

Avis de la
Chambre de Commerce

**Budget de l'Etat :
les défi(cit)s s'accroissent**

**Projet de loi n°8080
concernant le budget des
recettes et des dépenses
de l'Etat pour l'exercice
2023 (6188CCH/BMU)**

**Projet de loi n°8081 relative
à la programmation
financière pluriannuelle
pour la période 2022-2026
(6189BMU/CCH)**

23 novembre 2022

Projet de loi n°8080 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2023 (6188CCH/BMU)

Projet de loi n°8081 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026 (6189BMU/CCH)

**AVIS DE LA
CHAMBRE DE COMMERCE SUR LE PROJET DE BUDGET
DE L'ETAT**

Les défi(cit)s s'accumulent

23 novembre 2022

Résumé exécutif

Le projet de budget 2023 s'inscrit dans un environnement caractérisé à la fois par l'accroissement des déficits et par l'accumulation de défis, reflet de multiples « polycrises » qui affectent le Luxembourg, l'Europe et le monde, et de problèmes structurels trop longtemps restés sans réponses globales.

Des déficits croissants

Dans la foulée d'une véritable cascade de chocs (géopolitique, sanitaire, énergétique) laissant peu de répit aux acteurs économiques, suite également à un encadrement toujours insuffisant des défis structurels, le déficit de l'Administration centrale accuserait une franche dégradation en 2023. Il atteindrait 2,8 milliards d'euros, soit un record pour le Luxembourg – l'année 2020, pour le moins singulière, mise à part. Ce solde ne se redresserait que très graduellement à partir de 2024 selon le projet de budget, ce qui laisserait peu de marges de manœuvre budgétaires sachant que ce n'est pas moins de 10 milliards d'euros de déficits qui s'accumulent sur la période 2021-2026. Le même constat vaut pour les Administrations publiques dans leur ensemble qui accuseraient une impasse budgétaire de quelque 1,8 milliard d'euros, toujours en 2023.

Les Administrations publiques enregistrent une meilleure situation que la seule Administration centrale à la faveur de ce puissant amortisseur qu'est la sécurité sociale, qui dégagerait un excédent en 2023. Ce stabilisateur ne peut cependant que s'étioler dans les années à venir, sauf augmentation très vive, mais improbable, de l'activité. Le net déclin tendanciel des surplus de la sécurité sociale, qui passe de 1.216 millions d'euros en 2019 à 679 millions d'euros à l'horizon 2026, constitue déjà un signal d'alarme bien concret. Le bilan technique du régime général de pension publié par l'IGSS en avril 2022 laisse quant à lui augurer des perspectives à plus long terme encore (bien) plus préoccupantes.

L'accumulation de déficits induit mécaniquement une dérive de la dette publique. Le projet de budget table sur un ratio d'endettement de quelque 29,5% du PIB en 2026, à un souffle donc de la limite gouvernementale des 30%. Selon une analyse de sensibilité intégrée aux documents budgétaires, une croissance économique moindre à raison de 0,5 point de pourcentage par an seulement de 2023 à 2026 suffirait par ailleurs à propulser la dette publique bien au-delà de ce seuil, à 33,4% du PIB en 2026. Une situation menaçante pour la notation AAA, primordiale pour l'économie luxembourgeoise.

La Chambre de Commerce tient à attirer l'attention sur la grande exigence de prudence dans le présent contexte, dans un environnement général très incertain et face à la nécessité de marges de sécurité budgétaires importantes – qui se sont avérées décisives depuis mars 2020. L'intégration au projet de budget de deux scénarios inflationnistes radicalement différents illustre l'épais brouillard ambiant. Ainsi, un premier scénario¹ (postulant un choc énergétique transitoire) se traduit en 2024 par une inflation de 2,5% et une tranche d'indexation, tandis que l'autre (choc énergétique permanent) induit toujours pour 2024 un

¹ C'est le scénario qui a été retenu comme base de chiffrage du projet de budget 2023, même si « *le STATEC n'est aujourd'hui pas en mesure de juger lequel des deux scénarios revêt la plus grande probabilité de réalisation, trop nombreuses étant les incertitudes* ».

renchérissement des prix de 8,4% et trois tranches d'indexation – ce qui serait une catastrophe pour nos entreprises. Une visibilité réduite, alors que les obstacles s'accumulent.

Le défi énergétique

L'énergie est au cœur des préoccupations en cet automne 2022. Les mesures adoptées dans le cadre de l'« Energiedesch » et des deux « Solidaritéitspäk » ont coûté 2,5 milliards d'euros. Elles permettent de parer au plus pressé, mais ne sont que des dispositions défensives et transitoires. Il importe de trouver des solutions plus structurelles et durables au défi énergétique, dans le cadre d'une transition énergétique ordonnée, qui soit à même d'assurer plus de prévisibilité et stabilité aux ménages et aux entreprises.

Le projet de budget clame certes la nécessité de développer les énergies renouvelables, mais la Chambre souhaiterait un calendrier de mise en œuvre de ces accents et une plus grande visibilité, les crédits budgétaires associés paraissant éparpillés entre les différents Ministères et Fonds spéciaux, sans identification d'éléments aussi cruciaux que la main-d'œuvre requise. Un regroupement par objectifs s'imposerait.

Au surplus, les moyens identifiables sont loin de connaître l'évolution que justifierait le présent contexte. A titre d'exemple, les dépenses du Fonds climat et énergie n'augmenteraient que de manière limitée sur l'horizon 2022-2026 et par rapport aux deux projets de budget précédents, après une notable révision à la baisse en 2021. Dans la foulée d'une hausse en 2023 due aux récentes mesures, les dépenses de la section « Energie » du Ministère de l'Energie et de l'Aménagement du territoire reviendraient dès 2024 à un niveau proche de celui de 2022.

Enfin, la Chambre de Commerce regrette que le mécanisme de « de-risking » pour l'industrie annoncé pour la période 2021-2030 dans la version du Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) ne se soit à ce jour traduit par aucune action concrète. Il s'imposerait par ailleurs d'inciter davantage aux économies d'énergie. La Chambre de Commerce renvoie à la proposition de la FEDIL d'instituer un socle de 80% de prix énergétiques subventionnés assorti d'une consommation marginale au prix du marché.

Le défi environnemental

Le discours sur l'état de la Nation ainsi que les déclarations ayant accompagné le projet de budget ont confirmé les engagements ambitieux des autorités en matière de transition environnementale et climatique. Le projet de budget affiche quant à lui les quatre priorités que sont l'action climat, la lutte contre la perte de biodiversité, la gestion durable des ressources et le plan d'action zéro pollution.

Le projet en question renferme en outre une significative révision à la hausse des dépenses liées au PNEC par rapport au projet de budget de l'année dernière, tandis que les investissements environnementaux et climatiques cumulés sur la période 2022 à 2024 passeraient de 2,6 milliards d'euros prévus dans le projet de budget 2022 à 3,4 milliards dans le projet sous avis.

Si la Chambre de Commerce salue ces avancées, elle recommande une plus grande transparence statistique (les investissements précités gagneraient à être ventilés de manière

bien plus fine) et elle regrette l'absence d'éléments concrets concernant des mesures pourtant annoncées bien avant le dépôt du projet de budget, comme l'adaptation des aides aux entreprises en vue de la décarbonation (évoquée dans le récent discours sur l'état de la Nation). Par ailleurs, le projet de budget sous avis ne définit pas la trajectoire pluriannuelle de la taxe CO2 au-delà de 2023, ce qui aggrave le manque de prévisibilité affectant déjà gravement les entreprises à l'heure actuelle.

Le défi du logement

Le logement est selon diverses déclarations une priorité absolue pour le Gouvernement, à très juste titre d'ailleurs car ce problème récurrent mine gravement la cohésion sociale, de même que l'attractivité du Luxembourg dans un contexte de manque endémique et croissant de main-d'œuvre. Cette priorité a trouvé sa traduction dans les projets de budget successifs, y compris le projet sous avis. Ainsi, les dépenses du Ministère du Logement progresseraient de manière soutenue, sous l'effet notamment des mesures adoptées en 2022. De surcroît, les investissements publics en faveur du logement passeraient de 0,26% du PIB en 2022 à 0,36% en 2023 et 0,41% en moyenne de 2024 à 2026, tandis que le Fonds spécial de soutien au développement du logement bénéficierait chaque année d'une dotation de l'Etat de l'ordre de 300 millions d'euros.

Des moyens importants sont donc mobilisés – même si les « aides à la pierre » (liées à la programmation de constructions d'ensembles) sont en retrait et si les dépenses budgétisées dans le cadre du Pacte logement 2.0 sont fortement revues à la baisse.

Ces moyens globalement assez abondants tardent cependant à déboucher sur des effets concrets sur le marché du logement. Par ailleurs, le nécessaire partenariat stratégique entre les promoteurs publics et privés reste dans les limbes et les nouvelles restrictions à l'égard de l'amortissement accéléré devraient peser sur un marché locatif déjà sous tension, avec à la clef de dramatiques conséquences sociales.

Le défi de la mobilité et de l'aménagement du territoire

La question du développement territorial est essentielle, car elle déterminera *in fine* la capacité du Luxembourg à assurer (ou non) une croissance économique appropriée dans les décennies à venir – une question non seulement économique, mais aussi (et surtout) sociale. La réponse correspondante doit se décliner en propositions concrètes, en matière de mobilité notamment où de nombreuses insuffisances se manifestent depuis de nombreuses années (les embouteillages, notamment).

A en juger par les moyens budgétaires octroyés, les autorités sont pleinement conscientes des défis associés. En témoigne notamment l'importance des dépenses d'investissement en faveur du réseau de tramway ou de la mobilité électrique, ainsi que la prolongation du « Klimabonus fueren ». Le projet de budget propose en outre d'appliquer un taux de TVA réduit de 8% (7% compte tenu de l'accord tripartite de septembre) à la vente, la location et la réparation de bicyclettes. Enfin, les dépenses ajustées du Fonds des routes et du Fonds du rail se monteraient à respectivement 280 et 567 millions d'euros en 2023.

Comme l'indique l'avis du Conseil économique et social sur la coopération transfrontalière, un aménagement du territoire durable au Luxembourg exige également une meilleure coopération entre le Luxembourg et les territoires voisins, de même qu'une coordination accrue au sein même des autorités nationales.

Le défi des talents

Attirer plus de talents au Luxembourg est primordial voire même stratégique dans un contexte de manque criant et croissant de main-d'œuvre qualifiée. Le Gouvernement en est indiscutablement conscient, comme l'attestent deux mesures fiscales ponctuelles annoncées dans le cadre du projet de budget 2023 concernant d'une part le seuil de rémunération annuelle minimal pour accéder au régime d'impatriés et d'autre part le périmètre de calcul de la prime participative. Si ces deux mesures méritent d'être saluées, elles restent néanmoins assez timides. La Chambre de Commerce invite également à s'interroger sur des mesures additionnelles, visant à faciliter l'immigration non européenne de personnes hautement qualifiées, dans un contexte où le recours aux travailleurs européens en général et de la Grande Région en particulier ne semble plus suffire. Cet effort s'impose d'autant plus que les compétences requises sont souvent très pointues, dans le domaine de l'informatique notamment, mais également bien au-delà ce qui nécessite une mise à jour régulière de la liste « officielle » des emplois considérés comme étant en pénurie au Luxembourg.

Cet effort d'attractivité doit aller de pair avec un effort conséquent en matière d'infrastructures d'accueil, notamment le logement, la mobilité, l'accueil des enfants, l'éducation et la formation ou encore les infrastructures numériques et l'accès à l'administration.

Le défi de la digitalisation

La digitalisation (y compris l'instauration d'une « data-driven economy ») est un défi transversal et déterminant pour le futur économique du Luxembourg, qui a été mis en lumière par une crise sanitaire ayant imprimé un véritable « saut quantique » en la matière – en mettant en exergue dans la même foulée diverses lacunes. Le projet de budget sous avis n'est guère de nature à atténuer ces dernières, car de nombreux projets annoncés ne sont dans une large mesure que des redites et la coordination des divers acteurs publics concernés est largement perfectible – les initiatives digitales paraissent en effet assez « éclatées » entre ministères, en dépit des efforts du CTIE et du Ministère de la Digitalisation.

Le projet de budget semble prometteur en termes de moyens, avec une forte progression nominale de 2022 à 2023 et par rapport au projet de budget de l'année dernière tant pour le CTIE que pour le Ministère de la Digitalisation. Cependant, une analyse plus fine montre que cet accroissement repose largement sur une augmentation marquée des dépenses de rémunération et de fonctionnement. Or le Luxembourg a désespérément besoin de réelles avancées en la matière. Selon le plus récent Baromètre de l'économie, 44% des entreprises ont indiqué parmi les priorités « Faciliter, simplifier et accélérer les procédures administratives » et une étude de la Chambre de Commerce publiée en août 2022 montre qu'une transformation numérique aboutie du secteur public permettrait d'économiser jusqu'à 11 milliards d'euros de masse salariale d'ici 2030, tout en stabilisant les effectifs publics dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre.

La Chambre de Commerce se félicite par ailleurs des annonces récentes de modernisation de la bonification d'impôt, visant à favoriser les investissements dans la transition digitale, énergétique ou écologique, qui rejoint en partie la proposition de super-déduction fiscale de la Chambre de Commerce.

Le défi de la diversification et de l'attractivité

Le Luxembourg doit impérativement devenir un terreau fertile pour des branches d'activité à haute valeur ajoutée, permettant de maintenir une croissance soutenue (indispensable au maintien du modèle social) tout en assurant une maîtrise de la consommation de ressources et d'inputs de production. Le tout doit s'opérer en pleine complémentarité avec les secteurs d'activité historiques, dépositaires d'une irremplaçable expérience. La Chambre de Commerce se réjouit du fait que la digitalisation et la finance durable soient considérées comme des axes de développement prioritaires par les autorités pour la place financière. Elle constate cependant que les montants alloués dans le projet de budget sous avis sont en retrait de ces louables objectifs.

La diversification nécessite un environnement général attractif. L'indexation des salaires sous sa forme actuelle ne concourt assurément pas à favoriser un tel environnement, de même que l'étroitesse du marché du logement, pour ne citer que ces deux obstacles.

Les crédits budgétaires concernés par la diversification n'augmenteraient par ailleurs que de manière mesurée de 2022 à 2026 et les dépenses allouées à une « Medical Valley » restent fort limitées, tandis que les moyens consacrés à la digitalisation du système de santé stagnent sur la même période. En outre, les dotations accordées au Fonds spécial pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé n'augmenteraient que de 8% de 2022 à 2026, alors que la recherche privée est encore trop peu présente au Luxembourg.

Les efforts consentis semblent heureusement plus fournis en ce qui concerne le domaine toujours plus crucial de la cyberdéfense, sans compter la nette montée en puissance des dépenses du Fonds d'équipement militaire de 2021 à 2026 (qui passent de 128 à 385 millions d'euros).

Le défi de la fiscalité

La Chambre de Commerce salue diverses dispositions fiscales du projet de budget – qui gagneraient certes à être plus décisives. Il s'agit notamment du rehaussement du seuil de revenu du travailleur impatrié et de l'extension du périmètre de la prime participative, qui permettront de renforcer l'attractivité du Luxembourg pour les talents. La Chambre de Commerce salue également les nouvelles mesures clairement ciblées vers les personnes économiquement les plus fragiles, de même que les adaptations, certes assez ponctuelles, de certains taux de TVA permettant de soutenir la transition énergétique et l'économie circulaire. Enfin, l'extension du délai de dépôt des déclarations d'impôt constitue un progrès toujours modeste mais bienvenu vers l'indispensable simplification administrative.

D'autres mesures fiscales sont cependant moins louables. Il s'agit en particulier de la modification de l'amortissement accéléré, mesure qui ne peut que renforcer la pression à la

hausse sur les loyers et pénaliser l'offre de logements. Cette disposition doit être reconsidérée, d'autant qu'elle s'inscrit dans un contexte déjà fort dommageable à l'offre locative.

Au-delà de ces mesures ponctuelles et face à une compétition fiscale internationale toujours bien présente, la Chambre de Commerce avance un « paquet fiscal » reposant sur deux piliers, d'une part des mesures ponctuelles présentant un impact budgétaire limité (elles sont décrites plus avant dans l'avis), et d'autre part des mesures transversales d'envergure destinées à être annoncées sous la forme d'une feuille de route pluriannuelle, à savoir (i) la convergence du taux global d'affiche à l'impôt des sociétés (soit près de 25%) vers la médiane au sein de l'Union européenne (qui est de l'ordre de 21%) ; (ii) l'introduction progressive d'un mécanisme de super-déduction pour supporter fiscalement les entreprises établies au Luxembourg investissant dans des domaines clés tels que notamment l'innovation et la recherche et développement, la transformation énergétique et environnementale et la transition digitale et technologique et (iii) une refonte de la taxe d'abonnement et de l'impôt sur la fortune, deux « onéreuses singularités » grevant considérablement la compétitivité du « Standuert Lëtzebuerg ».

En conclusion, une remise à plat de nos finances publiques s'impose (en termes de dépenses courantes en particulier), afin de générer une marge de manœuvre permettant de faire face à de nombreux défis – actuellement identifiés ou susceptibles de survenir à l'avenir. C'est en tout cas une stratégie rigoureuse par le passé qui a permis au Luxembourg de réagir promptement à la pandémie et à la crise énergétique sans mettre en danger (pour l'instant du moins) la notation triple AAA. La Chambre de Commerce se met à la disposition de la société luxembourgeoise pour aider à résoudre cette « quadrature du cercle ».

Table des matières

PARTIE I Une conjoncture économique qui plie, mais ne rompt pas (encore)	11
1 Une économie mondiale affaiblie par des chocs en cascade	12
2 L'économie luxembourgeoise n'est pas à l'abri d'une récession	13
PARTIE II Des agrégats budgétaires qui reposent sur des fondations fragiles	15
1 Des hypothèses et des scénarii qui conditionnent les prévisions	16
Deux scénarii concernant l'évolution des prix	16
Deux scénarii concernant l'impact du contexte international	18
2 Les finances de l'Administration centrale plongent ...	19
Du côté des dépenses	19
Du côté des recettes	22
Du côté du solde	23
3 ... et entraînent avec elles celles de l'Administration publique	24
Du côté des dépenses et des recettes	24
Du côté du solde nominal	25
Du côté du solde structurel	26
4 Administrations de sécurité sociale : un équilibre de plus en plus précaire	27
5 Une dette publique record	29
PARTIE III Les défi(cit)s au cœur de la programmation budgétaire	32
1 Le défi énergétique	33
2 Le défi environnemental et climatique	36
3 Le défi du logement	40
4 Le défi de la mobilité et de l'aménagement du territoire	45
5 Le défi des talents	49
6 Le défi de la digitalisation	51
7 Le défi de la diversification et de l'attractivité	56
8 Le défi fiscal	59

Sommaire des tableaux

Tableau 1 : Prévisions d'évolution du PIB en volume selon les institutions internationales ...	13
Tableau 2 : Comparaison des croissances du PIB luxembourgeois selon les projets de budget déposés en octobre 2021 et 2022	16
Tableau 3 : Prévisions d'inflation selon les deux scénarii	17
Tableau 4 : Comparaison des croissances du PIB de la Zone euro selon les projets de budget déposés en octobre 2021 et 2022	18
Tableau 5 : Evolution des dépenses de l'Administration centrale	20
Tableau 6 : Evolution des recettes de l'Administration centrale	23
Tableau 7 : Evolution des dépenses et des recettes de l'Administration publique	25
Tableau 8 : Evolution du solde structurel de l'Administration publique	27
Tableau 9 : Comparaison des dépenses du Fonds climat et énergie entre les projets de budget déposés en octobre 2021 et 2022	34
Tableau 10 : Evolution des dépenses de la section « Energie » du Ministère de l'Energie et de l'Aménagement du territoire	35
Tableau 11 : Evolution des dépenses du PNEC	36
Tableau 12 : Comparaison des investissements environnementaux et climatiques entre les projets de budget déposés en octobre 2021 et 2022	37
Tableau 13 : Comparaison des dépenses du PNEC entre les projets de budget déposés en octobre 2021 et 2022	39
Tableau 14 : Investissements directs et indirects de l'Administration centrale dans le logement	41
Tableau 15 : Comparaison des dépenses du Fonds spécial de soutien au développement du logement – Aides à la pierre pour construction d'ensembles	42
Tableau 16 : Comparaison des dépenses du Fonds spécial de soutien au développement du logement – Pacte logement 2.0	43
Tableau 17 : Comparaison des dépenses du Fonds du rail et du Fonds des routes entre les projets de budget déposés en octobre 2021 et 2022	46
Tableau 18 : Evolution des dépenses du Fonds pour l'emploi	50
Tableau 19 : Comparaison des dépenses du Ministère de la Digitalisation et du CTIE entre les projets de budgets déposés en octobre 2021 et 2022	53
Tableau 20 : Regroupement comptable des dépenses du Ministère de la Digitalisation	53
Tableau 21 : Evolution des dépenses du CTIE	54
Tableau 22 : Evolution des dépenses en lien avec les différents secteurs de diversification économique	57

Sommaire des graphiques

Graphique 1 : Evolution du PIB et de l'IPCN selon les différents scénarii	19
Graphique 2 : Evolution du solde de l'Administration centrale	24
Graphique 3 : Evolution du solde nominal de l'Administration publique	26
Graphique 4 : Evolution du solde des Administrations de sécurité sociale	28
Graphique 5 : Evolution de la dette publique	30
Graphique 6 : Evolution de la dette publique en cas de choc sur la croissance	31
Graphique 7 : Taux nominaux globaux et standards d'imposition des sociétés dans l'UE en 2022	63

PARTIE I

**Une conjoncture économique qui
plie, mais ne rompt pas (encore)**

1 Une économie mondiale affaiblie par des chocs en cascade

L'économie mondiale traverse une période sombre. Alors qu'elle ne s'est pas totalement remise de la pandémie de Covid-19, elle est maintenant confrontée à une série de chocs additionnels qui la déstabilisent davantage. L'invasion de l'Ukraine par la Russie entraîne une explosion des prix de l'énergie, qui rogne le niveau de vie des ménages et la rentabilité des entreprises, tout en freinant leur activité (le prix du gaz en Europe a été multiplié par plus de quatre depuis 2021). Suite à la forte réduction des importations de gaz russe, l'Europe craint des pénuries pour l'hiver à venir. De plus, le blocus des ports ukrainiens par la flotte russe en février 2022 et les aléas climatiques ont provoqué une augmentation significative des prix des denrées alimentaires sur les marchés. Illustrateur d'un regain de tensions, le nouveau blocage des ports ukrainiens par la Russie depuis fin octobre fragilise une nouvelle fois les exportations de céréales et plus largement, la sécurité alimentaire mondiale. Aux conséquences de la guerre en Ukraine s'ajoutent celles du durcissement des politiques monétaires et financières, dans le but de lutter contre les pressions inflationnistes, inégalées depuis les années 1980. Malgré la remontée rapide des taux d'intérêt directeurs au niveau mondial, en vue de ralentir la demande, l'inflation demeure élevée et devrait rester à un haut niveau plus longtemps qu'initialement prévu (le Fonds monétaire international (FMI) anticipe un pic d'inflation mondiale à 8,8% en 2022, avant de redescendre à 4,1% en 2024). La croissance mondiale souffre également des mesures drastiques prises par le Gouvernement chinois dans le cadre de sa politique « zéro Covid », qui exige de fermer des mégapoles entières dès que quelques cas sont recensés.

