens de cette disposition, si ces produits ne sont réellement pas commercialisés au Luxembourg. Pourtant, le STATEC renseigne que le charbon est presque exclusivement employé par le secteur industriel (à destination de ses bâtiments) et, en infime portion, par le secteur des transports, couvrant 1 % des besoins en énergie du pays.

Ces trois produits continuent par ailleurs à être exemptés du droit d'accise autonome dit taxe CO₂ en raison de la faible consommation les caractérisant constatée au moment du lancement de la taxe carbone ; la CSL trouve néanmoins symboliquement regrettable cette approche, alors que ces formes de charbon incarnent de la manière la plus emblématique le type de matières premières dont l'économie mondiale, qui en fait encore un grand usage, doit se débarrasser à des fins climatiques bien connues.

Concernant les nouveaux produits assimilés aux tabacs, la CSL prend acte de la décision de les soumettre à des droits d'accise.

Nonobstant, alors que le gouvernement dénonce un déficit public très important, la CSL regrette que la dynamisation affichée des recettes par le ministre des Finances passe par cette seule hausse d'accises, au fort potentiel régressif, et que celui-ci préfère privilégier le freinage des dépenses en vue de combler le solde public négatif.

Or, les besoins en investissements et en correctifs sociaux sont tels et tellement nombreux en cette phase de polycrise européenne qu'il apparaît de plus en plus urgent de mobiliser de nouvelles sources de recettes publiques afin d'y faire face (patrimoine, revenus du capital, hauts revenus).

Dans ce contexte, notre Chambre regrette que des dépenses fiscales soient consacrées aux versements au titre d'un contrat individuel de prévoyance vieillesse (3^e pilier) pour 54 millions d'euros et aux cotisations personnelles dans un régime complémentaire de pension (2^e pilier) pour 8 millions d'euros, alors que le gouvernement table sur un ralentissement des excédents de cotisations en faveur de la Caisse nationale de pension au cours de la période de programmation à l'étude et qu'il veut procéder à une nouvelle réforme des prestations de pension du fait d'un manque potentiel de recettes.

11.2. Pouvoir d'achat des ménages

Les auteurs de ce projet de budget pour l'exercice 2024 indiquent que le gouvernement continuera, à la suite des précédents accords tripartites, à mettre en œuvre une politique fiscale visant à renforcer le pouvoir d'achat des ménages.

Le projet reste cependant muet sur les mesures prévues à l'avenir pour succéder à l'adaptation du tarif fiscal de 4 tranches indiciaires au 1^{er} janvier 2024.

De son côté, le ministre des Finances a précisé dans son discours de présentation du budget en date du 6 mars 2024 que le gouvernement envisage en 2024 de créer un nouveau crédit d'impôt dit barème (CIB). Aucune modalité y relative n'est disponible à l'heure de la rédaction du présent avis de notre Chambre. Ce CIB serait destiné aux personnes qui ont subi une perte fiscale lors du retrait du crédit d'impôt conjoncture (CIC) qui a couru en 2023⁶⁹.

La CSL a, pour sa part, pu constater que le salaire minimum reste redevable de l'impôt sur le revenu en 2024, si bien que, a priori, elle accueille favorablement cette annonce, mais rendra son avis définitif une fois connus les détails relatifs à ce nouveau CIB.

Après tous les ajustements fiscaux au 1^{er} janvier 2024 (tarif et crédits d'impôt), le salarié au SSM paye l'équivalent de 70 euros d'impôts annuels, contribution au Fonds pour l'emploi comprise (et davantage (96 euros) avec la tranche indiciaire annoncée pour le dernier trimestre de 2024, à tarif inchangé). S'il s'agit, certes, d'une réduction de l'impôt dû in fine en comparaison mensuelle, il n'en reste pas moins que le SSM reste imposé en 2024, voire le redevient en comparaison annuelle, alors que ce salarié en classe 1 se serait vu créditer une allocation fiscale (impôt négatif) si le CIC était resté en place pour ce niveau de revenu ; cette situation d'impôt négatif était celle qui prévalait lorsque le crédit d'impôt salaire minimum fut introduit.

