

Avis de la  
Chambre de Commerce

**Budget de l'Etat :  
incertitudes, déficits,  
résilience, relance**

**Projet de loi n°7666  
concernant le budget des  
recettes et des dépenses  
de l'Etat pour l'exercice 2021**

**Projet de loi n°7667  
relative à la programmation  
financière pluriannuelle  
pour la période 2020-2024**

**19 novembre 2020**



Projet de loi n°7666 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021 (5636CCH/BMU)

Projet de loi n°7667 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024 (5637BMU/CCH)

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

**Incertitudes, déficits, résilience, relance**

19 novembre 2020



## Résumé exécutif

### Des chiffres exceptionnels en cette période exceptionnelle

Le Gouvernement a déposé le 14 octobre dernier son projet de budget 2021 – accompagné du projet de budget pluriannuel – dans un environnement pour le moins particulier. En témoignent notamment des chiffres-clefs sortant résolument de l'ordinaire. Ainsi, en 2020, les dépenses de l'Administration centrale excéderaient à raison de 2 milliards d'euros les montants budgétisés l'an dernier, sous l'effet des stabilisateurs automatiques et des mesures d'aides dévoilées en mars et en mai. La crise sanitaire a également brutalement sévi sur le versant des recettes. Pour l'Administration centrale, ces dernières devraient en effet diminuer de quelque 2,5 milliards d'euros en 2020 par rapport aux montants correspondants de l'an dernier, sur toile de fond d'un PIB en volume déclinant de 6% selon le projet de budget.

La résultante de cet écart vertigineux serait un déficit de l'Administration centrale excédant les 5 milliards d'euros en 2020. Malgré l'excédent (en net recul) de la sécurité sociale, les Administrations publiques accuseraient un déficit de 4,4 milliards d'euros en 2020, soit 7,4% du PIB. Le déficit public s'amenuiserait certes en 2021 sous l'effet d'un rebond économique mécanique, mais il demeurerait élevé (2,7% du PIB).

Dans ces circonstances, la dette publique s'établirait à 27,4% du PIB en 2020, avant de passer à 29,4% du PIB l'année suivante et de violer dès 2022 la « *norme gouvernementale* » des 30%. Ce dernier résultat montre au demeurant que le Gouvernement aurait été bien avisé de profiter des années de croissance confortable ayant précédé la crise sanitaire pour accumuler de manière plus volontariste des réserves financières, qui auraient permis de tempérer l'augmentation de l'endettement public.

Toutefois, dans la situation de crise socio-économique inédite, engendrée par la pandémie, il faut saluer que les finances publiques luxembourgeoises sont plus saines à la base que dans d'autres Etats membres de l'Union européenne. Cette santé relative des fondamentaux budgétaires permet la mise en œuvre d'une politique budgétaire anticyclique, via un programme d'aides indispensable pour sauver la substance économique, pour éviter une hausse abrupte du chômage, pour maintenir la capacité d'investissement et la capacité contributive aux recettes fiscales et de sécurité sociale des acteurs économiques. Aussi, la Chambre de Commerce salue expressément les nouvelles mesures de soutien conjoncturel présentées par le Gouvernement en date du 13 novembre 2020, qui prévoient notamment l'élargissement du champ d'application des aides aux secteurs dont l'activité est gravement impactée par la crise, le prolongement du chômage partiel jusqu'en juin 2021 ainsi que la prise en charge des coûts non couverts des entreprises subissant une perte du chiffre d'affaires mensuel d'au moins 40% par rapport au chiffre réalisé en 2019, et ce d'autant plus que de nouvelles fermetures et restrictions ne sont pas à exclure si le taux de contamination ne baisse pas.

Cette politique anticyclique, reflétée également par un programme d'investissements publics ambitieux, doit également être apte à préparer le terrain pour une relance rapide et durable après la crise sanitaire. Une traduction efficace d'une politique budgétaire anticyclique consiste par ailleurs à réduire les déficits et l'endettement en période de croissance plus vigoureuse, qu'il faudra retrouver rapidement après la crise, pour ramener le Luxembourg sur le chemin

d'un développement durable, axé sur son modèle socio-économique moderne et dynamique et sur son modèle de protection sociale très généreux.

De même, il faudra accumuler de manière plus volontariste des réserves financières, qui permettront de mieux tempérer l'augmentation de l'endettement public lors d'une prochaine crise ou lors d'un prochain choc qui risque d'impacter nos finances publiques. Il importera donc de mettre en œuvre une stratégie de résorption graduelle des déficits, de l'Administration centrale en particulier, et ce dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie générale de résilience, la notation AAA, la compétitivité et l'attractivité du Luxembourg étant des ingrédients cruciaux de cette dernière. Mais la priorité est toujours une sortie ordonnée de la crise économique, qui frappe durement nos entreprises – les PME en particulier. La Chambre de Commerce a publié à cet effet, en juillet, ses idées pour la relance (voir <https://www.cc.lu/planderelance/>). C'est à l'aune de ces dernières, qui ont été déclinées en 5 leviers de relance (le cadre structurel, les investissements publics, la recherche-développement & l'innovation, l'emploi & les talents et la fiscalité), qu'elle a procédé à une évaluation détaillée des documents budgétaires, synthétisée dans les lignes qui suivent.

### **5 leviers pour une relance rapide et soutenable**

Le projet de budget ne manque pas d'avancées en ce qui concerne ces 5 leviers pour la relance avancés par la Chambre de Commerce, mais de nombreux aspects (identifiés en gras ci-dessous) gagneraient à être complétés.

#### **Levier 1 : le cadre structurel**

##### **Des bases solides pour une relance durable**

Le cadre structurel constitue un levier essentiel. La stabilité juridique, fiscale et politique sont en effet reconnus comme éléments clés de l'attractivité du Luxembourg par les investisseurs étrangers, tandis que la digitalisation semble gagner chaque jour en importance. Il s'agit de consolider ces avantages pour poursuivre la diversification économique, sans toutefois négliger le soutien aux secteurs « *historiques* », qui font de l'économie luxembourgeoise l'économie prospère qu'elle est actuellement. Le levier structurel implique également un cadre budgétaire cohérent, qui soit à même de mieux ancrer les choix d'investissement des agents économiques.

##### ***La digitalisation comme « driver » de l'efficience***

Dans son projet de budget 2021, le Gouvernement affirme vouloir « *[p]rocéder à une véritable digitalisation (et non une simple dématérialisation) de procédures administratives, ce qui entraînera un gain d'efficience et de transparence considérable* ». La Chambre de Commerce ne peut que saluer une telle prise de conscience. Elle constate par ailleurs que de nombreux projets ont été lancés ces dernières années dans la foulée de l'initiative « *Digital Lëtzebuerg* » ou sont annoncés dans le projet de budget. Il s'agit par exemple des initiatives se rapportant à la blockchain ou à une architecture de cloud, le réseau 5G et les fibres optiques, Paperless Justice, l'agence eSanté, l'industrie manufacturière 4.0, le « *Digital Skills Bridge* » ou encore le programme de coding (« *Einfach kodieren* »). La loi concernant l'impôt sur le revenu sera par ailleurs modifiée, afin de permettre la transmission électronique directe des fiches à certains employeurs.

Dans le même temps, la Chambre de Commerce souligne l'importance cruciale de combiner digitalisation et simplification administrative, ce qui permettrait d'éviter aux entreprises de multiples saisies fastidieuses. Il convient en particulier de privilégier le principe « *only once* » : une fois qu'un renseignement ou un document est fourni, celui-ci doit être partagé au sein des différentes administrations qui en ont besoin. Il importe également dans le présent contexte de permettre aux entreprises d'accéder plus facilement aux aides auxquelles elles sont éligibles après avoir rempli un formulaire générique, idéalement via une démarche unique. Un autre exemple de simplification serait la généralisation de la facturation électronique (*e-invoicing* en b2g et b2b) au sein de l'économie luxembourgeoise, initiative pour laquelle la Chambre de Commerce pourrait être un partenaire de prédilection.

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 digitale. 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* ».

### **La diversification de l'économie comme source de hausse de la productivité**

Diverses initiatives concourent à favoriser la diversification de l'économie grand-ducale. Il s'agit notamment de la stratégie dite de troisième révolution industrielle (TIR), du positionnement du Luxembourg en tant que « *start-up nation* » ou encore de l'initiative « *Spaceresources.lu* ». Les autorités affirment d'ailleurs explicitement leur volonté de continuer à assurer la montée en puissance d'activités présentant une haute productivité (développement qualitatif), notamment la digitalisation, la transition énergétique et l'économie circulaire. Avec également un accompagnement adapté des entreprises existantes (y compris celles qui auront souffert de la crise).

La Chambre de Commerce rappelle son idée de bâtir au Luxembourg un « *écosystème santé* », une véritable *Medical Valley*. Un tel pôle d'expertise pour le Luxembourg pourrait graviter autour d'un enseignement médical ambitieux, qui permettrait de pallier les risques de pénurie d'infirmiers ou de médecins au Luxembourg. Le Grand-Duché dispose d'atouts indéniables pour se lancer dans cette voie, avec par exemple les acteurs privés regroupés au sein du cluster HealthTech et avec le Luxembourg Institute of Health (LIH). Il importe par ailleurs de stimuler la recherche et les start-up ou spin-off relevant de la santé, sans oublier les futures capacités permises en la matière par le supercalculateur Meluxina. Il convient en parallèle de continuer à développer le secteur financier de même que les secteurs de l'industrie, du commerce et des services. D'autres modalités de diversification doivent par ailleurs être poursuivies, conformément à la stratégie TIR dont les aspects prioritaires doivent être mis en œuvre sans tarder.

La Chambre de commerce regrette enfin la suppression, à l'article 20 du projet de budget 2021, de la loi modifiée sur les certificats d'investissement en capital-risque. Cette loi présentait certes de nombreuses lourdeurs, mais un mécanisme de substitution aurait dû être prévu, afin de soutenir les entreprises novatrices.

### **Le cadre budgétaire comme facteur de transparence**

Une nouvelle gouvernance budgétaire avait été annoncée à l'occasion du projet de budget 2014. Six années plus tard, la Chambre de Commerce constate que les autorités ont accompli des pas dans la bonne direction, par exemple la réduction de l'écart entre la comptabilisation suivant les règles de la comptabilité européenne standardisée, d'une part, et la loi luxembourgeoise sur la comptabilité de l'Etat, d'autre part. Le tout facilite une interprétation de la politique budgétaire qui soit plus en phase avec les agrégats macroéconomiques et avec les objectifs budgétaires relevant du cadre européen de surveillance budgétaire.

**La Chambre de Commerce regrette cependant qu'en dépit de l'importance accordée au principe de mise en œuvre et de suivi de la gestion par objectif au sein même de l'accord de coalition de 2018, ces accents ne se concrétisent pas davantage dans le projet de budget 2021 que dans les projets précédents. Les expériences étrangères en la matière (en France et aux Pays-Bas notamment) montrent que la mise en œuvre d'un tel cadre budgétaire innovant peut prendre du temps. Pour cette raison, il conviendrait de poser rapidement et de manière proactive les jalons d'une telle évolution.**

**Il importera par ailleurs, lorsque la crise sanitaire sera derrière nous, d'amorcer une stratégie de sortie des déficits (de l'Administration centrale en particulier), qui devrait également intégrer une norme d'encadrement des dépenses courantes. Les dépenses propices à une croissance durable et compatible avec la cohésion sociale (par exemple des investissements publics correctement évalués ex ante et ex post, les dépenses de santé, la formation, l'éducation et la transition environnementale et numérique) doivent également être privilégiées. Une politique anticyclique dans le meilleur sens du terme, qui associe une prompt réaction en période difficile à une politique (plus) rigoureuse lorsque la croissance est au rendez-vous.**

**Au total, il conviendrait de dépasser l'actuelle crise, en en faisant une opportunité de refonte du cadre budgétaire à travers une véritable « revue générale des finances publiques ». Le budget pourrait alors devenir un outil de priorisation des choix publics, dans le cadre de la nouvelle stratégie de relance, verte, numérique et inclusive, tournée vers la résilience.**

### **Levier 2 : les investissements publics**

#### **Préparer le futur et pallier le décrochage de la demande privée**

Les investissements publics revêtent une importance cruciale dans les présentes circonstances. 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 privées d'investissement dans un environnement économique empreint d'une grande incertitude. D'autre part, des investissements publics correctement sélectionnés permettent selon de nombreuses études de renforcer significativement le potentiel de croissance économique à moyen terme (à travers l'élimination de « goulets d'étranglement » dans le transport et le logement, notamment).

La Chambre de Commerce constate avec satisfaction que les investissements publics ont aussi été identifiés par le Gouvernement comme un levier essentiel de la relance. Ainsi, dans

son discours du 14 octobre devant la Chambre des Députés, le Ministre des Finances a présenté les investissements publics comme une des cinq priorités du projet de budget de 2021. Ces derniers représenteraient en 2020 quelque 5,9% du PIB (à la faveur, il est vrai, d'effets « *one-off* », dont l'incidence de l'acquisition d'un avion militaire), pour ensuite osciller autour de 5% du PIB durant la période 2021-2024. Ce chiffre serait supérieur au niveau moyen observé depuis 2000 (soit 4% du PIB, même si des niveaux aussi élevés, voire même plus importants, avaient été observés de 2002 à 2005) et aux grandeurs correspondantes observées dans les pays limitrophes.

**Cependant, un tel effort, qu'il reste à confirmer, n'est nullement un luxe compte tenu des retards que le Luxembourg affiche actuellement dans des domaines comme l'habitat ou encore le transport, dans un contexte démographique toujours dynamique. D'où l'importance notamment des dépenses programmées du Fonds du rail et du Fonds des routes, du soutien à l'électromobilité, des énergies renouvelables ou des zones d'activités économiques (une priorité absolue selon le projet de budget).**

La Chambre de Commerce reconnaît que les priorités d'investissement du projet de budget s'inscrivent à la fois dans la durabilité et la résilience. Néanmoins, elle déplore que la stratégie TIR et sa concrétisation sur le plan territorial ne soient pas plus résolument au centre de la politique d'investissements publics du Grand-Duché. La Chambre de Commerce constate également que l'important effort d'investissement public prévu d'ici 2024 est avant tout attribuable à l'Administration centrale, ce qui souligne l'importance d'une plus grande implication des pouvoirs locaux qui, pour rappel, représentent de l'ordre de 40% des investissements publics totaux.

La Chambre de Commerce s'étonne par ailleurs que le projet de budget se contente d'annoncer que « *de nouvelles technologies comme l'hydrogène seront analysées de plus près dans les années à venir* », sans détailler à ce stade la future stratégie en la matière. Or l'enjeu est crucial, dans un souci de diversification des technologies à tester et à implémenter et dans un esprit de développement du Luxembourg en tant que « *Laboratoire technologique et d'innovation au cœur de l'Europe* ».

Elle souhaiterait également qu'à l'avenir, les investissements des Administrations publiques soient ventilés en fonction de leur nature économique et de l'activité publique concernée – et ce sur tout l'horizon couvert par le budget pluriannuel. Une telle présentation objective permettrait un suivi dans le temps des priorités en matière d'investissements, au-delà de simples effets d'annonce.

### **Levier 3 : la recherche, le développement et l'innovation** Au cœur des transitions digitale, environnementale et énergétique

L'innovation est un levier décisif pour la création d'emplois, le renforcement de la compétitivité des entreprises ou encore la transition vers une croissance plus durable. Elle doit cibler les défis et opportunités de demain, tels que la digitalisation, la mobilité, l'énergie, la santé ou encore la finance. Le projet de budget 2021 ne délaisse assurément pas la RDI. Il mentionne d'ailleurs explicitement la nécessité d'« *adapter le cadre légal afin d'encourager [...] l'innovation dans le domaine des nouvelles technologies* » (le cloud computing, le big data, la blockchain, l'intelligence artificielle, la conduite autonome, l'Internet des objets, etc.). Il n'est

pas non plus exempt de dispositions ou évolutions propices à la RDI, comme la réduction de la taxe d'abonnement pour les fonds d'investissement finançant des activités économiques qualifiées de durables au sens de la taxinomie européenne, une hausse des contributions allouées à l'Université, au FNR et aux centres de recherche publics ou la progression prévue d'ici 2024 des dépenses du Fonds de l'innovation. Un accompagnement des entreprises qui mènent des projets de recherche visant à transformer ou moderniser les processus de production est également prévu.

**Néanmoins, on peut déplorer le grand nombre de « *grands absents* ». Ainsi, l'introduction de la taxe carbone, telle que prévue par le Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC), se fera sans aménager en parallèle des exemptions ou déductions fiscales en faveur des entreprises souhaitant investir dans les technologies les plus performantes en matière de décarbonisation, sachant qu'il convient de ne pas pénaliser les secteurs dans lesquels aucune alternative viable n'est possible. La Chambre de Commerce regrette également l'absence d'incitants fiscaux visant à favoriser la RDI en général, que ce soit sous forme de crédits d'impôts, de réductions de taux ou d'autres mécanismes.**

#### **Levier 4 : l'emploi et les talents**

##### **Une main-d'œuvre qualifiée pour répondre aux défis de demain**

Le Luxembourg doit impérativement disposer d'une main-d'œuvre hautement qualifiée, afin de faire face à de nombreux défis à court et moyen termes. Or, les entreprises sont déjà confrontées à de graves problèmes de recrutement en la matière, comme le montre à nouveau le récent Baromètre de l'Economie<sup>1</sup>. La 3<sup>e</sup> place du Luxembourg dans le World Talent Ranking 2020 d'IMD est toutefois encourageante. Attirer les talents sur le sol luxembourgeois, maintenir les emplois déjà présents au Grand-Duché, sans oublier de les former, constitue dès lors un levier de relance à privilégier d'urgence.

##### **Attirer les talents étrangers**

Le projet de budget 2021 renferme des innovations bienvenues, comme un nouveau cadre de l'impatriation comportant notamment la suppression du critère discriminatoire selon lequel l'entreprise devrait disposer d'au moins 20 employés, la suppression des exigences de connaissances spéciales et de difficultés de recrutement et l'allongement de la durée du régime de 5 à 8 ans. Des précisions bienvenues sont par ailleurs apportées sur la notion de résidence fiscale.

**D'autres aspects du projet de budget sont cependant nettement moins appropriés, par exemple le relèvement de 50.000 euros à 100.000 euros du seuil de la rémunération annuelle minimum requise afin de pouvoir bénéficier du régime d'impatriation, qui va nettement restreindre la portée du nouveau cadre et exclure les PME qui peuvent actuellement bénéficier du système. La Chambre de Commerce insiste sur la nécessité de réviser ce seuil. Elle recommande avec insistance de ne pas aller au-delà d'un seuil de revenu s'inspirant de la carte bleue européenne, soit tout au plus 78.000 euros (et**

<sup>1</sup> Voir à cet égard le Baromètre de l'Economie de la Chambre de Commerce, [https://www.cc.lu/uploads/tx\\_userccpublications/R6\\_Barometre\\_economie\\_S22020\\_A4\\_1020\\_CC.pdf](https://www.cc.lu/uploads/tx_userccpublications/R6_Barometre_economie_S22020_A4_1020_CC.pdf), page 7.

62.000 euros pour les professions en pénurie). Par ailleurs, seule la moitié de la prime d'impatriation sera exonérée, et de surcroît cette prime sera limitée à 30% de la rémunération annuelle fixe. La transition du régime actuel au nouveau cadre pourrait par ailleurs s'avérer heurtée en l'absence de refonte du projet, ce qui mettrait de nombreuses entreprises dans une position délicate.

La suppression annoncée de la circulaire relative aux stock-options sans distinction entre le système des warrants et celui des stock-options au sens strict est tout aussi regrettable, car des dispositifs similaires ou proches sont présents dans de nombreuses juridictions européennes. Le Luxembourg, où l'industrie financière reste un fleuron, ne peut dès lors se retrouver dépourvu d'un tel système, qui pourrait certes être revu afin d'assurer un lien plus direct entre la performance du sous-jacent et les performances de l'entreprise. Enfin, une abrogation ne peut en tout état de cause induire une quelconque insécurité juridique.

### ***Former et conserver les talents luxembourgeois***

La Chambre de Commerce salue la forte augmentation programmée de la dotation au Fonds pour l'Emploi destinée notamment à financer les aides à l'embauche de chômeurs âgés, les aides à l'apprentissage, les stages de professionnalisation, les contrats de réinsertion-emploi. Elle se félicite également du renforcement de l'ADEM visant à améliorer la congruence entre les besoins des entreprises et les demandeurs d'emplois. Ont également été budgétisées, diverses initiatives en matière de compétences digitales comme le Digital Skills Bridge. Le projet de budget 2021 prévoit par ailleurs l'introduction d'une prime participative.