L'année 2023 s'annonce difficile, et le sera d'autant plus si le conflit en Ukraine est amené à perdurer et les tensions géopolitiques à s'attiser. Les prévisions d'évolution du PIB pour 2023 de l'ensemble des organisations internationales sont revues à la baisse. Le FMI, la Commission européenne et l'OCDE projettent un recul de l'activité économique de l'économie mondiale de respectivement 0,5, 0,6 et 0,8 point entre 2022 et 2023. Les prévisions de baisse sont particulièrement marquées pour les pays européens, accentuées notamment par l'appréciation du dollar – à son plus haut niveau depuis le début des années 2000 - qui intensifie la pression sur les prix des produits importés et renforce le coût de la vie. Le FMI prévoit une contraction du PIB de la Zone euro de 2,6 points entre 2022 et 2023. Le PIB du Royaume-Uni chuterait de 3,3 points pour atteindre +0,3% en 2023 tandis que les évolutions prévues aux Etats-Unis (recul de 0,6 point) et particulièrement au Japon (dont le faible taux de croissance en 2022 n'évolue quasiment pas entre 2022 et 2023 (-0,1 point)) sont peu encourageantes. En Europe, la Belgique connaîtrait un recul de 2 points de pourcentage de son PIB entre ces deux années, à peine plus marqué que la France et l'Allemagne, qui enregistreraient chacune une contraction de 1,8 point de pourcentage. Tant pour le FMI que pour la Commission européenne et l'OCDE, l'évolution du PIB allemand entrerait en territoire négatif en 2023. Comparativement à ses pays voisins, le Luxembourg s'en sortirait mieux, avec un taux de croissance qui passerait de +1,6% en 2022 à +1,1% en 2023 selon le FMI et de 1,5 à 1,0% selon la Commission européenne, reculant dans les scénarios de 0,5 point.

Tableau 1 : Prévisions d'évolution du PIB en volume selon les institutions internationales*En %*

	FMI		COMMISSION EUROPÉENNE		OCDE	
DATE DE PUBLICATION	10/2022		11/2022		09/2022	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023
MONDE	3,2	2,7	3,1	2,5	3,0	2,2
ÉTATS-UNIS	1,6	1,0	1,8	0,7	1,5	0,5
CHINE	3,2	4,4	3,4	4,5	3,2	4,7
JAPON	1,7	1,6	1,7	1,6	1,6	1,4
ROYAUME-UNI	3,6	0,3	4,2	-0,9	3,4	0,0
ZONE EURO	3,1	0,5	3,2	0,3	3,1	0,3
ALLEMAGNE	1,5	-0,3	1,6	-0,6	1,2	-0,7
BELGIQUE	2,4	0,4	2,8	0,2	-	-
FRANCE	2,5	0,7	2,6	0,4	2,6	0,6
LUXEMBOURG	1,6	1,1	1,5	1,0	-	-

Sources : FMI, Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2022 ; Commission européenne, Perspectives européennes, novembre 2022 ; OCDE, Perspectives économiques, Rapport intermédiaire, septembre 2022.

2 L'économie luxembourgeoise n'est pas à l'abri d'une récession

Si, comparativement à d'autres pays européens, le Luxembourg semble moins impacté par le ralentissement de l'économie mondiale, il ne faut pas se réjouir trop vite. Comme souligné par le STATEC, la tendance récessive se confirme, dans un contexte européen globalement morose. L'évolution annuelle du PIB est revue à la baisse : +2,7% au lieu des +4% attendus précédemment pour le premier trimestre 2022. Le pourcentage de variation, à la baisse, au 2^{ème} trimestre par rapport au trimestre précédent est le plus important au niveau de la construction (-8,7%) et de l'industrie (-8,6%), suivis par les activités d'information et de communication (-5,0%). Si le secteur financier affiche une reprise de sa valeur ajoutée dans la seconde moitié 2022, celui-ci n'est pas à l'abri d'un recul de performance, comme l'indique le recul de -3,7% au premier trimestre 2022 (par rapport au quatrième trimestre 2021).² Par ailleurs, la diffusion de l'envolée des prix de l'énergie à l'ensemble de l'économie et la dépréciation plus durable dans le temps de l'euro face au dollar entraînent une hausse des prévisions d'inflation par rapport aux estimations contenues dans les documents budgétaires,

² STATEC, Statnews, PIB en volume pour le 2^e trimestre 2022 : -0,5% par rapport au trimestre précédent, n°46, 7 octobre 2022.

qui atteindraient 6,4% en 2022 et 3,4% en 2023 (comparées aux prévisions de respectivement 6,2% et 2,8%).³

La seconde édition 2022 du Baromètre de l'Economie de la Chambre de Commerce confirme que les entreprises sont plus pessimistes ce semestre-ci, par rapport à la première moitié de l'année, 78% d'entre elles prévoyant une baisse ou une stagnation de leur activité au cours des 6 prochains mois (contre 68% au semestre précédent). Au niveau sectoriel, les perspectives sont particulièrement ternes dans les secteurs du commerce et de l'industrie, dont près d'1/3 des dirigeants d'entreprises sondés s'attendent à une baisse de leur activité. Si l'activité des services financiers se porte mieux entre le premier et second semestre 2022, le différentiel entre la part des entreprises dont les activités sont en hausse et la part des entreprises dont les activités baissent est de 12%, bien loin derrière les +43% enregistrés au premier semestre 2021 et en baisse continue depuis.⁴ L'inquiétude transparaît parmi les acteurs de la finance, qui notent une détérioration de la compétitivité du Luxembourg par rapport à d'autres pays, notamment l'Irlande, et le besoin de mener des mesures structurelles pour y remédier. Par ailleurs, si les effets peuvent être espacés dans le temps, la dégradation de l'économie réelle risque d'affecter le secteur financier tôt ou tard, notamment si le ralentissement de l'économie se prolonge sur le long terme.

³ STATEC, Statnews, Prévisions d'inflation, n°52, 7 novembre 2022 (<https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2022/stn52-previsions-inflation-10-22.html>)

⁴ Baromètre de l'Economie de la Chambre de Commerce, 2^e semestre 2022 (<https://www.cc.lu/toute-information/actualites/detail/barometre-de-leconomie-2/2022>)

PARTIE II

**Des agrégats budgétaires qui
reposent sur des fondations fragiles**

1 Des hypothèses et des scénarii qui conditionnent les prévisions

Alors que le budget pour l'année 2021 devait être exceptionnel en raison de la pandémie, l'exception semble devenir la règle au vu des crises qui s'enchaînent et qui impactent chacune à leur tour les finances publiques du pays. La durée, l'intensité et les retombées de la crise énergétique que le monde traverse actuellement étant à l'heure de la rédaction de cet avis méconnue, c'est une grande prudence qui sera adoptée par la Chambre de Commerce dans l'interprétation des agrégats budgétaires, et d'autant plus pour les projections pluriannuelles, des révisions conséquentes n'étant pas à exclure en cas de choc économique ou de poursuite de la situation actuelle. Leur évolution dépendra fortement de celle de la crise et de son impact sur l'économie luxembourgeoise. La Chambre de Commerce se penchera donc davantage sur les accents du projet de budget que sur les chiffres détaillés *per se*.

En raison des grandes incertitudes qui prévalent actuellement, les hypothèses choisies pour la confection des documents budgétaires et les scénarii en découlant jouent plus que jamais un rôle prépondérant, car de leur survenue effective dépend la justesse des prévisions.

Deux scénarii concernant l'évolution des prix

Dans le cadre des documents budgétaires, le STATEC anticipe, pour l'année 2023, une croissance du **PIB** de seulement 2%, ensuite une légère reprise en 2024, avec un PIB qui progresserait de 2,4%, mais avec une croissance qui se stabiliserait à 2,1% au cours des années 2025 et 2026. Des prévisions nettement revues à la baisse par rapport à celles contenues dans les documents budgétaires déposés en octobre 2021.

Tableau 2 : Comparaison des croissances du PIB luxembourgeois selon les projets de budget déposés en octobre 2021 et 2022

Taux en pourcentage

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Croissance du PIB selon projet de budget 2022 déposé en octobre 2021	6,0%	3,5%	2,7%	2,6%	2,6%	/
Croissance du PIB selon projet de budget 2023 déposé en octobre 2022	5,1%	2,5%	2,0%	2,4%	2,1%	2,1%
Différence	-0,9%	-1,0%	-0,7%	-0,2%	-0,5%	/

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2022 ; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2023 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Concernant l'évolution des **prix**, mesurée à l'aide de l'indice des prix à la consommation (IPCN), c'est une hausse de 2,8% qui est attendue pour 2023, une inflation bien moindre que les précédentes prévisions grâce notamment aux mesures issues de l'accord tripartite du 28 septembre 2022, le « Solidaritétspak 2.0 », selon l'exposé des motifs.

Au vu des incertitudes qui prévalent, le STATEC a établi, pour la période 2024-2026, **deux scénarii** concernant l'évolution de l'inflation et donc de l'échelle mobile.

Le premier scénario, dit de « **choc des prix de l'énergie transitoire** » consiste à maintenir, en 2024, les prix de l'électricité et du gaz de 2023⁵. Selon le STATEC, dans ce scénario, une seule tranche indiciaire serait déclenchée par année (2024-T1 ; 2025-T3 ; 2026-T4).

Quant au second scénario, qui constitue à matérialiser un « **choc des prix de l'énergie permanent** », il prévoit que les mêmes hausses des prix prévues pour l'hiver 2022-2023 avant l'annonce du « Preisdeckel » seront appliquées à partir du 1^{er} janvier 2024⁶. Dans ce scénario, trois tranches indiciaires seraient déclenchées en 2024 (deux tranches au 1^{er} trimestre et une tranche au 2^e trimestre).

Tableau 3 : Prévisions d'inflation selon les deux scénarii
Taux en pourcentage

	1995-2021	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<i>Evolution en % (ou spécifié différemment)</i>								
<i>Scénario "choc des prix de l'énergie transitoire"¹</i>								
Indice des prix à la consommation (IPCN)	1.8	0.8	2.5	6.2	2.8	2.5	1.5	1.7
Echelle mobile des salaires	1.8	2.5	0.6	3.8	4.4	3.1	1.7	1.7
Coût salarial moyen	2.9	1.2	6.0	6.4	5.7	3.9	2.0	1.6
<i>Scénario "choc des prix de l'énergie permanent"¹</i>								
Indice des prix à la consommation (IPCN)	1.8	0.8	2.5	6.2	2.8	8.4	1.2	1.7
Echelle mobile des salaires	1.8	2.5	0.6	3.8	4.4	7.0	3.3	1.7
Coût salarial moyen	2.9	1.2	6.0	6.4	5.7	7.9	3.6	1.6

Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2023.

Selon l'aveu même de l'exposé des motifs, « [l]e STATEC n'est aujourd'hui pas en mesure de juger lequel des deux scénarios (d'inflation) revêt la plus grande probabilité de réalisation, trop nombreuses étant les incertitudes [...] » et donc qu'« [à] législation constante, le Ministère des Finances considère [l]e premier scénario (« hausse transitoire ») comme étant l'approche la plus prudente d'un point de vue strictement budgétaire, étant donné que le deuxième scénario (« hausse permanente ») induit mécaniquement une révision à la hausse plus élevée des recettes fiscales que des dépenses publiques, et partant un solde budgétaire a priori plus favorable ».

Si la Chambre de Commerce ne peut que se réjouir que ce soit l'approche la plus prudente qui est privilégiée, elle estime toutefois que les risques de dérapage budgétaire sont loin d'être négligeables, le Luxembourg n'étant en effet pas à l'abri d'une dégradation substantielle des conditions macro-économiques mondiales. Le moindre choc économique ou même le simple maintien de la situation actuelle des marchés de l'énergie risquerait de faire tendre le Luxembourg vers le 2^e scénario dans lequel c'est une inflation de pas moins de 8,4% qui est anticipée pour 2024, soit plus de trois fois le pourcentage prévu en cas de hausse seulement transitoire (2,5% en 2024). Car si « [l]es deux scénarii sont à considérer avec la plus grande

⁵ Selon le STATEC, dans ce scénario, le prix du gaz n'augmenterait que de 16% au 1^{er} janvier 2024, ce qui correspond à la fin de la prise en charge des frais de réseaux par l'Etat (hausse symétrique à la baisse observée en mai 2022 lors de la mise en place de ladite mesure). L'arrivée à son terme de la mesure visant une baisse temporaire de la TVA, comme décidé dans le cadre de l'accord tripartite du mois de septembre 2022, se traduirait par une hausse générale des prix concernés par cette mesure.

⁶ Selon le STATEC, dans ce scénario, après la fin du gel de prix décidé, le prix du gaz augmenterait de 166% (dont le retour des frais de réseau) et le prix de l'électricité de 46%. Comme dans le cas du 1^{er} scénario, l'arrivée à son terme de la mesure visant une baisse temporaire de la TVA engendrerait une hausse générale des prix concernés par cette mesure.

prudence, car étant de nature purement technique et illustrative », c'est bien un de ces deux scénarii qui sous-tend l'ensemble des projections budgétaires.

Deux scénarii concernant l'impact du contexte international

Les incertitudes ne plombent pas que le ciel luxembourgeois, les prévisions macroéconomiques internationales sont également revues à la baisse à intervalles réguliers ces derniers mois.

Tableau 4 : Comparaison des croissances du PIB de la Zone euro selon les projets de budget déposés en octobre 2021 et 2022

Taux en pourcentage[^]

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Croissance du PIB selon projet de budget 2022 déposé en octobre 2021	4,1%	4,8%	2,2%	1,4%	1,4%	/
Croissance du PIB selon projet de budget 2023 déposé en octobre 2022	5,3%	2,7%	1,1%	1,5%	1,1%	1,1%
Différence	1,2%	-2,1%	-1,1%	0,1%	-0,3%	

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2022 ; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2023 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Le **scénario** dit « **de base** » utilisé dans le cadre des prévisions budgétaires table donc sur une faible croissance de la Zone euro, de 1,1% pour 2023, et ce en raison de la baisse probable de l'activité en hiver. A nouveau, ce scénario a été choisi car jugé le plus probable, mais il suppose une guerre en Ukraine « courte » et des livraisons de gaz naturel russe ralenties, mais pas stoppées. Il postule également un ralentissement limité à 2023 en se basant sur des éléments positifs comme la résistance du marché du travail.

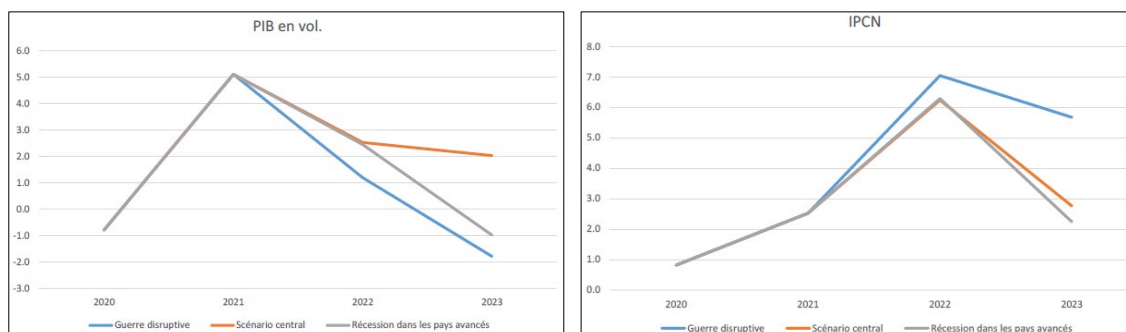
Deux scénarii alternatifs sont toutefois présentés par le STATEC.

Tout d'abord, un **scénario de « guerre disruptive »**, dans lequel la guerre est plus longue et la perturbation du marché de l'énergie plus grave (approvisionnements réduits) avec, pour conséquence, des prix énergétiques qui s'envolent. La croissance de la Zone euro perdrait au total 4 points sur les deux années 2023 et 2024. La probabilité de ce scénario a été jugée à 20% par Oxford Economics en juillet 2022.

Le second scénario prévoit une **récession dans les pays avancés**, en raison de la poursuite des perturbations des chaînes d'approvisionnement qui maintiennent des pressions inflationnistes. Les dépenses de consommation et d'investissement s'affaibliraient. L'impact sur la croissance de la Zone euro serait toutefois moindre, avec une baisse de 2,5 points de croissance au cours des deux années 2023 et 2024. La probabilité de ce scénario a été jugée de 10%.

Ces deux scénarii alternatifs au scénario de base impacteraient négativement la situation économique du Luxembourg, avec notamment une croissance en net décrochage par rapport au scénario central, plus encore en cas de guerre disruptive que de récession dans les pays avancés. Au niveau de l'inflation, l'impact des deux scénarii divergent. Sachant que la consommation chute dans le cas d'une récession dans les pays avancés, l'IPCN serait plus faible que dans le scénario de base. La guerre disruptive, quant elle, doublerait l'inflation.

Graphique 1 : Evolution du PIB et de l'IPCN selon les différents scénarii
Taux en pourcentage



Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2023.

C'est donc pas moins de 5 scénarii qui sont présentés dans les documents budgétaires, démontrant l'incertitude qui entoure l'établissement des budgets pour les années à venir, et donc la prudence qui doit être de mise lors de leur analyse.

2 Les finances de l'Administration centrale plongent ...

Du côté des dépenses

Qui dit crise et intervention de l'Etat dit hausse conséquente des dépenses, et c'est bien ce qui se constate au niveau des dépenses totales de l'Administration centrale pour les années 2022 et 2023, qui chacune enregistrerait des taux de croissance autour de 10%. Par rapport au budget voté pour l'année 2022, c'est même une hausse de 16% qui se manifesterait. Entre le budget voté et les prévisions les plus récentes pour l'année 2022, une hausse de 1,2 milliard d'euros est anticipée (+5%).

A partir de 2024, les dépenses devraient connaître un ralentissement notable qu'il s'imposera de concrétiser. Le caractère rigide et difficilement réversible de nombreuses dépenses courantes est en effet mis en évidence de façon récurrente par la Chambre de Commerce. Rappelons également que ces prévisions se basent sur des scénarii relativement optimistes quant à la longueur du conflit ukrainien et à l'évolution des coûts de l'énergie, et donc sur un taux d'inflation de 2,5%. Sachant que le scénario de choc plus long sur les prix, non sélectionné pour les prévisions, table pour sa part sur une inflation de 8,4% en 2024.

Tableau 5 : Evolution des dépenses de l'Administration centrale
En millions EUR et taux en pourcentage

2021	2022		2023		2024	2025	2026
	budget voté	prévisions					
22 291	23 483	24 637	27 310		28 018	29 095	29 973
			<i>par rapport à 2022 budget voté</i>	<i>par rapport à 2022 prévisions</i>			
	5,3%	10,5%	16,3%	10,8%	2,6%	3,8%	3,0%

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2022 ; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2023 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2022-2026 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Mais à nouvelle crise, nouvelles mesures. L'envolée des dépenses est donc largement imputable aux mesures prises en charge par l'Etat pour limiter l'impact de la crise énergétique sur les ménages et les entreprises.

En premier lieu, l'« Energiedesch », convoquée au mois de février 2022, a abouti à des premières mesures de l'ordre de 65 millions d'euros pour atténuer la facture énergétique des ménages, dont les effets budgétaires seront constatés sur les années 2022 et 2023 :

	en millions d'euros	en % du PIB
Paquet de mesures « Energiedesch »	65	<0,1%
Prime énergie pour ménages à faible revenu	15	<0,1%
Stabilisation des prix de l'électricité	15	<0,1%
Subvention des frais de réseau de gaz	35	<0,1%

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2023.

