

Avis de la  
Chambre de Commerce  
**Budget de l'Etat :  
en quête de stabilité dans un  
environnement tourmenté**

**Projet de loi n°7878  
concernant le budget des  
recettes et des dépenses  
de l'Etat pour l'exercice 2022  
(5911CCH/BMU)**

**Projet de loi n°7879  
relative à la programmation  
financière pluriannuelle  
pour la période 2021-2025  
(5912BMU/CCH)**

**18 novembre 2021**



Projet de loi n°7878 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2022 (5911CCH/BMU)

Projet de loi n°7879 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025 (5912BMU/CCH)

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

**En quête de stabilité dans un  
environnement tourmenté**

18 novembre 2021



## Résumé exécutif

L'avis de la Chambre de Commerce de cette année s'inscrit dans un contexte toujours très atypique. Les économies mondiale et européenne sont en phase de convalescence, avec une croissance pouvant certes paraître très soutenue en 2021, mais qui ne constitue dans une large mesure qu'un rebond mécanique par rapport au « creux » de 2020. L'Europe et le Luxembourg sont par ailleurs toujours éloignés d'un retour à la normale, dans un contexte qui reste extrêmement mouvant et entaché de nombreux risques et incertitudes, en ce qui concerne les prix plus capricieux que jamais de l'énergie et des matières premières, la pérennité des diverses ruptures des chaînes de valeur (problèmes logistiques et pénuries), le processus de « normalisation » de la politique monétaire, la « sortie de crise » des finances publiques alors que de nombreux pays ont vu leur dette publique littéralement exploser, ou encore les risques (géo)politiques et sociaux dans un environnement portant les stigmates d'un véritable « tremblement de terre » épidémiologique.

A première vue, le Luxembourg est parvenu à limiter les dégâts, avec un PIB renouant plus rapidement qu'anticipé avec sa trajectoire pré-crise et ne déclinant « que » de 1,8% en 2020 contre une chute de 6,5% dans la Zone euro, un emploi qui a continué à croître au cœur même de la crise sanitaire et des finances publiques affichant une détérioration moins manifeste que dans le reste de l'Union européenne, alors que la situation de départ du Luxembourg était déjà comparativement favorable avant la crise. Cette traditionnelle solidité des comptes publics explique d'ailleurs dans une grande mesure la bonne résistance de l'économie luxembourgeoise – une leçon à méditer. Elle a rendu possible une prompt réaction des pouvoirs publics, qui a permis de contenir autant que possible les nombreux stigmates potentiels de la crise, sur le plan social ou économique (les faillites ayant jusqu'ici été endiguées). Par ailleurs, les autorités luxembourgeoises ont pu compter sur des entreprises dynamiques, qui ont bénéficié du soutien sans faille de la Chambre de Commerce et de sa House of Entrepreneurship.

### **Les chiffres clefs du budget**

La situation des Administrations publiques luxembourgeoises demeure *a priori* favorable malgré la crise, comme l'atteste un déficit qui se limiterait à 0,2% du PIB en 2022, avec même un léger surplus structurel. La dette publique oscillerait quant à elle autour de 27% du PIB tout au long de l'horizon couvert par le projet de budget pluriannuel et demeurerait par conséquent sagement tapie en deçà du seuil gouvernemental des 30% du PIB, même si son niveau atteint des records en valeur absolue. Bien que la dette publique semble limitée par rapport à d'autres pays européens, le modèle économique luxembourgeois est très sensible en la matière et n'aura que peu de marge de manœuvre si les taux d'intérêts augmentent fortement, ce qui risque à terme de devoir être compensé par une hausse des impôts, à l'impact néfaste sur la compétitivité.

La Chambre de Commerce salue cette situation comparativement favorable peu de temps après la survenance de la crise sanitaire, en formulant cependant deux réserves de taille.

En premier lieu, la situation des Administrations publiques ne constitue que la partie émergée de l'iceberg. Du fait d'un surplus des Administrations de sécurité sociale, elle masque en effet la persistance d'un substantiel déficit de l'Administration centrale, qui se monterait à 1.230

millions d'euros en 2022 et toujours à un peu plus de 700 millions d'euros en 2025, même sous l'hypothèse d'une progression des dépenses ramenée à 4% l'an de 2023 à 2025 (contre +5,5% en moyenne au cours des 10 dernières années), ce qui dans une perspective historique reste très élevé. La Chambre de Commerce juge très louable un tel objectif, mais elle note par ailleurs que les dépenses publiques devraient être durablement affectées par les plans de recrutement des administrations gouvernementales et services étatiques. Le caractère rigide et difficilement réversible de ces dépenses courantes est mis en évidence de façon récurrente par la Chambre de Commerce. Les besoins en main-d'œuvre (2.300 nouveaux postes prévus pour l'exercice 2022) dans la fonction publique résultent logiquement de la hausse démographique continue, mais les plans de recrutement devraient comporter en parallèle des efforts de l'Etat visant à accroître la productivité et l'efficacité au niveau des services publics via une digitalisation accélérée, la simplification des procédures et une formation continue plus poussée.

En second lieu, cet atout apparent que constitue actuellement l'excédent de la sécurité sociale, ou plus précisément des pensions du régime général, constitue en fait le talon d'Achille des finances publiques luxembourgeoises. Selon le Groupe de travail européen sur le vieillissement démographique, ce dernier va particulièrement affecter le Luxembourg, où les dépenses totales de pension devraient passer de 9% du PIB actuellement à 14% en 2045 et quelque 18% (soit le double du présent montant) en 2070. Il s'agirait là, et de loin, de la hausse la plus prononcée au sein de l'Union européenne.

La dégradation des comptes sociaux est d'ailleurs d'ores et déjà très tangible au Luxembourg. En 2020, les Administrations de sécurité sociale engrangeraient en effet un excédent de 1,4% du PIB. Or selon le projet de budget, ce surplus se limiterait à 1,1% en 2021, avant de se réduire à 0,9% du PIB en 2025.

### **Le Luxembourg à l'heure des transitions**

Il existe des risques inhérents aux finances publiques du Luxembourg dont l'économie et les recettes fiscales sont largement tributaires du secteur financier, exposé aux évolutions internationales, et des défis socio-économiques. Si ces derniers constituent autant de défis pouvant à terme s'avérer très prometteurs pour la société grand-ducale, ils vont nécessiter la mobilisation de l'énergie de tous et de conséquents moyens financiers. La Chambre de Commerce a pour cette raison scruté le projet de budget sous l'angle de trois transitions, celle devant nous mener à une économie plus diversifiée, la « révolution numérique » et la transition environnementale et énergétique.

#### ***La transition vers une économie plus diversifiée***

Le maintien d'une croissance économique relativement soutenue est une nécessité pour le Luxembourg sur le long terme, ne fût-ce que pour assurer le financement de la sécurité sociale en général et des pensions en particulier, et afin de garantir la cohésion sociale. En l'absence de mesures nouvelles, le taux de croissance annuel du PIB en volume permettant d'assurer la stabilité des dépenses de pension par rapport au PIB s'établirait selon divers experts à quelque 5%. Or s'ils ne sont pas pris à bras le corps, de nombreux obstacles sont susceptibles de contrarier une telle croissance (ou même une croissance plus modeste, de l'ordre de 3% l'an), à savoir une pénurie de main-d'œuvre manifeste dès maintenant, l'érosion

de l'attractivité du « Standuert Lëtzebuerg » ou les problèmes – d'ores et déjà sensibles – de mobilité et de logement.

Une politique de diversification active s'impose particulièrement dans un tel contexte, comme la Chambre de Commerce a déjà pu le soulever à maintes reprises. Elle passe notamment par un cadre général plus favorable, s'étayant sur une fiscalité suffisamment attractive alors que l'évolution récente et prévisible de la fiscalité internationale devrait rapidement constituer un défi d'envergure pour le Luxembourg. Il est dès lors de la plus haute importance que le Luxembourg propose, dans les meilleurs délais, notamment une feuille de route prévoyant la convergence graduelle de son taux standard d'affiche de l'impôt des sociétés (de l'ordre de 25%, comprenant l'impôt sur le revenu des collectivités (« IRC ») et le prélèvement « Fonds pour l'emploi » associé ainsi que l'impôt commercial communal) vers le taux médian prévalant au sein de l'Union européenne, à savoir 21%. Le coût budgétaire d'une telle mesure ne peut être apprécié de manière statique, car il s'ensuivrait un effet d'entraînement de l'activité économique (« effet de retour ») et par ailleurs cette stratégie se déploierait sur un horizon de temps relativement étendu. La Chambre de Commerce demande en parallèle la mise en œuvre de 10 « quick fixes », qui permettraient d'améliorer grandement le climat des affaires au Luxembourg pour un coût budgétaire nul ou du moins extrêmement circonscrit. Ces mesures s'articulent autour de trois axes stratégiques que sont (i) la temporalité de la charge fiscale (via le report en arrière de pertes ; le report de l'impôt sur la fortune (« IF ») sur l'IRC en cas de pertes sans réserve antérieure ; la compensation automatique tout impôt confondu au sein d'un dossier fiscal digital unique), (ii) le renforcement des droits du contribuable (indication des pertes dans le bulletin d'imposition et droit de recours ; suspensivité – éventuellement partielle – du paiement de la dette d'impôt en cas de contestation du montant réclamé et de l'appel en garantie ; raccourcissement des délais de prescription ; réciprocité des procédures entre l'Administration et les contribuables) et (iii) la cohérence des textes (application uniforme des circulaires administratives ; recul du délai de dépôt des déclarations fiscales de l'impôt sur le revenu par rapport au délai d'approbation des comptes ; alignement de la durée de « recapture » sur la durée de la disponibilité des pertes reportées). Une stratégie complète de diversification présuppose également, toujours dans une perspective d'attractivité, une réglementation suffisamment « agile », en ce qui concerne le droit des faillites par exemple.

La Chambre de Commerce souligne également l'importance d'investissements en infrastructures demeurant élevés (voire même accrus), et enfin sur la nécessité d'inlassables efforts en matière de formation et de recherche, développement & innovation (RDI). A cette stratégie d'ensemble devrait s'ajouter le ciblage de « secteurs à haut potentiel d'avenir », sur la base des avantages comparatifs existants du Luxembourg et sans pour autant tomber dans les travers d'une diversification par la planification.

Le logement doit être l'un des bénéficiaires privilégiés de la montée en puissance des investissements publics. Une politique innovante doit sans tarder être développée dans ce domaine, ce qui permettrait de désamorcer une véritable « bombe à retardement » susceptible d'enrayer les principaux rouages de l'économie luxembourgeoise (pouvoir d'achat réellement disponible, aptitude à attirer des « talents » et de maintenir une immigration nette qui soit en rapport avec les besoins d'embauche, cohésion sociale, etc.). L'emballement du marché immobilier ces dernières années, plus manifeste encore depuis la survenance de la crise sanitaire, requiert de toute urgence une progression de l'offre de logements et d'espaces de

bureau, avec des solutions innovantes impliquant également le secteur privé. Pour des entreprises souhaitant s'engager dans la mise à disposition de logements à leurs collaborateurs, la Chambre de Commerce invite les autorités à considérer la création d'un cadre fiscal attractif pour des acteurs privés qui désireraient explorer concrètement une telle piste dans leur quête d'attraction de main-d'œuvre. Une réévaluation globale de toutes les dispositions, fiscales notamment, concernant directement ou indirectement l'immobilier s'impose également dans un tel contexte.

La Chambre de Commerce constate que mesurés à cette aune « holistique » (attaquant de front les infrastructures, le logement, les qualifications, la RDI, les axes de diversification ou encore l'attractivité et la fiscalité), les efforts de diversification du Luxembourg paraissent encore trop timides malgré certains efforts dans le cadre du projet de budget. Ainsi, aucune évolution notable n'est notée (en matière fiscale ou de gestion des « talents » par exemple) afin de renforcer l'attractivité du Luxembourg. En outre, les crédits budgétaires alloués à la formation, la RDI et au « ciblage » de secteurs d'avenir se caractérisent soit par une stagnation, soit par une augmentation mesurée, et en tout cas inférieure à celle du PIB. A ce titre, la diversification économique figure parmi les « parents pauvres » du projet de budget. Sur la période couverte par le budget pluriannuel (soit d'ici 2025), les dépenses de rémunération et les transferts sociaux connaissent une croissance autrement plus prononcée. En outre, si les investissements publics annoncés se situent à un niveau élevé, ils n'atteignent pas non plus des niveaux exceptionnels (avec une moyenne de 4,7% du PIB de 2022 à 2025, contre 4,2% de 2000 à 2019) et ce dans un pays où un effort particulièrement soutenu s'impose en la matière – ne fût-ce qu'en raison d'une croissance potentielle plus élevée que dans les pays environnants et d'une forte progression tendancielle de la population.

### ***La transition digitale***

La transition digitale est par excellence une stratégie transversale, touchant l'essentiel des domaines de l'action publique sinon tous, et constituant pour les entreprises tant un défi qu'une opportunité. Alors que l'actuel programme gouvernemental a confirmé comme priorité majeure la digitalisation du pays, la création d'un Ministère afférent, ayant pour vocation de coordonner les différentes initiatives en la matière et d'assurer leur juste implémentation, fut une étape importante dans la mise en œuvre au Luxembourg d'une réelle stratégie commune de transformation digitale du pays.

La stratégie « Gouvernance électronique 2021-2025 », élaborée avec le Centre des technologies de l'information de l'Etat (CTIE), a été adoptée en février 2021. Elle s'inscrit dans la volonté de l'Etat de développer le « eGovernment ». Un groupe de travail interministériel coordonné par le Ministère de la Digitalisation a été mis en place en 2019 afin de faire l'état des lieux des actions gouvernementales en cours. Début octobre fut présenté le plan d'action national pour l'inclusion numérique, qui vise à augmenter la motivation et susciter la confiance numérique, à faciliter l'accès au numérique et à développer les compétences numériques. Au total, ce plan d'action comporte 40 initiatives réparties sur les 3 leviers stratégiques identifiés. La Chambre de Commerce salue également l'initiative « Digital Luxembourg », lancée en 2014 et dont le Ministère d'Etat assure la gestion. De nombreuses autres initiatives peuvent par ailleurs être citées, en matière d'économie des données, d'éducation, de robotique, d'intelligence artificielle, de reconversion professionnelle, d'e-Santé, d'accompagnement des PME (par Luxinnovation, notamment) – pour ne mentionner que quelques domaines couverts.

Dans le même temps, la Chambre de Commerce constate que seuls 38% des agents de l'Etat sont couverts par un accès VPN et les données sur les ordinateurs portables, smartphones et tablettes mis à leur disposition soulignent également l'existence d'une vaste marge d'amélioration. En ce qui concerne les citoyens, seul un tiers des accédants potentiels ont un compte privé sur MyGuichet.lu. Et surtout, en 2020, 15 millions de pages imprimées et 11 millions d'enveloppes ont été transmises aux citoyens, contre 5,9 millions de copies digitales. Par ailleurs, le nombre de projets portés par la CTIE est de 397 pour 456 agents et salariés, tandis qu'un grand morcellement est de mise au niveau des infrastructures, avec 3.200 systèmes d'exploitation actuellement utilisés.

Or, les dépenses courantes du Ministère de la Digitalisation, qui servent surtout à financer la CTIE (95% du total), dépassent à peine 1% du total des dépenses de l'Etat. Leur progression sera en outre atone d'ici 2025, certes dans la foulée d'une hausse soutenue en 2022. En d'autres termes, les crédits en faveur de la digitalisation paraissent faibles, concentrés et ne progresseront que modestement sur l'horizon couvert par le projet de budget pluriannuel et ce en dépit de la montée en puissance générale du numérique. D'autres ministères s'occupent certes également de digitalisation, mais les crédits correspondants restent en définitive limités, donc peu susceptibles de permettre au Luxembourg de consolider ses points forts (la connectivité et le capital humain) tout en éradiquant ses points faibles – à savoir l'intégration de la technologie numérique et les services publics numériques. Il convient de poursuivre et d'accélérer la digitalisation de ces derniers, tout en simplifiant les procédures. La facturation est un exemple type de procédure pouvant bénéficier d'une simplification administrative via sa digitalisation, tout en apportant un avantage financier aux entreprises. En effet, selon une étude belge, l'envoi d'une facture papier d'une entreprise à une autre coûte 4,4 euros, contre 1,2 euro pour une facture électronique.

La numérisation va également révolutionner le monde du travail : selon certaines études, 85% des emplois de 2030 n'existent pas encore. Le Luxembourg doit se préparer à une telle (r)évolution, avec à la clef un considérable effort de « requalification ». Le Grand-Duché doit ainsi établir un « Observatoire des compétences », qui soit à même d'identifier et d'anticiper les besoins futurs des entreprises.

### ***La transition environnementale et énergétique***

Tant le discours sur l'Etat de la Nation que la présentation du projet de budget le 13 octobre ont confirmé que la lutte contre le réchauffement climatique se place au tout premier rang des priorités gouvernementales du Grand-Duché. Face au défi du siècle, les autorités ont ainsi annoncé leur ambition d'œuvrer en faveur d'une accélération additionnelle de la transition environnementale et énergétique au Luxembourg.

La Chambre de Commerce constate avec satisfaction que les travaux programmés des ministères concernés pour 2022 s'inscriront dans le renforcement de la dynamique de relance verte, qui a été initiée pour répondre à la crise sanitaire-économique. La transition environnementale, en particulier dans les domaines de la gestion durable des ressources (actions visant l'économie circulaire, réformes visant le cadre légal relatif aux déchets) et de l'eau (plans de gestion pour les districts hydrographiques et les risques d'inondation), ainsi que de la protection de la nature et de la biodiversité (3<sup>e</sup> plan national de la protection de la

nature, stratégie nationale biodiversité), constitue ainsi un accent fort des orientations, comme en témoignent les nombreuses annonces du projet de budget 2022.

Après l'adoption définitive des objectifs climatiques sectoriels, les priorités en matière de transition climatique et énergétique seraient, quant à elles, accordées aux travaux de préparation des différentes initiatives à mener au niveau des secteurs concernés. La Chambre de Commerce se félicite que la mise en œuvre du PNEC se poursuit en parallèle par la mise en place de nouveaux régimes d'aides et surtout la prolongation de régimes existants pour promouvoir la durabilité dans les domaines du logement et des véhicules routiers. Elle salue par ailleurs le fait que l'action climat du Gouvernement se mènera en coopération avec le niveau communal (Pacte climat) et qu'elle s'inscrira dans l'exploration de nouvelles mesures de coopération possibles avec les acteurs régionaux transfrontaliers, sans oublier les engagements sur le plan international, où le Grand-Duché ambitionne de traduire dans les faits sa stratégie du financement climatique international 2021-2025. A noter que le projet de budget vise aussi à s'attaquer aux phénomènes de congestion et à favoriser la décarbonisation du secteur du transport, ce en prévoyant des moyens conséquents pour renforcer la multimodalité dans l'ensemble de ses facettes.

Les ambitions d'accélération du rythme de la transition climatique se manifestent également à travers les moyens qui sont alloués par le projet de budget 2022. Environ 765 millions d'euros en faveur d'investissements environnementaux et climatiques sont ainsi budgétisés pour 2022, de même qu'un montant de 1,8 milliard de dépenses liées à la mise en œuvre du PNEC, deux enveloppes qui connaîtraient par ailleurs une évolution dynamique sur la période couverte par le PLPFP 2021-2025.

Alors que la Chambre de Commerce salue la hausse projetée des moyens budgétaires qui seront dédiés à l'atteinte des objectifs climatiques, elle regrette cependant que les documents budgétaires ne présentent pas une ventilation plus détaillée et désagrégée des investissements environnementaux et climatiques ainsi que des dépenses pour la mise en œuvre du PNEC. Une présentation de la composition effective des montants agrégés d'investissements et de dépenses, de même que les proportions dans lesquelles leur exécution se répartira entre l'Administration centrale et les Administrations locales, n'ont ainsi pas été fournies. De telles informations auraient permis de faire plus concrètement le lien avec certaines annonces et initiatives du Gouvernement dans le cadre de sa politique environnementale et climatique.

La Chambre de Commerce identifie également l'absence d'annonces concrètes par rapport à certaines mesures dans le projet de budget 2022. Dans le domaine de l'énergie, elle déplore ainsi d'abord que le projet de budget reste relativement muet par rapport à la flambée récente et persistante des prix de l'énergie et des matières premières et qu'il n'annonce nullement des mesures de soutien aux entreprises et aux PME, alors que l'inflation de ces prix constituera bien un des principaux défis pour les acteurs privés en 2022. De plus, après la présentation de la stratégie hydrogène du Luxembourg au 2<sup>e</sup> semestre 2021, la Chambre de Commerce s'étonne que le projet de budget ne contienne pas d'annonces sur l'impact budgétaire qui résultera de la poursuite de cette stratégie, ni sur la concrétisation d'un pacte climatique pour les entreprises et d'un fonds de préfinancement et de gestion des risques (« de-risking ») pour des projets en lien avec la transition énergétique du secteur industriel.