Ce régime de prime participative est cependant d'une portée assez restreinte – même si la mesure est globalement positive. La prime ne peut en effet excéder 5% du résultat de l'entreprise et 25% de la rémunération annuelle brute du salarié qui en bénéficie. L'exonération fiscale n'est en outre pas totale (50%) et les sociétés ne réalisant pas de profits (car elles ont été nouvellement créées, par exemple), qui auraient pourtant particulièrement besoin d'un processus incitatif performant pour attirer et retenir les talents, n'auront pas la possibilité d'en bénéficier.

La Chambre de Commerce constate en outre que le projet de budget prévoit 1.000 engagements dans la fonction publique en 2021, sans autres précisions. Même si ces postes annoncés ne sont pas toujours pourvus, ils alimentent une forme d'effet d'éviction, de « *chasse aux qualifications* », dont souffre le secteur privé, déjà confronté à de graves difficultés de recrutement de personnes qualifiées. Ce dernier se voit notamment confronté à un véritable drainage d'apprentis vers la fonction publique, apprentis dont il a pourtant assuré et financé la formation. La Chambre de Commerce regrette enfin que l'alignement du régime de sécurité sociale des indépendants sur celui des salariés ne semble pas être à l'ordre du jour et invite les autorités à reconsidérer cette thématique.

## **Levier 5 : la fiscalité**

### **Un levier à ne pas négliger dans un environnement international très compétitif**

Le projet de budget 2021 renferme quelques avancées (quelque peu disparates) en matière fiscale. Ainsi, la Chambre de Commerce ne peut que saluer l'introduction de la possibilité de fixer des critères écologiques dans la fixation de la base ou du taux d'amortissement, par exemple pour les dépenses d'investissement dans le cadre de la rénovation énergétique des bâtiments. Il introduit en outre un abattement pour réduction de loyers concédées jusqu'au 31 décembre 2020 sur base d'un contrat de bail commercial et en raison de la crise de la Covid-19. La Chambre de Commerce soutient cette mesure, qui est de nature à atténuer les effets négatifs de la crise, même si l'abattement prévu lui semble trop limité. Des avancées peuvent également être constatées en ce qui concerne l'exonération d'impôt des indemnités accordées afin de soutenir les micro-entreprises dans le cadre de la crise de la Covid-19, le régime TVA des petites entreprises (augmentation du seuil pour le régime de franchise) ou le recouvrement des créances fiscales. Si la Chambre de Commerce salue le fait qu'il soit prévu d'affecter le produit de la taxe carbone exclusivement au financement et à l'accompagnement de la transition écologique et que cette nouvelle taxe soit accompagnée de mesures sociales ciblées pour les plus vulnérables, d'après les montants prévisionnels donnés dans le projet de budget 2021, elle constate néanmoins que « seulement » 40,5% (soit 64,6 millions d'euros) du produit de la contribution taxe CO<sub>2</sub> seront alloués au fonds climat et énergie.

**A l'exception de la prime participative, qui est une variante du plan d'intéressement proposé par la Chambre de Commerce, et de points positifs ponctuels ci-dessous, aucune autre proposition de la Chambre de Commerce en vue de la relance n'a été prise en compte, que ce soit au niveau des mesures transversales (baisse du taux d'IRC, qu'il faudrait annoncer dès à présent dans le cadre d'une feuille de route ambitieuse pour ramener ce taux, par exemple dès 2022, vers le niveau médian européen, report de pertes pour le passé, introduction d'une réserve immunisée et exonération, même partielle, d'impôt sur la fortune) ou pour favoriser l'entrepreneuriat, particulièrement au stade de développement initial. L'abrogation de la loi sur les certificats d'investissement en capital-risque, sans prévoir d'alternative, envoie par ailleurs un signal assez négatif pour le secteur. Enfin, si des mesures ponctuelles ont pu être observées en matière de transformation digitale, énergétique et de R&D, il manque un réel incitant fiscal général sous la forme de crédit d'impôt/déduction pour les investissements consentis à ce titre. Le projet de budget renferme enfin des dispositions potentiellement dommageables, comme le prélèvement de 20% sur les revenus locatifs bruts provenant d'un bien immobilier sis au Luxembourg et auquel seront soumis les fonds d'investissement spécialisés (aucune distinction n'est effectuée en fonction des activités ou objectifs des fonds concernés), l'augmentation de 1,1 à 3,4% des droits en cas d'apport d'immeubles à une société alors que ces droits limitent la circulation de biens, ou l'abolition de l'abattement pour mobilité durable en faveur des personnes physiques. La Chambre de Commerce regrette également une modification du régime d'intégration fiscale trop limitée dans le temps et dans son périmètre.**

**Au-delà du manque d'ambition des mesures fiscales, même en contexte de crise, la partie fiscale projet de budget 2021 est caractérisée par l'abolition en bloc de certains avantages sans discernement entre des situations objectivement différentes et une**

**forte insécurité juridique en raison du manque de précision de plusieurs dispositions, mais également en raison de l'absence d'anticipation des conséquences du basculement d'un régime vers un autre sans période transitoire.**

**Dans une optique de relance économique, le Luxembourg devrait pourtant, au plus vite et selon un calendrier annoncé à l'avance (« *roadmap* »), effacer ces handicaps et atténuer (sinon supprimer) des singularités telles que l'impôt sur la fortune et la taxe d'abonnement. Devrait s'ajouter une stratégie coordonnée de développement de la recherche et développement (auprès des PME notamment) et des « *jeunes pousses* » qui figurent parmi les « *chevilles ouvrières* » de la croissance qualitative. Comme souligné supra, il importe également d'attirer au Luxembourg des professionnels hautement qualifiés.**

\* \* \* \* \*

La Chambre de Commerce tient à insister sur la nécessité d'avancer simultanément sur ces 5 leviers pour une relance dynamique, car ceux-ci sont pleinement complémentaires et doivent par conséquent se concevoir comme un tout.



## Table des matières

<b>PARTIE I L'environnement conjoncturel .....</b>	<b>15</b>
1 Une reprise mondiale longue et inégale dans un contexte de grande incertitude .....	16
2 Préserver le tissu économique luxembourgeois par la poursuite des activités de soutien aux entreprises.....	18
<b>PARTIE II La situation des Administrations publiques en chiffres.....</b>	<b>19</b>
1 Administration centrale.....	20
Du côté des dépenses .....	20
Du côté des recettes .....	22
Du côté du solde.....	23
2 Administrations de sécurité sociale .....	25
Du côté des dépenses .....	25
Du côté des recettes.....	26
Du côté du solde.....	27
3 Administrations locales.....	29
4 Administration publique .....	30
Du côté des dépenses .....	30
Du côté des recettes.....	31
Du côté du solde nominal .....	32
Du côté du solde structurel .....	33
5 Dette publique .....	34
<b>PARTIE III Le budget de la relance ?.....</b>	<b>37</b>
Levier n°1 : Le cadre structurel.....	38
Levier n°2 : Les investissements publics .....	44
Levier n°3 : La recherche, le développement et l'innovation .....	50
Levier n°4 : L'emploi & les talents.....	52
Levier n°5 : La fiscalité .....	58

## **Sommaire des tableaux**

Tableau 1 : Evolution pluriannuelle des dépenses de l'Administration centrale .....	21
Tableau 2 : Evolution des dépenses de l'Administration centrale selon la LPFP 2019-2023 et le PLPFP 2020-2024 .....	22
Tableau 3 : Evolution pluriannuelle des recettes de l'Administration centrale .....	23
Tableau 4 : Evolution des recettes de l'Administration centrale selon la LPFP 2019-2023 et le PLPFP 2020-2024.....	23
Tableau 5 : Evolution pluriannuelle des dépenses des Administrations de sécurité sociale ..	25
Tableau 6 : Evolution pluriannuelle des recettes des Administrations de sécurité sociale.....	26
Tableau 7 : Evolution pluriannuelle du solde des Administrations de sécurité sociale .....	27
Tableau 8 : Evolution des agrégats des Administrations locales selon la LPFP 2019-2023 et le PLPFP 2020-2024.....	29
Tableau 9 : Evolution pluriannuelle des dépenses, des recettes et des solde des Administrations locales.....	29
Tableau 10 : Evolution pluriannuelle des dépenses de l'Administration publique.....	30
Tableau 11 : Evolution des dépenses de l'Administration publique selon la LPFP 2019-2023 et le PLPFP 2020-2024 .....	31
Tableau 12 : Evolution pluriannuelle des recettes de l'Administration publique .....	31
Tableau 13 : Evolution des recettes de l'Administration publique selon la LPFP 2019-2023 et le PLPFP 2020-2024 .....	32
Tableau 14 : Formation brute de capital des Administrations publiques et des 3 sous-secteurs .....	48

## **Sommaire des graphiques**

Graphique 1 : Evolution pluriannuelle du solde de l'Administration centrale selon les budgets 2020 et 2021 .....	24
Graphique 2 : Evolution pluriannuelle du solde de l'Administration centrale .....	24
Graphique 3 : Evolution pluriannuelle du solde des Administrations de sécurité sociale selon la LPFP 2019-2023 et le PLPFP 2020-2024.....	27
Graphique 4 : Evolution de la prime de répartition pure (PRP) .....	28
Graphique 5 : Evolution pluriannuelle du solde de l'Administration publique.....	33
Graphique 6 : Evolution des recettes de l'Administration publique selon la LPFP 2019-2023 et le PLPFP 2020-2024 .....	33
Graphique 7 : Impact des mesures « Covid-19 » sur la dette publique .....	34
Graphique 8 : Evolution de la dette publique .....	35
Graphique 9 : Comparaison de la formation brute de capital des Administrations publiques du Luxembourg avec celles d'autres pays de référence .....	45

# **PARTIE I**

## **L'environnement conjoncturel**

## 1 Une reprise mondiale longue et inégale dans un contexte de grande incertitude

La pandémie de la Covid-19 a provoqué l'effondrement de la production mondiale au premier semestre 2020, suivi par un redémarrage rapide de l'activité économique du fait de la levée des mesures de confinement. La relance de l'économie mondiale a toutefois décéléré au cours de l'été. En outre, le commerce international et les investissements des entreprises sont demeurés faibles, ce qui a constitué un obstacle à la reprise de la production dans nombre d'économies exportatrices.

Alors que la pandémie repart actuellement à la hausse et que certains pays rétablissent un confinement partiel ou total, ou tout au moins des mesures restrictives à l'instar du Luxembourg, règne un climat de grande incertitude. De fait, la santé de l'économie mondiale repose sur des facteurs difficiles à prévoir, tels que la trajectoire de la pandémie, les coûts qu'elle imposera aux économies, l'efficacité des réponses publiques, la robustesse des secteurs et la confiance des consommateurs. Il s'agit dès lors d'appréhender les perspectives macroéconomiques avec la plus grande prudence.

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

	FMI		COMMISSION EUROPEENNE			OCDE	
DATE DE PUBLICATION	10/2020		11/2020			09/2020	
	2020	2021	2020	2021	2022	2020	2021
<b>MONDE</b>	-4,4	5,2	-4,3	4,6	3,6	-4,5	5,0
<b>ÉTATS-UNIS</b>	-4,3	3,1	-4,6	3,7	2,5	-3,8	4,0
<b>CHINE</b>	1,9	8,2	2,1	7,3	5,6	1,8	8,0
<b>JAPON</b>	-5,3	2,3	-5,5	2,7	0,9	-5,8	1,5
<b>ROYAUME-UNI</b>	-9,8	5,9	-10,3	3,3	2,1	-10,1	7,6
<b>ZONE EURO</b>	-8,3	5,2	-7,8	4,2	3,0	-7,9	5,1
<b>ALLEMAGNE</b>	-6,0	4,2	-5,6	3,5	2,6	-5,4	4,6
<b>BELGIQUE</b>	-8,3	5,4	-8,4	4,1	3,5	-	-
<b>FRANCE</b>	-9,8	6,0	-9,4	5,8	3,1	-9,5	5,8
<b>LUXEMBOURG</b>	-5,8	5,9	-4,5	3,9	2,7	-	-

Sources : FMI, Commission européenne, OCDE.

Les projections macroéconomiques des institutions internationales – Fonds monétaire international (FMI) et Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) – affichent une baisse du PIB mondial plus limitée que prévue en avril et juin respectivement.

Un redressement du PIB s'est amorcé au 3<sup>e</sup> trimestre 2020, et devrait se poursuivre en 2021. Dans ses *Perspectives de l'économie mondiale* d'octobre 2020, le FMI envisage une légère augmentation du PIB mondial sur 2020 et 2021, de 0,6 point par rapport à 2019. Malgré ces chiffres, la plupart des économies mondiales resteront probablement fragiles au-delà de 2020, voire 2021. A la fin de l'année 2021, les PIB nationaux devraient être à leur niveau de fin 2019 ou en-dessous (le PIB mondial de 2019 dépassait les 2,5%), et être nettement inférieurs à ce qui était anticipé avant la pandémie. Dans son *Rapport intermédiaire* de septembre 2020, l'OCDE estime que l'écart du PIB mondial au 4<sup>e</sup> trimestre 2021 par rapport aux prévisions de novembre 2019 pourrait dépasser les 5%. Les pays avancés et émergents, notamment les petits Etats qui dépendent fortement du tourisme - et d'autres services exigeants des interactions sociales – et des produits de base (dont le pétrole) sont particulièrement vulnérables dans un contexte de consommation en berne.

Avec la réouverture progressive des économies en mai-juin, l'économie mondiale s'est redressée, mais de façon très inégale. Comparé à l'Europe, le continent asiatique a été globalement peu touché. Les perspectives sont particulièrement bonnes pour la Chine, qui, grâce aux investissements publics, notamment dans les infrastructures, renoue avec la croissance plus rapidement que prévu depuis la réouverture de son économie début avril. Seul pays du G20 où la production devrait augmenter en 2020, le taux de croissance prévu pour cette année frise les 2%. En outre, les estimations du FMI, de la Commission européenne et de l'OCDE tablent sur une hausse du PIB cumulée sur 2020 et 2021 d'environ 10%.

Concernant les Etats-Unis, et en ligne avec la tendance illustrée par les récentes estimations des institutions internationales, le fort recul du PIB au 2<sup>e</sup> trimestre 2020 a été moins marqué que prévu, bien que les chiffres restent très mauvais dans l'absolu. La reprise s'annonce longue et incertaine, le FMI anticipant une récession de 4,3% en 2020 puis une reprise de 3,1% en 2021. Les chiffres de la Commission européenne publiés début novembre tablent sur un repli du PIB réel de 4,6% en 2020, suivi d'une reprise modérée en 2021 (3,7%) et 2022 (2,5%) portée par la consommation des ménages et des politiques fiscales incitatives. L'OCDE, dans ses projections de septembre 2020, est un peu moins pessimiste (-3,8% en 2020 ; 4% en 2021).

Aussi sévèrement impacté soit le tissu économique américain, les estimations pour la zone euro sont encore plus préoccupantes. Le FMI, la Commission européenne et l'OCDE prévoient une contraction du PIB de l'ordre de 8% en 2020, soit une révision à la hausse d'un point de pourcentage environ par rapport aux chiffres du printemps et de l'été derniers (due en partie aux résultats du 2<sup>e</sup> trimestre, moins mauvais que prévus). Toutefois, le taux de croissance pour l'année 2021 devrait osciller entre 4 et 5% en 2021 par rapport aux 6,1/6,5 points de pourcentage escomptés précédemment. Dans ces circonstances, le PIB de la zone euro retrouverait à peine son niveau d'avant crise en 2022 (soit un décrochage d'environ 6% par rapport à une trajectoire hors Covid à l'issue de l'année 2021, sur la base des chiffres de 2019). En ligne avec les scénarios précédents, le FMI et l'OCDE anticipent un choc particulièrement brutal pour l'économie française dont l'évolution du PIB passerait d'environ -10% en 2020 à une reprise de l'ordre de 6% en 2021. Si, dans ses *Perspectives économiques d'automne*, la Commission européenne prévoit une chute du PIB français en 2020 moins marquée que précédemment (-9,4% au lieu de -10,6%), la reprise risque d'être lente en 2021 et au-delà. Hors zone euro, le Royaume-Uni devrait subir un choc d'une ampleur similaire en 2020 et 2021, voire plus brutal selon les dernières estimations de la Commission européenne qui

prévoient une chute du PIB dépassant -10% en 2020 et une hausse du PIB cumulée sur 2021 et 2022 d'à peine 5,4%. Bien que moins impactée, la Belgique connaîtrait également une récession importante en 2020, suivie par une reprise timide de son économie en 2021 (le FMI estime la reprise à +5,4% ; la Commission européenne prévoit une reprise, revue à la baisse dans ses estimations de novembre, d'environ 4% en 2021 et de 3,5% en 2022).

L'Allemagne et le Luxembourg se distingueraient avec une contraction de leur PIB moins importante, de l'ordre de 6% en 2020 selon le FMI et de -4,5% selon les nouvelles projections de la Commission européenne (soit une amélioration de 1,7 point de PIB par rapport aux chiffres du mois de juillet). Si, pour ces deux pays, il n'est pas dit que la reprise escomptée en 2021 soit en mesure de compenser entièrement les pertes subies, ils pourraient faire partie du groupe de pays de la zone euro les moins lésés, avec les pays baltes, la Finlande et l'Irlande. Cela étant, la dégradation de la situation sanitaire incite à rester prudent.

## **2 Préserver le tissu économique luxembourgeois par la poursuite des activités de soutien aux entreprises**

Afin de préserver la substance économique du pays et d'assurer le maintien dans l'emploi, le Gouvernement luxembourgeois a rapidement mis en place des mesures d'aides conformes au cadre européen en matière d'aides d'Etat. Si ce soutien public à court terme s'est avéré décisif pour limiter les pertes économiques et préserver les emplois, le bilan est toutefois en demi-teinte. Il y a, ainsi, une nette différence entre les aides effectivement déboursées et les aides budgétisées, et cette situation risque de se reproduire à la fin de l'année concernant le programme de relance « Neistart Lëtzebuerg », lancé en mai. De plus, si des entreprises et indépendants ont bénéficié de ces aides, un certain nombre d'entre eux, pourtant en grande difficulté, n'ont finalement obtenu aucun soutien pour différentes raisons, notamment des critères d'éligibilité peu clairs ou trop stricts, des procédures lourdes et complexes, des délais de traitement trop longs, ou encore le manque de lisibilité des nombreux régimes d'aide disparates existants. A cela s'ajoute la fin des reports de paiement accordés, maintenant réclamés par les administrations, alors que de nombreuses entreprises restent dans une situation précaire.

Dans un contexte de grande fragilisation des entreprises, la Chambre de Commerce salue les mesures annoncées le 13 novembre 2020, qui prévoient notamment la prolongation de l'aide de relance dans le cadre du « Fonds de relance et de solidarité pour entreprises » ainsi que l'inclusion de nouveaux secteurs particulièrement vulnérables, la prolongation du chômage partiel jusqu'au 30 juin 2021, ainsi que l'introduction d'une nouvelle aide pour coûts non couverts.

La remontée des infections en Europe, y compris au Luxembourg, laisse craindre l'adoption à très court terme de nouvelles mesures sanitaires, de fermetures et de restrictions, en complément de celles entrées en vigueur le 30 octobre 2020. La situation risque d'être particulièrement difficile pour les secteurs déjà très impactés par la crise économique.

## **PARTIE II**

# **La situation des Administrations publiques en chiffres**

*Plus que jamais en cette période d'incertitude, les estimations budgétaires, et d'autant plus les projections pluriannuelles, doivent être analysées avec prudence, des révisions conséquentes n'étant pas à exclure.*

*La Chambre de Commerce se penchera donc davantage sur les accents du projet de budget que sur les chiffres détaillés per se. Une fois n'est pas coutume, les taux de croissance entre l'année 2020 et les autres années présentent moins de sens, 2020 engendrant une rupture de série.*

## 1 Administration centrale

### Du côté des dépenses

#### **+2 milliards d'euros**

D'après le projet de budget 2021, les dépenses totales de l'Administration centrale s'élèveraient en **2020** à 22.925 millions d'euros, près de **2 milliards de plus** que le montant budgétisé de 20.935 millions d'euros, soit une hausse de près de 10%.

Afin d'amortir les conséquences économiques pour les entreprises du *lock-down* décrété le 18 mars 2020, le Gouvernement a rapidement mis en place des régimes d'aides consistant en des aides directes non remboursables, des aides directes remboursables, des prêts garantis par l'Etat, des reports de TVA et de cotisations, etc. Ce « paquet de stabilisation », dévoilé le 25 mars 2020, comportait 36 mesures pour un volume total de 10,4 milliards d'euros<sup>2</sup>, soit 17,5% du PIB. Le 20 mai, un nouveau paquet de mesures, « Neistart Lëtzebuerg », qui « a pour objectif de poser les jalons pour un nouveau départ de l'économie luxembourgeoise suite à la crise sanitaire Covid-19 », est présenté. Le coût de ces 23 mesures additionnelles était estimé entre 700 et 800 millions d'euros, portant à 3 milliards d'euros (soit 5,1% du PIB) les aides directes.

