Budget 2027 : le Luxembourg à l’heure des choix

Cent milliards d’euros de PIB. Plus de 50 milliards de dépenses publiques. En 2027, le Luxembourg devrait franchir pour la première fois ces deux seuils symboliques. Mais derrière ces montants record se cache une question essentielle : comment financer des besoins toujours plus importants alors que les marges de manœuvre se réduisent et que la croissance peine à retrouver son dynamisme ?

Les chiffres du projet de **budget 2027** illustrent toute la difficulté de l’équation luxembourgeoise. Les dépenses publiques progresseraient de 6,3%, contre 4,8% pour le PIB en valeur. Elles représenteraient ainsi près de 50% du PIB, contre environ 38% en 2000. En un quart de siècle, le poids de la dépense publique dans l’économie luxembourgeoise s’est considérablement accru, sans que cette évolution se soit accompagnée, ces dernières années, d’un regain de dynamisme économique. Pour 2027, la croissance du PIB en volume serait en effet limitée à 1,9% selon le STATEC, loin de la moyenne historique 1995-2025, de 2,8% par an.

Cette évolution, on la doit évidemment en partie à la **succession des crises**, mais aussi à l'émergence de nouveaux besoins, du logement à la défense, en passant par les infrastructures et la transition énergétique. Mais elle soulève surtout une question fondamentale : celle de la capacité de l'État à **hiérarchiser ses priorités**. Pour la Chambre de Commerce, le Luxembourg doit aujourd'hui franchir une nouvelle étape : passer d'une culture de la dépense, dans laquelle chaque nouveau besoin appelait des crédits supplémentaires, à une véritable culture de l'arbitrage.

Quand les dépenses courantes distancent l'investissement

Le paradoxe du projet de budget 2027 tient en quelques chiffres. Les dépenses de l'Administration centrale atteindraient 35,9 milliards d'euros, soit 6,5% de plus qu'en 2026. Dans le même temps, ses **investissements directs et indirects**, bien que très élevés, reculeraient légèrement, à 4,47 milliards d'euros. Leur part dans les dépenses tomberait de 13,8% en 2025 à 12,4% en 2027. Certes, les dépenses courantes financent aussi des services essentiels à la prospérité du pays. Mais leur progression plus rapide que celle des investissements risque de réduire les marges disponibles pour préparer la croissance de demain.

Admettre que les moyens des services publics ne peuvent augmenter indéfiniment sans réexamen de leurs missions, de leur organisation et des possibilités offertes par la digitalisation.

Le déficit de l'ensemble des Administrations publiques diminuerait à 0,6% du PIB, soit 570 millions d'euros. Une amélioration bienvenue, mais qui proviendrait surtout du dynamisme des recettes, attendues en hausse de 7,5%, contre 6,3% pour les dépenses. Les recettes de l'impôt sur le revenu des collectivités bondiraient de 25%, à 4,75 milliards d'euros. Une partie de cette progression s'explique cependant par l'accélération du traitement d'un stock de déclarations fiscales en attente. Difficile de bâtir une architecture budgétaire pérenne à partir de recettes exceptionnelles et temporaires.

Car les **contraintes futures**, elles, s'accumulent. L'excédent de la sécurité sociale, encore de 920 millions d'euros en 2027, ne serait plus que de 147 millions en 2030. Le solde serait même négatif en cas de ralentissement accéléré de l'emploi. En cause, des dépenses progressant plus rapidement que les recettes, sous l'effet notamment du **vieillissement de la population** et d'un **marché du travail moins dynamique**. La charge de la dette atteindrait pour sa part près de 960 millions d'euros en 2030, contre 316 millions en 2025. Autant de pressions supplémentaires sur les marges budgétaires de demain.

Dans ce contexte, l'État devra nécessairement mieux maîtriser ses dépenses courantes. Une première inflexion apparaît dans la limite fixée à 999 nouveaux postes de renforcement prévus

dans la fonction publique pour 2027, auxquels s’ajoutent 216 postes en réserve, alors que 2.058 avaient été demandés. Il ne s’agit pas de fragiliser les services publics, mais d’admettre que leurs moyens ne peuvent augmenter indéfiniment sans réexamen de leurs missions, de leur organisation et des possibilités offertes par la digitalisation.

La croissance ne reviendra pas à coups de crédits

Rétablir les marges budgétaires suppose aussi de retrouver des moteurs économiques. Le Luxembourg a longtemps soutenu sa croissance en créant des emplois et en attirant toujours davantage de travailleurs, tandis que les **gains de productivité** restaient faibles. Mais ce modèle se heurte désormais aux tensions sur le logement, à la saturation de certaines infrastructures et aux difficultés de recrutement. Dans le même temps, le coût salarial unitaire a augmenté beaucoup plus rapidement que chez nos principaux partenaires européens, fragilisant la compétitivité des entreprises.

Un avantage fiscal n’est pas une fin en soi : sa réussite se mesure d’abord à l’activité qu’il permet de créer.

Le projet de budget 2027 apporte un certain nombre de réponses que la Chambre de Commerce salue. La nouvelle **baisse de l’impôt sur le revenu des collectivités**, dont le taux supérieur passerait de 16% à 15%, vise à renforcer l’attractivité fiscale. Le relèvement à 21% de la bonification d’impôt pour certains investissements et dépenses liés à la transformation digitale et à la transition écologique et énergétique doit aider les entreprises à se moderniser. Encore faut-il que ces mesures déclenchent des projets et améliorent effectivement, *in fine,* la productivité. Un avantage fiscal n’est pas une fin en soi : sa réussite se mesure d’abord à l’activité qu’il permet de créer.

Cette logique doit irriguer l’ensemble de l’action publique. Dans le logement, par exemple, les nouvelles enveloppes et les outils fiscaux proposés constituent des avancées, alors que les ventes d’appartements en construction restent à un niveau très faible. Mais les fonds mobilisés ne disent rien, à eux seuls, du nombre de logements mis à disposition des ménages. Ce sont les permis délivrés, les chantiers ouverts et les logements achevés qui doivent devenir la mesure du succès. Même exigence pour le rail : les millions investis doivent se traduire par davantage de fiabilité, de capacité et de temps gagné pour les usagers. Idem pour l’éducation : les moyens supplémentaires, qui atteindraient 471 millions d’euros en 2027 pour le ministère de l’Education nationale, de l’Enfance et de la Jeunesse, doivent contribuer à améliorer concrètement le niveau scolaire des élèves et leur capacité à s’insérer sur le marché du travail.

Le courage budgétaire commence quand il faut choisir

La Chambre de Commerce propose donc un changement de méthode en trois verbes : **plafonner, évaluer, réallouer**. Plafonner la progression des dépenses dans un cadre pluriannuel compatible avec la croissance nominale de l'économie, tout en prévoyant des flexibilités en cas de circonstances exceptionnelles. Évaluer les politiques publiques sur leurs effets réels plutôt que sur les sommes engagées. Réallouer, enfin, les ressources des dispositifs moins efficaces vers de nouvelles priorités.

Le débat n'oppose pas austérité et ambition. Il oppose deux façons de gérer les finances publiques : reconduire les dépenses par habitude ou les réexaminer à l'aune de leurs résultats. Le Luxembourg devra continuer à investir massivement pour préparer son avenir. Mais il ne pourra faire de la place aux besoins de demain sans remettre en question certaines dépenses d'aujourd'hui.