En raison de la dégradation de la situation socio-économique et de la hausse continue et très soutenue des prix de l'énergie, et donc de l'inflation, le Comité de coordination tripartite a été convoqué en mars 2022. Les discussions ont abouti à un paquet dit « Solidaritétspak », de 1,3 milliard d'euros (847 millions d'euros pour les mesures et 500 millions d'euros sous forme de garanties en ce qui concerne l'impact budgétaire en 2022 et 2023), et au report de l'application de la tranche indiciaire échue avant l'été 2022 à avril 2023,

tout en maintenant celle prévue en avril 2022 :

	en millions d'euros	en % du PIB
Paquet de mesures « Solidaritétspak 1.0 » et mesures prises en sus de l'accord final Tripartite	847	1,1%
Introduction d'un crédit d'impôt énergie	495	0,6%
Aides pour entreprises impactées par prix énergétiques	225	0,3%
Réduction de 7,5 cts/l de carburant et de combustible (y compris prolongation jusqu'au 31.08)	77	<0,1%
Adaptation de la subvention de loyer	5	<0,1%
Augmentation des aides financières pour études supérieures	10	<0,1%
Equivalent crédit d'impôt versé aux bénéficiaires REVIS et RPGH	8	<0,1%
Adaptation de la « Prime House »	2	<0,1%
Mise en place du programme d'aide « Fit4Sustainability »	2,5	<0,1%
Prise en charge du voucher pour des conseils en énergie	5	<0,1%
Indexation des allocations familiales	18	<0,1%
<i>Régime d'aides sous forme de garanties du « Solidaritétspak »</i>	500	0,6%

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2023.

En raison de nouvelles projections pessimistes quant à l'évolution des prix, le Comité de coordination tripartite a de nouveau été convoqué mi-septembre 2022 et les négociations ont abouti à la signature, le 28 septembre 2022, d'un « Solidaritétspak 2.0 », dont l'impact budgétaire sur les années 2022 et 2023 est estimé à plus de 1,1 milliard d'euros, soit 1,5% du PIB :

	en millions d'euros	en % du PIB
Paquet de mesures « Solidaritétspak 2.0 »	1 162	1,5%
Limitation de la hausse des prix de gaz à +15% pour les ménages	470	0,6%
<i>dont : subvention des frais de réseau</i>	80	0,1%
<i>dont : stabilisation des prix</i>	390	0,5%
Stabilisation du prix de l'électricité pour les ménages	110	0,1%
Subvention du prix du gasoil utilisé comme combustible pour les ménages	35	<0,1%
Baisse temporaire d'un point de pourcentage des taux de TVA (taux normal, intermédiaire et réduit)	317	0,4%
Etude sur une subvention pour le gaz de pétrole pour les ménages	-	-
Adaptation du salaire social minimum à l'évolution du salaire moyen	-	-
Reconduction de la prime énergie en 2023	7	<0,1%
Participation au financement de la hausse des frais d'énergie des structures d'hébergement	8	<0,1%
Modification du régime d'aides aux entreprises touchées par la hausse des prix de l'énergie (loi 15/07/22)	25	<0,1%
Nouvelle aide en matière énergétique pour les entreprises	150	0,2%
Modernisation de la bonification d'impôts pour investissements	0	0,0%
Amendement du projet de loi transposant la directive <i>Work Life Balance</i>	4	<0,1%
Promotion de l'autoconsommation d'électricité photovoltaïque auprès des entreprises	30	<0,1%
Soutien aux entreprises dans le cadre des contrats de fourniture d'électricité à long terme (PPA)	-	-
Abolition de l'acompte sur cotisations de sécurité sociale	-	-
Augmentation des aides "Klimabonus"	3,7	<0,1%
Application du taux de TVA réduit de 3% aux nouvelles installations photovoltaïques	1	-
Suspension de la dégression des rémunérations des nouvelles installations photovoltaïques	-	-
Mise en place d'une mesure pour atténuer les hausses des prix de pellets pour les ménages	1	<0,1%
Compensation d'une éventuelle troisième tranche indiciaire en 2023

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2023.

Figure notamment dans cet accord, la compensation, par le Gouvernement, de l'impact sur les salaires des entreprises d'une possible 3^e tranche indiciaire en 2023. Si la Chambre de Commerce se réjouit que cette intention soit reprise dans l'exposé des motifs du projet de budget 2023, elle constate que cette mesure ne fait pas l'objet d'une évaluation budgétaire.

Au total, l'enveloppe budgétaire est estimée, pour les années 2022 et 2023, à 2,5 milliards d'euros (3,3% du PIB), avec prise en compte des garanties (qui ne seront peut-être pas mobilisées) :

	en millions d'euros	en % du PIB
Total (sans garanties)	2.074	2,7%
<i>Régime d'aides sous forme de garanties du « Solidaritétspak »</i>	500	0,6%
Total (avec garanties)	2.574	3,3%

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2023.

Du côté des recettes

Les recettes totales de l'Administration centrale semblent être les grandes gagnantes de la crise et devraient connaître des augmentations importantes au cours des années 2022 et 2023 : pas moins de 10% en 2023 par rapport au budget voté pour l'année 2022 (24,5 milliards d'euros en 2023 contre 22,3 milliards d'euros en 2022) et même encore +6,4% par rapport aux

prévisions pour 2022 déjà largement en hausse (+1 milliard entre le budget voté et les prévisions les plus récentes). Malgré un scénario macro-économique de base qui postule un ralentissement marqué de l'inflation en 2024 (2,5%), les recettes conserveraient une vigueur importante, identique à celle de 2022, année au cours de laquelle l'inflation était de 6,2%.

Tableau 6 : Evolution des recettes de l'Administration centrale

En millions EUR et taux en pourcentage

2021	2022		2023		2024	2025	2026
	budget voté	prévisions					
21 882	22 253	23 278	24 474		26 038	27 226	28 436
			<i>par rapport à 2022 budget voté</i>	<i>par rapport à 2022 prévisions</i>			
	1,7%	6,4%	10,0%	5,1%	6,4%	4,6%	4,4%

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2022 ; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2023 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2022-2026 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Deux éléments concomitants participent à expliquer ces hausses : un marché du travail dynamique porté par des entreprises qui tentent de résister et, en parallèle, une inflation élevée qui gonfle (artificiellement) les prix et revenus. Sachant que les barèmes fiscaux n'ont pas fait l'objet d'une adaptation (ce qui coûterait 600 millions d'euros à l'Etat selon le discours de la Ministre des Finances lors du dépôt des documents budgétaires à la Chambre des Députés le 12 octobre), les recettes fiscales augmentent mécaniquement. Ainsi, les recettes issues de l'impôt retenu sur les traitements et salaires augmenteraient de 15,7% entre 2022 et 2023. Dans leur ensemble, les impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. (impôts directs : 11,8 milliards d'euros en 2023) connaîtront une croissance moyenne de 7,4% et les impôts sur la production (impôts indirects : 9,3 milliards d'euros en 2023) de 7,1% sur la période 2021-2026. A noter que de leur côté, les recettes issues de la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés devraient diminuer de 3,7% en 2023.

Sachant que les recettes issues des impôts directs représentent 46% de l'ensemble des recettes de l'Administration centrale, un choc sur le marché du travail, par exemple un phénomène de grande démission comme celui observé dans de nombreux autres pays, pourrait déstabiliser cet agrégat. La disparition d'entreprises en raison de charges en matière d'énergie devenues insoutenables pourrait également contribuer à fragiliser le marché du travail.

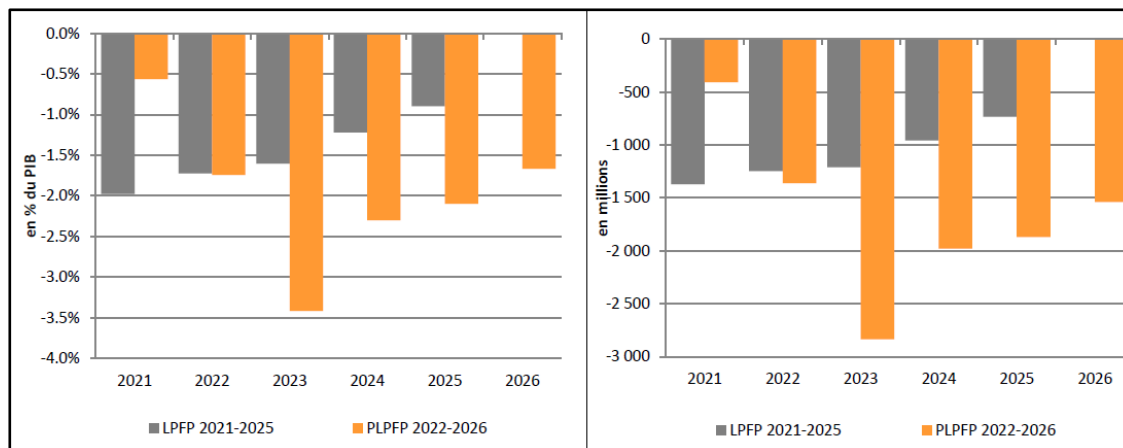
Du côté du solde

Alors qu'entre la loi de programmation de financière pluriannuelle (LPFP) 2021-2025 et le projet de loi de programmation financière pluriannuelle (PLPFP) 2022-2026, le déficit anticipé de l'Administration centrale pour l'année 2022 est relativement stable, la donne change pour les années suivantes. Le déficit de l'Administration centrale plonge à 2,8 milliards d'euros en 2023 (contre 1,2 milliard d'euros anticipé l'année dernière), soit près de 3,4% du PIB. Ce déficit

de l'Administration centrale prévu pour l'année 2023 est le 2^e plus important de l'histoire du Luxembourg, seul le déficit de l'année 2020 (-3,1 milliards d'euros) le surpasse.

Si une amélioration est anticipée à partir de 2024, elle reste modeste et surtout conditionnée à des hypothèses relativement optimistes. Sa matérialisation semble donc relativement incertaine à ce jour.

Graphique 2 : Evolution du solde de l'Administration centrale
En millions EUR et taux en pourcentage



	2021	2022	2023	2024	2025	2026
en millions EUR	-409,0	-1 359,0	-2 836,0	-1 980,0	-1 869,0	-1 537,0
en % du PIB	-0,6%	-1,7%	-3,4%	-2,3%	-2,1%	-1,7%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2022-2026.

3 ... et entraînent avec elles celles de l'Administration publique

Du côté des dépenses et des recettes

L'Administration publique – qui englobe l'Administration centrale, les Administrations locales et de sécurité sociale – suit logiquement les mêmes tendances budgétaires que ses sous-secteurs : les recettes augmentent, mais les dépenses encore plus.

Tant les dépenses que les recettes sont en effet revues à la hausse pour l'année 2022, elles connaissent ensuite un dynamisme soutenu en 2023, et encore davantage si ce sont les montants anticipés dans le budget voté pour 2022 qui sont pris comme référence. Pour l'année 2024, les dépenses freinent considérablement, tandis que les recettes restent sur leur lancée. Un scénario qui reste toutefois à matérialiser, car apparaissant comme optimiste.

Tableau 7 : Evolution des dépenses et des recettes de l'Administration publique
En millions EUR et taux en pourcentage

	2022		2023		2024	2025	2026
	budget voté	prévisions					
Dépenses	32 440	33 948	37 366		38 612	40 288	41 820
			<i>par rapport à 2022 budget voté</i>	<i>par rapport à 2022 prévisions</i>			
			15,2%	10,1%	3,3%	4,3%	3,8%
Recettes	32 297	33 626	35 554		37 642	39 306	41 021
			<i>par rapport à 2021 budget voté</i>	<i>par rapport à 2021 prévisions</i>			
			10,1%	5,7%	5,9%	4,4%	4,4%

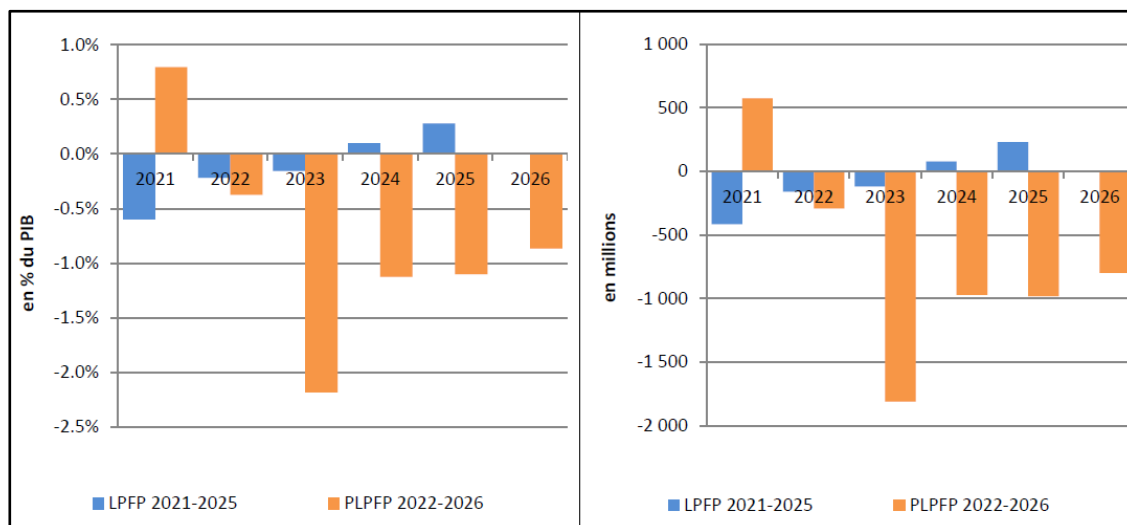
Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2022 ; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2023 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2022-2026 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Du côté du solde nominal

Alors que la LPFP 2021-2025 prévoyait le retour à un solde nominal positif en 2024, les finances publiques du Luxembourg ont connu en 2021 une embellie qualifiée de « remarquable » dans l'exposé des motifs, passant d'une prévision de -416 millions d'euros à un solde de +650 millions d'euros, après un déficit historique de -2,2 milliards d'euros en 2020.

Cette bonne surprise n'est toutefois que de très courte durée, la crise énergétique ne permettant pas une consolidation de l'excédent, bien au contraire. Dès 2022, le solde repart en territoire négatif et en 2023 c'est 1,7 milliard d'euros qui vient s'ajouter au déficit prévu il y a un an, ce dernier atteignant 1,8 milliard d'euros, 2^e « score » historique en 3 ans.

Graphique 3 : Evolution du solde nominal de l'Administration publique
En millions EUR et taux en pourcentage



	2021	2022	2023	2024	2025	2026
en millions EUR	650,0	-292,0	-1 813,0	-970,0	-982,0	-799,0
en % du PIB	0,9%	-0,4%	-2,2%	-1,1%	-1,1%	-0,9%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2022-2026.

A partir de 2024, la trajectoire se rétablit quelque peu, mais les déficits restent proches du milliard d'euros, laissant peu de marge de manœuvre pour une intervention étatique en cas de nouveau choc, sans risque de mettre en danger le triple A luxembourgeois.

Du côté du solde structurel

Dans le cadre de la surveillance budgétaire au niveau européen, c'est le solde structurel de l'Administration publique qui est utilisé, et qui correspond au solde nominal corrigé de l'impact du cycle conjoncturel et de certains effets ponctuels et temporaires. L'objectif à moyen terme (OMT) est le solde minimal qui doit être atteint au niveau du solde structurel.

En raison de la crise liée au Covid-19, la Commission européenne a invoqué, en 2020, la clause pour récession économique sévère (« general escape clause ») du Pacte de stabilité et de croissance, qui permet la suspension de l'exigence d'atteindre ou de converger vers l'OMT et de respecter le seuil de déficit de Maastricht, et ce afin de donner toute la marge de manœuvre nécessaire aux pays européens afin de mobiliser les ressources requises pour pallier les effets de la crise. Cette clause s'appliquait initialement aux années 2020, 2021 et 2022.

Alors que la clause dérogatoire aurait dû être désactivée en 2023, puis qu'une réévaluation de la désactivation ait été annoncée, la Commission européenne a finalement convenu le 23 mai 2022 qu'un maintien de la clause en 2023 s'avérait indispensable au vu de la forte incertitude et des risques liés à la guerre russo-ukrainienne.

Pour la période 2020-2022, le Luxembourg avait fixé son OMT à +0,5% du PIB, au même niveau que la valeur de référence minimale déterminée par la Commission européenne. Sachant que le nouvel OMT minimal calculé par la Commission européenne pour la période 2023-2025 se chiffre à 0% du PIB, le Luxembourg a décidé de s'aligner à nouveau sur ce minimum.

Force est de constater qu'au cours de la période sous-revue, c'est-à-dire de 2021 à 2026, l'OMT n'est respecté que pour l'année 2021. Si le Luxembourg est donc exempt de cette obligation sur la période 2020-2022 et en 2023, il n'est pas certain à ce jour que cette clause sera prolongée aux années ultérieures, et dans ce cas, le Luxembourg sera dans une situation de non-respect de l'OMT.

Tableau 8 : Evolution du solde structurel de l'Administration publique

En millions EUR et taux en pourcentage

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
en % du PIB	1,0%	-0,2%	-2,0%	-0,9%	-1,0%	-0,8%
OMT	0,5%	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	/

Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2023.

Remarque : La valeur du solde structurel en pourcentage du PIB est en vert si elle respecte l'OMT et en rouge dans le cas contraire.

4 Administrations de sécurité sociale : un équilibre de plus en plus précaire

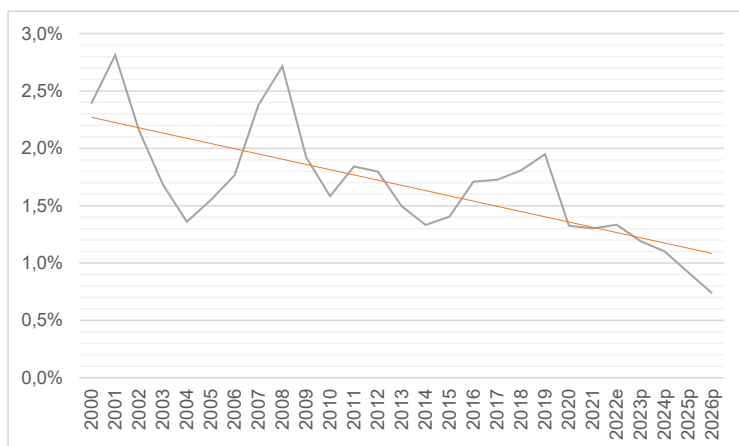
La Chambre de Commerce a depuis de nombreuses années mis en exergue la fragilité intrinsèque du financement des régimes sociaux. Forts d'un emploi particulièrement dynamique au cours des récentes décennies, alimenté pour l'essentiel par une immigration nette soutenue et par une augmentation spectaculaire du nombre de travailleurs non-résidents, les comptes sociaux ont bénéficié de cotisations abondantes, les engagements futurs correspondants (de pension en particulier) ne se concrétisant que de manière très graduelle.

Cette situation, se traduisant dans l'intervalle par de plantureux excédents des Administrations de sécurité sociale, ne peut malheureusement perdurer – sauf augmentation très vive, mais improbable, de l'activité et de l'emploi au cours des prochaines décennies.

En témoigne en premier lieu un constat imparable, à savoir un net déclin tendanciel du surplus enregistré ces dernières et cela avant même la survenance de la crise sanitaire. Alors que la sécurité sociale dégageait encore un surplus équivalent à près de 2,5% du PIB en 2000, cet indicateur est revenu à 1,3% en 2021 et en 2022 selon le PLPFP, qui laisse par ailleurs augurer une « fonte des surplus » d'ici 2026 – la sécurité sociale devant alors se contenter d'un excédent de 0,7% seulement, et ce en dépit de conséquents revenus du patrimoine. Ainsi, en 2026, ces derniers atteindraient 521 millions d'euros, soit quelque 0,6% du PIB selon les documents budgétaires, ce qui revient à dire que le surplus des Administrations de sécurité sociale hors revenus de la propriété aurait quasi intégralement disparu. Or cet excédent dit primaire atteignait 1,7% du PIB en 2000, 1,2% en 2019 et il se monterait à 0,7% en 2022.

Cet étiolement est surtout imputable aux régimes de pension, mais également à l'assurance maladie-maternité. Dans son plus récent décompte annuel, publié en juillet 2022⁷, la Caisse nationale de Santé en appelle à une plus grande maîtrise des dépenses associées⁸. Le décompte en question laisse apparaître un solde des opérations courantes accusant un déficit de 56 millions d'euros en 2021, alors qu'un excédent de 102 millions d'euros était encore enregistré en 2019.

Graphique 4 : Evolution du solde des Administrations de sécurité sociale
Taux en pourcentage du PIB



Sources : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2022-2026 ; STATEC ; Calculs de la Chambre de Commerce.

En second lieu, l'arrivée à l'âge de la retraite de larges contingents de travailleurs ne peut que miner l'évolution future des comptes de la sécurité sociale. Les actuels excédents engrangés par cette dernière reflètent avant tout des surplus temporaires (sauf explosion continue de l'emploi futur) de cotisations de pension par rapport aux dépenses correspondantes. Or selon le bilan technique de l'IGSS publié en avril 2022⁹, ces surplus vont considérablement s'étioler dans les années à venir, les dépenses du régime général de pension passant dans le scénario de référence de l'IGSS de 7,6% du PIB en 2020 à 12,4% du PIB en 2050. Dans ce contexte, la réserve de compensation du régime général de pension, qui se monte à quelque 36% du PIB au 31 décembre 2021, aura disparu vers 2047 et laissera ensuite la place à un endettement croissant. Loin d'enregistrer des excédents comme actuellement, le régime général de pension afficherait un premier déficit – et ce malgré les revenus du patrimoine – dès 2032¹⁰ et un déficit de l'ordre de 4% du PIB en 2050. En d'autres termes, la tendance affichée au graphique ci-dessus se poursuivrait implacablement.

Face à ces défis qui vont lourdement peser sur l'ensemble des finances publiques luxembourgeoises, ces dernières ne devant leur (très relatif) équilibre qu'aux surplus de la

⁷ Voir <https://cns.public.lu/fr/publications/decompte-annuel/decompte-am-2021.html>.