La Chambre de Commerce salue le caractère anticyclique de ces aides. Leur objectif a été d'assurer le maintien dans l'emploi et d'empêcher la destruction immédiate de la substance économique, ainsi que d'assurer par là même un retour à un niveau d'activité normal après la pandémie, tout en conservant la capacité d'investissement, d'innovation et de création d'emploi des entreprises et leur capacité à contribuer aux recettes fiscales et aux cotisations sociales. Sans un tel soutien public à court terme, la relance économique et le redressement budgétaire risqueraient d'être faibles, retardés et non durables.

---

<sup>2</sup> Certaines mesures consistant en des garanties, en des avances récupérables, ou ayant été budgétisées mais non mobilisées, l'impact sur le budget de l'Etat est de moindre ampleur. L'ensemble des aides remboursables, dû précisément à leur nature remboursable, doivent être considérées comme des opérations financières suivant le SEC, sans impact sur le solde des Administrations publiques. Toutefois, ces aides ont un impact sur la situation de la trésorerie de l'Etat en 2020.

**-4,9%**

En **2021**, les dépenses diminueraient de **4,9%** par rapport aux prévisions pour 2020, établies dans le projet de budget 2021, et donc prenant en compte les dépenses « Covid ». Cette baisse s'explique, d'une part, par l'effet de base (c'est-à-dire la hausse très importante des dépenses en 2020) et la non-reconduction de l'intégralité des aides dites « Covid » en 2021.

Par rapport au budget voté pour l'année 2020 « hors Covid », les dépenses pour 2021 connaîtraient une croissance de 4,1%.

### Tableau 1 : Evolution pluriannuelle des dépenses de l'Administration centrale

En millions EUR et taux de progression en pourcentage

2019	2020		2021		2022	2023	2024	Taux de croissance annuel moyen entre 2009 et 2019	
	budget voté	prévisions							
19 321	20 935	22 925	21 793		22 718	23 359	24 090		4,9%
			<i>par rapport à 2020 budget voté</i>	<i>par rapport à 2020 prévisions</i>					
	8,4%	18,7%	4,1%	-4,9%	4,2%	2,8%	3,1%		

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2020 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2020-2024 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Au niveau de l'Etat central<sup>3</sup>, la rémunération des agents de l'Etat, l'alimentation du fonds pour l'emploi ainsi que la prise en charge de certaines mesures Covid implémentées par la CNS sur demande du Gouvernement sont les trois principaux postes qui expliquent la hausse des dépenses par rapport au budget 2020.

**+3,4%**

Sur l'horizon couvert par le projet de loi de programmation financière pluriannuelle (PLPFP), c'est-à-dire les trois années allant de **2022 à 2024**, la progression des dépenses totales de l'Administration centrale, définies en conformité avec le système comptable européen SEC 2010, devrait atteindre une moyenne annuelle de **3,4%**. Un taux relativement faible de progression est enregistré en 2023 et 2024, autour de 3%, bien que le PLPFP indique que « [l]a trajectoire des dépenses est évidemment tributaire [...] des dépenses en relation avec la sortie de crise pour les années subséquentes ». A l'aune des taux de progression historiques de dépenses qui approchent les 5%, il convient donc d'adopter une attitude prudente.

**-1,0%**

En comparant les prévisions réalisées dans le cadre de la loi de programmation financière pluriannuelle (LPFP) 2019-2023 en octobre 2019 aux prévisions du PLPFP 2020-2024, les dépenses à partir de 2021 ne connaîtraient qu'une légère variation positive (+0,1% en 2022), voire seraient revues à la baisse, en 2021 (-0,1%) et 2023 (-1,0%).

<sup>3</sup> Au sens de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

## Tableau 2 : Evolution des dépenses de l'Administration centrale selon la LPFP 2019-2023 et le PLPFP 2020-2024

En millions EUR et taux de progression en pourcentage

Administration centrale	2020		2021		2022		2023		2024
	LPFP 2019- 2023	PLPFP 2020- 2024	LPFP 2019- 2023	PLPFP 2020- 2024	LPFP 2019- 2023	PLPFP 2020- 2024	LPFP 2019- 2023	PLPFP 2020- 2024	PLPFP 2020- 2024
Dépenses .....	20 935	22 923	21 805	21 793	22 701	22 718	23 597	23 359	24 090
variations budget 2020 - 2021		+9.5%		-0.1%		+0.1%		-1.0%	

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2020-2024.

### Du côté des recettes

#### - 2,5 milliards d'euros

En **2020**, d'après le projet de budget 2021, les recettes totales de l'Administration centrale atteindraient 17.847 millions d'euros, soit près de **2,5 milliards d'euros de moins** que le montant voté pour 2020, de 20.295 milliards d'euros.

En effet, les principales recettes fiscales ont connu des baisses importantes entre le budget voté et les prévisions : -18% pour l'impôt sur le revenu des collectivités (-400 millions d'euros ; alors que sur 3 ans, le rendement de cet impôt a progressé de 52 %, passant de 1.620 millions d'euros en 2016 à 2.460 millions d'euros en 2019), -12% pour l'impôt retenu sur les traitements et salaires (-565 millions d'euros) et -10% pour la taxe sur la valeur ajoutée (-424 millions d'euros).

#### 19,3 milliards d'euros

En **2021**, les recettes devraient retrouver une certaine vigueur et atteindre **19.282 millions d'euros**, mais resteraient en-deçà des montants d'avant-crise Covid, par rapport au budget voté pour 2020 et par rapport aux montants budgétisés, via la programmation pluriannuelle 2019-2023, pour cette année 2021. Par rapport aux prévisions actuelles pour 2020, les recettes devraient toutefois augmenter de 8%. Ces 1,4 milliard d'euros de recettes supplémentaires par rapport à l'année de crise 2020 proviendraient notamment d'une hausse attendue de 316 millions d'euros des recettes issues de la TVA, de 100 millions d'euros de l'impôt sur le revenu des collectivités, de 345 millions d'euros de l'impôt retenu sur les traitements et salaires. La matérialisation de ces anticipations reste toutefois la grande inconnue actuellement.

### Tableau 3 : Evolution pluriannuelle des recettes de l'Administration centrale

En millions EUR et taux de progression en pourcentage

2019	2020		2021		2022	2023	2024	Taux de croissance annuel moyen entre 2009 et 2019
	budget voté	prévisions						
19 381	20 295	17 847	19 282		20 469	21 698	22 784	
			par rapport à 2020 budget voté	par rapport à 2020 prévisions				
	4,7%	-7,9%	-5,0%	8,0%	6,2%	6,0%	5,0%	5,7%

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2020 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2020-2024 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

**+6,3%**

S'agissant de leur évolution escomptée au cours de la période **2021-2024**, les recettes totales de l'Administration centrale progresseraient, en moyenne, de **6,3%** l'an, ce qui reste supérieur à la croissance annuelle moyenne enregistrée entre 2009 et 2019, de 5,7%.

**-9,0%**

Alors que les différences entre les prévisions émanant de la LPFP 2019-2023 et celles du PLPFP 2020-2024 seraient minimales à partir de 2021 en ce qui concerne les dépenses, la situation serait tout autre au niveau des recettes, la variation avoisinant **-9%**.

### Tableau 4 : Evolution des recettes de l'Administration centrale selon la LPFP 2019-2023 et le PLPFP 2020-2024

En millions EUR et taux de progression en pourcentage

	2020		2021		2022		2023		2024
	LPFP 2019-2023	PLPFP 2020-2024	PLPFP 2020-2024						
Administration centrale									
Recettes .....	20 295	17 847	21 403	19 282	22 593	20 469	23 755	21 698	22 784
variations budget 2020 - 2021		-12.1%		-9.9%		-9.4%		-8.7%	

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2020-2024.

### Du côté du solde

**-5.079 millions d'euros**

Budgétisé à -640 millions d'euros pour **2020**, le déficit de l'Administration centrale plongerait à **-5.079 millions d'euros** (-8,6% du PIB) sous le poids de la crise, selon le projet de budget 2021. Tant les évolutions des recettes que des dépenses contribuent à cette dégradation.

**-2.511 millions d'euros**

Pour **2021**, le déficit se réduirait de moitié, mais resterait à **2,5 milliards d'euros**, soit -3,9% du PIB, et ce en lieu et place d'un déficit de -401 millions d'euros budgétisé en 2019.

### Graphique 1 : Evolution pluriannuelle du solde de l'Administration centrale selon les budgets 2020 et 2021

En millions EUR



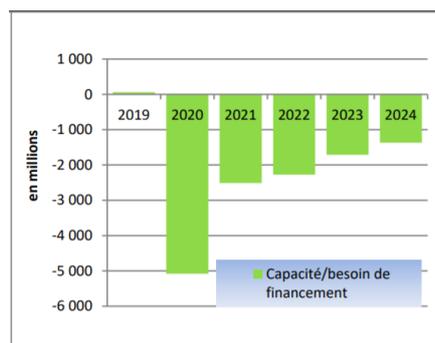
Source : Document distribué lors du discours de Pierre Gramagna devant la Chambre des Députés, le 15 octobre 2020.

**-1,8%**

Selon le PLFPF, entre **2021 et 2024**, la situation financière de l'Administration centrale devrait aller en s'améliorant, le solde déficitaire se réduisant chaque année au cours de la période sous-revue et atteignant **-1,8%** du PIB en 2024. La Chambre de Commerce ne pourrait que se réjouir de la matérialisation de cette prévision, mais regrette que le projet de budget ne soit pas plus précis concernant la stratégie de « sortie à moyen terme des déficits » de l'Administration centrale. L'impasse budgétaire serait toujours considérable en 2024 en dépit d'une croissance moyenne attendue de près de 3,5% sur l'horizon 2022-2024.

### Graphique 2 : Evolution pluriannuelle du solde de l'Administration centrale

En millions EUR



	2019	2020	2021	2022	2023	2024
en millions EUR	60	-5 079	-2 511	-2 250	-1 661	-1 307
en % du PIB	0,1%	-8,6%	-3,9%	-3,3%	-2,3%	-1,8%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2020-2024.

## 2 Administrations de sécurité sociale

### Du côté des dépenses

**+553 millions d'euros**

D'après le projet de budget 2021, les dépenses des Administrations de sécurité sociale s'élèveraient à 12.188 millions d'euros en **2020**, soit une progression de 4,8% (**+553 millions d'euros**) par rapport montant budgétisé de 11.635 millions d'euros.

**+9,7%**

La croissance de **9,7%** des dépenses en 2020 est notamment imputable aux mesures faisant suite au Covid et implémentées par la Caisse nationale de santé sur demande du Gouvernement, comme le congé pour raisons familiales, la prise en charge par l'assurance maladie dès le 1<sup>er</sup> jour des indemnités pécuniaires de maladie, etc. Selon le PLPFP, « *[h]ors financement des mesures d'urgence, la croissance des dépenses aurait été de +6,2% en 2020* ».

**+2,3%**

En **2021**, les dépenses devraient poursuivre leur tendance haussière, mais au rythme moindre de **+2,3%**. Ce pourcentage doit être considéré avec prudence, comme l'ensemble des chiffres du budget, en raison de la grande incertitude qui caractérise le futur. Malgré ce ralentissement, la moyenne des deux années 2020 et 2021, à savoir 6%, reste supérieure au taux de croissance historique de 4,9%.

### **Tableau 5 : Evolution pluriannuelle des dépenses des Administrations de sécurité sociale**

*En millions EUR et taux de progression en pourcentage*

2019	2020		2021		2022	2023	2024	Taux de croissance annuel moyen entre 2009 et 2019	
	budget voté	prévisions							
11 108	11 635	12 188	12 463		12 969	13 609	14 344		4,9%
			<i>par rapport à 2020 budget voté</i>	<i>par rapport à 2020 prévisions</i>					
	4,7%	9,7%	4,1%	2,3%	4,1%	4,9%	5,4%		

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2020 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2020-2024 ; Calculs Chambre de Commerce.

**+5,1%**

Les dépenses totales des Administrations de sécurité sociale devraient, selon le PLPFP, augmenter de 4,2% l'an en moyenne sur la période **2021-2024**, ce qui s'avère en-deçà de la moyenne historique. En prenant également en compte l'année 2020, le taux de progression moyen atteindrait toutefois **5,1%** (sur la période pluriannuelle 2020-2024, donc). Une

accélération du rythme de progression est prévue jusqu'en 2024. Les dépenses de l'assurance pension, de l'assurance maladie-maternité et de l'assurance dépendance expliqueraient en grande partie ces évolutions.

### Du côté des recettes

**+6,3%**

Alors que le budget voté pour l'année **2020** prévoyait des recettes des Administrations de sécurité sociale à hauteur de 12.691 millions d'euros, le projet de budget 2021 les estime à 13.082 millions d'euros, soit une hausse de **6,3%** (+391 millions d'euros) entre les deux prévisions. Cette croissance est toutefois singulière car elle résulte d'une dotation exceptionnelle en faveur de l'assurance maladie-maternité pour un total de 386 millions d'euros (à savoir 200 millions d'euros pour l'exercice 2020 et respectivement 62 millions d'euros pour les années 2021, 2022 et 2023) afin de couvrir la prise en charge de mesures liées au Covid.

**+4%**

En **2021**, la progression des recettes serait relativement faible en raison de l'effet de base, 2020 étant une année exceptionnelle. La croissance de **4%** par rapport au budget voté pour 2020 s'avère davantage en ligne avec les moyennes historiques et une approximation de la hausse « hors crise ».

**Tableau 6 : Evolution pluriannuelle des recettes des Administrations de sécurité sociale**  
En millions EUR et taux de progression en pourcentage

2019	2020		2021		2022	2023	2024	Taux de croissance annuel moyen entre 2009 et 2019
	budget voté	prévisions						
12 305	12 691	13 082	13 218		13 753	14 329	14 984	
			<i>par rapport à 2020 budget voté</i>	<i>par rapport à 2020 prévisions</i>				
	3,1%	6,3%	4,0%	1,0%	4,0%	4,2%	4,6%	
								4,4%

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2020 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2020-2024 ; Calculs Chambre de Commerce.

**+4%**

Entre **2021 et 2024**, les recettes des Administrations de sécurité sociale enregistreraient une progression annuelle moyenne de 3,5%. En prenant en compte l'année 2020, cette progression atteindrait les **4%**. Sachant que la plus grande partie des recettes est constituée par les cotisations sociales et les contributions de l'Etat aux assurances maladie et pension, fixées en fonction des cotisations, l'évolution des recettes dépendra donc largement de l'évolution de l'emploi et de la conjoncture économique au cours des prochaines années.

## Du côté du solde

### De 1.196 millions à 640 millions d'euros

Les dépenses ayant été révisées à la hausse et les recettes à la baisse en raison de la crise sanitaire, le solde des Administrations de sécurité sociale est particulièrement impacté et se dégrade nettement sur la période analysée, passant de **1.196 millions d'euros** en 2019 à **640 millions d'euros** en 2024. En **2020** (et les années 2021 à 2023 dans une moindre mesure), la dotation exceptionnelle décrite ci-avant permet toutefois de limiter la chute.

**Tableau 7 : Evolution pluriannuelle du solde des Administrations de sécurité sociale**  
En millions EUR

	2019	2020	2021	2022	2023	2023
en millions EUR	1 196	895	755	784	720	640
en % du PIB	1,9%	1,5%	1,2%	1,2%	1,0%	0,9%

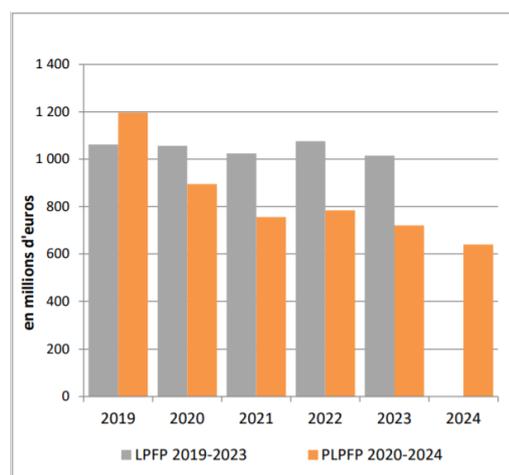
Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2020-2024.

### 1,02 milliard d'euros

Les prévisions contenues dans le PLPFP sont très éloignées des anticipations de la dernière LPFP 2019-2023. Alors que les soldes de l'ensemble de la période 2019-2023 devaient dépasser le milliard d'euros, ce n'est pas moins de **1,02 milliard** de moins qui sont attendus sur la période 2020-2023.

**Graphique 3 : Evolution pluriannuelle du solde des Administrations de sécurité sociale selon la LPFP 2019-2023 et le PLPFP 2020-2024**

En millions EUR



Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2020-2024.

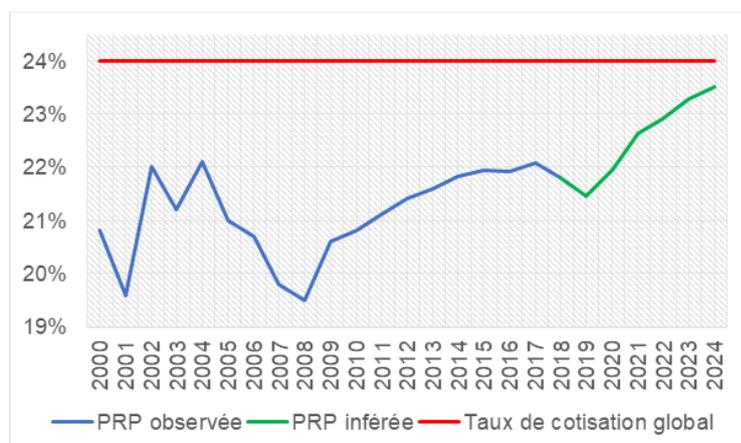
### Quid de la dérive des dépenses de pension ?

Le projet de budget ne renferme aucune balise en ce qui concerne la gestion future de la sécurité sociale, un élément qui devra être abordé dans le cadre d'une « revue générale des finances publiques » à organiser le plus tôt possible dans la foulée de l'actuelle crise sanitaire.

Le graphique suivant présente l'évolution passée de la prime de répartition pure du régime général de pensions (PRP) – soit le rapport des dépenses courantes du régime sur la masse cotisable – de même que l'évolution escomptée de cette PRP sur la base des paramètres figurant au projet de budget et en supposant un accroissement des dépenses de pension de 5,8% par an de 2020 à 2024 (soit la moyenne observée de 2005 à 2018).

Une PRP supérieure à l'actuel taux de cotisation global (entreprises, assurés et Etat) de 24% signifierait que le régime général serait en déséquilibre financier (dépenses courantes excédant les cotisations). La PRP est non seulement un indicateur révélateur de l'état de santé financier intrinsèque du régime général, mais également un paramètre clef de notre législation. En vertu de la réforme de 2012 du régime, la liaison des pensions à l'évolution des salaires réels cesserait en effet d'être complète si la PRP dépassait le seuil précité des 24%. Or le graphique met bien en exergue une progression quasiment continue de la PRP depuis 2008. L'actuelle crise est bien entendu de nature à prolonger cette poussée (voir le segment vert de la courbe ci-dessous), de sorte que le seuil des 24% sera pratiquement atteint en 2024 (fin de l'horizon couvert par le projet de budget pluriannuel). A ces problèmes de financement des pensions vont s'ajouter les dépenses devant être prévues afin de financer les (nécessaires) dépenses de santé et d'assurance-dépendance, qui seront par ailleurs dopées par le processus de vieillissement démographique. Dans ces conditions, la Chambre de Commerce invite les autorités à réfléchir à la pertinence d'une anticipation du prochain bilan actuariel du régime général de pension.

#### Graphique 4 : Evolution de la prime de répartition pure (PRP)



Sources : IGSS ; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2020 ; Calculs Chambre de Commerce.

### 3 Administrations locales

#### De +341 millions à -213 millions d'euros

A l'instar des autres sous-secteurs de l'Administration publique, les Administrations locales sont impactées par la crise actuelle, comme le montre le solde déficitaire de l'année **2020**. Sous l'effet conjugué d'une hausse des dépenses (+5,8% par rapport à la dernière LPFP 2019-2023) et d'une baisse des recettes (-10,7%), le solde prévu pour 2020 passerait de **+341 millions d'euros** à **-213 millions d'euros**.

