

Avis de la Chambre de Commerce sur le projet de budget de l'Etat
Incertitudes, déficits, résilience, relance

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, avec des dépenses qui explosent sous l'effet des mesures d'aides et des recettes en forte diminution. Ainsi, les dépenses de l'Administration centrale excéderaient en 2020 à raison de 2 milliards d'euros les montants budgétisés l'an dernier, tandis que les recettes publiques chutent de quelque 2,5 milliards d'euros en 2020 par rapport aux montants qui figuraient au projet de budget 2020, sur toile de fond d'un PIB en volume déclinant de 6% en 2020. Il en résulte un déficit de l'Administration centrale qui pourrait excéder les 5 milliards d'euros en 2020. Même sous l'effet d'un rebond économique mécanique en 2021, le déficit de cette même entité devrait rester élevé, pour s'établir à 2,5 milliards d'euros en 2021. La dette publique s'établirait, quant à elle, à 27,4% du PIB en 2020 et pourrait atteindre les 29,4% du PIB l'année suivante. Elle violerait dès 2022 la « norme gouvernementale » des 30%.

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 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.

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 impactant nos finances publiques.

Dans ces circonstances, il est donc plus que jamais urgent de mettre en œuvre une stratégie de résorption graduelle des déficits et de prévoir une sortie ordonnée de la crise économique, qui frappe durement les entreprises, et les PME en particulier. En juillet dernier, la Chambre de Commerce avait publié ses idées pour la relance (voir www.cc.lu/planderelance). C'est à l'aune des 5 leviers afférents pour une relance rapide et soutenable qu'elle procède aujourd'hui à une évaluation détaillée du budget. Car si l'institution salue les nombreuses avancées préconisées dans le projet de budget, elle estime néanmoins que de nombreux aspects gagneraient à être complétés.

Levier 1 - Le cadre structurel : des bases solides pour une relance durable

La stabilité juridique, fiscale et politique sont reconnues 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 ». 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 « procéder 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, que les projets de l'initiative *Digital Lëtzebuerg* viennent soutenir. Elle invite les autorités à lier digitalisation et simplification administrative en privilégiant le principe du « *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 conviendrait par ailleurs de suivre étroitement les progrès accomplis en matière digitale. S'inspirant par exemple de l'Observatoire de la qualité des démarches en ligne, en France, les autorités devraient mettre en place un véritable « *baromètre de la digitalisation des services publics* ».

La diversification de l'économie comme source de 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 », de l'initiative « Spaceresources.lu » et les activités à haute productivité, par exemple la digitalisation, la transition énergétique et l'économie circulaire. La Chambre de Commerce rappelle son idée de bâtir au Luxembourg un « écosystème santé », une véritable *Medical Valley*, le pays disposant de sérieux atouts en la matière comme le cluster HealthTech ou le Luxembourg Institute of Health (LIH). Il convient en parallèle de continuer à développer le secteur financier de même que les secteurs de l'industrie, du commerce et des services. Les aspects prioritaires de la stratégie TIR doivent par ailleurs être mis en œuvre sans tarder. Elle regrette la suppression, sans mesure de remplacement, de la loi modifiée sur les certificats d'investissement en capital-risque. Cette loi présentait certaines lourdeurs, mais un mécanisme de substitution aurait dû être prévu, afin de soutenir les entreprises novatrices.

Le cadre budgétaire comme facteur de transparence

Bien que la Chambre de Commerce se félicite de la mise en place dès 2014 d'une gouvernance budgétaire plus en phase avec le cadre européen de surveillance budgétaire, elle regrette cependant qu'en dépit de l'importance accordée à 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.

Lorsque la crise sanitaire sera dernière nous, il importera d'amorcer une stratégie de sortie des déficits qui devra intégrer une norme d'encadrement des dépenses courantes qui privilégieront une croissance durable et compatible avec la cohésion sociale.

Au total, il conviendrait de dépasser la crise actuelle, 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

Dans l'environnement économique actuel, les investissements publics revêtent une importance cruciale. Correctement sélectionnés, ils sont à même de pallier le probable décrochage des dépenses privées

d'investissement et permettent de renforcer significativement le potentiel de croissance économique à moyen terme. La Chambre de Commerce constate avec satisfaction que les investissements publics ont été identifiés par le Gouvernement comme un levier essentiel de la relance. Ces derniers oscilleraient autour de 5% du PIB durant la période 2021-2024, avec des dépenses en hausse pour alimenter le Fonds du rail et le Fonds des routes, soutenir l'électromobilité, les énergies renouvelables ou encore les zones d'activités économiques. Un tel effort n'est nullement un luxe compte tenu des retards que le Luxembourg affiche en matière d'habitat ou de transport, dans un contexte démographique dynamique.

La Chambre de Commerce reconnaît que les priorités d'investissement du projet de budget s'inscrivent dans la durabilité et la résilience, mais déplore néanmoins que la stratégie TIR ne soit pas plus au cœur de la politique d'investissements publics du Grand-Duché. Elle souligne également l'importance d'une plus grande implication des pouvoirs locaux qui, pour rappel, représentent près de 40% des investissements publics totaux. L'institution s'étonne encore que les nouvelles technologies, comme l'hydrogène, « seront analysées dans les années à venir », alors qu'il est crucial de s'y intéresser dès maintenant, dans une optique de transition environnementale la plus efficace à long terme, 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 ».

