

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE SUR LE PROJET DE BUDGET DE L'ÉTAT 2024

À la recherche des marges de manœuvre perdues

Projet de loi n°8383 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024 et modifiant :

1. la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques;
2. la loi modifiée du 16 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes;
3. la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999;
4. la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement (6602VAN)

Projet de loi n°8384 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027 (6603VAN)

Avril 2024

En Bref

- Le budget 2024 a été bâti selon une hypothèse de croissance du PIB de 2% pour 2024, suivie d'une accélération en 2025 et 2026. **La Chambre de Commerce alerte sur le fait qu'il s'agit là d'une prévision de croissance relativement optimiste.**
- En 2024, les dépenses de l'Administration centrale devraient progresser de 7,6%, quand la progression des recettes est estimée à 7,1%. En conséquence de quoi le solde de l'Administration centrale plonge à -1,9 milliard d'euros. **La Chambre de Commerce estime que la progression rapide des dépenses est essentiellement liée à un manque de maîtrise des dépenses courantes, en particulier des dépenses de personnel.**
- Les conséquences du vieillissement de la population sont déjà lisibles dans la projection du solde budgétaire des Administrations de Sécurité sociale. **Plus que jamais, la Chambre de Commerce estime qu'une réforme du système de pensions, mais aussi une modernisation de l'Assurance maladie, sont nécessaires et urgentes pour garantir la pérennité du modèle social luxembourgeois.**
- A l'issue de l'exercice budgétaire 2024, la dette publique devrait s'élever à 22,249 milliards d'euros, soit 26,50% du PIB. Le seuil des 30% du PIB pourrait être dépassé en 2027 dans le cas d'une croissance moins soutenue qu'envisagée (-0,5 point de % chaque année). **A terme, la dégradation de la dette publique au-delà du plafond des 30% du PIB pourrait remettre en cause la confiance que portent les investisseurs.**
- A la lecture de la programmation financière pluriannuelle, **la Chambre de Commerce note avec satisfaction que le Gouvernement affiche sa volonté de corriger la trajectoire budgétaire du pays pour inverser l'effet-ciseaux dès 2025 et maîtriser l'endettement.**
- La restauration de la compétitivité du pays, laquelle décline dangereusement depuis plusieurs années, doit être le chantier prioritaire du nouveau Gouvernement. Une croissance plus soutenue suite à une compétitivité accrue concourra par ailleurs à rétablir de nouvelles marges de manœuvre futures par la genèse de nouvelles bases imposables. **La Chambre de Commerce observe que ce Budget contient sur ce sujet un certain nombre de signaux positifs, en matière de fiscalité notamment.**
- **Elle rappelle que cet effort budgétaire passera nécessairement par une meilleure maîtrise des dépenses courantes, et donc par la promotion d'une administration plus digitale et plus efficiente.**
- Il est plus urgent que jamais de retrouver des marges de manœuvre budgétaires, car la double transition environnementale et digitale nécessite des investissements massifs qu'il faut financer. **Il s'agit là d'un enjeu économique majeur, qui conditionne la compétitivité du Luxembourg sur le long terme.**

Table des matières

Résumé exécutif	7
L'économie mondiale au ralenti, l'économie luxembourgeoise en récession	7
Un budget de transition dans une relative incertitude	8
Une ambition : inverser structurellement l'effet-ciseaux.....	8
Un risque : une dette qui grimpe et qui érode la confiance	9
La perte de compétitivité et d'attractivité du pays	9
Les défis liés au logement et à l'aménagement du territoire.....	11
La pérennité du modèle économique luxembourgeois	11
La pérennité du modèle social luxembourgeois	12
La relance économique.....	12
La modernisation de l'Etat pour mieux servir les administrés	13
Le soutien à l'entrepreneuriat	14
La réussite de la transition digitale	14
La réussite de la transition environnementale	15
Liste des tableaux.....	17
Liste des graphiques	18
1. Le budget 2023-2027.....	19
1.1. Un climat international, européen et national incertain	20
Des performances de l'économie mondiale en demi-teinte	20
Le Luxembourg en récession	21
1.2. Un calendrier : un budget de transition dans une relative incertitude	23
Le calendrier politique	23
L'hypothèse de base	23
Les trois scénarii budgétaires alternatifs	24
1.3. Une ambition : inverser l'effet ciseaux	25
Les finances de l'Administration centrale.....	25
Les dépenses.....	25
Dépenses militaires : vers 1 milliard d'euros	27
Les recettes.....	28
Le solde.....	30
Les finances consolidées des Administrations publiques.....	33
Dépenses et recettes	33

Solde nominal	34
Solde structurel	36
1.4. Un constat : une dette qui grimpe	37
2....répond-il aux inquiétudes des entreprises ?	40
.....	
2.1. La perte de compétitivité et d'attractivité du pays	41
Formation et attraction des talents	41
Compétitivité fiscale.....	45
Compétitivité-coût.....	47
Coût de la main-d'œuvre	47
Coût de l'énergie.....	49
2.2. Les défis liés au logement et à l'aménagement du territoire.....	51
Le défi du logement.....	51
Le défi de la mobilité.....	55
Le défi de l'aménagement du territoire et de la coopération transfrontalière.....	58
2.3. La pérennité du modèle économique luxembourgeois	59
Le renforcement de la Place financière	59
La préservation du tissu industriel.....	60
La diversification économique.....	61
2.4. La pérennité du modèle social luxembourgeois	63
Assurance pensions	64
Assurance dépendance.....	66
Assurance maladie	66
3....répond-il aux attentes des entreprises ?	68
.....	
3.1. La relance économique.....	69
A travers le soutien de la demande.....	69
A travers l'investissement public	71
3.2. La modernisation de l'Etat	76
A travers la digitalisation.....	77
A travers la simplification administrative	78
3.3. Le soutien à l'entrepreneuriat	80
3.4. La réussite de la transition digitale	83
3.5. La réussite de la transition environnementale.....	86

À la recherche des marges de manœuvre perdues

Résumé exécutif

L'économie mondiale au ralenti, l'économie luxembourgeoise en récession

C'est dans un contexte toujours plein d'incertitudes que les députés doivent examiner ce budget 2024. A l'échelle mondiale, l'économie démontre une certaine résilience face aux polycrises, portée notamment par la croissance aux États-Unis et dans des pays émergents. C'est principalement la consommation qui soutient l'activité économique, et particulièrement au Luxembourg, pays le plus ouvert au monde, où la consommation des ménages et la balance commerciale contribuent à la même proportion du PIB. Car l'offre est toujours impactée par les tensions sur les chaînes d'approvisionnement et les pénuries de main-d'œuvre. L'inflation baisse toutefois plus vite qu'attendu.

Pendant, **la situation reste volatile avec des risques de turbulences dus aux taux d'intérêt élevés, au retrait des aides financières, à l'endettement public croissant, et à une productivité stagnante.** Les politiques protectionnistes engagées aux États-Unis notamment, et des difficultés dans le secteur immobilier chinois pourraient ralentir la croissance. Les tensions géopolitiques, particulièrement en Ukraine et au Moyen-Orient, menacent toujours la stabilité des prix et la livraison des marchandises, exacerbant les risques inflationnistes.

La croissance mondiale n'est toutefois pas uniformément répartie. La Zone euro, en particulier l'Allemagne, connaît un ralentissement significatif avec des taux de croissance très bas. L'économie européenne est toujours pénalisée par une confiance des consommateurs en berne, des prix de l'énergie élevés et un niveau d'investissement trop faible en raison de l'augmentation des taux d'intérêt.

Dans ce contexte, **le Luxembourg subit de plein fouet la panne croissance européenne.** L'année 2023 a été caractérisée par une contraction de son PIB de 1% et une confiance des entreprises à un niveau historiquement bas, encore inférieure à celle observée pendant la pandémie. **La construction est particulièrement touchée,** avec une augmentation importante du nombre de faillites et une chute des transactions immobilières qui se traduit par une baisse de la valeur ajoutée brute de près de 6% sur un an au 1^{er} semestre 2023. Le secteur financier, maillon de l'économie luxembourgeoise est également impacté puisque sa valeur ajoutée brute a baissé de 8,8% en un an. Les mesures étatiques et la hausse des taux d'intérêt ont temporairement contenu l'inflation, mais la fin prévue de ces mesures en 2025 pourrait entraîner une augmentation des prix de l'énergie. Le STATEC anticipe une inflation de 2,2% en 2024 et de 3,3% en 2025.

L'emploi au Luxembourg ralentit également, avec une baisse notable des créations d'entreprises (-20% en 2023) et un ralentissement de la croissance de l'emploi salarié. Le secteur de la construction est encore une fois le plus impacté. Le nombre de demandeurs d'emploi est en hausse de 16,1% en février 2024, touchant particulièrement les jeunes et les diplômés de l'enseignement supérieur, signe d'un ralentissement dans le secteur des services et d'un

décalage entre les compétences disponibles et les besoins de l'économie, affectée par la récession de 2023. Le nombre de postes vacants a également diminué, indiquant un ralentissement économique sans signe d'amélioration prochaine.

Un budget de transition dans une relative incertitude

Après les élections législatives du 8 octobre 2023, le Luxembourg a formé une nouvelle coalition gouvernementale, le nouvel accord de coalition pour 2023-2028 ayant été signé le 16 novembre 2023. Le budget 2024 est décrit comme un « **budget de transition** », reflétant une forme de continuité car largement préparé par le gouvernement sortant, tout en introduisant les priorités du nouveau gouvernement.

Le STATEC, plus optimiste que la Commission européenne ou que le FMI, prévoit une croissance du PIB de 2% pour 2024, plus faible que les performances passées du Luxembourg, suivie d'une reprise à 3% en 2025, et se stabilisant à 2,8% pour 2026 et 2027. Pour 2024, ces prévisions montrent un ralentissement par rapport aux attentes précédentes, mais une croissance plus dynamique est anticipée en 2025 et 2026.

Trois scénarii budgétaires alternatifs ont été proposés dans le contexte d'incertitude économique. Les deux premiers examinent les impacts d'une croissance inférieure ou supérieure de 0,5 point de %. Le troisième est construit sur l'hypothèse d'une baisse des taux d'intérêt plus rapide qu'attendu, laquelle favoriserait une croissance économique plus forte en 2024. Ces scénarios sont cruciaux pour comprendre les possibles évolutions économiques et leurs implications pour les finances publiques.

Une ambition : inverser structurellement l'effet-ciseaux

La documentation budgétaire traduit l'ambition du Gouvernement de contrer l'effet-ciseaux, une situation où les dépenses augmentent plus vite que les recettes, menaçant la viabilité financière du pays sur le long terme. En 2024, les dépenses de l'Administration centrale devraient augmenter de 7,6%, atteignant 29,36 milliards d'euros, et même monter à 33 milliards d'euros d'ici 2027. Les dépenses rigides, en particulier les salaires, qui franchiront les 7 milliards d'euros en 2024, évoluent de façon préoccupante. **Pour la Chambre de Commerce, la restauration de la situation financière de l'Etat ne pourra passer que par une meilleure maîtrise de ces dépenses, notamment des dépenses de personnel, à travers notamment la digitalisation et une optimisation de l'efficacité administrative.**

Les recettes augmenteront de 7,1% en 2024 pour atteindre 27,45 milliards d'euros, soutenues en partie par les indexations qui ont gonflé les impôts sur les salaires. Toutefois, le budget prévoit également un accroissement des recettes provenant de l'impôt sur les sociétés et de la TVA. **La Chambre de Commerce invite le Gouvernement à porter une attention particulière aux recettes non durables liées aux ventes de carburants et de tabac, qui sont susceptibles de diminuer à mesure que le pays avance vers l'électrification des véhicules.** Celles-ci représenteront en 2024, 7,39% du total des recettes de l'Administration centrale.

Le solde de l'Administration centrale en 2024 est projeté à -1,9 milliard d'euros, reflétant une augmentation plus rapide des dépenses par rapport aux recettes. Néanmoins, une amélioration progressive du solde est attendue, avec un déficit réduit à -1,29 milliard d'euros en

2027. Cette amélioration repose sur l'hypothèse d'une extinction progressive des mesures anti-inflationnistes, qui pèsent actuellement lourdement sur les finances. Elle suppose aussi que le Gouvernement concrétise sa volonté de mieux maîtriser les dépenses de personnel.

Les Administrations publiques dans leur ensemble montrent une dynamique similaire, avec des dépenses qui augmentent plus vite que les recettes, conduisant à une détérioration du solde nominal à -987 millions d'euros en 2024. Toutefois, une légère amélioration est prévue pour les années suivantes.

Bien que le solde structurel soit conforme à l'Objectif à Moyen Terme (OMT) de 0,0% du PIB en 2024, une détérioration est attendue les années suivantes, ce qui est préoccupant. Cependant, une réforme de la gouvernance économique de l'UE est engagée. Selon cette réforme, l'OMT serait supprimé sur le plan européen au profit d'un nouvel indicateur unique axé sur la soutenabilité de la dette publique. Lors de son discours sur le Projet de budget 2024, le Ministre des Finances a exprimé son intention de maintenir le concept d'objectif à moyen terme au niveau national, ce que la Chambre de Commerce salue. Elle est d'ailleurs prête à apporter sa contribution aux travaux d'élaboration de ce nouveau cadre national. **Elle rappelle que la soutenabilité des finances publiques constitue un enjeu majeur pour le Luxembourg en termes de compétitivité et soutiendra donc toute initiative visant à renforcer le niveau d'exigence que s'impose le pays en la matière.**

Un risque : une dette qui grimpe et qui érode la confiance

La dette publique du Luxembourg devrait s'élever à 22,249 milliards d'euros en 2024, représentant 26,50% du PIB, et atteindre 26,579 milliards d'euros, soit 27,30% du PIB, en 2027. Cette hausse de la dette, de 7,404 milliards d'euros et **2,6 points de pourcentage de PIB en cinq ans**, est attribuée aux mesures prises en réponse aux crises récentes.

Malgré une projection moins alarmante que celle de l'année précédente, la tendance croissante de l'endettement soulève des inquiétudes, notamment en raison de l'augmentation de la charge de la dette dans le budget de l'État, qui pourrait doubler à 0,5% du PIB d'ici 2027. Mais aussi parce qu'une croissance économique moins soutenue pourrait faire dépasser le seuil symbolique de 30% du PIB dès 2027, mettant en péril le triple A et le climat d'investissement et de confiance, atouts compétitifs majeurs pour le pays.

La Chambre de Commerce souligne l'importance de rétablir une trajectoire budgétaire responsable pour retrouver les marges de manœuvre qui existaient par le passé et ainsi préserver la capacité du Luxembourg à faire face à de futurs chocs économiques et à investir pour réussir sa double transition numérique et environnementale.

La perte de compétitivité et d'attractivité du pays

Le Grand-Duché a vu sa compétitivité se dégrader au cours des dernières années. Les raisons de ce recul sont multiples et appellent des réponses politiques fortes. Le premier vecteur de compétitivité à améliorer est **l'attraction de talents**. Dans un cadre de manque de

main d'œuvre au sein du Luxembourg, voire au sein de la Grande-Région, les entreprises éprouvent des difficultés à trouver les talents nécessaires à leur croissance. En vue de répondre à ce défi, **la Chambre de Commerce salue les efforts du gouvernement dans l'éducation et dans la formation, mais elle estime que des actions supplémentaires doivent être engagées.** La mobilisation de la main d'œuvre présente au Luxembourg devrait être une priorité absolue dans un contexte d'augmentation du taux de chômage et des dépenses du Fonds de l'Emploi, qui exercent une pression supplémentaire sur les finances publiques. De plus, il est crucial de continuer à fournir des efforts pour attirer des talents au-delà de la Grande-Région en facilitant leur immigration.

Concernant le volet de la **fiscalité**, le Luxembourg est également confronté à une concurrence accrue au niveau international. Le taux nominal d'imposition des sociétés en vigueur place le Grand-Duché au-dessus de la moyenne et de la médiane européenne, et surtout bien loin de ses concurrents directs comme l'Irlande. Le Luxembourg a également des retards importants concernant les incitations fiscales dans le domaine de la recherche et développement, ce qui constitue un désavantage compétitif considérable. Pour cette raison, **la Chambre de Commerce plaide pour une réforme fiscale globale et ambitieuse, tout en tenant compte des marges de manœuvre budgétaires limitées.**

La **compétitivité-coût**, impactée notamment par le coût de la main d'œuvre et les prix de l'énergie, est un autre sujet de préoccupation pour les entreprises. **Les coûts salariaux, les plus élevés d'Europe, constituent un véritable désavantage compétitif et l'absence notamment de gains de productivité, lequel s'alourdit à chaque indexation. Afin de contenir cette hausse, la Chambre de Commerce invite à revoir ce modèle. Elle regrette que ce point ne figure pas à l'agenda du gouvernement.** Elle rappelle que l'indexation des salaires fait face à de nombreuses critiques, notamment de la part de l'OCDE, qui a averti sur le possible déclenchement d'une boucle prix-salaires. En dernier lieu, **la Chambre de Commerce souhaite saluer la prise en charge temporaire de la troisième tranche indiciaire de 2023 par l'Etat. Cependant, depuis février 2024, les entreprises sont contraintes d'assumer seules la hausse des salaires, contribuant davantage à une hausse de leurs coûts et à une baisse de leur compétitivité. Et les perspectives 2025 ne sont guère reluisantes à ce sujet, encore moins si le Gouvernement ne prévoit pas un phasing-out graduel des mesures de stabilisation des prix du gaz et de l'électricité.**

La crise énergétique a fait surgir une série de considérations liées à l'approvisionnement ainsi qu'aux objectifs climatiques posés par le Luxembourg. Tout d'abord, il faut garantir et renforcer la capacité de production énergétique dans le but de réduire la dépendance du pays envers l'étranger. Il est probablement tout aussi crucial de produire de l'énergie verte à un prix compétitif, une condition à tout avenir industriel. **La Chambre de Commerce se réjouit de la volonté du Gouvernement de soutenir la production d'énergies renouvelables et l'efficacité énergétique à travers des enveloppes financières revalorisées.** Toutefois, elle rappelle que la lourdeur administrative demeure un des freins les plus importants au déploiement des projets. Elle invite donc le Gouvernement à **simplifier les procédures** afin que les sommes budgétées puissent être effectivement engagées.

Les défis liés au logement et à l'aménagement du territoire

L'augmentation des taux d'intérêt par la Banque Centrale Européenne, en vue de contenir l'inflation, a produit un effet domino sur l'activité immobilière. Le nombre de crédits immobiliers octroyés, les prix et les permis de bâtir ont tous chuté significativement ces derniers mois, provoquant une hausse considérable du nombre de faillites des entreprises de construction. Cette crise du logement n'a fait qu'aggraver un contexte préexistant déjà défavorable, dans la mesure où l'offre n'a jamais pu satisfaire la demande. Ce budget contient les mesures fortes annoncées par le Gouvernement pour relancer le secteur. **La Chambre de Commerce salue l'importance de l'effort qui est fourni. Elle formule des propositions complémentaires.**

Afin de répondre aux défis liés à la croissance démographique, il est également essentiel de financer des politiques de mobilité et d'aménagement du territoire. Le Luxembourg est pénalisé par des problèmes de congestion engendrant des effets négatifs croissants sur l'attractivité du pays. L'emploi est principalement concentré autour de la capitale, contribuant à une nette séparation entre les lieux de travail et de résidence. Le nombre de déplacements est en forte augmentation et il faudra garantir la mobilité de 2,8 millions de personnes en 2035, contre seulement 2 millions en 2017. **Les engagements de l'Etat sont très importants pour l'année 2024, ce que la Chambre de Commerce salue.** La programmation pluriannuelle prévoit une augmentation des financements garantis dans le Fonds du rail et le Fonds des routes. C'est surtout ce dernier qui connaît une progression importante afin de pouvoir achever des grands projets routiers d'envergure, comme l'extension à 3 voies de l'autoroute A3.

La concentration des emplois autour de la Ville de Luxembourg ainsi que la croissance démographique dans les communes rurales engendrent un **déséquilibre spatial** sur le territoire du Grand-Duché. Des stratégies de « déconcentration concentrée » ont été élaborées afin d'avoir une meilleure répartition plus équilibrée des emplois et des logements, comme le développement de la Nordstad, pour laquelle des crédits importants sont prévus entre 2024 et 2027, ce que la Chambre de Commerce salue. **En matière d'aménagement du territoire, elle invite aussi le Gouvernement à renforcer la coopération transfrontalière, tant l'évolution des territoires voisins conditionnera la capacité du pays à attirer la main d'œuvre dont il a besoin pour poursuivre sa croissance.**

La pérennité du modèle économique luxembourgeois

Le secteur financier est le moteur principal de l'économie luxembourgeoise. Il joue un rôle crucial dans l'attractivité du pays représentant près du quart de la valeur ajoutée créée au Luxembourg. Si l'ambition du Gouvernement pour soutenir ce secteur est à saluer, celle-ci manque en concrétisation réelle dans la documentation budgétaire. **Les dépenses prévues pour le développement de la place financière sont en diminution de 14 millions d'euros (-62,30%). La Chambre de Commerce s'interroge sur les raisons de cette coupe budgétaire.**

Bien que l'économie luxembourgeoise soit largement tertiaisée, les tensions géopolitiques et la crise sanitaire ont provoqué une prise de conscience, à la fois au niveau européen et national, sur **la nécessité de se réindustrialiser afin de réduire la dépendance envers les grandes puissances économiques extra-européennes.** L'industrie est toujours l'un des piliers de l'économie luxembourgeoise et le Gouvernement affirme de se donner les moyens

pour la renforcer. **Cependant, la Chambre de Commerce est surprise de constater que les dépenses allouées à cet effet dans le cadre du Fonds de l'innovation soient revues à la baisse pour l'année 2024, même si d'importants efforts sont prévus pour les années suivantes.**

L'Etat luxembourgeois a également mis en place, depuis des décennies, des stratégies de **diversification**, en développant de nouveaux secteurs à forte valeur ajoutée : la logistique, le spatial, la santé, le tourisme, l'économie circulaire et l'économie des données. Il s'agit d'une stratégie essentielle pour garantir une croissance soutenue, indispensable au maintien du modèle social. **La Chambre de Commerce se réjouit des efforts alloués en matière de diversification, mais constate néanmoins que certains secteurs bénéficieront de moindres financements par rapport à l'année 2023.** C'est notamment le cas de l'industrie spatiale et du tourisme, qui voient leurs crédits alloués diminuer pour cette année avant de remonter dans les années suivantes.

La pérennité du modèle social luxembourgeois

Les dépenses sociales du Luxembourg continuent d'augmenter entraînant une détérioration du solde de la Sécurité sociale, pouvant potentiellement être négatif en 2027, surtout si le ralentissement de l'activité économique devait persister. Avec des dépenses liées aux retraites destinées à doubler pour atteindre 18% du PIB en 2070, la Chambre de Commerce salue le fait que le Gouvernement ait prévu, selon l'accord de coalition, d'engager une réflexion sur la viabilité du système des retraites. **La Chambre de Commerce rappelle l'importance de ne pas faire de l'augmentation des cotisations sociales un levier, dans la mesure où il s'agit là d'un avantage en termes de compétitivité-coût pour les entreprises luxembourgeoises.**

L'assurance dépendance et l'assurance maladie continuent également leur progression vers la hausse en termes de dépenses. **Le système assurance maladie est structurellement en déficit pour les prochaines années. Alors qu'il dispose d'une réserve de 881 millions d'euros, le déficit devrait s'aggraver dans les prochaines années atteignant les 215 millions en 2027. Par conséquent, la Chambre de Commerce estime que la modernisation du système de santé est désormais inévitable.** La préservation de la qualité du système de santé ne peut qu'être garantie si son financement est assuré sur le long terme.

La relance économique

Dans un premier temps, il y a lieu d'agir en faveur de **la relance économique. En effet, après une crise de l'offre, l'économie doit faire face à une crise de la demande. Le Gouvernement a affirmé sa volonté d'agir sur le pouvoir d'achat et la consommation.** Pour cela il souhaite réorganiser le temps de travail, sans pour autant le réduire encore davantage. **L'allègement fiscal de la classe d'impôt 1a est une bonne chose en ce sens, mais la Chambre de Commerce rappelle que cela ne sera pas suffisant, alors qu'une réforme fiscale profonde est indispensable. La loi relative aux aides individuelles au logement va également dans le bon sens.** Les objectifs principaux sont de les adapter davantage aux besoins des ménages-cible et de permettre une simplification administrative accrue, correspondant au mieux aux évolutions du marché du logement observées ces derniers mois. **La**

Chambre de Commerce estime donc que les mesures en faveur de la relance de la demande vont dans le bon sens, sans toutefois être suffisantes face à l'enjeu que représente celle-ci pour le futur de l'économie. Elle invite aussi le Gouvernement à veiller à ce que l'offre évolue dans la même dynamique que la demande, afin de ne pas relancer une spirale inflationniste.

La réelle évolution à la hausse programmée pour les investissements publics est apparente en se servant de l'indicateur du ratio des investissements publics par rapport au PIB. D'après les documents budgétaires, les dépenses d'investissements des Administrations publiques représenteraient quelques 4,6% du PIB en 2023. Elles oscilleraient autour de 4% du PIB pendant la période 2024-2026, à savoir un niveau proche de la moyenne historique. **Ceux-ci sont notamment indispensables à la double transition environnementale et digitale.** Néanmoins, les investissements publics annoncés se situent à un niveau plus élevé mais n'atteignent pas des niveaux exceptionnels (moyenne de 4,2% de 2000 à 2019), et ce dans un pays où un effort particulièrement soutenu s'impose, en raison d'une croissance potentielle plus élevée que dans les pays environnants et d'une forte progression démographique. **La Chambre invite le Gouvernement à s'assurer que les communes disposent des ressources et des capacités suffisantes en vue de participer de façon efficace à l'effort d'investissement national,** et de prévoir d'éventuelles mesures correctives si cela n'est pas le cas. **Plus largement, elle propose des investissements publics plus ciblés en faveur du logement, de la santé, du numérique, des infrastructures publiques, de l'environnement et du climat.** Par ailleurs, si la hausse prévue des investissements publics dans de nombreux domaines prioritaires pour l'attractivité et la compétitivité du Luxembourg est à saluer, il faudra en évaluer la concrétisation dans les années à venir. A titre d'exemple, l'évolution minimale des dépenses d'investissement dans l'environnement et le climat (y compris la mobilité) de +0,05 point de PIB entre 2023 et 2027, pose question. La Chambre de Commerce rappelle la nécessité des investissements en faveur de la diversification économique du pays, pourtant diminués selon le Projet de Budget. Ainsi, la constitution d'une réserve d'investissement et la mise en place d'une commission nationale des infrastructures indépendante manquent toujours afin d'assurer une pérenne compétitivité et attractivité.

La modernisation de l'Etat pour mieux servir les administrés

Ici est entendu une modernisation de l'Etat via deux biais majeurs : La modernisation de l'Etat par la simplification administrative, et la digitalisation de l'Etat.

La Chambre de Commerce estime la modernisation de l'Etat via la digitalisation essentielle, notamment pour contrer le rythme de progression élevé des dépenses de personnel. Ces dépenses sont d'autant plus problématiques que les recrutements dans le secteur public ne cessent de croître, et sont plus dynamiques que la croissance démographique et l'évolution de l'emploi dans le secteur marchand. Dans le contexte budgétaire actuel, les bénéfices économiques d'une digitalisation accrue du secteur public seraient loin d'être anecdotiques, que ce soit en termes d'efficience, de productivité, et donc d'allocation des ressources humaines. Pourtant, **le potentiel d'automatisation des activités est élevé.** Davantage, les investissements dans la digitalisation du secteur public peuvent générer des gains de productivité et économiques significatifs à moyen et long termes. Et ce, dans un contexte où

les recettes ne suivant pas le même rythme à la hausse que les dépenses, cet effet-ciseaux induit une accumulation des déficits, avec à la clé une envolée de la dette publique.

Ainsi, une réelle digitalisation des procédures administratives, revendiquée par la Chambre de Commerce depuis de nombreuses années, apparaît plus urgente que jamais. D'autant plus qu'elle répondrait également à la soif de simplification administrative exprimée par les entreprises. Dans ce contexte, elle rappelle qu'il convient toujours de privilégier le principe du « once only » : une fois qu'un renseignement ou un document est fourni, celui-ci doit être partagé au sein des différentes administrations qui en ont besoin. **La Chambre soutient donc l'extension de MyGuichet.lu comme point d'entrée unique pour accéder aux plateformes publiques, ainsi que la stratégie de numérisation globale pour tous les ministères, administrations et communes.** Le mot d'ordre est de faire en sorte que l'Administration publique mette en place au plus vite une véritable architecture des données pour le secteur public à l'échelle intergouvernementale, avec comme ligne directrice une meilleure utilisation des données, une interopérabilité de ces dernières, une amélioration du design des services administratifs en ligne et un usage facilité pour les citoyens et les entreprises.

Le soutien à l'entrepreneuriat

Les petites et moyennes entreprises (PME) constituent l'épine dorsale de l'économie luxembourgeoise. Les PME représentent en effet 99% des entreprises au Luxembourg et environ 2/3 du nombre de personnes occupées et de la valeur ajoutée brute créée. La Chambre de Commerce salue donc la conduite des programmes « SME Packages » pour accompagner les PME, et la nouvelle loi qui prolonge jusqu'en 2030 le régime d'aide dans le contexte du système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre en faveur des secteurs économiques spécifiquement touchés par la hausse des prix de l'électricité. **La Chambre de Commerce regrette que l'entrepreneuriat soit pour autant absent du Projet, et que le faible nombre de mesures mentionnées pour favoriser l'esprit d'entreprise soient des actions déjà établies depuis plusieurs années. Le renforcement de l'attractivité et de la compétitivité du modèle économique luxembourgeois permettra de garantir la prospérité à long terme.** Le dynamisme entrepreneurial, qui bénéficierait d'une revalorisation du statut de l'indépendant et d'un écosystème plus efficient de transmission d'entreprises, constitue le socle du tissu productif de demain. Il nécessite un cadre "pro-business" dont font partie intégrante la simplification administrative, le coût du travail et la fiscalité. La compétitivité de la place financière devra être renforcée dans les années futures, avec l'ambition de devenir leader européen sur la finance durable. Pour assurer un environnement économique et entrepreneurial favorable, l'attraction et la fidélisation des talents sont primordiales. La Chambre de Commerce propose pour cela un certain nombre de mesures.