**Tableau 8 : Evolution des agrégats des Administrations locales selon la LPFP 2019-2023 et le PLPFP 2020-2024**

En millions EUR et taux de progression en pourcentage

Administrations locales	2020		2021		2022		2023		2024
	LPFP 2019-2023	PLPFP 2020-2024	PLPFP 2020-2024						
<b>En millions</b>									
Recettes .....	3 469	3 096	3 592	3 258	3 751	3 376	3 880	3 545	3 675
variations budget 2020 - 2021		-10.7%		-9.3%		-10.0%		-8.6%	
Dépenses .....	3 128	3 309	3 273	3 256	3 421	3 368	3 575	3 536	3 663
variations budget 2020 - 2021		5.8%		-0.5%		-1.5%		-1.1%	
Solde .....	341	-213	318	2	330	8	305	9	12

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2020-2024.

#### -920 millions d'euros

Dès **2021**, les exercices sont à nouveau caractérisés par un équilibre entre recettes et dépenses, et donc des soldes proches de 0. A noter toutefois que la LPFP 2019-2023 anticipait des soldes excédentaires dépassant les 300 millions d'euros sur la période de référence. En trois années, il y a donc plus de **920 millions d'euros** de moins que budgétisé initialement, en raison principalement de la revue à la baisse des recettes.

**Tableau 9 : Evolution pluriannuelle des dépenses, des recettes et des soldes des Administrations locales**

En millions EUR et taux de progression en pourcentage

		2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Dépenses</b>	en millions EUR	3 029	3 309	3 256	3 368	3 536	3 663
	variation	6,0%	9,3%	-1,6%	3,4%	5,0%	3,6%
<b>Recettes</b>	en millions EUR	3 315	3 096	3 258	3 376	3 545	3 675
	variation	7,1%	-6,6%	5,2%	3,6%	5,0%	3,7%
<b>Solde</b>	en millions EUR	286	-213	2	8	9	12

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2020-2024.

Il est toutefois à noter que le PLPFP précise que « [...] faute d'informations sur l'impact de la crise sanitaire sur les finances des communes, seules les recettes transitant à travers le budget de l'Etat ont pu être réévaluées. Au moment de l'établissement du présent document, aucune information concrète sur des ajustements au niveau des dépenses n'était disponible ». Ici encore plus qu'ailleurs, les données sont donc à analyser avec une grande prudence.

## 4 Administration publique

### Du côté des dépenses

**+16,4%**

Les dépenses totales de l'Administration publique<sup>4</sup> s'élèveraient en **2020** à 31.203 millions d'euros, soit près de 2,5 milliards de plus que le montant budgétisé en 2019 de 28.690 millions d'euros. Une progression de **16,4%** se matérialise ainsi entre les dépenses 2019 et 2020, au lieu des 7% prévus, et ce en raison des mesures d'urgence prises à la suite de la crise sanitaire.

**Tableau 10 : Evolution pluriannuelle des dépenses de l'Administration publique**  
En millions EUR et taux de progression en pourcentage

2019	2020		2021		2022	2023	2024
	budget voté	prévisions					
26 811	28 690	31 203	30 413		31 703	32 823	34 083
			<i>par rapport à 2020 budget voté</i>	<i>par rapport à 2020 prévisions</i>			
5,7%	7,0%	16,4%	6,0%	-2,5%	4,2%	3,5%	3,8%

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2020 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2020-2024 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

**+1,8 milliard d'euros**

Entre 2019 et 2020, les prestations sociales en espèces, qui représentent un tiers des dépenses totales, augmenteraient de **1,8 milliard d'euros** et les dépenses d'investissements de 924 millions d'euros.

<sup>4</sup> D'après le Protocole sur la procédure des déficits excessifs, annexé au Traité sur l'Union européenne, le déficit - ou excédent - public est défini comme le besoin - ou la capacité - de financement de l'ensemble de l'Administration publique. Sous ce terme générique, il y a lieu de comprendre la consolidation des trois sous-secteurs précédemment passés en revue, à savoir l'Administration centrale (laquelle constitue déjà, pour rappel, une notion plus large que le concept d' « Etat central » sous-jacent à la comptabilité budgétaire luxembourgeoise), la sécurité sociale, ainsi que les Administrations locales.

**+7%**

En **2021**, les dépenses de l'Administration publique devraient diminuer de 2,5% par rapport à l'année exceptionnelle qu'est 2020. Sur deux années, les dépenses devraient toutefois connaître une hausse annuelle moyenne de près de 7%.

**+3,9%**

De **2022 à 2024**, une croissance moyenne des dépenses de 3,9% est anticipée. En comparant les prévisions réalisées dans le cadre de la LPFP 2019-2023 en octobre 2019 aux prévisions du PLPFP 2020-2024, les dépenses à partir de 2021 ne connaissent qu'une variation à la marge.

**Tableau 11 : Evolution des dépenses de l'Administration publique selon la LPFP 2019-2023 et le PLPFP 2020-2024**

*En millions EUR et taux de progression en pourcentage*

Administrations publiques	2020		2021		2022		2023		2024
	LPFP 2019- 2023	PLPFP 2020- 2024	LPFP 2019- 2023	PLPFP 2020- 2024	LPFP 2019- 2023	PLPFP 2020- 2024	LPFP 2019- 2023	PLPFP 2020- 2024	PLPFP 2020- 2024
Dépenses .....	28 690	31 203	30 016	30 413	31 288	31 703	32 705	32 823	34 083
variations budget 2020 - 2021		+8.8%		+1.3%		+1.3%		+0.4%	

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2020-2024.

### Du côté des recettes

**-2,6 milliards d'euros**

En **2020**, les recettes totales de l'Administration publique enregistrent une baisse de 2,6 milliards d'euros entre le budget voté en 2019 et les prévisions les plus récentes, pour atteindre 26.806 millions d'euros. En lieu et place d'une hausse des recettes de 3,9% entre 2019 et 2020, une baisse de -5,5% devrait se matérialiser en raison de la crise sanitaire.

**Tableau 12 : Evolution pluriannuelle des recettes de l'Administration publique**

*En millions EUR et taux de progression en pourcentage*

2019	2020		2021		2022	2023	2024
	budget voté	prévisions					
28 353	29 447	26 806	28 659		30 245	31 891	33 429
			<i>par rapport à 2020 budget voté</i>	<i>par rapport à 2020 prévisions</i>			
4,2%	3,9%	-5,5%	-2,7%	6,9%	5,5%	5,4%	4,8%

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2020 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2020-2024 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

-2,7%

L'exercice **2021** est caractérisé par une croissance des recettes de +6,9%, mais comme le PLPFP le spécifie « [e]n considérant la situation exceptionnelle de l'année de référence 2020, ces variations ne veulent rien dire », tant pour les recettes que pour les dépenses. Les recettes de l'Administration publique devraient toutefois rester inférieures de 2,7% au budget voté pour l'année 2020 « hors Covid ».

7%

Entre **2022 et 2024**, la croissance annuelle moyenne dépasserait les 5%. Mais alors que les différences entre les prévisions de la LPFP 2019-2023 et celles du PLPFP 2020-2024 sont faibles à partir de 2021 concernant les dépenses, les écarts sont conséquents en matière de recettes, comme c'était le cas pour l'Administration centrale, puisque les recettes ont été revues à la baisse d'environ 7%.

### Tableau 13 : Evolution des recettes de l'Administration publique selon la LPFP 2019-2023 et le PLPFP 2020-2024

En millions EUR et taux de progression en pourcentage

Administrations publiques	2020		2021		2022		2023		2024
	LPFP 2019- 2023	PLPFP 2020- 2024	LPFP 2019- 2023	PLPFP 2020- 2024	LPFP 2019- 2023	PLPFP 2020- 2024	LPFP 2019- 2023	PLPFP 2020- 2024	PLPFP 2020- 2024
<u>En millions</u>									
Recettes .....	29 447	26 806	30 958	28 659	32 586	30 245	34 213	31 891	33 429
variations budget 2020 - 2021		-9.0%		-7.4%		-7.2%		-6.8%	

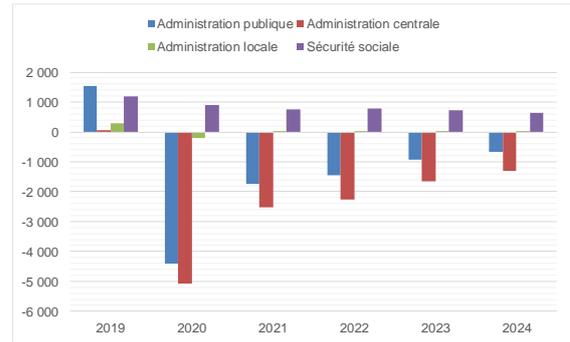
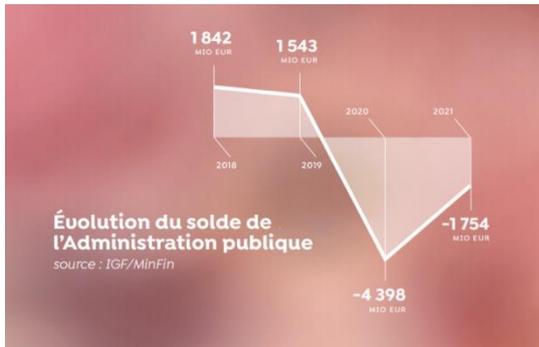
Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2020-2024.

### Du côté du solde nominal

-4.398 milliards d'euros

En **2020**, au vu de la hausse des dépenses et de la baisse des recettes de l'Administration publique et de la détérioration généralisée des soldes de ses différents sous-secteurs, le solde nominal de l'Administration publique chute par rapport au niveau de 2019, avec un déficit de près de 4,4 milliards d'euros, alors qu'un surplus de 757 millions d'euros était encore escompté dans la LPFP 2019-2023.

### Graphique 5 : Evolution pluriannuelle du solde de l'Administration publique En millions EUR



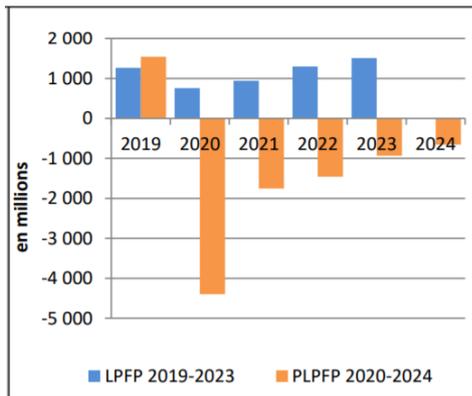
Sources : Document distribué lors du discours de Pierre Gramegna devant la Chambre des Députés le 15 octobre 2020 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2020-2024.

**-1.754 millions d'euros**

En **2021**, le solde se résorberait, mais resterait très loin du solde positif de 942 millions d'euros anticipé dans la LPFP 2019-2023, sachant qu'il dépasserait les **-1,7 milliard d'euros**. Si le déficit se résorbe au cours des années **2022-2024**, il ne devrait toutefois pas redevenir excédentaire au cours de la période sous revue. Ces soldes budgétaires paraissent particulièrement fragiles et incertains en raison des nombreux risques susceptibles de se matérialiser. L'intégration d'une marge de manœuvre financière permettant de couvrir anticipativement de nouvelles mesures - qui risquent de rapidement s'imposer dans le présent contexte économique et sanitaire - aurait été souhaitable.

### Graphique 6 : Evolution des recettes de l'Administration publique selon la LPFP 2019-2023 et le PLPFP 2020-2024

En millions EUR et taux de progression en pourcentage



Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2020-2024.

### Du côté du solde structurel

**-1,7%**

Outre le solde nominal, un autre concept jouant un rôle essentiel dans la surveillance budgétaire au niveau européen est le solde structurel des Administrations publiques, qui

correspond au solde nominal corrigé de l'impact du cycle conjoncturel et de certains effets ponctuels et temporaires. L'objectif à moyen terme (OMT) est le solde minimal qui doit être atteint au niveau du solde structurel. Il est actuellement de +0,5% du PIB au Luxembourg. La trajectoire établie par le PLPFP aboutit à un solde structurel de -4,5% en 2020 et -1,7% en 2021. En 2022, le solde structurel passerait à -1,5%, pour atteindre -1,0% en 2023 et -0,9% en 2024.

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

S'appliquant déjà à l'exercice 2020, la Commission européenne a annoncé fin septembre 2020 que l'application de la clause précitée est prolongée au moins encore pour l'exercice budgétaire 2021, au vu des incertitudes et des risques entourant la reprise économique. Ceci implique nécessairement le maintien de politiques budgétaires favorisant la croissance et la résilience à travers toute l'Europe.

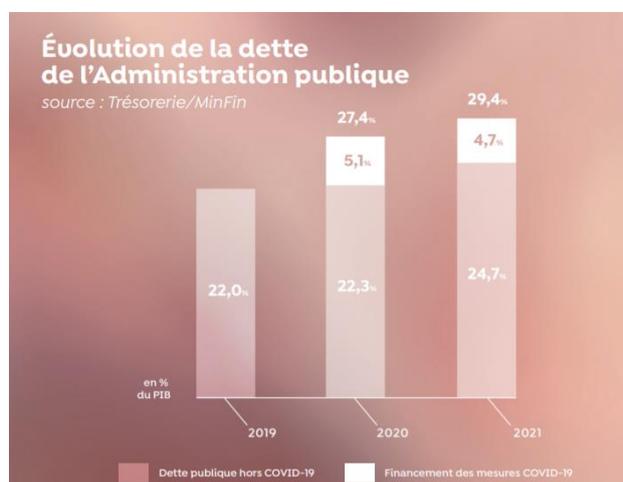
## 5 Dette publique

27,4%

La dette publique consolidée des Administrations publiques luxembourgeoises devrait atteindre 16,2 milliards d'euros en **2020**, soit **27,4% du PIB**. Hors mesures en soutien à l'économie luxembourgeoise dans le cadre de la pandémie Covid-19, la dette publique du Luxembourg se serait chiffrée à 22,3% du PIB. En **2021**, la dette publique approcherait les 30%, soit près de 5% de plus qu'anticipé, et ce en raison des mesures « Covid ».

### Graphique 7 : Impact des mesures « Covid-19 » sur la dette publique

En pourcentage du PIB

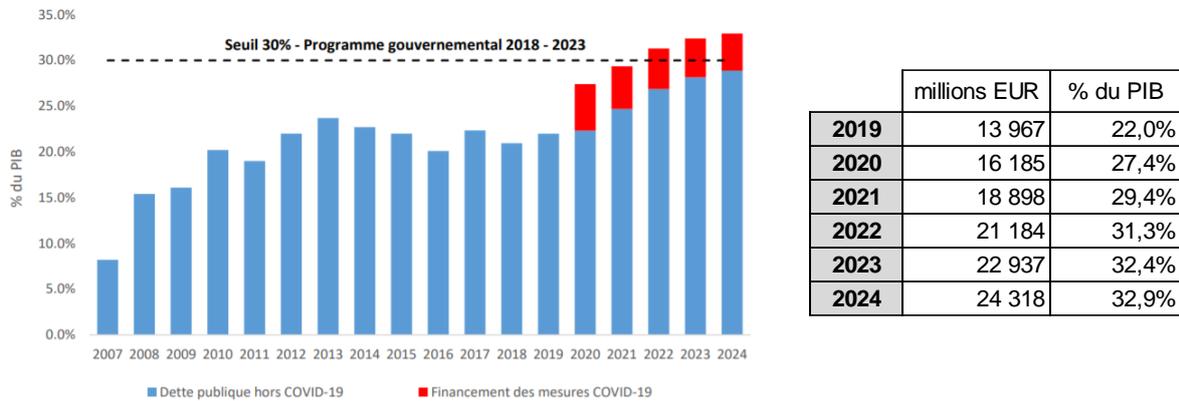


Source : Document distribué lors du discours de Pierre Gramegna devant la Chambre des Députés le 15 octobre 2020.

**32,4%**

La dette publique devrait atteindre **32,4%** du PIB en **2023**, loin des 17,5% anticipés dans la LPFP 2019-2023. L'impact direct de la crise au niveau de la dette publique se chiffre aux alentours de 5% par an sur la période 2020 et 2024. Il est donc primordial de rétablir à moyen terme l'équilibre des comptes publics et de renverser l'augmentation de la dette publique, qui reste soutenable tant qu'elle résulte d'investissements massifs et n'est pas affectée au seul financement de dépenses courantes.

**Graphique 8 : Evolution de la dette publique**  
En millions EUR et en pourcentage du PIB



Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2020-2024.



## **PARTIE III**

### **Le budget de la relance ?**

La Chambre de Commerce se propose d'analyser le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021 (ci-après le projet de budget) ainsi que le projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2020-2024 à l'aune de ses messages identifiés dans sa publication *Actualité et tendances n°25* : « Des idées pour la relance – Un cadre propice aux entreprises ». Pour chacun des leviers de la relance, elle identifiera, d'une part, les points qu'elle salue dans les documents budgétaires et, d'autre part, ceux qui font défaut ou qui pourraient être revus.

### Levier n°1 : Le cadre structurel

Dans sa publication « Des idées pour la relance », la Chambre de Commerce identifiait le cadre structurel comme un levier essentiel. La stabilité juridique, fiscale et politique sont en effet reconnus comme éléments clés de l'attractivité du Luxembourg par les investisseurs étrangers. Il s'agit de consolider ces avantages pour poursuivre la diversification économique, sans toutefois négliger le soutien aux secteurs « historiques », qui font de l'économie luxembourgeoise l'économie prospère qu'elle est actuellement. Le levier structurel implique également un cadre budgétaire cohérent, qui soit à même de mieux ancrer les choix (d'investissement et d'épargne notamment) des agents économiques ainsi que la poursuite et l'accélération de la digitalisation des services publics.

#### Les accents à souligner

##### Digitalisation

Même si des progrès s'imposent encore en la matière (voir les « points à regretter » ci-dessous), la Chambre de Commerce salue les efforts accomplis par les autorités, qui entendent assurer la mise en œuvre de différentes initiatives en matière de digitalisation. Elle note également une prise de conscience de la nécessité de « *procéder à une véritable digitalisation (et non une simple dématérialisation) des procédures administratives, ce qui entraînera un gain d'efficience et de transparence considérable* »<sup>5</sup>.

Est à mentionner dans ce cadre, l'initiative **Digital Luxembourg**, lancée en 2014, qui se focalise sur 5 piliers prioritaires, à savoir, (i) les infrastructures numériques et de communication, (ii) le développement des compétences, (iii) la définition d'un cadre réglementaire propice à l'innovation et à la digitalisation, (iv) le renforcement d'un écosystème propice à l'innovation et enfin, (v) la transformation digitale de l'Etat. Cette stratégie a depuis lors été soutenue par de nombreuses initiatives, nombre d'entre elles étant explicitement mentionnées dans le projet de budget 2021. Ainsi, le **Ministère de la Digitalisation** vise à inciter l'Administration publique à se moderniser en la matière, le tout avec une volonté de simplification administrative et de soutien au développement technologique en matière digitale (favoriser un environnement de laboratoire digital, promouvoir l'anonymisation et la pseudonymisation des données publiques). Ce Ministère disposera d'un budget de 189 millions d'euros au total (dont 181 millions d'euros pour le seul Centre des technologies de l'information de l'Etat (CTIE)) en 2021. Ce montant progresserait quelque peu par la suite, pour atteindre 196 millions en 2024. Dans le projet de budget pluriannuel précédent (« pré-Covid »), il était prévu que le Ministère dispose en 2021 de 169 millions d'euros.

<sup>5</sup> Extrait du commentaire du budget des dépenses, Ministère de l'Intérieur, page 75 de l'exposé des motifs.

A ces crédits très concentrés et ne progressant que modestement en dépit de la montée en puissance du numérique - qui a d'ailleurs été accentuée par la crise sanitaire - s'ajoutent ceux dont disposeront d'autres ministères en lien avec la digitalisation, conformément à l'optique horizontale et collaborative privilégiée par les autorités.

**Divers projets prioritaires** mentionnés dans le projet de budget 2021 seront ainsi mis en œuvre de manière transversale en tenant compte des aspects industriels, de santé, de mobilité, d'éducation, de culture, de tourisme, de formation, de finance ou de recherche. Sont à mentionner dans ce contexte le « Trusted data hub », avec un important accent en faveur de la cybersécurité, le projet d'intelligence artificielle AI4Gov et le développement d'applications Blockchain, et le service GovCloud (avec une architecture de Cloud privée hébergée au Luxembourg et gérée sous la responsabilité du CTIE). Il convient de citer également le développement, par le **Ministère d'Etat**, des infrastructures de communication (comme les réseaux 5G ou la fibre optique, qui devraient être réalisées de la façon la plus rapide possible pour que le Luxembourg puisse grader une longueur d'avance au niveau de l'excellence de ses infrastructures numériques). Une autre priorité est une prise en charge accrue des aspects réglementaires de la digitalisation (la protection des données, par exemple), allant de pair avec l'extraction automatique de métadonnées dans les textes législatifs et avec le projet JUPAL (Paperless Justice).