Un dernier regret de la Chambre de Commerce concerne finalement la taxe CO<sub>2</sub>. Cette dernière constitue à ses yeux le « grand absent » du projet de budget, les autorités ne prévoyant pas d'adaptations en la matière en vue de compléter le volet punitif de la taxe par une véritable dimension incitative. En outre, elle constate avec étonnement que le projet de budget ne contient (à ce stade) pas d'annonces par rapport à la future trajectoire de la taxe CO<sub>2</sub> au-delà de 2023. Pour éviter que les entreprises naviguent à vue, la Chambre de Commerce invite dès lors le Gouvernement à proposer une trajectoire pour l'évolution future de la taxe carbone dans les meilleurs délais, après concertation étroite avec l'ensemble des parties prenantes des secteurs concernés.

\*\*\*\*

En conclusion, la Chambre de Commerce se félicite de la bonne résistance à la crise du Luxembourg, qui a moins souffert que les économies comparables en termes de PIB, d'emploi et de finances publiques, grâce à l'action résolue de ses autorités et à la mobilisation de ses « forces vives », dont les entreprises.

Des vulnérabilités affleurent cependant d'ores et déjà, en ce qui concerne la situation de certaines branches d'activité fragilisées par la crise et l'évolution future des dépenses publiques, notamment des transferts sociaux ou de la rémunération des agents publics. Par ailleurs, si les investissements publics devraient demeurer à un niveau élevé dans les années qui viennent, ils ne paraissent pas exceptionnels par rapport aux vingt années précédentes. Enfin, la Chambre de Commerce note que les dépenses de formation, de RDI et les crédits directement affectés à la diversification ne progresseront que modestement sur l'horizon couvert par le projet de budget pluriannuel, tandis que la transition numérique gagnerait à être accélérée. L'indispensable transition énergétique et climatique constitue un autre défi d'envergure pour le Grand-Duché.

Il est essentiel que le Luxembourg veille plus que jamais à la « qualité » des dépenses publiques et à une certaine sélectivité sociale afin d'aborder dans les meilleures conditions possibles ces défis multiples, largement simultanés et souvent imbriqués. Ils constituent autant de redoutables épreuves, tout en étant porteurs de maintes opportunités, en direction d'une société plus moderne, plus verte et plus résiliente.



## Table des matières

<b>PARTIE I Un environnement conjoncturel paradoxal, entre dynamisme et incertitudes .</b>	<b>15</b>
.....	15
1 La reprise est là mais sur fond d'incertitudes.....	16
2 La relance de l'économie luxembourgeoise s'accompagne également de risques .....	17
 <b>PARTIE II Quelques chiffres pour illustrer la situation des Administrations publiques</b>	<b>21</b>
1 Administration centrale.....	22
Du côté des dépenses .....	22
Du côté des recettes .....	23
Du côté du solde.....	25
2 Administrations de sécurité sociale .....	26
Du côté des dépenses .....	26
Du côté des recettes .....	27
Du côté du solde.....	28
3 Administrations locales.....	31
4 Administration publique .....	32
Du côté des dépenses .....	32
Du côté des recettes .....	33
Du côté du solde nominal .....	34
Du côté du solde structurel .....	35
5 Dette publique .....	35
 <b>PARTIE III Le Luxembourg à l'heure des transitions .....</b>	<b>37</b>
1 La transition vers une économie plus diversifiée .....	38
2 La transition digitale .....	71
3 La transition environnementale et énergétique .....	79

## **Sommaire des tableaux**

Tableau 1 : Prévisions d'évolution du PIB en volume selon les institutions internationales ...	17
Tableau 2 : Evolution pluriannuelle des dépenses de l'Administration centrale .....	22
Tableau 3 : Evolution des dépenses de l'Administration centrale selon la LPFP 2020-2024 et le PLPFP 2021-2025 .....	23
Tableau 4 : Evolution pluriannuelle des recettes de l'Administration centrale .....	24
Tableau 5 : Evolution des recettes de l'Administration centrale selon la LPFP 2020-2024 et le PLPFP 2021-2025 .....	24
Tableau 6 : Evolution pluriannuelle des dépenses des Administrations de sécurité sociale ..	27
Tableau 7 : Evolution pluriannuelle des recettes des Administrations de sécurité sociale .....	28
Tableau 8 : Evolution pluriannuelle du solde des Administrations de sécurité sociale .....	28
Tableau 9 : Evolution des agrégats des Administrations locales selon la LPFP 2020-2024 et le PLPFP 2021-2025 .....	31
Tableau 10 : Evolution pluriannuelle des dépenses, des recettes et des soldes des Administrations locales .....	31
Tableau 11 : Evolution pluriannuelle des dépenses de l'Administration publique .....	32
Tableau 12 : Evolution des dépenses de l'Administration publique selon la LPFP 2020-2024 et le PLPFP 2021-2025 .....	33
Tableau 13 : Evolution pluriannuelle des recettes de l'Administration publique .....	33
Tableau 14 : Evolution des recettes de l'Administration publique selon la LPFP 2020-2024 et le PLPFP 2021-2025 .....	34
Tableau 15 : Comparaison des programmes de dépenses du fonds spécial de soutien au développement du logement – Pacte Logement 2.0 (PLPFP 2020-2024 – PLPFP 2021-2025) .....	45
Tableau 16 : Comparaison des programmes de dépenses du fonds spécial de soutien au développement du logement - Aides à la pierre pour construction d'ensembles (PLPFP 2020-2024 – PLPFP 2021-2025) .....	46
Tableau 17 : Evolution des dépenses de formation dans le PLPFP 2021-2025 .....	50
Tableau 18 : Evolution des dépenses de RDI dans le PLPFP 2021-2025 .....	52
Tableau 19 : Evolution des dépenses en lien avec les axes de diversification dans le PLPFP 2021-2025 .....	54
Tableau 20 : Evolution des dépenses courantes de l'Etat ainsi que du Ministère de la Digitalisation .....	74
Tableau 21 : Evolution des dépenses courantes du Ministère de la Digitalisation, section Digitalisation, selon le type de dépenses .....	75
Tableau 22 : Evolution des dépenses courantes du Ministère de la Digitalisation, section CTIE, selon le type de dépenses .....	76
Tableau 23 : Coût d'une facture en fonction du support utilisé et économies potentielles .....	78
Tableau 24 : Comparaison des évolutions prévues pour les investissements environnementaux et climatiques selon les projets de budget 2021 et 2022 .....	84
Tableau 25 : Comparaison des évolutions prévues pour les dépenses en lien avec le PNEC selon les projets de budget 2021 et 2022 .....	85

## **Sommaire des graphiques**

Graphique 1 : Facteurs pesant sur l'activité industrielle au Luxembourg .....	18
Graphique 2 : Évolution des prix des produits pétroliers au Luxembourg .....	19
Graphique 3 : Evolution pluriannuelle du solde de l'Administration centrale selon les budgets 2021 et 2022 .....	25
Graphique 4 : Evolution pluriannuelle du solde de l'Administration centrale .....	26
Graphique 5 : Evolution du solde des Administrations de sécurité sociale .....	29

Graphique 6 : Evolution des dépenses sociales de 2019 à 2070 selon l' « Ageing Working Group » .....	30
Graphique 7 : Evolution pluriannuelle du solde de l'Administration publique.....	34
Graphique 8 : Evolution des recettes de l'Administration publique selon la LPFP 2020-2024 et le PLPFP 2021-2025 .....	35
Graphique 9 : Evolution de la dette publique .....	36
Graphique 10 : Incidence de la trajectoire optimale CO <sub>2</sub> sur l'emploi dans l'Union européenne .....	41
Graphique 11 : Evolution des investissements publics des Administrations publiques .....	44
Graphique 12 : Evolution du produit de l'impôt foncier au Luxembourg .....	48
Graphique 13 : Scores PISA et dépenses d'enseignement par résident.....	51
Graphique 14 : Taux nominaux globaux et standards d'imposition des sociétés dans l'UE en 2020 .....	67



## **PARTIE I**

# **Un environnement conjoncturel paradoxal, entre dynamisme et incertitudes**

## 1 La reprise est là mais sur fond d'incertitudes

L'économie mondiale s'est redressée en 2021, le PIB étant supérieur à son niveau d'avant la pandémie. Tant pour l'Europe que pour les États-Unis, les projections pour 2021 et 2022 des institutions internationales indiquent une reprise dynamique, portée par le maintien de programmes d'aides aux entreprises, des taux de vaccination en hausse et l'augmentation de la consommation des ménages. Le Fonds monétaire international (FMI) anticipe une hausse du PIB mondial de 5,9% en 2021 et de 4,9% en 2022, alors que l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) table, respectivement, sur +5,7% et +4,5%. Les projections des deux organisations sur l'activité du Royaume-Uni en 2021 indiquent un rebond (suite à un recul frisant les 10% en 2020). Les résultats de la Chine demeurent excellents (malgré une progression de 0,2% de son PIB au 3<sup>e</sup> trimestre 2021, contre 1,2% au trimestre précédent). Au sein de la Zone euro, le FMI et la Commission européenne annoncent un acquis de croissance autour de 5% pour l'ensemble de l'année 2021 et le STATEC, de 5,7%.

Cela étant, la reprise mondiale reste incertaine et inégale, alors que les taux d'infection au variant Delta augmentent. Si la dégradation sanitaire impacte jusqu'à présent majoritairement les économies des pays les moins avancés, dont le taux de vaccination et les aides publiques sont faibles, l'économie mondiale dans son ensemble connaît de fortes tensions sur les chaînes de valeur internationales du fait de la reprise économique. Poussée par l'augmentation des prix des matières premières et des coûts de transport maritime (la « course aux containers »), l'inflation est particulièrement marquée aux États-Unis (le FMI projette une hausse des prix à la consommation de 4,3% en 2021, comparé au 1,2% de 2020) mais reste jusqu'à présent contenue dans la Zone euro (2,2% en 2021 par rapport à un taux particulièrement bas de 0,3% en 2020).

De manière générale, l'incertitude demeure sur les possibles effets du nouveau variant, plus contagieux, sur le déséquilibre actuel entre offre et demande de matériaux et ce faisant, sur les perspectives de résorptions des poussées inflationnistes, accentuées par la hausse des prix de l'énergie. En outre, la suppression des mesures de soutien et d'aide mises en œuvre durant le plus fort de la crise sanitaire (chômage partiel, TVA réduite dans certains pays, etc.) risque d'impacter le dynamisme de la croissance. Dans ce contexte, le FMI a revu ses prévisions de croissance mondiale à la baisse pour 2021 (de 0,1 point de pourcentage) par rapport à celles du mois de juillet 2021<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> FMI, Perspectives de l'économie mondiale, juillet 2021 : <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/07/27/world-economic-outlook-update-july-2021>

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

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

Sources : FMI, Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2021 ; Commission européenne, Prévisions économiques, novembre 2021 ; OCDE, Perspectives économiques, Rapport intermédiaire, septembre 2021.

## **2 La relance de l'économie luxembourgeoise s'accompagne également de risques**

Alors même que de nombreux secteurs souffrent encore des restrictions sanitaires, la croissance actuelle de l'activité luxembourgeoise repose surtout sur la demande intérieure, c'est-à-dire la consommation privée et les investissements.

Moins affectée que ses voisins européens par la crise du Covid-19 en 2020 (recul de 1,8% du PIB, contre -6,5% pour la Zone euro), le Luxembourg devrait connaître une croissance de son PIB de 6% en 2021 selon le projet de budget 2022. A l'issue du 2<sup>ème</sup> trimestre 2021, le PIB luxembourgeois se situait 3,6% au-dessus de son niveau d'avant-crise, c'est-à-dire au cours du 4<sup>e</sup> trimestre 2019, alors que celui de la Zone euro est encore inférieur de 3% à celui-ci. En supposant que le PIB trimestriel reste aux 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> trimestres au même niveau<sup>2</sup> qu'au 2<sup>ème</sup>, le PIB en volume en 2021 sera 5,7% plus élevé que le PIB total de 2020<sup>3</sup>. Si le PIB ne

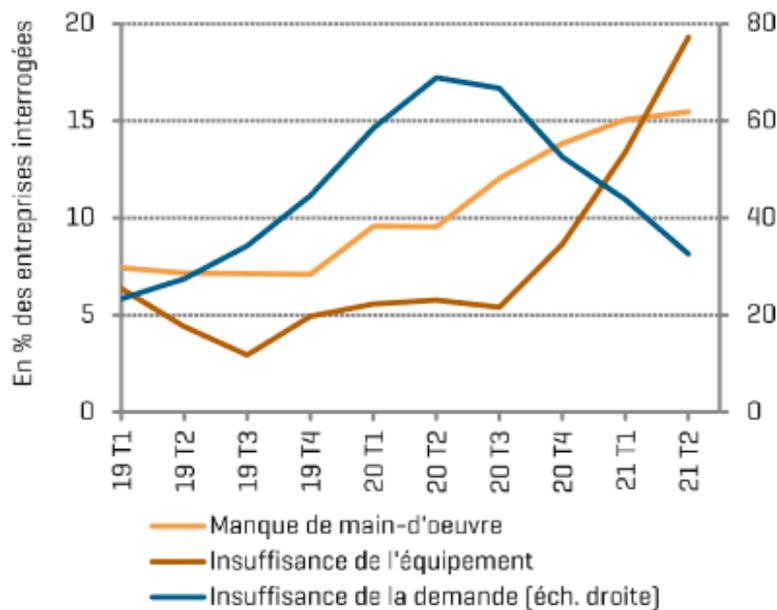
<sup>2</sup> C'est-à-dire 15.732,7 millions d'euros.

<sup>3</sup> 63.004 millions d'euros en 2021 contre 59.586 millions d'euros en 2020.

progresses même que de +0,5% au cours des 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> trimestres, l'acquis de croissance serait de +6,1% pour l'ensemble de 2021, sauf révisions importantes des comptes annuels.

Toutefois, l'économie luxembourgeoise n'en demeure pas moins impactée par les tensions actuelles sur l'appareil productif à l'échelle mondiale. Comme indiqué par le STATEC<sup>4</sup>, les difficultés d'approvisionnement, dues au manque de matériaux et à la formation de goulets d'étranglement dans les chaînes logistiques internationales, touchent en particulier le secteur industriel, dont les prix à la production des produits ont augmenté de 5,2% en un an sur les 8 premiers mois de 2021 (contre -2% en 2020).

### Graphique 1 : Facteurs pesant sur l'activité industrielle au Luxembourg

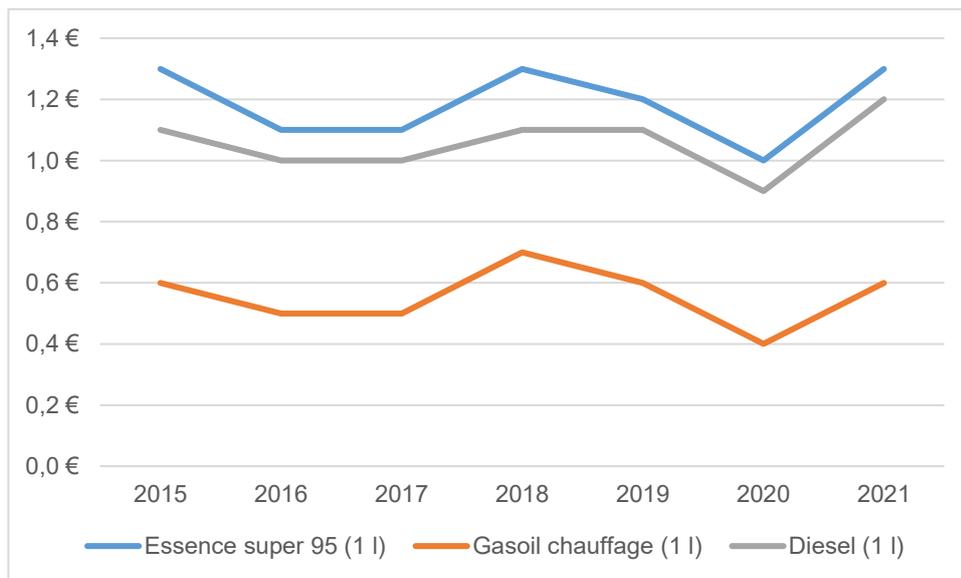


Source : STATEC (enquêtes de conjoncture – données lissées sur 3 trimestres), extrait du Conjoncture Flash, octobre 2021.

Le secteur de la construction, également impacté, connaît une augmentation des prix de vente et un allongement des délais de livraison du fait d'une pénurie de matériaux et de marchandises.

Par ailleurs, la hausse des prix de l'énergie accentue le phénomène inflationniste qui, s'il s'inscrivait dans la durée, pourrait mener à un recul des perspectives de croissance du pays. Selon les données du STATEC, sur les 2,7% d'inflation sur un an en septembre 2021, plus de la moitié (1,4 point de pourcentage) est due à la hausse des prix de l'énergie, particulièrement des produits pétroliers. L'introduction de la taxe CO<sub>2</sub> au 1<sup>er</sup> janvier 2021, qui renchérit le coût du diesel, de l'essence, du mazout et du gaz, contribue également à une pression sur les prix.

<sup>4</sup> STATEC, Conjoncture Flash, Une reprise sous tension(s), octobre 2021 : <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/economie-finances/conjoncture/2021/10/202110264/index.html>

**Graphique 2 : Evolution des prix des produits pétroliers au Luxembourg**

Source : STATEC



## **PARTIE II**

### **Quelques chiffres pour illustrer la situation des Administrations publiques**

## 1 Administration centrale

### Du côté des dépenses

**+720 millions d'euros**

D'après le projet de budget 2022, les dépenses totales de l'Administration centrale s'élèveraient en **2021** à 22.705 millions d'euros, **720 millions d'euros** de plus que le montant budgétisé de 21.985 millions d'euros, soit une hausse de 3,3%, comme le montre le tableau 2.

Prises dans leur ensemble (et de manière certes extensive), les enveloppes en faveur des aides, soutiens et autres garanties dans le cadre de la stabilisation et de la relance de l'économie suite à la crise du Covid-19, se sont élevées au total à 11 milliards d'euros, soit environ 18% du PIB. Les inondations des 14 et 15 juillet 2021 ont également eu un impact sur les dépenses puisque en raison de leur reconnaissance en tant que « catastrophe naturelle », une enveloppe de 100 millions d'euros a été débloquée à ce titre. Selon le projet de budget 2022, le coût des aides en faveur du secteur des petites et moyennes entreprises, dont principalement des entreprises de l'Horeca (restaurants et campings) et du commerce, devrait se chiffrer à environ 12 millions d'euros pour 2021 et à 8 millions d'euros pour 2022.

De par leur caractère anticyclique, ces dépenses, bien qu'en hausse, contribueront à un retour plus rapide à un niveau d'activité fort et à une relance économique durable.

**+6,8%**

En **2022**, en atteignant les 23,5 milliards d'euros, les dépenses poursuivent leur croissance, tant par rapport aux prévisions pour 2021 (+3,4%), établies dans le projet de budget 2022, que par rapport au budget voté pour l'année 2021 (+6,8%).

**Tableau 2 : Evolution pluriannuelle des dépenses de l'Administration centrale**

*En millions EUR et taux de progression en pourcentage*

2020	2021		2022		2023	2024	2025	Taux de croissance annuel moyen entre 2010 et 2020
	budget voté	prévisions						
22 126	21 985	22 705	23 483		24 612	25 506	26 439	
			<i>par rapport à 2021 budget voté</i>	<i>par rapport à 2021 prévisions</i>				
	-0,6%	2,6%	6,8%	3,4%	4,8%	3,6%	3,7%	

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2025 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Au niveau de l'Etat central<sup>5</sup>, la rémunération des agents de l'Etat, l'alimentation du Fonds de dotation globale des communes, la participation dans le financement de l'assurance pension ou encore de l'assurance maladie sont les principaux postes qui expliquent la hausse des dépenses en 2022.

<sup>5</sup> Au sens de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

**+4%**

Sur l'horizon couvert par le projet de loi de programmation financière pluriannuelle (PLPFP), c'est-à-dire les trois années allant de **2023 à 2025**, 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 **4%**. Ce chiffre appelle deux commentaires. Tout d'abord, comme il apparaît dans le tableau 2, il est la principale conséquence de taux relativement faibles de progression pour 2024 et 2025, autour de 3,5%. Or des montants moins élevés étaient prévus par la loi de programmation financière pluriannuelle (LPFP) 2020-2024, mais ont fait l'objet d'une revue à la hausse de 5,4% pour 2023 et de 5,9% pour 2024, comme il ressort du tableau 3. De telles adaptations dans les années à venir ne sont donc pas à exclure, de l'aveu même des auteurs pour qui « *[l]es estimations budgétaires [...] doivent être appréciées avec la plus grande prudence* ». En second lieu, le taux de progression des dépenses au cours des 10 dernières années étant de 5,5%. Une moyenne annuelle de 4% est un objectif certes très louable, mais qu'il s'imposera de concrétiser. Le caractère rigide et difficilement réversible de nombreuses dépenses courantes est en effet mis en évidence de façon récurrente par la Chambre de Commerce.