La réussite de la transition digitale

Comme le rappelle la Chambre de Commerce, la transition vers le numérique, y compris l'adoption d'une économie axée sur les données, représente un défi crucial et omniprésent pour l'avenir économique du Luxembourg. De la digitalisation et de sa réussite dépend également celle de l'économie luxembourgeoise. Ces faits énoncés, **le Projet de Budget ne semble pas assez ambitieux en matière d'investissements en faveur de la transition numérique.** Néanmoins le Projet de Budget répond aux attentes des entreprises en la matière,

via le développement de services publics numériques et la promotion du télétravail, l'e-facturation, la mise en place d'infrastructures de communication et d'un cadre réglementaire adapté. Afin que les entreprises puissent évoluer plus rapidement en matière de digitalisation, la Chambre de Commerce rappelle sa proposition de super-déduction fiscale pour les dépenses des entreprises en matière de transition digitale/environnementale/écologique ou de recherche & développement. **La Chambre de Commerce recommande au Gouvernement d'aller plus loin dans la transformation numérique des entreprises.** Elle rappelle que l'ambition de la décennie numérique de l'Europe vise trois objectifs digitaux dont celui, primordial, de la transformation numérique des entreprises via l'adoption de nouvelles technologies (cloud, intelligence artificielle, big data). Or, le Luxembourg est à la traîne puisque l'adoption de ces technologies se fait à un rythme plus lent que dans le reste de l'Union européenne. Soutenir le développement et le déploiement de ces technologies avancées, par le biais d'incitations à l'investissement et du renforcement des capacités et des connaissances, stimulerait les efforts de numérisation des entreprises. **De ce fait, la Chambre de Commerce salue également les investissements dans la recherche et le déploiement de l'Intelligence artificielle mentionnés dans le budget 2024.** De plus, accompagner les jeunes entreprises, startups et spinoffs sous la forme de prêts et de concours d'innovation dans les secteurs où le Luxembourg souhaite développer des niches de croissance (deeptech, healthtech, et spacetech) irait également dans ce sens. Le soutien du secteur privé et financier est ici indispensable et la création d'avantages fiscaux pour les Business Angels et fonds d'investissements également.

La réussite de la transition environnementale

Enfin, **les entreprises attendent un réel soutien gouvernemental en faveur de la transition environnementale.** Le soutien est nécessaire en matière d'énergie, de climat, de biodiversité, de déchets, d'eau, de mobilité, et de bâtiment. Si un certain nombre de mesures sont rappelées, étendues ou mises en place par le Projet, la Chambre regrette que le Projet manque d'une vision globale en la matière du fait que les dépenses du PNEC (Plan National en matière d'énergie et de climat) ne soient pas définies, ni que les dépenses par dimension ne soient présentées comme ce fut le cas par le passé. **La Chambre de Commerce salue l'évolution des dépenses d'investissements publics dans l'environnement et le climat y compris la mobilité pour la période 2023-2027, et observe une augmentation moyenne de 49.51% par rapport au projet de loi de programmation financière pluriannuelle de 2023.** Elle nuance néanmoins en démontrant que cette hausse des investissements environnementaux est augmentée par les dépenses de mobilité, nouvellement incluses dans cette catégorie. **Elle regrette que les détails budgétaires ne fournissent toujours pas de ventilation suffisamment détaillée de certains investissements environnementaux et climatiques.** Il est encore difficile de faire le lien avec certaines initiatives politiques dans ce domaine. Elle salue l'accent mis sur la décarbonation à la fois des secteurs de la construction et de l'industrie. Dans ce domaine, elle motive le Gouvernement à prévoir des plans d'actions sectoriels pour accompagner la feuille de route décarbonation.

De même, pour que les entreprises et les ménages ne retardent pas les investissements nécessaires à la transition environnementale du fait d'une situation économique actuelle tendue, il est crucial d'accroître les incitations. **La Chambre de Commerce préconise de renforcer le prêt climatique pour la rénovation énergétique des entreprises, d'élargir le champ d'application du mécanisme de compensation à des entreprises moins énergivores,**

d'adapter l'accord volontaire afin d'y inclure les efforts de décarbonation, de créer des aides en lien avec l'économie circulaire et de rendre la taxe CO₂ progressive afin de renforcer son caractère incitatif.

Liste des tableaux

Tableau 1 : Prévisions d'évolution du PIB en volume selon les institutions internationales	21
Tableau 2 : Comparaison des croissances du PIB luxembourgeois selon les projets de budget déposés en octobre 2022 et mars 2024.....	23
Tableau 3 : Prévisions macroéconomiques ayant servi de base à l'élaboration du budget 2023	24
Tableau 4 : Projections macroéconomiques selon les scénarii SC1 et SC2	24
Tableau 5 : Projections macroéconomiques selon le scénario SC3	25
Tableau 6 : Evolution des dépenses de l'Administration centrale.....	25
Tableau 7 : Evolution des dépenses de l'Administration centrale.....	26
Tableau 8 : Evolution du poste « Rémunération des salariés »	27
Tableau 9 : Evolution des recettes de l'Administration centrale selon les Projets de budgets présentés en octobre 2022 et mars 2024	28
Tableau 10 : Evolution des principaux postes de recettes de l'Administration centrale	29
Tableau 11 : Evolution des recettes liées aux ventes de carburant et de tabac.....	30
Tableau 12 : Evolution du solde nominal de l'Administration centrale.....	31
Tableau 13 : Impact budgétaire des mesures adoptées pour lutter contre l'inflation	32
Tableau 14 : Evolution des dépenses et des recettes des Administrations publiques	34
Tableau 15 : Evolution du solde nominal des Administrations publiques	34
Tableau 16 : Solde structurel de l'Administration centrale et Objectif à moyen terme (OMT)	37
Tableau 17 : Investissements directs et indirects de l'Administration centrale dans l'éducation	42
Tableau 18 : Total des dépenses du Ministère de l'Education nationale, de l'enfance et de la jeunesse	42
Tableau 19 : Evolution des dépenses du Fonds pour l'emploi.....	43
Tableau 20 : Evolution du produits des impôts sur les sociétés	46
Tableau 21 : Evolution de la contribution de l'Etat au financement de la Mutualité des employeurs	48
Tableau 22 : Comparaison des dépenses en faveur des projets d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique du Fonds climat et énergie entre les projets de budget déposés en octobre 2023 et mars 2024	50
Tableau 23 : Evolution des dépenses en faveur des projets communaux d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique du Fonds climat et énergie.....	51
Tableau 24 : Impact budgétaire des mesures du Paquet logement	52
Tableau 25 : Investissements directs et indirects de l'Administration centrale dans le logement	53
Tableau 26 : Evolution des dépenses du Fonds spécial de soutien au développement du logement - Volet aides à la pierre et acquisitions d'Etat entre les projets de budget déposés en octobre 2023 et mars 2024	54
Tableau 27 : Evolution des dépenses du Fonds spécial de soutien au développement du logement - Volet Pacte Logement 2.0 entre les projets de budget déposés en octobre 2023 et mars 2024	55
Tableau 28 : Evolution des dépenses du Fonds du rail et du Fonds des routes entre les projets de budget déposés en octobre 2023 et mars 2024	57
Tableau 29 : Investissements directs et indirects de l'Administration centrale dans les infrastructures publiques.....	58
Tableau 30 : Evolution des dépenses engagées en soutien à la Place financière.....	60

Tableau 31 : Evolution des dépenses du Fonds de l'innovation entre les projets de budget déposés en octobre 2023 et mars 2024.....	61
Tableau 32 : Evolution des dépenses en lien avec les différents secteurs de diversification économique.....	62
Tableau 33 : Formation brute de capital (FBC) des Administrations publiques et des 3 sous-secteurs.....	74
Tableau 34 : Ventilation des investissements publics par domaine thématique réalisés au niveau de l'Administration centrale	75
Tableau 35 : Evolution des dépenses courantes de l'Etat ainsi que du Ministère de la Digitalisation	86
Tableau 36 : Evolution des dépenses consacrées à l'environnement et au climat dans le projet de programmation financière pluriannuelle 2023 et dans le projet de programmation financière pluriannuelle 2024.....	88

Liste des graphiques

Graphique 1 : Variation annuelle des dépenses et des recettes de l'Administration centrale	31
Graphique 2 : Evolution du solde nominal de l'Administration centrale selon les projets de Budget présentés en octobre 2022 et mars 2024	32
Graphique 3 : Evolution du solde des Administrations publiques par composante.....	35
Graphique 4 : Evolution du solde nominal des Administrations publiques selon les différents scénarii	35
Graphique 5 : Evolution de la dette publique du Luxembourg.....	38
Graphique 6 : Évolution de la dette publique en % du PIB selon les différents scénarii.....	39
Graphique 7 : L'évolution du classement général du Luxembourg au WCY en un clin d'œil	41
Graphique 8 : Taux nominaux globaux et standards d'imposition des sociétés dans l'UE en 2022	45
Graphique 9 : Évolution du coût horaire du travail moyen de 2008 à 2022	47
Graphique 10 : Evolution du solde des Administrations de sécurité sociale	64

1. Le budget 2023-2027...

1.1. Un climat international, européen et national incertain

Des performances de l'économie mondiale en demi-teinte

L'économie mondiale, de manière générale, fait preuve d'une certaine résilience, hissée par la croissance dynamique aux Etats-Unis et dans plusieurs pays émergents et en développement, ainsi que la forte progression des exportations de produits industriels chinois. L'augmentation des dépenses publiques et privées, la progression du revenu disponible réel dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre et l'utilisation de l'épargne accumulée depuis la pandémie ont soutenu la consommation.

S'agissant de l'offre, la baisse des tensions sur les chaînes d'approvisionnement et la réduction des délais de livraison expliquent également cette bonne performance. Par ailleurs, la baisse plus rapide que prévue de l'inflation par rapport au pic de 2022 dans la plupart des régions du monde est une tendance positive qui pourrait faciliter l'accès au crédit et aux investissements.

Si le FMI a maintenu sa prévision d'octobre pour une inflation globale à 5,8% en 2024, il a revu à la baisse celle pour 2025 (de 4,6 à 4,4%). Dans ce contexte, le FMI prévoit une croissance mondiale de 3,1% en 2024, en hausse de 0,2 point de pourcentage par rapport à sa prévision d'octobre et une croissance légèrement supérieure en 2025, de 3,2%.

Toutefois, la situation conjoncturelle demeure très volatile et des turbulences ne sont pas à exclure. Côté croissance, les prévisions pour 2024-2025 sont inférieures à la moyenne historique de 3,8% (période 2000-2019) en raison notamment des taux directeurs élevés mis en place par les banques centrales pour lutter contre l'inflation, du retrait progressif des dispositifs d'aide dans un contexte d'endettement public grandissant, d'un climat de confiance perturbé et d'une productivité stagnante.

En outre, la tentation protectionniste de certains pays comme la Chine ou les Etats-Unis constituent des menaces sérieuses à la croissance mondiale. La réduction des dépenses et des hausses d'impôts en vue d'un rééquilibrage des finances publiques dans certains pays fortement endettés, tout comme l'aggravation des difficultés du secteur immobilier chinois pourraient fortement ralentir la croissance.

Concernant l'inflation, il est trop tôt pour affirmer avec certitude que les tensions sur les prix sont pleinement maîtrisées. La gravité des tensions géopolitiques, notamment la poursuite de la guerre en Ukraine, la possible escalade du conflit au Moyen-Orient et les attaques contre le transport maritime en mer Rouge (par laquelle transite 11% du commerce mondial), fait peser des risques certains. L'allongement des délais de livraison, qui entraîne une envolée des coûts de transport maritime (+128% entre juin 2023 et janvier 2024, selon l'OCDE) fait craindre la reprise d'une poussée inflationniste. Du reste, la restriction des échanges transfrontaliers de produits de base dans les régions en guerre menace la stabilité des prix, sans oublier les catastrophes climatiques, inondations et sécheresses, qui risquent de provoquer des flambées des prix des produits alimentaires et d'aggraver l'insécurité alimentaire mondiale.

Outre son caractère incertain sur le moyen et long terme, la dynamique de croissance n'est pas répartie uniformément. Depuis le rebond post-Covid de 2021 (+5,9%), le taux de croissance de la Zone euro n'a cessé de chuter pour passer sous la barre des 1% en 2024. La confiance en berne des consommateurs, les effets des prix élevés de l'énergie et le recul des

investissements des entreprises et des investissements immobiliers des ménages – du fait de la flambée des taux d'intérêt – expliquent en partie ce revirement conjoncturel.

L'Allemagne, qui traverse une crise industrielle, est entrée en récession en 2023. Ses perspectives de croissance pour 2024 sont limitées, au point d'une quasi-stagnation (de 0,3% selon la Commission européenne et l'OCDE). Le FMI a revu ses projections à la baisse pour 2024 et 2025, prévoyant un taux de croissance de 0,5% en 2024 et de 1,6% en 2025.

Si l'industrie française a mieux résisté en 2023, la situation du pays s'intègre dans cette tendance de croissance en berne. Le FMI, tout comme la Commission européenne et l'OCDE anticipent des taux de croissance inférieurs à 2% à moyen terme.

Si l'économie belge affiche une croissance plus soutenue en 2023, elle reste néanmoins modeste, estimée à 1,5% en 2023 par la Commission européenne. Les projections pour 2024 et 2025, respectivement de 1,4 et 1,5%, stagnent.

À l'inverse de ce que l'on observe en Europe, le dynamisme économique est notoire dans les pays émergents et pays en développement asiatiques (+5,2%), en Afrique subsaharienne (+3,8%) et au Moyen-Orient et Asie centrale (+2,9%). Les Etats-Unis (+2,1%), et dans une moindre mesure l'Amérique latine (+1,9%), font également mieux que la Zone euro.

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

DATE DE PUBLICATION	FMI		COMMISSION EUROPÉENNE		OCDE	
	01/2024		02/2024		02/2024	
	2024	2025	2024	2025	2024	2025
MONDE	3,1	3,2	-	-	2,9	3,0
ÉTATS-UNIS	2,1	1,7	-	-	2,1	1,7
CHINE	4,6	4,1	-	-	4,7	4,2
JAPON	0,9	0,8	-	-	1,0	1,0
ROYAUME-UNI	0,6	1,6	-	-	0,7	1,2
ZONE EURO	0,9	1,7	0,8	1,5	0,6	1,3
ALLEMAGNE	0,5	1,6	0,3	1,2	0,3	1,1
BELGIQUE	0,9*	-	1,4	1,5	-	-
FRANCE	1,0	1,7	0,9	1,3	0,6	1,2
LUXEMBOURG	1,5*	-	1,3	2,1	-	-

Sources : FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*, octobre 2023 & janvier 2024 ; Commission européenne, *Prévisions économiques*, février 2024 ; OCDE, *Perspectives économiques*, Rapport intermédiaire, février 2024

Le Luxembourg en récession

L'année 2023 aura été une année morose pour l'économie luxembourgeoise, marquée par une baisse notoire de son activité (-1%) et une nette dégradation de la confiance des entreprises. L'édition du deuxième semestre 2023 du Baromètre de l'Economie de la Chambre

de Commerce¹ pointe une confiance des entreprises dans les perspectives de l'économie luxembourgeoises historiquement basse pour les 2 à 3 prochaines années (et nettement inférieure à son niveau pendant la pandémie).

Le moral des entrepreneurs dans la construction en particulier est au plus bas, avec un repli au niveau des carnets de commandes et un nombre de faillites en hausse de 37,3% en 2023 par rapport à 2022. De fait, le Luxembourg affiche la plus forte baisse des transactions de logements sur un an (-40% au 3^e trimestre 2023) parmi les 12 pays dont les données sont publiées par Eurostat.

Quant à l'inflation, elle est principalement entretenue suite à l'augmentation des prix à l'importation et à l'indexation automatique des salaires. Sous l'effet de la hausse des taux d'intérêts, son repli a été plus rapide qu'anticipé au cours des dernier mois. Si les mesures étatiques sur les prix de l'énergie, instaurées en 2022 et 2023, ont permis de la limiter à un niveau plus faible que dans la Zone euro, la levée du bouclier tarifaire prévue au 1^{er} janvier 2025 risque de favoriser une nouvelle hausse. Ainsi, **le STATEC prévoit un taux d'inflation de 2,2% en 2024 et de 3,3% en 2025**, du fait de l'augmentation très substantielle des prix du gaz et de l'électricité en cas de fin abrupte des mécanismes de soutien des prix par l'Etat².

Signe indicateur du ralentissement économique, **l'emploi ralentit au Luxembourg**, tant pour les résidents que les frontaliers, sur fond de recul des créations d'entreprises (baisse de 20% en 2023 comparé à 2022). La croissance annuelle de l'emploi salarié est ainsi passée de 1,7% au mois d'octobre 2023 à 0,98% en février 2024. La situation est particulièrement préoccupante dans **le secteur de la construction, qui affiche 63% de pertes d'emplois en 2023** par rapport à 2022.

En outre, le nombre de demandeurs d'emploi résidents inscrits à l'ADEM en février 2024 est en hausse de 16,1% par rapport au mois de février 2024. Cette hausse touche toutes les durées d'inoccupation. Les jeunes de moins de 30 ans, mais aussi les personnes diplômées de l'enseignement supérieur enregistrent les plus fortes hausses. Les effets retardés de la récession de 2023 commencent à se faire ressentir, signe d'un ralentissement de l'activité économique dans le secteur des services et de décalages persistants entre besoins de l'économie et disponibilités des compétences.

Fait additionnel qui illustre le ralentissement économique du pays, le nombre de postes vacants déclarés à l'ADEM par les employeurs a reculé de 7,1% en février 2024 par rapport à février 2023.³ Il est encore trop tôt pour entrevoir une amélioration au cours des prochains mois et la prudence reste de mise.

¹ Chambre de Commerce, Baromètre de l'Economie S2 2023

² STATEC, Statnews n°5, [Prévision d'inflation : 2,2% pour 2024 et 3,3% pour 2025](#), 8 février 2024.

³ ADEM, [Chiffres-clés](#), février 2024.

1.2. Un calendrier : un budget de transition dans une relative incertitude

Le calendrier politique

A l'issue des élections législatives du 8 octobre 2023, une nouvelle coalition s'est formée au Luxembourg. L'accord de coalition 2023-2028, qui affirme les nouvelles orientations politiques du Gouvernement, a été signé le 16 novembre 2023. Selon l'exposé des motifs du Projet de budget 2024 (page 33), « *compte tenu du calendrier pour mettre au point le projet de budget de l'État pour l'exercice 2024, les principales orientations budgétaires sont marquées par la continuité de l'action politique et elles reposent encore en partie sur les travaux préparatifs réalisés au cours des années précédentes. Le budget 2024 constitue dès lors un budget de transition avec l'introduction de nouvelles priorités qui se déclineront encore davantage dans les budgets à venir.* »

La Chambre de Commerce prend note de la qualification de « budget de transition » donnée par le Gouvernement à ce projet de loi budgétaire. Ce budget a été préparé en partie par la coalition précédente puis retravaillé par le nouveau Gouvernement. Ce budget 2024 donne ainsi des premières indications sur les orientations budgétaires de ce dernier. Il faudra toutefois attendre le budget 2025 pour avoir une vision plus précise sur les choix budgétaires et politiques de moyen et long termes de la nouvelle coalition.

C'est selon cette grille de lecture que la Chambre de Commerce analysera le budget 2024.

L'hypothèse de base

Dans le cadre des documents budgétaires, le STATEC anticipe, pour l'année 2024, une croissance du PIB de 2% (contre seulement 0,7% estimés en moyenne selon les panélistes interrogés dans le cadre du consensus économique d'IDEA⁴), nettement inférieure aux performances économiques qu'avait affiché le Luxembourg au cours des précédentes décennies. En 2025, selon le STATEC, la croissance devrait repartir à la hausse à 3% (contre en moyenne 1,8% selon le consensus économique d'IDEA), avant de se stabiliser à 2,8% en 2026 et 2027.

Après des résultats économiques très en-deçà des prévisions en 2023, la croissance devrait être moins élevée en 2024 que ce qui avait été imaginé 17 mois auparavant, au moment du vote du budget 2023. En revanche, le STATEC anticipe une croissance plus dynamique pour les années 2025 et 2026.

Tableau 2 : Comparaison des croissances du PIB luxembourgeois selon les projets de budget déposés en octobre 2022 et mars 2024

	2023	2024	2025	2026	2027
Croissance du PIB selon le projet de budget 2023 déposé en octobre 2022	2,0%	2,4%	2,1%	2,1%	/
Croissance du PIB selon le projet de budget 2024 déposé en mars 2024	-1,0%	2,0%	3,0%	2,8%	2,8%
Différence	-3,0%	-0,4%	0,9%	0,7%	/

Sources : *Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2023 ; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2024 ; Calculs : Chambre de Commerce*

⁴ [Consensus économique de la Fondation IDEA, mars 2024](#)

Le tableau suivant synthétise les prévisions macroéconomiques qui ont servi de base à l'élaboration des documents budgétaires.

Tableau 3 : Prévisions macroéconomiques ayant servi de base à l'élaboration du budget 2023

	2023	2024	2025	2026	2027
PIB en valeur (mia EUR)	80,6	84,1	88,6	92,7	97,3
PIB en valeur (en %)	4,0	4,3	5,4	4,7	5,0
PIB en volume (en %)	-1,0	2,0	3,0	2,8	2,8
Emploi total intérieur	2,1	1,3	2,2	2,6	2,4
Taux de chômage (définition ADEM en %)	5,2	5,9	5,9	5,5	5,6
Indice des prix à la consommation (IPCN)	3,7	2,2	3,3	1,5	1,6
Ecart de production (en %)	-2,7	-2,6	-2,0	-1,3	-0,7

Source : *Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2024*

Les trois scénarii budgétaires alternatifs

Comme évoqué précédemment, ce budget de transition s'inscrit par ailleurs dans un contexte de grande incertitude économique. Comme lors des années précédentes, le Projet de loi n°8384 de programmation financière pluriannuelle 2023-2027 (ci-après, PLPFP), présente donc, en marge du scénario « central » retenu pour l'élaboration du budget 2024, trois scénarii alternatifs.

Les deux premières perspectives explorent les conséquences d'un choc économique constant, avec une variation de 0,5% de la croissance économique luxembourgeoise, soit une diminution pour le scénario défavorable « SC1 », soit une augmentation pour le scénario favorable « SC2 », sur l'ensemble de la période allant de 2023 à 2027. Selon l'hypothèse de croissance retenue, les projections en matière d'emploi et de chômage varient considérablement.

Tableau 4 : Projections macroéconomiques selon les scénarii SC1 et SC2

	2023	2024			2025			2026			2027		
	base	SC1	central	SC2									
PIB réel zone Euro (variation en %)	0,5	0,4	0,6	0,9	1,8	2,1	2,4	1,4	1,8	2,1	1,0	1,4	1,9
PIB réel (variation en %)	-1,0	1,5	2,0	2,5	2,4	3,0	3,5	2,3	2,8	3,4	2,3	2,8	3,3
PIB nominal (variation en %)	4,0	3,7	4,3	4,8	4,7	5,4	6,0	3,9	4,7	5,4	4,1	5,0	5,8
Emploi total intérieur (variation en %)	2,1	1,0	1,3	1,5	1,9	2,2	2,5	2,3	2,6	2,9	2,0	2,4	2,7
Taux de chômage (en %) (définition ADEM)	5,2	6,1	5,9	5,8	6,1	5,9	5,6	5,8	5,5	5,2	5,9	5,6	5,2
Indice boursier Eurostoxx (variation en %)	12,9	-1,8	-0,6	0,5	1,0	2,1	3,2	-0,1	1,1	2,3	-0,6	0,7	1,8

Source : *Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2023-2027*

Un troisième scénario alternatif prend pour hypothèse une baisse additionnelle des taux d'intérêt de l'ordre de 100 points de base par rapport à l'évolution des taux retenue dans le scénario de référence (soit un point de pourcentage de moins qu'anticipé), ce qui représente également une situation avantageuse, désignée par « SC3 ». Cette dernière hypothèse pourrait se concrétiser si la détente des tensions inflationnistes persistait. Elle aurait un effet bénéfique sur la croissance économique du Luxembourg, en particulier en 2024, avec une croissance réelle attendue de 3,4% (très improbable à ce stade de l'année), par rapport à 2,0% dans le scénario central. L'année suivante, 2025, verrait un léger ralentissement de la croissance à 2,6%, contre

3,0%, avant de repartir à la hausse en 2026 avec 3,3%, contre 2,8%. À moyen terme, cette tendance indique une activité économique plus robuste que prévue dans le scénario central.

Tableau 5 : Projections macroéconomiques selon le scénario SC3

	2023	2024		2025		2026		2027	
	base	SC3	central	SC3	central	SC3	central	SC3	central
Taux d'intérêt court terme EUR (%)	3,4	2,3	3,3	1,7	2,7	1,7	2,7	1,7	2,7
Taux d'intérêt long terme EUR (%)	3,3	2,8	3,2	2,6	3,1	2,2	3,0	2,1	3,0
PIB réel (variation en %)	-1,0	3,4	2,0	2,6	3,0	3,3	2,8	3,0	2,8
Emploi total intérieur (variation en %)	2,1	1,9	1,3	2,1	2,2	2,9	2,6	2,6	2,4
Taux de chômage (en %) (définition ADEM)	5,2	5,7	5,9	5,7	5,9	5,4	5,5	5,4	5,6
Indice boursier Eurostoxx (variation en %)	12,9	3,4	-0,6	2,3	2,1	2,6	1,1	-0,1	0,7

Source : *Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2023-2027.*

La lecture de ces scénarii alternatifs, dont la production est saluée par la Chambre de Commerce, est très importante dans le cadre de l'examen des documents budgétaires. Comme évoqué dans l'exposé des motifs du PLPFP, « *dans le contexte actuel de la crise inflationniste, l'élaboration des prévisions s'avère périlleuse tant l'environnement économique est instable. Par conséquent, il ne peut être fait abstraction de différents scénarii et encore moins de leurs répercussions sur les Administrations publiques dans leur ensemble.* »

1.3. Une ambition : inverser l'effet ciseaux

Les finances de l'Administration centrale

Les dépenses

Les dépenses de l'Administration centrale vont progresser de 7,6% en 2024. Une augmentation qui reste très importante, même si elle devrait être inférieure à celles qui ont été observées pour 2023 (+11,5%) et 2022 (+9,6%). Pour rappel, la moyenne historique (1996-2022) de l'évolution annuelle des dépenses de l'Administration centrale est de 6,5%. Les dépenses devraient s'élever à 29,36 milliards d'euros en 2024 et atteindre 33 milliards en 2027, selon les projections financières du PLPFP.

Tableau 6 : Evolution des dépenses de l'Administration centrale
(en millions EUR et variation annuelle en %)

2022	2023		2024		2025	2026	2027
budget voté	budget voté	prévisions	prévisions		prévisions	prévisions	prévisions
24.457	27.310	27.275	29.361		30.686	31.791	33.027
			<i>par rapport à 2023 budget voté</i>	<i>par rapport à 2023 prévisions</i>			
		11.5%	7.5%	7.6%	4.5%	3.6%	3.9%

Sources : *Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2023 ; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2024 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2023-2027 ; Calculs : Chambre de Commerce*

L'évolution de ces dépenses en % du PIB interpelle. Alors que ces dépenses étaient contenues à 31,55% en 2022, elles devraient atteindre 34,93% du PIB en 2024. **Les dépenses de l'Administration centrale progressent donc bien plus vite que la richesse nationale créée, même structurellement à moyen terme et en dehors donc de mesures interventionnistes à court terme en situation de crise aigüe. Une situation clairement intenable sur le long terme** au sujet de laquelle la Chambre de Commerce appelle le Gouvernement à la plus grande vigilance.

La Chambre de Commerce note en revanche avec satisfaction que la programmation financière pluriannuelle anticipe une décélération relative des dépenses de l'Administration centrale à partir de 2025, pour atteindre une cible de 33,95% du PIB en 2027, même s'il s'agit là d'une projection « sans mesure nouvelle ». Elle encourage le Gouvernement à concrétiser cette ambition dans les faits.

Tableau 7 : Evolution des dépenses de l'Administration centrale
(en millions EUR)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Dépenses de l'Administration centrale	24.457	27.275	29.361	30.686	31.791	33.027
En % du PIB	31,55%	33,83%	34,93%	34,65%	34,30%	33,95%

Source : *Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2023-2027* ; Calculs : *Chambre de Commerce*

Toutefois, les marges de manœuvre du Gouvernement apparaissent relativement étroites, tant les dépenses de l'Administration centrale sont rigides, notamment en raison du poids des dépenses courantes dans le total des dépenses. C'est en premier lieu le poste de dépenses « Rémunération du personnel » qui interpelle. Celui-ci va franchir en 2024 le cap des 7 milliards d'euros (+10,2% par rapport à 2023) pour atteindre plus de 8,3 milliards en 2027. Il va ainsi passer de 7,35% du PIB en 2022 à 8,36% en 2024, et à 8,54% en 2027 selon la projection pluriannuelle. Si l'on analyse l'évolution de ces dépenses sur un temps plus long, c'est encore plus interpellant. Au budget 2015, les dépenses de personnel ne représentaient que 6,36% du PIB et 20,54% du total des dépenses de l'Administration centrale.

Ces dépenses, alourdies à chaque déclenchement de tranche indiciaire, pèsent de plus en plus lourd dans le total des dépenses de l'Administration centrale, avec une progression de près de deux points sur la période 2022-2027 (25,17% en 2027).

La Chambre de Commerce rappelle donc qu'il ne pourra pas y avoir maîtrise de la dépense publique sans maîtrise des charges de personnel. La documentation budgétaire nous présente toutefois des perspectives plus rassurantes en la matière à moyen terme. Les années 2025, 2026 et 2027 devraient voir les dépenses de personnel augmenter nettement moins vite que ce qui a été observé ces dernières années. En 2026 et 2027, l'augmentation annuelle devrait être contenue à 5% et 5,1%. Sauf, évidemment, si l'inflation devait diminuer moins vite que prévu, ce qui aurait pour conséquence le déclenchement de tranches indiciaires non prévues à ce stade.

De manière générale, afin de subir de manière moins marquée les effets des prochaines indexations salariales, la Chambre de Commerce appelle le Gouvernement à opérer une modernisation profonde de l'Etat, à travers notamment un effort important de digitalisation.