⁸ « Depuis 2018, l'assurance maladie-maternité affiche en continu une croissance plus importante des dépenses que des recettes. La crise sanitaire y a contribué, mais elle n'était que l'accélérateur d'un mouvement plus structurel qui a démarré bien avant la pandémie et qui a généré une situation de déficit récurrent. L'année 2021 s'intègre dans cette tendance. Il devient impératif de contenir l'évolution des dépenses existantes qui ne doivent pas croître plus vite que les recettes. C'est par ce biais que de nouvelles prestations peuvent être financées dans le cadre de l'utile et du nécessaire et qu'un accès à des soins de qualité peut être garanti dans un environnement plus contraignant ».

⁹ Voir <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2022/04-avril/26-haagen-pensions/bilan-technique-pensions-2022.pdf>.

¹⁰ Dès 2027 compte non tenu des revenus du patrimoine.

sécurité sociale (l'Administration centrale affiche en effet des déficits conséquents et de plus en plus endémiques), la Chambre de Commerce rappelle ses cinq principes de base en matière d'assurance pension, qui ont été émis dans un avis commun de 2012 élaboré avec la Chambre des Métiers¹¹ :

Principe 1 – Maintenir la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, ce qui implique que le défi du financement ne peut être résolu sur le versant des recettes.

Principe 2 – Déterminer les prestations en fonction des ressources financières disponibles.

Principe 3 – Sauvegarder, voire renforcer, le caractère social du régime.

Principe 4 – Veiller à ce que toute prestation soit générée par une cotisation, le tout dans la perspective d'une plus grande neutralité actuarielle.

Principe 5 – La soutenabilité du régime de pension doit être garantie : il convient de penser aux générations futures de pensionnés et d'assurés.

Le tout bien entendu en veillant à assurer l'équilibre (et la qualité) des autres régimes de la sécurité sociale, en particulier l'assurance maladie-maternité et l'assurance dépendance.

5 Une dette publique record

La dette publique consolidée des Administrations publiques luxembourgeoises devrait atteindre 21,8 milliards d'euros en 2023, soit 26,3% du PIB. Sous l'effet des crises successives, elle devrait poursuivre sa hausse jusqu'en 2026 pour atteindre 29,5% du PIB et ainsi frôler le seuil gouvernemental des 30%.

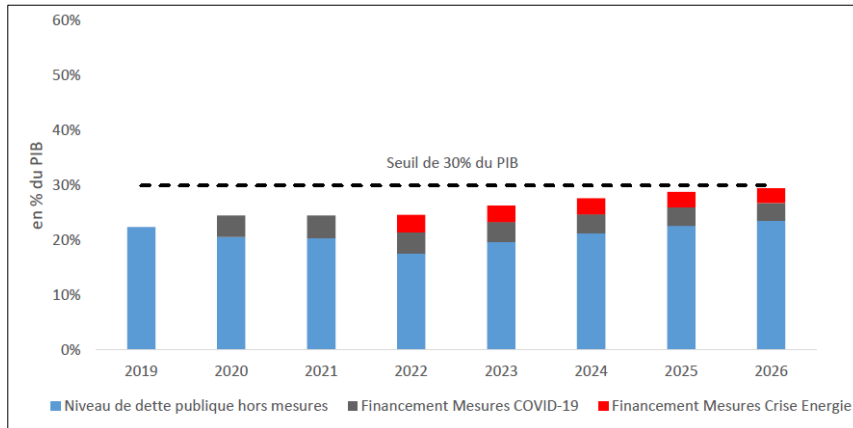
Cette hausse de près de 10 milliards d'euros en à peine 5 ans est justifiée au sein de l'exposé des motifs par les multiples crises que le Luxembourg a dû traverser depuis 2020. Hormis la dette contractée aux fins de financement des mesures décidées dans le contexte de la crise actuelle ainsi que celle qui a dû être levée en réponse à la pandémie de Covid-19, la dette publique s'élèverait à 23,5% du PIB en 2026. Si la différence est notable, la progression de la dette publique n'en reste pas moins importante puisqu'en valeur absolue, c'est encore une hausse de près de 7 milliards d'euros qui se matérialise entre 2021 et 2026.

¹¹ Voir

https://www.cc.lu/fileadmin/user_upload/tx_ccavis/Avis_commun_CdC_CdM_assurance_pension_18_04_2012_FINAL.PDF.

Graphique 5 : Evolution de la dette publique

En millions EUR et taux en pourcentage du PIB



	Selon PLPFP 2022-2026		Sans crise	
	millions EUR	% du PIB	millions EUR	% du PIB
2021	17 729	24,5%	14 729	20,4%
2022	19 195	24,6%	13 695	17,6%
2023	21 840	26,3%	16 340	19,7%
2024	23 820	27,7%	18 320	21,3%
2025	25 689	28,8%	20 189	22,6%
2026	27 226	29,5%	21 726	23,5%

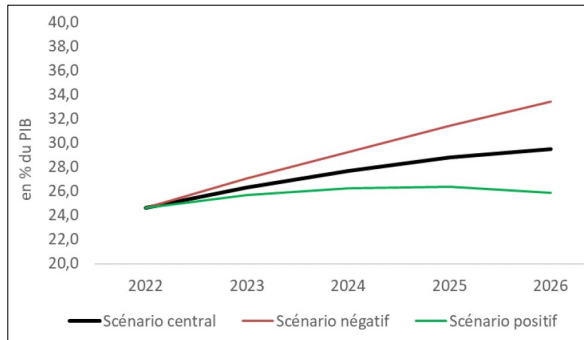
Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2022-2026.

Il est à noter que cette évolution particulièrement négative de la dette publique se base pourtant sur un scénario macro-économique relativement optimiste puisqu'il prévoit une hausse seulement transitoire des prix de l'énergie, une guerre courte entre l'Ukraine et la Russie et une croissance économique dépassant les 2% jusqu'en 2026. Le moindre choc économique fera donc passer la dette publique au-dessus des 30%, plafond certes purement luxembourgeois, mais emblématique.

L'analyse de sensibilité contenue dans le PLPFP 2022-2026 montre en effet qu'en cas de choc permanent (mais relativement faible) impactant la croissance de seulement -0,5 point de pourcentage sur toute la période sous revue (le PIB passant ainsi de +2% à +1,5% en 2023 par exemple), la dette publique atteindrait 33,4% du PIB en 2026 (au lieu des 29,5% anticipés) et s'approcherait des 30 milliards d'euros¹². Des petites variations entraînent donc des impacts budgétaires importants, les deux crises sanitaire et énergétique le prouvant si cela s'avère toutefois encore nécessaire.

¹² Parallèlement, un PIB de 0,5 point de pourcentage plus élevé jusqu'en 2026 permettrait de réduire la dette publique luxembourgeoise.

Graphique 6 : Evolution de la dette publique en cas de choc sur la croissance
Taux en pourcentage du PIB



Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2022-2026.

Bien que la dette publique semble limitée par rapport à d'autres pays européens, le modèle économique luxembourgeois est très sensible en la matière et n'aura que peu de marge de manœuvre si les taux d'intérêts augmentent fortement, ce qui risque à terme de devoir être compensé par une hausse des impôts, à l'impact néfaste sur la compétitivité. En outre, une hausse soutenue de la dette publique, si elle ne remet pas en cause directement la viabilité des finances publiques luxembourgeoises, pourrait menacer le triple A luxembourgeois, ce qui serait un véritable Harakiri pour reprendre les mots de la Ministre des Finances¹³. C'est en outre grâce à une situation financière globalement saine et une dette publique faible que le Luxembourg dispose des capacités nécessaires pour relever les défis émanant des crises successives. Il est donc à présent primordial de rétablir à moyen terme l'équilibre des comptes publics et de renverser l'augmentation de la dette publique, qui reste certes soutenable tant qu'elle résulte d'investissements massifs et n'est pas affectée au seul financement de dépenses courantes.

¹³ Mots prononcés par la Ministre des Finances lors du dépôt du projet de loi concernant le budget de l'État pour l'exercice 2023 ainsi que du projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2022-2026 à la Chambre des Députés le 12 octobre 2022.

PARTIE III

Les défi(cit)s au cœur de la programmation budgétaire

1 Le défi énergétique

L'énergie, et en particulier son approvisionnement et son prix, est au cœur des préoccupations en cet automne 2022. Alors que la reprise des activités suite aux phases aiguës de la crise du Covid-19 avait déjà provoqué une demande soutenue d'énergie, et donc une pression sur les prix du fait d'une offre encore contrainte par les problèmes logistiques mondiaux, le conflit entre la Russie et l'Ukraine a provoqué une réelle explosion des prix, le gaz devenant un outil de négociation et de pression en réponse aux sanctions européennes.

Cette nouvelle crise a donc amené une nouvelle envolée des dépenses budgétaires, en raison des mesures mises en œuvre afin de limiter l'impact de la hausse des prix sur les ménages et les entreprises. Rappelons qu'entre l'« Energiedesch » et les deux « Solidaritétspäk » issus des Tripartites, c'est pas moins de 2,5 milliards d'euros (3,3% du PIB), avec prise en compte des garanties, qui seront mobilisés en 2022 et 2023. Ces mesures sont toutefois purement défensives, « one shot », et ne permettront pas de changer durablement la situation énergétique.

Les défis en lien avec l'énergie, s'ils étaient déjà connus, paraissent donc plus que jamais urgents à résoudre. Ainsi, la transition énergétique, visant à **réduire la dépendance aux énergies fossiles** et tendre vers davantage **d'efficacité énergétique**, tout comme la mise en œuvre de mesures visant la **sécurisation de l'approvisionnement énergétique**, doivent permettre de restaurer une certaine prévisibilité et stabilité des prix de l'énergie sur le marché luxembourgeois, très dépendant des marchés étrangers.

Selon le projet de budget, « *[d]ans les secteurs de l'électricité et du gaz naturel, les actions prioritaires visent un approvisionnement sûr, compétitif et durable [...]. Dans un contexte de crise énergétique résultant de la guerre en Ukraine, un accent particulier sera porté sur la sécurité de l'approvisionnement, ainsi que sur la sensibilisation à des mesures d'économies d'énergie* ». En ce qui concerne les actions prioritaires en matière d'efficacité énergétique, elles « *viseront la promotion accrue de la rénovation énergétique avec des mesures ciblées, des améliorations de la productivité et de l'efficacité énergétique dans le domaine industriel et une amélioration du rendement énergétique dans le domaine des transports par la promotion de l'électromobilité. Pour ce qui est du domaine des énergies renouvelables, les actions prioritaires viseront notamment le développement de l'énergie éolienne, ainsi que la promotion plus soutenue de l'énergie solaire, de la biomasse durable et de la géothermie* ».

Si ces accents phares ne peuvent que faire l'objet d'un assentiment de la part de la Chambre de Commerce en raison de leur caractère déterminant pour la transition énergétique du Luxembourg en général, et des entreprises en particulier, elle déplore la répétition de ces derniers à travers les budgets successifs, sans informations plus concrètes quant au calendrier de mise en œuvre et le manque de transparence des moyens engagés, les crédits budgétaires étaient éparpillés entre les budgets des Ministères et ceux des fonds spéciaux.

La Chambre de Commerce regrette particulièrement le manque d'informations en ce qui concerne le photovoltaïque. Alors que lors de son discours sur l'état de la Nation, le Premier Ministre annonçait que « *[l]e gouvernement introduira l'obligation, après une phase de transition, d'installer un système photovoltaïque sur le toit entier de chaque nouvelle construction* », le PLPFP se limite à préciser que « *[l]es projets dédiés à l'énergie renouvelable*

et l'efficacité énergétique augmentent de 37 millions d'euros en 2022 à 50 millions d'euros en année 2026 avec des moyens budgétaires d'environ 225 millions d'euros sur toute la période. La participation aux frais d'acquisition de panneaux photovoltaïques représente une partie non-négligeable de ce montant et témoigne de l'accent particulier sur la promotion soutenue du photovoltaïque ». Rien donc concernant les modalités de mise en œuvre, alors qu'un tel projet nécessitera un besoin important en main-d'œuvre ayant des compétences spécifiques et en matériaux.

Élément positif à toutefois relever, les dépenses en lien avec le PNEC font l'objet d'une répartition par dimension, une recommandation de la Chambre de Commerce, ce dont elle se réjouit.

S'agissant des moyens budgétaires alloués, en ce qui concerne le **Fonds climat et énergie**, dont les attributions ne se limitent pas au seul domaine de l'énergie, comme son nom l'indique, il est interpellant de constater, d'une part, une revue à la baisse très notable des dépenses pour l'année 2021, et les évolutions relativement faibles, entre les budgets déposés en 2021 et 2022, mais également au cours de la période pluriannuelle, au vu de l'importance de ces deux thématiques.

Tableau 9 : Comparaison des dépenses du Fonds climat et énergie entre les projets de budget déposés en octobre 2021 et 2022

En millions EUR et taux en pourcentage

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Dépenses Fonds climat et énergie selon budget déposé en octobre 2021	182 600	262 250	283 350	319 450	329 450	/
Dépenses Fonds climat et énergie selon budget déposé en octobre 2022	98 681	267 250	359 450	335 800	315 800	333 300
<i>croissance par rapport à l'année précédente</i>		171%	34%	-7%	-6%	6%
Différence	-83 919	5 000	76 100	16 350	-13 650	/

Sources : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2025 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2022-2026 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Les dépenses de la section « Energie » du Ministère de l'Energie et de l'Aménagement du territoire s'envolent quant à elle en 2023 en raison de la prise en charge par l'Etat des frais engendrés par l'utilisation des réseaux de distribution de gaz naturel ainsi que les frais engendrés par le « frein » des prix du gaz. Elles reviendraient à un niveau plus proche de 2022, dès 2024, si toutefois le scénario d'une hausse temporaire des prix sous-tendant les prévisions se concrétise.

Tableau 10 : Evolution des dépenses de la section « Energie » du Ministère de l'Energie et de l'Aménagement du territoire

En milliers EUR

	Budget 2022	Projet 2023	Prévisions 2024	Prévisions 2025	Prévisions 2026
Ministère de l'Energie et de l'Aménagement du territoire - dépenses courantes	23 700	431 570	25 265	28 686	29 390
Section 25.0 — Energie	13 087	419 220	12 392	15 784	15 917
dont Frais en relation avec la prise en charge par l'Etat des frais engendrés par l'utilisation des réseaux de distribution de gaz naturel ainsi qu'en relation avec la prise en charge par l'Etat des frais engendrés par le frein des prix du gaz*	/	392 000	/	/	/
dont Aide aux utilisateurs des bornes de recharge électriques*	/	15 000	/	/	/
Ministère de l'Energie et de l'Aménagement du territoire - dépenses en capital	64	7 858	51	52	52
Section 55.0 — Energie	27	7 825	16	16	16
dont Frais en relation avec la reprise par l'Etat de l'infrastructure de charge publique des gestionnaires de réseaux de distribution*	/	7 800	/	/	/

Sources : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2022-2026 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Remarque : * Crédit non limitatif

En ce qui concerne le **plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC)**, selon l'exposé des motifs du projet de loi budgétaire 2023, avec son adoption, « [...] le gouvernement s'est donné une feuille de route [...] avec des objectifs ambitieux et la mise en œuvre d'une large panoplie de mesures de soutien facilitant la transition énergétique dans tous les secteurs économiques et pour toute la population ». Si la Chambre de Commerce ne remet nullement en question l'importance de la décarbonation (point qu'elle abordera également dans sa partie dédiée au défi environnemental et climatique), qui représente en 2023, 97% des dépenses en lien avec le PNEC, elle regrette que seulement 2% des dépenses totales soient consacrées à l'efficacité énergétique, ce qui semble en contradiction avec l'affirmation de l'exposé des motifs : « L'efficacité énergétique est un pilier important de cette stratégie climatique, permettant de découpler le développement économique de la consommation énergétique, rendant notre secteur économique plus compétitif ». Enfin, à l'heure où la situation financière des entreprises est plus que jamais sous pression, mais que la transition énergétique est plus que jamais urgente, la Chambre de Commerce se réjouit qu'« [u]n accent particulier sera mis sur l'accessibilité financière des mesures de rénovation énergétique et sur l'amélioration de l'efficacité énergétique avec l'instauration d'un instrument de « de-risking » pour l'industrie ». Elle ne peut toutefois que constater et regretter que ce mécanisme était déjà annoncé dans la version finale du PNEC pour la période 2021-2030 qui a été adoptée par le Gouvernement le 20 mai 2020, mais qu'aucune action concrète n'a vu le jour jusqu'à présent.

Tableau 11 : Evolution des dépenses du PNEC
En millions EUR

Dimensions des dépenses PNEC	2022	2023	2024	2025	2026
Décarbonisation (09.3)	1 939,78	2 212,81	2 360,95	2 331,32	2 341,23
Efficacité énergétique (09.4)	55,23	55,80	69,73	66,30	68,83
Sécurité d'approvisionnement énergétique (09.5)	-	-	-	-	-
Marché intérieur de l'énergie (09.6)	0,10	0,10	0,20	0,28	0,37
Recherche, innovation et compétitivité (09.7)	16,30	15,16	15,47	21,50	2,29
Total	2 011	2 284	2 446	2 419	2 413

Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2023.

La Chambre de Commerce est bien consciente que l'action gouvernementale ne se limite pas à ces seules dépenses décrites ci-avant, mais faute de données budgétaires regroupées par objectif, le montant total est impossible à réconcilier.

Elle rappelle également que la plus grande prudence est de mise lors de l'analyse des prévisions au vu de la situation macro-économique actuelle, qui se caractérise par une volatilité historique des prix de l'énergie. Un nouveau choc majeur qui nécessiterait de nouvelles mesures étatiques rendrait obsolète les montants budgétés et surtout risque de les rendre sous-estimés. Toutefois, en parallèle des soutiens monétaires, il est nécessaire d'inciter davantage à une réduction de la demande et donc de viser des économies d'énergie. La Chambre de Commerce renvoie à la proposition de la FEDIL d'introduire, par exemple, une règle 80/20 avec un socle de 80% à prix subventionné et une consommation marginale au prix du marché¹⁴.

2 Le défi environnemental et climatique

A moins d'un mois du début de la 27^e conférence des Nations Unies sur les changements climatiques (COP27) à Charm el-Cheikh, tant le discours sur l'état de la Nation que celui lors du dépôt des documents budgétaires à la Chambre des Députés ont reconfirmé l'engagement des autorités luxembourgeoises dans le cadre de la transition environnementale et climatique, de même que leur volonté de poursuivre les progrès qui ont déjà pu être accomplis au cours des dernières années.

Ainsi, le **Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable** poursuivra ses actions en vue d'adresser les principales crises dans le domaine de l'environnement. Ces actions s'inscriront également dans la crise énergétique actuelle ainsi que dans la poursuite des accents initiés dans le cadre de la relance verte post-Covid. En 2023, les priorités budgétaires resteront notamment orientées vers les 4 domaines environnementaux que sont l'action climat, la lutte contre la perte de la biodiversité (conservation de la nature), la gestion durable des ressources et le plan d'action « zéro pollution ».

S'agissant de la **gestion des déchets**, la stratégie « zéro déchets » sera activement poursuivie en 2023, l'action gouvernementale se concentrant notamment sur la mise en œuvre

¹⁴ <https://fedil-echo.lu/opinion/il-nest-jamais-trop-tard-pour-bien-faire/>

sur le terrain du nouveau paquet législatif dans le domaine des déchets. Une attention particulière serait également réservée dans ce contexte à la coordination avec les communes pour le remplacement progressif des parcs à conteneurs dans le domaine du recyclage. La Chambre de Commerce se réjouit également de l'application du taux de TVA réduit de 8% (7% dans le cadre de l'accord tripartite du 28 septembre 2022) à la réparation d'appareils ménagers pour inciter le recours des consommateurs à des services de réparation, et ce en vue de promouvoir l'économie circulaire. Pour ce qui concerne la **gestion de l'eau**, l'adoption de la future loi¹⁵ par rapport à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine et la mise en service de la nouvelle station de traitement du SEBES à Eschdorf pour garantir un approvisionnement plus sécurisé en eau potable seront au cœur des actions. S'y ajoutent également des mesures dans le domaine de la gestion des risques d'inondation¹⁶. Quant à la **biodiversité**, l'année 2023 s'inscrira principalement dans l'adoption et la mise en œuvre du 3^e plan national de la protection de la nature¹⁷ (PNPN) et de la stratégie nationale relative à la biodiversité. **L'action climatique**, au cours de l'exercice 2023¹⁸, serait notamment dédiée à l'évaluation et à la mise à jour du PNEC, mais aussi à la révision de la stratégie nationale d'adaptation au changement climatique. Des efforts importants seraient par ailleurs réservés à l'adaptation du cadre législatif national aux obligations découlant de la législation européenne dans le domaine du climat (paquet « Fit for 55 » notamment), de même qu'à la poursuite de la stratégie du financement climatique international (FCI) pour laquelle le projet de budget arrête des dépenses d'environ 251 millions d'euros pour 2022-2026.

La Chambre de Commerce note que cet agenda de développement durable du Gouvernement se traduira aussi par des moyens budgétaires conséquents. L'enveloppe budgétaire dédiée aux **investissements environnementaux et climatiques** se monterait à 3,7 milliards d'euros pour la période 2022-2024, un montant en nette progression par rapport aux 2,6 milliards arrêtés en automne dernier.

Tableau 12 : Comparaison des investissements environnementaux et climatiques entre les projets de budget déposés en octobre 2021 et 2022

En millions EUR et taux en pourcentage

	2022	2023	2024	2025	2026
Dépenses selon projet de budget 2022	765	859	975	894	/
Dépenses selon projet de budget 2023 (Part Administration centrale)	1.114 (498)	1.219 (698)	1.352 (756)	/ (656)	/ (572)
Evolution	+349 (+45,6%)	+360 (+41,9%)	+377 (+38,7%)	/	/

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2022 ; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2023 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

¹⁵ Projet de loi n°7995 relatif à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine et modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau.