**Tableau 3 : Evolution des dépenses de l'Administration centrale selon la LPFP 2020-2024 et le PLPFP 2021-2025**

*En millions EUR et taux de progression en pourcentage*

Administration centrale	2021		2022		2023		2024		2025
	LPFP 2020- 2024	PLPFP 2021- 2025	LPFP 2020- 2024	PLPFP 2021- 2025	LPFP 2020- 2024	PLPFP 2021- 2025	LPFP 2020- 2024	PLPFP 2021- 2025	PLPFP 2021- 2025
Dépenses	21.985	22.705	22.718	23.483	23.359	24.612	24.090	25.506	26.439
variations budget 2021-2022		+3,3%		+3,4%		+5,4%		+5,9%	

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2025.

### Du côté des recettes

**+2,1 milliards d'euros**

En **2021**, d'après le projet de budget 2022, les recettes totales de l'Administration centrale atteindraient 21.335 millions d'euros, soit près de **2,1 milliards d'euros de plus** que le montant voté pour 2021, de 19.282 millions d'euros, une hausse considérable de 10,6%, comme le montre le tableau 4.

Diverses raisons expliquent ce véritable bond : les principales recettes fiscales ont connu des hausses importantes entre le budget voté et les prévisions. Du côté des impôts directs, +300 millions d'euros sont à mentionner pour les impôts retenus sur les revenus de capitaux (+86% de rendement) ; +255 millions d'euros pour les impôts retenus sur les traitements et salaires (+6%) et +105 millions d'euros pour les impôts sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette (+13%). En ce qui concerne les impôts indirects, la révision la plus importante a été enregistrée au niveau de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), avec +549 millions d'euros, soit 14% de hausse.

## 22,3 milliards d'euros

En **2022**, les recettes devraient poursuivre leur ascension et atteindre **22.253 millions d'euros**, soit une hausse spectaculaire de 15% par rapport au budget voté pour l'année 2021. Les prévisions en termes de recettes pour l'année 2021 ayant toutefois été revues à la hausse depuis lors, une hausse plus modérée, et réaliste, de 4,3% est attendue. Ces 918 millions d'euros de recettes supplémentaires proviendraient notamment d'une hausse attendue de 440 millions d'euros des recettes issues de l'impôt retenu sur les traitements et salaires, de 251 millions d'euros du rendement sur l'impôt général sur le revenu, et de 218 millions d'euros de TVA supplémentaires. La matérialisation de ces anticipations reste toutefois la grande inconnue actuellement.

**Tableau 4 : Evolution pluriannuelle des recettes de l'Administration centrale**  
En millions EUR et taux de progression en pourcentage

2020	2021		2022		2023	2024	2025	Taux de croissance annuel moyen entre 2010 et 2020
	budget voté	prévisions						
18 927	19 282	21 335	22 253		23 421	24 566	25 727	
			<i>par rapport à 2021 budget voté</i>	<i>par rapport à 2021 prévisions</i>				
	1,9%	12,7%	15,4%	4,3%	5,2%	4,9%	4,7%	4,6%

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2025 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

**+5%**

S'agissant de leur évolution escomptée au cours de la période **2023-2025**, les recettes totales de l'Administration centrale progresseraient, en moyenne, de **5%** l'an, ce qui reste ambitieux et en tout cas supérieur à la croissance annuelle moyenne enregistrée entre 2010 et 2020, de 4,6%.

**+8%**

Les différences entre les prévisions émanant de la LPFP 2020-2024 et celles du PLPFP 2021-2025 sont de l'ordre de **+8%** pour les années 2023 et 2024, mettant ainsi en évidence des prévisions empreintes d'un grand optimisme et tributaires d'une reprise dynamique et durable, ce que la Chambre de Commerce ne peut qu'espérer.

**Tableau 5 : Evolution des recettes de l'Administration centrale selon la LPFP 2020-2024 et le PLPFP 2021-2025**

En millions EUR et taux de progression en pourcentage

	2021		2022		2023		2024		2025
	LPFP 2020-2024	PLPFP 2021-2025	PLPFP 2021-2025						
Administration centrale									
Recettes	19.282	21.335	20.469	22.253	21.698	23.421	22.784	24.566	25.727
variations budget 2021-2022		+10,6%		+8,7%		+7,9%		+7,8%	

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2025.

## Du côté du solde

### 3 milliards d'euros

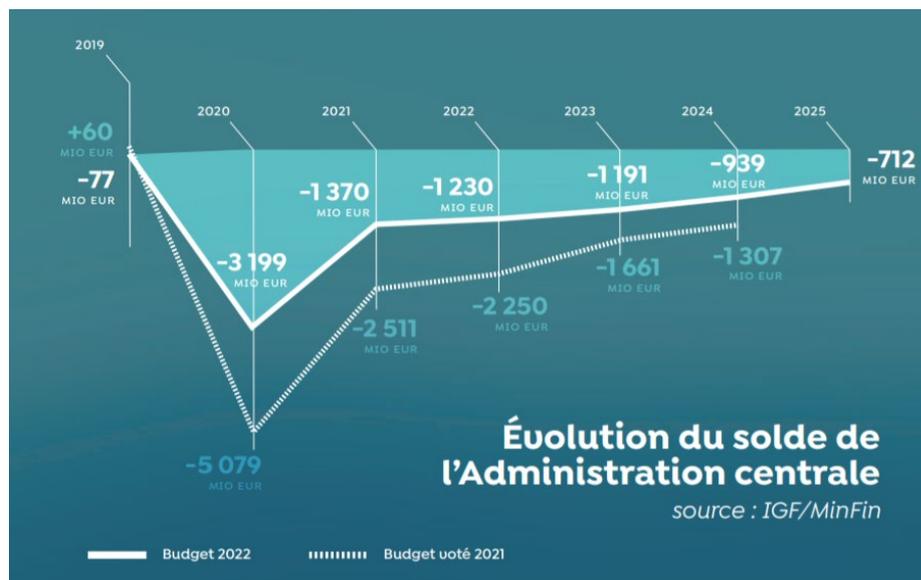
A la faveur de recettes plus importantes et de dépenses plus faibles, tant le déficit de l'Administration centrale de l'année 2020, que celui de l'année 2021, sera moindre qu'escompté dans le budget voté fin de l'année 2020, comme le montre le graphique 3. Budgétisé à un niveau historique de -5.079 millions d'euros (-8,6% du PIB), le solde pour l'année **2020** ne devrait atteindre « que » -3.199 millions d'euros (-5,0% du PIB) (soit une amélioration substantielle de **1,9 milliard d'euros**), ce qui dans une perspective historique reste très élevé. En **2021**, cette tendance se poursuit, le solde anticipé passant de -2.511 millions d'euros (-4,2% du PIB) selon le budget 2021 à -1.370 millions d'euros (-2,0% du PIB) selon les prévisions les plus récentes. Soit une amélioration cumulée de **3 milliards d'euros** sur deux ans.

### -1.230 millions d'euros

Pour **2022**, le déficit se réduirait de presque moitié par rapport au montant prévu dans le budget de l'année dernière, pour avoisiner les **-1.230 millions d'euros**, soit -3,9% du PIB.

### Graphique 3 : Evolution pluriannuelle du solde de l'Administration centrale selon les budgets 2021 et 2022

En millions EUR

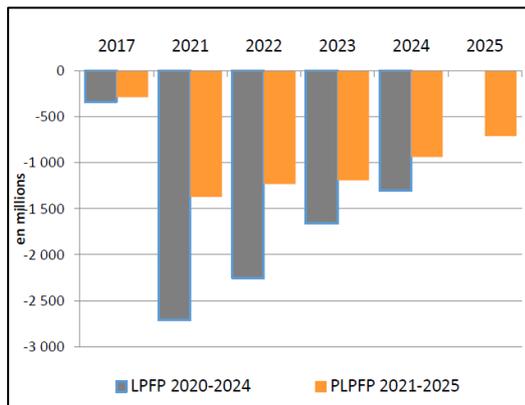


Source : Document distribué lors du discours de Pierre Gramagna devant la Chambre des Députés, le 13 octobre 2021.

### -0,9%

Selon le PLPFP, entre **2023 et 2025**, la situation financière de l'Administration centrale devrait aller en s'améliorant, le solde s'améliorant chaque année au cours de la période sous-revue et atteignant **-0,9%** du PIB en 2025. 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.

**Graphique 4 : Evolution pluriannuelle du solde de l'Administration centrale**  
En millions EUR



	2020	2021	2022	2023	2024	2025
en millions EUR	-3 199,3	-1 370,3	-1 230,0	-1 191,4	-939,4	-712,0
en % du PIB	-5,0%	-2,0%	-1,7%	1,6%	-1,2%	-0,9%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2025.

## 2 Administrations de sécurité sociale

### Du côté des dépenses

**+223 millions d'euros**

D'après le projet de budget 2022, les dépenses des Administrations de sécurité sociale s'élèveraient à 12.686 millions d'euros en **2021**, soit une progression de 1,8% (**+223 millions d'euros**) par rapport au montant budgétisé de 12.463 millions d'euros.

**+3%, mais ...**

Si les dépenses des Administrations de sécurité sociale ne devraient croître en 2021 que de **3%** par rapport aux dépenses de 2020, il est à rappeler un effet de base important. L'année **2020** s'est en effet caractérisée par une importante croissance des dépenses, à hauteur de **+10,7%**, en raison notamment des mesures d'urgence mises en œuvre par la Caisse nationale de santé (CNS) 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. Ainsi, comme le précise le PLPFP, « *les taux de croissance sont à considérer avec prudence, étant donné que ces croissances se font par rapport à l'année 2020 impactée par la crise* ».

A noter toutefois que le PLPFP précise qu'« *[h]ors financement des mesures d'urgence, la croissance des dépenses aurait été de +7,2% en 2020* », soit une revue à la hausse de 1% de la croissance des dépenses « hors Covid » estimée à +6,2% en 2020 dans l'exercice budgétaire de l'année passée.

**+4,8%**

En **2022**, les dépenses devraient poursuivre leur tendance haussière, à un rythme soutenu de **+4,8%**, et ce malgré l'envolée des niveaux de dépenses des deux années antérieures.

### Tableau 6 : Evolution pluriannuelle des dépenses des Administrations de sécurité sociale

En millions EUR et taux de progression en pourcentage

2020	2021		2022		2023	2024	2025	Taux de croissance annuel moyen entre 2010 et 2020	
	budget voté	prévisions							
12 322	12 463	12 686	13 290		13 950	14 600	15 522		5,2%
			<i>par rapport à 2021 budget voté</i>	<i>par rapport à 2021 prévisions</i>					
	1,1%	3,0%	6,6%	4,8%	5,0%	4,7%	6,3%		

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2025 ; Calculs Chambre de Commerce.

**+5,2%**

Les dépenses totales des Administrations de sécurité sociale devraient, selon le PLPFP, augmenter de 5,2% l'an en moyenne sur la période **2022-2025**, ce qui s'avère équivalent à la moyenne historique au cours des 10 dernières années, qui prend en compte 2020 également. Une forte accélération du rythme de progression est prévue en 2025. 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

**+2%**

Alors que le budget voté pour l'année **2021** prévoyait des recettes des Administrations de sécurité sociale à hauteur de 13.218 millions d'euros, le projet de budget 2022 les estime à 13.470 millions d'euros, soit une hausse de près de **2%** (+252 millions d'euros) entre les deux prévisions. Sachant que la plus grande partie des recettes est constituée par les cotisations sociales ainsi que par les contributions de l'Etat aux assurances maladie et pension, fixées en fonction des cotisations, l'évolution globale des recettes est largement marquée par l'évolution de l'emploi et de la conjoncture économique, qui s'est avérée plus favorable qu'initialement prévu.

**+5%**

En **2022**, la progression des recettes devrait atteindre leur moyenne historique constatée au cours des 10 dernières années, de **+5%**, sous l'effet d'une économie porteuse qui se traduit en une dynamique d'emploi vigoureuse, qu'il conviendra de consolider face au défi que représente le manque de main-d'œuvre qualifiée.

**Tableau 7 : Evolution pluriannuelle des recettes des Administrations de sécurité sociale**  
En millions EUR et taux de progression en pourcentage

2020	2021		2022		2023	2024	2025	Taux de croissance annuel moyen entre 2010 et 2020	
	budget voté	prévisions							
13 202	13 218	13 470	14 144		14 796	15 381	16 223		5,0%
			par rapport à 2021 budget voté	par rapport à 2021 prévisions					
	0,1%	2,0%	7,0%	5,0%	4,6%	4,0%	5,5%		

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2025 ; Calculs Chambre de Commerce.

**+4,8%**

Entre **2022 et 2025**, les recettes des Administrations de sécurité sociale enregistreraient une progression annuelle moyenne de 4,8%, équivalente à la moyenne historique. Rythme qu'il conviendra de maintenir afin de compenser un tant soit peu la vigueur des dépenses sur la période en question.

### Du côté du solde

**De 880 millions à 700 millions d'euros**

Le solde des Administrations de sécurité sociale se dégrade progressivement à partir de **2020**, passant de **880 millions d'euros à 700 millions d'euros** en **2025**, soit moins de 1% du PIB. Si les dotations exceptionnelles permettent de limiter la chute du solde en 2020, c'est près de 100 millions que ce dernier perd en une seule année, en **2021**.

Sachant que ce solde est dû pour l'essentiel à l'excédent annuel du régime général de pension, l'impact graduel du vieillissement démographique devra être considéré au plus vite, le *statu quo* n'étant plus une option, comme la Chambre de Commerce le montre dans l'encadré qui suit. Car même si les prévisions actuelles sont plus encourageantes que celles contenues dans la LPFP 2020-2024, ce n'est qu'à la faveur d'un scénario macroéconomique plus favorable qu'escompté, et non à une réelle volonté de réforme.

**Tableau 8 : Evolution pluriannuelle du solde des Administrations de sécurité sociale**  
En millions EUR

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
en millions EUR	880	785	853	846	781	700
en % du PIB	1,4%	1,1%	1,2%	1,1%	1,0%	0,9%

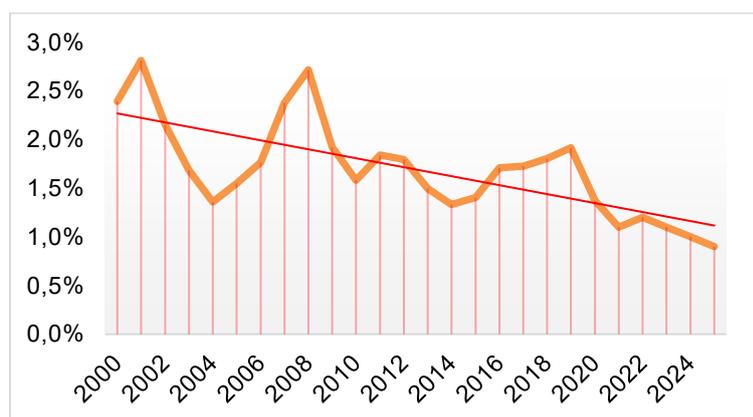
Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2025.

### Situation des finances publiques : attention à la démographie

La situation des finances publiques semble favorable à court terme, comme l'atteste un solde des Administrations publiques proche de l'équilibre en 2022 selon le projet de budget (-0,2% du PIB). Ce résultat *a priori* positif repose cependant de manière démesurée sur l'excédent de la sécurité sociale, ou plus exactement du régime général des pensions. Si on en croît le PLPFP 2021-2025, ce surplus se monterait à 1,2% du PIB en 2022, mais il devrait continuellement décliner dans les années à venir, de sorte qu'il se limiterait à 0,9% du PIB en 2025 – il s'agirait de loin du solde de la sécurité sociale le plus défavorable sur l'horizon 1995-2020 (au cours duquel les statistiques ont été compilées conformément au système européen standardisé SEC 2010).

De 2000 à 2019, l'excédent des Administrations de sécurité sociale a d'ailleurs manifesté une tendance nettement décroissante comme l'illustre le graphique suivant. Cette tendance baissière devrait se confirmer sur l'horizon temporel couvert par le PLPFP.

**Graphique 5 : Evolution du solde des Administrations de sécurité sociale**  
En % du PIB



Sources : STATEC ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2025.

Cette tendance devrait se poursuivre voire même se renforcer à plus long terme, selon le Groupe de travail européen sur le vieillissement démographique<sup>6</sup> qui, pour le Luxembourg, a tablé sur un scénario démographique débouchant sur une population résidente de 800.000 habitants en 2070. Ce scénario comporterait une forte augmentation de la proportion des personnes âgées et par voie de conséquence des coefficients de dépendance démographiques et économiques s'accroissant sensiblement. Ainsi, le coefficient de dépendance démographique<sup>7</sup> passerait de 22,6% en 2019 à 56,1% en 2070, tandis que l'équivalent « économique »<sup>8</sup> s'établirait à 30,6% en 2019 et à 74,6% en 2070.

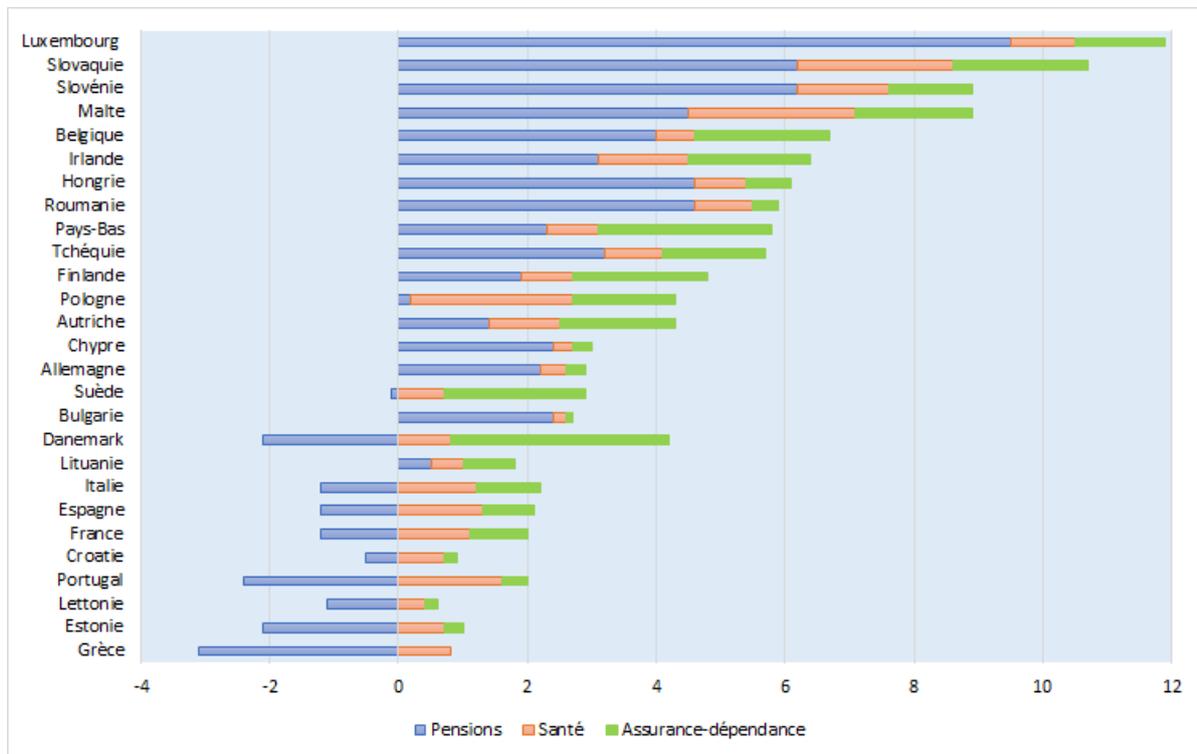
Dans ces conditions, les dépenses liées à la sécurité sociale enregistreraient au Luxembourg la plus forte progression parmi l'ensemble des pays de l'Union européenne, comme l'illustre le graphique suivant, sous l'impulsion des pensions principalement.

<sup>6</sup> Voir "The 2021 Ageing Report – Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)", European Economy, Institutional paper 148, mai 2021, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip148\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip148_en.pdf).

<sup>7</sup> Population de 65 ans et plus sur population d'âge actif (soit 20-64 ans par convention)

<sup>8</sup> Personnes inactives de 65 ans et plus sur la population employée de 20 à 64 ans

**Graphique 6 : Evolution des dépenses sociales de 2019 à 2070 selon l' « Ageing Working Group »**  
*En % du PIB*



Source : Groupe de travail européen sur le vieillissement démographique, 2021 Ageing Report – Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)

Ce résultat signifie que toutes autres choses égales par ailleurs, les actuels excédents de la sécurité sociale de même que la réserve de compensation du régime général de pensions, qui s'est élevée à 35,7% du PIB à la fin de 2020, seraient littéralement « balayés » sur le moyen terme. A politique inchangée, les régimes de pension seraient en effet susceptibles d'accuser un déficit de l'ordre de 1% du PIB en 2030 et de 4,5% du PIB en 2050.

Il convient par ailleurs de prendre en compte le coût futur de l'assurance dépendance et des soins de santé (d'importantes hausses de dépenses étant à prévoir à ce double titre selon le groupe de travail européen sur le vieillissement démographique), de même que l'incidence budgétaire de la transition énergétique et climatique et de l'indispensable numérisation de l'économie grand-ducale.