Tableau 8 : Evolution du poste « Rémunération des salariés »
(en millions EUR)

	2015	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Rémunération des salariés	3.216	5.698	6.379	7.031	7.535	7.911	8.313
Variation		8,10%	12,0%	10,2%	7,2%	5,0%	5,1%
En % du PIB	6,38%	7,35%	7,91%	8,36%	8,51%	8,53%	8,54%
En % des dépenses de l'administration centrale	20,54%	23,30%	23,39%	23,95%	24,56%	24,88%	25,17%

Source : Budget 2015, Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2023-2027 ; Calculs : Chambre de Commerce

Dépenses militaires : vers 1 milliard d'euros

Cette évolution des dépenses « non flexibles » est d'autant plus préoccupante que d'autres dépenses « non pilotables » sont amenées à connaître une croissance importante dans les prochaines années. **C'est notamment le cas des dépenses militaires dont l'évolution devrait avoir un impact budgétaire majeur.** Le Luxembourg s'est engagé à atteindre un budget de la Défense représentant 1% du PIB en 2028⁵ (contre 0,72% selon l'OTAN en 2023⁶). Cela va représenter un effort additionnel très important. Selon la trajectoire présentée par le Ministre de Défense d'alors en 2022, l'effort annuel « Défense » du Luxembourg va passer de 573 millions d'euros en 2023 à 994 millions en 2028, soit une croissance de 73,4% en cinq ans.

En décembre 2024, à l'occasion d'une conférence de presse à Bruxelles, le Premier ministre a renouvelé cet engagement, tout comme celui d'atteindre, d'ici 2033, 2% du RNB⁷.

La Chambre de Commerce estime que la progression importante et inéluctable de l'effort de Défense luxembourgeois doit s'accompagner d'une stratégie économique - sans doute une stratégie de niche - visant notamment à ce que le milliard de dépenses militaires qui sera bientôt investi chaque année produise des retombées, au moins partiellement, dans l'économie nationale. **L'enjeu est bien de faire de cette dépense contrainte une source d'opportunité de développement économique.**

De nombreuses entreprises luxembourgeoises fournissent déjà des équipements et services de pointe à l'Armée luxembourgeoise et à ses partenaires de l'Alliance Atlantique. Il convient de soutenir et de renforcer cet écosystème pour lui permettre de répondre aux besoins futurs des donneurs d'ordre. Le Luxembourg dispose d'une véritable expertise dans certaines niches, notamment dans le secteur de l'industrie spatiale ou de la cyberdéfense. Il convient de renforcer cette expertise. Le savoir-faire de la Place financière peut également être mobilisé dans cette optique. Cela pourrait passer par un Fonds d'amorçage à l'instar du Digital Tech Fund.

⁵ Source : https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2022/06-juin/24-bausch-defense2028.html

⁶ Source : https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2023/7/pdf/230707-def-exp-2023-fr.pdf

⁷ Source : https://gouvernement.lu/fr/gouvernement/luc-frieden/actualites/gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniqués%2B2023%2B12-decembre%2B07-frieden-otan.html

Dans le cadre de cette stratégie économique d'accompagnement de l'effort de Défense, **la création d'un *Defense Campus* pourrait être mise à l'étude**. Il serait le point de convergence de l'innovation et de l'investissement dans les nouvelles technologies de Défense.

Les recettes

Les **recettes de l'Administration centrale** vont progresser de 7,1% en 2024 pour atteindre 27,45 milliards d'euros. C'est 1,41 milliard de plus que ce qui avait été anticipé au moment du vote de la loi de programmation financière pluriannuelle 2022-2026. Les recettes devraient encore être particulièrement dynamiques en 2025 (+6,1%) et en 2026 (+6,7%).

Tableau 9 : Evolution des recettes de l'Administration centrale selon les Projets de budgets présentés en octobre 2022 et mars 2024

(en millions EUR)

	LPFP 2022-2026	PLPFP 2023-2027	Variation	
2023	24.474	25.625	1,151	4.7%
2024	26.038	27.451	1.413	5.4%
2025	27.226	28.876	1.650	6.1%
2026	28.436	30.354	1.918	6.7%

Sources : *Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2022-2026, Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2023-2027*

Alors que cela peut apparaître contre-intuitif de prime abord dans une situation de ralentissement économique, cette progression s'explique en grande partie par le contexte inflationniste qui a eu pour conséquence une augmentation des salaires.

Ainsi, les **recettes de l'impôt retenu sur les traitements et les salaires** devraient s'élever à 6,445 milliards d'euros en 2024, contre 6,1 milliards en 2023 et 5,341 milliards selon le compte provisoire 2022, soit une progression supérieure à 20% en deux ans. D'après le PLPFP 2023-2027, les recettes de l'impôt sur les traitements et les salaires devraient même atteindre 8,2 milliards d'euros en 2027. Ceci malgré la mesure concernant l'adaptation du barème de l'impôt sur le revenu à hauteur de quatre tranches indiciaires, avec un déchet fiscal annuel estimé à 480 millions d'euros à partir du 1^{er} janvier 2024.

Il faut noter que les recettes liées à l'impôt sur les traitements et salaires vont représenter **23,48% du total des recettes de l'Administration centrale en 2024**. Selon les projections, ce taux va progresser pour **dépasser la barre des 25% en 2027**.

La Chambre de Commerce note cependant que le Ministre des Finances a annoncé la création d'un « Crédit d'impôt barème » pour les personnes ayant subi la suppression du « Crédit d'impôt conjoncture », mais que ce dispositif n'est pas budgétisé.

La Chambre de Commerce fait en outre observer que le budget 2024 prévoit des recettes de 2,65 milliards d'euros concernant **l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC)**, en progression de 600 millions d'euros par rapport aux recettes inscrites au budget 2023. Néanmoins, elle note avec satisfaction que le Gouvernement anticipe ensuite une stagnation de ces recettes, conformément à l'engagement contenu dans l'Accord de coalition 2023-2028 (page 4) : « *Le Gouvernement s'engage à adapter à moyen terme les taux de l'impôt sur le revenu des collectivités et de l'impôt commercial communal de manière à les rapprocher à la moyenne*

applicable dans les pays de l'OCDE. Des allègements fiscaux au profit des petites et moyennes entreprises seront examinés. »

Tableau 10 : Evolution des principaux postes de recettes de l'Administration centrale
(en milliers EUR et %)

	Budget 2023	Projet 2024	Prévis. 2025	Prévis. 2026	Prévis. 2027
Recettes de l'Administration centrale	25.625.000	27.451.000	28.876.000	30.354.000	31.734.000
<i>Variation annuelle</i>		7,13%	5,19%	5,12%	4,55%
Dont impôt général sur le revenu : impôt retenu sur les traitements et salaires	6.100.000	6.445.000	7.100.000	7.630.000	8.210.000
<i>Variation annuelle</i>		5,66%	10,16%	7,46%	7,60%
Part du total des recettes de l'Administration centrale	23,80%	23,48%	24,59%	25,14%	25,87%
Dont impôt général sur le revenu : impôt sur le revenu des collectivités	2.050.000	2.650.000	2.700.000	2.730.000	2.760.000
<i>Variation annuelle</i>		29,27%	1,89%	1,11%	1,10%
Part du total des recettes de l'Administration centrale	8,00%	9,65%	9,35%	8,99%	8,70%
Dont TVA	5.377.600	5.623.707	5.922.119	6.261.573	6.622.334
<i>Variation annuelle</i>		4,58%	5,31%	5,73%	5,76%
Part du total des recettes de l'Administration centrale	20,99%	20,49%	20,51%	20,63%	20,87%
Dont taxe d'abonnement sur les titres de société	1.225.665	1.231.000	1.331.000	1.443.000	1.547.000
<i>Variation annuelle</i>		0,44%	8,12%	8,41%	7,21%
Part dans le total des recettes de l'Administration centrale	4,78%	4,48%	4,61%	4,75%	4,87%

Source : *Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2023-2027, Calculs : Chambre de Commerce*

Les **recettes collectées par l'Administration des douanes et accises** constituent un autre poste important, **particulièrement les recettes liées aux ventes de carburant et de tabac**. Au budget 2024, les différentes taxes et accises concernant ces produits vont représenter plus de 2 milliards d'euros au budget 2024, soit 7,39% du total des recettes de l'Administration centrale⁸.

La Chambre de Commerce rappelle ici le caractère non-pérenne du volume actuel de ces recettes. Concernant les taxes et accises sur les ventes de carburant, la transition vers la voiture électrique⁹, déjà largement engagée au Luxembourg, va irrémédiablement entraîner une diminution très importante des volumes de carburant vendus dans le pays, ce qui amoindra d'autant les recettes fiscales correspondantes. D'après les dernières estimations, à l'horizon 2030, entre 40 et 50% du parc automobile luxembourgeois serait composé de véhicules électriques. Concernant les ventes de tabac, les efforts entrepris par les acteurs de la Santé pour

⁸ La Chambre de Commerce attire l'attention sur l'[avis rédigé en parallèle sur le Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 23 décembre 2013 portant fixation du droit d'accise autonome et dispositions diverses sur les tabacs manufacturés](#), dans lequel elle observe que le taux d'accises *ad valorem* d'un montant de 28% pour le tabac chauffé semble très élevé par rapport aux autres produits du tabac, ainsi que par rapport à la moyenne européenne. Un taux d'accises *ad valorem* de 16%, en conservant le même niveau d'accises spécifique, semblerait plus approprié.

⁹ Lire la [publication Actualité & Tendances n°28 de la Chambre de Commerce : Voitures électriques au Luxembourg : maîtriser la transition face aux défis](#).

en diminuer la consommation pourraient également conduire à une perte de recettes fiscales dans les prochaines années, même si à court terme, la fin des restrictions en termes de volumes décidée par la France pourrait faire progresser ces recettes.

En conséquence, la Chambre de Commerce invite le Gouvernement à anticiper dès à présent ces évolutions importantes.

Tableau 11 : Evolution des recettes liées aux ventes de carburant et de tabac
(en milliers EUR et %)

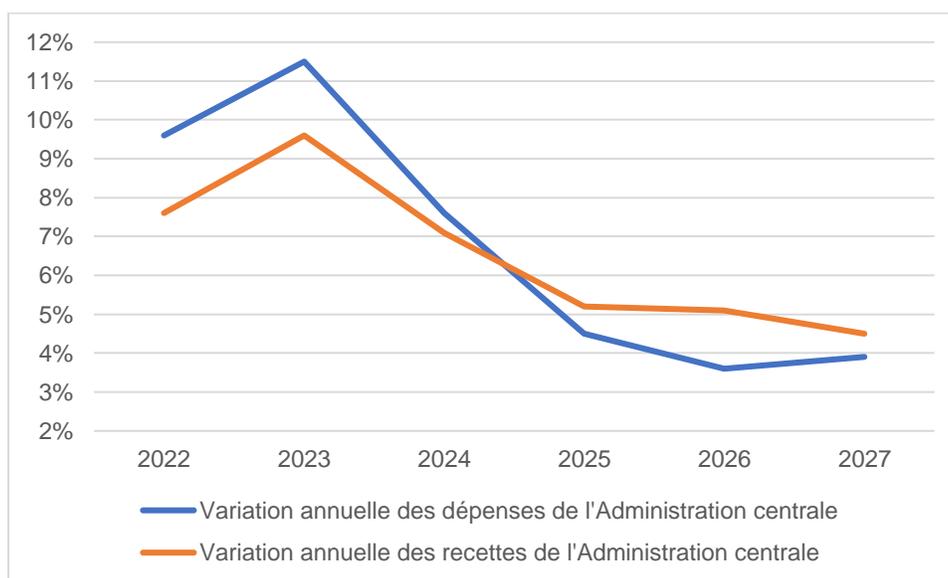
	Budget 2023	Projet 2024	Prévis. 2025	Prévis. 2026	Prévis. 2027
Recettes de l'Administration centrale	25.625.000	27.451.000	28.876.000	30.354.000	31.734.000
<i>Dont part du Grand-Duché dans les recettes communes de l'Union économique belgo-luxembourgeoise en matière de droits de douane et d'accise</i>	1.016.691	1.089.086	1.073.352	1.083.679	1.099.200
<i>Dont droits d'accise autonomes luxembourgeois sur certaines huiles minérales</i>	173.776	153.984	149.777	145.253	146.869
<i>Dont droits d'accise autonomes luxembourgeois sur les cigarettes</i>	263.626	389.036	433.927	445.191	456.523
<i>Dont produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants</i>	112.132	114.606	113.737	112.177	111.397
<i>Dont produit de la contribution taxe CO₂</i>	279.191	282.132	308.111	332.093	328.452
TOTAL Accises et taxes carburants + tabac	1.845.416	2.028.844	2.078.904	2.118.393	2.142.441
<i>Variation annuelle</i>		9,94%	2,47%	1,90%	1,14%
Part dans le total des recettes de l'Administration centrale	7,20%	7,39%	7,20%	6,98%	6,75%

Source : *Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2023-2027* ; Calculs : *Chambre de Commerce*

Le solde

Le solde de l'Administration centrale est négatif à -1,9 milliard d'euros pour 2024. Un effet ciseau est engagé depuis 2022 et persiste encore cette année puisque les dépenses de l'Administration centrale (+7,6%) augmentent plus vite que les recettes (+7,1%). Résultat : le solde de l'Administration centrale 2024 se dégrade par rapport à celui de 2023 (-1,6 milliard).

Graphique 1 : Variation annuelle des dépenses et des recettes de l'Administration centrale



Source : *Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2023-2027*

Néanmoins, la Chambre de Commerce constate que la volonté du Gouvernement d'inverser l'effet ciseaux trouve une traduction dans la documentation budgétaire. Ainsi, selon le PLPFP, le solde de l'Administration centrale devrait commencer à s'améliorer légèrement dès 2025, pour être contenu à 1,3% du PIB en 2027 contre 2,3% cette année.

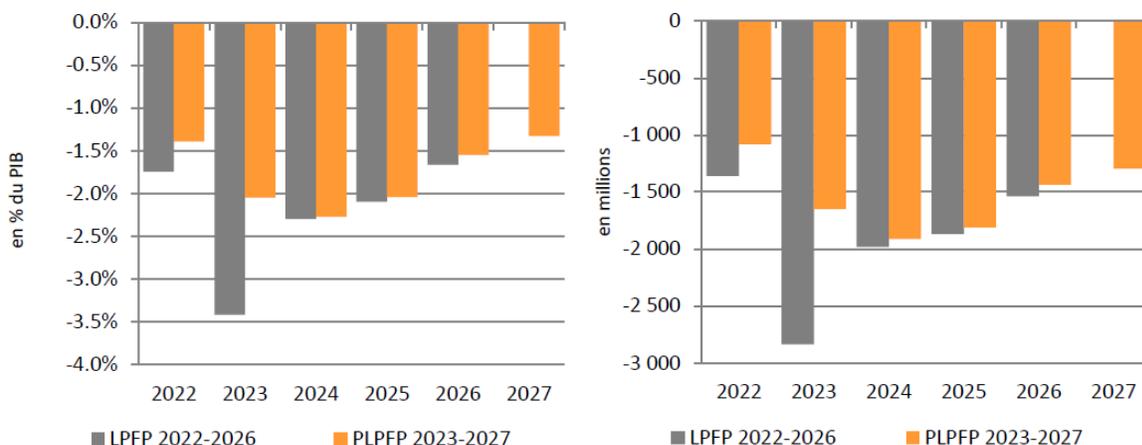
L'effet-ciseau devrait donc disparaître dès 2025. En conséquence de quoi le solde de l'Administration centrale devrait commencer à s'améliorer, bien qu'assez faiblement, pour être contenu à -1,29 milliard d'euros en 2027, soit -1,3% du PIB.

Tableau 12 : Evolution du solde nominal de l'Administration centrale

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
en millions EUR	-1.078	-1.651	-1.910	-1.810	-1.436	-1.293
en % du PIB	-1,40%	-2,00%	-2,30%	-2,00%	-1,50%	-1,30%

Source : *Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2023-2027*

Graphique 2 : Evolution du solde nominal de l'Administration centrale selon les projets de Budget présentés en octobre 2022 et mars 2024



Sources : *Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2022-2026, Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2023-2027*

La Chambre de Commerce ne peut que saluer la volonté du Gouvernement d'inverser l'effet-ciseaux au plus vite en contenant l'augmentation des dépenses. Il faut toutefois noter que ces projections sont rendues possibles par l'extinction progressive des mesures adoptées pour lutter contre les effets de l'inflation.

En effet, celles-ci pèsent toujours très lourd dans le solde de l'Administration centrale. Ainsi, selon l'exposé des motifs, en 2024, 1,3 milliard d'euros seront consacrés à ces politiques, principalement le *Solidaritétspak 3.0*. En 2027, elles ne représenteront plus qu'une dépense de 466 millions d'euros. Cependant, alors que le coût de ces mesures va diminuer de 806 millions d'euros en 2025 par rapport à 2024 (de 1.305 à 499 millions), on note que le solde nominal de l'Administration centrale, lui, ne s'améliore que de 100 millions d'euros. Cette analyse démontre combien les dépenses « rigides » pèsent sur l'évolution du solde.

Tableau 13 : Impact budgétaire des mesures adoptées pour lutter contre l'inflation
(en millions EUR)

Mesure	(en millions d'euros)					
	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Paquet de mesures « Solidaritétspak 3.0 »	0	355	1 199	491	472	466
Paquet de mesures « Solidaritétspak 2.0 »	17	637	106	8	6	0
Paquet de mesures « Solidaritétspak 1.0 »	458	262	0	0	0	0
Paquet de mesures « Energiedesch »	65	0	0	0	0	0
Total	540	1 254	1 305	499	478	466

Source : *Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2023-2027*

Le rétablissement d'une dynamique budgétaire positive est donc étroitement lié à l'amélioration de la situation macroéconomique. Si d'autres mesures d'aide de même ampleur que celle déclenchées par le passé devaient s'avérer nécessaires pour affronter de nouveaux chocs à venir, il faut noter que les marges de manœuvre du Gouvernement pour financer ces mesures sans remettre en cause la trajectoire budgétaire envisagée seraient bien étroites.

L'examen des simulations budgétaires réalisées sur la base des scénarii alternatifs permet de s'en rendre compte. Ainsi, sur la base du scénario défavorable SC1 (-0,5 point de pourcentage de croissance de 2024 à 2027), le solde de l'Administration centrale stagnerait à -2,2% du PIB à l'horizon 2027, contre -1,3% avec le scénario « central ».

A l'inverse, si la situation macroéconomique devait être meilleure que prévue (+0,5 point de pourcentage de croissance), le solde pourrait être contenu à -0,5% du PIB en 2027.

Dans le cas du Scénario 3 (baisse du taux d'intérêt), la trajectoire budgétaire serait également positive, puisque le solde s'améliorerait progressivement vers -0,7% du PIB en 2027.

Les finances consolidées des Administrations publiques

Les Administrations publiques englobent l'Administration centrale traitée ci-avant, les Administrations locales et de Sécurité sociale (traitée dans la partie 2.4 dans le cadre de notre analyse sur la pérennité du modèle social). Fort logiquement, les dynamiques budgétaires observées pour la seule Administration centrale se répercutent sur les Administrations publiques.

Dépenses et recettes

Les dépenses des Administrations publiques devraient être de 40,32 milliards d'euros en 2024, contre 37,9 milliards en 2023, soit une progression de 6,4%. Elles progressent plus vite que les recettes (+5,3%).

Il faut toutefois noter que dans le contexte d'incertitude économique, les recettes sont très difficiles à évaluer, même si elles sont structurellement sous-évaluées au Luxembourg. Ainsi, pour l'année 2023, l'estimation des recettes est très largement supérieure (1,7 milliard d'euros supplémentaires) à celle qui avait été faite au moment du vote du budget 2023.

Là encore, la volonté du Gouvernement de mieux maîtriser la dépense publique à l'avenir peut se lire dans la documentation budgétaire. Dès 2026, la progression annuelle des dépenses de l'Administration centrale devrait se limiter à 4,2% avant de repartir à la hausse à 4,6% en 2027.

Cependant, la Chambre de Commerce observe avec inquiétude que sur l'ensemble de la période concernée par le PLPFP, seul en 2026, les dépenses devraient progresser moins vite que les recettes.

Tableau 14 : Evolution des dépenses et des recettes des Administrations publiques
(en millions EUR et variation annuelle en %)

	2023		2024		2025	2026	2027
	budget voté	prévisions					
Dépenses	37.366	37.904	40.319		42.783	44.561	46.595
			<i>par rapport à 2023 budget voté</i>	<i>par rapport à 2023 prévisions</i>			
			7,90%	6,40%	6,10%	4,20%	4,60%
Recettes	35.554	37.338	39.333		41.701	43.728	45.674
			<i>par rapport à 2023 budget voté</i>	<i>par rapport à 2023 prévisions</i>			
			10,60%	5,30%	6,00%	4,90%	4,50%

Sources : *Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2023 ; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2024 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2023-2027 ; Calculs : Chambre de Commerce*

Solde nominal

Conséquence de l'effet-ciseaux, le solde nominal des Administrations publiques se dégrade en 2024 à -987 millions d'euros et -1,2% du PIB. Selon les prévisions du Projet de loi de programmation financière pluriannuel, ce solde devrait se stabiliser à 1,2% du PIB en 2025 avant de remonter à -0,9% en 2026 et 2027, sous l'effet de l'amélioration du solde des Administrations publiques.

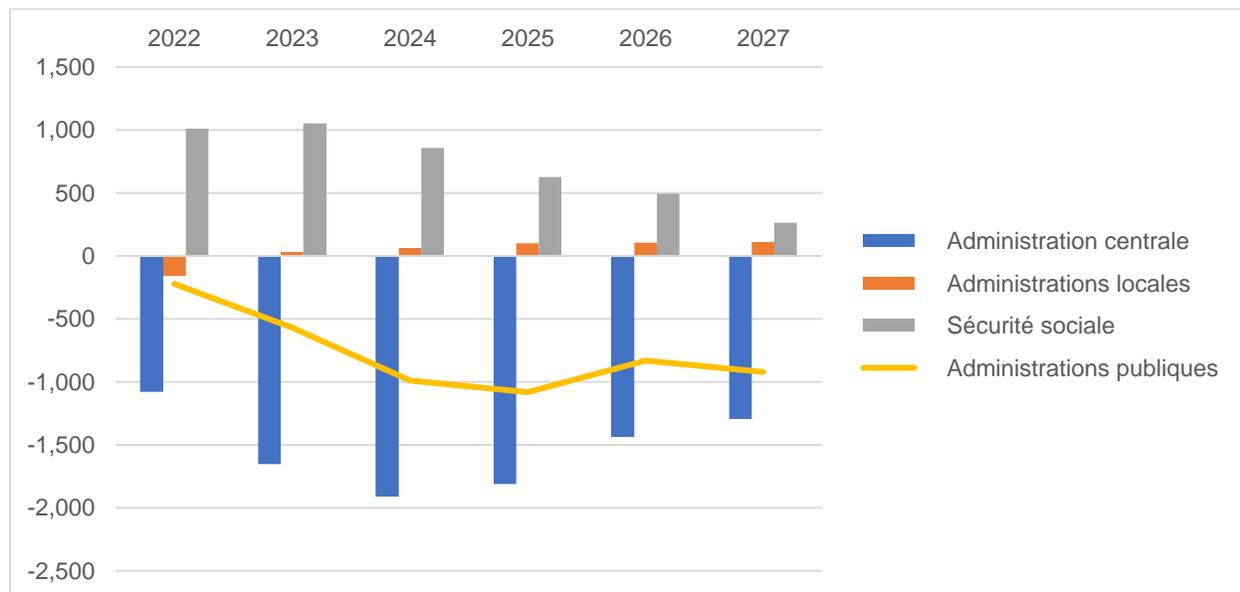
Tableau 15 : Evolution du solde nominal des Administrations publiques

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
en millions EUR	-222	-566	-987	-1.082	-833	-921
en % du PIB	-0,3	-0,7	-1,2	-1,2	-0,9	-0,9

Source : *Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2023-2027*

Cependant, la dégradation continue et inéluctable (faute de réforme structurelle du système des pensions notamment, mais aussi dans une moindre mesure au niveau de l'assurance maladie-maternité) du solde de la Sécurité sociale va obliger à des efforts très importants au niveau de l'Administration centrale pour ne pas voir le solde des Administrations publiques se dégrader dangereusement.

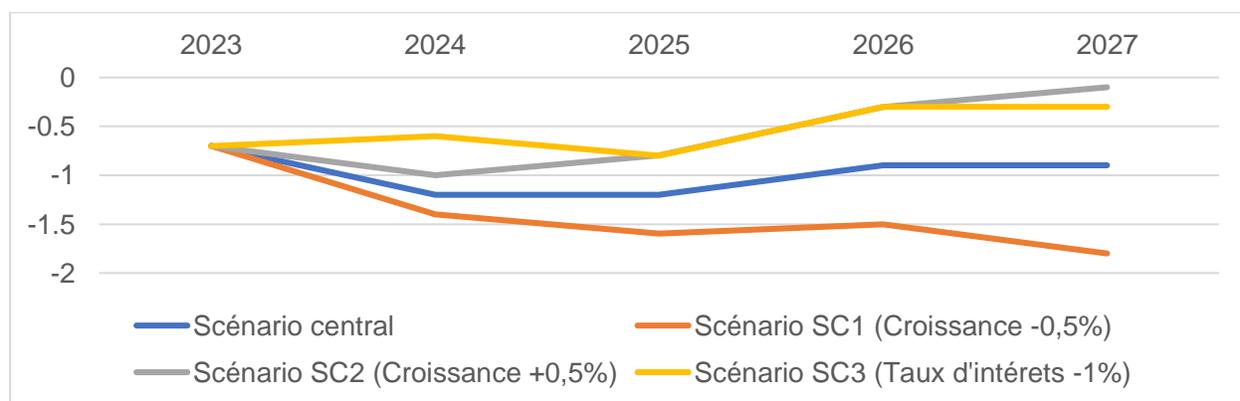
Graphique 3 : Evolution du solde des Administrations publiques par composante
(en millions EUR)



Source : *Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2023-2027*

Néanmoins, il faut noter que le solde nominal des Administrations publiques est très sensible à la conjoncture. Ainsi, si le niveau de croissance était supérieur de 0,5 point de % par rapport à ce qui est attendu (scénario SC2), le solde pourrait tendre vers -0,1% à l'horizon 2027. A l'inverse, dans le cas d'une croissance inférieure (scénario défavorable SC1), il plongerait à -1,8% du PIB pour atteindre un déficit de 1,7 milliard d'euros. Enfin, en cas de baisse des taux d'intérêt à court terme plus rapide que prévue (-1%), le solde connaîtrait également une nette amélioration, selon une trajectoire vertueuse.

Graphique 4 : Evolution du solde nominal des Administrations publiques selon les différents scénarii
(en % du PIB)



Source : *Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2023-2027*

Solde structurel

Le solde structurel est l'indicateur qui mesure le solde des Administrations publiques corrigé des répercussions des cycles économiques et des mesures ponctuelles et temporaires prises. Selon l'Annexe 7 du PLPFP, il est calculé selon la formule suivante :

$$\begin{aligned} \text{Solde structurel} &= \text{solde nominal} \\ &- 0,462 \times (\text{écart de production}) \\ &+/- \text{mesures ponctuelles/temporaires} \end{aligned}$$

Cette mesure est utilisée pour évaluer la **soutenabilité des politiques budgétaires d'un pays** en fournissant une vue plus stable de la situation budgétaire, indépendamment des fluctuations économiques à court terme. C'est notamment cet indicateur qui sert de référence dans le cadre de la surveillance budgétaire européenne, et notamment le respect de l'objectif à moyen terme (OMT), qui vise un solde structurel minimal.

Conformément à la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques¹⁰, la situation budgétaire du Luxembourg est jugée « équilibrée » quand le solde structurel des Administrations publiques est égal ou supérieur à l'OMT.

Pour la période de 2023 à 2025, l'OMT a été établi à 0% du PIB. Bien que l'année 2023 bénéficie d'une exemption permettant au Gouvernement de dévier de cet OMT sans encourir de possible suites procédurales, il est prévu que le respect de l'OMT redevienne obligatoire à partir de 2024.

Cependant, une réforme de la gouvernance économique de l'UE est engagée. Selon cette réforme, l'OMT serait supprimé après 2025 au profit d'un nouvel indicateur unique axé sur la soutenabilité de la dette publique.

Lors de son discours sur le Projet de budget 2024¹¹, le Ministre des Finances a exprimé son intention de maintenir le concept d'objectif à moyen terme au niveau national. Il estime en effet que cet indicateur constitue un indicateur pertinent au Luxembourg, de par la nature des défis budgétaires qui attendent le pays, ceux liés au vieillissement de la population notamment.

Dans son Evaluation des finances publiques à l'occasion du projet de budget pour 2024 et du projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour 2023-2027¹², le Conseil national des finances publiques (CNFP) salue cette intention : « *En vue d'une gestion budgétaire saine et prudente, la mise en place d'un cadre budgétaire avec une vue à moyen et long terme dans la législation nationale serait opportune. Ce cadre pourrait être adapté à la situation des finances publiques luxembourgeoises et aux défis actuels et futurs du pays (vieillesse de la population, logement, transition énergétique et digitale, mobilité, défense, etc.) et surveillé par le CNFP.* »

La Chambre de Commerce rejoint cette analyse, estimant qu'une double grille de surveillance - l'une nationale et l'autre européenne - de la trajectoire des finances publiques, peut constituer un cadre propice à un meilleur pilotage budgétaire. Elle est prête à apporter sa contribution aux travaux d'élaboration de ce nouveau cadre national.

¹⁰ Loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques et modifiant :

a) la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat

b) la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances

¹¹ Ministre des Finances, « Budgetsried vum Finanzminister », 6 mars 2024.

¹² Mars 2024

Elle rappelle que la soutenabilité des finances publiques constitue un enjeu majeur pour le Luxembourg en termes de compétitivité et soutiendra donc toute initiative visant à renforcer le niveau d'exigence que s'impose le pays en la matière.