¹⁶ Malgré cette annonce, selon le PLPFP 2022-2026, les dépenses du Fonds pour la gestion de l'eau demeureraient constantes pour la gestion des eaux pluviales (15 millions d'euros) en comparaison avec le PLPFP 2021-2025. Pour la protection contre les inondations, elles régresseraient même d'environ 10 millions d'euros pour se chiffrer à seulement 9,6 millions d'euros sur la période 2022-2026.

¹⁷ La consultation par rapport au plan a été ouverte le 10 octobre 2022.

¹⁸ L'année 2022 a notamment été marquée par l'adoption des objectifs climatiques sectoriels des 5 secteurs visés dans la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat, par la présentation du nouveau programme « Klimabonus » avec des aides financières reformées et renforcées ainsi que par la présentation du deuxième état des lieux « climat et énergie ».

La Chambre de Commerce se réjouit de la révision à la hausse des moyens budgétaires¹⁹ et de l'introduction d'une ventilation par domaine d'activité des **investissements publics de l'Administration centrale**, une nouvelle présentation qui fournit une image plus détaillée des chiffres globaux au sein des documents budgétaires. Ainsi, les investissements directs et indirects de l'Administration centrale se chiffraient à environ 698 millions d'euros en 2023 et la contribution de l'Administration centrale aux chiffres globaux des investissements environnementaux et climatiques oscillerait de 44,7% à 57,3% sur l'horizon 2022-2024.

Si la Chambre de Commerce salue de façon générale la hausse projetée des montants budgétisés qui seront principalement dédiés à l'atteinte de la transition environnementale et climatique, elle déplore néanmoins que la documentation budgétaire ne fournisse toujours pas une ventilation plus détaillée, désagrégée et suffisamment fine de certains chiffres globaux des **investissements environnementaux et climatiques**. Il demeure en effet difficile de faire plus concrètement le lien²⁰ avec certaines initiatives de la politique environnementale et climatique. De plus, la Chambre de Commerce s'interroge dans quelle proportion ces investissements sont réalisés par certains fonds spéciaux. En effet, si la documentation budgétaire revient parfois abondamment sur les enveloppes de dépenses pluriannuelles de certains fonds spéciaux (Fonds du rail, Fonds des routes, Fonds climat et énergie, etc.), il n'est pas clair dans quelle proportion ces dépenses se retrouvent aussi (en partie au moins) comptabilisées comme des investissements environnementaux et climatiques de l'Administration centrale par le projet de budget.

Un autre indicateur reflétant les ambitions de transition environnementale et climatique du Gouvernement représente l'envergure de l'enveloppe budgétaire qui serait réservée à la mise en œuvre du **Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC)**²¹. Selon les documents budgétaires, et en comparaison notamment avec les dépenses « PNEC » anticipées dans le projet de budget dévoilé en octobre 2021, les montants de dépenses projetés seraient en effet significativement revus à la hausse pour la période 2022-2025. Les dépenses additionnelles se monteraient ainsi entre +293 et +334 millions d'euros par an entre 2023 et 2025, ce qui constitue une révision à la hausse des moyens annuels d'au moins +13% sur cet intervalle.

Si les montants consacrés aux 5 dimensions du PNEC sont pour la 1^{er} fois disponibles, ce qui permet de mieux appréhender l'allocation des moyens, la composition effective de ces dépenses n'est en revanche pas présentée. La question de l'exécution par les fonds spéciaux se pose également.

¹⁹ La Chambre de Commerce regrette cependant la présentation quelque peu parcellaire des données. Concernant les investissements environnementaux et climatiques dans leur ensemble, le projet de budget de l'année dernière fournissait en effet une trajectoire d'évolution qui couvrait une période plus large. Dans le présent projet de budget, cette trajectoire est seulement disponible pour les investissements de l'Administration centrale.

²⁰ Ce déficit de renseignement concerne également les investissements non exécutés par l'Administration centrale.

²¹ Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire, Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable (2018), « *Integrierter nationaler Energie- und Klimaplan Luxemburgs für den Zeitraum 2021-2030* », décembre 2018.

Tableau 13 : Comparaison des dépenses du PNEC entre les projets de budget déposés en octobre 2021 et 2022

En millions EUR et taux en pourcentage

	2022	2023	2024	2025	2026
Projet de budget pour l'exercice 2022	1.872	1.991	2.152	2.085	/
Projet de budget pour l'exercice 2023	2.011	2.284	2.446	2.419	2.413
Evolution	+139 (+7,4%)	+293 (+14,7%)	+294 (+13,7%)	+334 (+16,0%)	/ (/)

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2022 ; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2023 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Les ambitions du Gouvernement se reflètent également dans les programmations des dépenses pour certains **fonds spéciaux** de l'Etat.

Ainsi, les dépenses du **Fonds pour la gestion de l'eau** se chiffreraient par exemple à plus de 100 millions d'euros par an sur les prochaines années, avec un montant de dépenses totales d'environ 547 millions d'euros²² pour la période 2022-2026. Quant au **Fonds pour la protection de l'environnement**, la programmation pluriannuelle arrête une enveloppe de 347 millions d'euros pour la période citée (soit plus de 70 millions par an) et qui se trouve augmentée d'environ +34 millions d'euros par rapport à l'enveloppe 2021-2025 annoncée en octobre 2021. Cependant, cet accroissement des moyens cacherait aussi un certain « effet de rattrapage » de dépenses qui n'ont pas pu être réalisées en 2021.

Un tel « effet de rattrapage » peut d'ailleurs aussi en partie être constaté au niveau du **Fonds climat et énergie**, où les dépenses réalisées en 2021 (98,6 millions d'euros) selon le PLPFP 2022-2026 n'auraient pas atteint les niveaux escomptés²³ (182,6 millions d'euros) dans le PLPFP 2021-2025 de l'année dernière. Avec un montant de 1,6 milliard d'euros pour 2022-2026, le projet de budget prévoit tout de même une progression significative de l'enveloppe d'environ +234 millions d'euros par rapport aux 1,4 milliard d'euros du PLPFP 2021-2026.

Finalement, la Chambre de Commerce identifie également quelques lacunes et constate l'absence d'annonces concrètes par rapport à certaines mesures. D'autres initiatives à prioriser au sens de la Chambre de Commerce concernent en outre l'achèvement des études et la publication de **feuilles de route pour la décarbonation** des branches d'activité de la logistique et aussi de l'industrie. D'après le dernier état des lieux « climat et énergie », ce dernier secteur n'aurait d'ailleurs pas atteint son objectif sectoriel pour l'année 2021. S'agissant du secteur de la logistique, la Chambre de Commerce a également pris note de l'annonce du Premier Ministre relative à une future subvention pour le secteur en vue de soutenir les acteurs qui souhaitent convertir des flottes de camions en véhicules à zéro

²² Ces montants budgétisés ne seraient cependant pas synonymes d'une révision à la hausse des moyens, comme le PLPFP 2021-2025 prévoyait une enveloppe pluriannuelle quasi-identique.

²³ Ce décalage peut s'expliquer par des dépenses moins dynamiques qu'anticipées en 2021 pour le régime d'aide « clever fueren », pour le pacte climat avec les communes ou encore pour le mécanisme de compensation. Quant aux mesures internationales, les dépenses y relatives n'auraient pas non plus été exécutées comme prévu.

émission. Si elle ne peut que se rallier²⁴ à une telle proposition, elle regrette que le projet de budget ne revienne pas sur cette mesure.

Enfin, en dépit de ses propositions et malgré les recommandations de certaines autres parties prenantes, la Chambre de Commerce constate que le projet de budget n'arrête aucune adaptation majeure pour le dispositif²⁵ de la taxe CO₂, comme par exemple certaines exemptions éventuelles de la taxe. Elle ne peut que regretter que la taxe CO₂ conservera donc son volet purement punitif aussi en 2023, y compris pour les PME investissant dans les meilleures technologies disponibles, et qu'une dimension incitative fera toujours défaut pour ce dispositif. De plus, elle constate surtout avec étonnement que le projet de budget, tout comme l'année dernière déjà, ne définit pas de future trajectoire pluriannuelle (au moins indicative) pour la **taxe CO₂** pour l'horizon au-delà de l'année 2023. À ses yeux, ce manque d'annonces empêche toute prévisibilité pour les entreprises et leurs choix d'investissements.

3 Le défi du logement

Le marché du logement en général, et la hausse des prix immobiliers et des loyers en particulier, constituent depuis de nombreuses années un sujet central du débat socio-économique national et ils figurent régulièrement parmi les préoccupations majeures dans les enquêtes menées au Luxembourg. Cette évolution demeure corrosive pour la cohésion sociale et dégrade par ailleurs sensiblement l'attractivité du Grand-Duché dans ses efforts d'attraction de travailleurs, et ce dans un contexte de manque de main-d'œuvre toujours plus prégnant.

A l'occasion de la présentation des documents budgétaires, l'importance du défi du logement a encore été soulignée par la Ministre des Finances, de même que par le Premier Ministre lors de son discours sur l'état de la Nation.

En parallèle de son ambition de lutter contre la spéculation foncière et de libérer massivement des terrains constructibles dans le futur, notamment via le projet de réforme de la taxation foncière récemment déposé à la Chambre des Députés, le Gouvernement s'est donné comme principal objectif de mener une politique offensive du côté de l'offre de logements, selon l'exposé des motifs. Le projet de budget pour 2023 traduit ainsi cette volonté de continuer à accélérer l'établissement d'un véritable parc immobilier public de logements abordables, mais il prévoit également une augmentation de l'enveloppe budgétaire dédiée aux aides individuelles au logement qui ont pour vocation de faciliter l'accès des ménages à un logement locatif ou en propriété sur le marché privé.

Selon la documentation fournie, les dépenses du **Ministère du Logement** augmenterait d'environ 15 millions d'euros (+5,7%) par rapport à l'année 2022 pour se chiffrer à 282,9 millions d'euros en 2023. Cette augmentation s'expliquerait notamment par une hausse soutenue des dépenses courantes²⁶ de +12 millions d'euros (+24,3%), mais aussi par une

²⁴ Dans le cadre de ses récents avis émis, notamment par rapport au régime d'aide « Clever Fueren » (voir par exemple l'avis [6032MLE](#)), la Chambre de Commerce a plaidé en faveur d'une extension du régime d'aide à des transporteurs poids lourds ainsi qu'à des autobus et autocars.

²⁵ La Chambre de Commerce renvoie également à son avis [6196GKA/ML](#) par rapport au 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.

²⁶ La croissance des dépenses courantes serait due à une révision à la hausse notable des postes de dépenses liés aux transferts de revenus aux ménages (aides individuelles pour baisser la charge d'intérêt, subvention de loyer, etc.). Ceci est une résultante directe du projet de loi n°7938 relatif aux aides individuelles au logement et des mesures ayant traités à la subvention de loyer qui ont été retenues dans le cadre des accords « Tripartite ».

certaine progression des dépenses en capital²⁷ (+1,5%). Avec 192 millions d'euros en 2023, la dotation pour alimenter le **Fonds spécial de soutien au développement du logement** continuerait par ailleurs de représenter le poste le plus important au sein du budget des dépenses du Ministère du Logement, malgré une progression de seulement +2 millions d'euros par rapport à 2022. D'après le PLPFP 2022-2026, cette dotation atteindrait d'ailleurs 300 millions d'euros en 2024, 318 millions en 2025 et 305 millions en 2026. A partir de 2024, l'alimentation du Fonds spécial dépasserait donc à elle seule les 282,9 millions d'euros de budget du Ministère prévu par le projet de budget.

L'ambition du Gouvernement de mener une politique offensive en matière de logement semble également se dégager des annonces en matière d'investissements publics. D'après la ventilation par domaine d'activité des **investissements publics de l'Administration centrale**, les investissements publics directs et indirects de cette dernière en faveur du logement se monteraient à 298 millions d'euros en 2023 et ils continueraient à afficher une progression dynamique en se situant au-delà du seuil de 350 millions d'euros par an sur la période 2024-2026.

Tableau 14 : Investissements directs et indirects de l'Administration centrale dans le logement

En millions EUR et taux en pourcentage

	2022	2023	2024	2025	2026
Investissements directs et indirects – Logement (% du PIB)	204 (0,26%)	298 (0,36%)	352 (0,41%)	382 (0,43%)	352 (0,38%)
Total investissements directs et indirects (% du PIB)	3.215 (4,1%)	3.841 (4,6%)	3.849 (4,5%)	3.845 (4,3%)	3.690 (4,0%)
Part relative logement	6,3%	7,8%	9,1%	9,9%	9,5%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuel 2022-2026 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Concernant la documentation budgétaire, la Chambre de Commerce salue explicitement l'introduction de cette nouvelle présentation plus détaillée des chiffres globaux d'investissements publics qui est gage de plus de transparence. Ainsi, ladite ventilation renseigne que le logement occupera une part relative croissante de 7,8% à 9,9% de l'effort d'investissement de l'Administration centrale luxembourgeoise entre 2023 et 2026. Pourtant, il semble que cette somme conséquente peine à produire ses effets.

En analysant plus en détail la programmation pluriannuelle des dépenses du **Fonds spécial de soutien au développement du logement**, la Chambre de Commerce constate cependant certains éléments plus mitigés dans l'offensive en matière de logement du Gouvernement.

Ceci concerne d'abord le poste de dépenses par excellence du Fonds spécial, à savoir les participations financières dites « **aides à la pierre** » liées à la construction d'ensembles²⁸. Il s'agit de projets immobiliers bénéficiant de participations étatiques et qui visent la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location. Dans le PLPFP 2022-2026,

²⁷ Ceci s'explique par une augmentation de l'enveloppe dédiée aux transferts de capitaux aux ménages suite au projet de loi n°7938 précité, mais aussi par l'augmentation de la dotation pour alimenter le Fonds spécial de soutien au développement du logement.

²⁸ Loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (Mémorial A – N°16 du 27 février 1979).

il est ainsi indiqué que les dépenses y relatives s'établiraient à seulement 211 millions d'euros en 2022, et donc à un niveau bien inférieur au montant de 300 millions d'euros qui était encore projeté dans le projet pluriannuel 2021-2025, et ce sans justification.

Tableau 15 : Comparaison des dépenses du Fonds spécial de soutien au développement du logement – Aides à la pierre pour construction d'ensembles

En milliers EUR et taux en pourcentage

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Projet de programmation pluriannuelle 2021-2025	165.468	300.239	322.322	340.964	329.612	/
Projet de programmation pluriannuelle 2022-2026	170.305	211.922	306.994	366.758	377.536	344.063
Evolution	+4.837 (+2,9%)	-88.317 (-29,4%)	-15.328 (-4,8%)	+25.794 (+7,6%)	+47.924 (+14,5%)	/ (/)

Sources : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2025 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuel 2022-2026 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

La baisse pour 2022 proviendrait apparemment avant tout d'un retardement des dépenses liées à certains projets du Fonds du Logement (Neischmelz, Wunnen mat der Wooltz) et aussi de dépenses moins élevées qu'anticipé en lien avec les participations au financement de projets de logements réalisés par des communes / syndicats de communes. En 2023, les dépenses « aides à la pierre » du Fonds spécial devraient à nouveau s'approcher un peu plus des montants prévus l'année dernière dans le PLPFP 2021-2025, mais un déficit d'environ 15 millions persisterait tout de même. Dans l'ensemble, ces niveaux de dépenses nominaux pour 2022-2023 paraissent ainsi décevants, notamment dans le contexte actuel d'une inflation élevée et de coûts de la construction qui s'envolent littéralement en ce moment²⁹. En effet, d'après les dispositions des lois de financement par rapport aux projets de logements d'envergure des promoteurs publics par exemple, les enveloppes budgétaires y relatives, qui sont à charge du Fonds spécial de soutien au développement du logement, sont révisées à la hausse selon l'évolution de l'indice semestriel des prix de la construction. Ceci augmente donc mécaniquement certaines dépenses du Fonds spécial.

Concernant la révision à la baisse des dépenses d'aides à la pierre pour 2022-2023, la Chambre de Commerce se demande de plus si le retardement des dépenses s'explique par des prévisions trop optimistes des promoteurs publics et des communes en ce qui concerne les aléas de chantiers, ou peut-être par un report temporaire de certains projets face à l'évolution dynamique des coûts de la construction. Une autre source de ce retardement des dépenses pourrait être des problèmes d'offre affectant le secteur de la construction, qui fait face à des difficultés de recrutement croissantes et des difficultés continues d'approvisionnement pour certains matériaux qui mènent dans l'ensemble à un allongement des délais et des hausses de prix des facteurs de production. Dans le contexte actuel marqué par de nombreuses incertitudes, la Chambre de Commerce souligne qu'il serait important d'assurer un monitoring de l'ensemble de ces facteurs susceptibles d'impacter la politique du logement abordable du Gouvernement au cours des prochaines années.

²⁹ D'après les données du STATEC, l'indice général des prix de la construction aurait en effet enregistré une augmentation de +13,9% entre avril 2021 et avril 2022. Pendant le seul semestre entre octobre 2021 et avril 2022, la hausse se serait même montée à +8,6%.

Pour les années 2024-2026, le PLPFP 2022-2026 prévoit ensuite une révision à la hausse des moyens budgétaires consentis, avec des dépenses d'en moyenne 362 millions d'euros par an. Ceci est également lié au fait que la Chambre des Députés a adopté des lois de financement pour 5 grands projets³⁰ au cours des 24 derniers mois. Cette programmation de dépenses plus élevées est bienvenue au regard des perspectives conjoncturelles qui se sont dégradées pour la construction³¹. Mais à nouveau, cette hausse doit aussi être appréciée à la lumière des tensions affectant les prix de la construction et de la consommation, même si ces dernières devraient se réduire à l'horizon 2024-2026. En se référant aux dépenses ajustées³² dédiées aux aides à la pierre, le PLPFP 2022-2026 arrête finalement un taux de croissance annuel moyen d'environ 11,7% pour ces dépenses ajustées sur sa période de programmation.

La plus grande surprise en matière de politique du logement dans le projet de budget pour 2023 concerne en revanche le 2^e poste de dépenses du Fonds spécial de soutien au développement du logement, à savoir celui relatif au **Pacte logement 2.0**. Ce pacte a été adopté courant 2021³³. D'après le PLPFP 2022-2026, les dépenses budgétisées seraient en effet dramatiquement revues à la baisse, et ce non seulement en comparaison avec le PLPFP 2021-2025, mais également par rapport à la fiche financière initiale du projet de loi n°7648 relatif au Pacte logement 2.0³⁴.

Tableau 16 : Comparaison des dépenses du Fonds spécial de soutien au développement du logement – Pacte logement 2.0

En milliers EUR et taux en pourcentage

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Projet de programmation pluriannuelle 2021-2025	6.000	27.215	29.627	31.925	33.526	/
Projet de programmation pluriannuelle 2022-2026	310	2.500	10.250	20.200	32.200	44.200
Evolution	-5.690 (-94,8%)	-24.715 (-90,8%)	-19.377 (-65,4%)	-11.725 (-36,7%)	-1.326 (-3,9%)	/ (/)

Sources : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2025 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuel 2022-2026 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

D'après les documents budgétaires, les dépenses exécutées en 2021 se seraient ainsi seulement montées à 310.000 euros. En 2022, le montant budgétisé par le PLPFP 2022-2026 correspondrait seulement à environ 10% des dépenses programmées par le PLPFP 2021-2025, tandis que les dépenses pour les années 2023 et 2024 chuteraient également très significativement. Les niveaux de dépenses initialement prévus dans le PLPFP 2021-2025 et dans la fiche financière du projet de loi n°7648 seraient en revanche plus au moins atteints courant 2025 et 2026 selon la nouvelle programmation.

³⁰ A savoir les projets de logements subventionnés « Elmen » à Kehlen, « Wunnen mat der Wooltz » à Wiltz, « Wëltgebond » à Mamer, « Neischmelz » à Dudelange et « An der Schmëtt » à Biwer.

³¹ Conjoncture Flash Septembre 2022 du STATEC et Chapitre A du projet de budget pour l'exercice 2023.

³² Les dépenses ajustées peuvent être obtenues en soustrayant des dépenses totales les moins-values pour retards et aléas de chantier.

³³ Loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant a) la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; b) la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes ; c) la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ; d) la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement (Mémorial A – N°624 du 18 août 2021)

³⁴ [Lien vers le dossier parlementaire du projet de loi n°7648 sur le site de la Chambre des députés.](#)

Suite au discours sur l'état de la Nation, la Chambre de Commerce note que 99 communes auraient déjà signé la *convention initiale* et seraient en train de travailler sur leur programme d'action local logement (PAL). Ceci exclut donc *a priori* une participation moindre qu'initialement anticipée de la part des communes comme une potentielle explication.

Au regard de la fiche financière du projet de loi n°7648 relatif au Pacte logement 2.0, la Chambre de Commerce note (1) qu'un scénario optimiste avait initialement été retenu pour les dépenses, (2) que l'attribution de certaines dotations ne devient effective qu'après la signature de la *convention de mise en œuvre* qui intervient après l'adoption du PAL par le conseil communal, et (3) qu'il existera dans tous les cas un décalage entre l'attribution d'une dotation et le déboursement effectif d'une participation financière à une commune³⁵. La Chambre de Commerce se demande partant combien de communes luxembourgeoises ont déjà pu procéder à la signature d'une *convention de mise en œuvre* jusqu'à présent. Est-ce que la baisse des dépenses budgétisées veut dire que l'élaboration du PAL constitue finalement un exercice plus lourd pour les communes qu'initialement anticipé ? Ou est-ce qu'il s'est avéré que la majorité des communes pourra seulement réaliser des projets contribuant aux objectifs et qui sont éligibles à des participations avec un certain décalage de quelques années ?