### 3 Administrations locales

+8%

A l'instar des autres sous-secteurs de l'Administration publique, les Administrations locales ont été impactées par la crise en **2020**, mais font état d'une reprise en **2021**, en particulier au niveau des recettes, qui sur toute la période sous-revue, et en particulier **à partir de 2022**, affichent des prévisions largement plus optimistes que celles contenues dans la dernière LPFP 2020-2024, autour de +8%. Les dépenses ont, elles aussi, été sous-estimées, mais dans une moindre mesure, les corrections tournant autour de 1,3% entre 2022 et 2024.

**Tableau 9 : Evolution des agrégats des Administrations locales selon la LPFP 2020-2024 et le PLPFP 2021-2025**

En millions EUR et taux de progression en pourcentage

Administrations locales	2021		2022		2023		2024		2025
	LPFP 2020- 2024	PLPFP 2021- 2025	LPFP 2020- 2024	PLPFP 2021- 2025	LPFP 2020- 2024	PLPFP 2021- 2025	LPFP 2020- 2024	PLPFP 2021- 2025	PLPFP 2021- 2025
Recettes	3.258	3.439	3.376	3.644	3.545	3.830	3.675	3.966	4.125
variations budget 2021-2022		5,6%		7,9%		8,1%		+7,9%	
Dépenses	3.256	3.270	3.368	3.410	3.536	3.586	3.663	3.711	3.863
variations budget 2021-2022		0,4%		1,2%		1,4%		1,3%	
Solde	2	169	8	234	9	245	12	255	262

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2025.

+169 millions d'euros

Sachant que la revue à la hausse des recettes est plus importante que celle des dépenses, les soldes s'améliorent mécaniquement, passant d'un quasi-équilibre de 2 millions d'euros (selon la LPFP 2020-2024) à **169 millions d'euros** pour l'année **2021**.

Dès **2022**, les exercices sont à nouveau caractérisés par des soldes excédentaires, qui restent toutefois légèrement inférieurs à ceux prévus avant la crise sanitaire et économique.

**Tableau 10 : Evolution pluriannuelle des dépenses, des recettes et des soldes des Administrations locales**

En millions EUR et taux de progression en pourcentage

		2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Dépenses</b>	en millions EUR	3 177	3 270	3 410	3 586	3 711	3 863
	variation	4,9%	2,9%	4,3%	5,2%	3,5%	4,1%
<b>Recettes</b>	en millions EUR	3 219	3 439	3 644	3 830	3 966	4 125
	variation	-3,3%	6,8%	5,9%	5,1%	3,6%	4,0%
<b>Solde</b>	en millions EUR	42	169	234	245	255	262

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2025.

## 4 Administration publique

### Du côté des dépenses

**+3,3%**

Les dépenses totales de l'Administration publique<sup>9</sup> s'élèveraient en **2021** à 31.286 millions d'euros, soit 682 millions d'euros de plus que le montant budgétisé en 2020 de 30.604 millions d'euros. Une adaptation de 2% certes bien moindre que celles connues lors du précédent exercice budgétaire, mais qui vient toutefois s'ajouter à des dépenses 2020 déjà très importantes. Ce n'en est pas moins qu'une hausse de **3,3%** qui est à nouveau enregistrée sur base des nouvelles prévisions.

**Tableau 11 : Evolution pluriannuelle des dépenses de l'Administration publique**  
En millions EUR et taux de progression en pourcentage

2020	2021		2022		2023	2024	2025
	budget voté	prévisions					
30 297	30 604	31 286	32 440		34 022	35 376	36 915
			<i>par rapport à 2021 budget voté</i>	<i>par rapport à 2021 prévisions</i>			
	1,0%	3,3%	6,0%	3,7%	4,9%	4,0%	4,3%

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2025 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

**+2,1 milliards d'euros**

En **2022**, les dépenses de l'Administration publique devraient garder un rythme de croissance de **3,7%** par rapport aux prévisions les plus récentes pour l'année 2021, soit **2,1 milliards d'euros de plus** en à peine 2 ans.

**+4,4%**

Et cette croissance ne risque pas de freiner. De **2023 à 2025**, une croissance moyenne des dépenses de **4,4%** est anticipée, alors même que des hausses significatives autour de **3,7%** apparaissent par rapport aux prévisions de la LPFP 2020-2024.

<sup>9</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.

**Tableau 12 : Evolution des dépenses de l'Administration publique selon la LPFP 2020-2024 et le PLPFP 2021-2025**

En millions EUR et taux de progression en pourcentage

Administrations publiques	2021		2022		2023		2024		2025
	LPFP 2020-2024	PLPFP 2021-2025	PLPFP 2021-2025						
Dépenses	30.604	31.286	31.703	32.440	32.823	34.022	34.083	35.376	36.915
variations budget 2021 - 2022		+2,2%		+2,3%		+3,7%		+3,8%	

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2025.

### Du coté des recettes

**+10,2%**

En **2021**, la croissance des recettes atteindra prévisiblement les **+10,2%** après une diminution modérée de -1,0% en 2020. Ce sont les recettes en matière d'impôts qui tirent à la hausse l'ensemble des recettes puisque les recettes en matière d'impôts courants sur le revenu (impôts sur le revenu des collectivités, impôts sur traitements et salaires, etc.) dépasseront prévisiblement le niveau de 2019 et les impôts sur la production (accises, TVA, taxe d'abonnement, etc.) dépasseraient les 8,5 milliards d'euros, soit une croissance de +9,0%. Ainsi, les recettes totales de l'Administration publique enregistrent une hausse de 2,9 milliards d'euros.

Entre le budget voté en 2020 et les prévisions les plus récentes, c'est une hausse de 2,2 milliards d'euros qui se matérialise pour l'année 2021, les recettes atteignant 30.870 millions d'euros.

**Tableau 13 : Evolution pluriannuelle des recettes de l'Administration publique**

En millions EUR et taux de progression en pourcentage

2020	2021		2022		2023	2024	2025
	budget voté	prévisions					
28 020	28 659	30 870	32 297		33 922	35 473	37 165
			<i>par rapport à 2021 budget voté</i>	<i>par rapport à 2021 prévisions</i>			
	2,3%	10,2%	12,7%	4,6%	5,0%	4,6%	4,8%

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2025 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

**+4,6%**

L'exercice **2022** est caractérisé par une croissance des recettes de **+4,6%**, ce qui est en ligne avec la croissance attendue pour les années **2023 à 2025**.

Les différences entre les prévisions de la LPFP 2020-2024 et celles du PLPFP 2021-2025 sont conséquentes, se situant entre 6,1% et 7,7%, à l'instar de la situation dans l'Administration centrale portée par une conjoncture plus favorable qu'espérée et pourvoyeuse d'emplois.

#### Tableau 14 : Evolution des recettes de l'Administration publique selon la LPFP 2020-2024 et le PLPFP 2021-2025

En millions EUR et taux de progression en pourcentage

Administrations publiques	2021		2022		2023		2024		2025
	LPFP 2020-2024	PLPFP 2021-2025	PLPFP 2021-2025						
Recettes	28.659	30.870	30.245	32.297	31.891	33.922	33.429	35.473	37.165
variations budget 2021 - 2022		+7,7%		+6,8%		+6,4%		+6,1%	

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2025.

### Du côté du solde nominal

**-2,3 milliards d'euros**

En **2020**, au vu de la hausse des dépenses et de la baisse des recettes de l'Administration publique via 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 **-2,3 milliards d'euros**. Il s'agit de loin du solde le plus défavorable sur l'horizon 1995-2020, couvert par les comptes européens standardisés (dits SEC 2010), le précédent record (datant de 2004) s'étant établi à -390 millions d'euros.

#### Graphique 7 : 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 13 octobre 2021 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2025.

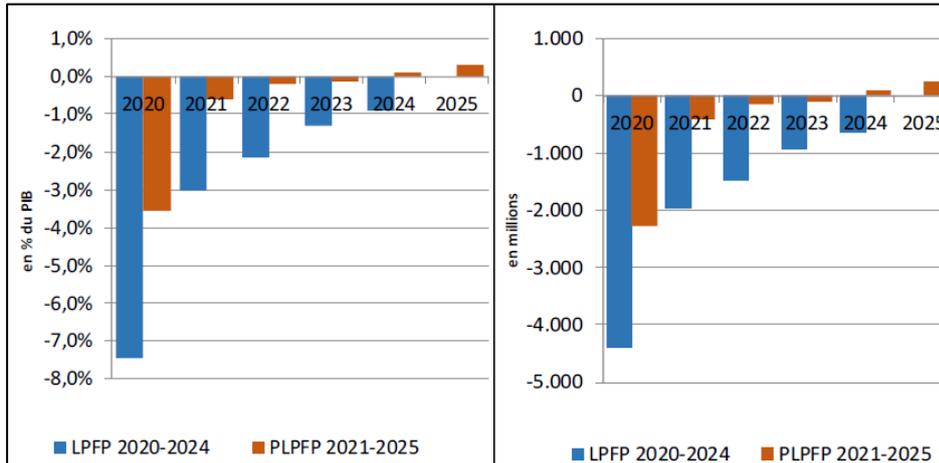
**-416 millions d'euros**

En **2021**, le solde se résorberait davantage qu'attendu (comme il ressort du graphique 8), à l'aune des éléments développés ci-avant, mais resterait négatif à hauteur de **-416 millions d'euros**. Si le déficit se résorbe au cours des années **2022-2025**, le solde devrait même redevenir excédentaire en 2024 et le rester en 2025. Toutefois, ces prévisions paraissent fragiles et incertaines en raison des nombreux risques susceptibles de se matérialiser, comme

indiqué dans la partie I relative à l'environnement conjoncturel. L'intégration d'une marge de manœuvre financière permettant de couvrir anticipativement la matérialisation de ces risques aurait été souhaitable.

### Graphique 8 : Evolution des recettes de l'Administration publique selon la LPFP 2020-2024 et le PLPFP 2021-2025

En millions EUR et taux de progression en pourcentage



Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2025.

### Du côté du solde structurel

**+0,3%**

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 2021-2025 aboutit à un solde structurel de +0,1% en 2021 et **+0,3%** en 2022. En 2023, le solde structurel passerait à +0,6%, tout comme en 2024, et +0,5% en 2025.

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 afin de mobiliser les ressources requises pour pallier les effets de la crise. Cette clause s'applique aux années 2020, 2021 et 2022.

## 5 Dette publique

**26,6%**

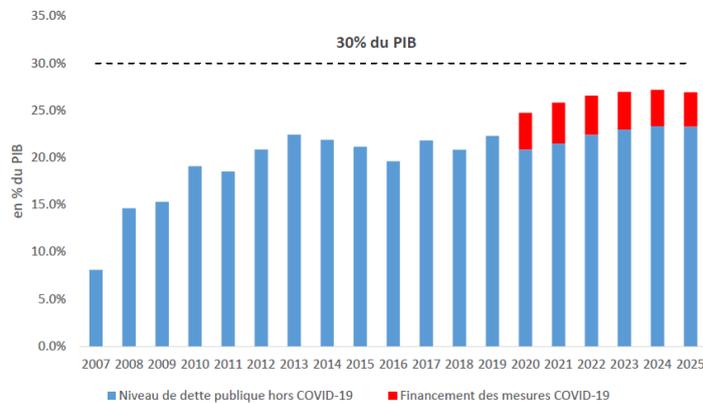
La dette publique consolidée des Administrations publiques luxembourgeoises devrait atteindre 19,2 milliards d'euros en **2022**, soit **26,6% du PIB**. Si elle poursuit sa hausse en

valeur absolue jusqu'en 2025 (mais pas en pourcentage du PIB en raison de la croissance soutenue de ce dernier), le Luxembourg reste éloigné du seuil gouvernemental des 30%, même si la crise a eu un impact indéniable sur l'endettement de l'Etat et que le niveau de la dette atteint des niveaux records en valeur absolue. Bien que la dette publique semble limitée par rapport à d'autres pays européens, le modèle économique luxembourgeois est très sensible en la matière et n'aura que peu de marge de manœuvre si les taux d'intérêts augmentent fortement, ce qui risque à terme de devoir être compensé par une hausse des impôts, à l'impact néfaste sur la compétitivité.

Il est donc à présent primordial de rétablir à moyen terme l'équilibre des comptes publics et de renverser l'augmentation de la dette publique, qui reste certes soutenable tant qu'elle résulte d'investissements massifs et n'est pas affectée au seul financement de dépenses courantes.

### Graphique 9 : Evolution de la dette publique

*En millions EUR et en pourcentage du PIB*



	millions EUR	% du PIB
<b>2020</b>	15 895	24,8%
<b>2021</b>	17 910	25,8%
<b>2022</b>	19 223	26,6%
<b>2023</b>	20 315	27,0%
<b>2024</b>	21 329	27,2%
<b>2025</b>	22 041	26,9%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2025.

## **PARTIE III**

# **Le Luxembourg à l'heure des transitions**

« Sur fond de perspectives économiques résolument meilleures que prévues en 2021, le projet de budget de l'État pour 2022 est orienté vers l'avenir et prépare le pays aux défis de demain. À travers des investissements publics records, le budget favorise une forte reprise et un retour rapide à une croissance qualitative et créatrice d'emplois, en cohérence avec les objectifs en matière climatique du gouvernement. Le projet de budget présente également une forte dimension sociale et met notamment l'accent sur l'augmentation de l'offre de logements abordables. Enfin, la digitalisation est confirmée comme axe de développement majeur et transversal ». Ces quelques lignes du communiqué de presse du Ministère des Finances à la suite du discours de Pierre Gramegna devant la Chambre des Députés le 13 octobre 2021 pose clairement le cadre. La Chambre de Commerce se propose donc d'analyser le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2022 ainsi que le projet de loi de programmation financière pluriannuelle (PLPFP) 2021-2025 à l'aune des grandes transitions auxquelles le Luxembourg fait face actuellement.

## 1 La transition vers une économie plus diversifiée

Une « relance », ou plutôt le maintien d'une croissance économique relativement soutenue est une nécessité pour le Luxembourg sur le long terme, ne fût-ce que pour assurer le financement de la sécurité sociale en général et des pensions en particulier, et pour garantir la pérennité du « modèle luxembourgeois », gage de cohésion sociale. Il a d'ailleurs été calculé qu'en l'absence de mesures nouvelles, le taux de croissance annuel réel du PIB permettant d'assurer la stabilité des dépenses de pension par rapport au PIB s'établirait à quelque 5%<sup>10</sup>.

En outre, le revenu national brut (RNB), qui mieux que le PIB reflète le potentiel de bien-être pour la population luxembourgeoise, tend à diminuer au fil du temps par rapport au PIB<sup>11</sup>, notamment sous l'effet de transferts de revenus croissants au reste du monde. Dans ce contexte, une croissance trop « étriquée » du PIB ne serait pas compatible avec le maintien durable du pouvoir d'achat des résidents. D'autant que le nombre de ces derniers s'accroît rapidement, avec une hausse moyenne de 1,8% l'an de 1995 à 2020, contre seulement 0,4% dans les trois pays voisins. Ceci signifie qu'un taux de croissance des agrégats macroéconomiques (RNB ou PIB) de 1,4% plus élevé au Grand-Duché que dans les pays limitrophes, qui peut paraître confortable en termes absolus, permettrait en fait « simplement » de maintenir le Luxembourg au niveau de ses partenaires en termes de PIB ou RNB par habitant.

Le constat de la nécessité d'une croissance soutenue du PIB au Luxembourg étant posé, il convient de s'interroger sur de **multiples obstacles** à cette croissance, nombre d'entre eux se manifestant d'ailleurs d'ores et déjà. Ces véritables « goulets d'étranglement » concernent les infrastructures en général, la mobilité et les coûts (pour les ménages et les sociétés) de l'immobilier ou encore l'environnement – les émissions de gaz à effet de serre en particulier. Sans oublier les pénuries de main-d'œuvre, qui sont déjà perceptibles dans de nombreuses branches d'activité.

<sup>10</sup> Voir par exemple deux Idées du mois de la Fondation IDEA asbl : « Pensons pensions ! », novembre 2017 (<https://www.fondation-idea.lu/2017/11/28/idm-n19-pensons-pensions/>) et « Pensions, que faire ? », octobre 2018 (<https://www.fondation-idea.lu/2018/10/23/idee-du-mois-n21-pensions-que-faire/>).

<sup>11</sup> Ainsi, de 1995 à 2019, le RNB du Luxembourg a décliné de quelque 27% par rapport au PIB, ce qui équivaut à un différentiel de croissance de 1,3% par an en moyenne.

Il conviendra donc de réussir la « quadrature du cercle » entre la nécessité d'une croissance soutenue d'une part et, d'autre part, l'existence de ces nombreux goulets d'étranglement. Il importe de souligner dans cette perspective l'importance d'une relance plus « qualitative » orientée vers des secteurs à haute valeur ajoutée<sup>12</sup>, sans oublier cependant les activités existantes, qui peuvent constituer autant de points d'appui ou même de fers de lance vers une fructueuse politique de diversification. Seule une stratégie de diversification économique dynamique, cohérente et qualitative permettra de limiter ou du moins de contourner les nombreux obstacles à la croissance qui jalonnent l'évolution économique du Luxembourg, tout en posant les repères d'une croissance économique qui soit à même d'assurer la pérennité du modèle social luxembourgeois et de cet atout primordial qu'est le maintien de la cohésion sociale.

Un effort important et coordonné s'impose, en vue d'une véritable stratégie intégrée de diversification, le tout afin de garantir une bonne résilience à court mais également à moyen terme de l'économie luxembourgeoise. Cette stratégie cohérente ne doit pas consister à désigner de manière péremptoire des « champions » de la croissance. Elle doit plutôt viser à l'apparition d'un « terreau favorable », devant comporter au moins les aspects suivants :

- **Les investissements publics.** Tant pour l'attraction de talents que pour l'attractivité du Luxembourg en tant que « hub d'activité et de recherche », les infrastructures doivent constamment être maintenues à un haut niveau et rester dans le « top » mondial. Les crèches, l'éducation de base et supérieure, les moyens de transport, les capacités immobilières (de logement et de bureaux), les technologies de l'information et de la communication (TIC) et la fibre optique, les supercalculateurs et d'autres infrastructures associées à l'exploitation du Big Data ne sont que quelques éléments. Le Luxembourg doit anticiper suffisamment à l'avance les besoins d'investissements en la matière, le cas échéant en s'appuyant également sur le secteur privé car les défis sont d'ampleur. Les investissements publics doivent être maintenus à un niveau élevé et même être rehaussés. La composition (« qualité ») de ces derniers doit par ailleurs être suivie de près, dans une logique d'évaluation *ex ante* et *ex post* des politiques publiques. Le tout en gardant à l'esprit la double nature matérielle et immatérielle (avec la RDI notamment) de ces investissements et du stock de capital associé.
- **Le logement.** Une catégorie d'infrastructures se détache particulièrement dans les présentes circonstances, à savoir le logement. L'actuelle inflation des prix du logement succède à une longue période d'augmentation déjà sensible des prix. Selon l'Observatoire de l'Habitat<sup>13</sup>, le taux d'effort<sup>14</sup> du premier décile de revenus<sup>15</sup> est passé, en l'espace de trois années seulement, de 40% (2016) à 50% (2019) du revenu pour les locataires, et de 40% à 44% pour les propriétaires avec emprunt. Une telle situation est clairement inappropriée sur le plan social et dommageable pour l'économie grand-ducal, car elle

<sup>12</sup> Le Gouvernement est d'ailleurs conscient de l'importance de cet aspect, comme le relève l'extrait suivant du Programme national de réforme 2021 du Grand-Duché de Luxembourg : « *Le gouvernement continue ses efforts pour la diversification de l'économie ainsi que la création d'emplois à haute valeur ajoutée* ».

<sup>13</sup> Voir la note 27 de l'Observatoire de l'Habitat, « Évolution du taux d'effort des ménages résidents du Luxembourg selon leur mode d'occupation et leur niveau de vie entre 2016 et 2019 », octobre 2021, <https://logement.public.lu/fr/publications/observatoire/note-27.html>

<sup>14</sup> Soit le ratio entre, d'une part, le coût du logement diminué des aides au logement, et d'autre part, le revenu disponible diminué des mêmes aides.