**L'agence eSanté** constitue un autre pilier de la digitalisation de la sphère publique, comme l'attestent le dossier de soins partagés, l'e-prescription ou le portail eSanté (3,5 millions d'euros pour 2021), de même que la création de plateformes de recherche. Toujours dans le domaine de la sécurité sociale, un projet phare est la mise en œuvre du paiement immédiat direct (PID), qui vise à simplifier le traitement administratif des actes médicaux.

Le **Ministère de l'Economie** entend quant à lui favoriser la digitalisation de tous les secteurs de l'économie et de l'industrie, dans le cadre de sa stratégie de la Troisième Révolution Industrielle (TIR) et via ses stratégies en matière d'industrie manufacturière 4.0 (Internet des Objets, big data, cloud, intelligence artificielle, robotique), l'économie circulaire ou la FinTech. Enfin, Luxinnovation mène des programmes d'accompagnement de PME comme Fit4Start, Fit4Digital et Fit4Innovation.

Deux autres ministères d'envergure comptent également soutenir la stratégie nationale transversale de digitalisation. Ainsi, l'un des projets phares du **Ministère de l'Education Nationale** pour l'année scolaire 2020-2021 est l'apprentissage du coding (« Einfach kodieren »). Par ailleurs, le **Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire** mène le programme de formation Digital Skills Bridge, tandis que l'ADEM continuera de développer des programmes de reconversion professionnelle par la voie numérique.

La Chambre de Commerce constate également avec satisfaction que le processus de **digitalisation de l'administration fiscale** est en marche<sup>6</sup>. En effet, la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (LIR) sera modifiée afin de permettre la transmission électronique directe des fiches à certains employeurs, alors que, dans le même temps,

---

<sup>6</sup> Digitalisation des fiches de retenues d'impôt pluriannuelles – article 3, paragraphes (8) et (9) et dépôt électronique de la déclaration de l'impôt dans l'intérêt des services de secours – article 17.

certaines fiches deviendront pluriannuelles. Certes, il s'agit là d'une première étape mais qui va dans la bonne direction.

Les autorités luxembourgeoises ne partent donc pas d'une « feuille blanche » en matière de transformation digitale et le budget 2021 constitue l'un des supports de leur stratégie en la matière.

### Diversification

Diverses initiatives lancées par les autorités concourent à favoriser la diversification de l'économie luxembourgeoise, notamment la stratégie TIR, à laquelle a participé la Chambre de Commerce. Le projet de budget 2021 attire l'attention sur la nécessité d'aider les entreprises existantes, durement mises à l'épreuve par la crise sanitaire. En parallèle, le Gouvernement entend continuer à assurer la montée en puissance d'activités présentant une haute productivité (développement qualitatif), notamment la digitalisation et la transition énergétique (y compris l'économie circulaire), dont la dimension transversale nécessite un accompagnement des entreprises existantes (sensibilisation des entreprises à l'incidence sur les processus de production, dans laquelle la Chambre de Commerce prend largement sa part comme le reconnaît explicitement le projet de budget<sup>7</sup>) et un effort de formation des salariés.

Le positionnement du Grand-Duché en tant que « Start-up Nation » contribue également à l'effort de diversification. La Chambre de Commerce considère que l'aménagement, prévu au projet de budget, d'un nouveau cadre fiscal relatif aux travailleurs impatriés (avec notamment l'abandon du critère restrictif d'un minimum de 20 salariés) est de nature à renforcer ce positionnement en faveur des « jeunes pousses ».<sup>8</sup>

Le projet de budget renferme enfin des initiatives en faveur des entreprises exportatrices (annualisation de la dotation au Comité pour la promotion des exportations luxembourgeoises), de la résilience des start-ups et autres entreprises affectées par la crise sanitaire et en faveur des PME (acquisition de nouveaux terrains destinés aux entreprises industrielles et PME dans les zones d'activité). Sans oublier le tourisme (exploitation plus systématique du potentiel du Luxembourg en tant que destination touristique, tourisme de proximité, digitalisation de l'offre touristique) et l'événementiel (« destination de référence » pour les « business events », label « Safe to meet »).

### Cadre budgétaire

De nombreuses améliorations ont été apportées ces dernières années au format des documents budgétaires, notamment la présentation désormais bien ancrée d'une double comptabilité, luxembourgeoise d'une part et « européenne » d'autre part (SEC 2010). Cette dernière offre une vision plus globale des Administrations publiques. Elle intègre désormais l'ensemble des composantes des Administrations publiques, à savoir l'Administration centrale, la sécurité sociale et les pouvoirs locaux (estimations), le tout dans une perspective pluriannuelle permettant une comparaison avec les actualisations du Programme de Stabilité et de Croissance du Luxembourg.

---

<sup>7</sup> Voir en particulier la page 66 de l'exposé des motifs.

<sup>8</sup> Se référer à la partie « Talents » pour davantage de détails concernant ce régime.

Dans les plus récents projets de budget, ces deux visions ont d'ailleurs été rapprochées à la faveur d'un nouveau traitement statistique. Par ailleurs, le projet de budget pluriannuel, qui résulte certes d'une impulsion européenne, comporte désormais des annexes détaillées, portant notamment sur les dépenses fiscales, les projections macroéconomiques (avec une analyse de sensibilité), les garanties de l'Etat ou sur le calcul des soldes budgétaires corrigés de la conjoncture.

Le tout facilite une interprétation de la politique budgétaire nettement plus en phase qu'auparavant avec les agrégats macroéconomiques, de même qu'avec les objectifs budgétaires relevant du cadre multilatéral européen de surveillance budgétaire.

### **Les points à regretter**

#### **Digitalisation**

Bien que d'indéniables efforts aient été accomplis ces dernières années, la Chambre de Commerce tient à souligner la nécessité de **poursuivre et d'accélérer la digitalisation des services publics**. Elle souligne également l'importance cruciale de la **simplification administrative** dont la digitalisation des services publiques doit être un formidable levier. Digitaliser intégralement les procédures qui peuvent l'être réduirait considérablement le « fardeau » administratif des entreprises, leur épargnant de multiples saisies fastidieuses. Il convient en particulier de privilégier le principe « *only once* » : une fois qu'un renseignement ou un document est fourni, celui-ci doit être partagé au sein des différentes administrations qui en ont besoin.

Il importe également, en particulier dans le présent contexte économique, de permettre aux entreprises d'accéder plus facilement aux aides auxquelles elles sont éligibles après avoir rempli un **formulaire générique**, et leur offrir la possibilité d'introduire leur demande via une démarche unique, constituerait un progrès très appréciable. Un autre exemple de simplification serait la généralisation de la **facturation électronique** (*e-invoicing* en b2g et b2b) au sein de l'économie luxembourgeoise, initiative pour laquelle la Chambre de Commerce pourrait être un partenaire de prédilection.

En France, un Observatoire de la qualité des démarches en ligne<sup>9</sup> a été créé, dépendant du Ministère de la Transformation et de la Fonction publique. Il publie trimestriellement un « baromètre » intégrant notamment les réactions des usagers ayant accompli des démarches numériques en ligne. Un tel outil, permettant de mieux identifier les forces et faiblesses du secteur public en matière numérique, devrait également être créé au Luxembourg. L'Etat français a pour objectif de réaliser en ligne, d'ici 2022, quelques 250 procédures courantes et 1 milliard d'euros seront consacrés au numérique dans le programme de relance (y compris l'accompagnement des pouvoirs locaux). Le Luxembourg pourrait utilement s'inspirer de cet exemple.

---

<sup>9</sup> Voir le site <https://observatoire.numerique.gouv.fr/observatoire/>

## Diversification

En matière de diversification économique, la Chambre de Commerce appuie l'idée de bâtir au Luxembourg un « écosystème santé », une véritable *Medical Valley*. Ce nouveau pôle d'expertise pour le Luxembourg pourrait graviter autour d'une *medical school* proposant un enseignement médical ambitieux, qui permettrait par ailleurs de pallier les risques de pénurie d'infirmiers ou de médecins au Luxembourg.

Le Grand-Duché dispose d'atouts indéniables pour se lancer dans cette voie, notamment avec des acteurs privés performants regroupés au sein du cluster HealthTech et avec le Luxembourg Institute of Health (LIH). Des optimisations et nouvelles synergies sont possibles en renforçant les efforts de recherche publique en matière de santé, en introduisant des crédits d'impôt recherche à destination des investisseurs privés, en s'appuyant sur les acteurs luxembourgeois privés de la filière « santé » pour renforcer le potentiel de recherche publique en matière de santé, et sur les facilités de financement des start-up et spin-off de chercheurs. Sans oublier les futures capacités permises en la matière par le supercalculateur Meluxina. Analyser l'évolution des besoins à moyen terme (sur un horizon de 10 années au moins) en matière médicale, en matière d'infrastructures et de dépenses associées, en se basant notamment sur l'Observatoire de la santé, contribuerait également à mettre sur pied un pôle santé performant au Luxembourg.

Il s'agit là d'un exemple de spécialisation dans un domaine à fort potentiel, sans que la création de telles niches à haute valeur ajoutée ne remplace le secteur financier dominant ou les secteurs industriels, du commerce et des services traditionnels, qu'il faut continuer à développer à travers des actions fortes, visant le renforcement de *la compétitivité des entreprises luxembourgeoises* et du Luxembourg.

D'autres modalités de diversification doivent bien entendu être poursuivies, dans le cadre de la stratégie TIR notamment, dont les aspects prioritaires doivent être sans tarder mis en œuvre.

La Chambre de commerce regrette enfin que la suppression, à l'article 20 du projet de budget 2021, de la loi modifiée sur les certificats d'investissement en capital-risque ne s'accompagne pas d'un mécanisme de substitution. Ce n'est pas son abrogation *per se* qu'elle conteste, car la loi recelait de nombreuses imperfections et en était devenue inusitée, mais c'est véritablement le manque d'alternative. Dans son avis n°4671 sur la réforme fiscale de 2017, en son point A.2.1.4. relatif aux *start-up*, la Chambre de Commerce avait proposé un nouveau mécanisme de certificats d'investissement visant à soutenir les entreprises novatrices, tout en évitant les écueils de la loi actuelle.

## Cadre budgétaire

La Chambre de Commerce note qu'une *révision plus fondamentale de l'architecture budgétaire* et de la gestion publique en général participerait d'une gestion plus efficace des dépenses (« faire mieux avec moins »). Conformément à l'accord gouvernemental, le projet de budget 2021 renferme nombre d'accents intéressants, notamment la volonté de continuer à rapprocher la comptabilité générale de l'Etat des normes européennes de comptabilité. La Chambre de Commerce constate cependant qu'en dépit de l'importance accordée au principe

de mise en œuvre et de suivi de la gestion par objectif au sein même de l'accord de coalition de 2018, ces accents ne se concrétisent pas davantage dans le projet de budget 2021 que dans les projets précédents. Les expériences étrangères en la matière (en France et aux Pays-Bas notamment) montrent que la mise en œuvre d'un tel cadre budgétaire innovant peut prendre du temps. Pour cette raison, il conviendrait de poser rapidement et de manière proactive les jalons de cette évolution, afin de pouvoir en faire l'un des axes d'une future stratégie de « sortie des déficits » à moyen terme, sans pour autant juguler le potentiel de croissance futur de l'économie luxembourgeoise. Il conviendrait de dépasser l'actuelle crise, en en faisant une opportunité de rénovation du cadre budgétaire. Ce dernier pourrait alors devenir un outil de priorisation des choix publics, dans le cadre de la nouvelle stratégie de relance (verte, numérique et inclusive, tournée vers la résilience).

Il importera en effet, lorsque la crise sanitaire sera derrière nous, d'amorcer une telle stratégie de sortie des déficits (de l'Administration centrale en particulier), qui devrait également intégrer une **norme d'encadrement des dépenses courantes** prises dans leur ensemble, afin de permettre d'éviter une perpétuation de la tendance « spontanée » à l'augmentation de 6% par an des dépenses (tendance observée de 2000 à 2019). Il s'agirait donc de concilier d'une part les inévitables écarts budgétaires (parfois d'envergure) pouvant se manifester dans certaines circonstances exceptionnelles comme une crise sanitaire ou une grave récession, et d'autre part une trajectoire claire reposant sur des indicateurs à moyen terme bien définis (ratio d'endettement ou d'actifs nets des Administrations publiques et/ou de l'Administration centrale). Ces indicateurs devront être examinés lors d'une véritable « revue générale des finances publiques », qui priorise les dépenses pro-croissance ; celle-ci étant le carburant de l'équilibre budgétaire et de la cohésion sociale.

Ce cadre budgétaire plus étoffé devrait être mis en œuvre de manière intelligente. Il constituerait en quelque sorte une « toile de fond » (intégrant les indicateurs précités), pouvant tolérer dans des conditions bien définies certains écarts, dans une perspective budgétaire contracyclique intégrant la possible survenance de chocs socio-économiques ou sanitaires.

Ce cadre d'ensemble visant à une gestion plus « stratégique » des finances publiques pourrait également comporter un « **expenditure shift** » en faveur des dépenses les plus « productives », par exemple les investissements publics, les dépenses de santé, la formation, l'éducation et la transition environnementale et numérique. Devraient être définies les modalités concrètes de l'identification de ces dépenses plus « productives » (un effort de longue haleine une fois de plus, qui requiert une préparation à la fois précoce et efficace). Un autre axe essentiel pour l'avenir des finances publiques luxembourgeoises est une gestion performante des investissements publics et de leurs coûts de réalisation et d'entretien (voir le levier *infra*).

## Levier n°2 : Les investissements publics

En raison des effets « multiplicateurs » élevés en situation de basse conjoncture ainsi que de l'impact favorable sur la croissance économique potentielle et la qualité de vie territoriale en cas de sélection intelligente, la Chambre de Commerce plaide, dans « Des idées pour la relance »<sup>10</sup>, pour des investissements ambitieux de la part des Administrations publiques, un des pans de la politique anticyclique. Les investissements publics constituent en effet non seulement un instrument clé pour stimuler un « retour » du niveau d'activités vers une trajectoire plus favorable à la suite de la crise de la Covid-19, mais ils peuvent également permettre de préparer et d'orienter l'économie luxembourgeoise et le pays vers un « nouveau futur » plus durable et résilient.

La Chambre de Commerce estime ainsi que les investissements publics doivent constituer la colonne vertébrale de l'effort budgétaire, en particulier parce que le coût net d'un tel effort pourrait être relativement « modeste ». Ceci s'explique par le fait que certains investissements publics infrastructurels peuvent en partie « s'autofinancer », notamment à travers l'impact favorable sur la croissance économique qui à son tour engendre des recettes additionnelles au profit des Administrations publiques. La Chambre de Commerce constate ainsi avec satisfaction que les investissements publics ont aussi été identifiés par le Gouvernement comme un levier essentiel de la relance : dans son discours du 15 octobre devant la Chambre des Députés, le Ministre des Finances a en effet présenté les investissements publics comme une des 5 priorités du projet de budget de 2021.

### Les accents à souligner

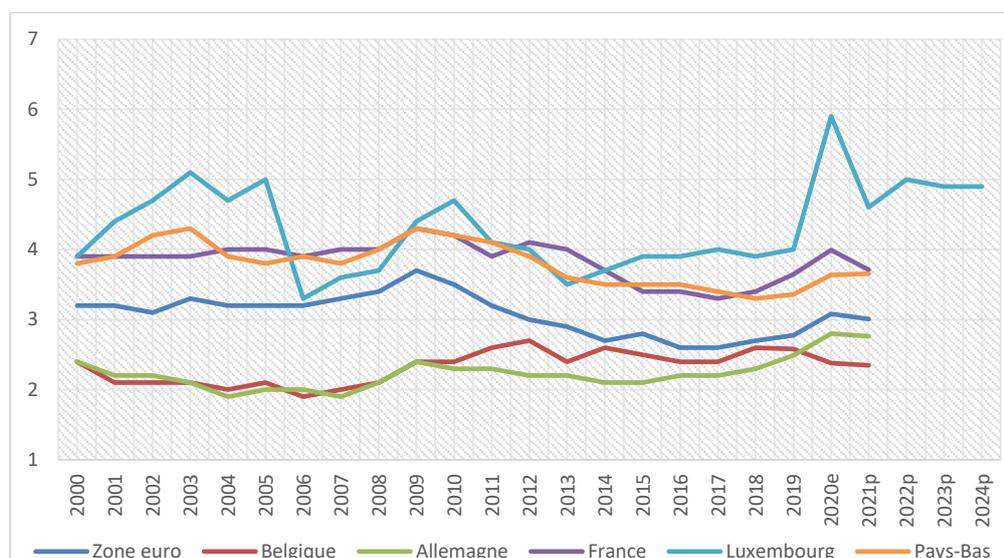
D'après les montants indiqués dans le PLPFP, les investissements publics (« formation brute de capital ») des Administrations publiques dans leur ensemble passeraient de quelque 3.488 millions d'euros en 2020 à environ 3.649 millions d'euros en 2024. La hausse « seulement marginale » que suggèrent *a priori* ces montants doit en revanche être relativisée, en premier lieu par le fait que le niveau des dépenses d'investissement était particulièrement élevé en 2020 (aussi sous l'impact d'effets exceptionnels liés au Covid-19 et à l'acquisition d'un avion militaire), avec un taux de progression annuel par rapport au niveau de 2019 (2.564 millions d'euros) d'environ 36%.

La vraie évolution à la hausse programmée pour les investissements publics devient en revanche apparente en se servant de l'indicateur du ratio des investissements publics par rapport au PIB<sup>11</sup>, comme dans le graphique qui suit. D'après les documents budgétaires, les dépenses d'investissements des Administrations publiques représenteraient ainsi quelques 5,9% du PIB en 2020. Elles oscilleraient ensuite autour de 5% du PIB durant la période 2021-2024, à savoir un niveau significativement plus élevé qu'au cours des dernières années, mais sans pour autant constituer des montants « records » dans une perspective historique.

<sup>10</sup> Actualité & tendances » n°25 « Des idées pour la relance : Un cadre propice pour les entreprises ».

<sup>11</sup> À savoir la formation brute de capital de l'ensemble des Administrations publiques en pourcentage du PIB.

**Graphique 9 : Comparaison de la formation brute de capital des Administrations publiques du Luxembourg avec celles d'autres pays de référence**  
% du PIB



Sources : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2020-2024 ; Eurostat ; AMECO.

La Chambre de Commerce se réjouit des **montants d'investissements publics prometteurs** prévus par le projet de budget et qui se situeront à un niveau élevé durant les années à venir en comparaison avec les efforts consentis dans le passé par le Grand-Duché et d'autres pays européens de référence. Si cette tendance à la hausse sur le plan quantitatif doit être saluée dans une optique « contribution à l'effort de relance », les investissements publics ne pourront relancer le niveau d'activité qu'à la double condition d'être effectivement mis en œuvre et soigneusement choisis en fonction de leur contribution au relèvement du potentiel de croissance de l'économie. Pour cela, la Chambre de Commerce souhaite inviter le Gouvernement à essayer d'accélérer certains projets infrastructurels pertinents « là où c'est possible » et à veiller à ce que le maximum d'investissements soient effectivement réalisés.

Enfin, la Chambre de Commerce note que l'évolution à la hausse des investissements est aussi particulièrement bienvenue compte tenu des retards infrastructurels que le Luxembourg affiche actuellement dans des domaines comme l'habitat ou encore le transport, le tout dans un contexte démographique toujours dynamique. Pour cette raison, la Chambre de Commerce se réjouit des **priorités**<sup>12</sup> d'investissement présentées par le Ministre des Finances dans son discours relatif au dépôt du budget.

### En matière de digitalisation

Dans le projet de budget 2021, le Gouvernement affiche clairement l'importance que représente la transition numérique pour le Grand-Duché et son économie, ce dont la Chambre de Commerce se réjouit. Ainsi, pour la période 2021-2024, l'ensemble des dépenses (y

<sup>12</sup> À savoir, par exemple, le numérique dans une optique de compétitivité, les infrastructures sanitaires et hospitalières, le logement, les infrastructures relatives aux transports publics et à la mobilité électrique, ou encore les investissements environnementaux et climatiques

compris d'investissement) des Administrations publiques dans l'intérêt de la digitalisation s'élèveront à environ 1 milliard d'euros.

La Chambre de Commerce note par ailleurs avec satisfaction que le projet de budget décrit le développement d'infrastructures de communication de pointe et le déploiement de la 5G comme une priorité. Cette orientation se traduit entre autres par des subventions qui seront accordées aux projets-pilotes dans le cadre du développement des autoroutes de l'information (5G), où le PLPFP prévoit des dépenses à hauteur d'environ 10,6 millions d'euros pour la période 2021-2023. La Chambre de Commerce ne peut que saluer ces ambitions, notamment au regard du « retard du déploiement de la 5G et des premiers projets pilotes<sup>13</sup> » occasionné par la crise de la Covid-19.