Tableau 7 : Imposition du SSM au fil des ans

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2024/2017	2024/2019
Impôt selon barème (y c. IS)	959 €	985 €	1.094 €	1.177 €	1.297 €	1.451 €	1.862 €	1.704 €	78%	56%
Crédits d'impôt	600 €	600 €	1.440 €	1.440 €	1.536 €	2.040 €	1.945 €	1.608 €	168%	12%
Solde	359 €	385 €	-346 €	-263 €	-239 €	-589 €	-83 €	96 €	-73%	-128%
Solde/Impôt dû	37%	39%	-32%	-22%	-18%	-41%*	-4%*	6%		

Note : impôt de solidarité en faveur du fonds pour l'emploi compris et sous l'hypothèse d'une tranche indiciaire dès octobre 2024 (pour un minimum de 70 euros si aucune tranche n'était versée en 2024). * Hors crédit d'impôt énergie = -6% en 2022 et 9% en 2023, soit un solde de respectivement de -85 euros et +169 euros.

Comme elle a également eu l'occasion de le défendre, il importe, tout autant que d'adapter le tarif fiscal à l'inflation, d'ajuster à la fois les niveaux des différentes mesures de déduction fiscale et la valeur des crédits d'impôt ainsi que, simultanément, les seuils d'éligibilité à ces derniers afin de garantir une neutralité fiscale⁷⁰ et ainsi revaloriser intégralement le revenu après impôts des ménages, objectif affiché du gouvernement. En l'absence de ces mesures, le gouvernement procéderait à une hausse de la pression fiscale, notamment des ménages à faible et à moyen revenu.

Parmi d'autres, le forfait de 540 euros pour frais d'obtention, inchangé depuis trop longtemps, devrait être multiplié par deux afin d'atteindre le niveau réel lors de sa dernière adaptation en 1991.

À ce titre, notre Chambre demande que les cotisations volontaires d'affiliation à un syndicat de salariés ains qu'obligatoires à notre chambre salariale soient isolées de ce forfait et s'ajoutent à ce montant revalorisé afin de rendre plus visible le fait que ces cotisations sont fiscalement déductibles.

⁶⁹ La loi du 5 juillet 2023 portant transposition de certaines mesures prévues par l'accord tripartite du 3 mars 2023 a créé le CIC pour les salariés, les pensionnés et les indépendants applicable exclusivement pour l'année d'imposition 2023. Il repose sur les montants qui se seraient dégagés d'une adaptation du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à hauteur de deux tranches indiciaires.

⁷⁰ Voir, par exemple, à ce sujet à l'avis de la Chambre des salariés portant sur le projet de loi relatif au budget provisoire pour la période du 1^{er} janvier au 30 avril 2024.

De même, elle prend acte de la déclaration du ministre des Finances portant sur la promesse d'adapter le barème fiscal à des tranches indiciaires supplémentaires et sur l'allègement fiscal en faveur de la classe 1a, que notre Chambre regrettait déjà ne pas voir prendre effet au 1^{er} janvier 2024 dans son avis portant sur l'adaptation tarifaire à hauteur de quatre tranches.

Enfin, s'il convient également d'attendre les mesures concrètes d'adaptation du régime fiscal des impatriés ainsi que de la prime participative, notre Chambre subodore néanmoins a priori le renforcement de ces dispositifs dédiés à certains profils de salariés privilégiés et minoritaires, aussi plus que probablement sur la question de la prime participative, ce qu'elle ne perçoit pas positivement, comme elle a déjà pu le souligner à plusieurs reprises.

Contrairement à ce que le ministre des Finances énonce, le Luxembourg n'est pas un pays où toutes les personnes qui perçoivent un salaire appartiennent à la classe moyenne. Si le pays reste encore axé sur une classe moyenne majoritaire, soulager fiscalement la classe moyenne ne peut se résumer à aider tous les ménages.