Enfin, la Chambre de Commerce déplore que le projet de budget 2023 ne concrétise pas davantage certaines annonces qui ont récemment été faites par les décideurs. Dans son discours sur l'état de la Nation, le Premier Ministre avait en effet mis en lumière le « *besoin d'un partenariat stratégique à long terme entre les promoteurs publics et privés* » afin de pouvoir construire les logements nécessaires pour maîtriser le problème du logement. Après analyse, la Chambre de Commerce constate et regrette cependant que le projet de budget ne contient pas davantage d'annonces concrètes en ce sens et que les sociétés de droit privé resteront en très grande partie exclues du domaine des logements subventionnés. Sur l'ensemble des 306 millions d'euros de dépenses d'aides à la pierre prévues pour 2023, seulement 2,1 millions d'euros seraient en effet réservés pour des participations financières dans des projets³⁶ de logements réalisés par des sociétés de droit privé. De plus, par rapport à la recommandation récurrente de la Chambre de Commerce d'explorer la possible création d'un cadre attractif pour des entreprises qui désireraient s'engager dans la mise à disposition de logements à leurs collaborateurs, elle constate qu'une telle possibilité, quoique déjà en partie prévue dans le contexte de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement³⁷, ne semble toujours pas être considérée.

Finalement, la Chambre de Commerce s'étonne également de la mesure fiscale du projet de budget 2023 qui a trait au régime de l'amortissement accéléré³⁸ pour les immeubles affectés au logement locatif. Cette dernière aurait, selon la documentation, comme objectif de diminuer la demande sur le marché immobilier. La Chambre de Commerce met explicitement en garde

³⁵ Une participation financière correspondant à une dotation ne pourra être versée que suite à la remise par la commune de factures relatives à des projets ou mesures retenus et suite à l'acceptation desdites factures par le Ministère. Ainsi, même si le droit à une dotation peut être acquis à une année t, le déboursement effectif de la participation peut avoir lieu à une année t+n.

³⁶ Selon les informations fournies, ces projets concerneraient avant tout la construction de logements destinés à des étudiants. Il convient cependant de noter que suivant le projet de loi n°7937 relatif au logement abordable, les sociétés de droit privé seraient également complètement exclues de ce domaine dans le futur.

³⁷ Selon l'article 30bis de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, « *[l']Etat peut participer jusqu'à concurrence de quarante pour cent du prix de construction ou d'acquisition de logements pour travailleurs étrangers réalisés par un employeur en faveur de ses employés, sans que la participation puisse excéder six mille deux cents euros par personne logée* ».

³⁸ La Chambre de Commerce renvoie également à son avis [6191SMI/RMX](#).

contre les conséquences néfastes de cette mesure et qui pourraient négativement impacter l'offre locative sur le plan national dans le contexte d'un marché locatif déjà sous pression. Elle renvoie à sa partie dédiée au défi fiscal pour davantage de détails.

4 Le défi de la mobilité et de l'aménagement du territoire

La mise en œuvre d'une organisation territoriale plus durable, de même que la planification d'un système de transport multimodal avec ses différentes infrastructures demande des (1) diagnostics solides du développement territorial et des anticipations pour son évolution future, (2) des visions et des stratégies, mais également (3) des plans d'actions et des concepts de développement. En 2022, les travaux du Gouvernement se sont résolument inscrits dans cette approche prospective. En témoignent par exemple les avancées du Ministère de l'Aménagement du territoire sur le projet³⁹ du nouveau Programme directeur d'aménagement du territoire⁴⁰ (PDAT) après la clôture de la consultation « Luxembourg in Transition », ou encore la publication du Plan national de mobilité (PNM) 2035 et l'achèvement de la réorganisation des lignes d'autobus régionales du RGTR par le Ministère de la Mobilité. Si la Chambre de Commerce salue l'ampleur de ces travaux stratégiques, elle invite néanmoins à toujours élaborer conjointement de telles initiatives afin de garantir une cohérence d'ensemble et d'éviter toute sorte de contradiction éventuelle entre les orientations des différentes politiques publiques.

Ces efforts se reflètent également dans le projet de budget pour 2023. Selon la documentation budgétaire, ce serait en particulier le budget du **Ministère de la Mobilité et des Travaux publics** qui afficherait une hausse significative des dépenses d'environ +186,5 millions d'euros (+7,5%) par rapport à l'année 2022, avec un budget total de dépenses se montant à 2,68 milliards d'euros en 2023. Cette augmentation serait presque exclusivement due à une croissance des dépenses courantes de +177,8 millions d'euros (+12,4%). La croissance s'explique en premier lieu notamment par des frais directs et indirects relatifs à l'exploitation des transports publics par rail et par route (notamment le tramway) qui affichent une nette hausse⁴¹ par rapport à l'exercice 2022. En ce qui concerne les fonds spéciaux de l'Etat, le projet de budget arrête pour 2023 des dotations budgétaires à destination du Fonds du rail et du Fonds des routes qui se monteraient à 240 et 458,6 millions d'euros respectivement. A elles seules, ces 2 alimentations représenteront ainsi environ 26,1% de l'ensemble du budget des dépenses du Ministère de la Mobilité et des Travaux publics en 2023.

Au sens du projet de budget, les **investissements** viseraient également en 2023 à renforcer prioritairement l'ensemble des facettes de la multimodalité⁴², en commençant par le **réseau de tramway**. Le budget du Ministère de la Mobilité et des Travaux publics prévoit à cette fin des dépenses à hauteur de 222 millions d'euros, des moyens en retrait par rapport au montant

³⁹ La procédure de consultation par rapport au projet de PDAT a été lancée en septembre 2022.

⁴⁰ Le programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT) définit une stratégie intégrée des programmations sectorielles ayant des répercussions sur le développement territorial et arrête les orientations, les objectifs politiques ainsi que les mesures du Gouvernement et des communes à prendre dans le cadre des objectifs généraux de la politique d'aménagement du territoire.

⁴¹ Côté transport ferroviaire, cette progression résulte d'abord de dépenses plus élevées (+53 millions d'euros) en lien avec la convention conclue avec la S.N. des C.F.L. pour les services publics d'autobus et ferroviaires, mais aussi de dotations plus élevées (+27 millions d'euros) pour le Fonds du rail. Sur le plan des transports publics routiers, la réorganisation des lignes d'autobus du RGTR en 2022 s'est faite en parallèle de la conclusion de nouveaux contrats de service public (+32 millions d'euros pour 2023). Par ailleurs, la conclusion de tels nouveaux contrats de services publics est également programmée en 2023 pour les transports scolaires (+12 millions d'euros) ainsi que dans le domaine du transport pour personnes handicapées ou à besoins spécifiques (+6 millions d'euros).

⁴² Réseau ferroviaire, tramway, bus, mobilité active et mobilité alternative.

de 273 millions encore budgétisé dans le PLPFP 2021-2025 l'année dernière. Ces moyens seraient notamment dédiés aux 2 extensions Luxexpo-Findel et Lycée Bonnevoie-Cloche d'Or, mais aussi à la poursuite des études approfondies par rapport aux futurs projets d'extensions⁴³ stratégiques du réseau.

Pour ce qui concerne les infrastructures du **réseau ferroviaire**, les investissements seraient également maintenus à un niveau élevé. Dans son discours sur l'état de la Nation, le Premier Ministre a ainsi énoncé l'objectif du Gouvernement d'augmenter la capacité de transport de passagers de +43% d'ici 2025. D'après le projet de budget, cet objectif serait atteint par la réalisation prioritaire de certains projets d'envergure⁴⁴ du réseau ferroviaire. S'y ajoutent des importants travaux de transformation de certaines gares du pays en des véritables pôles d'échanges⁴⁵, ainsi que des projets d'aménagement de capacités de « Park&Rail » à proximité de certaines gares.

La multiplicité de ces travaux, à laquelle il faut encore ajouter des investissements dans des raccordements ferroviaires internationaux (comme par exemple sur la ligne Bettembourg-Thionville-Metz), se reflète également dans les chiffres de dépenses des fonds. Selon le PLPFP 2022-2026, les dépenses du **Fonds du rail** se monteraient ainsi à 2,98 milliards d'euros sur la période 2022-2026, à savoir en moyenne 596 millions d'euros par an. Ces ordres de grandeur sont conformes aux orientations déjà communiquées en automne 2021, les dépenses affichant même des légères révisions à la hausse⁴⁶ pour certaines années par rapport au PLPFP 2021-2025.

Tableau 17 : Comparaison des dépenses du Fonds du rail et du Fonds des routes entre les projets de budget déposés en octobre 2021 et 2022

En milliers EUR et taux en pourcentage

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Fonds du rail PLPFP 2021-2025	550.818	548.207	531.261	598.821	585.508	/
Fonds du rail PLPFP 2022-2026	505.258	549.109	566.756	598.256	637.678	632.238
Evolution	-45.560 (-8,3%)	+902 (+0,2%)	+35.495 (+6,7%)	-565 (-0,1%)	+52.170 (+8,9%)	/ (/)
Fonds des routes PLPFP 2021-2025	199.300	312.075	364.780	404.560	396.970	/
Fonds des routes PLPFP 2022-2026	204.532	254.389	349.380	395.875	403.885	437.930
Evolution	+5.232 (+2,6%)	-57.686 (-18,5%)	-15.400 (-4,2%)	-8.685 (-2,1%)	+6.915 (+1,7%)	/ (/)

Sources : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2025 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuel 2022-2026 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Dans le domaine de la **voirie et du transport par route**, les dépenses du **Fonds des routes** seraient marginalement revues à la baisse pour certaines années, à savoir notamment pour l'année 2022 où le niveau des dépenses exécutées afficherait un déficit d'environ 58 millions

⁴³ Le Gouvernement s'est donné comme objectif de déposer encore des lois de financement y relatives avant la fin de la législature.

⁴⁴ Notamment la nouvelle ligne ferroviaire Luxembourg-Bettembourg et l'extension de la gare centrale de Luxembourg avec l'aménagement des quais V et VI.

⁴⁵ Comme la gare d'Ettelbruck et la gare périphérique d'Howald.

⁴⁶ Ces augmentations proviennent en partie de dépenses d'investissements additionnelles, mais aussi de dépenses supplémentaires liées à la gestion de l'infrastructure ferroviaire.

d'euros par rapport aux prévisions d'automne 2021. Sur l'ensemble de la période pluriannuelle de 2022-2026, les dépenses se monteraient en revanche à environ à 1,84 milliard d'euros et seraient donc supérieures au 1,68 milliard d'euros prévu par le PLPFP 2021-2025 sur sa période de programmation.

Suivant le projet de budget, les dépenses du Fonds des routes se rapporteraient d'abord à des chantiers d'envergure dans le Ban de Gasperich⁴⁷ et à d'importants travaux liés au projet « Hoehenhof⁴⁸ » à proximité de l'aéroport. D'autres projets prioritaires concerneraient la transformation multimodale (A4) et la future mise à 2x3 voies (A3 et A6) de certains axes du réseau autoroutier. Finalement, d'autres dépenses du Fonds des routes serviraient à couvrir le financement de projets de contournement⁴⁹ et de projets de Park&Ride à l'échelle du pays.

En dehors des investissements et des dépenses visant la mobilité multimodale, le projet de budget confirme finalement également la poursuite des efforts de mise en œuvre du plan d'implantation général pour l'infrastructure publique liée à la mobilité électrique⁵⁰ ainsi que la prolongation de l'ancien régime d'aide « Clever fueren » maintenant dénommé « Klimabonus fueren⁵¹ ». Afin de favoriser la mobilité active, le projet de budget propose d'ailleurs sur le plan fiscal d'appliquer le taux de TVA réduit de 8% (7% avec la mesure de l'accord tripartite) à la vente, la location et la réparation de bicyclettes, y compris les cycles à pédalage assisté dits « vélos électriques ».

Au vu de ce qui précède, la Chambre de Commerce accueille favorablement l'importance des moyens en termes de finances publiques qui sont réservés à l'optimisation ainsi qu'à l'amélioration de l'infrastructure de transport multimodale du pays.

Après l'impact du recours accru au télétravail dans le contexte de la pandémie du Covid-19 qui a induit une réduction des phénomènes de congestion des réseaux routiers et ferroviaires, elle estime en effet que la nouvelle dégradation de la situation en 2022 semble indiquer que cette amélioration n'a été que transitoire. Ceci paraît d'autant plus probable puisque le retour des salariés sur leur lieu de travail devrait *a priori* également se poursuivre en 2023⁵². Aux yeux de la Chambre de Commerce, ceci démontre que la mobilité continuera d'être l'un des plus grands *challenges* du Grand-Duché, notamment en raison de son marché du travail atypique ainsi que de son organisation territoriale déséquilibrée. Les politiques en matière de transports et d'aménagement du territoire devront ainsi rester des priorités absolues.

En passant en revue le Plan national de mobilité (PNM) 2035 et l'annexe du plan directeur sectoriel « transports », la Chambre de Commerce recommande ainsi notamment d'œuvrer en faveur de la réalisation accélérée de nombreux projets de **chemin de fer** (y compris les projets liés aux liaisons ferroviaires internationales), mais elle salue également les progrès sur les projets d'infrastructures de transport collectif qui ont déjà pu être accomplis, en particulier

⁴⁷ Nouvelle N3, Bâtiment Park&Ride Cloche d'Or.

⁴⁸ Construction de la plateforme multimodale Hoehenhof et d'un parking Park&Ride à haute capacité, réaménagement du Cargo-Center et de l'échangeur Senningerberg de l'A1, mise à 2x2 voies de certaines routes, etc.

⁴⁹ Notamment les contournements de Hosingen, de Dippach-Gare, de Bascharage et d'Alzingen.

⁵⁰ Dans son discours sur l'état de la Nation, le Premier Ministre a d'ailleurs annoncé que 88 bornes dites SuperChargy seraient mises en service d'ici fin 2024.

⁵¹ Voir aussi : https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2022/05-mai/10-kox-turmes-welfring.html

⁵² Les accords bilatéraux par rapport aux conditions exceptionnelles applicables à la fiscalité du télétravail des travailleurs frontaliers ont pris fin au 30 juin 2022 et l'UE27 semble actuellement également envisager un retour à la normale pour ce qui concerne la législation européenne en matière de sécurité sociale applicable aux frontaliers à partir du 31 décembre 2022.

pour le **tramway**. Avec la mise en service des 2 extensions Luxexpo-Findel et Lycée Bonnevoie-Cloche d'Or, la phase de priorité 1 des travaux pour le réseau serait en effet conclue en 2024. La Chambre de Commerce souligne qu'il importera dès lors d'achever rapidement les études relatives aux nombreux projets de tram de la phase 2, en vue de déposer (comme annoncé) dans les meilleurs délais des lois de financement et d'établir un planning des travaux pour éviter tout ralentissement en matière d'extension du réseau. En parallèle, il faudrait également continuer à évaluer si d'autres projets d'extension du tram, au-delà des lignes déjà énoncées dans les documents stratégiques, pourraient potentiellement être envisagés, y compris pour la région sud.

Une telle recherche et évaluation prospective de nouveaux projets doit toujours reposer sur des bases de données et des diagnostics solides. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce s'étonne que le Plan national de mobilité (PNM) 2035 fait toujours référence aux données de l'enquête Luxmobil de 2017. Si elle salue l'annonce du projet de budget par rapport à la création d'un « Observatoire digital de la Mobilité » pour mieux comprendre les comportements de mobilité actuels et d'en anticiper l'évolution, elle recommande cependant explicitement la réalisation de **nouvelles enquêtes du type Luxmobil** s'adressant également aux travailleurs frontaliers. La reconduite d'une telle enquête permettrait en particulier de chiffrer l'impact du télétravail sur le transport et de déduire, dans le contexte de la discussion en lien avec la création d'espaces de coworking, de pistes pour la politique d'aménagement du territoire du pays. Aux yeux de la Chambre de Commerce, de telles initiatives devraient également incorporer ou être menées pour le **transport de marchandises**, le domaine de la logistique n'étant guère considéré au sein de la documentation du Plan national de mobilité (PNM) 2035.

Pour ce qui concerne la politique d'aménagement du territoire, après l'adoption du **Programme directeur (PDAT)** qui s'intéresse au territoire luxembourgeois ainsi qu'à son aire fonctionnelle transfrontalière, la Chambre de Commerce souligne que cette stratégie intégrée du PDAT devra être mise en œuvre moyennant une coordination entre les politiques sectorielles ayant des répercussions sur ce territoire et ses infrastructures. Cela demande d'abord une meilleure coordination des actions entre les pouvoirs publics luxembourgeois⁵³, mais aussi une meilleure coordination entre le Luxembourg et les territoires voisins. En particulier pour la coopération transfrontalière, elle invite les autorités à considérer les recommandations émises par le Conseil économique et social⁵⁴ (CES) en la matière.

Sur le plan local, les travaux récents du Gouvernement ont notamment mis le focus sur la « **Nordstad** » en tant que 3^e pôle de développement du pays, avec la publication d'une « Vision Nordstad 2035 » et d'un concept de mobilité 2035 associé. La Chambre de Commerce constate que le projet de budget retient des études pour beaucoup de projets de transport y relatif, mais sans pour autant budgétiser des dépenses pour des travaux correspondants. Elle recommande dès lors de prioriser les préparations de ces projets d'infrastructure importants, ce également en vue de favoriser le processus de fusion de la Nordstad.

⁵³ A savoir une coordination de l'action gouvernementale entre Ministères, une coordination entre communes, mais aussi une coordination entre l'administration centrale et les collectivités locales.

⁵⁴ Conseil économique et social, « *Pour un développement cohérent de la métropole transfrontalière du Luxembourg dans la Grande Région* », juin 2022.

5 Le défi des talents

« Les chiffres témoignent [...] de difficultés persistantes, comme la pénurie de main-d'œuvre qualifiée dans presque tous les secteurs d'activités ou encore le nombre élevé des chômeurs de longue durée qui représentent toujours près de la moitié des demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM ». Ce constat de l'exposé des motifs est largement partagé par la Chambre de Commerce : le Luxembourg fait face à un déficit de travailleurs qualifiés et non-qualifiés, qui va en s'aggravant. Si nous ne pouvons pas encore parler de phénomène de « grande démission », comme celui observé notamment aux Etats-Unis, le marché du travail n'en est pas moins tendu et les entreprises rencontrent de plus en plus de difficultés à recruter.

Cette situation dans le secteur privé est exacerbée par l'attraction du secteur public d'une part très significative de travailleurs, et notamment de jeunes diplômés ou d'apprentis, les articles budgétaires prévoyant 1.393 recrutements en 2023.

Dès lors, la Chambre de Commerce ne peut que se réjouir de la volonté du Gouvernement de « [r]ésolument [...] agir pour un marché de l'emploi dynamique », avec comme mission prioritaire de contribuer à pallier le « skills gap », à savoir le décalage de compétences entre celles actuellement présentes et celles nécessaires au développement économique. La première phase annoncée, qui consiste en une analyse des besoins en compétences des entreprises et une identification des métiers d'avenir, semble primordiale, car sans un diagnostic précis, des mesures ciblées ne pourront pas être mises en œuvre, ou manqueront tout simplement leur objectif. La Chambre de Commerce rappelle toutefois que de nombreuses initiatives dans ce sens ont déjà vu le jour, et appelle donc à une cohérence entre les actions en vue d'éviter les doublons, et une implication étroite des entreprises.

Une fois ce diagnostic posé, il y a lieu d'agir à deux niveaux complémentaires : la formation et l'attraction des talents. En effet, la venue sur le territoire luxembourgeois de toujours plus de nouveaux travailleurs ne peut être vue comme la solution de long terme, en raison des coûts induits en termes de mobilité, d'aménagement du territoire, de logement, etc.

Former et mobiliser les talents

Les compétences recherchées par les entreprises évoluent dans un monde du travail de plus en plus complexe, notamment marqué par les avancées technologiques digitales et l'apparition de nouveaux métiers et formes de travail. Il convient dès lors également de tenir compte de ces évolutions dans l'éducation, dans la formation initiale et continue, au risque de voir le « skills gap » se creuser chaque jour davantage.

Selon le projet de budget, c'est « [u]ne éducation de qualité pour tous » qui est visée et 2023 sera une année de « consolidation des acquis à un très haut niveau » après « plusieurs années successives d'efforts soutenus du gouvernement se traduisant par la mise en œuvre d'un ensemble de réformes à tous les niveaux de l'enseignement formel et non formel⁵⁵ ».

⁵⁵ L'éducation non formelle désigne l'ensemble des activités éducatives organisées en dehors du système d'enseignement officiel à l'intention de groupes particuliers poursuivant des objectifs d'apprentissage spécifiques.

La réduction de la pénurie de main-d'œuvre passera aussi par la mobilisation des talents déjà présents sur le territoire (comme les femmes et les seniors en les rapprochant du marché du travail), par la montée en compétence des salariés (upskilling) et la requalification des actifs (reskilling).

La matérialisation de ces accents passe notamment via le Fonds pour l'emploi. S'agissant de sa dotation budgétaire, elle connaît toutefois une baisse considérable, alors que cette dernière avait connu une croissance notable suite aux décisions du Comité de coordination Tripartite de juillet 2020.

Quant aux dépenses de ce Fonds, même si une baisse de leur total ne signifie pas nécessairement moins de moyens alloués, mais par exemple moins d'indemnités à payer (et donc notamment un taux de chômage moindre), il convient toutefois de constater qu'elles sont peu dynamiques à partir de 2023, après leur nette croissance de 2022.