### En matière de transport, d'énergie et de zones d'activités

Alors que l'ampleur des phénomènes de congestions routières et ferroviaires a été en partie réduite par le recours accru au télétravail durant les derniers mois, la Chambre de Commerce estime que la pandémie ne doit aucunement faire oublier que la mobilité constitue un talon d'Achille structurel du Grand-Duché.

Pour cette raison, elle se réjouit du niveau élevé d'investissements pour l'ensemble des modes de transport que prévoit le projet de budget 2021, et ce en particulier pour le ferroviaire et le tram. Les ambitions relatives à l'accélération de certains projets-clefs sont également particulièrement bienvenues<sup>14</sup>. Selon le PLPFP, les dépenses d'investissement du **fonds du rail** (après déduction d'un taux correcteur de 20% pour aléas de chantier) se chiffreront à environ 1,3 milliard d'euros sur l'horizon 2020-2024. Ces montants investis ne seront d'ailleurs pas uniquement destinés à l'accroissement des capacités du réseau ferré, mais soutiendront également la mobilité et la logistique multimodales dans son ensemble, comme en témoignent entre autres les nombreux projets de construction de parkings d'accueil P&R à haute capacité à proximité de certaines gares nationales.

Quant au **fonds des routes**, les dépenses ajustées (qui ne sont cependant pas toutes des investissements) atteindront également un niveau considérable d'environ 1,35 milliard d'euros sur la période 2020-2024. Ces montants ne seront d'ailleurs pas seulement destinés à l'avancement de la réalisation de nombreux contournements ou encore à des travaux en lien avec des projets-clefs sur certains axes principaux et cruciaux du réseau (auto)routier<sup>15</sup> du Grand-Duché, mais soutiendront aussi la convergence vers une plus grande multimodalité du système des transports à travers le financement de certains pôles d'échanges<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Page 57\* du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021.

<sup>14</sup> Par exemple la réalisation de la nouvelle ligne ferroviaire entre Luxembourg et Bettembourg, la modification des installations fixes en gare de Bettembourg et à l'entrée sud de la Gare de Luxembourg, l'extension de la Gare de Luxembourg avec un 5e et 6e quai ainsi que le projet du réaménagement de la gare d'Ettelbruck.

<sup>15</sup> À savoir en particulier des projets comme celui de la mise à 2x3 voies de l'A3, les projets futurs relatifs à des voies réservées au covoiturage ou aux bus sur l'A4 et l'A6, ou encore les travaux importants en lien avec le réaménagement de l'échangeur Senningerberg de l'A1 et de la plateforme multimodale Hoehenhof à proximité immédiate de l'aéroport.

<sup>16</sup> À savoir en l'occurrence les pôles d'échange de la gare centrale, de la place de l'étoile et de la cloche d'or, ou encore le pôle d'échange de Frisange sur l'A13.

La Chambre de Commerce salue le fait que ces initiatives en faveur d'un cadre plus propice à la multimodalité soient accompagnées de mesures de soutien à l'**électromobilité**. Après l'introduction<sup>17</sup> de l'aide financière (destinée à des personnes physiques) pour l'installation de bornes de charge privées pour véhicules électriques<sup>18</sup>, le Gouvernement a également procédé à une mise à jour du plan d'implantation général pour l'infrastructure publique liée à la mobilité électrique<sup>19</sup>. Ces mesures s'inscrivent dans la politique en matière de développement du potentiel de production d'**énergie renouvelable** du Gouvernement. En lien avec les objectifs en matière d'efficacité énergétique, la Chambre de Commerce soutient par ailleurs également les ambitions évoquées dans le budget relatives à la création d'un instrument de « de-risking » pour des investissements industriels dans ce domaine, mesure qu'il s'agirait de concrétiser dans les meilleurs délais.

Finalement, alors que la Chambre de Commerce estime qu'il est tout à fait incertain<sup>20</sup> que le plan directeur sectoriel « **Zones d'activités économiques** » entre encore en vigueur à l'automne 2020, contrairement aux indications des documents budgétaires, elle salue le fait que le projet de budget décrive les zones d'activités comme une « priorité absolue ». Elle note par ailleurs avec satisfaction que le projet de budget prévoit des mesures en faveur de l'acquisition de terrains et de la viabilisation des zones d'activités économiques, y compris certaines participations étatiques en vue de soutenir les syndicats intercommunaux dans la mise en œuvre des zones d'activités régionales.

### **Les points à regretter**

La Chambre de Commerce reconnaît que les priorités d'investissement du projet de budget s'inscrivent à la fois dans la durabilité et la résilience. Néanmoins, elle déplore que la **stratégie TIR**, et sa concrétisation sur le plan territorial, n'apparaissent plus comme étant résolument au centre de la politique d'investissement publique du Grand-Duché, du moins explicitement.

De plus, malgré des montants d'investissements publics prometteurs prévus par le projet de budget, la Chambre de Commerce note que la hausse des investissements (« formation brute de capital ») des Administrations publiques dans leur ensemble s'expliquera quasi-exclusivement par un accroissement des dépenses d'investissements de l'Administration centrale. Pour les Administrations locales, le projet de budget pluriannuel prévoit en revanche que les investissements continueront à se situer autour de 1,7% - 1,8% du PIB sur les prochaines années, un niveau n'affichant donc aucune progression significative par rapport aux montants du passé, comme le montre le tableau qui suit.

---

<sup>17</sup> Règlement grand-ducal du 19 août 2020 portant introduction d'une aide financière pour l'installation de bornes de charge privées pour véhicules électriques (Mémorial A - N°702 du 21 août 2020).

<sup>18</sup> Le PLPFP prévoit des dépenses à hauteur de 8,4 millions d'euros sur la période 2021-2023 pour le fonds climat et énergie.

<sup>19</sup> Règlement ministériel du 22 septembre 2020 fixant un plan d'implantation général pour l'infrastructure publique liée à la mobilité électrique (Mémorial A - N°792 du 29 septembre 2020).

<sup>20</sup> Sachant que le projet de loi n°7640 et les travaux de modification de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire sont toujours en cours.

**Tableau 14 : Formation brute de capital des Administrations publiques et des 3 sous-secteurs**

Montants en millions EUR

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Administration centrale</b> (FBC en % du PIB)	1 485,0 (2,3%)	2 223,3 (3,8%)	1 741,6 (2,7%)	2 080,4 (3,1%)	2 030,0 (2,9%)	2 104,6 (2,9%)
<b>Administrations locales</b> (FBC en % du PIB)	998,2 (1,6%)	1 139,8 (1,9%)	1 110,0 (1,7%)	1 165,0 (1,7%)	1 245,0 (1,8%)	1 290,0 (1,7%)
<b>Sécurité sociale</b> (FBC en % du PIB)	80,6 (0,1%)	125,4 (0,2%)	131,4 (0,2%)	134,4 (0,2%)	205,1 (0,3%)	254,5 (0,3%)
<b>Administrations publiques</b> (FBC en % du PIB)	2 564,0 (4,0%)	3 488,3 (5,9%)	2 983,1 (4,6%)	3 379,8 (5,0%)	3 480,1 (4,9%)	3 649,1 (4,9%)

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2020-2024.

La Chambre de Commerce estime cependant que l'importance des Administrations locales au niveau des investissements publics ne doit aucunement être sous-estimée, de même que les impacts (additionnels) potentiellement défavorables sur les finances communales qui pourraient être induits par les nouvelles mesures de restrictions sanitaires prises par le Gouvernement fin octobre, avec le risque concomitant de contraindre la capacité de certaines communes à participer activement à l'effort d'investissement public. En conformité avec leur rôle stratégique d'un point de vue de l'aménagement du territoire, la Chambre de Commerce encourage donc les communes à s'inscrire dans une politique d'investissements ambitieuse de relance du pays.

Or parallèlement, afin d'éviter que les meilleures intentions définies au niveau national soient rendues inopérantes au niveau local, la Chambre de Commerce invite également le Gouvernement à veiller que les communes disposent effectivement des moyens et des capacités suffisantes en vue de participer activement à l'effort d'investissement national précité, et de prévoir éventuellement des mesures correctives si tel ne serait pas le cas.

Finalement, et en dépit des niveaux d'investissements publics relativement conséquents, la Chambre de Commerce regrette, sur le plan de la forme, que le projet de budget se caractérise par une absence d'indications relatives à la ventilation comptable « par domaine » ou « par fonction » des investissements publics. De nombreuses annonces relatives à la « composition des investissements » ont été faites par le Ministre des Finances dans son discours relatif au dépôt du budget, mais la Chambre de Commerce souligne qu'un certain nombre de ces initiatives ne constituent, d'un point de vue comptable, pas des dépenses d'investissements au sens strict rentrant dans la « formation brute de capital ». Dans une optique de transparence, elle préconise ainsi que les documents budgétaires soient de nature à incorporer une telle ventilation qualitative dans le futur, ceci afin de permettre une meilleure appréciation objective de la composition des investissements publics d'un point de vue comptable et économique (potentiel de relèvement du potentiel de croissance de l'économie à travers les investissements publics).

### En matière d'énergie et de zones d'activités

Le développement de nouvelles technologies de pointe, qui fait également l'objet d'une attention particulière dans la stratégie TIR, constitue une condition *sine qua non* pour réussir la transition écologique, raison pour laquelle se rapprocher des frontières technologiques est

en effet indispensable, y compris dans les domaines de l'industrie et du transport. Par conséquent, et suite aux initiatives de certains pays voisins<sup>21</sup>, la Chambre de Commerce s'étonne que le projet de budget se contente d'énoncer « *de nouvelles technologies comme l'hydrogène seront analysées de plus près dans les années à venir* », et qu'il reste muet à ce stade sur la future stratégie d'investissement en la matière. Ce niveau d'ambition paraît insuffisant par rapport à l'importance de l'enjeu, tout aussi crucial dans une optique de transition environnementale que dans le contexte de la sauvegarde de l'attractivité du Luxembourg en tant qu'environnement compétitif et innovant pour des activités logistiques et industrielles.

La Chambre de Commerce note également que les documents budgétaires ne présentent pas de perspectives quant à la préparation du projet de **parc scientifique et technologique à proximité du site Belval**, dédié aux activités de recherche collaborative ou partenariale entre le monde industriel et les institutions académiques et de recherche. Le développement de plateformes technologiques pour l'industrie et le monde de la recherche publique était retenu comme une des mesures prioritaires de la stratégie TIR. La Chambre de Commerce estime qu'il s'agit là d'un projet qui pourrait accroître l'attrait du Luxembourg pour de nouvelles entreprises innovantes.

### En matière de logement

D'après le PLPFP, les dépenses du fonds spécial pour le soutien au développement du logement s'élèveraient à 141 millions d'euros en 2021, avant de connaître une croissance plus soutenue et d'atteindre 248 millions d'euros en 2024. La Chambre de Commerce déplore cependant l'absence d'une véritable **vision territoriale stratégique** concernant la localisation des investissements en faveur des infrastructures d'habitat sur le territoire grand-ducal, une lacune qui caractérise également le « Pacte Logement 2.0 ». La politique d'aménagement du territoire du Grand-Duché définit en effet certaines communes comme étant des « centres de développement et d'attraction (CDA)<sup>22</sup> », appelés à assumer un rôle territorial plus important par rapport à d'autres communes et ce aussi en termes de capacités d'accueil de la population résidente, alors que d'autres communes sont considérées comme des « (petites) communes rurales ». Au niveau des modalités de détermination de la dotation financière dont peuvent bénéficier les communes, la Chambre de Commerce constate que le projet de loi n°7648 relatif au « Pacte Logement 2.0 » n'opère pas une telle différenciation des communes et ne prévoit donc pas des incitations particulières pour certaines d'entre elles, bien que la concentration des infrastructures d'habitat aux endroits les plus appropriés du territoire national constituera un enjeu majeur de la politique d'aménagement du territoire du Grand-Duché au cours des prochaines années.

La Chambre de Commerce déplore ainsi que le « Pacte Logement 2.0 » affiche une certaine « déconnexion » par rapport aux orientations stratégiques de la politique d'aménagement du territoire du Grand-Duché, un manque de cohérence des politiques publiques qui pourrait, à

---

<sup>21</sup> L'Allemagne et la France ont ainsi présenté leurs stratégies (d'investissement) pour le développement de l'hydrogène respectivement en juin et en septembre 2020.

<sup>22</sup> D'après le programme directeur de l'aménagement du territoire (PDAT) de 2003, les centres de développement et d'attraction (en abrégé : CDA) correspondent à des centres urbains ou à des localités, dont le degré d'équipement en services, publics comme privés, est tel qu'ils sont à même d'assurer une fonction d'approvisionnement plus ou moins importante, non seulement pour eux-mêmes, mais également pour leurs arrière-pays.

ses yeux, également s'expliquer en partie par la gouvernance insuffisamment intégrée au niveau des questions relatives au développement territorial durable du Luxembourg. Or selon sa vision, la poursuite d'une stratégie territoriale d'ensemble nécessite aussi l'adoption d'une **gouvernance publique plus intégrée**, et elle souligne que la planification stratégique du développement durable du territoire grand-ducal ne pourra être transversalement cohérente qu'à condition que l'organisation de l'action publique reflète également l'interdépendance spatiale entre des champs politiques tels que le logement, le transport, l'environnement ou encore les zones d'activités. La Chambre de Commerce plaide ainsi en faveur d'un renforcement du travail « inter-administrations » entre les différentes entités étatiques, et se permet également de renvoyer à ses idées antérieures relatives à la création d'un « *superministère du développement territorial* »<sup>23</sup>.

### **Levier n°3 : La recherche, le développement et l'innovation**

L'innovation est un levier pour la création d'emplois, pour le renforcement de la compétitivité des entreprises ou encore pour la transition vers une croissance plus durable. Elle doit cibler les défis et opportunités de demain, telles que la digitalisation, la mobilité, l'énergie, la santé ou encore la finance. La politique d'innovation doit s'adapter au nouveau contexte de crise et aux nouveaux besoins et opportunités en découlant pour les entreprises, afin de leur permettre de réussir les transitions digitales, environnementales et énergétiques.

#### **Les accents à souligner**

L'alimentation budgétaire en faveur du **fonds de l'innovation** augmentera de 35 millions d'euros entre 2020 et 2021, passant de 85 millions d'euros à 120 millions d'euros. Quant aux dépenses de ce fonds, elles progresseront d'environ 32 millions d'euros, pour atteindre 147 millions d'euros en 2021. La dotation allouée à Luxinnovation passera de 8,3 millions d'euros à 9,1 millions d'euros.

En outre, les **différents ministères** mèneront des actions propres.

Au niveau du **Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche**, les moyens alloués à l'Université de Luxembourg augmenteront de 21 millions d'euros, dépassant les 231 millions d'euros en 2021. Le Fonds national de la recherche (FNR) et les centres de recherche publics (à savoir le Luxembourg Institute of Health (LIH), le Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER) et le Luxembourg Institute of Science and Technology (LIST)) verront leurs contributions augmenter. Le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche prévoit également d'accentuer ses collaborations et investissements dans l'accessibilité, l'utilisation et le développement de connaissances des nouvelles technologies, par exemple la recherche biomédicale, la recherche en intelligence artificielle et en HPC (high performance computing).

Selon le projet de budget 2021, le **Ministère de l'Economie** entend accompagner les entreprises qui mènent des projets de recherche visant à transformer et/ou moderniser les processus de production, notamment par le biais de régimes d'aides à la recherche et au

---

<sup>23</sup> Chambre de Commerce du Luxembourg (2018), « Entreprise Luxembourg 4.0 : Pour une gouvernance publique innovant », Bulletin économique « Actualité & tendances » n°20 de la Chambre de Commerce du Luxembourg, novembre 2018.

développement. Les dotations à l'initiative de Spaceresources.lu augmenteront également. Au niveau du **Ministère de la Santé**, des plateformes d'échange pour les projets de recherche clinique devraient se concrétiser. Le **Ministère de la Digitalisation** entend quant à lui « *encourager l'innovation et adapter le cadre légal afin d'encourager [...] l'innovation dans le domaine des nouvelles technologies* »<sup>24</sup> (cloud computing, big data, blockchain, intelligence artificielle, conduite autonome, Internet des objets, etc.). « *La création d'un environnement de laboratoire digital permettant le développement efficace de solutions technologiques innovantes dans le cadre du e-gouvernement au profit des citoyens et des entreprises* »<sup>25</sup> est également un projet phare identifié.

En outre, la Chambre de Commerce se réjouit que « *[d]e nouvelles technologies comme l'hydrogène seront analysées de plus près dans les années à venir* »<sup>26</sup>, ce qui, selon elle, permettra d'éviter un **verrouillage technologique** (« lock-in » technologique) en ne misant que sur le « tout électrique », et ainsi de comparer les technologies les plus économiquement viables. Toutefois, ne sont actuellement prévues via le fonds climat et énergie, que des primes visant l'électromobilité : ces dernières passent de 2,8 millions d'euros en 2019 à 22,5 millions d'euros en 2024. La Chambre de Commerce regrette toutefois le manque de stratégie d'investissement, comme elle l'a relevé dans son levier n°2.

Enfin, la Chambre de Commerce se félicite de la **réduction de la taxe d'abonnement pour les fonds d'investissement finançant des activités économiques qualifiées de durables** au sens de la taxinomie européenne. Cette mesure allie la promotion de la Place financière et sa durabilité, soit un double pari qui ne peut être que gagnant.

### **Les absents du projet de budget**

Dans ses idées pour la relance, la Chambre de Commerce plaide pour l'introduction de **divers incitants fiscaux de nature transversale afin de favoriser la recherche et la transition énergétique et digitale**, que ce soit sous forme de crédit d'impôts, de réductions de taux ou autres mécanismes. Elle regrette leur absence.

Par ailleurs, l'article 8 du projet de budget prévoit **l'introduction d'une taxe CO<sub>2</sub>**, telle que prévue par le Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC). La Chambre de Commerce regrette l'absence d'une clause prévoyant des exemptions, voire des déductions fiscales pour les entreprises souhaitant investir dans les meilleures technologies disponibles (MTD) permettant de réduire les émissions de CO<sub>2</sub>, en sachant qu'il ne faut pas pénaliser les secteurs dans lesquels aucune alternative viable n'est possible. L'absence de telles clauses risque en effet de grever les moyens disponibles pour des investissements dans de nouvelles technologies plus durables, et de pénaliser les entreprises ayant déjà investi dans les MTD.

Le **PNEC** contient une dimension « Recherche, innovation et compétitivité ». Si le projet de budget 2021 estime à 1,1 milliard d'euros les dépenses en relation avec le PNEC, ce montant

<sup>24</sup> Page 107\* de l'exposé des motifs du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021.

<sup>25</sup> Page 108\* de l'exposé des motifs du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021.

<sup>26</sup> Page 44\* de l'exposé des motifs du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021.

comprend également les dépenses liées aux quatre autres dimensions « Décarbonisation », « Efficacité énergétique », « Sécurité d'approvisionnement énergétique » et « Marché intérieur de l'énergie ». Il est dès lors impossible à ce stade de déterminer les moyens qui seront effectivement consacrés à la RDI, mais la Chambre de Commerce plaide pour que cette dimension ne soit pas le parent pauvre du Plan et demande que les moyens budgétaires soient alloués en toute transparence.

Grâce à un environnement attractif et dynamique, le Luxembourg voit émerger un nombre croissant de start-ups et de PME dans le domaine des technologies propres. Toutefois, nombre d'entre elles seront fragilisées par la crise actuelle, ce qui risque de mettre en péril le développement de ces méthodes, techniques et procédés clés pour les transitions environnementales et énergétiques. Pour cette raison, la Chambre de Commerce suggère **l'introduction temporaire d'aides supplémentaires non remboursables, à savoir** des primes, ou des mesures fiscales, telles que des crédits d'impôts pour les start-up, les scale-up et, de manière générale, les PME actives dans le **domaine des technologies propres**.

### **Levier n°4 : L'emploi & les talents**

Les défis auxquels le Luxembourg devra répondre à court et moyen termes sont nombreux : double transition écologique et numérique, maintien de son attractivité, évolution vers un modèle de croissance agile et qualitatif, accélération de la productivité, etc. Le point commun entre ceux-ci : la nécessité de disposer d'une main-d'œuvre et de talents suffisants et qualifiés. Or, les entreprises affrontent depuis de nombreuses années d'importantes difficultés de recrutement, comme encore une fois illustré dans la 2<sup>e</sup> édition 2020 du Baromètre de l'Economie<sup>27</sup>. La 3<sup>e</sup> place du Luxembourg dans le World Talent Ranking 2020 de l'International Institute for Management Development (IMD) paru le 12 novembre 2020 est toutefois encourageante.

Attirer les talents sur le sol luxembourgeois, maintenir les emplois déjà présents au Grand-Duché, sans oublier de les former, voici donc les principaux objectifs afin de faire des talents des acteurs de la relance.