Comme improof.lu l'a montré, la part des ménages luxembourgeois appartenant à la classe moyenne a baissé de 9,6 points en 34 ans, soit une baisse de 70,9% à 61,3% des ménages. Cette baisse significative de la part des ménages appartenant à la classe moyenne s'est produite de manière équivalente au profit de la classe inférieure et de la classe supérieure qui ont vu leur part augmenter de respectivement 5,4 et 4,2 points de pourcentage. Pire, la baisse du poids économique de la classe moyenne dépasse celle du poids dans la population, alors que la classe moyenne ne concentrait plus en 2019 que 64,1% de l'ensemble des revenus disponibles, soit 13 points de moins qu'en 1985. Ceci revient à dire que la classe moyenne est en cours de déclassement et devient comparativement plus pauvre. Ce constat s'aggrave même lorsque l'on observe le patrimoine, voire si l'on combine les deux dimensions.

À cet égard, la CSL regrette que rien de spécifique ne soit entrepris par le gouvernement face à la montée continue de la précarité, voire de la pauvreté au Luxembourg, alors que cette situation mérite assurément un grand plan national d'action, comme la CSL l'a suggéré à plusieurs reprises : l'extension de la dimension sociale du budget de l'État s'impose.

Selon les données expérimentales d'Eurostat, il apparaît que le système fiscal global luxembourgeois figure parmi les trois les plus faiblement progressifs de l'Union européenne, lorsque l'on examine ensemble l'imposition indirecte par la consommation (TVA) ou directe des revenus et du patrimoine.

Tableau 8 : Part du revenu brut des ménages payée au titre des taxes directes et indirectes par quintile de revenu – 2020 (en grisé, les valeurs inférieures au Luxembourg⁷¹)

	Total	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q1 - Q5
Belgique	30,6	20,2	25,	26,7	31,3	36,3	-16,1
Bulgarie	22,3	14,4	15,2	24,6	25,4	25,4	-11,0
Tchéquie	22,1	12	15,3	22,	25,1	26,8	-14,9
Danemark	45,2	41,8	41,8	44,2	46,3	49,5	-7,7
Allemagne	32,7	23,1	28,4	33	35,2	37,8	-14,7
Estonie	18,6	15,	15,2	18,9	19,2	22,1	-7,1
Irlande							
Grèce	39,6	41,	39,5	39,6	39,	39,6	1,4
Espagne	21,4	16,7	18	21	22,4	26,2	-9,5
France							
Croatie	28,5	15	25,6	28,7	31,	32,8	-17,7
Italie							
Chypre							
Lettonie	21,6	14,9	17,8	22	25,2	26,9	-12,0
Lituanie	30,3	15,4	20,7	31,4	34,2	36	-20,6
Luxembourg	28,9	26,1	29,6	30,4	29,8	28,4	-2,3
Hongrie	35,1	44,7	36,6	34,4	33,4	31,3	13,4
Malte							
Pays-Bas	33,	27,5	28	33,	34,5	38,6	-11,1
Autriche	31,4	23	30,8	30,8	32,7	35,2	-12,1
Pologne	26,	22,3	24,4	26,3	26,9	27,1	-4,8
Portugal							
Roumanie	39,9	29,4	25,2	40,8	47	44,8	-15,4
Slovénie	29,1	17,5	21,6	29,2	32,9	36	-18,3
Slovaquie	25,2	22	21,8	24,7	26,6	26,9	-5,3
Finlande							
Suède							
United Kingdom							

Source : Eurostat

Incidentement, notre Chambre regrette la teneur de la *Konsultationsvereinbarung* du 11 janvier 2024 entre l'Allemagne et le Luxembourg, signée par des fonctionnaires des ministères des Finances ; cet accord amiable prévoit, au titre de l'article 22 de la Convention bilatérale portant sur les méthodes pour éliminer la double imposition, l'imposition en Allemagne des salaires ainsi que les suppléments payés pour les heures supplémentaires qui sont exonérés au Luxembourg.