Pour le budget 2024, le solde structurel est présenté à 0% du PIB, en conformité avec l'OMT qui est fixé à ce niveau-là. En revanche, une dégradation du solde structurel est attendue pour 2025 à -0,3%, alors que l'OMT est toujours fixé à 0%. Par ailleurs, une nouvelle dégradation du solde structurel est anticipée pour 2026 (-0,3%) et 2027 (-0,6%). Dans la perspective de sa suppression, l'OMT n'est pas fixé pour ces deux années.

Tableau 16 : Solde structurel de l'Administration centrale et Objectif à moyen terme (OMT) (en % du PIB)

	2023	2024	2025	2026	2027
Solde structurel	0,5%	0,0%	-0,3%	-0,3%	-0,6%
OMT	0,0%	0,0%	0,0%		

Source : *Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2023-2027*

Cette tendance négative du solde structurel doit interpeller, puisqu'elle traduit une détérioration de la situation financière structurelle du pays, donc hors aléas conjoncturels. La situation pourrait même s'aggraver en cas de croissance inférieure aux prévisions. Dans le cas du SC1 (scénario défavorable à -0,5 point de pourcentage de croissance), le solde conjoncturel serait négatif (-0,1% du PIB) dès cette année 2024, et plongerait à -1,5% en 2027.

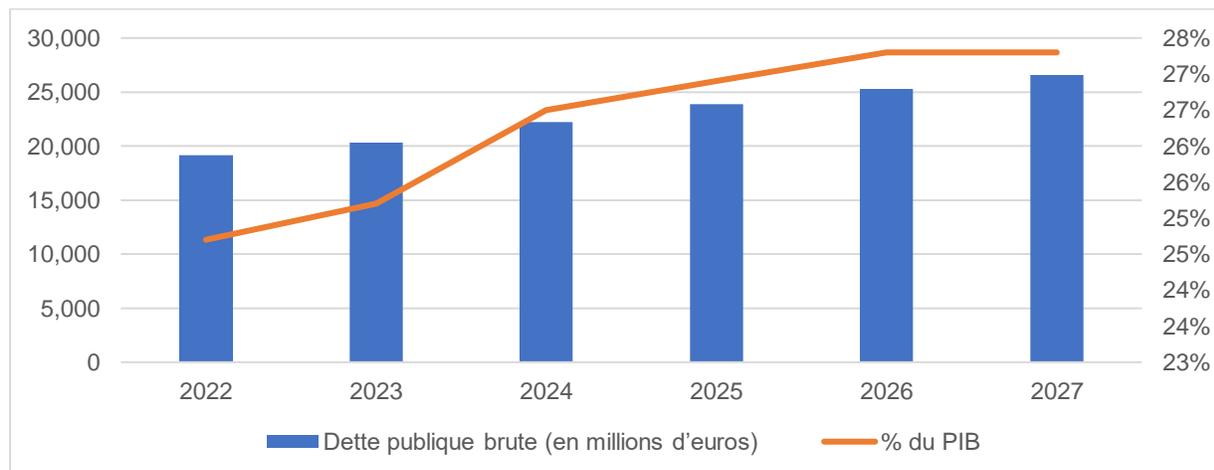
A contrario, il faut noter que même dans un scénario de croissance plus favorable (SC2, +0,5 point de % du PIB) ou d'une baisse plus rapide du taux d'intérêt nominal (SC3), le solde structurel ne dépasserait pas 0,2% sur la période dans le meilleur des cas.

1.4. Un constat : une dette qui grimpe

La dette publique à l'issue de l'exercice budgétaire 2024 devrait s'élever à 22,249 milliards d'euros, soit 26,50 % du PIB. Il s'agit de **1,8 point de plus qu'à la fin de l'année 2022**. Selon la trajectoire budgétaire présentée, elle devrait atteindre 26,579 milliards d'euros en 2027, soit 27,3% du PIB. En cinq ans, selon ce scénario, la dette s'alourdirait donc de 7,404 milliards et 2,6 points de pourcentage de PIB.

Selon l'exposé des motifs, cette hausse spectaculaire de la dette publique s'explique par les mesures décidées dans le contexte de crise.

Graphique 5 : Evolution de la dette publique du Luxembourg
(en millions EUR et % du PIB)



Source : *Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2023-2027*

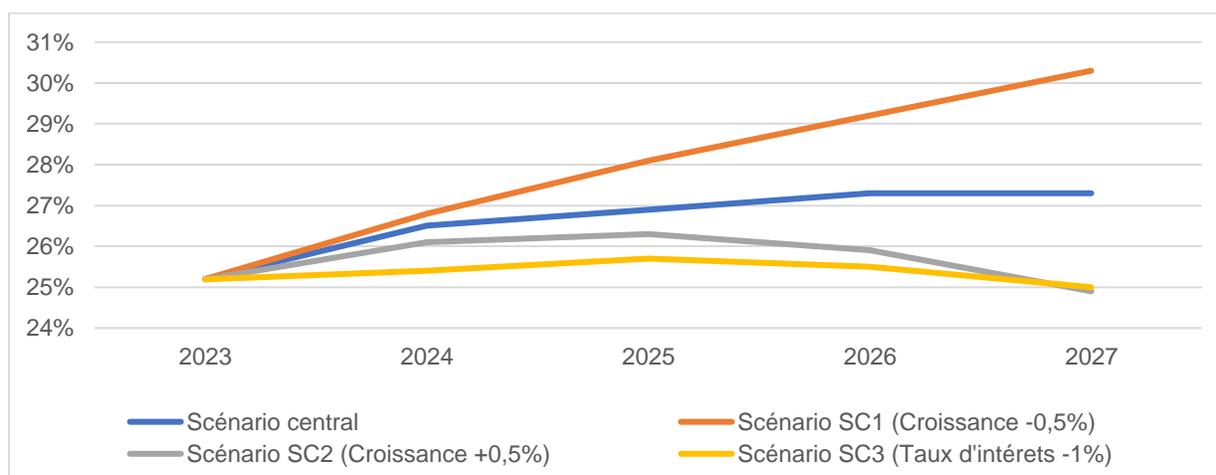
Cette trajectoire ascendante, quoique plus optimiste que celle envisagée à l'occasion de la présentation du budget 2023 (lors de laquelle un endettement à 29,5% du PIB était anticipé pour 2026), doit interpeller, et ce pour deux raisons.

Premièrement, parce que **la charge de la dette est de plus en plus lourde dans le budget de l'Etat**. Au budget 2023, ce sont 171,1 millions d'euros qui sont inscrits au titre des intérêts de la dette publique. Cela représente 0,2% du PIB, mais cette charge va plus que doubler dans les quatre prochaines années pour atteindre 0,5% du PIB en 2027 (soit 502,4 millions d'euros aux prix de 2023).

Deuxièmement, parce que l'analyse de sensibilité contenue dans le PLPFP montre que **le seuil des 30% du PIB pourrait être dépassé dans le cas d'une croissance moins soutenue qu'envisagée**. Ainsi, dans le SC1 (-0.5 point de pourcentage de croissance), elle atteindrait 30,3% du PIB en 2027 (28,661 milliards d'euros).

En revanche, selon les deux scénarii plus favorables, la dette (exprimée en % du PIB) commencerait à diminuer dès 2025 pour retomber autour des 25% en 2027.

Graphique 6 : Évolution de la dette publique en % du PIB selon les différents scénarii



Source : *Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2023-2027*

Cet endettement pourrait être défendable s'il servait exclusivement à financer des investissements soutenant la compétitivité et l'attractivité du Luxembourg. Pourtant, en exceptant les mesures de soutien adoptées à la suite des différentes crises, **il faut constater qu'il est aujourd'hui le résultat d'une augmentation rapide des dépenses courantes, notamment des plus rigides d'entre elles** (frais de personnel, transferts sociaux, ...).

Certes, l'endettement public du Luxembourg reste relativement modéré comparé à d'autres nations européennes. Mais c'est cette stabilité financière qui a nourri la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et de sa Place financière en particulier. A terme, la dégradation de la dette publique au-delà du plafond des 30% du PIB, pourrait **remettre en cause le triple A luxembourgeois**, lequel constitue encore un avantage compétitif décisif. Au-delà du maintien du triple A, la Chambre de Commerce s'inquiète de l'évolution de la confiance des investisseurs si le Luxembourg en venait à ne plus respecter ses propres engagements, ou à les modifier au lieu de faire en sorte de mettre en place les politiques nécessaires au maintien d'une dette sous la barre des 30% du PIB.

Par ailleurs, la position financière robuste et l'endettement public limité du Luxembourg lui conféraient jusque-là la capacité de surmonter les défis posés par les crises. Désormais, les marges de manœuvre sont très limitées. Un éventuel nouveau choc pourrait pousser le pays dans une zone de vulnérabilité. Dans un souci de résilience, il est donc indispensable de reconstituer ces marges de manœuvre en restaurant une trajectoire budgétaire vertueuse.

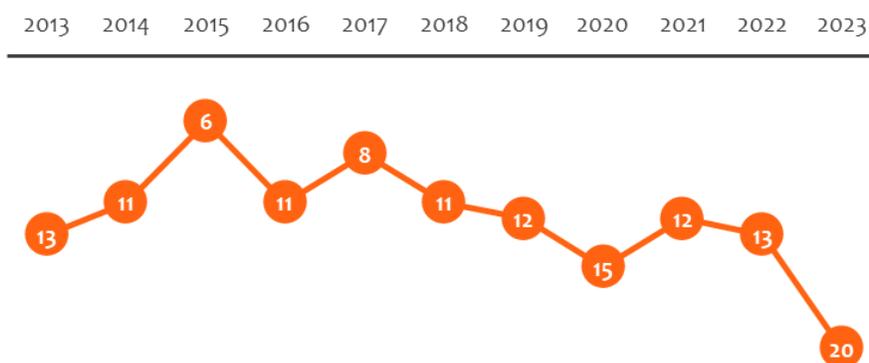
2. ...répond-il aux inquiétudes des entreprises ?

Alors que les entreprises luxembourgeoises doivent affronter des crises successives, elles attendent du Gouvernement des politiques susceptibles de répondre à leurs nombreuses inquiétudes.

2.1. La perte de compétitivité et d'attractivité du pays

Ces dernières années, l'économie luxembourgeoise n'a cessé de voir sa compétitivité se dégrader. Les résultats du World Competitiveness Yearbook (WCY) 2023 de l'institut IMD, qui fait référence en la matière, ont même constitué une véritable alerte que le Gouvernement doit entendre, et qui confirment les avertissements lancés par la Chambre de Commerce depuis des années. En effet, le Luxembourg a été rétrogradé de la 13^e à 20^e place mondiale, le pire résultat du pays depuis la création de ce classement en 1989. Jusqu'à présent, jamais le Luxembourg n'avait été classé en deçà de la 15^e place. Et un pays doté des coûts salariaux les plus élevés d'Europe doit aussi se retrouver sur le podium en matière de compétitivité du Vieux Continent.

Graphique 7 : L'évolution du classement général du Luxembourg au WCY en un clin d'œil



Source : institut IMD

Les raisons qui expliquent cette dégradation du classement du Luxembourg sont multiples et ont fait l'objet d'une analyse détaillée de la part de la Chambre de Commerce.¹³ Attardons-nous sur trois vecteurs de compétitivité pour lesquels le Luxembourg perd des positions : (1) l'attraction des talents, (2) la compétitivité fiscale et (3) la compétitivité-coût, afin d'analyser les réponses proposées dans ces documents budgétaires.

Formation et attraction des talents

La compétitivité du Luxembourg est menacée par la difficulté des entreprises à trouver les talents dont elles ont besoin pour grandir. Trois réponses peuvent être apportées pour répondre à cette problématique.

La première réponse, c'est **l'éducation**. L'analyse de la ventilation par domaine d'activité des investissements publics (donc hors dépenses courantes) de l'administration centrale laisse apparaître une progression importante de l'effort dans l'amélioration de l'infrastructure éducative du pays. Ainsi, les investissements en matière d'éducation vont passer de 0,22% du PIB en 2023 à 0,24% en 2027. En tout, ce sont 845 millions d'euros qui vont être investis dans le domaine de

¹³ Voir [Rapport IMD 2023 : le Luxembourg distancé](#).

2024 à 2027. La Chambre de Commerce salue cet effort, qui peut contribuer à une amélioration de la capacité du pays à former les talents dont il a besoin, à condition que ces investissements soient fléchés sur des segments de formation pertinents.

Tableau 17 : Investissements directs et indirects de l'Administration centrale dans l'éducation

(en millions EUR et %)

	Budget 2023	Projet 2024	Prévi. 2025	Prévi. 2026	Prévi. 2027
Education (enseignement public, privé, universitaire)	178	187	201	226	231
Progression annuelle		5,06%	7,49%	12,44%	2,21%
En % du PIB	0,22%	0,22%	0,23%	0,24%	0,24%
Investissements (directs et indirects)	3.348	3.673	4.095	4.035	4.009
En % du PIB	4,15%	4,37%	4,62%	4,35%	4,12%
Part relative Education	5,32%	5,09%	4,91%	5,60%	5,76%

Source : *Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2024*

De manière générale, la Chambre de Commerce note que le Gouvernement prévoit de renforcer les moyens consacrés à l'éducation dans les prochaines années. Ainsi, le budget du Ministère de l'Education nationale, de l'enfance et de la jeunesse va-t-il passer de 4,32% du PIB en 2023 à 4,68% en 2024, avant de franchir la barre symbolique des 4 milliards dès 2025, même s'il faut noter que cette progression est essentiellement nourrie par les coûts salariaux.

Tableau 18 : Total des dépenses du Ministère de l'Education nationale, de l'enfance et de la jeunesse

(en milliers EUR et %)

	Budget 2023	Projet 2024	Prévi. 2025	Prévi. 2026	Prévi. 2027
Dépenses courantes du Ministère de l'Education nationale, de l'enfance et de la jeunesse	3.482.129	3.938.607	4.102.453	4.216.737	4.339.502
Progression annuelle		13,11%	4,16%	2,79%	2,91%
En % du PIB	4,32%	4,68%	4,63%	4,55%	4,46%

Source : *Projet de loi de programmation financière pluriannuel 2023-2027 ; Calculs : Chambre de Commerce*

La deuxième réponse au défi des talents, outre l'éducation, passera par la capacité du pays à **mobiliser la main-d'œuvre déjà présente** au Luxembourg. Cela s'inscrit dans un contexte d'augmentation du taux de chômage, après des années de forte baisse. L'analyse des évolutions budgétaires prévues concernant le Fonds pour l'emploi permet de mesurer les efforts envisagés par le Gouvernement en la matière.

La Chambre de Commerce note que les dépenses totales engagées dans le cadre du Fonds pour l'emploi sont en forte augmentation pour 2024 (+14,67%), en raison notamment de

la progression du volume des indemnités chômage (+23,35%). Ainsi, cette année, les dépenses du Fonds pour l'emploi vont-elles atteindre 1,34 % du PIB avant de redescendre à 1,22% du PIB en 2027, sauf si le chômage devait être plus élevé qu'attendu.

La Chambre de Commerce note que les moyens engagés pour des actions permettant de lutter contre le chômage - et en particulier le chômage des jeunes - augmentent significativement pour cette année 2024 (+7,18% pour les actions en faveur de l'emploi).

Le retour à l'emploi passe très souvent par des actions de formation. L'enveloppe budgétaire consacrée aux actions de formation progresse de 11,59% en 2024. De 2023 à 2027, cette enveloppe annuelle devrait passer de 38,3 à 48,5 millions d'euros. Il s'agit là d'un signal très positif en direction de la formation, ce que la Chambre de Commerce salue. Dans ce cadre, la modernisation du co-financement de la formation professionnelle continue en entreprise est un élément central pour répondre à l'augmentation et à la diversification des besoins en compétences de l'économie. Parmi ses propositions, la Chambre de Commerce préconise une révision à la hausse du taux de co-financement de base de l'accès à la formation professionnelle continue en entreprise de 15% à 20% et l'utilisation ciblée d'un taux de 40% pour soutenir la formation aux compétences digitales et environnementales.¹⁴

Tableau 19 : Evolution des dépenses du Fonds pour l'emploi
(en milliers EUR et %)

	Budget 2023	Projet 2024	Prévi. 2025	Prévi. 2026	Prévi. 2027
Dépenses totales Fonds pour l'emploi	985.833	1.130.503	1.139.402	1.145.970	1.188.039
Progression annuelle		14,67%	0,79%	0,58%	3,67%
En % du PIB	1,22%	1,34%	1,29%	1,24%	1,22%
dont 1) Indemnités chômage	398.400	499.400	485.100	462.300	474.000
Progression annuelles		25,35%	-2,86%	-4,70%	2,53%
dont 2) Actions pour combattre le chômage des jeunes	17.000	18.000	18.600	18.900	19.400
Progression annuelle		5,88%	3,33%	1,61%	2,65%
dont 3) Actions en faveur de l'emploi	532.080	570.309	590.947	618.088	646.116
Progression annuelle		7,18%	3,62%	4,59%	4,53%
dont 4) Section spéciale (formation)	38.303	42.744	44.705	46.632	48.473
Progression annuelle		11,59%	4,59%	4,31%	3,95%
Dotation au Fonds pour l'Emploi	60.000	13.333	10.000	10.000	10.000
Progression annuelle		-77,78%	-25,00%	0,00%	0,00%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuel 2023-2027 ; Calculs : Chambre de Commerce

Mais ces efforts dans les domaines de la formation initiale et continue ne suffiront pas pour solutionner la problématique de la disponibilité de talents au Luxembourg.

¹⁴ [Chambre du Commerce, Eco News Flash n°3 « Quelles aides à la formation pour relever le défi en matière de skills et soutenir une économie compétitive, résiliente et durable ? »](#)

C'est la troisième réponse : le pays doit aussi **renforcer son attractivité pour attirer sur son sol les meilleurs talents disponibles.**

Dans l'exposé des motifs du Projet de loi n°8383 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2024¹⁵, ci-après "le projet de budget 2024" le Gouvernement pose le constat suivant : « *Le Luxembourg doit rester attractif pour les talents et ce surtout face au manque de main-d'œuvre dans l'ensemble de l'économie. Tous les secteurs et tous les types d'activités sont concernés. La stratégie d'attraction de talents sera adaptée et complétée par des stratégies types spécifiques à chaque secteur. Les lois régissant l'immigration seront adaptées, notamment afin de faciliter et d'accélérer les procédures d'obtention de visa pour travailleurs provenant de pays tiers.* »

Renforcer l'attractivité du Luxembourg en tant que destination pour les travailleurs étrangers est primordial pour pallier le déséquilibre croissant entre les offres d'emploi disponibles et les candidatures. Cette dynamique passe inévitablement par une révision favorable de la fiscalité pour séduire davantage de talents internationaux. L'OCDE a en effet régulièrement pointé le manque de compétitivité du Luxembourg en matière de fiscalité des personnes physiques, notamment pour les contribuables en classe 1, dans laquelle une personne touchant 100% du salaire médian est imposé à un taux de 5 points de pourcentage plus élevé que la moyenne de l'OCDE.

A ce titre, le budget 2024 comporte des avancées. Le Gouvernement a aussi dressé une feuille de route prometteuse en la matière. L'exposé des motifs la décrit ainsi : « *Des premières réductions d'impôts ont été introduites à partir du 1^{er} janvier 2024 pour les contribuables en ajustant davantage le barème fiscal à l'inflation. Le Gouvernement visera à créer un environnement fiscal attractif et une réforme fiscale est envisagée pour instaurer une classe d'impôt unique dans deux ans, avec une réduction d'impôt transitoire pour la classe d'imposition 1a.* »

Sur ce sujet, il y a eu d'autres avancées. La diminution du salaire minimal requis de 100.000 euros à 75.000 euros pour bénéficier du régime des impatriés a été favorablement accueillie par la Chambre de Commerce. De plus, l'élargissement du calcul de la prime participative au résultat des membres d'un groupe fiscalement intégré (et non plus par société prise individuellement) est une évolution positive. Au budget 2024, l'exonération partielle de la prime participative représente un effort financier de 25 millions d'euros.

Cependant, ces avancées, bien que positives, sont incomplètes et insuffisantes. Dans leur publication *La fiscalité : un levier-clé pour attirer les talents*¹⁶, la Chambre de Commerce et l'UEL formulent les **propositions suivantes** :

- ▶ Introduire une prime mobilité-logement
- ▶ Réformer le régime fiscal des impatriés
- ▶ Améliorer le régime fiscal du télétravail transfrontalier
- ▶ Réformer le régime fiscal de la prime participative
- ▶ Réformer le régime fiscal des pensions complémentaires.

Ces mesures, associées à d'autres (développement de l'actionnariat salarié, « tax shelter » pour les investissements dans les start-ups...), seraient de nature à encourager

¹⁵ [Lien vers le PL n°8383 sur le site de la Chambre des Députés](#)

¹⁶ [EcoNewsFlash n°13, septembre 2023, Chambre de Commerce](#) et UEL

l'immigration en provenance de pays non européens et d'exploiter davantage le potentiel des travailleurs européens, surtout ceux de la Grande Région, en réponse à une pénurie de compétences spécifiques.

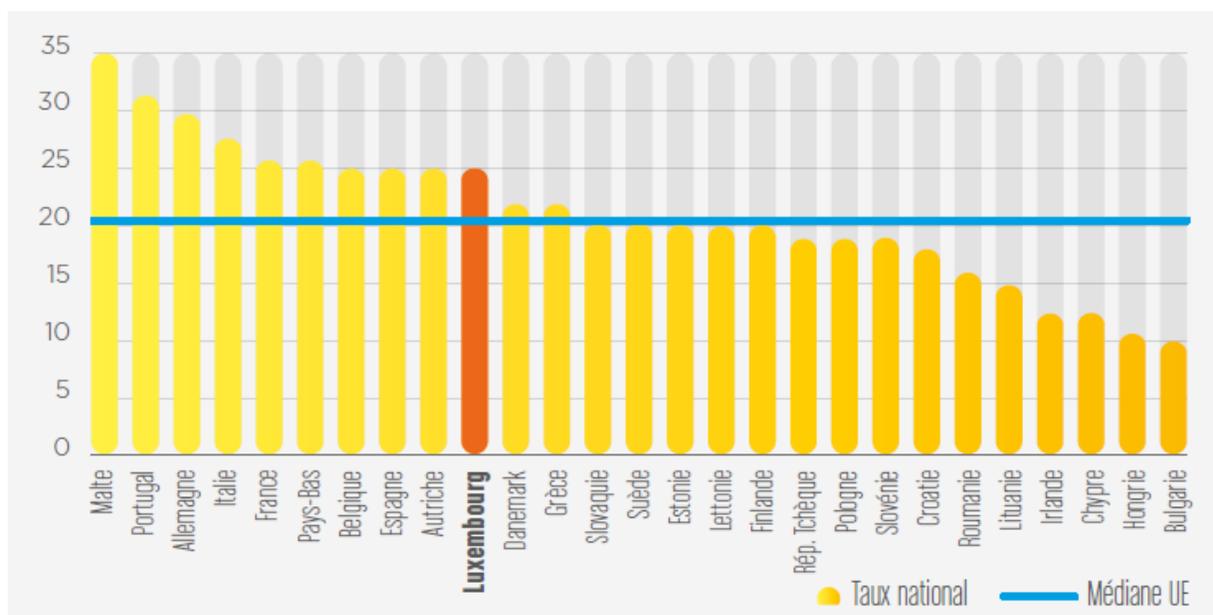
Outre ces mesures, l'attraction et la rétention des talents au Luxembourg nécessitent, selon la Chambre de Commerce, une attention particulière portée à l'amélioration des infrastructures de logement et de transport, des services d'accueil pour les enfants, aux opportunités éducatives et de formation, ainsi qu'à l'accessibilité des services numériques et administratifs. Ces facteurs sont déterminants pour les choix de vie des talents envisageant de s'installer au Luxembourg.

Compétitivité fiscale

Le Luxembourg fait face à une concurrence fiscale internationale de plus en plus forte. L'OCDE souligne que, sur la période 2000-2022, le taux de l'impôt sur les sociétés a été réduit dans 97 juridictions, est resté stable dans 14 autres, et a augmenté dans seulement 6 juridictions. Au cours de ces années, le taux légal moyen au sein des pays de l'OCDE a connu une baisse significative de 8,1 points de pourcentage, passant de 28,1% en 2000 à 20% en 2022.

Face à ce panorama global, le Luxembourg se trouve dans une position délicate avec un taux d'imposition global des sociétés d'environ 25%, issu de la combinaison de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC), de l'impôt commercial communal (ICC) et de l'impôt de solidarité. Ce taux place le pays au-dessus de la moyenne et de la médiane des pays de l'Union européenne, ainsi qu'au-dessus des taux appliqués par certains de ses concurrents directs, comme l'Irlande, où le taux d'imposition est de 12,5%.

Graphique 8 : Taux nominaux globaux et standards d'imposition des sociétés dans l'UE en 2022
(en %)



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

Les Projets de loi sous avis ne laissent pas apparaître d'amélioration dans ce domaine. Ainsi, en 2024, le produit attendu de l'impôt sur le revenu des collectivités et de l'impôt commercial communal va représenter 4,87% du PIB contre 3,93% au budget 2023. D'ici à 2027, le Gouvernement anticipe un glissement vers 4,39%.

Tableau 20 : Evolution du produits des impôts sur les sociétés
(en milliers EUR et % du PIB)

	Budget 2023	Projet 2024	Prévi. 2025	Prévi. 2026	Prévi. 2027
Impôt général sur le revenu : impôt sur le revenu des collectivités (IRC)	2.050.000	2.650.000	2.700.000	2.730.000	2.760.000
Produit de l'impôt de solidarité prélevé moyennant une majoration de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC)	154.301	199.462	203.226	205.484	207.742
Total IRC	2.204.301	2.849.462	2.903.226	2.935.484	2.967.742
Produit de l'impôt commercial communal (ICC)	960.000	1.250.000	1.275.000	1.290.000	1.300.000
Total IRC + ICC	3.164.301	4.099.462	4.178.226	4.225.484	4.267.742
Progression annuelle		29,55%	1,92%	1,13%	1,00%
En % du PIB	3,93%	4,87%	4,72%	4,56%	4,39%

Source : *Projet de loi de programmation financière pluriannuel 2023-2027* ; Calculs : *Chambre de Commerce*

Toutefois, le taux d'imposition n'est pas l'unique facteur influençant la compétitivité fiscale d'un pays. Différents mécanismes de réduction fiscale, comme **les crédits d'impôt et les bonifications**, peuvent jouer un rôle crucial.

Plusieurs pays ont récemment mis en œuvre des stratégies ambitieuses pour améliorer leur compétitivité dans des domaines stratégiques, notamment les hautes technologies. Par exemple, **les incitations fiscales en faveur de la recherche et développement (R&D) représentaient en 2020, 0,30% du PIB au Royaume-Uni, 0,29% en France, et 0,22% en Belgique.** Au Luxembourg, de telles mesures sont presque inexistantes, ce qui constitue un inconvénient compétitif considérable.

La compétition fiscale s'intensifie également pour les entreprises internationales bénéficiant de régimes fiscaux préférentiels dans plusieurs pays. Les stratégies d'optimisation fiscale, développées dans le cadre de la mondialisation et de la digitalisation de l'économie, font l'objet de critiques.

Depuis 2015, les changements réglementaires, impulsés par l'UE et l'OCDE, sont significatifs. Dans ce contexte, le Luxembourg doit veiller à conserver sa compétitivité fiscale. A ce sujet, l'exposé des motifs du Projet de budget 2024 précise ceci : « *Au niveau européen, les équipes continueront à suivre les nombreuses propositions en matière de fiscalité directe et indirecte qui sont en cours de négociation (entre autres « Unshell », « BEFIT », « HOT », « VAT*

in the Digital Age », taxation de l'énergie), tout comme les travaux à l'OCDE en matière du Pilier 1 (Réallocation de certains profits des entreprises multinationales vers les États où leurs consommateurs sont situés). »

Dans un contexte économique incertain, **la Chambre de Commerce plaide pour une réforme fiscale globale et ambitieuse, tout en reconnaissant que les marges de manœuvre budgétaires actuelles sont limitées**. Une réforme fiscale complète, envisagée dans les cinq prochaines années, et la mise en place d'une feuille de route fiscale pluriannuelle offriraient aux entreprises la clarté et la prévisibilité nécessaires pour leurs décisions d'investissement.

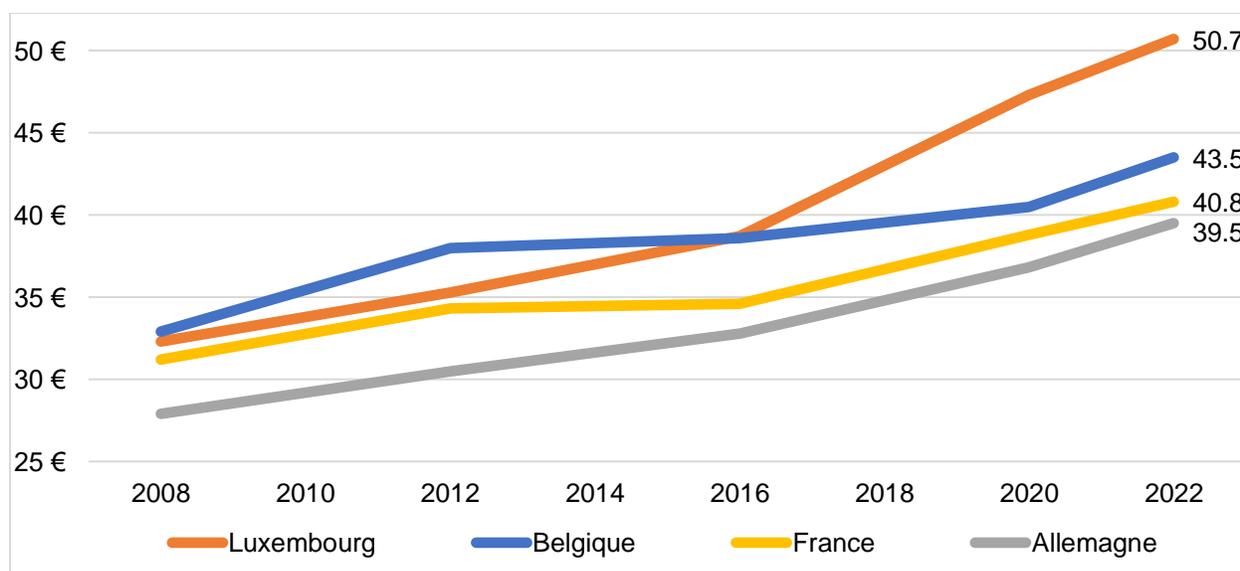
Compétitivité-coût

Un des éléments clés de la compétitivité, c'est la compétitivité-coût. Elle est liée à l'évolution des coûts de production dans une économie, en comparaison à l'évolution de ces coûts dans les économies concurrentes.