Enfin, la Chambre de Commerce souhaite qu'à l'avenir, les investissements des Administrations publiques soient ventilés en fonction de leur nature économique et de l'activité publique concernée pour assurer un meilleur suivi dans le temps.

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 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 propose d'adapter le cadre légal afin d'encourager l'innovation dans le domaine des nouvelles technologies. Plusieurs dispositions, comme la réduction de la taxe d'abonnement pour les fonds d'investissement finançant des activités économiques durables, 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 sont également proposées. Un accompagnement des entreprises qui mènent des projets de recherche visant à transformer ou moderniser les processus de production est également prévu.

Néanmoins, la Chambre de Commerce regrette que l'introduction de la taxe carbone, telle que prévue par le Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC), se fasse sans aménagement d'exemptions ou de déductions fiscales pour les entreprises qui investissent dans des technologies performantes en matière de décarbonisation. Elle note aussi 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 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 qui se matérialisent déjà ou se matérialiseront à court et moyen terme. Or les entreprises sont déjà confrontées à de graves problèmes de recrutement en la matière. Attirer les talents sur le sol luxembourgeois, maintenir les emplois déjà présents au Grand-Duché, tout en les formant de manière continue 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 le nouveau régime d'impatriation comportant notamment la suppression du critère discriminatoire imposant aux entreprises de compter 20

employés ou plus pour en bénéficier ou l'allongement de la durée du régime de 5 à 8 ans. Des précisions sur la notion de résidence fiscale sont également à saluer.

D'autres aspects du projet de budget sont cependant nettement moins appropriés. Ainsi, 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 va restreindre la portée du nouveau cadre et exclure certaines PME. La Chambre de Commerce insiste sur la nécessité de réviser ce seuil et recommande 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 62.000 euros pour les professions en pénurie). Par ailleurs, cette prime sera plafonnée à 30% du salaire de l'employé et sera exonérée d'impôt à hauteur de 50%.

La suppression annoncée de la circulaire relative aux stock-options sans distinction entre le système des warrants et celui des stock-options 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. Cependant, ce régime a une portée assez restreinte, car il ne peut excéder 5% du résultat de l'entreprise et 25% de la rémunération annuelle brute du salarié qui en bénéficie. De plus, seuls 50% de la prime sont exonérés d'impôt et les sociétés ne réalisant pas, ou pas encore de profits, n'auront pas la possibilité d'en bénéficier. La Chambre de Commerce constate encore que le projet de budget prévoit 1.000 engagements – sans autres précisions - dans la fonction publique en 2021, alors que le secteur privé est confronté à de graves difficultés de recrutement de personnes qualifiées. Ce dernier doit notamment faire face à un véritable drainage vers la fonction publique d'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 plusieurs avancées en matière fiscale, ce que la Chambre de Commerce accueille favorablement. Ainsi, le projet prévoit l'introduction de critères écologiques pour les dépenses d'investissement dans le cadre de la rénovation énergétique des bâtiments, par exemple. Il introduit en outre un abattement pour les 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 est de nature à atténuer les effets négatifs de la crise, même si l'abattement prévu lui semble trop limité.

Elle salue également l'exonération d'impôt des indemnités accordées pour soutenir les micro-entreprises dans le cadre de la crise sanitaire, le régime de la TVA des petites entreprises (augmentation du seuil pour le régime de franchise) ou encore le recouvrement des créances fiscales.

Enfin, si la Chambre de Commerce approuve l'affectation exclusive du produit de la taxe carbone au financement et à l'accompagnement de la transition écologique, elle s'interroge sur les montants prévisionnels donnés dans le projet de budget 2021, à savoir 40,5% seulement (soit 64,6 millions d'euros) du produit de la contribution taxe CO2 qui seront alloués au fonds climat et énergie.

En conclusion, à l'exception de la prime participative - qui est au fond une variante du plan d'intéressement proposé par la Chambre de Commerce - et de points positifs ponctuels, 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, par exemple dès 2022, ce taux vers le niveau médian européen, report de pertes pour le passé, introduction d'une réserve immunisée et exonération, même partielle, de l'impôt sur la fortune) ou des mesures en faveur de l'entrepreneuriat, particulièrement au stade initial de développement. 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 (crédit d'impôt ou déduction fiscale) pour les investissements consentis.

Il va sans dire que le projet de budget renferme 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 et compte tenu du contexte actuel de crise, la partie fiscale du projet de budget 2021 est caractérisée par l'abolition en bloc de certains avantages sans discernement entre des situations objectivement différentes. Il y a également une forte insécurité juridique en raison du manque de précision de plusieurs dispositions, et 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 présenter une feuille de route pour effacer au plus vite ces faiblesses et atténuer, sinon supprimer, certaines singularités, telles que l'impôt sur la fortune et la taxe d'abonnement. Une stratégie coordonnée de développement de la R&D (auprès des PME notamment) et des « jeunes pousses » qui figurent parmi les « chevilles ouvrières » de la croissance qualitative, doit être également définie et mise en œuvre. Il importe, en effet, 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 et durable, qui sont pleinement complémentaires et qui, par conséquent, constituent un tout.

Le texte intégral de l'avis budgétaire de la Chambre de Commerce est disponible [ici](#).