Cette disposition risque d'affecter nombre de salariés résidant en Allemagne qui se voient monétairement compenser leurs heures supplémentaires, alors qu'une présomption d'imposabilité au Grand-Duché pourrait s'appliquer afin d'éviter de les imposer en Allemagne.

Notre Chambre en appelle au ministre des Finances pour qu'il fasse changer la teneur de cette modification (article 13 du nouvel avenant à la Convention et point VII de l'accord amiable y relatif), qui affecte les salariés résidant en Allemagne, en un sens plus favorable aux salariés concernés.

⁷¹ Revenu brut comprenant la somme pour tous les membres du ménage des composantes du revenu personnel brut (salaires, revenus indépendants, pensions et prestations) plus les composantes du revenu brut au niveau du ménage. Les impôts directs englobent aussi les cotisations sociales et les impôts réguliers sur le patrimoine (payables périodiquement sur la propriété des biens immobiliers, sur la fortune ou les objets de valeur, à savoir en l'occurrence l'impôt foncier au Luxembourg).

11.3. Compétitivité de l'économie

Or, la politique fiscale du nouveau gouvernement issu des urnes en octobre 2023 visera à renforcer la compétitivité de l'économie, sans non plus énumérer de mesures spécifiques.

Le ministre des Finances met en avant dans son discours précité la nécessité de donner de la « prévisibilité » aux entreprises et de rendre attractif le site de production Luxembourg. C'est pourquoi le gouvernement propose de réduire d'un point de pourcentage supplémentaire le taux d'imposition du revenu des collectivités, le baissant de 17% à 16% à partir de 2025.

Aux yeux de la CSL, cette mesure ne prend pas la bonne direction, alors que tous les moyens nécessaires sont requis pour réagir à la polycrise qui affecte le Luxembourg, sans doute encore pour de nombreuses années. Le capital et ses détenteurs sont tout autant que les travailleurs placés devant un impératif moral de participer à l'effort collectif de sauvegarde sociale, écologique et environnementale.

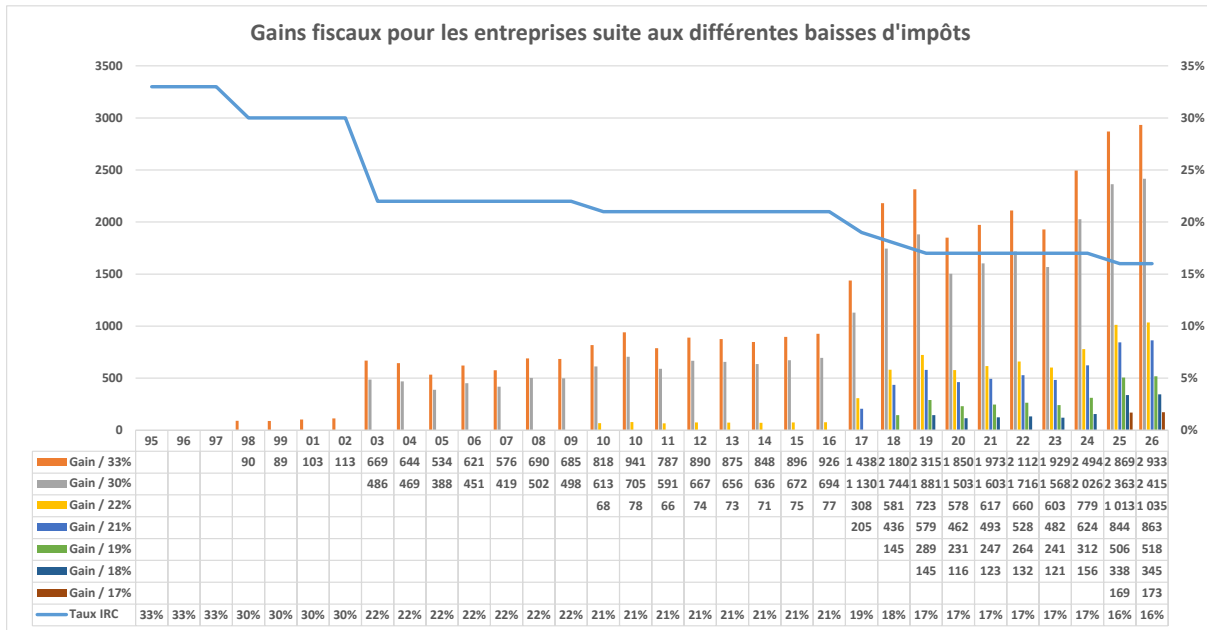
Il apparait clairement que la « prévisibilité » offerte aux entreprises se fait à un coût exorbitant. Les excellents résultats globaux avant impôt des entreprises luxembourgeoises leur offrent déjà certaines marges de prévisibilité face aux divers coûts qui leur incombent, souvent mis sur le devant de la scène. Marges qui sont par ailleurs renforcées par des avantages fiscaux dont les entreprises se font rarement l'écho, telle la baisse impressionnante du taux facial d'impôt sur le revenu des collectivités (IRC).