Tableau 18 : Evolution des dépenses du Fonds pour l'emploi
En millions EUR et taux en pourcentage

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Dépenses totales Fonds pour l'emploi	1 041 253	924 331	963 331	984 733	1 009 914	1 055 242
		-11,2%	4,2%	2,2%	2,6%	4,5%
dont 1) Indemnités de chômage	554 694	382 350	392 179	389 908	397 399	415 268
		-31,1%	2,6%	-0,6%	1,9%	4,5%
dont 2) Actions pour combattre le chômage des jeunes	17 549	21 998	22 584	23 216	23 397	23 904
		25,4%	2,7%	2,8%	0,8%	2,2%
dont 3) Actions en faveur de l'emploi	421 697	488 422	516 030	537 973	555 047	581 528
		15,8%	5,7%	4,3%	3,2%	4,8%
dont 4) Section spéciale (Formation)	28 824	31 511	32 488	33 584	34 021	34 492
		9,3%	3,1%	3,4%	1,3%	1,4%
Dotation au Fonds pour l'emploi	179 687	110 000	60 000	40 000	20 000	10 000
		-38,8%	-45,5%	-33,3%	-50,0%	-50,0%

Sources : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2022-2026 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Quant à la dotation financière de l'Etat à l'Agence pour le Développement de l'Emploi (ADEM), via le Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire, elle est relativement stable au cours de la période 2022-2026.

Attirer les talents

Maintenir et même accroître l'attractivité du Luxembourg pour la main-d'œuvre étrangère doit être au cœur de préoccupations afin de venir combler le fossé qui se creuse entre les offres d'emplois et les candidats disponibles.

Maintenir l'attractivité du Luxembourg pour la main-d'œuvre étrangère et pour les « talents », passera également par la fiscalité.

Ainsi, dans le cadre du **régime d'impatriés**, l'annonce de la réduction du seuil actuel de rémunération minimale de 100.000 euros à 75.000 euros est saluée. Une telle mesure avait d'ailleurs été recommandée par la Chambre de Commerce dans son avis sur le projet de budget 2022, où elle appelait à considérer un abaissement de ce seuil vers celui de la carte bleue européenne. L'élargissement du périmètre de calcul de la **prime participative** (introduite par la loi budgétaire pour l'exercice 2021) est également une bonne nouvelle. Ainsi, il est proposé de considérer pour le calcul de la limite de 5% la somme algébrique positive des résultats des membres d'un groupe intégré au sens de l'article 164*bis* de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, au lieu du résultat positif de l'employeur. Cette option permet de donner plus de flexibilité aux groupes de sociétés résidentes au Luxembourg qui emploient leurs salariés au niveau de différentes entités du groupe. La Chambre de Commerce renvoie à sa partie dédiée au défi fiscal pour davantage de détails.

Si ces deux propositions sont des pas dans le bon sens, ils restent timides. La Chambre de Commerce invite donc également à s'interroger sur la facilitation de l'immigration non européenne, le recours aux travailleurs européens en général, et de la Grande Région en particulier, ne semblant plus suffire et des compétences clés étant présentes dans ces pays plus lointains. En ce qui concerne l'immigration non européenne, la Chambre de Commerce recommande instamment la poursuite des discussions visant une mise à jour de la liste, élaborée par l'ADEM, des emplois considérés comme étant en pénurie au Luxembourg. La liste actuelle peut en effet paraître « figée » et trop exclusivement centrée sur le secteur informatique au sens large (certes essentiel pour l'avenir de l'économie luxembourgeoise, mais non suffisant, car les emplois en pénurie excèdent de loin la sphère informatique à l'heure actuelle, et ce de manière croissante)⁵⁶. Une mise à jour régulière de cette liste est essentielle voire même indispensable, car elle permet d'abaisser le seuil de rémunération d'octroi de la carte bleue. Cette dernière est un facteur phare d'attractivité du Luxembourg pour les immigrés extra-européens⁵⁷, la carte bleue leur permettant de bénéficier d'un allègement très significatif du processus administratif. Ainsi et à titre d'exemple, les immigrants en question sont dispensés du test du marché de l'emploi effectué par l'ADEM.

Enfin, afin d'attirer et de conserver les talents sur le sol luxembourgeois, les infrastructures de logement et de mobilité, les structures d'accueil pour les enfants, l'éducation et les possibilités de formation, les infrastructures numériques et la facilité d'accès à l'administration sont autant d'éléments qui pourraient s'avérer décisifs dans les choix personnels. L'attraction des talents ne peut donc pas être évoquée en vase clos.

6 Le défi de la digitalisation

Depuis longtemps annoncée comme nécessaire, la transformation digitale de la société et de l'économie a été propulsée sur le devant de la scène en 2020 par la crise sanitaire, rendant incontournable la mise à disposition d'outils numériques par l'Administration publique, pour les entreprises et les citoyens.

⁵⁶ De 2012 à 2018, les délivrances et renouvellements de cartes bleues européennes ont été multipliées par 5 au Luxembourg. Pour une description plus précise de cette problématique essentielle, voir Michel Beine, décembre 2021, *Main-d'œuvre étrangère qualifiée au Luxembourg : le rôle de la politique d'immigration*, billet invité Fondation IDEA asbl, <https://www.fondation-idea.lu/2021/12/02/main-doeuv-re-etrangere-qualifiee-au-luxembourg-le-role-de-la-politique-dimmigration/>.

⁵⁷ Le seuil d'octroi de la carte bleue est normalement égal au salaire brut moyen annuel prévalant au Luxembourg, augmenté de quelque 50%. Un immigré qualifié en provenance d'un pays tiers pouvant se prévaloir d'une profession en pénurie (reprise dans la liste officielle de l'Adem) se voit cependant appliquer un seuil moins exigeant, excédant de 20% seulement (au lieu de 50%) le salaire brut annuel en question.

La digitalisation, par son caractère transversal, touche tous les domaines d'activités économiques, et de sa réussite dépendra également celle de l'économie luxembourgeoise, comme le reconnaît d'ailleurs le projet de budget pour l'année 2023 : « *[L]’économie du pays et sa compétitivité dépendent aussi de notre capacité à saisir les opportunités liées à un meilleur usage du numérique* ». La transition digitale étant une démarche incrémentale, de nombreux projets annoncés par la programmation financière pluriannuelle 2022-2026 ne sont pas nouveaux et étaient déjà présents dans les documents budgétaires précédents.

La stratégie digitale du Luxembourg repose principalement sur le Ministère de la Digitalisation, chargé de coordonner les initiatives interministérielles en la matière, appuyé en ce sens par le Centre des technologies de l'information et de l'Etat (CTIE). D'autres ministères mettent également en place des initiatives digitales.

Pour le **Ministère de la Digitalisation**, en collaboration avec le CTIE, conformément à la stratégie « Gouvernance électronique 2021-2025 » adoptée en février 2021, « un des axes stratégiques [...] vise à renforcer le eGovernment » afin d'offrir une administration en ligne efficace et disponible pour les citoyens et les entreprises lors de leurs interactions avec l'Administration. Pour se faire, la stratégie prévoit 6 principes-clés pour parvenir à réaliser cette transition numérique de l'Etat dont notamment les notions de « *Digital by default* », « *Once Only* » ou encore de l'interopérabilité des données. Le Ministère de la Digitalisation souhaite développer les services publics numériques en ligne par le biais de projets comme l'e-facturation, la transformation du site et de l'application mobile MyGuichet ou encore la création d'un eWallet pour disposer de documents officiels électroniques comme annoncé par le Premier Ministre lors de son discours sur l'état de la Nation. Une attention particulière sera accordée à l'inclusion numérique via une stratégie dédiée ou encore le développement de la plateforme « zesummen-vereinfachen.lu » pour recueillir les avis des citoyens et entreprises concernant les démarches administratives en ligne.

Le **Ministère d'Etat**, par le biais de son Service des médias et des communications, pilote l'initiative « Digital Luxembourg » lancée en 2014. Cette dernière a pour but de rendre la transformation digitale la plus impactante possible en ciblant cinq piliers prioritaires comprenant : « connectivity » dont le développement d'infrastructures de communication de pointe, la stratégie 5G ou ultra-haut débit, les « skills » pour adapter les différents publics aux effets de la digitalisation, « policy » à savoir l'adaptation du cadre réglementaire pour faciliter l'innovation et la digitalisation, « ecosystem » et enfin « government ». Le **Ministère de l'Economie** contribue pour une grande part aux projets numériques de l'Etat notamment par la mise en application de sa stratégie « Ons Wirtschaft vu Muer » basée sur les données pour faciliter la mise en œuvre d'une économie durable et de confiance, les stratégies adoptées en matière d'industrie manufacturière 4.0, le Luxembourg Digital Innovation Hub ou encore les programmes d'aides aux PME tels que GoDigital ou les Fit4Packages. Il convient également de citer le **Ministère de la Santé** et le déploiement de son agence e-Santé, les enjeux de *smart city* et *smart mobility* pour le **Ministère de la Mobilité et des Travaux publics** ou encore le **Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire** avec des programmes de formation notamment le Fit4Coding, le Basic Digital Skills ou encore le Fit4DigitaleFuture 2.0.

Mais l'importance de cette transformation numérique se traduit-elle dans les budgets alloués ? La Chambre de Commerce constate que les dépenses du Ministère de la Digitalisation, CTIE

compris, connaissent une hausse significative en 2023 par rapport à 2022, ces dernières s'établissant à presque 234 millions d'euros, soit presque 22 millions d'euros de plus que l'année précédente. Ces dépenses anticipées pour l'année 2023 sont 9% plus élevées que celles prévues pour la même année en octobre 2021, dans le cadre du PLPFP 2021-2025.

Tableau 19 : Comparaison des dépenses du Ministère de la Digitalisation et du CTIE entre les projets de budgets déposés en octobre 2021 et 2022

En millions EUR et taux en pourcentage

	2022	2023	2024	2025	2026
Dépenses Ministère de la Digitalisation et CTIE selon budget déposé en octobre 2021	212 015	214 705	216 178	218 399	/
Dépenses Ministère de la Digitalisation et CTIE selon budget déposé en octobre 2022	212 015	233 996	236 893	238 973	241 118
Différence	0	19 291	20 715	20 574	/
	0,0%	9,0%	9,6%	9,4%	/

Sources : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2025 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2022-2026 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Si *a priori* cette croissance significative des moyens alloués à la transition numérique est une nouvelle réjouissante, l'analyse détaillée des dépenses du Ministère de la Digitalisation montre toutefois que cette dernière est principalement imputable à une hausse des dépenses de fonctionnement, notamment les salaires et charges sociales. Alors qu'ils représentaient d'ores et déjà une part non négligeable du budget total du Ministère de la Digitalisation en 2022 avec 52,8 millions d'euros, les salaires et charges sociales augmentent d'un peu plus de 10 millions d'euros en à peine un an, ce qui représente la moitié de la hausse du budget total du Ministère (20 millions d'euros entre 2022 et 2023).

Tableau 20 : Regroupement comptable des dépenses du Ministère de la Digitalisation

Classes de comptes	2021 Compte provisoire	2022 Budget voté	2023 Projet de Budget
Salaires et charges sociales	49.693.436	52.812.661	63.213.151
Achat de biens non durables et de services	1.934.150	5.002.080	5.482.580
Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	87.000	200.000	300.000
Transferts de revenus à l'administration centrale	141.600.000	154.000.000	165.000.000
Total	193.314.586	212.014.741	233.995.731

Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2023.

La hausse est encore plus marquée au niveau du bras technologique du Ministère de la Digitalisation, à savoir le CTIE. Alors que son budget pour 2023 est en hausse de 10%, les dépenses en lien avec la rémunération du personnel connaissent, pour leur part, une croissance de 20%. La dotation financière de l'Etat au profit du CTIE, qui sera à la base des politiques de transformation numérique de l'Etat, ne progresse que de 7% sur la période 2022-2026.

Tableau 21 : Evolution des dépenses du CTIE*En milliers EUR et taux en pourcentage*

	2022	2023	2024	2025	2026
Rémunération du personnel	49 086	59 365	62 089	64 045	66 063
		20,9%	4,6%	3,2%	3,2%
Dotation financière de l'Etat au profit du service CTIE (crédit non limitatif)	154 000	165 000	165 000	165 000	165 000
		7,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Budget total	203 155	224 433	227 159	229 116	231 134
		10,5%	1,2%	0,9%	0,9%

Sources : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2022-2026 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Pour ce qui est des projets d'infrastructures numériques, la Chambre de Commerce se félicite du bon positionnement du Luxembourg en la matière en comparaison internationale, avec notamment une connectivité 4G excellente ainsi que des communications haut-débit qui couvrent une grande partie du pays. Alors que le dernier rapport DESI pointait une certaine faiblesse dans la mise en œuvre de la stratégie 5G au Luxembourg, la Chambre de Commerce note avec enthousiasme les derniers chiffres publiés par Post Telecom en date du 8 novembre indiquant que l'opérateur couvre « 77,7% du territoire et (que) la 5G est accessible à 88% de la population ». Cette annonce est d'autant plus importante qu'à utilisation similaire, le réseau 5G permet de réaliser des économies d'énergie comparativement aux antennes 4G⁵⁸. Ce déploiement conséquent permet aussi au Luxembourg de demeurer à un haut niveau de qualité concernant les infrastructures numériques, essentielles pour attirer de nouvelles entreprises du secteur digital.

Si l'accélération de la transformation numérique de l'Etat est demandée inlassablement par la Chambre de Commerce, c'est également en vue de simplifier et d'optimiser les interactions entre les entreprises et l'Administration, lors des démarches administratives. Selon le plus récent Baromètre de l'Economie réalisé par la Chambre de Commerce au second semestre 2022 et consacré aux élections, à la question « Quelles devront être selon-vous les priorités du Gouvernement ? », 44% des entreprises répondantes ont indiqué « Faciliter, simplifier et accélérer les procédures administratives », situant cette réponse sur la deuxième marche du podium. Si les projets en lien avec le développement du site et de l'application MyGuichet sont encourageants, tout comme la volonté d'associer les usagers de l'Administration en ligne à l'amélioration des démarches via la plateforme, la Chambre de Commerce regrette la lenteur des avancées, en raison du potentiel que revêt une digitalisation accrue selon une de ses récentes études⁵⁹.

⁵⁸ [Etude de l'Arcep : consommation énergétique des réseaux mobiles : étude comparée de l'évolution énergétique d'un déploiement 4G vs 5G](#)

⁵⁹ <https://www.cc.lu/toute-linformation/publications/detail/eco-news-flash-2022/8-les-benefices-economiques-dune-digitalisation-accrue-du-secteur-public>

Car loin d'être une fin en elle, la digitalisation est souhaitée et souhaitable dans le service public en raison de son impact attendu sur son efficacité et sa productivité, ce qui a notamment pour conséquence une meilleure allocation des ressources humaines. A défaut, et le Luxembourg en constitue un exemple, le besoin en personnel ne cesse de croître, amenant à une croissance extensive des ressources humaines dans le secteur public, qui dépasse largement la croissance de la population active totale. Ainsi, l'effectif dans le secteur public est passé de 16,5% de la population active en 1995 à 21,1% en 2020, comptabilisant 99.700 salariés. Selon les dernières prévisions du STATEC, sans un profond changement de paradigme, cette tendance se poursuivra, ce que confirme les extrapolations de cette étude qui tablent sur 130.000 salariés en 2030 dans le secteur public (et une masse salariale de 14,2 milliards d'euros par année). Des besoins immenses donc pour combler les nouveaux besoins, mais également pour remplacer les nombreux départs en retraite. En appliquant le potentiel de digitalisation significatif du secteur non-marchand, et ce par la réorganisation des tâches et le non-remplacement de certaines personnes qui partent en retraite, une situation optimisée permettrait de stabiliser le nombre de salariés du secteur public à environ 100.000 personnes à horizon 2030 (contre 130.000 personnes à politique inchangée). L'impact sur la masse salariale est ensuite immédiat : les gains cumulés résultant de cette optimisation atteindraient 11 milliards d'euros en 2030.

Au niveau des entreprises, qui font face actuellement à des crises en cascade, investir dans la transformation digitale est une question de compétitivité future, et donc de survie. Dès lors, la Chambre de Commerce se réjouit que, dans son discours sur l'état de la Nation, le Premier Ministre annonce son souhait de moderniser « la bonification des impôts pour favoriser les investissements dans la transition digitale, énergétique ou écologique ». Annonce réitérée par la Ministre des Finances lors du dépôt des documents budgétaires à la Chambre des Députés. La Chambre de Commerce estime que cela rejoint sa proposition de super-déduction fiscale⁶⁰ pour les dépenses des entreprises en matière de transition digitale/environnementale/écologique ou de recherche & développement. La Chambre de Commerce renvoie à sa partie dédiée au défi fiscal pour davantage de détails.

Au vu de ce qui précède, la Chambre de Commerce ne peut que partager « *l'importance cruciale et (l)es perpétuelles opportunités générées par la digitalisation* » et salue la volonté de « *positionner le Luxembourg pour permettre au pays, aux entreprises et à chacun de ses citoyens de profiter pleinement de cette dynamique* ». Si le Luxembourg a réalisé de nombreux progrès en la matière, avec notamment des infrastructures de qualité, un Ministère dédié ainsi que la mise en œuvre de nombreuses stratégies en lien avec la transformation numérique, la Chambre de Commerce constate que de nombreux défis restent à relever afin de mener le pays vers son ambition de devenir une « *data-driven economy* ».

⁶⁰ [Proposition de super-déduction fiscale pour les investissements dans la transition digitale, écologique, environnementale ou de R&D](#)

7 Le défi de la diversification et de l'attractivité

Le secteur financier représente à lui seul plus de 25% du PIB luxembourgeois. Si ce dernier contribue indéniablement à l'attractivité économique du Luxembourg, la Chambre de Commerce alerte depuis plusieurs années sur la nécessité de créer de nouvelles niches de croissance à haute valeur ajoutée, complémentaires aux secteurs d'activités historiques déjà en place, afin de créer de nouvelles sources de revenus. Cela s'avère d'autant plus important dans un contexte fiscal international mouvant et incertain, et alors même que la valeur des actifs sous gestion des fonds d'investissement luxembourgeois est en recul de près de 10% cette année. Sachant que la viabilité du modèle social luxembourgeois repose sur une croissance économique soutenue, le modèle économique doit sans cesse se renouveler.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce se réjouit que la digitalisation et la finance durable soient des « *axes prioritaires pour le développement de la place financière* » et donc de cette volonté de diversifier les activités du secteur financier. A noter qu'un rapport récent du cabinet McKinsey⁶¹ situe l'écosystème fintech luxembourgeois au 4^{ème} rang européen. La finance verte doit aussi continuer à se développer afin de faire du pays un hub mondial dans ce domaine.

La Chambre de Commerce questionne néanmoins ce discours volontariste à l'aune des crédits effectivement alloués par le Ministère des Finances au développement de la place financière, qui certes augmentent, mais surtout en raison de frais de fonctionnement en hausse. Elle souhaite également alerter, dans un contexte d'inflation galopante et de compétition internationale entre les différentes places financières, du défi important que représente la spécificité luxembourgeoise de l'indexation automatique des salaires pour la place financière, d'autant que le coût horaire de ce secteur connaît déjà une tendance haussière très forte par rapport aux pays de la Zone euro⁶².

En ce qui concerne les autres secteurs de diversification économique, le tableau relatif à l'évolution des moyens alloués à ces derniers montre une croissance totale des dépenses de 12% pour les dépenses sélectionnées⁶³.

⁶¹ [Rapport McKinsey sur les fintechs en Europe](#)

⁶² Chambre de Commerce, [Eco News Flash 2022/9 : Le coût du travail, \(dés\)avantage compétitif](#)

⁶³ Afin de ne pas alourdir le tableau, l'ensemble des dépenses pour chaque secteur ne sont pas reprises.

Tableau 22 : Evolution des dépenses en lien avec les différents secteurs de diversification économique

En millions EUR et taux en pourcentage

	2022	2023	2024	2025	2026	Croissance entre 2022 et 2026
Spatial	17,4	29,9	33,2	35,0	32,8	88,5%
Santé	11,2	12,8	13,0	13,7	14,6	30,2%
Logistique	13,9	19,6	26,5	34,2	42,4	205,3%
Tourisme	14,8	16,0	16,2	16,9	17,3	17,4%
Economie circulaire	3,7	3,8	3,7	3,7	3,7	1,4%
Plan sectoriel « Zones d'activités économiques »	0,1	0,2	0,2	0,1	0,0	-71,4%
Développement et diversification économiques	94,0	143,0	112,0	75,8	63,5	-32,5%
Total	155,1	225,1	204,7	179,3	174,3	12,4%

Sources : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2022-2026 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

L'évolution totale est surtout soutenue par le secteur de la **logistique**, et en particulier par le projet visant l'aménagement d'un atelier et magasin au centre logistique d'infrastructure ferroviaire de Bettembourg, dont les dépenses passent de 600.000 euros en 2022 à 18,3 millions d'euros en 2026.

En ce qui concerne le secteur de l'**industrie spatiale**, le Luxembourg souhaite en faire une activité à haute valeur ajoutée de son économie depuis plusieurs années, le Grand-Duché comptant notamment parmi les premiers Etats au monde, après les Etats-Unis, à avoir légiféré sur le droit à l'exploitation des ressources spatiales. Le projet de budget 2023 prévoit ainsi en la matière de « *poursuivre la mise en place en 2023 du Plan d'action national en matière de sciences et de technologies spatiales* ». Dans ce cadre, ce secteur à haut potentiel fera l'objet d'une hausse significative des dépenses jusqu'en 2026. A noter à ce titre le lancement en 2023 d'un satellite d'observation et la volonté d'initier des projets concernant la connaissance de la situation spatiale.

Concernant la **santé**, autre secteur potentiellement porteur de croissance économique pour le Luxembourg, notamment via le développement de la eSanté, la Chambre de Commerce remarque que les dépenses sont en nette hausse, de l'ordre de 30%. Elle regrette néanmoins que la partie consacrée au financement des activités visant à accompagner la digitalisation du système de santé stagne sur la période 2022-2026. Depuis de longue date, la Chambre de Commerce soutient la création d'une « Medical Valley » au Luxembourg afin de développer de nouvelles activités économiques. Si la création d'un campus dédié aux technologies de la santé au sein de l'Université du Luxembourg, tout comme l'agence eSanté, semble aller dans le bon sens, il reste encore beaucoup de chemin à parcourir avant de faire du pays un véritable hub de la santé numérique dans le monde. Pourtant le Grand-Duché dispose de la taille critique et de nombreux atouts pour le devenir.