Coût de la main-d'œuvre

Le coût de la main d'œuvre constitue **un désavantage compétitif de plus en plus important pour les entreprises luxembourgeoises**. Celui-ci est alourdi à chaque indexation salariale. Et après la période de forte inflation que nous venons de traverser, au cours de laquelle **cinq indexations salariales ont été déclenchées en 24 mois**, il a progressé beaucoup plus rapidement que dans les autres économies européennes.

Graphique 9 : Évolution du coût horaire du travail moyen de 2008 à 2022
(en EUR par heure)



Source : Eurostat

L'indexation automatique et généralisée des salaires pour protéger le pouvoir d'achat des ménages durant les périodes hautement inflationnistes est une pratique rare en Europe, adoptée principalement par Malte et la Belgique, bien que de manière sélective selon les secteurs et en excluant certains biens comme le tabac et les carburants de l'indice des prix. D'autres nations, à

l'instar de la France, ont choisi d'ajuster uniquement le salaire minimum pour sauvegarder avant tout les revenus des travailleurs les moins aisés.

Cette indexation automatique des salaires fait face à de fortes critiques, surtout en période d'inflation élevée, car elle peut encourager les entreprises à augmenter en conséquence leurs prix, risquant ainsi de déclencher une spirale inflationniste. **L'OCDE a alerté sur les dangers de cette spirale salaires-prix**, particulièrement dans un contexte d'inflation soutenue et de marché du travail tendu, recommandant une réforme du système.

D'ailleurs, cet effet de l'indexation sur l'inflation elle-même est clairement évoqué dans l'exposé des motifs du Projet de budget 2024 : « *La poussée inflationniste, par le biais de l'indexation automatique des salaires, a nettement dynamisé l'évolution des coûts salariaux en 2022 et 2023, ce qui s'est répercuté de manière assez directe sur les prix de certains services.* »

Il est par ailleurs évoqué dans le projet de budget 2024 que « *la succession de trois tranches indiciaires en 2023, ayant entraîné des effets de second tour sur l'IPCN qui peuvent être quantifiés à 0,75-1,0 point de %.* »

Le budget 2024 permet de mesurer l'impact de l'indexation sur les coût salariaux des entreprises et donc sur leur compétitivité. En effet, dans le cadre des accords tripartites, le Gouvernement s'est engagé à compenser temporairement la troisième tranche indiciaire de 2023 jusqu'à janvier 2024, au moyen d'une réduction de la cotisation des entreprises à la mutualité des employeurs.

Si la Chambre de Commerce ne peut que saluer cette mesure de soutien, elle doit rappeler que cet effort n'est que temporaire et que **depuis février 2024, les entreprises assument seules les surcoûts salariaux liés à cette tranche indiciaire**. Et ils sont de très grande ampleur : le budget 2024 prévoit une compensation à la Mutualité des employeurs de 362,5 millions d'euros répartie sur trois exercices budgétaires (montant duquel il faut déduire quelques aides liées au Covid), soit **72,5 millions d'euros par mois**, aujourd'hui à la charge des employeurs.

Tableau 21 : Evolution de la contribution de l'Etat au financement de la Mutualité des employeurs
(en milliers EUR et variation annuelle en %)

	Budget 2023	Projet 2024	Prévi. 2025	Prévi. 2026	Prévi. 2027
Contribution de l'Etat au financement de la Mutualité des employeurs. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	133.100	467.500	191.300	180.900	182.500
Progression annuelle		+251,24%	-59,08%	-5,44%	0,88%

Source : *Projet de loi de programmation financière pluriannuel 2023-2027 ; Calculs de la Chambre de Commerce*

Ces montants devraient inviter le Gouvernement à réinterroger la pertinence du modèle luxembourgeois d'indexation automatique et généralisée des salaires. La Chambre de Commerce regrette que ce point ne figure pas à l'agenda du Gouvernement. **Elle plaide pour une réforme du système d'indexation automatique selon trois piliers :**

- ▶ Un pilier économique, en limitant à une seule indexation par an.
- ▶ Un pilier social, qui garantirait une indexation intégrale aux salariés gagnant jusqu'à 1,5 fois le revenu médian. Les salariés touchant entre 1,5 fois et 4 fois le revenu médian auraient ensuite une indexation plafonnée. Elle deviendra ensuite dégressive jusqu'à 5 fois le revenu médian.
- ▶ Un pilier environnemental, en basant l'indexation sur un panier durable.

Coût de l'énergie

La crise énergétique qui a suivi le déclenchement de la guerre en Ukraine, et ses conséquences économiques et financières pour le budget de l'Etat, a démontré, s'il le fallait encore, que **la question de l'énergie doit occuper une place centrale dans les politiques publiques**. Alors que le pic de la crise semble derrière nous, les questions fondamentales demeurent inchangées. Comment sécuriser l'approvisionnement en énergie du pays ? Quelle énergie produire ? Comment assurer des prix compétitifs ? Comment mettre la politique énergétique au service de la croissance et de nos objectifs climatiques ?

La réponse à ses questions conditionne aussi la capacité du pays, et par extension de l'Europe, à conserver et à renforcer son tissu productif. En effet, il existe un consensus pour dire que les **projets industriels de demain seront fléchés en priorité vers les territoires où l'énergie verte est disponible en abondance et à un prix compétitif**.

Dans ce « budget de transition », il est difficile pour l'heure de voir la traduction d'une politique énergétique nouvelle et ambitieuse. La Chambre de Commerce lit dans le projet de budget 2024 que « *[dans] les secteurs de l'électricité et du gaz naturel, les actions prioritaires visent un approvisionnement sûr, compétitif et durable, tout en considérant les développements rapides de la digitalisation, de l'intégration sectorielle électricité, chaleur et transport.* » Le Gouvernement affirme aussi sa volonté de promouvoir les énergies renouvelables par ces mots : « *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. Le Gouvernement mettra un accent particulier sur la simplification et la facilitation des procédures afin de faire participer tous les citoyens et acteurs économiques à la transition énergétique.* »

La Chambre de Commerce salue cette volonté de simplification des procédures concernant les énergies renouvelables, qui devra être suivie rapidement d'effets concrets. **La complexité administrative constitue en effet l'un des freins les plus importants à l'aboutissement des projets et/ou en retardent, voire empêchent, leur réalisation**. Il est désolant de constater l'incapacité des potentiels producteurs d'énergie à présenter ou à faire aboutir des projets à la hauteur de l'ambition gouvernementale.

Au moment du vote du projet de budget 2023, 32,5 millions d'euros étaient inscrits au budget du Fonds climat et énergie pour le soutien aux projets d'énergie renouvelables et d'efficacité énergétique pour 2022. Dans le projet de budget 2024, ce montant est réévalué à 11,2 millions d'euros pour l'année 2022. Un écart encore plus important est à noter pour l'année 2023. Preuve que **les réalisations en la matière ont été nettement moins nombreuses que ce qui été attendu ou tout au moins affiché**.

Les écarts de ce type entre le prévisionnel et le réalisé concernant les investissements sont observés à de nombreuses reprises dans la documentation

budgétaire. Ce constat doit interpeller le Gouvernement et l'engager à accélérer la simplification et l'optimisation des procédures pour que les réalisations soient à la hauteur des ambitions en matière d'investissement.

Si la Chambre de Commerce ne peut qu'applaudir la volonté du Gouvernement d'engager des moyens importants en faveur de l'autonomie énergétique du pays, elle l'encourage surtout à œuvrer pour l'émergence de projets qualitatifs, afin que les sommes budgétées puissent être effectivement engagées.

Tableau 22 : Comparaison des dépenses en faveur des projets d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique du Fonds climat et énergie entre les projets de budget déposés en octobre 2023 et mars 2024

(en milliers EUR et variation annuelle en %)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Dépenses Fonds climat et énergie - Projets d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique selon le budget déposé en octobre 2022	32.500	37.500	39.500	41.500	41.500	/
Dépenses Fonds climat et énergie - Projets d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique selon le budget déposé en mars 2024	11.002	10.100	39.500	41.500	46.500	45.500
Variation annuelle		-8,20%	291,09%	5,06%	12,05%	-2,15%
Différence	-21.498	-27.400	0	0	5.000	/

Sources : *Projet de loi de programmation financière pluriannuel 2022-2026 et Projet de loi de programmation financière pluriannuel 2023-2027* ; Calculs : *Chambre de Commerce*

Enfin, la Chambre de Commerce se félicite de la **confiance qui est accordée aux communes pour le développement de projets d'énergies renouvelables**. En effet, les projets développés localement, souvent sous forme participative, font généralement l'objet d'une meilleure acceptation sociale de la part des riverains.

L'évolution positive de l'enveloppe budgétaire consacrée à ces projets est un signal très positif, notamment pour ce budget 2024 (+200%). En 2022, les financements à destination des projets communaux représentaient 21,64% du total des financements en faveur des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique. En 2027, ce sera 32,97%.

Tableau 23 : Evolution des dépenses en faveur des projets communaux d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique du Fonds climat et énergie
(en milliers EUR et %)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
5) Projets d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique	11.002	10.100	39.500	41.500	46.500	45.500
dont a) projets communaux	2.381	3.000	9.000	10.000	15.000	15.000
Variation annuelle		26,00%	200,00%	11,11%	50,00%	0,00%
Part des projets communaux dans l'enveloppe totale	21,64%	29,70%	22,78%	24,10%	32,26%	32,97%

Source : *Projet de loi de programmation financière pluriannuel 2023-2027 ; Calculs : Chambre de Commerce*

2.2. Les défis liés au logement et à l'aménagement du territoire

La forte croissance démographique enregistrée ces dernières années au Luxembourg, comme les perspectives en la matière pour les prochaines années, posent un certain nombre de défis majeurs pour l'économie luxembourgeoise.

Le défi du logement

Le marché immobilier au Luxembourg traverse une période de turbulences aux causes et conséquences multiples.

La subite remontée des taux d'intérêt - notamment - a entraîné **une réduction marquée de 37% sur un an (au 4^e trimestre 2023) des nouveaux crédits immobiliers demandés**. De même, les montants des crédits immobiliers octroyés ont baissé de 14% en un an (au 4^e trimestre 2023) et de 17% sur le dernier trimestre de 2023.¹⁷

Cette situation est aggravée par **une diminution des prix immobiliers, qui ont baissé de 9,1% en 2023**, après avoir connu une hausse de 9,6% en 2022. Parallèlement, le secteur de la construction a été témoin d'une **augmentation du nombre de faillites**, avec 162 cas enregistrés en 2023 contre 118 l'année précédente, soulignant une fragilité croissante du marché.¹⁸

En outre, un recul significatif, de **26,9% des autorisations de construire entre 2021 et 2023 est à constater**.¹⁹ Ces dynamiques sont exacerbées par un durcissement des octrois de prêts par les banques, mais également par un contexte international tendu, qui affecte la confiance des investisseurs, ralentit les chaînes logistiques mondiales et entraîne une augmentation des coûts des matériaux de construction.

Cette crise du logement n'a fait qu'aggraver une situation préexistante déjà défavorable. **Elle présente un défi majeur pour l'attractivité nationale, notamment en termes de recrutement. Si l'attractivité salariale du Luxembourg reste élevée**, notamment en raison du différentiel intéressant entre le salaire brut et le salaire net, **le pouvoir d'achat immobilier**

¹⁷ Source : [STATEC - Conjoncture Flash Février 2024 : Deux années difficiles pour la zone euro](#)

¹⁸ Source : [STATEC](#)

¹⁹ Source : [STATEC - Regards 04/24 - Des autorisations de bâtir en berne en 2023](#)

comparé à des pays voisins comme l'Allemagne et la France montre un net désavantage pour les résidents luxembourgeois et celle et ceux désirant le devenir, avec une capacité d'achat beaucoup plus faible en termes de surface habitable. Cette réalité est exacerbée par un écart croissant entre les besoins en logement et le nombre de logements effectivement construits, soulignant une production insuffisante pour répondre à la demande.

Face à l'urgence de cette crise, le Gouvernement a prévu un certain nombre de mesures fiscales dont certaines trouvent la traduction dans ce budget 2024. Voici les principales mesures et leur impact budgétaire :

Tableau 24 : Impact budgétaire des mesures du Paquet logement
(en millions EUR)

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

Source : *Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2024*

Parallèlement, le Gouvernement a décidé d'engager des moyens importants pour stimuler la construction de logements, et particulièrement de logements abordables. L'analyse de la ventilation par domaine d'activité des investissements publics de l'administration centrale montre l'importance de l'effort financier qui va être consenti dans les années à venir dans le domaine du logement. Ainsi, la part des investissements publics consacrée au logement va-t-elle passer de 6,48% en 2022 à 11,65% en 2027.

Tableau 25 : Investissements directs et indirects de l'Administration centrale dans le logement

(en millions EUR et %)

	2023	2024	2025	2026	2027
Logement	217	331	417	445	467
Progression annuelle		52,53%	25,98%	6,71%	4,94%
En % du PIB	0,27%	0,39%	0,47%	0,48%	0,48%
Investissements (directs et indirects)	3.348	3.673	4.095	4.035	4.009
En % du PIB	4,15%	4,37%	4,62%	4,35%	4,12%
Part relative Logement	6,48%	9,01%	10,18%	11,03%	11,65%

Source : *Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2024 ; Calculs : Chambre de Commerce*

Dans le détail, cet effort se matérialise par des perspectives de forte croissance de l'enveloppe annuelle consacrée aux aides à la pierre, au budget du Fonds spécial de soutien au développement du logement. Il faut toutefois noter que cette enveloppe a eu tendance à être largement sous-utilisée par le passé. Ainsi, alors 211,9 milliards d'euros étaient inscrits au budget 2023, seuls 175.805 euros ont en réalité été dépensés selon l'évaluation effectuée au moment de la réalisation du budget 2024.

Alors qu'au moment du vote du budget 2023, il était initialement prévu de consacrer 307 millions d'euros à cette ligne budgétaire, en 2024, ce sont finalement 124 millions de plus qui sont inscrits au budget. Une somme en progression de 145% par rapport au montant qui a été dépensé en 2023. Une nouvelle progression importante de cette enveloppe de 40% est attendue pour 2025. A cette date, l'Etat devrait alors dépenser plus de 600 millions d'euros par an dans les aides à la pierre. **La Chambre de Commerce salue cette démarche volontariste.** Elle invite le Gouvernement à tout mettre en œuvre pour que ces crédits importants trouvent une véritable efficacité opérationnelle.

Tableau 26 : Evolution des dépenses du Fonds spécial de soutien au développement du logement - Volet aides à la pierre et acquisitions d'Etat entre les projets de budget déposés en octobre 2023 et mars 2024

(en milliers EUR et %)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Dépenses du Fonds spécial de soutien au développement du logement - Volet aides à la pierre et acquisitions d'Etat selon le budget déposé en octobre 2022	170.305	211.922	306.994	366.758	377.536	/
Dépenses du Fonds spécial de soutien au développement du logement - Volet aides à la pierre et acquisitions d'Etat selon le budget déposé en mars 2024	172.010	175.805	431.086	603.813	651.399	661.620
⁹ Croissance annuelle		2,21%	145,21%	40,07%	7,88%	1,57%
Différence	1.705	-36.117	124.092	237.055	273.863	/

Source : *Projet de loi de programmation financière pluriannuel 2023-2027 ; Calculs : Chambre de Commerce*

En revanche, comme le budget 2023 le laissait apparaître, **les ambitions concernant le Pacte Logement 2.0, adopté en 2021²⁰ sont sérieusement revues à la baisse**. Le Pacte Logement 2.0 s'étend sur la période du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2032. Il s'agit d'un partenariat entre l'État et les communes qui a pour objectif de soutenir ces dernières dans le développement de logements abordables et de la qualité résidentielle.

Le PLPFP²¹ indique que le dispositif semble manquer d'efficacité opérationnelle. En effet, alors que 10,2 millions d'euros étaient inscrits au budget 2023, la dépense réelle pour l'année passée est évaluée à 1,5 million d'euros. Le Gouvernement prévoit de porter le montant des investissements à 12,2 millions cette année, puis de le porter à 29,2 millions les trois années suivantes.

Ces montants sont très nettement inférieurs à ce qui était projeté au moment du vote du budget 2023. La Chambre de Commerce regrette que ce dispositif ne rencontre pas le succès attendu. Elle invite le Gouvernement à en analyser les raisons pour éventuellement optimiser le dispositif. La Chambre de Commerce reste convaincue que les communes constituent des partenaires indispensables à la résorption de la crise du logement au Luxembourg.

²⁰ 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)

²¹ [Lien vers le projet de loi n°8384 sur le site de la Chambre des Députés](#)

Tableau 27 : Evolution des dépenses du Fonds spécial de soutien au développement du logement - Volet Pacte Logement 2.0 entre les projets de budget déposés en octobre 2023 et mars 2024

(en milliers EUR et %)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Dépenses du Fonds spécial de soutien au développement du logement - Pacte Logement 2.0 selon le budget déposé en octobre 2022	2.500	10.250	20.200	32.200	44.200	/
Dépenses du Fonds spécial de soutien au développement du logement - Pacte Logement 2.0 selon le budget déposé en mars 2024	1.554	1.545	12.200	29.200	29.200	29.200
Croissance annuelle		-0,58%	689,64%	139,34%	0,00%	0,00%
Différence	-946	-8.705	-8.000	-3.000	-15.000	/

Source : *Projet de loi de programmation financière pluriannuel 2023-2027* ; Calculs : *Chambre de Commerce*

La Chambre de Commerce estime par ailleurs que d'autres mesures pourraient être engagées dans les prochains mois, notamment la **suppression temporaire et complète des frais d'enregistrement en cas d'acquisition de logement en VEFA** (vente en état futur d'achèvement). Une telle mesure aurait le mérite de redynamiser le marché immobilier national de façon ciblée, en rendant l'acquisition de biens immobiliers à construire plus attractive. À noter par ailleurs que cette mesure permettrait aux constructeurs de poursuivre les travaux, et donc de réduire le risque de chômage, voire pire, de faillites, tout en réalisant des logements sur stock, sans que l'acheteur subisse des frais d'enregistrement et de transcription plus élevés. Une telle mesure pourrait par ailleurs également avoir un effet bénéfique dans le cadre du recrutement de main d'œuvre qualifiée dans le cadre duquel les logements disponibles, respectivement leur prix constitue souvent aussi un frein.

Enfin, elle souhaite réitérer son appel à **inclure davantage les entreprises privées dans le marché de la location et de la vente de logements abordables**. Cette intégration est essentielle pour augmenter l'offre disponible et stimuler le secteur de la construction dans le contexte actuel. En effet, le champ d'action des promoteurs privés dans le domaine du logement abordable demeure encore restreint. L'implication des sociétés privées pourrait compenser les capacités de construction restreintes des promoteurs publics.

Le défi de la mobilité

Depuis plusieurs années, les défis liés à la mobilité et aux conditions de transport sont au centre des préoccupations au Luxembourg, engendrant des effets négatifs croissants sur l'attractivité et la qualité de vie du pays. Ce sujet préoccupe autant les autorités, les entreprises, les habitants que les travailleurs locaux et transfrontaliers.

La problématique de la congestion trouve principalement son origine dans le déséquilibre et les contrastes de l'aménagement territorial du Grand-Duché, marqués par une faible

multifonctionnalité des espaces et une nette séparation entre les lieux de résidence et de travail. Le PDAT 2023 révèle que **seulement 26% des personnes travaillent dans leur commune de résidence au Luxembourg, une tendance en baisse depuis des décennies, générant des trajets domicile-travail rallongés.**

Le défi va prendre encore de l'importance dans les années à venir. Pour accompagner la croissance économique et démographique du pays, d'après les estimations du Plan national de mobilité, **il faudra rendre possibles 2,8 millions de déplacements de personnes chaque jour en 2035, contre seulement 2 millions en 2017.**

Dans le projet de budget 2024, les auteurs confirment que le nouveau Gouvernement compte agir dans une forme de continuité pour relever ce défi : « *Le programme Gouvernemental confirme le Plan national de mobilité (PNM 2035) comme processus cadre qui anticipe continuellement la demande de mobilité au niveau national et transfrontalier sur un horizon de quinze ans, évalue l'adéquation des projets étatiques dans le domaine des transports avec cette demande future, veille à la cohérence intermodale de ces projets et identifie d'éventuelles lacunes dans l'offre de mobilité qu'il conviendra de combler avec de nouveaux projets.* »

La lecture du budget 2024 et de la programmation financière pluriannuelle confirme la volonté du Gouvernement d'investir massivement dans les infrastructures de mobilité. Le **budget 2024 du ministère de la Mobilité et des travaux public** s'élève à 2,996 milliards d'euros, en progression de 320,4 millions d'euros par rapport au budget 2023 (+11,98%). La Chambre de Commerce note avec satisfaction que le budget d'investissement (dépenses en capital) du ministère progresse plus vite (+14,55%) que le budget de fonctionnement (+10,29%).

Le **Fonds du rail et le Fonds des routes** représentent une part significative des engagements de l'Etat en faveur de la mobilité. Au budget 2024, les dépenses du Fonds du rail s'élèvent à 610,262 millions d'euros, soit 6,15% de plus que l'année précédente. Les dotations du Fonds du rail ont d'ailleurs été revues à la hausse par rapport au budget voté en octobre 2022. Ainsi, sur la totalité de la période 2022-2026, ce sont désormais 3,046 milliards d'euros qui sont budgétés, contre 2,984 milliards d'euros lors de la précédente loi de programmation financière pluriannuelle.

L'effort additionnel est beaucoup plus marqué concernant le **Fonds pour les routes**. Le total des dépenses du Fonds pour 2024 est en progression de 19,59% par rapport à 2023. Sur la période 2022-2026, le total des dépenses prévisionnelles est en progression de 21,04% par rapport à ce qui était prévu au moment du vote du budget 2023. Selon l'exposé des motifs du projet e budget 2024, ces moyens vont permettre de « *poursuivre les grands chantiers en cours dont notamment le ban de Gasperich et Midfield, ou l'échangeur de Pontpierre respectivement la mise à 2 fois 3 voies de l'autoroute A3, ainsi que l'entretien lourd de la grande voirie. Par ailleurs les dépenses de ce fonds serviront aussi à prendre en charge les décomptes des projets déjà mis en service, comme c'est le cas pour la route du Nord ou la liaison Micheville, ou à commencer de nouveaux projets d'envergure, dont par exemple la première phase de la construction de la nouvelle N3 à Luxembourg, la mise à 2x2 voies de la B7 entre les échangeurs de Schieren et Ettelbruck (loi du 6 août 2021), la construction du contournement de Hosingen (E421/N7) (loi du 6 août 2021), ou la sécurisation de la N7 entre Fridhaff et Weiswampach (loi du 6 août 2021).* »

Tableau 28 : Evolution des dépenses du Fonds du rail et du Fonds des routes entre les projets de budget déposés en octobre 2023 et mars 2024
(en milliers EUR et %)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Dépenses du Fonds du rail selon le budget déposé en octobre 2022	549.109	566.756	598.256	637.678	632.238	/
Dépenses du Fonds du rail selon le budget déposé en mars 2024	540.288	574.901	610.282	642.554	678.158	642.178
Croissance annuelle		6,41%	6,15%	5,29%	5,54%	-5,31%
Evolution	-8.821 -1,61%	8.145 1,44%	12.026 2,01%	4.876 0,76%	45.920 7,26%	/
Dépenses du Fonds des routes selon le budget déposé en octobre 2022	254.389	349.380	395.875	403.885	437.930	/
Dépenses du Fonds des routes selon le budget déposé en mars 2024	267.419	373.817	447.057	520.586	619.934	685.676
Croissance annuelle		39,79%	19,59%	16,45%	19,08%	10,60%
Evolution	13.030 5,12%	24.437 6,99%	51.182 12,93%	116.701 28,89%	182.004 41,56%	/

Source : *Projet de loi de programmation financière pluriannuel 2023-2027* ; Calculs : *Chambre de Commerce*

Par ailleurs, selon l'exposé des motifs, le Gouvernement s'engage à poursuivre le **déploiement du tramway**. Les priorités pour 2024 sont les suivantes :

- ▶ mises en service vers « Stade de Luxembourg » en juillet 2024 et Findel/aéroport début 2025 ;
- ▶ études pour l'achat de nouvelles rames plus longues ;
- ▶ déposer et soumettre au vote les projets de loi de financement des extensions suivantes
 - Hollerich, Boulevard Konrad Adenauer, nouveau Centre de maintenance ;
 - en cas d'accord avec la Ville de Luxembourg : CHL et Route d'Esch ;
- ▶ études d'opportunité sur d'autres extensions vers Mamer, Munsbach et Contern

L'enveloppe budgétaire dédiée au développement du réseau du tram se chiffre à plus de 372 millions d'euros sur la période 2024-2027.

De manière générale, **la Chambre de Commerce salue l'importance des moyens qui sont engagés dans l'amélioration des infrastructures de mobilité du pays**, indispensables à la poursuite de la croissance démographique et économiques du Luxembourg.

Selon la ventilation par domaine d'activité des investissements publics de l'administration centrale, les investissements dans l'infrastructure publique vont passer de 529 millions d'euros en 2023 à 761 milliards en 2027, avec une première augmentation très importante dès cette année (+14,56%).

En proportion du total des investissements, il est prévu de passer de 15,80% en 2023 à 18,98 % en 2027. La Chambre de Commerce salue un tel volontarisme, qui devrait aboutir à une nette amélioration de la qualité des infrastructures de transport du pays.

Tableau 29 : Investissements directs et indirects de l'Administration centrale dans les infrastructures publiques

(en millions EUR et %)

	2023	2024	2025	2026	2027
Infrastructures publiques (routes, ...)	529	606	660	733	761
Progression annuelle		14,56%	8,91%	11,06%	3,82%
En % du PIB	0,66%	0,72%	0,74%	0,79%	0,78%
Investissements (directs et indirects)	3.348	3.673	4.095	4.035	4.009
En % du PIB	4,15%	4,37%	4,62%	4,35%	4,12%
Part relative Infrastructures	15,80%	16,50%	16,12%	18,17%	18,98%

Source : *Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2024 ; Calculs : Chambre de Commerce*

Le défi de l'aménagement du territoire et de la coopération transfrontalière

L'aménagement du territoire au Luxembourg se heurte à une problématique centrale liée à un **déséquilibre spatial marqué par une concentration d'emplois dans la capitale et une croissance démographique importante dans les communes rurales**. Cette configuration engendre des distances importantes entre les lieux de résidence et de travail, favorisant ainsi une dépendance accrue à l'automobile et exacerbant les problèmes de mobilité. En réponse, des stratégies d'aménagement telles que la « déconcentration concentrée » sont au cœur des politiques d'aménagement du territoire depuis une vingtaine d'années, visant à répartir de manière plus équilibrée les emplois et les logements à travers le territoire en développant des centres de développement et d'attraction.

Après l'adoption du Programme Directeur d'Aménagement du Territoire (PDAT) 2023, le Gouvernement, à travers le département de l'aménagement du territoire (DATer) entend « se concentrer sur la mise en œuvre des résultats issus de l'élaboration des visions territoriales pour les différents espaces d'action, la déclinaison et la précision de l'objectif concernant la réduction de l'artificialisation du sol en coopération avec les communes ainsi que sur la révision de la loi concernant l'aménagement du territoire pour transposer les objectifs et stratégies du nouveau PDAT. »

La Chambre de Commerce salue notamment l'intégration dans les documents budgétaires d'un certain nombre d'investissements visant à structurer la Nordstad en tant que 3^e pôle de développement du pays. Ces investissements concernent aussi bien des aménagements routiers, la construction d'un nouveau lycée ou le développement économique.

La Chambre de Commerce insiste sur la **nécessaire transversalité dans l'élaboration des politiques d'aménagement du territoire**, qui doit associer les acteurs économiques, en

particulier ceux qui œuvrent dans le domaine du logement ou de l'industrie. L'importance de la coopération avec les pays voisins est aussi rappelée.

En effet, les problématiques d'aménagement du territoire liées à la croissance économique et démographique du Luxembourg dépassent largement les frontières nationales. A ce titre, **la Chambre de Commerce considère qu'il est de l'intérêt du pays de porter un regard sur les problèmes qui peuvent émerger dans les territoires d'accueil des talents frontaliers, voire de participer à l'élaboration des solutions.** A ce titre, elle recommande aux instances Gouvernementales de prendre en compte les propositions formulées par le Conseil Économique et Social (CES)²² dans ce domaine.

2.3. La pérennité du modèle économique luxembourgeois

Le secteur financier est le principal moteur de l'économie du Luxembourg. Bien qu'il joue un rôle crucial dans l'attrait économique du pays – d'où l'absolue nécessité de le consolider - la Chambre de Commerce souligne depuis des années **l'importance de développer de nouveaux secteurs à forte valeur ajoutée.** Ces secteurs devraient compléter les activités traditionnelles et ouvrir de nouvelles perspectives de revenus.

Le renforcement de la Place financière

Le secteur financier représente (directement) près du quart de la valeur ajoutée créée dans le pays.²³ Directement ou indirectement, ce sont 30% des emplois du pays qui sont liés aux activités financières.²⁴ Si le savoir-faire de la Place financière n'est plus à démontrer, ses positions ne sont pas pour autant acquises. Dans un environnement en évolution rapide, l'avenir de la Place financière dépendra de son niveau d'agilité et de sa capacité à occuper de nouveaux segments créateurs de valeur.