Depuis les années 1990, l'impôt sur le revenu des collectivités a baissé continuellement. Le graphique suivant nous montre que le manque à gagner fiscal pour l'État découlant de la réduction continue des taux d'imposition représente aussi, en contrepartie, un gain annuel important de trésorerie pour les entreprises.

Ainsi, en 2022, avec un taux d'IRC à 17%, le gain fiscal pour les entreprises par rapport à un taux à 33% était de 2.112 millions d'euros. Le manque à gagner pour les finances publiques s'élèvera à près de trois milliards d'euros à partir de 2025. Le simple passage de 17% à 16% en 2025 amènera un manque à gagner de 169 millions.

Depuis les années 1990, l'imposition des entreprises aura été divisée par deux.

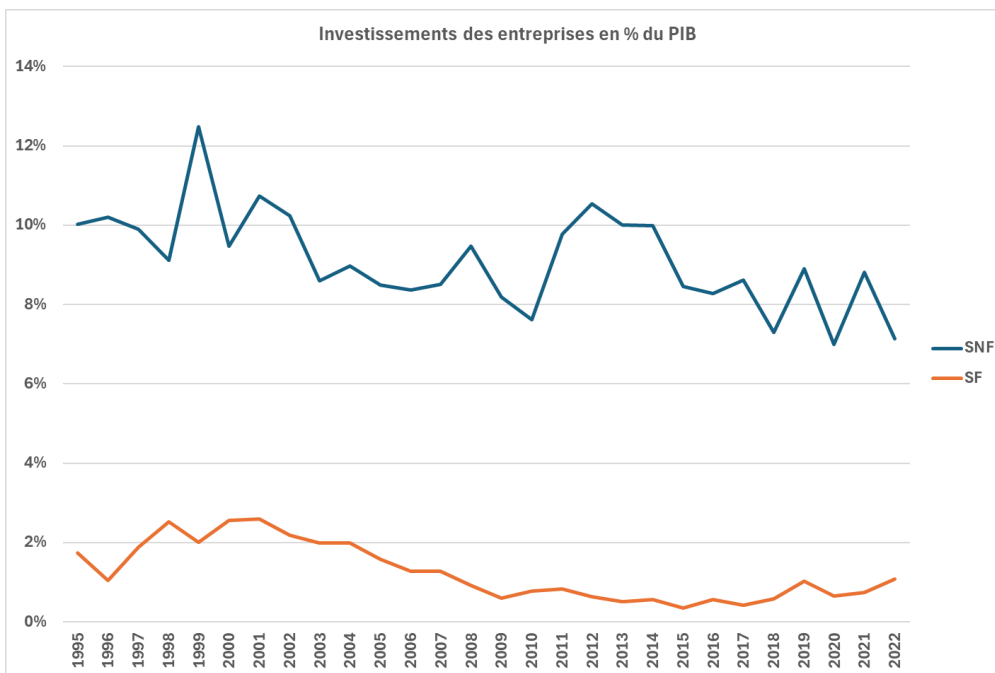
Graphique 61 : Gains fiscaux et de trésorerie en millions d'euros sur la baisse du taux d'IRC



Source : comptes nationaux jusqu'en 2022 et projet de budget à partir de 2023.