#### **Les accents à souligner**

##### **Attirer les talents étrangers**

La Chambre de Commerce salue la codification du régime fiscal dit « **régime des impatriés** »<sup>28</sup>, jusque-là détaillé dans une circulaire, ainsi que sa simplification, notamment via la révision des conditions encadrant ce régime. En particulier, elle relève :

- la suppression du critère discriminatoire selon lequel l'entreprise devait disposer d'au moins 20 employés ;
- la suppression des exigences de connaissances spéciales et de difficultés de recrutement ;
- l'allongement de la durée du régime de 5 à 8 ans ;

<sup>27</sup> 2<sup>e</sup> édition 2020 du Baromètre de l'Economie de la Chambre de Commerce :

[https://www.cc.lu/uploads/tx\\_userccpublications/R6\\_Barometre\\_economie\\_S22020\\_A4\\_1020\\_CC.pdf](https://www.cc.lu/uploads/tx_userccpublications/R6_Barometre_economie_S22020_A4_1020_CC.pdf), page 7.

<sup>28</sup> Article 3, paragraphes (5) du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021.

- des précisions apportées sur la notion de résidence fiscale.

*A contrario*, d'autres conditions ont été introduites ou maintenues, et altèrent le fonctionnement optimal du régime, à savoir notamment :

- le relèvement du seuil de la rémunération annuelle minimum requise afin de pouvoir bénéficier de ce régime de 50.000 euros à 100.000 euros restreint sensiblement l'accès à ce régime fiscal, ce que la Chambre de Commerce ne peut accepter. Si par impossible ce seuil de 100.000 euros ne pouvait être maintenu, elle suggérerait *a minima* un alignement sur le seuil de la carte bleue européenne (78.000 euros / 62.000 euros pour professions en pénurie<sup>29</sup>).
- Le maintien de la condition selon laquelle le salarié impatrié ne doit pas remplacer un ou plusieurs autres salariés non considérés comme impatriés. La Chambre de Commerce demande de limiter cette condition en pratique aux seuls cas de licenciement du salarié remplacé, et non aux cas de démissions.
- Le maintien de la distance supérieure à 150 km de la frontière, soit une condition possiblement contraire au droit européen<sup>30</sup>.
- Le maintien de la nécessité d'un contrat relatif au détachement du salarié, conclu entre l'entreprise d'envoi et l'entreprise indigène.

Par ailleurs, il est introduit une exonération limitée à 50% pour la prime d'impatriation dans la limite de 30% de la rémunération annuelle fixe. En d'autres termes, l'exonération est limitée à 15% de la rémunération annuelle fixe, contre 8% ou 16% actuellement. Dans ce dernier cas, la situation est donc moins avantageuse.

Enfin, le projet de budget 2021 reste muet sur l'introduction d'une éventuelle période transitoire. Il se pourrait en effet que des personnes bénéficiant du régime actuel ne puissent plus bénéficier du régime futur, notamment en raison de l'augmentation du seuil de rémunération. Sur base des principes de sécurité juridique et de confiance légitime, et pour ne pas mettre certaines entreprises en grandes difficultés, la Chambre de Commerce estimerait inacceptable que ces salariés ne puissent pas continuer à bénéficier d'un régime fiscal de faveur.

### Former et conserver les talents luxembourgeois

Afin d'amortir les conséquences économiques du confinement pour les entreprises, de limiter la perte de substance économique et la disparition des emplois, le Gouvernement luxembourgeois a rapidement mis en place des régimes d'aides, dont le **chômage partiel « Covid-19 »**, au coût estimé à 1 milliard d'euros en 2020. Ce régime a permis de conserver des bases solides pour une relance économique rapide.

La relance passera également par la montée en compétence des salariés (*upskilling*) et la requalification des actifs (*reskilling*) sur les métiers de demain. Conscients de l'importance de l'emploi et des talents pour l'économie, le Comité de coordination tripartite s'est réuni le 3 juillet

<sup>29</sup> Pour plus de détails, cf règlement grand-ducal du 26 septembre 2008 déterminant le niveau de rémunération minimal pour un travailleur hautement qualifié en exécution de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, tel que modifié par le règlement grand-ducal du 25 janvier 2012.

<sup>30</sup> Selon la décision Sophora - arrêt C-512/13 CJUE.

2020 afin de s'accorder sur une série de mesures, financées majoritairement via le **fonds pour l'emploi**. Ainsi, sa dotation passera de 5 millions d'euros en 2020 à 110 millions d'euros en 2021. Cette hausse de 105 millions d'euros devra permettre de financer notamment les aides à l'embauche de chômeurs âgés, les aides à l'apprentissage, les stages de professionnalisation, les contrats de réinsertion-emploi, ainsi que le renforcement de l'ADEM afin d'améliorer le « matchmaking » entre les besoins des entreprises et les demandeurs d'emplois. Les dépenses totales du fonds pour l'emploi dépasseront les 1,1 milliard d'euros en 2021, contre environ 711 millions d'euros en 2019.

En matière de montée en puissance des **compétences digitales**, des programmes de formation comme le Digital Skills Bridge<sup>31</sup>, des programmes spécifiques de reconversion professionnelle<sup>32</sup> ainsi qu'une multitude d'initiatives dans le domaine de la digitalisation<sup>33</sup> initiées par les différents Ministères sont budgétisés.

La Chambre de Commerce salue également **l'introduction d'une prime participative**<sup>34</sup> ayant pour « *objectif de contribuer à la fidélisation des employés* ». Elle avait proposé, dans ses idées pour la relance, en complément du maintien du régime des stock-options au sens strict, deux mécanismes cumulatifs de motivation du personnel, à savoir, la participation et l'intéressement. Le projet de budget 2021 emprunte des éléments à chacune des deux propositions, sans nécessairement en reprendre les éléments les plus intéressants aux yeux de la Chambre de Commerce, aboutissant à une mesure de portée finalement limitée, bien que restant globalement positive.

Le mécanisme de la prime participative vise à offrir la possibilité pour l'employeur de distribuer jusqu'à 5% de son résultat positif de l'année à ses salariés (ou une partie d'entre eux) sans que cette prime ne puisse dépasser 25% du montant brut de la rémunération annuelle, hors avantages. La prime est alors exonérée à hauteur de 50% pour le salarié.

Dans les points positifs, il faut relever le caractère facultatif du mécanisme. Il conviendrait de préciser que l'octroi d'un avantage, prime ou bonus à un salarié dont uniquement une partie se qualifierait en tant que prime participative (e.g., si elle dépasse les limites énoncées par la loi) est toujours possible et reste intégralement déductible en tant que dépense d'exploitation pour l'entreprise. Dans ce cas, seule la partie excédentaire de la prime ne bénéficierait pas du régime fiscal de faveur au niveau du salarié. Par conséquent, la Chambre de Commerce propose la formulation suivante au niveau de la troisième condition qui doit être remplie au niveau de l'employeur sous le futur article 115, point 13a, paragraphe 2 LIR :

*« Le montant total de la prime participative, **bénéficiaire de l'exemption à hauteur de 50%**, qui peut être allouée aux salariés est limité à 5 pour cent du résultat positif de l'exercice d'exploitation qui précède immédiatement celui au titre duquel la prime participative est allouée aux salariés ».*

---

<sup>31</sup> Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire.

<sup>32</sup> Via l'ADEM : Fit4Coding ; Fit4DigitalFuture, SkillYouUp, Fit4Jobstart, Digi4All, DigiCoach, Digital Explorers, etc.

<sup>33</sup> Via le Service nationale de la Jeunesse : les programmes BEE SECURE et BEE CREATIVE.

<sup>34</sup> Article 3, paragraphes (2), (3) et (5) du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021.

Des points devraient par ailleurs être modifiés afin de rendre le régime plus performant. D'une part, il s'agirait d'étendre la possibilité d'octroyer une prime bénéficiant d'une exonération fiscale de 50% aux sociétés qui ne réalisent pas de profits, dans la mesure où ces entreprises ont, autant que les autres, besoin d'un mécanisme incitatif pour leur permettre d'attirer et de retenir les talents et les salariés les plus performants. En l'absence d'une telle extension, seront notamment exclues de la mesure les entreprises qui :

- sont structurellement en pertes, comme c'est le cas des start-up dans les premières années de leur existence ;
- ont été nouvellement créées (lors de leur première année d'existence) ;
- se retrouvent en pertes du fait de la crise sanitaire Covid-19, alors qu'elles génèrent habituellement un résultat comptable positif ; et/ou
- ne réalisent habituellement pas ou peu de profits compte tenu :
  - o de leur taille (eg. PME) ; ou
  - o de l'organisation spécifique de leur groupe (i.e., ségrégation juridique entre les entités opérationnelles et les entités de gestion / de détention, ou du fait de leur appartenance à un groupe fiscalement intégré).

La prime participative de 5% du résultat positif de l'exercice d'exploitation devrait pouvoir être calculée sur le résultat de l'exercice d'exploitation de l'ensemble du groupe d'entreprises lorsque ces entreprises sont établies au Luxembourg. En outre, il faudrait s'assurer que des salariés de succursales luxembourgeoises de sociétés étrangères (a minima européennes) puissent eux aussi bénéficier de la prime. En effet, les employeurs qui sont établis sous forme de succursale plutôt que sous forme de filiale sont soumis à imposition au Luxembourg et devraient dès lors eux aussi être en mesure d'accorder une prime participative à leurs employés.

D'autre part, les modifications suivantes devraient être envisagées dans l'appréciation de la limite de 5% du résultat positif de l'exercice d'exploitation :

- La prime participative devrait être augmentée à 25% du résultat positif de l'exercice d'exploitation pour les entreprises qui répondent à la définition de PME.
- Pour les entreprises en pertes du fait de la Covid-19, la prime participative devrait pouvoir être calculée non pas sur le résultat de l'exercice N-1, mais sur le résultat d'un exercice antérieur (et par exemple sur la moyenne des résultats des 3 derniers exercices clos avant le 1/1/2020). Un tel régime temporaire devrait être applicable pour toutes les primes participatives payées durant les années 2021, 2022 et 2023.
- Les salariés affiliés au régime obligatoire de sécurité sociale luxembourgeois, non pas en tant que salariés, mais en tant qu'indépendants, semblent être exclus de la mesure de la prime participative. La Chambre de Commerce s'interroge sur cette apparente différence de traitement.

Plusieurs incertitudes persistent par ailleurs :

- Concernant la notion de « bénéfice » : dans les commentaires du projet de budget 2021, le résultat est défini par référence au compte 142. Or, les entreprises qui établissent leurs comptes annuels suivant les normes comptables internationales

(IFRS) ne sont pas soumises aux exigences en matière de tenue et de présentation des comptes telles que prévues à l'article 12 du code de commerce. Faut-il déduire des commentaires du projet de budget qu'une société qui utilise la norme IFRS devra dans un premier temps établir ses comptes suivant la norme Lux GAAP afin de déterminer son résultat au sens des dispositions relatives à la prime participative ?

- Concernant la notion de « rémunération annuelle » : cette notion devrait inclure les éléments de rémunération à caractère obligatoire en application du contrat de travail et/ou de la convention collective tels que la prime de fidélité versée en application de la convention collective du secteur bancaire ou encore un treizième mois versé en application du contrat de travail ou de ladite convention collective), les revenus de remplacement.

### **Les points à regretter**

Selon le projet de budget 2021<sup>35</sup>, « [à] partir de l'exercice budgétaire 2021, la Division de la « Santé au travail » sera réaffectée de la Direction de la santé (Ministère de la Santé) au Ministère du Travail. [...] Aussi, ladite division assure la coordination et le contrôle des services de santé au travail du secteur privé concernant leur organisation et leur fonctionnement. » En 2011, le Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale avait demandé un audit de la santé au travail afin de réformer la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail. L'audit rendu en 2012 soulève que « [l]a séparation entre le Ministère du Travail et celui de la Santé est l'élément le plus important en matière de cohérence, car cette séparation se superpose au clivage disciplinaire traditionnel entre santé au travail et sécurité au travail. En effet, dans tous les systèmes de protection de la santé au travail, le volet santé est classiquement assumé par du personnel ayant une formation médicale ou paramédicale tandis que le volet sécurité est confié à du personnel disposant de qualifications dans le domaine technique ou des sciences de l'ingénieur ». Les auditeurs ajoutaient qu'un tel regroupement ne se traduirait pas nécessairement par une amélioration de la cohérence d'ensemble du dispositif. La Chambre de Commerce regrette donc profondément ce changement qui, à ses yeux, n'est ni proportionnel, ni adéquat par rapport aux problèmes apparemment rencontrés au niveau des différents services de santé.

### **Attirer les talents étrangers**

La Chambre de Commerce ne s'explique pas l'abrogation du régime fiscal dit de « stock option », expression qui semble viser aussi bien les options sur actions que sur indices. En tout état de cause, le mécanisme classique d'option sur action ne peut pas disparaître de l'arsenal des incitants fiscaux visant à attirer et retenir les employés. Il est en effet présent dans de très nombreuses juridictions européennes. Certains textes européens en matière financière entérinent, en l'encadrant, la faculté pour les « preneurs de risques matériels » d'être rémunérés, pour la partie variable du salaire, en instruments financiers. Le Luxembourg, où l'industrie financière reste un fleuron, ne peut donc pas se retrouver dépourvu d'un tel système. La Chambre de Commerce n'en est pas pour autant opposée à une modernisation du régime visant à relier plus directement la performance du sous-jacent aux performances de l'entreprise. Elle est en revanche attachée au maintien d'un mécanisme d'évaluation forfaitaire dans les cas des options dites individuelles ou virtuelles, mécanisme pouvant lui-même être

<sup>35</sup> Page 51\* du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021.

ajusté. La prime participative proposée dans le projet de budget 2021, malgré tous les aspects positifs qu'elle comporte, n'est pas un remplacement des stock-options bien qu'elle y soit présentée ainsi.

En ce qui concerne la méthode de l'abrogation, la suppression du régime des warrants aurait pu se faire sans abroger la partie de la circulaire relative au régime fiscal des stock-options qui devraient pouvoir continuer à être mis en œuvre après l'abrogation de la circulaire. Aussi longtemps qu'aucune circulaire abrogatoire ne sera adoptée, la déclaration d'abolition du régime des stock-options non-matérialisée au travers d'un article de loi n'aura aucun effet juridique pour quiconque. Pour ne pas trahir la confiance légitime ni la sécurité juridique qui ne peuvent être remises en cause que par une loi, et encore, à condition pour celle-ci de rester proportionnée par rapport au but poursuivi, la Chambre de Commerce donne à considérer qu'il faudrait alors régler le sort des contrats warrants en cours, notamment pour les bonus 2020 payés en 2021, en octroyant une clause dite de « grand-père ».

### Former et conserver les talents luxembourgeois

En matière de **recrutements**, 1.000 engagements sont annoncés en 2021 dans la fonction publique. Bien que la Chambre de Commerce soit consciente que l'ensemble des postes anticipés ne soit généralement pas pourvu chaque année, il n'en reste pas moins qu'une telle évolution attire une part très significative de travailleurs, et notamment de jeunes diplômés maîtrisant l'ensemble des langues usuelles du pays, vers le secteur public, au détriment du secteur privé. C'est également le cas concernant les **apprentis** récemment diplômés. Freiner le drainage de jeunes diplômés formés dans le secteur privé vers la fonction publique, en prévoyant une participation aux frais de formation avancés par l'entreprise à charge du futur employeur (pour tout départ du secteur privé vers le secteur public endéans les 3 premières années après l'obtention du diplôme), est donc primordial, au risque de décourager les entreprises d'accueillir des apprentis.

Sachant que le tissu économique est encore fragile, que la pandémie persiste et que la demande est encore trop faible pour permettre une sortie abrupte des dispositifs de soutien, la Chambre de Commerce estime que réduire les cotisations sociales patronales des entreprises en grande difficulté, exempter de charges sociales les heures supplémentaires jusque fin 2021 ou encore exempter de cotisations sociales les TPE qui embauchent pour la première fois, sont autant de **pistes à examiner afin de soutenir la relance**. Elle renvoie à sa publication contenant ses idées pour la relance<sup>36</sup> pour davantage de détails.

En matière de **formation professionnelle continue en entreprise**, la requalification et la montée en compétences des effectifs seront des enjeux importants dans les prochains mois. Ainsi, la Chambre de Commerce propose d'augmenter le taux maximal de remboursement de l'aide à la formation professionnelle de 15% à 25% pour les années 2020 et 2021.

Enfin, au vu des prévisions budgétaires, la Chambre de Commerce regrette que l'alignement du régime de sécurité sociale des **indépendants** sur celui des salariés ne semble pas être à l'ordre du jour.

---

<sup>36</sup> Actualité & tendances n°25 « Des idées pour la relance – Un cadre propice pour les entreprises ».

## Levier n°5 : La fiscalité

A titre liminaire, la Chambre de Commerce note que malgré la conjoncture économique perturbée par la Covid-19, aucune augmentation du taux d'IRC n'est à observer. Elle s'en réjouit même s'il ne faut pas perdre de vue que, dans le cadre de la relance durable, il faudra veiller à aller plus loin et le réduire d'avantage, d'autant que la concurrence sera peut-être encore plus rude par la suite. Il faut veiller à ce que le taux soit compétitif et non-dissuasif.

Quant à l'analyse du budget par le prisme du plan de relance, en sus des quelques mesures fiscales déjà commentées sous les points précédents, la Chambre de Commerce observe, à l'exception de la prime participative, qui est une variante du plan d'intéressement proposé, et des points positifs ponctuels ci-dessous, qu'aucune autre proposition en vue de la relance n'a été prise en compte, que ce soit au niveau des mesures transversales (report de pertes pour le passé, introduction d'une réserve immunisée et exonération, même partielle, d'impôt sur la fortune) ou pour favoriser l'entrepreneuriat, particulièrement au stade de développement initial. Le projet de budget 2021 ne renferme aucune mesure spécifique en faveur des start-ups. L'abrogation de la loi sur les certificats d'investissement en capital-risque, sans prévoir d'alternative, envoie par ailleurs un signal assez négatif pour le secteur alors que des propositions ont été faites en ce sens. Enfin, si des mesures ponctuelles ont pu être observées en matière de transformation digitale, énergétique et de R&D, il manque un réel incitant fiscal général sous forme de crédit d'impôt/déduction pour les investissements consentis à ce titre.

Au-delà du goût de trop peu des mesures fiscales, même en contexte de crise, la partie fiscale du projet de budget 2021 est caractérisée par l'abolition en bloc de certains régimes sans discernement entre des situations objectivement différentes et une forte insécurité juridique en raison du manque de précision de plusieurs dispositions mais également du fait de l'absence d'anticipation des conséquences du basculement d'un régime vers un autre sans période transitoire.

### Les accents à souligner

#### **Amortissement accéléré des dépenses d'investissement dans le cadre de la rénovation énergétique - article 3, points (1)**

La Chambre de Commerce ne peut que saluer l'introduction de la possibilité de fixer des critères écologiques dans la fixation de la base ou du taux d'amortissement, possibilité effectivement utilisée dans le projet de règlement accompagnant le budget et modifiant le règlement grand-ducal modifié du 19 novembre 1999 portant exécution de l'article 106, alinéas 3 et 4 LIR que la Chambre de Commerce a commenté séparément dans son avis n°5338 et vers lequel elle se permet de renvoyer.

Dans la mesure où le taux actuel de 6% deviendra, en vertu du règlement grand-ducal précité, un taux de faveur et non plus un taux standard avec un taux meilleur en cas d'efficacité énergétique, des effets indirects ne sont pas à exclure.

Notamment, cette mesure, qui vaudra pour les immeubles acquis ou constitués à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021, sera de nature à affecter à la baisse l'offre de logements puisque la mise sur le marché de logements en vue de la location, sera en effet moins profitable. Ce qui pourrait,

toutes autres choses égales par ailleurs, contribuer à doper l'augmentation des loyers. Le nouveau dispositif est en outre nettement plus complexe (introduction d'une forme de progressivité en fonction du montant de base, par le jeu d'un abattement de 1% de la valeur de base plafonnée à 1.000.000 d'euros, soit 10.000 d'euros au maximum).

Comme cette dernière mesure ne vaudra que pour les immeubles acquis à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021 (ou dont la construction est terminée avant la même date), la Chambre de Commerce s'interroge quant à savoir s'il n'existe pas un risque d'incitation à l'anticipation de certains achats. Ce qui pourrait exacerber d'ici la fin de l'année 2020 la demande de biens immobiliers destinés à la location, donc la hausse des prix déjà très sensible ces derniers mois sur le marché immobilier luxembourgeois, et ce en dépit de la crise sanitaire. Avec il est vrai l'effet inverse en 2021 (mais au total, un risque de déstabilisation du marché durant une période déjà fort singulière), bien que les taux d'intérêt fort bas actuellement devrait absorber une partie de cet effet.