A ce titre, la Chambre de Commerce ne peut que saluer l'ambition du Gouvernement, exprimée ainsi dans l'exposé des motifs (page 95) : « *Le Ministère des Finances continuera à soutenir activement le développement, la diversification et la promotion de la place financière du Luxembourg dans toutes ses dimensions. Dans ce contexte, la digitalisation et la finance durable restent des axes transversaux prioritaires. En étroite collaboration avec des acteurs clés tels que LFF, la LHoFT, la Luxembourg Sustainable Finance Initiative (LSFI) ou encore l'Université du Luxembourg, le Ministère des Finances continuera à soutenir et à développer des initiatives et partenariats publics-privés pour encourager l'innovation dans le secteur financier et attirer et développer les talents nécessaires.* »

Pourtant, à la lecture de la documentation budgétaire, **cette ambition politique ne semble pas trouver de concrétisation réelle, tout au moins à en juger la traduction budgétaire directe.** Au contraire, la Chambre de Commerce note même une réduction significative (et non-expliquée) des moyens consacrés au développement de la place financière au budget du Ministère des Finances. L'enveloppe consacrée aux diverses dépenses liées au

²² Conseil économique et social, « Pour un développement cohérent de la métropole transfrontalière du Luxembourg dans la Grande Région », juin 2022

²³ 23,6% en 2021, selon Eurostat

²⁴ [IDEA Décryptages n°26 : Place financières : combien d'emplois ?](#)

développement de la Place est en diminution de 14 millions d'euros (-62,30%). La Chambre de Commerce s'interroge sur les raisons de cette coupe budgétaire.

En revanche, elle salue la **réévaluation significative des moyens investis dans les projets en faveur de la finance durable**, dans le cadre du Fonds climat et énergie, qui passent de 550.000 d'euros à 4 millions d'euros, puis à 5 millions d'euros dès 2025.

Tableau 30 : Evolution des dépenses engagées en soutien à la Place financière
(en milliers EUR et %)

		Budget voté 2023	Budget 2024	Prévi. 2025	Prévi. 2026	Prévi. 2027
Budget du Ministère des Finances	Développement de la Place financière : dépenses diverses	22.570	8.509	8.509	8.509	8.509
	Variation annuelle		-62,30%	0,00%	0,00%	0,00%
	Soutien au développement de la finance soutenable	4.079	3.949	4.150	4.150	4.150
	Variation annuelle		-3,19%	5,09%	0,00%	0,00%
Budget du Fonds Climat et Energie	Projets, actions et mesures visant la finance durable	550	4.000	5.000	5.000	5.000
	Variation annuelle		627,27%	25,00%	0,00%	0,00%

Source : *Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2024 ; Calculs : Chambre de Commerce*

La préservation du tissu industriel

Même si l'économie luxembourgeoise s'est largement tertiarisée, l'industrie demeure un de ses piliers. Celle-ci doit néanmoins faire face à des défis importants : difficultés sur les chaînes d'approvisionnement, difficulté à recruter, coût de la main d'œuvre, coût de l'énergie... **Alors que la crise sanitaire et le regain des tensions géopolitiques ont provoqué une prise de conscience sur la nécessité de réindustrialiser l'Europe, l'industrie Luxembourgeoise a besoin d'un réel soutien pour participer à cet effort.**

Dans le projet de budget 2024, le Gouvernement affirme « *continue[r] de s'engager en faveur d'un secteur industriel fort pour l'économie nationale, et continuera à soutenir son développement et sa transformation vers le modèle de l'industrie du futur. Les mutations du secteur industriel et de ses chaînes d'approvisionnement ont montré la nécessité d'accompagner l'accélération de la transformation du tissu industriel vers une nouvelle génération d'usine innovante, performante et agile.* »

Cela se traduit par des moyens débloqués pour aider les entreprises industrielles à innover, se digitaliser ou encore décarboner leurs processus de production. C'est essentiellement le **Fonds de l'innovation** qui est mobilisé pour cela. La Chambre de Commerce s'étonne de constater que le montant des dépenses inscrites au budget 2024 est inférieur à ce qui avait prévu dans le Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2022-2026. Elle s'interroge sur

les raisons de cette révision à la baisse des dépenses de ce Fonds, au moment où les entreprises, en particulier les entreprises industrielles, semblent en avoir le plus besoin.

En revanche, la Chambre de Commerce note avec satisfaction que le Gouvernement prévoit une augmentation substantielle des dépenses du Fonds pour les années 2025 (+15,24%) et 2026 (+6,90%), signe d'une montée en puissance des aides proposées aux entreprises.

Tableau 31 : Evolution des dépenses du Fonds de l'innovation entre les projets de budget déposés en octobre 2023 et mars 2024
(en milliers EUR et %)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Dépenses du Fonds de l'innovation selon le budget déposé en octobre 2022	161.123	144.402	161.440	163.483	167.186	/
Dépenses du Fonds de l'innovation selon le budget déposé en mars 2024	140.772	142.607	154.292	177.810	190.077	178.988
Croissance annuelle		1,30%	8,19%	15,24%	6,90%	-5,83%
Différence	-20.351	-1.795	-7.148	14.327	22.891	/

Source : *Projet de loi de programmation financière pluriannuel 2023-2027* ; Calculs : *Chambre de Commerce*

La diversification économique

La diversification économique du pays est indispensable pour améliorer la capacité du pays à affronter les chocs financiers éventuels, susceptibles de fragiliser la Place. Ainsi, depuis deux décennies, le Luxembourg a-t-il fait le choix stratégique de miser sur de nouveaux secteurs à haut potentiel de création de valeur : le logistique, le spatial, la santé, le tourisme, l'économie circulaire ou encore l'économie des données (qui sera traitée spécifiquement dans un chapitre suivant).

La Chambre de Commerce déplore que la documentation budgétaire ne permette pas d'avoir une vision claire et transversale des moyens publics engagés dans ces secteurs de diversification, certains secteurs étant soutenus par plusieurs ministères et administrations. Une présentation synthétique permettrait d'analyser avec précision l'effort fourni par le Gouvernement pour soutenir la diversification économique du pays.

Pour chaque secteur de diversification, nous avons toutefois sélectionné un certain nombre de lignes budgétaires correspondantes, afin de pouvoir réaliser cette indispensable analyse. Ainsi, entre 2023 et 2027, le total des engagements budgétaires sélectionnés devrait progresser de 25,55 %, avec une évolution de 5,06 % pour ce budget 2024 par rapport au budget 2023.

Tableau 32 : Evolution des dépenses en lien avec les différents secteurs de diversification économique

(en milliers EUR et %) ²⁵

	Budget 2023	Projet 2024	Prévis. 2025	Prévis. 2026	Prévis. 2027	Variation 2023-2027
Logistique	18.914	18.926	21.944	28.075	36.149	91,12%
Spatial	30.001	23.407	26.894	36.334	37.782	25,94%
Santé	53.391	56.497	57.909	58.305	60.242	12,83%
Tourisme	31.762	27.629	28.765	34.274	39.827	25,39%
Economie circulaire	3.185	3.217	3.217	3.217	3.217	1,00%
Zones d'activités économiques	28.086	44.022	49.150	30.360	30.360	8,10%
TOTAL	165.339	173.698	187.879	190.565	207.577	25,55%
Evolution annuelle		5,06%	8,16%	1,43%	8,93%	

Source : *Projet de loi de programmation financière pluriannuel 2023-2027* ; Calculs : *Chambre de Commerce*

Dans le détail, le **secteur de la logistique** va bénéficier de moyens de plus en plus importants dans les années à venir, notamment en raison des investissements qui vont être réalisés sur le site de Bettembourg (nouvelle gare de triage).

Concernant l'**industrie spatiale**, il faut rappeler que depuis plusieurs années, capitalisant ses acquis, le Luxembourg vise à en faire un pilier majeur et à forte valeur ajoutée de son économie. Le Grand-Duché se distingue en étant l'un des premiers pays au monde, juste après les États-Unis, à instaurer des lois régissant le droit d'exploiter les ressources de l'espace. La Chambre de Commerce note que les crédits inscrits au budget 2024 dans ce domaine sont en nette diminution, notamment en raison de la réduction de l'enveloppe consacrée aux « Développements, locations et acquisitions de services dans le domaine des technologies spatiales ». Néanmoins, les moyens consacrés à l'industrie spatiale semblent progresser de manière assez dynamique dans les années à venir, pour atteindre 37,7 millions d'euros en 2027, soit 25,94% de plus qu'au budget 2023. La Chambre de Commerce invite le Gouvernement à accélérer la réalisation du futur Space Campus.

D'importants moyens budgétaires sont également inscrits dans le domaine des **technologies de la santé**, à travers notamment la subvention au Luxembourg Institute of Health, qui opère des recherches de pointe, en matière de lutte contre le cancer et de santé digitale notamment. De 2023 à 2027, la contribution publique annuelle à cet institut va progresser de 12,3%, pour atteindre 50,5 millions d'euros en 2027.

La Chambre de Commerce note aussi une progression importante des budgets alloués en faveur du **tourisme**, lesquels vont progresser de 25,39% cette année. Ces engagements financiers sont bienvenus pour permettre au secteur de retrouver le niveau d'avant-crise et installer Luxembourg sur la carte des principales destinations touristiques européennes. Le potentiel du pays en la matière est encore largement sous-exploité, notamment dans la vallée de la Moselle. Le Luxembourg dispose par exemple d'une capacité d'accueil (nombre de lits) nettement moins élevées que la Rhénanie-Palatinat, même en rapportant cette capacité à la population totale. La Chambre de Commerce a salué un certain nombre d'avancées en la matière

²⁵ Afin de ne pas alourdir le tableau, l'ensemble des dépenses pour chaque secteur ne sont pas reprises.

dernièrement, notamment la gratuité des péages fluviaux sur la Moselle, susceptible de stimuler le tourisme fluvial.

Le développement de **l'économie circulaire** est une condition de la croissance future du pays. Il s'agit là d'un enjeu économique majeur pour l'avenir du pays. Depuis plusieurs années, la Chambre de Commerce insiste sur la nécessité de développer des filières d'économie circulaire performantes au Luxembourg.²⁶ A ce titre, elle déplore la faiblesse des investissements programmés en la matière, qui n'évolueraient que de 1% entre 2023 et 2027 selon le PLPFP. Les sommes inscrites ne sont clairement pas à la hauteur de l'enjeu.

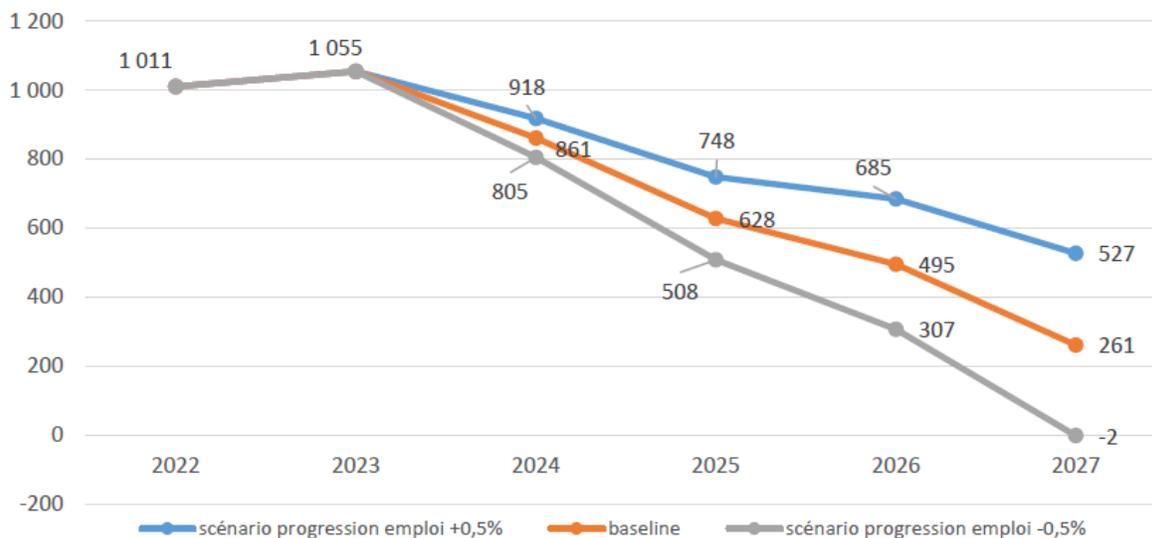
En revanche, la Chambre de Commerce salue l'augmentation importante des moyens consacrés au développement et à l'aménagement des **zones économiques**. Ce sont 16 millions d'euros de plus que l'an dernier qui ont été inscrits au budget 2024. Sur la période 2023-2027, la progression attendue dépasse les 8%. Ces zones sont absolument nécessaires à l'émergence de nouvelles activités économiques et à la réussite de la stratégie de diversification du pays.

2.4. La pérennité du modèle social luxembourgeois

Le **solde de la Sécurité sociale** se dégrade progressivement à partir de 2023, passant de 1.055 millions d'euros en 2023 à 861 millions en 2024, et 261 millions d'euros à l'horizon 2027. Ce solde pourrait même être négatif en 2027 si la situation devait encore se dégrader sur le front de l'emploi. En effet, la crise sanitaire et la crise inflationniste ont successivement pesé sur le marché du travail. La crise de la construction est en train d'avoir le même effet. **Le ralentissement de l'emploi a donc un impact considérable sur le solde des Administrations de sécurité sociale.**

²⁶ Lire notamment le bulletin économique Actualité & tendances n°26, *L'économie circulaire au Luxembourg : passer de la théorie à la pratique*. Novembre 2021.

Graphique 10 : Evolution du solde des Administrations de sécurité sociale
(en millions EUR)



Source : *Projet de loi de programmation financière pluriannuel 2023-2027*

Et c'est évidemment la pérennité du modèle social luxembourgeois (et, par extension, du contrat social) qui est menacé. Il appartiendra au nouveau Gouvernement **d'élaborer et de présenter une stratégie pour préserver ce modèle social en le modernisant, sans perdre de vue que c'est d'abord le dynamisme économique qui permettra de financer ce modèle social**. Pour le moment, les excédents sont affectés au « Fonds de compensation » qui sera mobilisé lorsque les dépenses seront supérieures aux recettes. Selon la documentation budgétaire, au 31 décembre 2022, la réserve globale a atteint environ 23,5 milliards d'euros, soit 30,3% du PIB.

Assurance pensions

Comme la Chambre de Commerce l'explique depuis des années, sous l'effet de départs de plus en plus massifs en retraite, les dépenses de l'assurance pension progressent bien plus rapidement que les recettes. Le « Pic des pensions » est déjà derrière nous puisque sur la décennie 2020-2030, il y aura plus de nouveaux pensionnés que de nouveaux cotisants. Pour rappel, la recommandation du Conseil de l'UE de juillet 2023²⁷ précisait que « [à] politiques constantes, le Luxembourg connaîtra l'une des augmentations les plus fortes de l'UE des dépenses en matière de retraites en part du PIB, puisque celle-ci devrait doubler pour atteindre environ 18% du PIB en 2070, soit le taux le plus élevé de l'Union. » **Plus que jamais, une réforme du système de pension est nécessaire et urgente.**

Selon l'Accord de coalition 2023-2028, mentionné dans le PLPFP, une « *large consultation sera organisée avec la société civile sur la viabilité à long terme de notre système des retraites, ceci afin de trouver un consensus à ce sujet. L'assurance obligatoire restera le pilier central du système de pension. La possibilité d'une promotion accrue du deuxième et troisième pilier de*

²⁷ Recommandation du Conseil du 14 juillet 2023 concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2023 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2023.

prévoyance vieillesse sera analysée, notamment par une amélioration des allègements fiscaux.
» La Chambre de Commerce estime que les partenaires sociaux, lesquels sont porteurs et gestionnaires financiers du régime, doivent être les premiers associés à cette consultation.

La Chambre de Commerce se réjouit qu'à ce stade, l'hypothèse d'une augmentation des cotisations sociales ne soit pas envisagée. En effet, préserver des taux de cotisations sociales et une fiscalité avantageuse est essentiel. Avec la perte de son attractivité fiscale et la hausse spectaculaire du coût de la main d'œuvre, **la faiblesse des contributions sociales, tant pour les employeurs que pour les salariés, demeure le seul avantage en termes de compétitivité-coût pour les entreprises luxembourgeoises.** Remettre en cause cet avantage constituerait un très mauvais signal à destination des investisseurs. Pour assurer la prospérité nationale, il est crucial de conserver les cotisations sociales à leur niveau actuel et d'améliorer la compétitivité fiscale pour les sociétés et les travailleurs.

Dans son livret « *Garantir des finances publiques, des pensions et une protection sociale soutenables pour toutes les générations* » publié à l'occasion des élections de 2023²⁸, **la Chambre de Commerce a formulé une recommandation pour faire évoluer le système des pensions sans impacter la compétitivité de l'économie luxembourgeoise.** Cette proposition repose sur le plan dit « 50+1 » élaboré par la fondation IDEA dès 2018 et mis à jour au contexte démographique et économique actuel du régime général des pensions. En voici les grands principes :

- ▶ Baisse graduelle du taux de majoration proportionnelle à 1% d'ici 2052 (contre 1,6% selon la réforme de 2012), ce qui permettrait de modérer graduellement les pensions les plus élevées. La part de la pension versée dépendant de la majoration proportionnelle est accordée en fonction des revenus cotisables réalisés au cours de la carrière d'assurance.
- ▶ Hausse progressive du taux de majoration forfaitaire à 50% d'ici 2052 (contre 28% selon la réforme de 2012), afin de protéger le pouvoir d'achat des pensions les moins élevées. La part de la pension versée dépendant de la majoration forfaitaire est accordée en fonction de la seule durée de la carrière d'assurance.
- ▶ Modulation de l'ajustement des pensions aux salaires réels en fonction du niveau de la pension (compensation intégrale jusqu'au montant de la pension minimale puis ajustement partiel, afin de mettre en place une évolution du montant des pensions plus ciblée en faveur des « petites pensions »).
- ▶ Montant versé de la prime de fin d'année plus ciblée, selon le niveau de la pension (idem que pour l'ajustement aux salaires réels).
- ▶ Introduction d'un coefficient de longévité dépendant de l'évolution de l'espérance de vie à 60 ans dans le calcul du niveau de la pension au-delà de la pension minimale.
- ▶ Maintien des taux de cotisation des employeurs et employés à 8%.

Cette évolution progressive de la formule de calcul des pensions préserve les pensions les plus modestes, tout en ne réajustant que très graduellement celles qui sont plus élevées. L'effet est plus significatif sur le long terme, les deux taux de majoration évoluant jusqu'en 2052.

²⁸ [Lien vers le livret « Garantir des finances publiques, des pensions et une protection sociale soutenables pour toutes les générations » sur le site de la Chambre de Commerce](#)

Cette proposition doit permettre une économie de l'ordre de 4,4% du PIB d'ici à 2052 et prévenir tout déséquilibre futur du système.

Assurance dépendance

Au budget 2024, la participation de l'État dans le financement de l'assurance dépendance, progresse de 9%. Selon le projet de budget 2024, cette progression « *est influencée par différents éléments, à savoir la croissance du nombre de bénéficiaires estimée à +3% ainsi que l'impact de l'échelle mobile des salaires.* »

L'assurance dépendance comptait 16.706 bénéficiaires au 31 décembre 2022 (et 656.836 cotisants selon les projections de la CNS). **La Chambre de Commerce alerte le Gouvernement sur l'évolution attendue des dépenses en matière de dépendance, lesquelles vont inévitablement croître avec la progression de l'espérance de vie et le vieillissement de la population.** Elle rappelle son invitation à organiser rapidement des assises nationales de la dépendance.²⁹

Assurance maladie

Les dépenses opérationnelles du régime d'assurance maladie-maternité, qui incluent principalement les remboursements et les allocations, devraient connaître une hausse moyenne annuelle de 6,6% entre 2022 et 2027. Parallèlement, il est estimé que les cotisations augmenteront en moyenne de 6% par an. **Un effet-ciseau est donc engagé.** Le surplus de 100 millions d'euros observé en 2019 a disparu en 2020 sous l'effet de la pandémie, plongeant le système dans le rouge dès cette année-là. Désormais, le système est structurellement en déficit pour les prochaines années.

L'assurance dispose encore d'une réserve estimée à 881 millions d'euros fin 2023, suffisante pour pallier ces déficits et maintenir la réserve minimale requise. Toutefois, cette réserve pourrait très rapidement disparaître si rien n'est fait. **Le déficit prévu devrait s'aggraver, passant de 56 millions d'euros en 2024 à 215 millions en 2027, moment auquel la réserve légale devrait tomber sous le seuil légal de 10%.** Ces projections contrastent avec celles de la loi de programmation financière pluriannuelle (LPFP) de 2022-2026, qui anticipait un solde toujours positif grâce à des projections macroéconomiques plus optimistes.

La pandémie de COVID-19 a mis en lumière les forces et les faiblesses de notre système de santé et a souligné le risque potentiel que représente un événement sanitaire majeur pour la santé publique, la cohésion sociale et l'économie. **Selon la Chambre de Commerce, cela doit amener le Gouvernement à entreprendre une modernisation du système de santé selon différents principes :**

- ▶ Une meilleure planification de l'offre de soins adaptée aux évolutions démographiques. Cela doit intégrer des réflexions en matière d'organisation et d'efficacité du système de santé, de développement des infrastructures et des services proposés, ainsi que de gestion.

²⁹ Voir le livret « [Garantir des finances publiques, des pensions et une protection sociale soutenables pour toutes les générations](#) », Chambre de Commerce, 2023

- ▶ Des efforts importants en matière de formation et de recrutement du personnel de soins, en visant l'excellence, notamment à l'échelle de la Grande Région. La Chambre de Commerce salue la volonté du gouvernement de favoriser les formations en médecine notamment via la potentielle mise en place d'un programme de master en médecine, et d'organiser ces formations sous forme de *schools*.
- ▶ L'amélioration continue de la qualité des soins, à travers notamment l'intégration des meilleures techniques et technologies disponibles. Cela inclut le développement de l'ambulatoire.
- ▶ L'adoption d'une stratégie de numérisation globale du système de santé.
- ▶ Le renforcement des politiques de prévention.

La performance du système de santé est un des éléments clés de l'attractivité du Luxembourg. A ce titre, la Chambre de Commerce observe que la notation du Luxembourg pour le critère « Health infrastructure » du World Competitiveness Yearbook d'IMD est en baisse de 2020 à 2023, passant de 8 à 7,76. En comparaison avec les pays concurrents, **le Luxembourg a d'ailleurs reculé de trois places pour le sous-pilier « Health and environnement »**, passant de la 19^e à la 22^e place mondiale.

La Chambre de Commerce estime que le système de santé luxembourgeois ne peut conserver son degré d'excellence que si son financement est assuré sur le long terme. Au regard de la dégradation de la situation de l'assurance maladie-maternité constatée à la lecture de ce budget 2024, **elle appelle donc le Gouvernement à engager une réforme au plus vite.**

De plus, d'autres variables comme **le taux d'absentéisme au travail** continuent d'être un poids financier sur le système. Ces dernières années, le taux global d'absentéisme au Luxembourg est sur une tendance haussière. Il était de 5,2% en 2022 (hors pandémie du Covid-19, ce taux serait de 4,4%). **Le coût direct de l'absentéisme (à charge de l'employeur et de la CNS) dépassait le milliard d'euros en 2022³⁰.** À cela, s'ajoutent les coûts indirects, tels que la perte de productivité, le remplacement de l'absent(e), et la réorganisation interne.

³⁰ IGSS, CNS, [Aperçu no 25 - L'absentéisme pour cause de maladie en 2022 - Inspection générale de la sécurité sociale // Le gouvernement luxembourgeois](#)

3. ...répond-il aux attentes des entreprises ?

3.1. La relance économique

D'un point de vue économique, si la machine est au ralenti, c'est parce que la société est passée en quelques mois d'une crise de l'offre à une crise de la demande.

La crise de l'offre est née de la pandémie et de la guerre en Ukraine. Elles ont entraîné l'arrêt ou le ralentissement des productions et ont donc provoqué des tensions sur les chaînes d'approvisionnement et une flambée des coûts de l'énergie. Cette crise de l'offre a généré une inflation comme l'économie n'en avait pas connue depuis 40 ans.

L'inflation a provoqué des pertes de pouvoir d'achat pour les ménages et donc une baisse de la consommation. Pour les entreprises, l'investissement a été fortement impacté par la flambée des taux d'intérêt. Ces derniers ont également pénalisé le marché immobilier. Aujourd'hui, c'est la crise de la demande qui pénalise le plus l'écosystème luxembourgeois. La confiance des entreprises étant en baisse, cela crée un climat d'affaires en déclin traduit par des investissements privés réduits et moins de créations d'emplois. L'impact économique négatif qui en résulterait serait significatif.

A travers le soutien de la demande

La Chambre de Commerce salue les mesures visant à soutenir la demande des entreprises luxembourgeoises et des ménages, et notamment l'objectif affiché par le Gouvernement d'adapter les aides individuelles aux ménages qui ont en le plus besoin et d'accroître ainsi leur pouvoir d'achat.

Elle se réjouit également de la volonté de réforme fiscale envisagée par le Gouvernement, et des mesures à attendre « *pour la fin de l'année en ce qui concerne par exemple les contribuables appartenant à la classe d'impôt 1a pour lesquels le traitement fiscal sera revu dans le sens d'un allègement fiscal* », tel que mentionné dans le projet de budget 2024. Elle rappelle toutefois qu'actuellement, un célibataire en classe d'impôt 1a étant rémunéré à hauteur de 100% du salaire moyen, est imposé à un taux de 5 points de pourcentage plus élevé que la moyenne de l'OCDE.

Face à la forte remontée de l'inflation et au risque d'une spirale prix-salaires, la BCE a remonté ses taux d'intérêt directeurs à partir de juillet 2022. La faible distribution du crédit bancaire a créé un resserrement monétaire qui a eu un impact négatif sur la demande des ménages et des entreprises.

L'activité économique luxembourgeoise stagne depuis le début de 2023 et s'inscrit en baisse par rapport à l'année précédente. Les mauvais résultats du secteur financier en termes de volumes expliquent en partie cette perte de dynamique, mais les services non-financiers semblent aussi confrontés dans leur ensemble à une situation conjoncturelle dégradée.

Les services de transport en particulier, qui avaient relativement bien performé lors de la pandémie, ont depuis vu leur activité diminuer. La branche de la construction voit son activité et ses effectifs reculer sous l'effet des conséquences de la remontée des taux d'intérêt sur le marché immobilier, la baisse des prix de vente des logements et une chute des transactions, en particulier des logements neufs.

En résulte que dans la plupart des activités marchandes non-financières, **la confiance des entreprises s'est encore dégradée en 2023, sous l'influence, notamment, de la baisse de la demande et de difficultés de financements accrues.**

De plus, la demande du reste du monde est également primordiale pour le Luxembourg, économie extrêmement ouverte, et si celle-ci a tendance à baisser, elle pourrait entraîner un ralentissement économique encore plus prononcé pour le Luxembourg. En effet, la guerre en Ukraine et les tensions économiques avec la Russie ont entraîné des répercussions sur les prix de l'énergie à l'échelle mondiale et ont porté préjudice aux entreprises. Le ralentissement économique en Chine et les changements de préférences de partenaires économiques par l'Union européenne ont également un impact sur le Luxembourg au vu de l'importance des exportations pour un petit pays ouvert.

Alors même que de nombreux secteurs s'affaiblissent, la croissance actuelle de l'activité luxembourgeoise doit être stimulée par la demande intérieure, c'est-à-dire la consommation privée et les investissements.

Concernant la consommation privée, le moral des ménages s'est affaissé en 2022, pour se redressé à l'entrée 2023, mais **tend à stagner depuis à un niveau encore très faible par rapport à sa moyenne historique**, ce qui est peu compatible avec une trajectoire de consommation dynamique.

La consommation des ménages a certes augmenté de +3,7% en volume par rapport à 2022 sur l'ensemble des trois premiers trimestres, dû en grande partie au rebond des ventes de voitures (en recul sur les trois dernières années du fait de la pandémie et des problèmes d'approvisionnement des constructeurs automobiles).

Cependant, les dépenses dans les enseignes traditionnelles du commerce ont tendance à se replier, de même que la **consommation d'énergie**. En effet, la guerre en Ukraine a bouleversé le bilan énergétique du Luxembourg et a conduit à la réduction de la consommation de gaz naturel de 11% chez les ménages, selon le STATEC.³¹ Pour rappel, le Gouvernement précédent a lancé une campagne et un appel publics dès août 2022, appelé « Zesumme spueren - zesammenhaalen », dans le but de faire des économies d'énergies.³² Le dernier état des lieux publié par le Gouvernement indique qu'« *en février 2024, la réduction de la consommation de gaz naturel correspondait à environ 26,3% par rapport à la période de référence des années 2017 à 2022, donc [...] au-delà de l'objectif de réduction de la demande de gaz naturel des États membres de l'UE.* »

Et ce, alors que la dernière enquête Eurobaromètre, réalisée entre mars et avril 2023, montre que 48% des résidents luxembourgeois sont en mesure de couvrir leurs frais de subsistance pendant six mois ou plus, si ces derniers venaient à perdre leur revenu.

En 2022, le taux d'épargne brut des ménages au Luxembourg s'élevait à 18,1%, plaçant le pays comme 3^{ème} plus grand épargnant au sein de l'Union Européenne³³. Et ce, alors que la consommation chute dans certains secteurs d'activité, qui n'ont pas entièrement repris leurs habitudes de l'avant crise sanitaire.

³¹ [STATEC – Statnews n°54, décembre 2023](#)

³² [Lien vers le site internet de « zesumme spueren – zesammenhaalen »](#)

³³ [Eurostat, taux d'épargne des ménages, Luxembourg, 2022.](#)

Dans sa publication sur *les principales tendances de la consommation depuis la crise sanitaire*, le STATEC affirme que l' « *emballement récent des prix énergétiques et alimentaires* » a obligé les ménages à faire des « *arbitrages au niveau de leur consommation* ». ³⁴

Afin de soutenir la demande, la Chambre de Commerce salue l'ambition du Gouvernement de « ***promouvoir une réorganisation du temps de travail [...] tout en maintenant le principe de la semaine de 40 heures*** ». Les limites de la durée du travail seront maintenues tout comme les majorations de salaire pour le travail dominical et les jours fériés, tout en permettant aux employés de travailler 8h par jour. En favorisant la flexibilité, cette mesure envisagée stimulera la demande tout en répondant aux besoins des commerçants, travailleurs, et consommateurs. La Chambre de Commerce appelle tout de même à prendre en considération l'important **repi de la durée de travail effective sous l'impact notamment d'une hausse de nouveaux congés et de congés allongés au Luxembourg**.