Ces cadeaux fiscaux semblent bien ne pas avoir dynamisé l'investissement des entreprises luxembourgeoises en faveur du développement de leur performance, de leur productivité, de leur rentabilité ou de leur croissance à long terme ; au contraire.

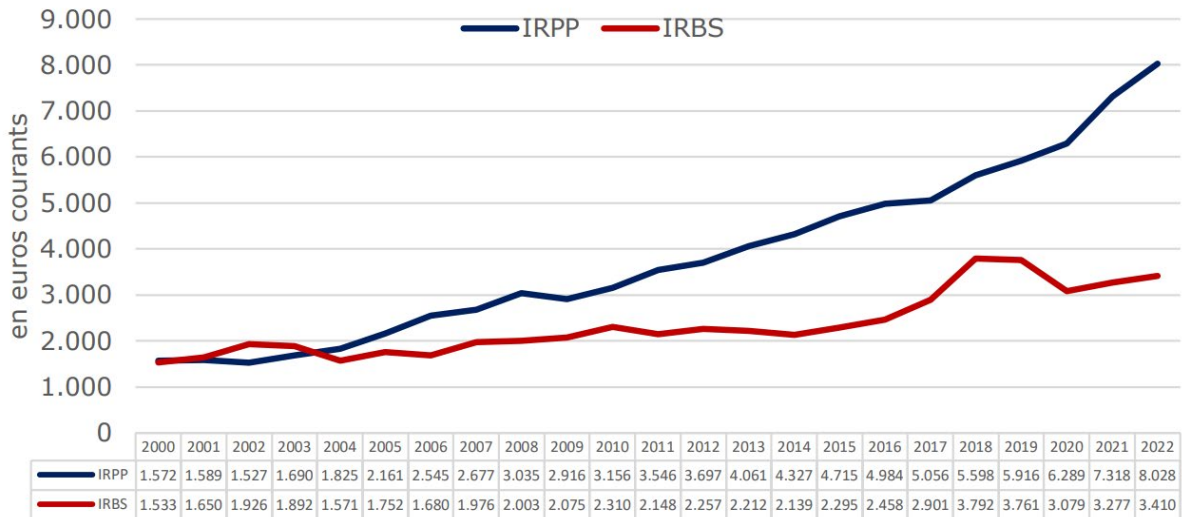
Graphique 62 : Investissements des entreprises en % du PIB



Tandis que les entreprises sont globalement rentables, leur apport aux finances publiques reste en-deçà de leur performance économique et continue de se réduire comparativement aux contributions des ménages.

Alors que la part des recettes fiscales provenant des impôts sur les ménages correspondait à celle des impôts provenant des sociétés en début de siècle, l'on se trouve aujourd'hui dans une situation où les ménages contribuent plus de deux fois plus que les entreprises aux recettes fiscales.

Graphique 63 : Évolution des recettes d'impôts sur les personnes physiques (IRPP) et les recettes d'impôts sur les revenus et les bénéfices des sociétés (IRBS)



Dès lors, toute réduction d'impôt devrait se faire au bénéfice des personnes physiques (revenus et consommation), et tout nouvel effort en faveur de ladite « prévisibilité » des entreprises paraît peu justifié.

La CSL appelle à mettre en place une transition dans le système fiscal de la consommation et des revenus du travail, murs porteurs de longue date, vers le patrimoine, les revenus du capital et les bénéfices.

Luxembourg, le 3 avril 2024

Pour la Chambre des salariés,

Sylvain HOFFMANN
Directeur

Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.