### **Introduction d'un abattement pour réduction de loyers - article 5**

Le projet de budget 2021 introduit un abattement pour réductions de loyers concédées jusqu'au 31 décembre 2020 sur base d'un contrat de bail commercial et en raison de la crise de la Covid-19. La Chambre de Commerce soutient cette mesure, qui, par sa nature, est propre à atténuer les effets négatifs de la crise.

La Chambre de Commerce prend bonne note que selon l'article 5, alinéa 3, du projet de budget, « l'abattement est accordé par immeuble ou partie d'immeuble donné en location et par contrat de bail commercial », ce qui permettra d'octroyer un abattement pour réduction de loyer pour chaque contrat de bail, en ce compris dans l'hypothèse où plusieurs locaux (i.e. parties) d'un même immeuble sont louées en vertu de contrats de baux distincts, ce qu'elle salue. Néanmoins, la limite de l'abattement qui s'élève actuellement à 15.000 euros par immeuble ou partie d'immeuble donné en location est bien trop faible pour constituer un avantage fiscal suffisant, qui soit à la hauteur de l'effort consenti par les propriétaires concernés, et pour être un réel soutien pour les entreprises en difficulté bénéficiant de cette réduction de loyers. Compte tenu des différences de prix sur le marché locatif au Luxembourg, il aurait été opportun que le Gouvernement propose plutôt une limite de l'abattement en pourcentage du loyer plutôt qu'en montant absolu. Cette limite aurait également permis une meilleure égalité de traitement des contribuables devant l'impôt.

De plus, comme il est probable que crise sanitaire perdure en 2021, il serait souhaitable que l'application de cette mesure soit étendue à 2021.

### **Exonération sur certaines indemnités d'urgence - article 6**

La Chambre de Commerce salue l'exonération d'impôt des indemnités accordées en vertu du règlement grand-ducal modifié du 25 mars 2020 pour soutenir les micro-entreprises dans le cadre de la crise de la Covid-19. Cette exonération est techniquement logique, mais la confirmation dans un texte légal est à saluer.

### Régime TVA des petites entreprises - article 13

L'augmentation du plafond de chiffre d'affaires à 35.000 euros prévu dans le cadre de l'application du régime de franchise des petites entreprises devrait être accueilli favorablement par les assujettis concernés. Il est aussi à noter que ce régime des petites entreprises devrait être modifié par de nouvelles règles européennes à partir de 2025 dans le sens d'une augmentation du plafond de chiffre d'affaires à 85.000 euros voire, sous certaines conditions, à 100.000 euros et que d'autres Etats membres appliquent déjà des plafonds plus élevés comme la France (82.800 euros) ou l'Italie (50.000 euros). Il peut donc être considéré que cette augmentation du plafond va dans le bon sens mais qu'elle pourrait être plus marquée.

### Recouvrement des créances fiscales - article 18

La Chambre de Commerce salue le fait que la terminologie utilisée concernant l'assiette de la saisie à tiers détenteur soit harmonisée en recourant à la notion de « sommes et effets ». Le terme « effets » pourrait cependant être précisé par le législateur car s'il ne fait pas de doute que les instruments financiers sont bien couverts par ce terme, on pourrait s'interroger sur une acception plus large de ce dernier qui inclurait par exemple les effets de commerce. Ensuite, concernant les effets se pose la question de leur transfert en l'état au Trésor, ou, si au contraire, ils doivent faire l'objet d'une liquidation préalable avec pour conséquence que seul le produit de la cession des effets en cause serait transféré au Trésor.

### Les points à regretter

#### Introduction d'un prélèvement sur les revenus provenant d'un bien immobilier sis au Grand-Duché de Luxembourg à charge de certains véhicules d'investissement - articles 4 et 11

##### *Revenus immobiliers courants*

Il est prévu d'instaurer un prélèvement de 20% sur les revenus provenant d'un bien immobilier sis au Luxembourg sur les revenus locatifs bruts.

Quant à l'**opportunité de la mesure**, la Chambre de Commerce regrette qu'elle vise les fonds d'investissement immobiliers sans discernement aucun entre les diverses activités et objectifs poursuivis par ces derniers, risquant de donner un fort coup de frein à ce secteur. Or, la plupart des politiques fiscales étrangères favorisent de tels fonds car ils encouragent la mise sur le marché de nouveaux biens immobiliers. Des alternatives à un prélèvement généralisé existent pour supprimer les cas de non-imposition qui sont au demeurant moins nombreux qu'ils n'y paraissent et ne concernent pas les fonds pensés pour être fiscalement neutres en dépit de la taxe d'abonnement, mais bien les investisseurs. Il serait par exemple possible de prévoir, dans le cas d'un organisme de placement collectif à compartiments, que le seuil des 10% dans l'article 100 LIR soit déterminé au niveau du compartiment et non pas au niveau du fonds.

Quant au **champ d'application** du prélèvement immobilier, il serait utile au sens de la Chambre de Commerce de préciser de façon expresse que seuls les fonds d'investissement alternatifs réservés (FIARs) qui bénéficient du régime d'exonération d'imposition de leurs revenus, tel que prévu à l'article 45 de la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative aux fonds d'investissement alternatifs réservés, et non les FIARs pleinement imposables soumis au régime d'imposition

prévu à l'article 48 de ladite loi, constituent des véhicules d'investissement au sens des nouvelles dispositions régissant le prélèvement immobilier. En effet, même si la mention « *par dérogation à (...) l'article 45 de la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative aux fonds d'investissement alternatifs réservés* » pourrait le sous-entendre, la Chambre de Commerce demande que cela soit précisé dans l'énumération des véhicules d'investissement tombant dans le champ d'application du prélèvement.

La Chambre de Commerce s'interroge en outre sur l'interprétation à donner à l'expression « *ayant une personnalité juridique distincte de celle de leurs associés* » : s'agit-il de la personnalité au sens fiscal ou au sens juridique du terme ? Dès lors que cette définition est suivie d'une exclusion expresse des sociétés en commandite simple (« SCS »), organismes qui n'ont pas de personnalité juridique au sens fiscal, mais qui ont une personnalité juridique d'un point de vue légal, la Chambre de Commerce comprend que la notion est à entendre d'un point de vue légal. Il serait cependant utile de le préciser. Il en découlerait que notamment les fonds communs de placement (« FCP ») et les sociétés en commandite spéciale (« SCSp ») ne constitueraient pas des véhicules d'investissement. En outre, les SCS ne constitueraient pas des véhicules d'investissement du fait de l'exclusion expresse prévue dans le texte du projet de budget 2021. La Chambre de Commerce se demande cependant s'il n'eut pas été plus simple d'exclure les organismes transparents tels que définis à l'article 175 de la LIR de la définition de véhicules d'investissement.

Par ailleurs, l'introduction de cette mesure apparaît comme étant particulièrement dissuasive si l'on considère que :

- tout contribuable luxembourgeois est généralement en mesure de compenser ses dépenses par ses revenus (locatifs) imposables, en ligne avec le principe de l'imposition selon la capacité contributive qui prévoit que l'impôt sur le revenu est payé sur un revenu net. Il s'ensuit que, par comparaison, les véhicules d'investissement visés à l'article 4 seraient amenés à supporter une charge fiscale plus élevée que la charge fiscale qu'une société luxembourgeoise pleinement imposable supporterait sur le revenu locatif pour un même bien immobilier détenu directement.
- Le paragraphe (7), 9. de l'article 4 du projet de budget 2021 indique que le prélèvement sur les revenus de biens immobiliers, qui n'est pas un impôt à la source, ne sera ni déductible ni imputable par quiconque. Cette situation pourrait dans certaines circonstances créer une double imposition économique pour l'investisseur alors qu'un fonds d'investissement est censé être fiscalement neutre.

Compte tenu de la **différence de traitement fiscal** entre un véhicule d'investissement détenant un bien immobilier luxembourgeois et une société pleinement imposable détenant le même bien immobilier, il serait équitable d'offrir aux véhicules d'investissement immobiliers la possibilité d'opter pour une **imposition par voie d'assiette** afin de leur permettre de faire valoir les dépenses d'exploitation contre leurs revenus immobiliers.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce demande d'octroyer une **période transitoire** pour l'application de la mesure afin de permettre aux véhicules de se restructurer en fonction de leurs caractéristiques individuelles et/ou de renégocier les accords passés avec les créanciers par exemple jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2021 comme pour la mesure relative à la Société de Gestion de Patrimoine Familial détenant des biens immobiliers au travers de sociétés de personnes ou de Fonds Commun de Placement.

### *Plus-values immobilières*

La Chambre de Commerce note que les plus-values latentes sur les biens immobiliers luxembourgeois au niveau du véhicule d'investissement à partir de la date d'acquisition, d'apport ou constitution et jusqu'au 31 décembre 2020 seront soumises au prélèvement immobilier en cas d'aliénation des biens immobiliers. Ceci reviendrait donc à appliquer le prélèvement immobilier de 20% de manière rétroactive aux plus-values latentes acquises au cours des années précédentes à celle de l'entrée en vigueur du prélèvement, i.e. avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021. La Chambre de Commerce s'interroge sur le fait de savoir si cette disposition est compatible avec le principe de **non-rétroactivité des lois fiscales** et si elle respecte dès lors les principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime tels qu'ils peuvent être déduits du principe fondamental de l'Etat de droit.

La Chambre de Commerce se pose également la question de savoir si la plus-value pour l'application du prélèvement de 20% ne devrait pas être calculée sur base des **prix d'acquisition réévalués** en tenant compte des valeurs d'exploitation ou valeur estimée de réalisation au 1<sup>er</sup> janvier 2021 (date d'application du prélèvement immobilier). Un traitement fiscal similaire devrait également être envisagé et appliqué en cas d'abandon par le véhicule d'investissement immobilier de son statut fiscal d'exemption (c'est-à-dire en cas de conversion en une société pleinement imposable) car les biens immobiliers seraient évalués à la valeur d'exploitation sur base d'un bilan fiscal à établir à la date de la perte du statut fiscal ou de la conversion.

Si le calcul de la plus-value pour le prélèvement immobilier était maintenu dans la version actuelle, le véhicule d'investissement devrait comptabiliser pour l'exercice 2021 une provision pour impôt correspondant à 20% sur les plus-values latentes immobilières à partir de la date d'acquisition/apport des biens immobiliers (plus-values latentes antérieures à l'année 2021). La comptabilisation de la provision pour impôt correspondant au prélèvement immobilier de 20% sur les plus-values immobilières latentes (antérieures à l'année 2021) engendrera mécaniquement une **baisse potentiellement significative de la valeur nette d'inventaire du véhicule d'investissement**. Une telle réduction aura un impact direct sur le rendement financier du véhicule d'investissement qui pourrait inciter les investisseurs à quitter de tels véhicules à partir de l'exercice 2021. Le fonds ferait alors face à des problèmes de liquidités et les actifs immobiliers devraient être vendus pour rembourser le rachat de parts aux investisseurs.

### *Obligations déclaratives*

Les véhicules d'investissement devront déclarer à l'administration des contributions directes, au plus tard pour le 31 mai 2022, s'ils ont détenu ou non, directement ou indirectement, un bien immobilier sis au Grand-Duché de Luxembourg à un moment quelconque au cours des années civiles 2020 et 2021. En conséquence, cette obligation de déclaration « zéro », potentiellement assortie d'une sanction forfaitaire de 10.000 euros en cas de non remise ou remise tardive semble disproportionnée eu égard à son seul objectif de permettre à l'administration des contributions directes de collecter les informations nécessaires afin de pouvoir vérifier et évaluer la mise en œuvre du nouveau dispositif en matière de prélèvement immobilier. Pour la Chambre de Commerce, un tel objectif pourrait en effet être atteint d'une part en limitant cette obligation déclarative aux véhicules d'investissement détenant ou ayant détenu directement ou indirectement des biens immobiliers sis au Grand-Duché et d'autre part, sans qu'une sanction ne soit prévue en cas de manquement à une déclaration « zéro ».

### **Augmentation des droits en cas d'apport d'immeubles à une société - article 10**

Il est prévu une augmentation des droits d'enregistrement dus lors de l'apport d'un immeuble à une société. Les droits augmenteraient de 1,1% à 3,4%, sauf pour les biens autres que résidentiels situés sur la ville de Luxembourg pour lesquels les droits augmenteraient de 1,4% à 4,6% - les droits en cas de vente sont respectivement de 7% ou 10%.

D'un point de vue général, il faut souligner que ces droits d'enregistrement constituent des vestiges de la fiscalité ancienne et qu'ils peuvent être considérés comme antiéconomiques puisque limitant la circulation des biens. Ceci aboutit à imposer l'essentiel de la charge à un nombre restreint de contribuables, dont les entreprises. Si elle est adoptée en l'état, cette augmentation considérable des droits s'appliquera à toutes les opérations d'apports, y compris celles menées par des entreprises qui désirent, pour diverses raisons liées à leurs activités économiques, apporter un immeuble à une société, lorsque cette opération ne peut pas bénéficier des dispositions plus favorables relatives aux opérations de restructuration.

La Chambre de Commerce demande donc l'introduction de mesures spécifiques destinées à corriger ces effets pervers, comme, par exemple, assouplir le régime applicable aux opérations de restructuration ou tout autre mécanisme approprié.

Il est également prévu d'augmenter à 10 ans (au lieu de 5) la règle dite « anti-abus » soumettant aux droits d'enregistrement le transfert - suite à une dissolution, liquidation ou réduction de capital - un immeuble à un associé d'une société autre que celui qui a apporté l'immeuble à la société. Cette modification pourrait avoir des effets négatifs en s'appliquant à des opérations parfaitement légitimes et la Chambre de Commerce demande qu'elle soit accompagnée d'un mécanisme correcteur.

### **Abattement pour mobilité durable – article 3, paragraphe (6)**

Alors que la Chambre de Commerce avait plaidé pour l'introduction d'un abattement pour favoriser l'économie circulaire et durable, par exemple, en étendant le champ d'application de l'abattement pour mobilité durable de l'article 129d LIR (pour les personnes physiques), il est au contraire aboli en raison d'un double emploi avec des subsides directs. La Chambre de Commerce note que cette abolition privera les non-résidents de la possibilité de faire valoir les investissements en cause, les subsides étant exclusivement ouverts aux résidents.

### Abattement immobilier spécial – article 3, paragraphe (7)

L'abattement immobilier spécial de l'article 129, lettre e, alinéa 1<sup>er</sup> LIR, serait ouvert aux contribuables qui réalisent un revenu net au sens de l'article 10, numéros 1, 2, 3 ou 7 imposable au Grand-Duché de Luxembourg et déterminé par la prise en compte d'un amortissement accéléré de 4 pour cent en vertu de l'article 32ter, alinéa 1<sup>er</sup> ou de l'article 106, alinéa 4 en raison d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble bâti acquis après le 31 décembre 2020 et affecté au logement locatif dont l'achèvement remonte au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition à moins de 5 ans.

Par ailleurs, la formulation de l'article 129, lettre e, paragraphe 3 pourrait prêter à confusion. Il semblerait logique de déduire l'abattement immobilier spécial du revenu imposable, au même titre que les autres abattements. Or, seuls deux de ces abattements sont énumérés, à savoir, l'abattement pour charges extraordinaires et l'abattement extraprofessionnel. S'il est moins fréquemment utilisé, la Chambre de Commerce s'interroge sur la raison pour laquelle l'abattement prévu à l'article 153, alinéa 5 LIR n'y est pas visé. Une certaine lecture, renforcée par l'absence de mention de ce dernier abattement, et l'utilisation d'un signe de ponctuation juste avant le complément « diminué », pourrait prêter à croire que les différents abattements sont mis en concurrence et que si l'un est concédé, il faut le déduire de l'autre alors qu'il faudrait pouvoir déduire tous les abattements du revenu imposable.

La Chambre de Commerce observe que l'article 157 LIR ne comporte pas de référence à l'article 129, lettre e, LIR afin de lier cet abattement au revenu auquel il se rapporte, créant ainsi une différence de traitement entre un non-résident fiscalement assimilé conformément à l'article 157ter LIR, et un autre non-résident, les premiers pouvant en bénéficier, les seconds pas, ce qui ne semble *a priori* pas justifié.

### Modification du régime d'intégration fiscale – article 7

Il sera désormais possible, comme l'avait demandé la Chambre de Commerce à plusieurs occasions, de passer d'une intégration verticale à une intégration horizontale sans effet fiscal négatif, du moins jusqu'en 2022. Cette mesure, qui n'est pas inspirée par une quelconque idée de relance, mais uniquement par une mise en conformité du système luxembourgeois par rapport au droit européen, est pertinente. Toutefois, le caractère temporel de cette mesure revient à déconnecter le régime de l'intégration fiscale de la réalité économique, en faisant fi des restructurations à venir au-delà de cette date. Aussi, cette mesure devrait être prise de manière définitive (non limitée dans le temps). D'autres améliorations pourraient également être apportées au régime afin de le flexibiliser davantage et préciser le périmètre des sociétés visées par la mesure.

### Taxe CO<sub>2</sub> – article 8

La taxe CO<sub>2</sub> était prévue par le PNEC. Cette taxe doit permettre, en complément du système d'échange de quotas d'émission (SEQE) de l'Union européenne, d'atténuer les émissions de gaz à effet de serre afin d'atteindre les objectifs climatiques du Luxembourg. En effet, il est prévu de **rembourser** « l'accise prélevée sur les produits énergétiques utilisés dans les installations fixes [...] pour ce qui concerne les activités couvertes par le [SEQE] [...] », permettant d'éviter de faire de la taxe carbone et du SEQE des instruments concurrents, et

ainsi de respecter le principe « *non bis in idem*<sup>37</sup> » qui interdit de taxer deux fois la même chose. La Chambre de Commerce se réjouit de constater que les auteurs du projet de budget 2021 ont pris en compte ce risque, tel que préconisé dans son avis du 7 avril 2020<sup>38</sup>.

Si la Chambre de Commerce salue le fait qu'il soit prévu d'affecter le produit de la taxe carbone exclusivement au financement et à l'accompagnement de la transition écologique et que cette nouvelle taxe soit accompagnée de mesures sociales ciblées pour les plus vulnérables, d'après les montants prévisionnels donnés dans le projet de budget 2021, elle constate néanmoins que « seulement » 40,5%<sup>39</sup> (soit 64,6 millions d'euros) du produit de la contribution taxe CO<sub>2</sub> seront alloués au fonds climat et énergie. Elle se demande si les 59,5% restants (soit 94,8 millions d'euros) sont entièrement justifiés par le financement des mesures de compensation sociale prévues. La Chambre de Commerce regrette le manque de transparence à ce sujet.

Toutefois, la contribution taxe CO<sub>2</sub> étant un droit d'accise autonome additionnel, elle est neutralisée dans l'indice des prix à la consommation national (IPCN). Ainsi, la hausse de 5 centimes annoncée comme impact de la taxe CO<sub>2</sub> sur les carburants (diesel, essence) ne sera pas prise en compte dans l'échelle mobile des salaires (EMS), ce que la Chambre de Commerce salue. Rappelons qu'elle préconise que tout impôt, taxe ou redevance qui s'apparente à l'application du principe du pollueur-payeur soit neutralisé dans l'IPCN et donc dans l'EMS.<sup>40</sup>

Elle regrette fortement que cette taxe ne puisse pas être allégée par une exonération totale ou partielle en fonction de l'utilisation des MTDs. Elle se permet de renvoyer à ce qui a été présenté sous le levier n°3 *supra* relatif à la RDI et dans le projet de règlement grand-ducal lié commenté en parallèle du budget.

### **Détention directe d'immobilier par une société de patrimoine familial (SPF) – article 10**

La Chambre de Commerce ne comprend pas l'introduction d'une interdiction générale pour une SPF de détenir de l'immobilier au travers d'une entité transparente. Au minimum, un tel investissement devrait rester autorisé lorsque le fonds immobilier est un fonds « grand public ». Refuser les investissements dans de tels fonds remettrait en cause l'intérêt de la SPF comme un véhicule patrimonial.

### **Consultation des fiches de retenue d'impôt par l'employeur – article 12**

La Chambre de Commerce regrette le montant très élevé (25.000 euros) de l'astreinte infligée à l'employeur qui ne remplit pas son obligation de consultation des fiches de retenue d'impôt en temps voulu. Elle se permet de mettre en doute la proportionnalité de la sanction.

<sup>37</sup> Article 4 du Protocole n°7 à la Convention européenne des droits de l'homme

<sup>38</sup> Voir avis n°5390.

<sup>39</sup> D'après le projet de budget 2021, le produit de la contribution taxe CO<sub>2</sub> pour 2021 est estimé à 159,4 millions d'euros, avec 64,6 millions d'euros alloués au fonds climat et énergie.

<sup>40</sup> Voir Actualité et tendances n°24 « Un panier durable pour le Luxembourg »