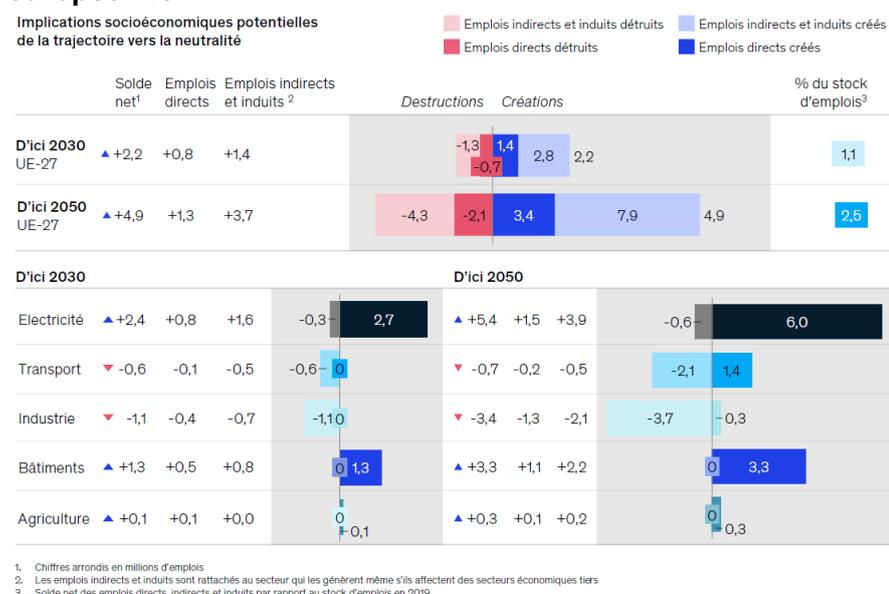
<sup>15</sup> C'est-à-dire les 10% de personnes disposant du revenu disponible le plus bas.

diminue l'attrait du Luxembourg pour divers segments de la main-d'œuvre, dans un contexte de pénurie de qualifications. L'emballlement du marché immobilier requiert de toute urgence une progression de l'offre de logements (et d'espaces de bureau), avec des solutions innovantes impliquant aussi le secteur privé. Une réévaluation globale de toutes les dispositions (y compris fiscales) concernant directement ou indirectement le logement s'impose également dans ce contexte.

- **La disponibilité d'une main-d'œuvre suffisamment qualifiée**, en tenant compte de la nécessaire évolution des compétences dans un monde du travail de plus en plus complexe, notamment marqué par les avancées technologiques digitales et l'apparition de nouveaux métiers et formes de travail. Il convient dans cette perspective de mettre l'accent sur la formation initiale et continue – à de nouveaux métiers et de nouvelles activités notamment – et en amont sur l'éducation. Maintenir l'attractivité du Luxembourg pour la main-d'œuvre étrangère et pour les « talents », d'un point de vue fiscal (fiscalité pour les célibataires, notamment, moins favorable que communément admis par rapport aux autres pays développés), en termes de conditions de travail (nouvelles aspirations en ce qui concerne la formation et le télétravail, notamment) et de coûts immobiliers sont autant de défis. Il convient par ailleurs de s'interroger sur la pertinence d'une simplification administrative du point de vue de l'immigration hors Union européenne. En matière de recrutements dans la fonction publique, 3.200 engagements ont eu lieu lors de la 1<sup>ère</sup> moitié de 2021, 7.490 depuis le début de la crise, selon le projet de budget. 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, déjà confronté à de graves difficultés de recrutement de personnes qualifiées.
- **Un effort inédit en matière de recherche, développement et innovation (RDI)**. Un « saut quantique » s'impose en la matière, même si d'importants efforts ont été accomplis par les pouvoirs publics ces dernières années. Il s'agit de générer un véritable écosystème de l'innovation au Luxembourg, misant sur une multitude de leviers dont l'Université du Luxembourg, des crédits publics conséquents (il convient de saluer les efforts accomplis ces dernières années), un encouragement continu à la recherche privée par le biais de crédits budgétaires bien ciblés et de mesures fiscales incitatives. Il ne s'agit cependant pas seulement de déverser des tombereaux de moyens financiers – même si cette dimension financière importe énormément – mais également de veiller à susciter de multiples retombées « sur le terrain » (au sein des entreprises et à travers les processus de création de valeur), ou encore d'assurer un excellent maillage des écosystèmes de RDI. Un effort d'évaluation permanent de l'efficacité des investissements publics et privés en RDI s'impose également, afin de susciter des retombées favorables (à court terme, ou à moyen terme dans le domaine de la recherche fondamentale) des moyens mis en œuvre.
- **Le ciblage d'un certain nombre de secteurs à haut potentiel**, même si la diversification par la planification est une illusion dans une économie extrêmement évolutive, où les facteurs de croissance et la nature même de cette dernière évoluent constamment. Au-delà de ce constat, qui souligne l'importance d'un environnement général favorable à l'éclosion d'activités nouvelles davantage qu'un besoin de planification, il importe de valoriser ces « points de départ » que constituent les branches à haute valeur ajoutée existantes. On songera notamment au **spatial** et aux satellites ou encore à la **Fintech** étroitement liée au secteur phare de la finance. Les infrastructures de pointe du

Luxembourg (un réseau étendu de fibres optique par exemple) et le secteur existant des **technologies de l'information et des télécommunications** (TIC), qui a magistralement tiré son épingle du jeu en 2020-2021 au Luxembourg, pourraient quant à eux constituer les supports du développement de la « blockchain », de l'intelligence artificielle et du « Big data » – pour ne citer que quelques exemples emblématiques. Sans oublier la **transition énergétique et environnementale**, qui selon une étude récente de McKinsey<sup>16</sup> pourrait générer au sein de l'UE d'importantes opportunités d'emplois, avec quelque 11 millions de postes créés pour 6 millions perdus par ailleurs et ce notamment dans le secteur des transports, de l'énergie (l'électricité en particulier) et de l'économie circulaire. Une refonte approfondie de l'appareil productif serait cependant nécessaire, ce qui imposerait au passage d'importants efforts de reconversion et de formation (voir infra)<sup>17</sup>. Des investissements substantiels, publics notamment, seraient requis. 75% d'entre eux pourraient être rentabilisés avec un prix du carbone fixé à 50 euros la tonne d'équivalent carbone selon McKinsey, et par ailleurs une mutualisation européenne conséquente s'imposerait.

### Graphique 10 : Incidence de la trajectoire optimale CO<sub>2</sub> sur l'emploi dans l'Union européenne



Source : Extrait de McKinsey (juillet 2021), op. cit.

Le vieillissement de la population, qui comporte par ailleurs nombre de défis (et notamment la transmission des entreprises, sachant qu'au cours des prochaines années de nombreux dirigeants auront l'âge de partir à la retraite), pourrait également être l'un des fers de lance d'une diversification réussie (« **silver economy** »). Un autre axe de diversification prometteur, dont l'importance a été mise en exergue par la crise, est le secteur multiforme par excellence de la santé. Dès le début de la crise sanitaire

<sup>16</sup> Voir McKinsey & Company, « Réussir la transition de l'Europe vers la neutralité carbone. L'objectif « net-zéro », un enjeu exigeant mais atteignable », juillet 2021,

[https://www.mckinsey.com/fr/-/media/mckinsey/locations/europe%20and%20middle%20east/france/our%20insights/reussir%20la%20transition%20de%20l%20europe%20vers%20la%20neutralite%20carbone/russir%20la%20transition%20de%20l%20europe%20vers%20la%20neutralite%20carbone\\_juillet%202021.pdf](https://www.mckinsey.com/fr/-/media/mckinsey/locations/europe%20and%20middle%20east/france/our%20insights/reussir%20la%20transition%20de%20l%20europe%20vers%20la%20neutralite%20carbone/russir%20la%20transition%20de%20l%20europe%20vers%20la%20neutralite%20carbone_juillet%202021.pdf)

<sup>17</sup> Selon McKinsey, au sein de l'Union européenne, 18 millions de personnes pourraient avoir besoin dans ce cadre de formations et d'aides à la reconversion professionnelle.

et même auparavant, la Chambre de Commerce a insisté sur la nécessité de générer un véritable écosystème « **Medical Valley** », en jouant notamment sur l'élargissement des études de médecine au Luxembourg afin de mieux ancrer les compétences médicales au Luxembourg, en étroite coopération avec des institutions d'autres pays, avec l'Université du Luxembourg<sup>18</sup> et en étroite synergie avec les diverses initiatives nationales en matière de biotechnologies et de santé, le tout s'accompagnant d'une RDI stimulée dans ces domaines contingents prometteurs. Cet axe de diversification « Medical Valley » comporte également nombre d'aspects sociaux, de retombées potentielles très prometteuses en termes de santé et de lutte contre les futures pénuries médicales. Le Luxembourg n'est pas dépourvu d'atouts à ce propos, comme l'illustre la présence de centres de compétences internationalement reconnus tels que le Luxembourg Institute of Health, le Luxembourg Centre for Systems Biomedicine (LCSB) ou encore le Luxembourg BioHealth Cluster – autant d'acteurs à prendre en compte lors de l'élaboration d'une stratégie de diversification globale en direction de la santé. **La transition numérique**, qui opère de manière transversale (entre public et privé, et au sein même des différents secteurs d'activité), va constituer un puissant aiguillon de diversification dans les années à venir. Il convient de continuer à développer les infrastructures associées, les pouvoirs publics devant à la fois devenir un puissant catalyseur de changement, tout en étant exemplaires en la matière.

- **Une fiscalité des entreprises attractive dans un environnement fiscal international porteur de défis**, afin de veiller à un environnement économique et entrepreneurial favorable. Une stratégie d'ensemble cohérente est décrite ci-dessous. Elle implique notamment la convergence du taux d'affiche de l'IRC vers la médiane européenne. La simplification administrative a également un rôle essentiel à jouer en direction d'un Luxembourg plus « business friendly », la révolution numérique ouvrant nombre de possibilités en la matière (l'information unique, notamment). Enfin, une régulation plus « agile », comportant notamment une modernisation du droit des faillites et un encadrement plus flexible des services, a un important rôle à jouer en termes d'attractivité. La mobilisation vers les entreprises de l'épargne accumulée pendant la crise pourrait à elle seule changer la donne en termes d'attractivité économique. Près de 2 milliards d'euros d'épargne auraient en effet été accumulés au cours de la crise sanitaire<sup>19</sup>. Cette mobilisation pourrait s'opérer au moyen notamment d'incitants fiscaux bien ciblés. Elle peut faire la différence, les moyens concernés étant considérables – ils représentent en effet quasiment le même montant que les aides des pouvoirs publics aux entreprises et ménages consenties durant la crise sanitaire.

Une telle stratégie de diversification, à la fois générale (création d'un « terreau favorable » à la diversification) et ciblée, doit pleinement prendre en considération la situation « transnationale » du Luxembourg. Les aspects transfrontaliers doivent véritablement « irriguer » cette ambitieuse stratégie de diversification, en synergie étroite avec les pays voisins (voire même au-delà, en ce qui concerne par exemple la mise en œuvre de formations avancées ou la RDI). Cette coopération doit être centrée sur des sujets concrets, comme la mise en œuvre de zones d'activité économique, conformément à une stratégie « win win »

<sup>18</sup> Voir le projet « campus HEAL » annoncé dans le discours d'octobre 2021 sur la situation économique et financière du pays.

<sup>19</sup> Voir le décryptage n°21 de la Fondation IDEA asbl, « De l'épargne des ménages durant la crise Covid », octobre 2021, où une estimation basée sur les comptes courants a été effectuée.

jouant sur les complémentarités et avantages comparatifs respectifs du Luxembourg et des régions environnantes.

C'est à l'aune de ces divers critères et de ces considérations que la Chambre de Commerce a scruté le projet de budget et le PLPFP 2021-2025.

### **Le projet de budget à la lumière de la stratégie de diversification**

#### **Les investissements en infrastructures**

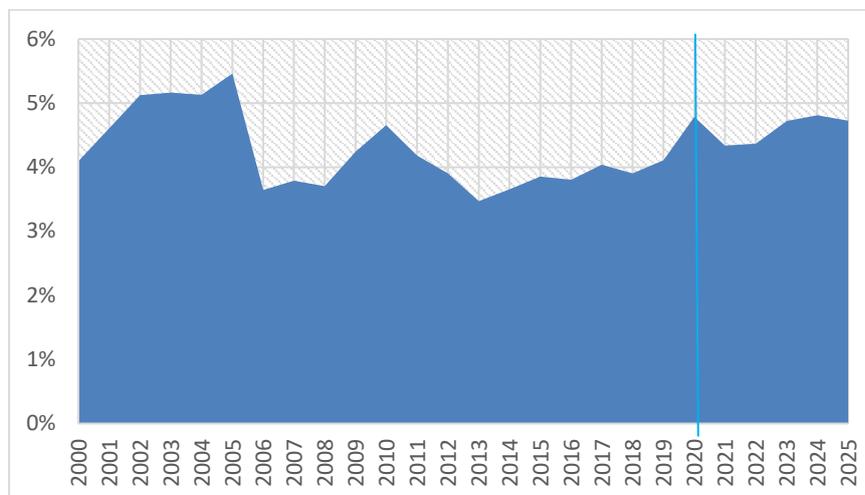
Dans son plan de relance<sup>20</sup> présenté dès juillet 2020, la Chambre de Commerce préconisait un effort d'investissement public additionnel de l'ordre de 1% du PIB dès 2021, afin de mieux arrimer la croissance économique en 2021. Un effort en ce sens serait accompli dans une large mesure, selon les grandes lignes du projet de budget.

Il reste cependant à établir si les impulsions annoncées vont se concrétiser. Par ailleurs, si le niveau projeté des investissements publics paraît appréciable, il n'est nullement exceptionnel. Ainsi, comme l'illustre le graphique suivant, les investissements publics se monteraient en moyenne à environ 4,7% du PIB entre 2022 et 2025 selon le PLPFP. Or au cours de la période 2000 à 2019, ce même ratio atteignait déjà quelque 4,2%, soit un ordre de grandeur assez similaire, les investissements publics ayant même culminé à plus de 5% du PIB de 2002 à 2005. En outre, le différentiel « positif » du Luxembourg par rapport aux pays voisins tend à s'atténuer quelque peu au fil du temps, l'effort d'investissement prévu de 2022 à 2025 étant peu susceptible de modifier profondément ce constat. Du fait de ses caractéristiques spécifiques (notamment une forte croissance tendancielle de sa population et surtout de l'emploi), le Luxembourg a au demeurant besoin d'un renouvellement et d'une extension de ses infrastructures plus dynamique qu'à l'étranger, ce qui remet en perspective la « performance » luxembourgeoise en termes d'investissements publics qui est projetée par le projet de budget.

---

<sup>20</sup> Chambre de Commerce, « *Des idées pour la relance – Un cadre propice pour les entreprises* », Actualité & tendances n°25, juillet 2020.

**Graphique 11 : Evolution des investissements publics des Administrations publiques**  
En pourcentage du PIB



Sources : STATEC ; Documents budgétaires ; Calculs de la Chambre de Commerce.

## Le logement

En plus de constituer un danger réel et croissant pour la cohésion sociale au Luxembourg, les hausses importantes des prix immobiliers représentent aussi de plus en plus une menace pour la prospérité du pays. Dans le contexte de la matérialisation d'un manque de main-d'œuvre de plus en plus prononcé à l'échelle de la Grande-Région et de difficultés de recrutement croissantes pour les entreprises luxembourgeoises<sup>21</sup>, l'inflation incessante des prix du logement dégrade ainsi sensiblement l'attractivité du Grand-Duché pour les travailleurs étrangers. De plus, la compétitivité-coûts des entreprises est aussi véritablement prise en étau et sont la proie d'exigences incessantes de rehaussement des salaires et du SSM qui résultent des dérapages immobiliers, tout en restant elles-mêmes exposées aux hausses continues des prix et des coûts de la location.

En vue de répondre au déséquilibre entre l'offre et la demande de logement, le Gouvernement annonce vouloir mener une politique du logement offensive, cette dernière ayant pour principal but d'accélérer l'établissement d'un véritable **parc (locatif) immobilier public** composé de logements abordables. Cette volonté se reflète dans le projet de budget pour 2022. Malgré une baisse des dépenses courantes<sup>22</sup> du Ministère du Logement en 2022, son enveloppe budgétaire globale afficherait en revanche une progression de +1,6% pour s'élever à 267,5 millions d'euros en 2022. Cette augmentation serait notamment due à une hausse des dépenses en capital du Ministère du Logement, une résultante de la révision à la hausse de la dotation qui sera versée au **Fonds spécial de soutien au développement du logement** en 2022<sup>23</sup>, et ce en raison de la hausse de ses dépenses.

<sup>21</sup> Dans la dernière édition du Baromètre de l'Economie, les entreprises interrogées par la Chambre de Commerce ont ainsi à nouveau avancé le manque de main-d'œuvre qualifiée comme étant le plus grand défi pour leur développement économique en 2022.

<sup>22</sup> Selon le projet de budget 2022, les dépenses courantes du Ministère du Logement se chiffraient ainsi à environ 49,96 millions d'euros en 2022, en léger recul par rapport aux 51,05 millions d'euros de 2021. D'après les indications chiffrées, cette diminution s'expliquerait notamment par une baisse de 39,55 à 37,44 millions d'euros des dépenses liées aux aides en intérêt et en capital qui sont versées par le ministère.

<sup>23</sup> Cette dotation, qui a pour vocation d'alimenter le Fonds spécial de soutien au développement du logement, se monterait à 190 millions d'euros en 2022, contre seulement 173,56 millions d'euros en 2021.

Cette augmentation des dépenses s'expliquerait en premier lieu par les dépenses en lien avec le **Pacte logement 2.0** qui, après son adoption courant 2021<sup>24</sup>, sera progressivement mis en œuvre par le niveau communal, comme le montre le tableau 15.

**Tableau 15 : Comparaison des programmes de dépenses du fonds spécial de soutien au développement du logement – Pacte Logement 2.0 (PLPFP 2020-2024 – PLPFP 2021-2025)**

*Montants en milliers EUR*

	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Projet de programmation pluriannuelle 2020-2024</b>	4.401	21.925	40.833	43.463	/
<b>Projet de programmation pluriannuelle 2021-2025</b>	6.000	27.215	29.627	31.925	33.526
<b>Evolution</b>	+1.599 (+36,3%)	+5290 (+24,1%)	-11.206 (-27,4%)	-11.538 (-26,5%)	/ (/)

Sources : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2020-2024 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2025 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

En 2021, un dernier paiement de dotation dans le cadre des anciennes conventions du Pacte Logement 1.0 a encore eu lieu à destination des communes. Pour cette raison, c'est seulement à partir de l'année 2022 que le PLPFP 2021-2025 procède à une programmation de dépenses plus conséquente avec 27,2 millions d'euros. Si la Chambre de Commerce constate qu'une hausse graduelle des dépenses est ensuite prévue sur la période 2023-2025, elle note cependant une révision à la baisse relativement importante des montants budgétisés en comparaison avec le PLPFP 2020-2024, mais sans pour autant fournir des explications à cet égard. La Chambre de Commerce aurait apprécié plus de renseignements de la part des autorités dans ce contexte, et elle ne peut qu'espérer que cette révision à la baisse ne soit pas le résultat d'une participation moindre qu'initialement anticipée des communes au niveau du Pacte logement 2.0.

Selon le PLPFP 2021-2025, le poste de dépenses par excellence du **Fonds spécial de soutien au développement du logement** continuerait cependant à être lié à la programmation de constructions d'ensembles<sup>25</sup>, des projets immobiliers bénéficiant de subventions étatiques et qui visent la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location, comme le montre le tableau suivant.

<sup>24</sup> Loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant a) la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; b) la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes ; c) la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ; d) la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement (Mémorial A – N° 624 du 18 août 2021).

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

**Tableau 16 : Comparaison des programmes de dépenses du fonds spécial de soutien au développement du logement - Aides à la pierre pour construction d'ensembles (PLPFP 2020-2024 – PLPFP 2021-2025)**

Montants en milliers EUR

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Projet de programmation pluriannuelle 2020-2024	81.520	136.500	166.353	211.353	204.423	/
Projet de programmation pluriannuelle 2021-2025	96.483	165.468	300.239	322.322	340.964	329.612
<b>Evolution</b>	+14.963 (+18,3%)	+28.968 (+21,2%)	+133.886 (+80,4%)	+110.969 (+52,5%)	+136.541 (+66,7%)	/ (/)

Sources : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2020-2024 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2025 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Les chiffres du PLPFP 2021-2025 montrent ainsi une révision à la hausse plus que substantielle par les autorités des montants qui étaient encore prévus pour la période 2020-2024 par le PLPFP 2020-2024 l'année dernière. D'après l'annexe 2 du PLPFP 2021-2025, sur les 300 millions d'euros budgétisés pour 2022, environ 126 millions seraient dorénavant réservés à des participations ayant trait à des projets d'habitation du Fonds du Logement, tandis que 45 et 68 millions d'euros seraient respectivement budgétisés pour soutenir des projets de la SNHBM ou des projets réalisés par les communes et syndicats de communes. Les renseignements chiffrés du PLPFP 2021-2025 font, de plus, état d'une flambée des dépenses en lien avec les aides et participations financières étatiques jusqu'à l'horizon 2025.

La Chambre de Commerce regrette la **quasi-exclusion du secteur privé** du logement locatif subventionné. Sur l'ensemble des 300 millions d'euros de dépenses prévus pour 2022, seulement 1,5 million d'euros seraient ainsi réservés pour des participations financières dans des projets<sup>26</sup> de logements réalisés par des sociétés de droit privé. Pour des entreprises souhaitant s'engager dans la mise à disposition de logements à leurs collaborateurs, la Chambre de Commerce invite par ailleurs les autorités à considérer la création d'un cadre fiscal attractif pour des acteurs privés qui désireraient explorer concrètement une telle piste dans leur quête d'attraction de main-d'œuvre qualifiée étrangère. Dans ce contexte, elle rappelle en outre que de telles possibilités sont déjà en partie prévues et couvertes dans le contexte de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement<sup>27</sup>, un cas de figure qu'il s'agirait d'explorer et de rendre davantage opérationnel pour les entreprises. Pour la construction d'habitations par des entreprises pour leurs salariés et ce sur des surfaces dont elles sont elles-mêmes propriétaires, la Chambre de Commerce souligne que la mise en œuvre de telles initiatives pourra uniquement se concrétiser à condition que les procédures en matière d'urbanisme et d'environnement soient ajustées. Une possibilité pourrait ainsi par exemple être d'adapter les réglementations relatives au contenu d'un plan d'aménagement général (PAG) d'une commune, ces dernières prévoyant déjà à l'heure actuelle qu'une zone d'activité économique peut par exemple également héberger des logements de service à l'usage du personnel dont la présence permanente est nécessaire pour assurer la direction /

<sup>26</sup> Selon les informations fournies, ces projets concerneraient avant tout la construction de logements pour étudiants.