Quant aux dépenses consacrées à l'**économie circulaire**, elles sont en quasi-stagnation sur la période, avec une hausse de seulement 1,36%. La Chambre de Commerce regrette ce

faible investissement, alors même que l'économie circulaire peut-être une des solutions à la fois au problème de décarbonation de l'économie, mais aussi de la pénurie de matières premières à laquelle font face beaucoup d'entreprises actuellement.

Enfin, les activités liées explicitement à la diversification et au développement économiques voient leurs dépenses se réduire nettement à partir de 2023, tandis que l'enveloppe budgétaire du Ministère de l'Economie allouée à « (l')application de la législation en matière d'aides aux entreprises industrielles et de prestation de services ayant une influence motrice sur le développement et la diversification économiques » diminue de près de 50%, passant de 67 millions d'euros en 2022 à 35 millions d'euros en 2026.

En raison des tensions géopolitiques actuelles et de la récente cyberattaque dont a été victime une des principales entreprises énergétiques du Luxembourg, il est essentiel d'investir dans le domaine de la cybersécurité. D'autant plus que le Luxembourg est porteur de développement économique grâce à un écosystème riche de 370 acteurs dont plus de 25% sont des start-ups. Ainsi, est à saluer l'enveloppe budgétaire en vue de l'acquisition d'équipements dans le domaine de la cybersécurité prévue dans le projet de budget, avec une dotation passant de 750.000 euros en 2023 à 3,2 millions d'euros en 2026, concrétisant le souhait émis lors du discours sur l'état de la Nation de voir « *les administrations et les autorités en charge de la cybersécurité (recevoir) des moyens nettement plus importants* ». L'annonce, lors du discours sur l'état de la Nation, de l'installation à Luxembourg du Fonds d'innovation de l'OTAN, doté d'un milliard d'euros afin d'investir « *dans des startups qui développent des technologies dans les domaines du cyberspace, de l'espace, de l'intelligence artificielle et de l'innovation* », ne peut être que réjouissant.

Ces nouvelles niches de croissance à haute valeur ajoutée reposent souvent sur un écosystème d'entreprises comprenant des startups, PME et jeunes entreprises. La Chambre de Commerce rappelle donc la nécessité de faciliter l'accès au financement à ces entreprises.

Enfin, la diversification économique va de pair avec des investissements conséquents en matière de recherche et développement. La Chambre de Commerce salue à ce titre la hausse prévue dans le projet de budget 2023 des crédits alloués à la recherche et l'innovation de la part du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, avec une hausse de 3 millions d'euros entre 2022 et 2023. Elle se réjouit que « *(sur) la période de 2022 à 2025, l'Etat entend investir plus de 200 millions d'euros supplémentaires dans les institutions publiques d'enseignement supérieur et de recherche par rapport à la période quadriennale précédente* », les crédits budgétaires à hauteur de 408 millions d'euros en 2023 devant permettre « *d'encourager le développement stratégique des institutions de l'enseignement supérieur et de la recherche* ».

La Chambre de Commerce regrette en revanche que les moyens alloués au Fonds spécial pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation (RDI) dans le secteur privé augmente uniquement de 8% entre 2022 et 2026, passant de 120 millions d'euros à 130 millions d'euros. Et ce, alors même que la recherche privée est encore trop peu développée au Luxembourg. De manière générale, si la hausse des investissements dans la recherche est encourageante, cette dernière reste un parent pauvre du Luxembourg. En effet, les dernières données disponibles de la Banque mondiale révèlent des dépenses en recherche et développement de l'ordre de 1,13% du PIB pour le Luxembourg, bien en-deçà des

recommandations de la Commission européenne. Or, la réussite de la diversification économique et l'attractivité du Luxembourg pour des entreprises innovantes passera par un écosystème de recherche et développement florissant.

8 Le défi fiscal

Dans un contexte général pour le moins tumultueux et incertain, le Gouvernement a avancé dans le cadre du projet de budget 2023 un ensemble de dispositions fiscales, tout en précisant qu'il n'existe actuellement pas de marge de manœuvre budgétaire suffisante pour une réforme globale et gagnante pour l'ensemble de l'économie.

Ainsi, le régime fiscal dit de la « *prime participative* » se trouve modifié afin d'adapter son champ d'application dans le contexte des groupes de sociétés. La Chambre de Commerce salue cette adaptation positive en ce qu'elle permettra à certaines sociétés d'un même groupe de pouvoir faire bénéficier à leurs salariés du régime fiscal de la prime participative, même si une (ou plusieurs) des sociétés de ce même groupe est en perte ou ne réalise pas de bénéfice. Toutefois, la notion de groupe de sociétés est limitée à celles qui ont opté pour le régime de l'intégration fiscale, ce qui réduit en pratique fortement le champ d'application de la mesure. La Chambre de Commerce estime que la mesure introduite aurait dû être applicable à toutes les sociétés d'un même groupe, pour autant qu'elles soient situées au Luxembourg, et ce même si ces sociétés ne font pas l'objet d'une intégration fiscale. Ainsi, les sociétés concernées devraient pouvoir être libres de déterminer le périmètre exact du groupe de sociétés à cet effet, sous réserve de respecter un certain nombre de formalités déclaratives une fois le périmètre du groupe ainsi constitué. Un tel élargissement n'aurait d'ailleurs pas d'impact sur le budget de l'Etat puisqu'elle vise seulement à élargir le nombre des salariés éligibles, sans modifier le montant total servant de référence pour le calcul du seuil de 5%. Cela étant dit, la Chambre de Commerce souhaiterait que les modifications apportées au régime de la prime participative soient plus ambitieuses afin de mieux tenir compte des besoins des entreprises en la matière et leur permettre de mieux fidéliser leurs employés. Ainsi, il pourrait, aux yeux de la Chambre de Commerce, notamment être envisagé d'adapter les éléments suivants :

- Accroître l'éligibilité des sociétés en perte en permettant le calcul du seuil de 5% sur la moyenne des 3 dernières années ;
- augmenter les plafonds de 5% et 25% (soit en augmentant les pourcentages applicables soit en élargissant la base de calcul).

La Chambre de Commerce se félicite aussi de l'adaptation du seuil de revenus du travailleur impatrié. Le seuil minimal en question serait abaissé de 100.000 à 75.000 euros par an, ce qui permettra d'élargir la portée du régime impatrié et, de la sorte, de faciliter l'accueil au Luxembourg de talents de plus en plus précieux dans un contexte général de pénurie de la main-d'œuvre. Une telle adaptation du régime d'impatrié le rend aussi plus adapté aux profils recherchés par certaines entreprises et notamment par les PME. Compte tenu de la pénurie de talents qui existe actuellement et de la concurrence accrue entre les pays pour les attirer, la Chambre de Commerce juge ces avancées comme timides et estime qu'il serait opportun d'introduire concomitamment d'autres mesures fiscales en matière d'attraction de talents afin d'étoffer davantage le cadre fiscal existant et ainsi d'attirer et retenir les talents au Luxembourg.

La Chambre de Commerce salue également l'adaptation aux présentes circonstances du crédit d'impôt « salaire social minimum » et le rehaussement de 1.500 à 2.505 euros du Crédit d'Impôt Monoparental – avec également une hausse du seuil de revenus associé. Ces mesures destinées aux ménages les plus exposés à un risque de pauvreté élevé sont en ligne avec la philosophie générale de la Chambre de Commerce, consistant à davantage cibler les dispositions sociales vers les personnes économiquement fragiles.

Les adaptations, certes assez ponctuelles, de certains taux de TVA (pour les panneaux solaires, la réparation d'appareils ménagers et les bicyclettes notamment) permettront par ailleurs de soutenir la transition énergétique et l'économie circulaire.

Aussi, l'extension du délai de dépôt des déclarations d'impôt (au 31 décembre 2022 pour l'IRC, l'ICC et pour l'impôt sur le revenu des ménages, au 31 décembre 2023 pour l'impôt sur la fortune) constitue un progrès bienvenu – même s'il peut être qualifié de modeste – vers l'indispensable sécurité juridique et simplification administrative. La Chambre de Commerce est heureuse de constater que le Gouvernement a adopté cette mesure contenue dans les dix mesures ponctuelles visant à moderniser le régime fiscal proposée par la Chambre de Commerce. En effet, ce report permettra désormais d'éviter les distorsions et difficultés pratiques liées aux délais légaux qui sont différents, d'une part, pour le dépôt des comptes annuels et, d'autre part, pour le dépôt des déclarations fiscales. En outre, un tel report dans le temps est d'autant plus utile compte tenu de la complexité accrue des règles fiscales pour les contribuables ayant des activités transfrontalières et du nombre de plus en plus important d'obligations déclaratives qui en découlent pour ces derniers (en vertu, par exemple, des règles de l'ATAD 1, ATAD 2, DAC 6). Toutefois, se pose la question quant à la date à partir de laquelle l'Administration des contributions directes envisagera d'infliger une astreinte en cas de dépôt tardif des déclarations fiscales. Si la pratique administrative devait évoluer sur cet aspect, la publication d'une circulaire s'avèrerait de circonstance pour apporter, de manière cohérente, toute la sécurité juridique requise à ce sujet.

Enfin, la Chambre de Commerce salue la modification faite à la règle d'imposition des entités hybrides inversées telle que prévue à l'article 168*quater* LIR en ce sens qu'elle apporte une clarification de cette règle en cas de détention par un investisseur exonéré attendue par les différents acteurs de la place. Ce changement est reçu positivement car il permet de clarifier un aspect important des règles de l'ATAD 2 et vise ainsi à accroître la sécurité juridique des contribuables en la matière. Néanmoins, la Chambre de Commerce constate que de nombreuses interrogations subsistent encore concernant les modalités d'application de ces règles, y compris pour des situations impliquant des entités hybrides inversées. Or, cette complexité est source d'insécurité juridique pour les contribuables et est en outre susceptible de donner lieu à des situations de double imposition économique. Un certain nombre d'adaptations ou clarifications supplémentaires devraient donc être apportées par le biais de la modification des articles 168*ter* et 168*quater* LIR et notamment sur les points suivants :

- Conditions d'application de la notion d'action de concert ;
- clarification supplémentaire des règles sur les entités hybrides inversées ;
- clarification de la notion de double inclusion.

D'autres mesures fiscales sont cependant nettement moins en ligne avec les préoccupations d'efficacité économique et sociale de la Chambre de Commerce. Il s'agit tout d'abord de la

limitation⁶⁴ à deux immeubles (ou parties d'immeubles), pour les biens acquis ou constitués après le 31 décembre 2022, du taux temporaire de 4%⁶⁵ du dispositif fiscal de l'amortissement accéléré (ce dernier s'appliquant aux biens immobiliers affectés au logement locatif). Cette mesure est censée « atténuer la demande sur le marché immobilier », ce qui est fondamentalement erroné sur le plan économique. La demande immobilière élevée au Luxembourg est le fruit de facteurs structurels tels qu'une augmentation tendancielle élevée de la population du Grand-Duché. Elle ne sera en aucun cas freinée par une mesure telle que la limitation de l'amortissement accéléré qui va au contraire, à rebours des objectifs visés, contribuer à restreindre l'offre de logements. Toutes autres choses égales par ailleurs, cette disposition est donc de nature à accentuer un déséquilibre croissant sur le marché du logement, avec à la clef une nouvelle pression à la hausse s'exerçant sur les loyers.

La Chambre de Commerce demande donc au Gouvernement de reconsidérer l'introduction de cette mesure, dont l'impact va venir s'ajouter au projet de loi de réforme du bail à loyer qui, en réduisant le taux de rendement affiché de 5 à 3,5 voire même 3%⁶⁶, envoie un signal négatif à des bailleurs présents ou futurs déjà déstabilisés dans un contexte général empreint d'incertitude pour l'investissement immobilier. La résultante d'une défaillance de l'offre ne serait nullement « sociale », avec la conjonction de pénurie de logements et de loyers prohibitifs, ce qui ne manquerait pas d'altérer fortement l'attrait du Luxembourg pour la main-d'œuvre étrangère.

D'une manière générale, la Chambre de Commerce estime que le Gouvernement devrait effectuer une revue holistique des avantages fiscaux existants en matière de logement afin qu'ils puissent être adaptés, le cas échéant, afin de mener à bien une politique fiscale durable sur le long terme en matière de logement. Toute modification des mesures existantes devrait néanmoins être remplacée/complétée par des mesures incitatives plus ciblées en matière de logements ou par des mesures fiscales permettant de renforcer l'attraction de la main-d'œuvre vers le Luxembourg (notamment pour les salariés à plus faibles revenus).

Au-delà, et même si elle comprend qu'il est difficile de dégager un consensus sur une réforme fiscale cohérente durant une période empreinte d'une grande incertitude, où il s'agit avant tout de « parer au plus pressé », la Chambre de Commerce regrette qu'une « feuille de route » fiscale ne soit pas élaborée puis annoncée sur des éléments précis essentiels pour l'attractivité du Luxembourg. La compétition fiscale internationale n'a pas été suspendue par les événements en Ukraine ou par la crise énergétique. Par ailleurs, même si la situation n'est pas des plus claires en ce qui concerne la réforme du système fiscal international, permettant notamment l'application d'un taux d'imposition minimal de 15% aux entreprises multinationales, ce projet demeure jusqu'à nouvel ordre d'actualité et le Luxembourg se doit d'y faire face de manière proactive, en veillant d'ores et déjà à assurer une compétitivité fiscale minimale par rapport à ses nombreux concurrents potentiels, en Europe et ailleurs.

⁶⁴ Qui sera effectuée par règlement grand-ducal.

⁶⁵ Ce taux d'amortissement temporaire de 4% s'appliquerait à deux immeubles ou parties d'immeubles bâtis affectés au logement locatif lorsque l'achèvement desdits immeubles ou parties d'immeubles remonte au 1^{er} janvier de l'année d'imposition à moins de 5 ans.

⁶⁶ Au-delà des révisions de coefficients de valorisation souvent ésotériques et en conséquence mal appréhendés par de nombreux investisseurs ou experts.

La Chambre de Commerce recommande dès lors un « paquet fiscal » comportant les deux piliers suivants, qui se prêtent à une mise en œuvre différenciée dans le temps :

- La mise en œuvre rapide de mesures ponctuelles⁶⁷ visant à moderniser le système fiscal, sans impact budgétaire ou avec un impact budgétaire très limité. Ces dispositions ont été décrites en long et en large par la Chambre de Commerce dans son avis budgétaire de l'an dernier et elle renvoie donc à ce dernier pour davantage de détails.
- Un plan comportant la mise en place de mesures transversales d'envergure, certes plus coûteuses sur le plan budgétaire et de ce fait davantage destinées à être annoncées sous la forme d'une feuille de route pluriannuelle. Le tout en tenant compte, à rebours d'une estimation budgétaire statique, des importantes retombées favorables potentielles de telles mesures pour l'économie luxembourgeoise. Ces mesures transversales devraient demeurer dans les limites des discussions fiscales internationales.

La Chambre de Commerce recommande de viser en priorité l'annonce des mesures transversales suivantes

Convergence du taux global d'affiche à l'impôt des sociétés vers la médiane de l'Union européenne

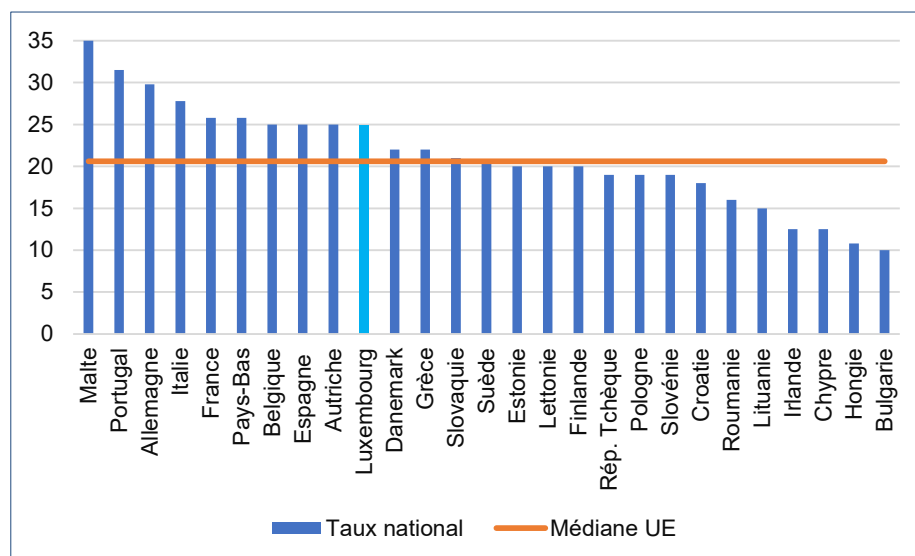
Il convient d'éliminer graduellement, mais de manière prévisible, sur une période prédéterminée, le handicap du Grand-Duché en termes de taux nominal global standard d'imposition des sociétés, qui est actuellement de l'ordre de 4 points par rapport aux autres pays de l'Union européenne. En 2022, le taux global standard d'imposition des sociétés est au Luxembourg de 24,94%, en considérant l'IRC standard de 17%, le prélèvement Fonds pour l'emploi de 7% de l'IRC et l'impôt commercial communal de 6,75% applicable sur le territoire de la ville de Luxembourg.

Le taux médian de l'Union européenne de 21% constituerait pour le Luxembourg un objectif approprié. Il vise simplement, par définition, à figurer au milieu du peloton européen. En affichant un tel objectif, le Luxembourg pourrait à la fois renforcer significativement sa compétitivité et afficher une position se démarquant radicalement de toute idée de concurrence fiscale exacerbée.

⁶⁷ Pour rappel : **Axe 1 : Temporalité de la charge fiscale** (Mesure 1 : report en arrière de pertes ; Mesure 2 : report de l'IF sur l'IRC en cas de pertes sans réserve antérieure ; Mesure 3 : compensation automatique tout impôt confondu au sein d'un dossier fiscal digital unique) ; **Axe 2 : Renforcement des droits du contribuable** (Mesure 4 : indication des pertes dans le bulletin d'imposition et droit de recours ; Mesure 5 : suspensivité – éventuellement partielle – du paiement de la dette d'impôt en cas de contestation (i) du montant réclamé et (ii) de l'appel en garantie ; Mesure 6 : raccourcissement des délais de prescription ; Mesure 7 : réciprocité des procédures entre l'Administration et les contribuables) ; **Axe 3 : Cohérence juridique** (Mesure 8 : application uniforme des circulaires administratives ; Mesure 9 : recul du délai de dépôt des déclarations fiscales de l'impôt sur le revenu (IRC) par rapport au délai d'approbation des comptes [Il convient de noter que le projet de budget répond favorablement à cette mesure demandée par la Chambre de Commerce] ; Mesure 10 : alignement de la durée de « recapture » sur la durée de la disponibilité des pertes reportées).

Graphique 7 : Taux nominaux globaux et standards d'imposition des sociétés dans l'UE en 2022

Taux en pourcentage



Source : Eurostat, Taxation trends in the European Union 2022 ; Calcul de la médiane par la Chambre de Commerce.

Introduction d'une super-déduction

Il doit être envisagé d'introduire progressivement un mécanisme de super-déduction pour supporter fiscalement les entreprises établies au Luxembourg, qui investissent dans des domaines clés tels que notamment l'innovation et la recherche et développement, la transformation énergétique et environnementale et la transformation digitale et technologique.

Une telle mesure viserait à accélérer la transition digitale et environnementale, à stimuler la recherche et l'innovation et à renforcer la compétitivité et l'attractivité du pays. Elle devrait par ailleurs contribuer à diversifier davantage l'économie luxembourgeoise. Cette mesure s'appliquerait, sur option, à tout contribuable réalisant un bénéfice commercial, agricole et forestier ou provenant de l'exercice d'une profession libérale et remplissant certaines conditions.

Les entreprises pourraient ainsi déduire, en plus de la déduction normale de la dépense éligible en question, un montant supplémentaire de dépenses fiscalement déductibles variant en fonction de leur taille, avec un taux de déduction additionnel plus important pour les start-ups et les petites et très petites entreprises. Afin de lisser le montant de l'avantage fiscal dans le temps et de l'adapter à la capacité contributive des contribuables, le montant global maximum déductible annuellement au titre de la super-déduction serait limité à un certain pourcentage des revenus imposables de l'entreprise, le tout en prévoyant une possibilité de report dans le temps de la super-déduction non-utilisée.

Refonte de la taxe d'abonnement et de l'impôt sur la fortune

Le Luxembourg devrait au plus vite et selon un calendrier annoncé à l'avance atténuer – sinon supprimer – ces « onéreuses singularités » que constituent l'impôt sur la fortune et la taxe d'abonnement. La taxe d'abonnement pénalise le Luxembourg et en particulier son industrie des fonds par rapport à des concurrents dynamiques tels que l'Irlande. Par ailleurs, l'impôt sur la fortune constitue pour les entreprises, qui sont depuis 2006 les seules à le supporter au Luxembourg, un handicap de taille pour le Luxembourg qui fait bande à part de ce point de vue. Le biais associé est d'ailleurs renforcé par le fait que ce prélèvement n'est pas imputable sur l'impôt des sociétés payé dans divers autres pays (les Etats-Unis à titre d'exemple). Il renforce en outre la véritable discrimination existant au Luxembourg entre le financement par fonds propres (pénalisé) et par recours à l'endettement (favorisé), puisque les dettes sont retranchées de l'assiette imposable au contraire du capital.