La Chambre de Commerce reconnaît aussi les efforts du Gouvernement pour augmenter le pouvoir d'achat des ménages à **travers la réduction d'impôts** en adaptant les tranches indiciaires dans le barème d'imposition. En effet, des premières réductions d'impôts ont été introduites à partir du 1^{er} janvier 2024 pour les contribuables en ajustant davantage le barème fiscal à l'inflation, ce qui semble aller dans le bon sens. Le budget 2024 prend en compte l'ajustement du barème fiscal à quatre tranches indiciaires, ce qui est à saluer. Cependant, **la Chambre de Commerce insiste sur l'importance de le faire de façon à préserver des finances publiques saines. Engager une véritable réforme du système d'indexation des salaires selon trois piliers comme mentionné dans la 2ème partie du présent avis** ³⁵ est nécessaire.

En ce qui concerne les mesures visant à soutenir la demande, **la loi relative aux aides individuelles au logement est à saluer**. Les objectifs principaux sont de les adapter davantage aux besoins des ménages-cible et de permettre une simplification administrative accrue correspondant au mieux aux évolutions du marché du logement observées ces derniers mois.

La Chambre de Commerce encourage par ailleurs le Gouvernement à aller plus loin dans cette démarche de stimulation de la demande intérieure. D'autres mesures, comme celles avancées dans l'Actualité et Tendances n°25 « ***Des idées pour la relance – Un cadre propice pour les entreprises*** », proposent d'instaurer des primes défiscalisées permettant aux travailleurs d'avoir un pouvoir d'achat et une productivité accrue, introduire des plans de participation et d'intéressement, moderniser le régime de stock-options, exempter de charges sociales les heures supplémentaires pour apporter un gain de pouvoir d'achat aux salariés concernés, et donc *in fine* soutenir la consommation. ³⁶

A travers l'investissement public

La Chambre de Commerce se réjouit du maintien des investissements publics à un niveau élevé, et ce pour « *répondre aux défis actuels et futurs liés à l'évolution démographique et à la double transition durable et digitale* » tel qu'inscrit dans l'accord de coalition 2023-2028 et rappelé

³⁴ STATEC, Infographie 11/2023, « [les principales tendances de la consommation depuis la crise sanitaire](#) »

³⁵ Voir également le Livret « [Renforcer la compétitivité des entreprises et assurer l'attractivité du site luxembourgeois](#) » de la Chambre de Commerce, publié en avril 2024 dans le cadre des élections

³⁶ <https://www.cc.lu/toute-linformation/publications/detail/actualite-and-tendances-n-25-des-idees-pour-la-relance-un-cadre-propice-pour-les-entreprises>

dans le projet de budget 2024, même si l'effort mesuré en termes de pourcentage du PIB doit être quelque peu relativisé à l'aune de l'évolution démographique.

En effet, en raison des effets « multiplicateurs » importants en situation de basse conjoncture et de l'impact favorable sur la croissance économique potentielle et la qualité de vie territoriale en cas d'allocation ciblée, **la Chambre de Commerce plaide pour des investissements ambitieux de la part des Administrations publiques**, un des pans de politique anticyclique orientant l'économie luxembourgeoise vers un nouveau futur plus durable et résilient.

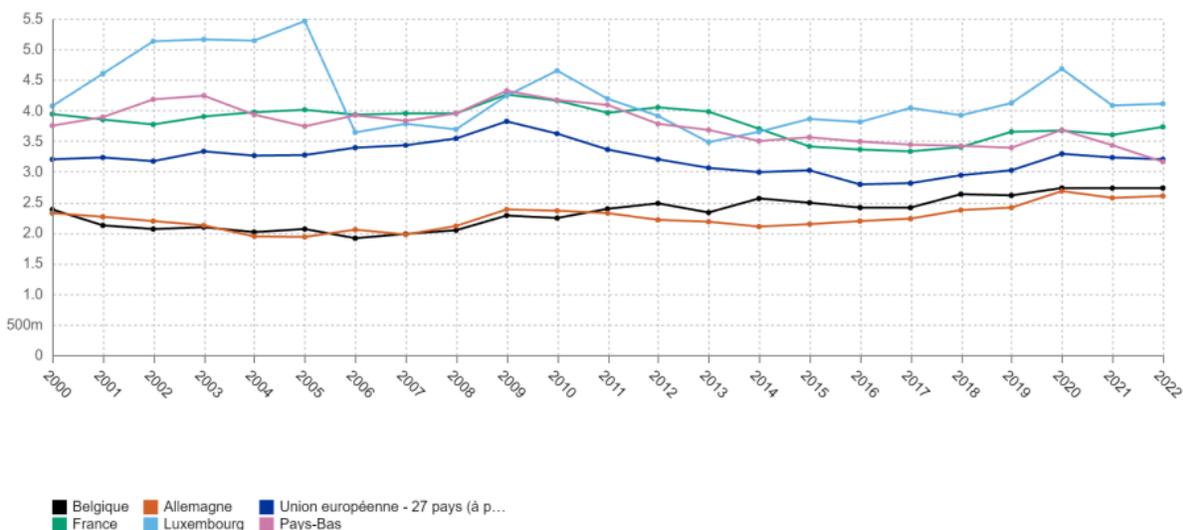
La Chambre de Commerce salue donc la volonté du Gouvernement d'établir une politique budgétaire de relance qui donne confiance aux entreprises tout en renforçant leur compétitivité et en investissant dans des domaines porteurs. D'après les montants indiqués dans le PLPFP, les investissements publics (« formation brute de capital ») des Administrations publiques dans leur ensemble passeraient de **3.777,1 millions d'euros en 2023 à environ 3.881,5 millions d'euros en 2026**.

La Chambre de Commerce **salue les montants d'investissements publics prometteurs prévus dans les projets sous avis qui devraient se situer à un niveau élevé** durant les années à venir. Elle se réjouit des priorités d'investissements présentées par le ministre des Finances dans son discours relatif au dépôt du budget.

Cependant, la réelle évolution à la hausse prévue pour les investissements publics devient en revanche apparente en analysant l'indicateur du ratio des investissements publics par rapport au PIB, comme dans le graphique qui suit. D'après les documents budgétaires, **les dépenses d'investissements des Administrations publiques représenteraient quelques 4,6% du PIB en 2023. Elles oscilleraient autour de 4% du PIB pendant la période 2024-2026**, à savoir un niveau proche de la moyenne au niveau historique.

Graphique 11 : Evolution de la part des investissements dans le PIB par secteurs institutionnels entre 2000 et 2022

Fréquence (relative au temps): Annuel Unité de mesure: Pourcentage Indicateur: Investissements gouvernementaux



Source : Eurostat

Cette moyenne des dépenses autour des 4% du PIB est conforme avec ce que le Conseil de l'Union recommande au Luxembourg, puisque ce dernier encourage à préserver les investissements publics financés au niveau national et européen pour favoriser les transitions écologique et numérique.

De façon générale, en ce qui concerne les dépenses, l'ensemble des catégories ont été revues à la hausse (+2.495 millions d'euros).

Les variations les plus importantes se situent au niveau des **prestations sociales** (+965 millions d'euros), des **rémunérations** (+770 millions d'euros), des **investissements directs et indirects** (+287 millions d'euros) et de la **consommation intermédiaire** (+361 millions d'euros).

La croissance moyenne des **dépenses d'investissements directs et indirects** s'établit à **7,6% sur la période 2023-2027, ce qui équivaut à un taux d'investissement moyen annuel de 4,4% du PIB**, contre 3,7% du PIB pour la période 2014-2022.

Les investissements publics annoncés se situent à un niveau plus élevé, **sans toutefois atteindre des niveaux exceptionnels (moyenne de 4,2% du PIB de 2000 à 2019), et ce dans un pays où un effort particulièrement soutenu s'impose en la matière** – ne fût-ce qu'en raison d'une croissance potentielle plus élevée que dans les pays environnants et d'une forte progression tendancielle de la population.

En effet, les investissements publics revêtent une importance cruciale dans les circonstances actuelles.

D'une part, ils présentent à court terme une capacité d'entraînement économique bien plus affirmée que les dépenses publiques courantes, et seraient à même de pallier le probable

décrochage des dépenses d'investissement privés dans un environnement économique empreint d'incertitude.

D'autre part, des investissements publics stratégiquement sélectionnés permettent selon de nombreuses études de renforcer significativement le potentiel de croissance économique à moyen terme (via l'élimination de « *goulets d'étranglement* » dans le transport et le logement, notamment). Ils sont passés de 3,8% du PIB en 2016, à 4,5% en 2024, une hausse modérée et se justifiant pour un pays qui doit gérer une croissance démographique sur le plan des infrastructures et mener de front la double transition environnementale et digitale.

Tableau 33 : Formation brute de capital (FBC) des Administrations publiques et des 3 sous-secteurs

(en millions EUR et % du PIB)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Administrations publiques (FBC en % du PIB)	3.285,1 (4,2%)	3.669,4 (4,6%)	3.765,3 (4,5%)	4.198,4 (4,7%)	4.232,7 (4,6%)	4 313,7 (4,4%)
Administration centrale (FBC en % du PIB)	1.745,0 (2,3%)	2.086,1 (2,6%)	2.203,3 (2,6%)	2.547,0 (2,9%)	2.430,7 (2,6%)	2.359,6 (2,4%)
Administrations locales (FBC en % du PIB)	1.399,4 (1,8%)	1.451,4 (1,8%)	1.455,0 (1,7%)	1.495,0 (1,7%)	1.580,0 (1,7%)	1.675,0 (1,7%)
Sécurité sociale (FBC en % du PIB)	140,8 (0,2%)	131,9 (0,2%)	107,0 (0,1%)	156,4 (0,2%)	222,0 (0,2%)	279,1 (0,3%)

Source : *Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2023-2027*

Malgré des montants d'investissements publics prometteurs prévus par le projet de budget 2024, la Chambre de Commerce constate que **la hausse des investissements (formation brute de capital) des Administrations publiques dans leur ensemble provient quasi exclusivement d'un accroissement des dépenses de l'Administration centrale.**

Pour les Administrations locales, le PLPFP prévoit en revanche des investissements qui continueront à se situer autour de 1,7% du PIB 1,8% du PIB sur les prochaines années. Ce niveau n'affiche donc aucune progression significative par rapport aux montants des budgets antérieurs, comme le montre le tableau précédent.

La Chambre de Commerce estime cependant que l'importance des Administrations locales au niveau des investissements publics doit être reconnue en vue de l'importance des communes à s'inscrire dans une politique d'investissement d'aménagement du territoire ambitieuse. Ainsi, la Chambre de Commerce invite le Gouvernement à s'assurer que les communes disposent en effet des ressources et des capacités suffisantes en vue de participer de façon efficace à l'effort d'investissement national précité et de prévoir d'éventuelles mesures correctives si cela n'est pas le cas.

Tableau 34 : Ventilation des investissements publics par domaine thématique réalisés au niveau de l'Admiration centrale

(en millions EUR et % du PIB entre parenthèses – basé sur les projections du PIB de 2027)

	2023	2027	Evolution en % du PIB sur la période 2023-2027
Environnement et climat (y compris mobilité)	722 (0,89%)	922 (0,94%)	+0,05 point de PIB
Infrastructures publiques (routes, ...)	529 (0,66%)	761 (0,78%)	+ 0,12 point de PIB
Education (enseignement public, privé, universitaire)	178 (0,22%)	231 (0,23%)	+ 0,01 point de PIB
Logement	217 (0,27%)	467 (0,48%)	+ 0,21 point de PIB
Santé	85 (0,10%)	252 (0,26%)	+0,16 point de PIB
Sécurité (défense, police, justice)	115 (0,14%)	193 (0,20%)	+0,20 point de PIB
Propriétés immobilières de l'Etat	326 (0,40%)	163 (0,17%)	-0,23 point de PIB
Coopération et action humanitaire	350 (0,43%)	389 (0,40%)	+0,03 point de PIB
Autres	497 (0,62%)	487 (0,50%)	+0,12 point de PIB

Source : *Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2023-2027*

Alors que le PLPFP mentionne que « *la majeure partie des dépenses d'investissements seront réalisées dans la catégorie « environnement et climat », suivent ensuite les infrastructures publiques ainsi que le logement, [...] les dépenses d'investissements budgétisées en faveur de ces trois domaines prioritaires de l'action gouvernementale se chiffrent à près de 2 milliards d'euros en 2024 et atteindront prévisiblement les 2,2 milliards d'euros en 2027, ce qui représente 55% de l'ensemble des dépenses projetées sur la période 2024-2027* ».

Une analyse plus fine amène à s'interroger si les investissements sont suffisants pour répondre aux besoins engendrés par la croissance du Luxembourg et au retard accumulé, notamment en termes d'infrastructures. Une hausse prévue des investissements publics, en faveur du logement (+0,21 point de PIB), de la santé (+0,16 point de PIB), des infrastructures publiques (+0,12 point de PIB), de l'environnement et du climat (y compris la mobilité) (+0,05 point de PIB) est à prévoir.

Mais si la hausse prévue des investissements publics dans nombre de domaines prioritaires pour l'attractivité et la compétitivité du Luxembourg est à saluer, il faudra, selon la Chambre de Commerce, en évaluer la concrétisation dans les années à venir pour répondre aux défis. En effet, l'évolution minimale des dépenses d'investissement dans l'environnement et le climat (y compris la mobilité) de +0.05 point de PIB entre 2023 et 2027 pose question. En effet, les objectifs climatiques à atteindre tant au niveau européen que national se feront via ces

investissements. La Chambre de Commerce se demande alors si une meilleure répartition des investissements sur la période 2023-2027 pour permettre une hausse de ces derniers dans le secteur environnementale et climatique n'est pas à étudier.

Dans les recommandations du Conseil européen de juillet 2024, celui-ci mentionnait déjà que le Luxembourg « *[devait] remédier au problème de l'insuffisance de l'offre de logement, tout en atteignant ses objectifs en matière d'énergie et de climat. Avec un potentiel d'économies d'énergie total de 20,8% (en termes de GWh), le secteur résidentiel et de la rénovation représente la deuxième source la plus importante d'économies d'énergie cumulatives potentielles d'ici à 2030. Environ 89% du parc immobilier résidentiel utilise des systèmes de chauffage alimentés par des combustibles fossiles (fioul domestique et gaz naturel). Les municipalités auront un rôle déterminant à jouer à cet égard. La congestion du trafic routier pèse sur l'économie et la durabilité environnementale. Les transports représentent une part importante de la consommation de pétrole et 59 % du total des émissions de gaz à effet de serre, par rapport à une moyenne de l'Union située à 24 % en 2019.* » Et ce alors que le Luxembourg affiche un retard dans le logement ou encore le transport dans un contexte démographique toujours dynamique.

Enfin, la Chambre de Commerce a, à plusieurs reprises, émis deux recommandations qui pourraient améliorer les politiques d'investissements publics au Luxembourg, et qui manque encore aujourd'hui.

Premièrement, **la constitution d'une « réserve d'investissement »**³⁷ permettrait de couvrir préventivement le coût prospectif des projets qui ne sont pas encore parfaitement définis. Les fonds spéciaux jouent un rôle similaire, et certains d'entre eux favorisant notamment la compétitivité du Luxembourg pourraient être renforcés.

Deuxièmement, **la création d'une commission nationale des infrastructures**³⁸, selon l'exemple du Royaume-Uni, mais en tenant compte des spécificités nationales, contribuerait à identifier les besoins d'investissements prioritaires à moyen ou long terme compte tenu de divers scénarios économiques et démographiques. Elle pourrait assurer le monitoring des projets d'investissements. La préservation de la notation AAA est un atout compétitif non-négligeable, tant pour financer les investissements publics que pour attirer les investisseurs étrangers, aspect vital du modèle économique luxembourgeois.

3.2. La modernisation de l'Etat

La Chambre de Commerce salue l'objectif du Gouvernement de faire du service aux citoyens « *une priorité essentielle d'un Etat moderne, impliquant une action centrée sur toutes les administrations, les services de l'Etat et les communes* », et ce via la modernisation et le renforcement de la fonction publique en place, ainsi que « *la numérisation [...] comme un élément central de cette modernisation, avec la promotion de services numériques tout en préservant des échanges traditionnels* », et des « *services de haute qualité dans tout le pays.* »

La Chambre de Commerce appelle à ce sujet à mettre l'accent sur une véritable simplification administrative qui se traduise par une digitalisation intelligente des procédures. Cela peut se faire à travers une dématérialisation qui permettra une accélération des procédures

³⁷ Voir le [livret « Garantir des finances publiques, des pensions et une protection sociale soutenables pour toutes les générations » de la Chambre de Commerce, juin 2023](#)

³⁸ [Fondation IDEA, Pour la création d'une Commission nationale des infrastructures](#), décembre 2021

nécessitant une autorisation de l'Etat. Ainsi, les projets requérant de nombreuses autorisations, ces dernières pourraient être demandées via un guichet unique permettant une traçabilité. Cela serait bénéfique tant pour les entités et administrations publiques que pour les administrés du secteur privé.

La Chambre de Commerce se réjouit de la volonté du Gouvernement de continuer à développer My Guichet.lu, afin qu'il devienne pour les entreprises et pour les citoyens, un véritable « point de repère » administratif.

Le secteur public peut compter sur le secteur privé luxembourgeois pour mettre en place sa digitalisation et sa simplification. L'Etat et les communes, en tant qu'activateur et facilitateur, doivent veiller à établir un cadre législatif et réglementaire favorisant la création et le dynamisme des jeunes entreprises et des professions libérales.

La Chambre de Commerce propose ci-dessous quelques suggestions qui pourraient permettre à l'Etat de satisfaire aux besoins et attentes des entreprises, mais également des citoyens.

A travers la digitalisation

Les aides exceptionnelles pour protéger le tissu économique, soutenir les ménages et maintenir la cohésion sociale, louables et nécessaires dans des contextes de troubles socio-économiques et de grande incertitude, ont eu pour conséquence une hausse continue des dépenses de l'Etat.

Par ailleurs, selon le Projet de loi n°8338 relative au budget provisoire pour la période du 1^{er} janvier 2024 au 30 avril 2024 et portant modification : 1. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 2. de la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accises et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques³⁹, la Chambre de Commerce avait estimé que les dépenses de personnel avaient connu une hausse de 8,3% en 2023 en raison de la prise en compte de l'évolution de l'échelle mobile des salaires (+4,9%) et d'autres facteurs comme l'avancement de carrière (+3,4%).

La Chambre de Commerce prévoyait déjà que ces dépenses courantes, rigides et difficilement réversibles, allaient donc conserver leur rythme de progression « spontanément » élevé en 2024. En effet, selon le PLPFP, la croissance moyenne des dépenses de rémunérations de l'Administration centrale entre 2023 et 2027 serait de 7,3%. Ces dépenses étaient 12,4% plus élevées pour l'année 2023 que pour l'année 2022, et représentent près de 10,2% du PIB. Les années suivantes, ces dépenses de rémunérations devraient augmenter pour atteindre 24% des dépenses totales des Administrations publiques (soit 11,5% du PIB), représentant une hausse de 8,8% par rapport à 2023. Un point culminant devrait être atteint en 2027 avec une hausse de 4,6%, représentant 24,2% des dépenses totales des Administrations publiques, et 11,6% du PIB.

Cette perspective est d'autant plus problématique que les recrutements dans le secteur public ne cessent de croître, et sont plus dynamiques que la croissance démographique et l'évolution de l'emploi dans le secteur marchand. Dans ce contexte budgétaire, **les bénéficiaires**

³⁹ [Lien vers l'avis afférent de la Chambre de Commerce, sur le site de la Chambre de Commerce](#)

économiques d'une digitalisation accrue du secteur public seraient loin d'être anecdotiques, que ce soit en termes d'efficience, de productivité, et donc d'allocation des ressources humaines.

Face au manque de main-d'œuvre dans de nombreux secteurs, notamment dans les activités liées à la digitalisation, de nombreux chefs d'entreprises critiquent ouvertement ce qui pourrait se comparer à une « concurrence déloyale » vis-à-vis des entreprises du secteur privé, du fait de salaires d'entrée dans la fonction publique sensiblement plus élevés par rapport à ceux du secteur privé.

Or, dans sa publication *Eco News Flash n°8 sur les bénéfices économiques d'une digitalisation accrue du secteur public*, la Chambre de Commerce a évalué le **potentiel d'automatisation des activités des différents secteurs. Celui-ci est énorme** : 37% dans les administrations publiques, 26% dans l'éducation et 36% dans le domaine social et sanitaire. Ce potentiel peut être atteint grâce à la **réorganisation des tâches** (simplification des procédures, respect du principe « *once only* », facturation électronique, ...), une décélération des nouvelles embauches et au **non-remplacement de certains départs en retraite à moyen et long termes**, raison pour laquelle l'horizon 2030 a été choisi pour cette analyse.

En 2030, les gains cumulés résultant de cette étude pourraient atteindre 11 milliards d'euros en termes de masse salariale. Cette situation optimisée permettrait de stabiliser le nombre de salariés du secteur public à environ 100.000 personnes à l'horizon 2030, soit 30.000 de moins qu'en cas de *statu-quo*. Les investissements dans la digitalisation du secteur public peuvent générer des gains de productivité et économiques significatifs à moyen et long termes. Et ce, dans un contexte où un effet-ciseau⁴⁰ induit une accumulation des déficits, avec à la clé une envolée de la dette publique qui s'approche dangereusement du plafond, certes purement luxembourgeois, des 30% du PIB.⁴¹

Pour résumer, la digitalisation des procédures administratives, revendiquée par la Chambre de Commerce depuis de nombreuses années, apparaît plus urgente que jamais. D'abord, parce qu'elle répondrait au **besoin de simplification exprimée par les entreprises** et les particuliers, mais aussi parce **qu'elle générerait des gains de productivité et d'efficacité dans l'action publique**, susceptibles de freiner la hausse des recrutements et des dépenses. Il faut par ailleurs démêler la « jungle administrative » et les redondances auxquelles sont confrontées les administrés, et qui rendent le déploiement des politiques publiques plus cher sans en augmenter l'efficience.

A travers la simplification administrative

Dans le même temps, la Chambre de Commerce souligne l'importance de combiner digitalisation et simplification administrative, **afin d'éviter aux entreprises de multiples saisies fastidieuses**. Il convient en particulier de privilégier le principe *once only* : une fois qu'un renseignement ou un document est fourni, celui-ci doit être partagé au sein des différentes administrations qui en ont besoin. Seule une minorité de démarches sont actuellement intéropérables et réalisables en *once only*. **La Chambre du Commerce se réjouit donc de l'élaboration d'une base légale pour le principe du *once only*, et ce, notamment dans le but**

⁴⁰ Les recettes ne suivent pas le même rythme à la hausse que les dépenses.

⁴¹ [Eco News Flash n°8, « Les bénéfices économiques d'une digitalisation accrue du secteur public »](#), Chambre de Commerce, juillet 2022

d'atteindre 100% des démarches administratives en ligne comme stipulé dans la décennie numérique 2030 de l'Union Européenne. Elle ne peut ainsi que soutenir l'extension de MyGuichet.lu, comme point d'entrée unique pour accéder aux autres plateformes du secteur public. Cela est indispensable dans le contexte actuel pour permettre aux entreprises d'accéder plus facilement aux aides auxquelles elles sont éligibles après avoir rempli un formulaire générique, idéalement via une démarche unique.

En effet, 44% des chefs d'entreprise sondés lors du Baromètre de l'Economie de la Chambre du Commerce du premier semestre 2023 estime que la deuxième priorité du Gouvernement devrait être de « *faciliter, simplifier, et accélérer les procédures administratives* ».

La Chambre de Commerce félicite le Gouvernement pour son ambition de mettre en place une **stratégie de numérisation globale pour tous les ministères, administrations, et communes**. En effet, l'existence de démarches en ligne impliquant encore des interactions sur support papier avec les administrations concernées, fait que les Ministères opèrent parfois en silo. Cela entrave ainsi la réalisation de l'objectif d'interopérabilité des données. Le principe du *once only* n'est toujours pas effectif.

L'exemple du projet de dossier de santé numérique élaboré par le Ministère de la Santé, à travers son Agence eSanté est illustratif. Ce projet prévoyait de centraliser les données médicales d'un patient en un lieu unique. Cette initiative rencontre encore peu de succès, avec seulement 12% des dossiers ouverts effectivement activés à mi-2021. Elle contribue également de manière limitée à la numérisation en vue d'obtenir des gains d'efficacité, étant donné que les données échangées demeurent dans un format rigide (PDF) et qu'une interopérabilité totale entre les différents établissements médicaux et administrations n'est pas encore pleinement réalisée.

Dans ces conditions, le domaine de l'e-santé, c'est-à-dire l'utilisation des technologies numériques pour faciliter les démarches liées à la santé, comme la prise de rendez-vous médicaux ou les consultations à distance, progresse relativement lentement au Luxembourg. Comme analysé par la Commission européenne dans son rapport DESI 2023, le Luxembourg présente une performance particulièrement faible en matière d'accès en ligne aux dossiers de santé électroniques pour les citoyens, avec un score de 67 sur 100 points d'indice.

Le Luxembourg devrait améliorer l'accès aux dossiers ouverts d'e-santé, en veillant à ce qu'un ensemble minimal de données liées à la santé soit régulièrement mis à jour et stocké dans les systèmes de dossiers de santé électroniques publics et privés.

Améliorer l'accès aux dossiers de santé électroniques et assurer une mise à jour régulière des données reviendrait à capitaliser sur les atouts du Luxembourg pour devenir un précurseur mondial en médecine personnalisée, à soutenir la création d'un campus dédié aux technologies de la santé et à la médecine personnalisée, à surmonter les défis liés à la standardisation et à l'interopérabilité des données de santé, à l'acculturation des professionnels de santé, et à la protection des données.

Le mot d'ordre, comme recommandé par l'OCDE et la Chambre de Commerce, est de **faire en sorte que l'Administration publique mette en place au plus vite une véritable architecture de données pour le secteur public à l'échelle interministérielle**, avec comme ligne de conduite **une meilleure utilisation des données, une interopérabilité de ces dernières, une amélioration du design des services administratifs en ligne et un usage facilité pour les citoyens et les entreprises**.

La Chambre de Commerce invite également les autorités à suivre au plus près, et ce en consultant régulièrement les usagers, les progrès accomplis en matière de digital. S'inspirant par exemple de l'Observatoire de la qualité des démarches en ligne, en France, elles devraient mettre en place un véritable « **baromètre de la digitalisation des services publics** ».

3.3. Le soutien à l'entrepreneuriat

Les petites et moyennes entreprises (PME) constituent l'épine dorsale de l'économie luxembourgeoise. Elles sont créatrices d'emploi, d'innovation et de croissance. La Chambre de Commerce salue les mesures visant à accompagner les PME suite à la pandémie de Covid19 et à la montée des prix de l'énergie et des matières premières. Comme le rappelle bien le projet de budget 2024, les PME représentent en effet « *99% des entreprises au Luxembourg et environ 2/3 du nombre de personnes occupées et de la valeur ajoutée brute créée* ». Les aides relatives à l'augmentation des prix de l'environnement, dont l'aide temporaire d'impact environnemental en faveur de certaines entreprises ont eu un effet positif sur ces entreprises. En effet, l'enquête du Baromètre de l'Economie du deuxième semestre 2023 montre que l'accès abordable à l'énergie est un défi pour 29% des entreprises sont préoccupées en 2024, comparé aux 51% au deuxième semestre 2022.

La Chambre de Commerce salue la conduite des programmes « SME Packages » pour accompagner les PME et encourage le Gouvernement à mettre en place des régimes d'aides spécifiques pour les PME. Ces mesures revêtent une importance capitale, particulièrement alors que l'esprit entrepreneurial a perdu du terrain depuis la pandémie.

En 2023, sur 49 pays, le Luxembourg figure à la 39^{ème} place pour la proportion d'adultes qui démarrent ou gèrent une nouvelle entreprise (avec un taux de 7% selon le classement international Global Entrepreneurship Monitor) et 33^{ème} en ce qui concerne la propriété des entreprises établies. Le Baromètre de l'Economie de la Chambre de Commerce du premier semestre 2023 indique que les entreprises de moins de 100 personnes sont particulièrement inquiètes de l'évolution de leur activité économique sur la deuxième moitié de l'année et anticipent des résultats en baisse. **Les secteurs de la construction et du commerce, qui représentent à eux seuls près d'un tiers du nombre total de PME au Luxembourg (31,9%), sont particulièrement pessimistes.** Parmi les PME interrogées, les très petites entreprises (TPE) de moins de 10 personnes expriment une inquiétude forte concernant l'avenir de l'économie luxembourgeoise sur les 2-3 prochaines années par rapport aux entreprises de 500 personnes et plus.

En termes de **création d'entreprises**, le Grand-Duché a connu une année 2021 d'embellie, qui a toutefois laissé place à un revirement de situation l'année suivante. Ainsi, en 2022, le Luxembourg enregistre une chute de 13,7% des créations de sociétés. Après l'Estonie, la Slovaquie et le Danemark, le Grand-Duché affiche le plus fort recul, devant l'Irlande (-12,3%), la Belgique (-11,3%) et l'Allemagne (-1,1%). **La Commission européenne prévoit une croissance de 6,5% du nombre de PME au Luxembourg en 2023, mais précise que cette dynamique pourrait être nuancée par une vague de faillites.** Sur les 1.011 faillites prononcées en 2022, près de 30,9% étaient dans le secteur de la construction et du commerce. En outre, près de 94% des faillites concernent les entreprises de moins de 10 salariés.

La peur de l'échec, le manque d'accès à des financements et la complexité administrative expliquent, en partie, les réticences à initier ou maintenir une activité indépendante. Par ailleurs, le statut d'indépendant est faiblement attractif, voire précaire. **La Chambre de Commerce regrette que l'entrepreneuriat soit le grand absent du Projet de loi** et que le faible nombre de mesures mentionnées pour favoriser l'esprit d'entreprise soient des actions déjà établies depuis plusieurs années. **Les start-ups ne font de même l'objet d'aucune mesure mentionnée par le Projets de loi.**

Confrontées à une augmentation des coûts et à une hausse des taux d'intérêt, nombre de PME n'ont toujours pas retrouvé leur niveau de performance de 2019. Du reste, 50% des entreprises luxembourgeoises interrogées dans le cadre de l'enquête annuelle de la Commission européenne menée en 2022 sur l'accès au financement des entreprises signalent une dégradation de leurs bénéfices au cours des 6 mois précédents l'enquête (4^{ème} niveau le plus bas de l'UE-27). **La multiplication des retards de paiement fragilise aussi les PME au Luxembourg**, en proportion élevée par rapport aux pays européens, le Luxembourg arrivant en 2^{ème} position après la Pologne.