<sup>27</sup> D'après l'article 30bis de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, « L'Etat peut participer jusqu'à concurrence de quarante pour cent du prix de construction ou d'acquisition de logements pour travailleurs étrangers réalisés par un employeur en faveur de ses employés, sans que la participation puisse excéder six mille deux cents euros par personne logée ».

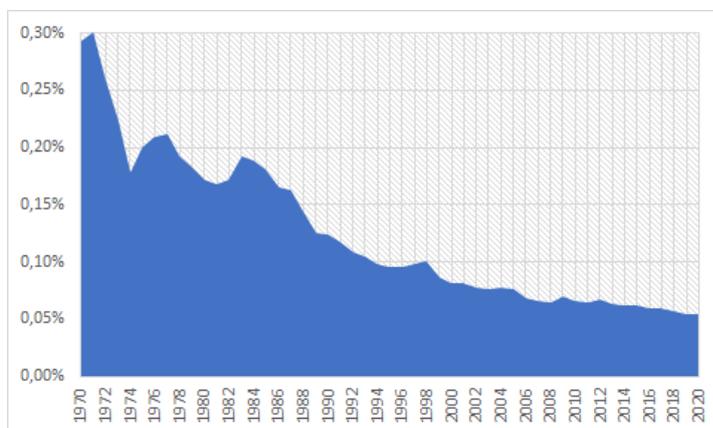
la surveillance d'une entreprise. Alternativement, si des entreprises possèdent des surfaces situées dans une zone d'activité économique ou dans une zone commerciale, mais qui sont non constructibles, il pourrait aussi être procédé à l'élaboration d'un cadre procédural qui permettrait à des entreprises de demander ponctuellement et plus facilement un reclassement de telles surfaces au sein d'un plan d'aménagement général (PAG) pour être en mesure d'héberger leurs salariés.

### Quelle réforme de l'impôt foncier ?

Lors de sa déclaration sur la situation économique, sociale et financière du pays le 12 octobre 2021, le Premier Ministre a affirmé qu'un projet de loi portant réforme de l'impôt foncier sera déposé dans les 12 prochains mois. Le projet en question viserait notamment à assurer une mobilisation accrue des terrains à bâtir, tout en responsabilisant les propriétaires afin de les inciter à mettre à disposition les logements en leur possession et à soutenir les efforts de l'Etat visant à créer davantage de logements abordables. La lutte envisagée contre la rétention immobilière (terrains constructibles et logements inoccupés) s'effectuerait dans le cadre d'une réforme générale de l'impôt foncier.

La Chambre de Commerce a, dans ses avis budgétaires successifs, souligné l'existence d'une marge d'augmentation de la fiscalité foncière au Luxembourg. Les valeurs unitaires n'ont en effet été revues que partiellement et de manière parcellaire depuis 1941, de sorte qu'elles paraissent actuellement totalement déconnectées des prix du marché. En conséquence, l'impôt foncier ne représente plus que 0,05% du PIB luxembourgeois actuellement, alors que les perceptions correspondantes atteignent en moyenne 1% au sein de l'Union européenne. L'évolution au Luxembourg du produit de l'impôt foncier, illustrée au graphique suivant, ne manque pas non plus d'interpeler avec un impôt foncier ayant connu une décade continue de 1970 (proche de 0,3% du PIB) à 2020 (0,05%), avec à la clef une division par six du ratio de cet impôt au PIB.

**Graphique 12 : Evolution du produit de l'impôt foncier au Luxembourg**  
En % du PIB



Sources : STATEC ; Base de données AMECO de la Commission européenne ; Calculs de la Chambre de Commerce.

De nombreux intervenants soulignent par ailleurs la nécessité d'une réforme d'envergure de la fiscalité foncière au Luxembourg, et ce afin de ralentir la progression désormais très soutenue des prix immobiliers. Si la nécessité d'une telle réforme est désormais bien établie, la Chambre de Commerce souhaite attirer l'attention sur trois éléments devant impérativement être pris en compte lors de sa gestation :

- La dimension budgétaire est importante, comme l'illustrent les ordres de grandeur précités. Les recettes additionnelles potentielles pourraient s'avérer très appréciables pour les communes.

- La dimension budgétaire n'est cependant pas exclusive : la réforme visée de l'impôt foncier doit avant tout être mûrement réfléchie, afin de contribuer à apaiser les tensions sur le marché du logement.
- Cette réforme de l'imposition foncière ne peut pénaliser des entreprises déjà lourdement frappées par la crise sanitaire, notamment dans le secteur de l'hôtellerie, des restaurants et des cafés, du tourisme et de l'événementiel.

Afin d'assurer la mise en œuvre d'une réforme cohérente de l'imposition foncière, dans un domaine extrêmement complexe touchant à de nombreux aspects de la vie en société (avec des répercussions économiques, sociales, fiscales ou environnementales), la Chambre de Commerce encourage le Gouvernement à consulter dans les meilleurs délais les « forces vives » nationales et les experts en la matière.

## Les qualifications - la formation

Dans un monde en mutation permanente, du fait des évolutions technologiques et environnementales pour ne citer que deux éléments, la formation revêt une importance décisive, en direction notamment de l'apprentissage des « compétences du futur ». Il importe que les compétences soient en ligne avec les besoins du marché du travail, pour des raisons économiques (éviter tout « goulet d'étranglement » pénalisant la croissance en la matière) et sociales (améliorer constamment la congruence entre l'offre et la demande de travail, afin de « tuer dans l'œuf » la progression du nombre d'emplois vacants). Si ce constat fait consensus au Luxembourg, qu'en est-il concrètement de l'évolution des dépenses de formation découlant du PLPFP 2021-2025 ? Le tableau ci-après constitue une réponse à cette question.

**Tableau 17 : Evolution des dépenses de formation dans le PLPFP 2021-2025**

*En millions d'euros*

Dépenses de formation	Millions d'euros					Croissance 2021 à 2025
	2021	2022	2023	2024	2025	
Action humanitaire - formation, études, séminaires et conférences	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3	
MESR - information en matière d'études et de formations	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	
MESR - accréditation des formations de l'enseignement supérieur	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	
MESR - accueil étudiants en stage de formation	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	
MESR - Centre de gestion pour la formation continue	2,3	2,3	2,4	2,4	2,5	
MESR - Formation médicale au sein de l'Université du Luxembourg	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7	0,0%
Justice - Formation des attachés, du personnel; admin. Pénitentiaire	0,6	1,0	0,7	0,8	0,8	
Institut National d'Administration Publique	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	
Participation à la gestion du programme européen de formation continue	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	
Service de la formation des adultes	11,6	15,1	15,6	16,0	16,5	9,3%
Accueil d'élèves de l'enseignement secondaire en stage de formation	1,0	1,2	1,2	1,2	1,2	
Service de la formation professionnelle	108,9	102,5	97,8	99,0	100,5	-2,0%
<i>dont aides directes aux entreprises</i>	45,3	42,0	40,3	40,3	40,3	-2,9%
Service National de la Jeunesse: formation continue	1,2	4,5	4,5	4,5	4,5	
Institut de Formation de l'Education Nationale	10,7	12,1	12,4	12,8	13,0	5,0%
Formation continue gériatrie et soins palliatifs	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	
Sportlycée	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	
Santé: formation en médecine générale, oncologie et neurologie	3,0	5,4	5,8	6,5	7,0	
Cours de formation Ecole supérieure du travail	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	
Formation chauffeurs et conducteurs professionnels	3,0	3,1	3,2	3,3	3,3	
Formation du personnel des Ponts et Chaussées	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	
Formation Administration de la nature et des forêts	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	
Fonds pour l'emploi: formation	48,1	31,8	31,5	31,5	31,5	-10,1%
<b>TOTAL GENERAL FORMATION</b>	<b>203,3</b>	<b>192,1</b>	<b>188,4</b>	<b>191,3</b>	<b>194,0</b>	<b>-1,2%</b>

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

Note : Les crédits inférieurs à 100.000 euros ne sont pas repris au tableau.

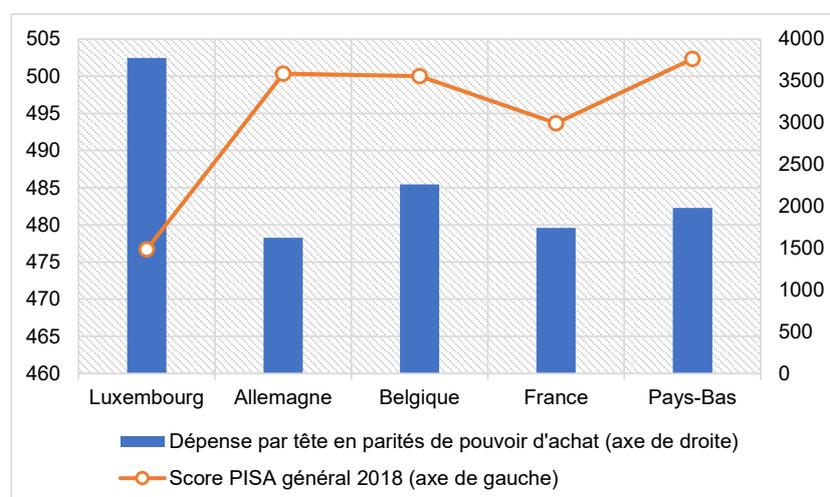
Ainsi, le tableau montre que de 2021 à 2025, les dépenses totales de formation déclineraient, même en montants absolus, ce qui contraste une fois de plus avec les ambitions affichées en faveur de politiques actives de diversification économique. Ces dépenses passeraient même de 0,29% du PIB en 2021 à 0,24% en 2025.

Ce déclin général affecterait également les aides directes aux entreprises dans le domaine de la formation, qui demeureraient péniblement autour de 40 millions d'euros de 2023 à 2025. Par ailleurs, les dépenses de formation canalisées par le Fonds pour l'Emploi connaîtraient un net décrochage en 2022 et demeureraient rivées à ce modeste étiage jusqu'à la fin de la période couverte par le PLPFP. Cette réduction observée en 2022 serait due à une dépense de 13 millions d'euros consentie l'année précédente dans le cadre du projet « DigitalSkills » -

qui vise à accompagner les entreprises dont l'activité sera profondément affectée par la transition numérique.

A un important effort de formation et d'attraction de « talents » au Luxembourg doit s'ajouter un système d'éducation plus efficient. Comme le montre le graphique suivant, une « marge d'amélioration » s'impose assurément en la matière, le Luxembourg obtenant des résultats PISA relativement médiocres en dépit de dépenses par tête élevées en matière d'éducation. Ces résultats ne peuvent qu'en partie refléter les exigences liées au multilinguisme – qui constituerait au demeurant un traditionnel atout économique et culturel du Luxembourg.

**Graphique 13 : Scores PISA et dépenses d'enseignement par résident**



Sources : OCDE ; STATEC ; Calculs de la Chambre de Commerce.

### La recherche, développement et innovation (RDI)

Depuis la mise en œuvre de la comptabilité européenne standardisée SEC 2010, la RDI fait partie intégrante des investissements publics précités – qui ne peuvent dès lors se résumer aux efforts accomplis du point de vue des infrastructures matérielles.

Les efforts de RDI peuvent également être isolés au sein du projet de budget – c'est là l'exercice mené dans le tableau qui suit, qui distingue les crédits à la recherche-développement figurant dans le projet de budget pluriannuel proprement dit, les projets de RDI qui passent par le truchement des fonds spéciaux (les dépenses ajustées étant seules prises en compte) et enfin les crédits à l'enseignement supérieur et à l'Université du Luxembourg.

**Tableau 18 : Evolution des dépenses de RDI dans le PLPFP 2021-2025**  
*En millions d'euros*

Dépenses de recherche, développement et innovation	Millions d'euros					Croissance 2021 à 2025
	2021	2022	2023	2024	2025	
Défense: soutien recherche, technologie et développement	1,9	4,3	5,2	6,8	7,1	
Office national de l'accueil: projets de recherche avec l'Université	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	
Centre national de recherche archéologique	7,6	7,9	7,6	8,1	8,6	
MESR - recherche et innovation	184,3	191,6	194,6	206,5	216,8	4,1%
Ministère de de l'Economie (recherche macro et statistiques)	3,3	3,1	3,1	3,4	3,3	
MEN - recherche et innovation pédagogique et technologique	5,1	5,1	5,2	5,4	5,6	
MEN - recherche dans le domaine de la jeunesse	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	
MEN - projets avec les centres de recherche publics	1,1	0,9	0,5	0,2	0,2	
Projets de recherche en orthopédie et médecine du sport	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	
Santé - projets de recherches	3,0	3,0	3,0	3,1	3,2	
Logement (Observatoire de l'habitat et autres)	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	
Agriculture (projets avec les CRP)	0,0	0,3	0,3	0,3	0,3	
Aménagement du territoire (financement de recherches)	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	
<b>Total de la recherche dans le budget pluriannuel</b>	<b>207,9</b>	<b>217,8</b>	<b>221,0</b>	<b>235,4</b>	<b>246,8</b>	<b>4,4%</b>
Fonds spécial de promotion de la RDI dans le secteur privé	105,4	132,2	134,4	114,3	114,2	2,0%
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	1,9	1,9	1,9	1,9	2,0	
Fonds pour la loi de garantie (Centre Henri Tudor)	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	
<b>Total de la recherche via les Fonds spéciaux</b>	<b>108,5</b>	<b>135,3</b>	<b>137,4</b>	<b>117,4</b>	<b>117,4</b>	<b>2,0%</b>
Enseignement supérieur	147,3	166,3	168,4	171,6	172,8	4,1%
Université du Luxembourg	231,4	236,1	239,6	244,5	250,9	2,0%
<b>Total enseignement supérieur et Université</b>	<b>378,7</b>	<b>402,5</b>	<b>407,9</b>	<b>416,1</b>	<b>423,6</b>	<b>2,8%</b>
<b>TOTAL GENERAL RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPERIEUR - UdL</b>	<b>695,1</b>	<b>755,6</b>	<b>766,4</b>	<b>768,9</b>	<b>787,9</b>	<b>3,2%</b>

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2025 ; Calculs de la Chambre de Commerce.  
 Note : Les crédits inférieurs à 100.000 euros ne sont pas repris au tableau.

Le constat que délivre le tableau paraît mitigé. La Chambre de Commerce ne peut que saluer l'important effort de recherche accompli par les autorités publiques au cours de la dernière décennie. Les dépenses publiques en la matière sont en effet passées de 0,10% du PIB en 2000 à 0,33% en 2019. Cependant, les dépenses concernées ne connaîtraient qu'une progression mesurée au cours de la période couverte par le PLPFP, soit de 2021 à 2025. Dans leur version « budget » (« total de la recherche dans le budget pluriannuel »), ces dépenses s'accroîtraient en effet de 4,4% par an, ce qui est certes supérieur à l'inflation attendue, mais nettement inférieur à la croissance postulée du PIB. En conséquence, ces dépenses ne progresseraient nullement par rapport à ce dernier, demeurant rivées à 0,3% du PIB environ. La progression des crédits à l'Université du Luxembourg et les dépenses ajustées du Fonds spécial de l'innovation (« Fonds de promotion de la RDI dans le secteur privé ») connaîtraient une hausse encore moins manifeste, avec 2% en moyenne par an soit tout juste une croissance permettant de couvrir l'inflation.

La Chambre de Commerce regrette ce manque d'ambition sur l'horizon couvert par le projet de budget pluriannuel, d'autant que dans son rapport 2019 sur le Luxembourg, la Commission européenne soulignait « [l']insuffisance du soutien public à l'investissement des entreprises dans la recherche-développement »<sup>28</sup>. Elle notait ensuite « [d]ans ce contexte d'évolutions technologiques rapides et de demande croissante de qualifications plus élevées, il est essentiel, pour parvenir à une croissance inclusive, de mieux anticiper les compétences

<sup>28</sup> Commission européenne, « Rapport 2020 pour le Luxembourg accompagnant le document : Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne et à l'Eurogroupe, février 2020.

*requis* et de mieux répondre aux besoins du marché du travail ». Un tel effort d'anticipation requiert la mobilisation de ressources analytiques conséquentes.

### Les axes de la diversification économique

Le tableau suivant fournit une vue synoptique des principales dépenses pouvant être qualifiées d'aide à la diversification, qui ciblent des branches d'activité précises ou mentionnent explicitement un objectif général de diversification économique. Ce tableau ne peut prétendre à l'exhaustivité, car une dépense plus générique, comme la promotion économique ou le développement d'infrastructures, peut favoriser la diversification économique sans pour autant correspondre à une branche d'activité précise. Par ailleurs, les dépenses de formation ou de RDI présentées *supra* ne sont pas reprises ci-dessous.

Le tableau se réfère notamment aux 5 secteurs prioritaires de la stratégie nationale de diversification que sont les technologies de l'information et des communications, la logistique, l'industrie spatiale, les technologies de la santé et les écotechnologies.

**Tableau 19 : Evolution des dépenses en lien avec les axes de diversification dans le PLPFP 2021-2025**

Quelques axes de diversification	Millions d'euros					Croissance 2021 à 2025
	2021	2022	2023	2024	2025	
<b>Dépenses générales ciblant explicitement la diversification</b>	<b>66,2</b>	<b>88,7</b>	<b>70,7</b>	<b>69,0</b>	<b>38,0</b>	-12,9%
M Eco: législation développement et diversification: terrains et infrastructures	16,2	19,9	18,7	15,0	13,4	
M Eco: participation aux frais de fonctionnement de Luxinnovation	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8	
M Eco: aides aux entreprises ayant une influence motrice sur la diversification	48,3	67,1	50,2	52,2	22,9	
<b>Logistique</b>	<b>12,8</b>	<b>13,2</b>	<b>11,3</b>	<b>12,3</b>	<b>13,0</b>	0,4%
Dotation à l'UdL "Secteur logistique"	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0	
Promotion du transport combiné fret ferroviaire et fluvial	12,5	12,9	11,0	12,0	13,0	
<b>Société de l'information, ICT et données, digital</b>	<b>204,5</b>	<b>235,4</b>	<b>242,2</b>	<b>240,7</b>	<b>243,9</b>	4,5%
Dotation à l'UdL "ICT"	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	
M Eco: plan d'action gouvernemental "société de l'information"	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	
M Eco: participation "Security made in Luxembourg" (cybersécurité)	3,3	3,4	3,4	3,4	3,5	
M Eco: participation "InCert" ("information security domains")	2,1	2,2	2,2	2,3	2,3	
M Eco: Luxembourg Internet Exchange ("LU-CIX")	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	
M Eco: Smart ICT	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	
MEN: Centre de gestion informatique de l'éducation (dotation)	4,1	8,8	9,5	9,6	11,0	
Mobilité et travaux: experts et études en matière informatique	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	
Adm. nature et forêts: experts et études informatique	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	
Ministère de la digitalisation	188,7	212,0	214,7	216,2	218,4	
Dép. en capital: participation secteur TIC, Galileo (médias et comm.)	0,5	3,0	6,1	1,5	1,5	
Dép. en capital: "Quantum Commun. Infrastructure" (médias et comm.)	0,0	0,1	0,3	1,8	1,2	
<b>Economie circulaire</b>	<b>4,5</b>	<b>5,4</b>	<b>5,9</b>	<b>5,9</b>	<b>5,9</b>	7,0%
M Eco: participation "Product circularity data sheet"	0,0	0,8	0,8	0,8	0,8	
Agriculture: système de collecte de déchets problématiques	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	
Etudes et experts gestion des déchets et protection de la nature	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	
Projets conventionnés guidance écologique	1,5	1,3	1,7	1,7	1,7	
Centre de ressource des technol. pour l'environnement, LIST et UdL	1,3	1,5	1,5	1,5	1,5	
Politique de développement régional durable	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	
<b>Spatial</b>	<b>7,0</b>	<b>17,4</b>	<b>20,4</b>	<b>21,1</b>	<b>21,4</b>	32,2%
Défense: technologies spatiales	7,0	12,2	14,7	15,3	15,4	
Dotation à la Luxembourg Space Agency	0,0	5,2	5,7	5,8	6,0	
<b>Energie</b>	<b>29,2</b>	<b>31,8</b>	<b>31,3</b>	<b>32,5</b>	<b>32,0</b>	2,3%
M Eco: frais postaux service d'intérêt économique général	13,0	13,5	13,0	12,5	12,0	
Frais de fonctionnement "My Energy"	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	
Encouragement électricité éolienne, hydraulique, solaire et biomasse	8,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Soutien biogaz	6,8	6,8	6,8	8,5	8,5	
Dépenses en capital: aides aux bornes de recharge	0,0	10,0	10,0	10,0	10,0	
<b>Tourisme</b>	<b>13,4</b>	<b>14,8</b>	<b>14,8</b>	<b>14,7</b>	<b>15,3</b>	3,4%
M Eco: section "Tourisme"	13,4	14,8	14,8	14,7	15,3	
<b>Santé</b>	<b>17,0</b>	<b>18,7</b>	<b>26,7</b>	<b>25,3</b>	<b>26,2</b>	11,5%
Stratégie nationale e-Santé	3,5	5,4	6,3	7,3	7,8	
Université: contribution de l'Etat "formation santé"	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7	
Stratégie nationale de la digitalisation en santé	0,5	0,4	0,5	0,3	0,3	
Observatoire national de santé	0,0	0,3	0,3	0,2	0,3	
Santé: couverture des frais "Agence médicaments et produits de santé"	3,2	2,9	9,9	7,9	8,2	
<b>Mobilité</b>	<b>18,3</b>	<b>14,2</b>	<b>24,8</b>	<b>25,2</b>	<b>26,9</b>	10,1%
Planification de la mobilité (sauf convention et pensions CFL, Fonds du rail)	16,6	12,4	22,9	23,2	24,8	
Etudes et exploitation d'un système de contrôle sanction automatisé Lux.	1,7	1,8	1,9	2,0	2,1	
<b>Autres</b>	<b>19,5</b>	<b>18,7</b>	<b>19,4</b>	<b>19,8</b>	<b>20,2</b>	0,9%
M Eco: participation Institut de la propriété intellectuelle Luxembourg	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6	
M Eco: participation frais de fonctionnement Luxinnovation	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8	
M Eco: subsides clusters logistique et maritime	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	
M Eco: Commissariat aux affaires maritimes	2,0	1,7	1,9	1,9	2,0	
M Eco: participation "NEOBUILD" (construction durable)	0,0	0,3	0,3	0,3	0,3	
M Eco: zones d'activité économiques	2,0	0,3	0,4	0,5	0,6	
M Eco: Institut de la normalisation, l'accréditation, la sécurité et qualité	9,3	10,2	10,5	10,9	11,2	
M Eco: promotion de l'esprit d'entreprise et intérêt technol. Nouvelles	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	
M Eco: PAKT Pro Commerce, Artisanat et Creative Industries Cluster	1,2	0,9	0,9	0,9	0,9	
M Eco: Participation Luxembourg for shopping	0,7	0,6	0,5	0,4	0,3	
M Eco: Participation "Observatoire National PME"	0,0	0,3	0,3	0,3	0,3	
Grande Région	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	
Agriculture: plan de prom. de l'agriculture biologique « PAN-Bio 2025 »	0,5	0,6	0,5	0,4	0,4	
Agriculture: modernisation de la Chambre d'Agriculture	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>392,4</b>	<b>458,4</b>	<b>467,4</b>	<b>466,7</b>	<b>442,8</b>	3,1%