Comme mentionné dans le 5^{ème} plan d'action national en faveur des PME, le besoin de promouvoir l'esprit d'entreprise via le renforcement de la résilience des PME existantes et le soutien aux primo-créateurs, est manifeste. Cela est d'autant plus important que **les PME sont souvent à l'avant-poste en matière de solutions innovantes pour faire face aux transitions écologique et énergétique.** La qualité du cadre pour entreprendre, facteur d'attractivité majeur, doit être renforcée, la fiscalité constituant un instrument important pour atteindre cet objectif.

Le renforcement de l'attractivité et de la compétitivité du modèle économique luxembourgeois permettra de garantir la prospérité à long terme. **Le dynamisme entrepreneurial, qui bénéficierait d'une revalorisation du statut de l'indépendant⁴² et d'un écosystème plus efficient de transmission d'entreprises, constitue le socle du tissu productif de demain.** Il nécessite un cadre pro business dont fait partie intégrante la **simplification administrative, le coût du travail et la fiscalité.** Or, l'inflation actuelle met en exergue toutes les limites du système d'indexation automatique et son impact sur la rentabilité des entreprises. La compétitivité de la Place financière devra être renforcée dans les années futures, avec l'ambition de devenir leader européen sur la finance durable.

Pour assurer un environnement économique et entrepreneurial favorable, la Chambre de Commerce recommande plusieurs mesures.

Concernant l'**attraction et la fidélisation des talents**, elle préconise d'**étendre le régime fiscal des impatriés aux indépendants**, afin de renforcer l'attractivité et la solidité du statut de l'indépendant. De plus, elle recommande d'**améliorer les conditions d'accès à la prime participative pour les TPE/PME** en ajustant les critères de calcul et les seuils et en augmentant

⁴² [La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ont rédigé une proposition comportant six mesures visant à aligner le statut de l'indépendant sur celui du salarié. Parmi celles-ci, en matière de sécurité social : 01. Assouplir la possibilité pour l'indépendant de cumuler une pension de vieillesse anticipée avec un revenu professionnel en mettant en place un règle anti-cumul unique. 02. Mieux définir le statut du conjoint aidant en adaptant le seuil maximum de cotisation de ce dernier, en introduisant un modèle par paliers et en abrogeant le principe de la division du revenu. 03. Promouvoir l'affiliation des indépendants à la Mutualité des Employeurs. Parmi les mesures en matière de droit du travail, ces mesures consistent à : 04. Elargir le bénéfice de l'ensemble des mécanismes de « chômage partiel », « chômage intempéries » et « chômage accidentel ou technique » aux indépendants \(via l'introduction d'un revenu de remplacement cadré par des conditions d'attribution strictes\). 05. Adapter le dispositif du chômage complet applicable aux indépendants de manière à aligner davantage sur celui du salarié. 06. Mettre en place un régime de reclassement professionnel pour « indépendant » inspiré du régime existant en matière d'accident du travail et maladie professionnelle de l'indépendant afin de couvrir la perte de revenu et de rendement \(temporaire\).](#)

les aides à la formation. L'**exonération d'impôt des montants investis dans la formation des salariés** avec des seuils spécifiques aux TPE/PME permettrait d'attirer de nouveaux talents et favoriserait la croissance des entreprises, d'autant plus que **les dépenses d'investissements publics dans l'éducation n'augmentent que de 0,01 point de PIB entre 2023 et 2027**, regrettable au vu des préoccupations des jeunes entreprises et même bien implantées concernant la pénurie de main-d'œuvre qualifiée.

La Chambre de Commerce salue la mise en place de bonifications d'impôt aux entreprises pour des investissements digitaux et environnement. En effet, ces bonifications d'impôt vont dans le même sens que la proposition de super-déduction fiscale pour accélérer la transition digitale et écologique.⁴³ Elle rappelle cependant que la charge administrative et procédurale de ces mesures pourrait freiner l'efficacité de ces mesures. Dans la même perspective, **permettre aux TPE/PME de réduire leur bénéfice commercial en constituant une réserve destinée à des investissements futurs avec une imposition différée jusqu'à la cession des investissements serait bénéfique.**⁴⁴ Cela pourrait être d'autant plus efficace si une exonération des dividendes versés aux dirigeants-actionnaires des TPE/PME pendant les premières années suivant la création ou la reprise de l'entreprise, était mise en place.⁴⁵

Enfin, la Chambre de Commerce salue l'augmentation des dépenses du Fonds de l'Innovation, fonds dédié à la diversification économique promue de longue date par le Gouvernement et permettant d'investir dans des domaines à haute valeur ajoutée (logistique, espace, finance durable, TIC, etc.). **La diversification économique va de pair avec des investissements importants en termes de recherche et développement.** La Chambre de Commerce salue à ce titre la hausse prévue dans le projet de budget 2024 des crédits alloués à la recherche à hauteur de 454,9 millions d'euros en 2024 permettant d'*« encourager le développement stratégique des institutions de la recherche et de l'enseignement supérieure »* et de l'augmentation de 20 millions d'euros de dotation au **Fonds national de la Recherche** sur la période 2023-2027.

La Chambre de Commerce salue également les moyens alloués au Fonds spécial pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation (**Fonds de l'Innovation**) dans le secteur privé, qui augmente de 27% entre 2022 et 2027, passant de 140 millions à 179 millions d'euros. Cela est d'autant plus nécessaire que **les dépenses en R&D du Luxembourg ne représentent que 0,98% du PIB en 2022, bien en dessous de la moyenne de l'UE (2,24%)** et en dessous du niveau des dépenses des pays voisins.⁴⁶ En effet, la réussite de la diversification économique et l'attractivité du Luxembourg pour des entreprises passera par un écosystème de recherche et développement robuste.

La Chambre de Commerce regrette cependant que les différentes dépenses allouées à la diversification économique ne soient pas explicitées dans le projet de loi de programmation pluriannuelle 2024.

⁴³ <https://www.cc.lu/toute-linformation/actualites/detail/proposition-de-super-deduction-fiscale-pour-accelerer-la-transition-digitale-et-ecologique>

⁴⁴ [Chambre du Commerce, Actualité et Tendances n°25 – « Des idées pour la relance Un cadre propice pour les entreprises ».](#)

⁴⁵ Chambre du Commerce, Eco News Flash n°14 "Améliorer le cadre fiscal pour renforcer les PME et l'entrepreneuriat au Luxembourg"

⁴⁶ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=R%26D_expenditure&oidid=627002

3.4. La réussite de la transition digitale

La transition vers le numérique, y compris l'adoption d'une économie axée sur les données, représente un défi crucial et omniprésent pour l'avenir économique du Luxembourg. De la digitalisation et de sa réussite dépendra également celle de l'économie luxembourgeoise, comme le reconnaît le projet de budget pour l'année 2024. Il y est précisé que « *[l]'économie du pays et sa compétitivité dépendent aussi de notre capacité à saisir les opportunités liées à un meilleur usage du numérique. [...] « [i]l s'agit d'accompagner et de promouvoir la digitalisation de la société là où cela s'avère nécessaire, de faire avancer le développement technologique dans les domaines importants pour notre économie et de développer de nouvelles stratégies permettant au pays d'avancer ».*

Cette nécessité a été particulièrement mise en lumière par une crise sanitaire qui a accéléré ce processus de manière significative, tout en révélant plusieurs lacunes à combler.

A ce titre, le projet de budget semble manquer d'ambition. De nombreux projets annoncés ne sont que des redites et concernent la coordination des divers acteurs publics concernés - les initiatives digitales paraissent assez étalées entre ministères malgré les efforts du Centre des technologies de l'information de l'Etat (CTIE) et du Ministère de la Digitalisation.

Malgré tout, les **dépenses consacrées au CTIE ont augmenté par rapport à 2021, passant de 147 millions d'euros à 177 millions d'euros pour 2024**, avec un point culminant qui atteint 202 millions d'euros en 2027. Le projet de loi semble favorable en ce qui concerne les ressources qu'il envisage de mobiliser.

Cependant, une analyse plus fine montre que **plus de 32% du budget dédié au CTIE représente les dépenses de rémunération du personnel**. Concernant les dépenses générales du Ministère de la digitalisation, sur le budget de 10.681.966 euros, uniquement 2.350.000 euros sont dédiés aux « dépenses en relation avec des plans et initiatives pour soutenir la transformation numérique du Luxembourg », et 300.000 euros dédiés aux subsides dans le cadre de la transformation numérique du Luxembourg, soit un peu moins de 25% des dépenses totales. Et ce, alors que la rémunération et les indemnités du personnel représentent 47% de ces dépenses.

Or, le Luxembourg a besoin de saisir les opportunités offertes par la digitalisation, tout comme respecter les engagements dans la Décision (UE) 2022/2481 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 établissant le programme d'action pour la décennie numérique à l'horizon 2030. La Chambre de Commerce a publié une étude en août 2022 qui 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.⁴⁵

Les efforts conjoints du **Ministère de la Digitalisation et du CTIE** visent à développer les services publics numériques et à promouvoir le télétravail. Ceci se manifeste notamment par le développement du eGouvernement à travers des projets tels que l'eFacturation, projet largement

soutenu par la Chambre de Commerce, et Hive⁴⁷, ainsi que par l'amélioration du site et de l'application mobile MyGuichet.

Le **Ministère de l'État**, à travers son Service des médias, de la connectivité et de la politique numérique (SMC), s'engage dans le développement des infrastructures de communication et la mise en place d'un cadre réglementaire adapté à la digitalisation. Cela se traduit par la mise en œuvre de la Broadband Strategy 2021-2025 et des initiatives pour garantir la protection des données en collaboration avec la Commission Nationale pour la Protection des Données (CNPD).

Le **Ministère de l'Économie** met en place une stratégie d'innovation axée sur les données pour favoriser l'émergence d'une économie durable et numérique dans tous les secteurs, notamment l'économie basée sur les données (data-driven economy).

Le **Ministère de la Recherche et de l'Enseignement supérieur** est également engagé dans la transformation numérique, et notamment via ses collaborations et investissements dans l'accessibilité, l'utilisation, et le développement de connaissance des nouvelles technologies avec des projets autour du pôle de recherche biomédicale « *living laboratory* », la plateforme nationale d'échange de données dans la recherche, la recherche en intelligence artificielle, et en High Performance Computing.

Ces projets mis en œuvre par les différents Ministères au Luxembourg vont dans le sens d'une numérisation accrue. Cependant, la **Chambre du Commerce recommande au Gouvernement d'aller plus loin dans la transformation numérique des entreprises**. Elle rappelle que l'ambition de la décennie numérique de l'Europe vise à ce que d'ici 2030, 75% des entreprises de l'Union aient adopté une ou plusieurs des technologies suivantes en ligne avec leurs activités commerciales : service de cloud computing, big data, et intelligence artificielle. Au Luxembourg, les entreprises interrogées lors de l'étude PwC « Use of Data Analytics and Artificial Intelligence in Luxembourg – 2023 edition » sont seulement 35% à utiliser des outils d'intelligence artificielle externe, et 27% à utiliser des outils d'intelligence artificielle interne.

Un des autres objectifs fixés par la Commission européenne est d'atteindre plus de 90% des PME de l'Union avec au moins un niveau de base d'intensité numérique. **66% des PME au Luxembourg ont un tel niveau de base d'intensité numérique, inférieur à la moyenne européenne de 69%**. En particulier, la proportion des entreprises utilisant les services cloud était inférieure à la moyenne de l'UE-27 en 2021.

Des mesures sont pourtant nécessaires et enviables pour permettre aux entreprises luxembourgeoises d'atteindre un niveau de maturité technologique élevé, renforçant leur compétitivité à l'international. La taille du Luxembourg est également un avantage pour devenir leader dans certaines technologies et *early-adopter* de technologies qui montent en puissance. Pour cela, accorder une **attention particulière au soutien au développement et au déploiement de technologies avancées, notamment l'Intelligence artificielle (IA), le big data et le cloud computing, notamment par le biais d'incitations à l'investissement**, ainsi que le renforcement des capacités et des connaissances stimuleraient les efforts de numérisation des entreprises. De ce fait, la Chambre de Commerce salue également les investissements dans la

⁴⁷ Hive est une solution de gestion électronique de documents (GED) et de "Case Management" (=approche logicielle destinée à aider les personnes à accomplir leur travail quotidien et à l'automatiser de bout en bout).

recherche et le déploiement de l'Intelligence artificielle mentionnés dans le budget 2024, mais regrette que ceux-ci ne soient pas budgétisés.

De plus, accompagner les jeunes entreprises, *startups* et *spinoffs*, sous la **forme de prêts et de concours d'innovation dans les secteurs où le Luxembourg souhaite développer des niches de croissance** (*deeptech*, *healthtech*, et *spacotech*) irait également dans ce sens.

Le soutien du secteur privé et financier ici est indispensable et la création d'avantages fiscaux pour les Business Angels et fonds d'investissements, via l'introduction d'incitatives fiscales pour les investissements dans les startups, encourageant les contribuables (résidents ou non) à investir en numéraire tout en préservant leur anonymat stimulerait le marché.

A l'instar d'autres pays européens, **la création de fonds de capital-investissement privés ou semi-publics axés sur le capital-crédation ou développement, offrant une plateforme pour les investissements anonymes, serait à envisager. Et ce, notamment au vu de l'importance de la Place financière et des ressources disponibles au Luxembourg, et de l'excédent d'épargne accumulé** depuis le début de la pandémie, offrant une alternative attractive à l'investissement immobilier.

Concernant les **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. Le dernier rapport DESI pointait néanmoins une certaine faiblesse dans la mise en œuvre de la stratégie 5G au Luxembourg, et la nécessité de faciliter le déploiement du gigabit et de la connectivité 5G en rationalisant les procédures d'autorisation.

Dans ce sens, la Chambre de Commerce se réjouit du projet de loi visant à favoriser le déploiement de réseaux de communication à haut débit, qui a pour ambition de connecter 100% des ménages à une connectivité ultra-haut débit, mais rappelle l'importance que ces aides soient accordées par l'Etat dans le cadre d'un marché des télécommunications libre, concurrentiel et transparent.

La Chambre de Commerce note avec enthousiasme les derniers chiffres publiés indiquant que la couverture 5G au Luxembourg est de 93% et que la couverture en réseau de très haute capacité 1Gbit/s est de quelques 95% (ILR, rapport novembre 2022). 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.

Tableau 35 : Evolution des dépenses courantes de l'Etat ainsi que du Ministère de la Digitalisation

(en milliers EUR et %)

	Budget 2023	Projet 2024	Prévisions 2025	Prévisions 2026	Prévisions 2027
Dépenses courantes de l'Etat	21.239.627	22.953.887	23.880.423	25.026.905	26.172.365
Dépenses courantes du Ministère de la Digitalisation	234.116	253.800	267.282	274.702	282.305
Part p/r dépenses courantes de l'Etat	1.1%	1.1%	1.1%	1.1%	1.07%
Croissance annuelle		8,4%	5.3%	4.8%	2.7%

Source: *Projet de loi programmation financière pluriannuelle 2023-2027* ; Calculs : *Chambre de Commerce*

3.5. La réussite de la transition environnementale

La Chambre de Commerce salue la place de la transition environnementale parmi les priorités gouvernementales. Dans le discours du Ministre des Finances présentant le projet de budget pour l'année 2024⁴⁸, il a été mentionné **l'importance d'une énergie autonome et durable, ce qui implique des défis techniques et financiers importants, et ce, sans compromettre les objectifs climatiques du Luxembourg**. Le Gouvernement prévoit des dépenses conséquentes, atteignant près de 1,5 milliard d'euros pour la période 2024-2027, notamment pour des initiatives telles que le plafonnement des prix de l'électricité. En parallèle, il affirme soutenir activement la transition énergétique des entreprises, protagonistes de premier plan pour assurer l'atteindre de ces objectifs.

La Chambre de Commerce salue dans ce sens l'instauration en décembre 2023 de la bonification d'impôt pour investissement dans un projet de transition écologique et énergétique et la volonté gouvernementale de renforcer les ressources de l'agence climatique.

Le Ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité poursuivra ses actions en vue d'adresser les crises environnementales. Ces actions s'inscriront dans le contexte de la crise énergétique actuelle et d'une relance verte post-Covid. En 2024, les priorités budgétaires resteront orientées vers les 4 domaines environnementaux que sont : **l'action climat** (finalisation de la refonte du Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) et élaboration du projet de plan social pour le climat), **la lutte contre la perte de la biodiversité** (mise en œuvre du 3e Plan national concernant la protection de la nature (PNPN3)), **la gestion durable des ressources** (mise en œuvre du paquet déchets, notamment moyennant les centres de ressources) et **le plan d'action zéro pollution**.

Au niveau des entreprises, le Gouvernement entend proposer plusieurs mesures :

- ▶ aides aux entreprises pour la double transition,

⁴⁸ Discours du Ministre des Finances Gilles Roth lors de la présentation du premier budget de l'État du gouvernement CSV-DP mercredi 6 mars à la Chambre des députés

- ▶ aides à l'environnement à travers les onze aides incitatives pour les entreprises prévues dans la loi relative à la protection de l'environnement⁴⁹,
- ▶ aides à la décarbonation s'inscrivant dans le cadre du PNEC et visant à encourager l'utilisation de l'hydrogène renouvelable et l'adoption de mesures d'efficacité énergétique,
- ▶ aides pour le déploiement d'un réseau d'infrastructures de recharges de véhicules électriques, mesures énergétiques et transition vers une économie circulaire via la mise en place de mesures facilitant l'utilisation de matériaux sains et durables.

Concernant la gestion des déchets, la stratégie zero déchet sera poursuivie en 2023 par le Gouvernement via la mise en œuvre du nouveau paquet législatif dans le domaine des déchets. Une attention particulière sera apportée à la coordination des actions avec les communes pour le remplacement progressif des parcs à conteneurs. La Chambre de Commerce salue l'application du taux de TVA réduit de 7% depuis le 1^{er} janvier 2023⁵⁰, puis de 8% à partir du 1^{er} janvier 2024, à la réparation d'appareils ménagers, ainsi qu'à la vente, la location et la réparation de bicyclettes, y compris les vélos électriques pour inciter le recours des consommateurs à des services de réparation et promouvoir l'économie circulaire.

S'agissant de **la gestion de l'eau**, la mise en œuvre de la loi du 23 décembre 2022 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine sera au cœur de l'action gouvernementale. Le Fonds pour la gestion de l'eau voit ainsi son budget augmenté de 54.901 euros, soit une augmentation de 85% sur la période 2022-2027, et la participation extraordinaire de l'Etat au financement des dépenses d'investissement de la station de traitement SEBES à Eschdorg voit son budget augmenté de 7 millions à 15 millions d'euros sur la même période, soit une progression de 114%.

L'action climatique serait dédiée à la finalisation de la refonte du PNEC et aux résultats de l'étude stratégique des incidences sur l'environnement. Le principal instrument pour répondre aux changements climatiques sera la stratégie nationale d'adaptation qui sera révisée courant de l'année 2024.

⁴⁹ Loi du 15 décembre 2017 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et modifiant : 1. la loi du 17 mai 2017 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation ; 2. la loi du 20 juillet 2017 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aide à l'investissement à finalité régionale.

⁵⁰ Loi du 23 décembre 2022 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023

Tableau 36 : Evolution des dépenses consacrées à l'environnement et au climat dans le projet de programmation financière pluriannuelle 2023 et dans le projet de programmation financière pluriannuelle 2024
(en millions EUR et %)

	2023	2024	2025	2026	2027
Investissements publics dans environnement et climat y compris mobilité selon le budget déposé en octobre 2022	698	756	656	572	/
Investissements publics dans environnement et climat y compris mobilité selon le budget déposé en mars 2024	722	1.032	1.114	959	922
Croissance annuelle		42,94%	7,95%	-13,91%	-3,86%
Evolution	24 3,44%	276 36,51%	458 69,82%	387 67,66%	/
Dépenses du Fonds climat et énergie selon le budget déposé en octobre 2022	359.450	335.800	315.800	333.300	/
Dépenses du Fonds climat et énergie selon le budget déposé en mars 2024	290.790	557.150	375.350	376.090	395.650
Croissance annuelle		91,60%	-32,63%	0,20%	5,20%
Evolution	-68.660 -19,10%	221.350 65,92%	59.550 18,86%	42.790 12,84%	/
Dépenses du Fonds pour la protection de l'environnement selon le budget déposé en octobre 2022	54.686	71.445	73.355	73.400	/
Dépenses du Fonds pour la protection de l'environnement selon le budget déposé en mars 2024	63.455	70.878	75.878	81.884	84.270
Croissance annuelle		11,70%	7,05%	7,92%	2,91%
Evolution	8.769 16,04%	-567 -0,79%	2.523 3,44%	8.484 11,56%	/

Source : *Projet de loi de programmation financière pluriannuel 2023-2027* ; Calculs : *Chambre de Commerce*

Les dépenses additionnelles présentes dans le **Fonds climat et énergie** concernent le renforcement des capacités publiques de recherche, développement et innovation (RDI) chiffré à 1.5 million d'euros en 2027, le pacte climat pour entreprises chiffré à 2.5 millions d'euros en 2027, et le pacte climat pour syndicats intercommunaux industriels, ainsi que des compensations financières granulées de bois 'Pellets'.

La Chambre de Commerce salue **l'évolution des dépenses d'investissements publics dans l'environnement et le climat y compris la mobilité pour la période 2023-2027**. Elle se réjouit de la hausse de 67,6% des investissements publics prévues à l'horizon 2026 par rapport à ce que prévoyait le projet de loi de programmation financière pluriannuelle de 2023.

La Chambre de Commerce se réjouit de l'augmentation en moyenne de 19,6% des dépenses du Fonds climat et environnement par rapport à la programmation pluriannuelle de l'année passée, et de l'augmentation en moyenne de 7,5% des dépenses du Fonds pour la protection de l'environnement.

Elle déplore cependant que les dépenses du PNEC ne soient pas définies dans le Projet, ni que les dépenses par dimensions soient présentées comme ce fut le cas lors du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2023. Les seules indications concernant le PNEC sont que « *les engagements sous la politique climatique et environnementale du gouvernement sont décrits au Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) du Luxembourg* » et que les « *dépenses identifiées au projet de budget de l'État permettant de contribuer à l'atteinte des objectifs du PNEC s'élèvent à 1,9 milliard d'euros en 2023* ».

La Chambre de Commerce approuve globalement l'augmentation prévue des fonds budgétaires consacrés principalement à la transition environnementale et climatique. **Cependant, elle regrette que les détails budgétaires ne fournissent toujours pas une ventilation suffisamment détaillée de certains investissements environnementaux et climatiques.** Il est encore difficile de faire le lien avec certaines initiatives politiques dans ce domaine.

De plus, la Chambre de Commerce se demande dans quelle mesure ces investissements sont réalisés par des fonds spéciaux. Bien que la documentation budgétaire mentionne à quelques reprises les dépenses pluriannuelles de certains fonds spéciaux (Fonds du rail, Fonds des routes, Fonds climat et énergie, etc.), **la Chambre de Commerce n'est pas en mesure d'identifier dans quelle mesure ces dépenses sont également considérées comme des investissements environnementaux et climatiques de l'Administration centrale,** selon le projet de budget.

La Chambre de Commerce appelle à prendre conscience de l'importance de comparer le cadre réglementaire mis en place pour la transition énergétique avec ceux des autres pays membres de l'Union européenne, et spécifiquement ceux des pays voisins. Si le Gouvernement décidait d'imposer un cadre trop strict, cela pourrait contraindre les entreprises à rechercher d'autres pays pour réaliser leurs investissements environnementaux.

L'objectif du Gouvernement en ce qui concerne **l'action climat** se focalisera sur « *la mise en œuvre de la loi relative au climat, objectifs sectoriels adoptés en 2022 dans les secteurs de l'industrie (avec la mise en œuvre des résultats de l'étude décarbonisation et la réalisation d'une étude concernant le captage du dioxyde de carbone), de la construction et des bâtiments résidentiels et tertiaires (les nouvelles aides du Klimabonus, notamment en appliquant le principe du tiers payant), des transports (aides Klimabonus, en tenant compte de critères sociaux), de l'agriculture et de la sylviculture, et dans le domaine des déchets et de l'économie circulaire* ».

La Chambre de Commerce salue la mise en œuvre de l'étude de décarbonation et la future réalisation d'une étude sur le captage du dioxyde de carbone. En effet, l'industrie présente un intéressant potentiel en matière de décarbonation et de réduction de la consommation d'énergie, notamment via la mise en œuvre des meilleures technologies disponibles.

En comparaison, la feuille de route construction bas carbone présentée en juin 2023 est un document d'une grande richesse pour identifier les leviers pour **décarboner le secteur de la**

construction, responsable de plus de 20% des émissions de gaz à effet de serre au Luxembourg. Ainsi, la très attendue feuille de route pour la **décarbonation du secteur de l'industrie** est en cours de mise à jour, et la stratégie nationale hydrogène évoquée précédemment devrait aussi permettre de contribuer à l'atteinte des objectifs du secteur.

La Chambre du Commerce rappelle que **les entreprises peuvent s'engager à réduire leur consommation en contrepartie d'avantages financiers dans le cadre de l'Accord volontaire relatif à l'amélioration de l'efficacité énergétique dans l'industrie**. Cet Accord a démontré l'efficacité d'instruments incitatifs volontaires et prend désormais en compte les mesures de décarbonation.

Une feuille de route basée sur les deux études précitées permettrait d'indiquer le développement et le déploiement des infrastructures bas carbone au niveau national et permettrait aux entreprises de planifier efficacement leur stratégie de décarbonation, tout en évitant de faire des investissements coûteux dans des technologies moins efficaces.

Cette feuille de route pourrait être accompagnée de **plans d'actions sectoriels** à destination des entreprises, en concertation avec les acteurs concernés. Elles pourraient capitaliser sur les initiatives et dispositifs d'accompagnement existants au Luxembourg et disposant de conditions-cadres favorables. Se basant dans un premier temps sur l'état actuel des connaissances, ils devront être adaptés au fil des années et de la maturation des technologies et instruments disponibles (technologies et instruments devenus matures ou autorisés (capture du carbone, quotas de production d'énergie renouvelable, etc.), nouveaux soutiens financiers et fiscaux, etc.).

Ainsi, comme le stipule le Projet de budget 2024, la loi du 15 décembre 2017 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement prévoit onze mesures d'aides pour les entreprises, en vue de les inciter à augmenter le niveau de protection de l'environnement et à participer à un marché européen de l'énergie durable. Ces mesures étant louables, la Chambre de Commerce remarque cependant que le régime exclut les activités liées à l'exportation vers des pays tiers ou des Etats Membres. De ce fait, **le secteur de la logistique** ne peut en profiter pour renouveler sa flotte. Le secteur du transport représentait pourtant 64% des émissions de GES en 2019 et ses émissions doivent diminuer de plus de 50% d'ici 2030. **Il est ainsi primordial d'offrir des solutions et incitatifs alternatifs à ce secteur.**

Au niveau **du transport**, le Luxembourg vise un parc automobile composé de voitures électriques ou hybrides rechargeables à hauteur de 49% d'ici 2030, mais a supprimé les aides en faveur des véhicules hybrides rechargeables après 2021, et la législation relative aux subventions pour véhicules électriques sera revue à partir de juillet 2024, alors même que les véhicules électriques coûtent entre 8.000 et 15.000 euros de plus que les véhicules thermiques, et que peu de modèles abordables sont disponibles. **Ces subventions pour véhicules propres et installations de bornes de charge devraient être maintenues au-delà de juin 2024. En outre, il serait intéressant d'envisager la réintroduction, sous certaines conditions, les subventions pour voitures hybrides rechargeables, étant donné que certains modèles récents disposent d'une autonomie électrique allant de 60km à 115km, suffisant à la majorité des trajets quotidiens.**

La Chambre de Commerce salue la philosophie annoncée par le Gouvernement de faire primer l'incitation sur l'interdiction. De plus, la volonté du Gouvernement à verser les subventions

aux entreprises dans un bref délai, ne peut qu'être encouragée, tout comme le **prolongement et l'adaptation du programme de subventions Klimabonus**.

Elle rappelle cependant que d'autres mesures pourraient être mises en place en vue d'accompagner au mieux la transition environnementale des entreprises, et atteindre ainsi, sans les considérer comme des obligations urgentes et négatives, les objectifs environnementaux fixés par le Luxembourg et l'Union européenne.

Pour garantir que les entreprises et les ménages ne retardent pas les investissements nécessaires dans la transition énergétique et environnementale en raison de la situation économique actuelle tendue, certaines mesures pourraient être renforcées, tout en étant ciblées. Par exemple, **le prêt climatique pour la rénovation énergétique des entreprises** pourrait être renforcé en augmentant les limites de prêt, en subventionnant davantage les intérêts, surtout pour les PME, et en l'étendant pour soutenir des activités d'économie circulaire. De plus, **des aides directes pour la R&D pour la mise sur le marché de produits liés à l'économie circulaire pourraient être introduites pour combler le manque de financement privé dans des domaines durables innovants**.

En outre, il est essentiel ne pas sortir trop abruptement des **aides destinées à atténuer les coûts élevés de l'énergie**, comme le soulignent les entreprises dans le Baromètre de l'Économie.

La taxe CO₂ devrait être rendue progressive pour renforcer son caractère incitatif. Les entreprises pourraient être exonérées ou autorisées à déduire leurs investissements réduisant les émissions, et les recettes de cette taxe devraient être exclusivement affectées à la transition écologique, avec des mesures sociales ciblées.

La Chambre de Commerce regrette que la trajectoire de la taxe CO₂ d'ici 2026 (+5 euros par an) du PNEC n'ait pas été revue, et qu'une modulation et une progressivité de celle-ci ne soient pour l'heure pas envisagées.

Compléter et renforcer les mesures du PNEC en faveur du développement des énergies renouvelables est également essentiel. Cela pourrait impliquer un soutien accru aux investissements dans les énergies renouvelables, des instruments pour réduire les risques d'investissement vert, et un renforcement de la coopération transfrontalière pour augmenter la disponibilité des énergies renouvelables. **La Chambre du Commerce regrette que des investissements pour garantir l'accès à un hydrogène à faible teneur en carbone et à prix compétitif ne sont pas mentionnés**.