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

Le tableau met en exergue des crédits totaux en faveur de la diversification peu dynamiques. Leur croissance moyenne de 2021 à 2025 se limiterait en effet à 3,1% par an, avec à la clef une légère réduction de leur part par rapport au PIB – qui passerait de 0,57% en 2021 à 0,54% en 2025.

Une initiative certes prometteuse, le « Product circularity data sheet », est emblématique d'un décalage entre les discours et la pratique budgétaire. Le projet de budget revient abondamment sur ce projet, certes essentiel<sup>29</sup>. En définitive, cependant, ce projet se traduit par des dépenses assez circonscrites, de 800.000 euros par an soit à peine 0,2% de dépenses « de diversification » totales reprises au tableau.

Au vu du projet de budget et de la part réduite des technologies de la santé dans l'économie grand-ducale<sup>30</sup>, la modestie s'impose également en ce qui concerne la création d'une « Medical Valley » - qui avait été recommandée par la Chambre de Commerce dans son plan de relance présenté en juillet 2020. Il s'agit pourtant d'un axe de diversification particulièrement prometteur, non seulement d'un point de vue économique, mais également sur le plan social, dans la foulée de cette épreuve qu'a constitué la crise sanitaire. Cette thématique a été soulignée dans l'exposé introductif du projet de budget 2022, où est mise en exergue la nécessité de mettre à jour les bases légales du système de santé, d'insister davantage sur la perspective « patient », de veiller à l'attractivité des professions de santé afin de palier à la pénurie en gestation, d'améliorer la prévention, de promouvoir la digitalisation et l'innovation et d'outiller le système de santé face à d'autres risques sanitaires potentiels – des objectifs extrêmement louables, qui cependant ne répondent que très partiellement à l'impératif d'une vision transversale de la santé en tant que vecteur d'innovation et de redéploiement économique.

Le plus récent Programme national de réforme insiste sur l'importance de la santé en tant que vecteur de diversification : « *Le gouvernement continue à encourager et favoriser le développement du secteur des HealthTech, secteur en première ligne dans le contexte de la pandémie de Covid 19, par exemple avec la création d'un incubateur exclusivement dédié aux technologies de la santé dans le cadre de l'extension de la House of Biohealth à Esch-Belval* ». Le Programme revient par ailleurs sur un appel à projets lancé en avril 2021 dans le domaine des technologies de la santé.

Les propos suivants, issue du discours sur « l'état de la Nation » du 12 octobre 2021, méritent également d'être mis en exergue dans cette perspective : « *Le gouvernement prévoit également des offres très spécifiques aux entreprises de certains secteurs pour s'implanter au*

---

<sup>29</sup> « Un projet parfaitement en ligne avec la stratégie « Ons Wirtschaft vu muer » répondant à l'objectif de la circularité est l'initiative PCDS (Product Circularity Data Sheet), annoncée en 2019 par le ministère de l'Économie et menée avec une série de partenaires internationaux en vue de développer un système de gestion, d'audit et informatique ainsi qu'une norme industrielle pour fournir des données fiables sur les caractéristiques circulaires des matériaux et produits. Actuellement, les porteurs du projet sont en train de développer une norme ISO (International Organisation for Standardization) ainsi qu'un système d'audit et une solution informatique. Une approche circulaire de gestion de matériaux de haute qualité nécessite l'accès à des données fiables sur les propriétés circulaires des produits qui sont actuellement peu disponibles. L'initiative luxembourgeoise permettra aux acteurs industriels et aux consommateurs d'accéder à ce type de données sans divulguer les secrets commerciaux du producteur à travers une solution innovante dénommé PCDS. La gouvernance sera assurée par la mise en place d'une fondation »

<sup>30</sup> Selon la Commission européenne (op. cit.), « *Les entreprises des technologies de la santé ont laissé une empreinte limitée dans l'économie, en dépit de certains investissements publics et d'initiatives visant à soutenir les start-up* ».

*Luxembourg. Nous allons créer, par exemple, un campus HEAL où les entreprises du domaine des technologies de la santé pourront se développer* ». Ou encore : « *Nous travaillons également sur la mise en place d'une Agence nationale du médicament qui nous permettra de garantir la sécurité de tous les médicaments et matériaux utilisés dans le pays. Nous visons une diversification économique de notre pays en investissant dans le secteur des biotechnologies* ».

Une montée en puissance des crédits à l'Agence des médicaments et dans le cadre de la stratégie nationale e-Santé est certes constatée d'ici 2025. Le montant additionnel cumulé par rapport à 2021 n'excède cependant pas 9 millions d'euros en termes absolus, ce qui ne peut être assimilé à un effort décisif en faveur du développement d'un écosystème de la santé au Luxembourg.

En résumé, les documents budgétaires ne renferment au final que peu d'éléments concrets en ce qui concerne la « Medical Valley », du moins en termes « sonnants et trébuchants ». A titre d'exemple, la principale dotation de l'Etat à l'Université du Luxembourg<sup>31</sup> progresse de l'ordre de 2% l'an de 2021 à 2025, un taux équivalent à l'inflation prévisible, ce qui paraît déjà étié à l'aune des seules dépenses « habituelles » de l'Université. Ce qui revient à dire qu'aucune marge n'a été intégrée – bien au contraire – afin de prévoir le financement d'une éventuelle extension – au master notamment – des études de médecine au Luxembourg, gage d'un ancrage croissant au Luxembourg des futurs médecins.

Enfin, le projet de budget ne porte guère la marque d'une stratégie offensive concernant le développement de la Fintech et de la « silver economy ». Le secteur spatial est heureusement logé à une meilleure enseigne, avec une progression élevée des crédits attendus. Les documents budgétaires mettent d'ailleurs en exergue des financements plus élevés encore, « *de 312 millions d'euros sur la période 2021-2025* » (c'est-à-dire de manière cumulée sur 5 années). Ce montant, difficilement retraçable dans les documents budgétaires, semble en congruence avec un constat formulé par la Commission européenne en février 2020 : « *Le Luxembourg est l'un des Etats membres les plus actifs de l'Agence spatiale européenne, investissant dans les programmes de sciences spatiales, les communications par satellites et l'observation de la Terre* »<sup>32</sup>.

Le diagnostic général ressortant du tableau ci-dessus est cependant mitigé, ce qui rappelle d'autres constats établis plus haut en ce qui concerne – toujours d'ici 2025 – la recherche, les coûts de formation des entreprises privées ou la formation en général. De même, aucune ambition fiscale d'envergure, susceptible de favoriser un redéploiement économique du Luxembourg au cours des années à venir, n'est annoncée à ce stade.

En général, la diversification « au sens large », y compris les conditions de la diversification, tend à faire figure de « parent pauvre » dans les documents budgétaires, en particulier par rapport aux transferts sociaux ou à la rémunération des agents de l'Etat. Ces évolutions pour le moins différenciées vont à rebours de diverses déclarations officielles volontaristes en termes de diversification.

---

<sup>31</sup> A savoir la « Contribution financière de l'Etat dans l'intérêt de l'établissement public Université du Luxembourg », qui se montait à 215,6 millions d'euros en 2021 selon le projet de budget relatif à la même année.

<sup>32</sup> Commission européenne, février 2020, op. cit.

## L'attractivité et la fiscalité

A titre liminaire, la Chambre de Commerce note le contexte fiscal international et principalement l'accord politique final du 8 octobre 2021 sur la réforme du système fiscal international permettant notamment l'application d'un taux d'imposition minimum de 15% aux entreprises multinationales. L'accord, approuvé par 136 pays et juridictions représentant plus de 90% du PIB mondial, a notamment pour objectif de réattribuer, selon les estimations de l'OCDE, plus de 125 milliards de dollars de bénéfices d'environ 100 entreprises multinationales parmi les plus grandes et les plus rentables au monde, de sorte que ces entreprises acquittent leur part de l'impôt quelles que soient les juridictions où elles exercent leurs activités et réalisent des bénéfices. 136 juridictions (sur les 140 membres que compte le Cadre inclusif OCDE/G20 sur le projet Base Erosion and Profit Shifting / BEPS) ont adhéré à la « Déclaration sur la solution reposant sur deux piliers pour résoudre les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie »<sup>33</sup>. L'accord est désormais soutenu par tous les pays de l'OCDE et les pays membres du G20. La solution reposant sur les deux piliers a été présentée et validée au sommet des dirigeants du G20 qui s'est tenu à Rome les 30 et 31 octobre 2021.

Le premier pilier a pour but de permettre une répartition plus équitable entre les pays des bénéfices et des droits d'imposition concernant les entreprises multinationales. Il vise notamment la réattribution d'une partie des droits d'imposition sur les entreprises multinationales de leurs pays d'origine aux marchés dans lesquels elles exercent des activités commerciales et réalisent des bénéfices, qu'elles y aient ou non une présence physique. Plus précisément, les entreprises multinationales dont le chiffre d'affaires mondial dépasse 20 milliards d'euros et dont la rentabilité est supérieure à 10% devraient être couvertes par les nouvelles règles, et 25% des bénéfices au-delà d'un seuil de 10% devraient être réattribués aux juridictions des marchés. Selon les chiffres préliminaires de l'OCDE, les droits d'imposition sur plus de 125 milliards de dollars de bénéfices devraient ainsi, au titre du premier pilier, être réattribués chaque année aux juridictions des marchés.

Le deuxième pilier a pour but d'introduire un impôt mondial minimum sur les sociétés, dont le taux a été fixé à 15%. Ce nouveau taux d'imposition minimum devrait s'appliquer aux entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires d'au moins 750 millions d'euros et devrait générer chaque année, selon les chiffres préliminaires de l'OCDE, environ 150 milliards de dollars de recettes fiscales supplémentaires à l'échelle mondiale.

Même si la faisabilité finale de ce projet, son champ d'application exact (avec notamment l'étendue des domaines exclus (y-compris, en principe, les services financiers réglementés pour le premier pilier et les fonds d'investissement pour le deuxième pilier)) et ses impacts concrets potentiels sont encore très difficiles à évaluer et à estimer à ce stade, la Chambre de Commerce souhaite souligner qu'il mérite des efforts supplémentaires pour améliorer l'attractivité du cadre fiscal luxembourgeois de façon globale, en plus des nombreuses autres mesures non fiscales développées ci-après en lien avec les autres transitions en cours.

Or, dans ce contexte, si la Chambre de Commerce note des mesures positives en lien avec la fiscalité des personnes physiques (notamment en ce qui concerne les sous-comptes

---

<sup>33</sup> <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/declaration-sur-une-solution-reposant-sur-deux-piliers-pour-resoudre-les-defis-fiscaux-soulevés-par-la-numerisation-de-l-economie-octobre-2021.pdf>

luxembourgeois de comptes de « produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle » ou « PEPP » ou les plans d'épargne-logement (voir ci-dessous la section « Dispositions spécifiques », sous réserve des commentaires y formulés) sont de nature à contribuer à l'attractivité du Luxembourg notamment auprès de la main-d'œuvre qualifiée étrangère, elle note qu'aucune disposition fiscale substantielle directe de soutien aux entreprises n'a été incluse dans le projet de budget. Notamment, aucune des dernières propositions de la Chambre de Commerce n'a été relayée<sup>34</sup>.

Dans ce cadre, la Chambre de Commerce souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur<sup>35</sup>:

- ses dix propositions législatives de mesures ponctuelles visant à moderniser le système fiscal, sans impact budgétaire ou avec un impact budgétaire très limité, décrites par la Chambre de Commerce dans l'une de ses dernières communications<sup>36</sup> ; et
- la nécessité d'établir un plan de mise en place de 2 mesures transversales d'envergure avec impacts budgétaires potentiels, mais avec également un très probable effet d'entraînement et de volume très favorable de nature à compenser ou même dépasser l'effet budgétaire potentiel à court terme, qu'elle a déjà mises en avant et proposées dans le passé, et qui seraient de nature à renforcer la compétitivité fiscale du Luxembourg tout en restant dans les limites des discussions internationales actuelles et anticipées.

### **Mesures sans impact budgétaire ou avec un impact budgétaire très limité**

Ces mesures ponctuelles visant à moderniser le système fiscal luxembourgeois ont été choisies en raison des critères communs suivants. D'une part, elles ne devraient pas générer d'impact budgétaire ou générer un impact budgétaire très limité, ce qui est particulièrement pertinent dans la période actuelle où les finances publiques ont été fortement sollicitées. D'autre part, elles sont susceptibles de bénéficier à l'ensemble des entreprises et contribuent ainsi à promouvoir l'intérêt économique général. Par ailleurs et à titre accessoire, certaines d'entre elles visent à renforcer tantôt la sécurité juridique, tantôt la simplification administrative.

Sur base du retour d'expériences de la House of Entrepreneurship, de la House of Start-ups et de plusieurs ressortissants de la Chambre de Commerce, ces mesures ont été

---

<sup>34</sup> Notamment les propositions de la Chambre de Commerce en vue de la relance (<https://www.cc.lu/toute-linformation/actualites/detail/bulletin-economique-de-la-chambre-de-commerce-actualite-and-tendances-n-25-des-idees-pour-la-relance-un-cadre-propice-pour-les-entreprises>) ou ses dix propositions législatives de mesures ponctuelles visant à moderniser le système fiscal (<https://www.cc.lu/toute-linformation/actualites/detail/propositions-legislatives-de-mesures-ponctuelles-visant-a-moderniser-le-systeme-fiscal>).

<sup>35</sup> Ces mesures ne doivent pas occulter d'autres propositions que la Chambre de Commerce a pu émettre précédemment et qui gardent toute leur pertinence pour maintenir l'attractivité et la compétitivité internationale du Luxembourg ainsi que pour y assurer une meilleure sécurité juridique, et ce, d'autant que certaines d'entre elles pourraient être réalisées en quasi-neutralité budgétaire : abolition de l'impôt sur la fortune, abolition de la taxe d'abonnement, accès des fonds aux traités, modification du traitement fiscal des tantièmes et réforme de la responsabilité des administrateurs, introduction d'un régime d'intérêts notionnels, transmission et cession d'entreprises familiales, élargissement de l'exonération de retenue à la source, carried interest, impatriés, clarification de l'impact des normes IFRS, etc.

<sup>36</sup> <https://www.cc.lu/toute-linformation/actualites/detail/propositions-legislatives-de-mesures-ponctuelles-visant-a-moderniser-le-systeme-fiscal>

sélectionnées en collaboration avec l'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL), afin d'aboutir à des propositions de loi concrètes.

En effet, des mesures de fond doivent être prises, alors que certaines mesures post-Brexit/Covid ont été adoptées par des Etats concurrents et visent à alléger sélectivement et stratégiquement la fiscalité des entreprises. Par ailleurs, comme mentionné ci-dessus, les effets des décisions récentes en matière de taxation numérique et/ou minimale, bien que difficilement chiffrables à ce stade, méritent une attention particulière pour augmenter l'attractivité du cadre fiscal luxembourgeois de façon globale. Ces mesures s'articulent autour de trois axes stratégiques que sont (i) la temporalité de la charge fiscale, (ii) le renforcement des droits du contribuable et (iii) la cohérence des textes :

#### **Axe 1 : Temporalité de la charge fiscale**

- Mesure 1 : report en arrière de pertes
- Mesure 2 : report de l'IF sur l'IRC en cas de pertes sans réserve antérieure
- Mesure 3 : compensation automatique tout impôt confondu au sein d'un dossier fiscal digital unique

#### **Axe 2 : Renforcement des droits du contribuable**

- Mesure 4 : indication des pertes dans le bulletin d'imposition et droit de recours
- Mesure 5 : suspensivité – éventuellement partielle – du paiement de la dette d'impôt en cas de contestation (i) du montant réclamé et (ii) de l'appel en garantie
- Mesure 6 : raccourcissement des délais de prescription
- Mesure 7 : réciprocité des procédures entre l'Administration et les contribuables

#### **Axe 3 : Cohérence juridique**

- Mesure 8 : application uniforme des circulaires administratives
- Mesure 9 : recul du délai de dépôt des déclarations fiscales de l'impôt sur le revenu (IRC) par rapport au délai d'approbation des comptes
- Mesure 10 : alignement de la durée de « recapture » sur la durée de la disponibilité des pertes reportées

Dans les lignes qui suivent, la Chambre de Commerce détaille les différentes mesures.

### **Axe 1 : Temporalité de la charge fiscale**

#### **Mesure 1 : report en arrière de pertes**

Dès 1955 dans le cadre des discussions qui ont précédé l'élaboration de la loi concernant l'impôt sur le revenu (« LIR »), dans son avis sur le projet de loi n°571 portant réforme de l'impôt sur le revenu, notamment au sujet des pertes, la Chambre de Commerce écrivait qu'« une stricte application de la règle de l'annualité de l'impôt (à bien comprendre : non pas l'annualité au sens juridique selon lequel il faut une loi annuelle pour prélever l'impôt mais au sens de la perception de l'impôt sur base annuelle) est contraire à la justice fiscale ; il y a donc lieu d'en tempérer les rigueurs dans la mesure du possible, et ce notamment dans l'intérêt des entreprises petites et moyennes ».

Dans ce cadre, la Chambre de Commerce demande<sup>37</sup> le report encadré des pertes pour le passé, alors qu'il est jusqu'à présent admis uniquement pour le futur. L'analyse des systèmes fiscaux étrangers<sup>38</sup> relève que nombre de pays appliquent un report des pertes pour le passé, si bien que se priver d'un tel système nuit certainement à la compétitivité fiscale du Luxembourg. Il est intéressant de noter que l'Allemagne et le Royaume-Uni, loin de supprimer ce système en période Covid, qui met pourtant à mal leurs finances publiques, l'ont, au contraire, assoupli pour permettre de lisser la perte de revenu sur une période plus longue<sup>39</sup> ou pour un montant plus important<sup>40</sup>. Par ailleurs, la Commission européenne a publié une communication sur la fiscalité des sociétés pour le 21<sup>ème</sup> siècle qui contient un certain nombre de propositions en matière fiscale parmi lesquelles figure précisément la possibilité d'utiliser les pertes fiscales pour le passé.

### **Mesure 2 : report de l'IF sur l'IRC en cas de pertes sans réserve antérieure**

En vertu du para. 8 VStG, une demande de réduction de l'impôt sur la fortune (IF) par constitution d'une réserve quinquennale spéciale peut être introduite. Actuellement, la réduction est donc limitée au montant de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC), y compris la contribution au fonds pour l'emploi, dû au titre de la même année d'imposition avant imputations. A défaut de bénéfice suffisant, l'alinéa 2 de la même disposition précise que le contribuable peut utiliser des réserves libres antérieurement constituées. Or, il reste des situations dans lesquelles les contribuables en situation de pertes ne disposent pas de réserve antérieure. Afin de ne pas les pénaliser, la Chambre de Commerce souhaite que la possibilité de report de l'IF sur l'IRC soit ouverte à ces contribuables. Pour les contribuables disposant de pertes fiscales reportées, il faudrait envisager, par exemple, de limiter l'utilisation de ces dernières au cours d'un exercice donné de sorte qu'une base IRC suffisante soit créée pour constituer des réserves pour l'IF. Un tel dispositif pourrait être introduit par une modification supplémentaire à l'article 114 LIR.

### **Mesure 3 : compensation automatique tout impôt confondu au sein d'un dossier fiscal digital unique**

La Chambre de Commerce plaide pour l'instauration d'un dossier fiscal virtuel unique et commun aux différents impôts dus (tant directs qu'indirects), avec une ventilation entre la dette fiscale déjà payée et celle encore due, tout en introduisant une faculté de *netting* fiscal tout impôt confondu, permettant au contribuable de consulter sa situation fiscale globale et consolidée à tout moment par le biais d'un dispositif Luxtrust ou tout autre moyen sécurisé.

Cette mesure permettrait notamment d'optimiser la trésorerie des entreprises, particulièrement à l'heure où certaines d'entre elles subissent encore de plein fouet les effets de la crise Covid-19. Des mesures très appréciées ont certes été prises par le gouvernement pour y pallier, notamment avec les remboursements de TVA anticipés et l'extension de délai pour la remise

---

<sup>37</sup> Voir notamment avis n°5478 de la Chambre de Commerce du 6 mai 2020 relatif au projet de loi n°7554 portant sur des aides en faveur de l'artisanat.

<sup>38</sup> Allemagne, Belgique, France et Royaume-Uni notamment.

<sup>39</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/extended-loss-carry-back-for-businesses>

<sup>40</sup> <https://www.deutschland.de/en/news/german-federal-government-informs-about-the-corona-crisis>

de diverses déclarations<sup>41</sup>. Cependant, un système de compensation permanent permettrait de venir asseoir ces mesures dans le temps.

La compensation correspond, en droit civil<sup>42</sup>, à l'extinction totale ou partielle de deux obligations réciproques entre les mêmes personnes, ayant pour objet une somme d'argent, dans le cas présent, un montant d'impôt. Le droit fiscal luxembourgeois consacre déjà cette faculté dans diverses hypothèses. Tout d'abord, le para. 124 AO précise que « *[[]es contribuables sont autorisés à compenser les créances fiscales par des contre-créances incontestées ou constatées par un jugement définitif* ». De même, le para. 15 AO permet de recourir à la compensation, mais de façon très limitée, non automatique et uniquement dans le cadre de l'entraide judiciaire internationale selon des instructions à établir par le Ministre des Finances. Il conviendrait donc d'étendre cette faculté à tous les impôts confondus (fiscalité directe et indirecte) par une loi distincte et sans devoir attendre que la créance devienne incontestée. Seul le caractère de l'exigibilité devrait être retenu pour procéder à cette compensation, qui, par définition, ne pourrait alors être que provisoire pendant un certain temps. La Chambre de Commerce se permet de suggérer, même si la matière déborde du strict cadre de la fiscalité, qu'un tel compte unique permette également d'obtenir instantanément différents certificats<sup>43</sup>, à défaut, la justification quasi-immédiate du refus de délivrance d'un tel certificat.

## **Axe 2 : Renforcement des droits du contribuable**

### **Mesure 4 : indication des pertes dans le bulletin d'imposition et droit de recours**

La Chambre de Commerce propose que le bulletin d'imposition indique à l'avenir, comme faisant partie des mentions obligatoires prévues au titre du para. 211 AO<sup>44</sup>, le montant des pertes reportées disponibles. La confirmation du montant négatif est essentielle, au même titre que les montants des bases d'imposition et des impôts dus.

Il existe, en effet, nombre de situations dans lesquelles le contribuable doit pouvoir connaître le montant de pertes reportées disponibles, à commencer par la détermination exacte du moment à partir duquel sa société retourne en situation de bénéfice fiscal. Une telle information est également nécessaire en cas de vente de sa société, de fusion, mais aussi en vue d'établir le montant des « deferred tax assets » selon les normes comptables IFRS.

---

<sup>41</sup> Loi modifiée du 12 mai 2020 portant adaptation de certains délais en matière fiscale, financière et budgétaire dans le contexte de l'état de crise et loi du 24 juillet 2020 portant modification de 1° la loi modifiée du 24 juillet 2015 relative à FATCA ; 2° la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD) ; 3° la loi du 25 mars 2020 relative aux dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration ; 4° la loi du 12 mai 2020 portant adaptation de certains délais en matière fiscale, financière et budgétaire dans le contexte de l'état de crise ; en vue de transposer la directive (UE) 2020/876 du Conseil du 24 juin 2020 modifiant la directive 2011/16/UE afin de répondre au besoin urgent de reporter certains délais pour la déclaration et l'échange d'informations dans le domaine de la fiscalité en raison de la pandémie de Covid-19.

<sup>42</sup> Art. 1290. C.civ. : « La compensation s'opère de plein droit par la seule force de la loi, même à l'insu des débiteurs ; les deux dettes s'éteignent réciproquement, à l'instant où elles se trouvent exister à la fois, jusqu'à concurrence de leurs quotités respectives ».

<sup>43</sup> Dans le cas des procédures de liquidations simplifiées par exemple, trois certificats sont requis de la part (i) du Centre commun de la sécurité sociale, (ii) de l'Administration des contributions directes et (iii) de l'Administration de l'enregistrement et des domaines, ce qui génère une perte de temps considérable.

<sup>44</sup> Abréviation pour « Abgabenordnung ».

A cette problématique vient se greffer une seconde difficulté, à savoir qu'en vertu du para. 232AO, un contribuable ne peut réclamer que contre une imposition positive. La jurisprudence a encore récemment confirmé cette interprétation<sup>45</sup>. Ainsi, la perte contenue dans un bulletin fixant une cote d'impôt égale à zéro, ne deviendra définitive que pour les années ultérieures au cours desquelles les reports de pertes se répercuteront au fur et à mesure que la cote d'impôt deviendra positive. Pour ces raisons, la Chambre de Commerce recommande de modifier conjointement les para. 211 et 232 AO., éventuellement en s'inspirant du modèle allemand du para. 10d EstG<sup>46</sup> afin, d'une part, que le bulletin d'impôt mentionne expressément le montant de pertes disponibles<sup>47</sup>, et, d'autre part, qu'il soit possible de contester ce montant même en cas de bulletin à valeur zéro.

### **Mesure 5 : suspensivité – éventuellement partielle – du paiement de la dette d'impôt en cas de contestation (i) du montant réclamé et/ou (ii) de l'appel en garantie**

#### **A. Suspensivité du paiement de la dette d'impôt en cas de contestation de celle-ci**

La Chambre de Commerce reçoit nombre de plaintes de ressortissants qui se trouvent obligés de payer leur cote d'impôt alors même qu'ils estiment, arguments solides à l'appui, que le montant réclamé est erroné. Le paiement obligatoire de la dette nonobstant l'exercice d'une voie de recours<sup>48</sup> génère, dans certains cas, de lourds problèmes de trésorerie, qui peuvent, dans les cas les plus graves, mener à la faillite de l'entreprise.

Aussi, la Chambre de Commerce souhaite trouver des aménagements à la rigidité de cette règle, notamment par l'analyse du droit comparé. La France<sup>49</sup>, par exemple, autorise un fractionnement du paiement entre le montant non contesté - qui est exigible immédiatement - et le montant contesté - qui, dans la mesure où il ne dépasse pas 4.500 euros, peut bénéficier d'un report de paiement. Des allègements existent pour les sommes supérieures à ce montant, moyennant garantie, peu importe la circonstance que les difficultés financières soient ou non considérables (cf. condition requise en droit luxembourgeois sous le para. 127 AO).

#### **B. Suspensivité du paiement de la dette d'impôt en cas d'appel en garantie**

Suite aux préconisations de la Chambre de Commerce et du Conseil d'Etat dans le cadre du commentaire du projet de réforme fiscale 2017<sup>50</sup>, des amendements ont été pris, en fiscalité indirecte, pour consacrer la nécessité de l'existence d'une inexécution fautive<sup>51</sup> pour appeler en garantie les administrateurs-délégués, gérants ainsi que tout dirigeant de droit ou de fait qui s'occupe de la gestion journalière, à l'instar de ce qui existe pour la fiscalité directe. En effet, la version actuelle du para. 109 AO contient cette exigence d'inexécution fautive, principe auquel la Chambre de Commerce reste fermement attachée<sup>52</sup>.

<sup>45</sup> TA Luxembourg, 7 janvier 2019.

<sup>46</sup> Abréviation pour « Einkommenssteuergesetz ».

<sup>47</sup> Un problème similaire se pose quant à la confirmation du montant de charges non-déductibles en relation avec une participation importante exonérée en vertu de l'article 166 LIR qui devrait également figurer dans le bulletin.

<sup>48</sup> Cf. art. 76 LTVA et art. 251 AO.

<sup>49</sup> Cf. art. L. 277 Livre des procédures fiscales (ci-après, « LPF »).

<sup>50</sup> Cf. loi du 23 décembre 2016 portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017.

<sup>51</sup> La notion de « schuldhafte Verletzung » prévue au para. 109AO.

<sup>52</sup> Le projet de loi n°6539 en matière de faillite voudrait supprimer la « schuldhafte Verletzung » du paragraphe 109 AO.

Cependant, l'appréciation du caractère fautif appartient dans une première phase à l'Administration qui appréciera de manière discrétionnaire le degré fautif du comportement « selon des considérations d'équité et d'opportunité » en se « livrant à une appréciation effective et explicite des circonstances particulières »<sup>53</sup>. En pratique, les bulletins d'appel en garantie émis par l'Administration utilisent la même argumentation non circonstanciée, se cantonnant souvent à décider que le non-paiement des impôts constitue en soi une faute grave de nature à justifier l'appel en garantie. Les sommes réclamées au titre d'une décision d'appel en garantie sont payables dans le mois de la notification de cette décision, nonobstant l'exercice d'une voie de recours.

La Chambre de Commerce demande, que ce soit en fiscalité directe<sup>54</sup> ou indirecte<sup>55</sup>, de suspendre l'obligation au paiement en qualité de garant aussi longtemps que la responsabilité fautive ne sera pas établie par les Cours et Tribunaux administratifs.

### **Mesure 6 : raccourcissement des délais de prescription**

L'Administration n'est soumise à aucun délai pour procéder à la vérification des déclarations fiscales et à l'émission des bulletins d'imposition, si ce n'est l'expiration des délais de prescription.

Le délai de prescription est en principe de 5 ans, aussi bien pour les impôts directs (para. 144 AO) que pour la taxe sur la valeur ajoutée (art. 81 LTVA<sup>56</sup>) mais, en ce qui concerne les impôts directs, en cas de non-déclaration ou en cas d'imposition supplémentaire pour déclaration incomplète ou inexacte, avec ou sans intention frauduleuse, la prescription est de 10 ans<sup>57</sup>.

Cette durée paraît trop importante et constitue un désavantage pour le contribuable. Ceci d'autant plus que ce délai vaut également pour asseoir le caractère définitif de la taxation en vertu du para. 100a AO, à défaut de contrôle ultérieur. Dès l'introduction de cette disposition par la loi du 18 décembre 2008, la Chambre de Commerce avait demandé que « *l'Administration des contributions directes soit tenue d'émettre sur demande du contribuable un bulletin d'imposition dans un délai de deux mois après remise des déclarations dans des cas de réalisation ou projets de réalisation confirmés (p.ex due diligence à effectuer avant transaction) de fusion, de scission, d'absorption, de succession, de liquidation, d'achat de société ou d'entreprise*<sup>58</sup> ».

La Chambre de Commerce souhaite voir raccourcir ces délais de prescription qui nuisent à la sécurité juridique et à la bonne marche des affaires. Pour ce faire, le cas de l'Allemagne pourrait constituer une première base d'inspiration. En effet, la prescription est de 4 ans (et

<sup>53</sup> Cour Administrative, 3 mai 2016, 37282C à 37284C.

<sup>54</sup> Cf. art. 251 AO.

<sup>55</sup> Cf. art.67-3 LTVA.

<sup>56</sup> Abréviation pour « Loi concernant la taxe sur la valeur ajoutée du 12 février 1979 » telle que modifiée.

<sup>57</sup> Cf. art. 10 loi modifiée du 27 novembre 1933.

<sup>58</sup> Voir avis de la Chambre de Commerce du 15 avril 2008 sur le projet de loi n°5757 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des Contributions Directes, de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines et de l'Administration des Douanes et es Accises et portant modification de - la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ; - la loi générale des impôts (« Abgabenordnung ») ; - la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des Contributions Directes ; - la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines ; - la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes et des cotisations d'assurance sociale.

d'un an pour les taxes sur la consommation), 5 ans en cas de négligence grave (en ce compris l'absence de déclaration ou déclaration incomplète) et 10 ans en cas d'évasion fiscale avec intention frauduleuse<sup>59</sup>. En France, le délai de prescription est même réduit à 3 ans, tant pour la fiscalité directe<sup>60</sup> - 10 ans dans certaines circonstances - que pour la fiscalité indirecte<sup>61</sup>. Le délai standard est également de 3 ans en Belgique. En cas d'infraction commise dans une intention frauduleuse ou à dessein de nuire, le délai peut être prolongé à 7 ans, et même 10 ans depuis peu.

### **Mesure 7 : réciprocité des procédures entre l'Administration et les contribuables**

La Chambre de Commerce observe une asymétrie des droits et devoirs du contribuable par rapport à ceux de l'Administration, notamment à l'endroit des délais et des conséquences attachées à leur non-respect.

Si le contribuable a l'obligation de formuler une réclamation dans les 3 mois à compter de la notification du bulletin d'impôt<sup>62</sup>, aucun délai ne s'impose à l'Administration pour rendre sa décision en matière contentieuse<sup>63</sup>. Pour l'examen d'une réclamation en matière de TVA, l'Administration n'est également tenue à aucun délai<sup>64</sup>, si ce n'est le délai de prescription (voir mesure 5 supra). La Chambre de Commerce demande dès lors de prévoir l'obligation de répondre dans les 3 mois à compter de l'introduction de la réclamation. Cette absence de délai contraignant envers l'Administration n'est pas l'apanage des procédures (pré-)contentieuses, mais est également observable, tel que l'a relevé la Chambre de Commerce à l'époque de leur introduction, dans les lois ayant introduit les procédures de décisions anticipées prévus sous le para. 29a AO<sup>65</sup> et de règlement des différends fiscaux internationaux<sup>66</sup>.

Par ailleurs, des suppléments, astreintes et intérêts moratoires sont prévus à charge du contribuable en cas de non-respect des délais de déclaration, de versement de retenues ou de paiement de la dette d'impôt. Or, à nouveau, l'action de l'Administration n'est enfermée dans aucun délai lorsqu'il s'agit d'émettre un bulletin ou de rembourser un solde ou crédit d'impôt, et elle n'est donc par conséquent pas redevable d'intérêts de retard.

### **Axe 3 : Cohérence juridique**

#### **Mesure 8 : application uniforme des circulaires administratives**

Que ce soit en matière de fiscalité directe ou indirecte, la Chambre de Commerce est régulièrement confrontée à des plaintes de ses ressortissants qui reçoivent des interprétations différentes d'une même circulaire, quelque fois même des positions différentes sur

<sup>59</sup> Cf. para. 169 AO.

<sup>60</sup> Cf. art. 169 LPF : lorsque le contribuable exerce une activité occulte, en cas de flagrante fiscale ou en cas de manquement aux obligations déclaratives du contribuable.

<sup>61</sup> Cf. art. 176 LPF.

<sup>62</sup> Cf. para. 228 AO.

<sup>63</sup> Toutefois, afin de ne pas paralyser le contribuable, il dispose de la faculté de saisir valablement le Tribunal administratif dès lors qu'aucune décision du Directeur des Contributions n'est intervenue dans un délai de 6 mois à compter de sa demande. Cf. loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif. La même problématique se pose également pour les contestations d'ordonnances sous le para. 94 AO.

<sup>64</sup> Cf. art. 76 LTVA.

<sup>65</sup> Cf. avis n°4322 de la Chambre de Commerce du 17 novembre 2014 relatif au projet de loi n°6722.

<sup>66</sup> Cf. avis n°5276 de la Chambre de Commerce du 4 juin 2019 relatif au projet de loi n°7431.

l'applicabilité-même d'une circulaire, par des bureaux d'imposition différents ou même au sein d'un seul bureau.

Bien que les circulaires ne soient adressées qu'aux fonctionnaires qu'elles lient, elles peuvent néanmoins faire naître des droits en faveur du contribuable qui en aurait connaissance et se baserait sur elles pour en déduire un comportement.

Aussi, des travaux de recherche doctorale ont été menés à l'Université du Luxembourg par F. Chaouche sous la supervision du Prof. W. Haslehner<sup>67</sup>. Ces travaux confirment l'asymétrie de la protection juridictionnelle à l'endroit des contribuables qui se prévalent de la doctrine des services fiscaux selon qu'elle recouvre la nature de circulaire ou de décision anticipée et contiennent également une proposition normative pour renforcer l'invocabilité des circulaires fiscales, y compris lorsque ces dernières s'avèrent illégales.

En vue de mettre fin à ces pratiques administratives dommageables pour la sécurité juridique et l'image de la Place, la Chambre de Commerce recommande l'introduction, sous le para. 205 AO d'un paragraphe supplémentaire<sup>68</sup>, sur base du modèle français. Il pourrait ainsi être formulé conformément à la suggestion émise dans la thèse supra : « *En application des dispositions du §46 AO, le bureau d'imposition est tenu d'appliquer l'interprétation invoquée par le contribuable lorsque cette dernière a été reprise dans une circulaire du directeur des contributions, en vigueur, et dont il a pu avoir connaissance à travers une certaine publicité lui conférée* ».

### **Mesure 9 : recul du délai de dépôt des déclarations fiscales de l'impôt sur le revenu par rapport au délai d'approbation des comptes**

La Chambre de Commerce entend attirer l'attention sur une problématique récurrente touchant ses ressortissants, à savoir, la différence de délai de dépôt des déclarations fiscales et le dépôt des comptes.

Alors que, selon le paragraphe 167, alinéa 3 AO, la déclaration fiscale est à déposer pour le 31 mai de l'année qui suit la clôture des comptes, l'article 70 de la loi modifiée du 10 août 1915 sur les sociétés commerciales prévoit que les organes de gestion des sociétés ont l'obligation de convoquer une assemblée générale chaque année, et ce, dans les six mois suivant la clôture de l'exercice afin, notamment, d'approuver les comptes. Il est donc aisé de constater que les sociétés qui souhaitent se conformer à l'obligation légale de soumettre la déclaration fiscale à temps risquent de le faire sur base de comptes non encore approuvés par l'assemblée générale. Ce faisant, des déclarations rectificatives peuvent potentiellement être nécessaires, ce qui augmente la charge de travail, tant pour les contribuables que pour l'Administration. Cela éviterait de surcroît des demandes systématiques d'extension de délais sur base du para. 83 AO dont l'issue est très souvent incertaine.

---

<sup>67</sup> « Confiance légitime en droit fiscal luxembourgeois : étude des circulaires administratives et des décisions anticipées émises par l'Administration des contributions directes », thèse soutenue le 12 octobre 2018.

<sup>68</sup> Il pourrait être formulé conformément à la suggestion formulée dans la thèse supra : « *En application des dispositions du §46 AO, le bureau d'imposition est tenu d'appliquer l'interprétation invoquée par le contribuable lorsque cette dernière a été reprise dans une circulaire du directeur des contributions, en vigueur, et dont il a pu avoir connaissance à travers une certaine publicité lui conférée* ».

La Chambre de Commerce est d'avis qu'il faudrait aligner ces deux obligations dans le temps, en fixant la date légale du dépôt des déclarations fiscales après les six mois suivant la clôture de l'exercice, avec un ou deux mois complémentaires pour la préparation et le dépôt de la déclaration. Aussi longtemps que l'impôt sur la fortune (IF) sera en vigueur, il faudra veiller à aligner le délai pour le dépôt de la déclaration concernant cet impôt également.

### **Mesure 10 : alignement de la durée de « recapture » sur la durée de la disponibilité des pertes reportées**

Malgré l'opposition de la Chambre de Commerce à l'instauration d'une limite temporelle à l'utilisation des pertes reportées d'une entreprise, la réforme fiscale de 2017 est venue mettre un terme à cette disponibilité au terme d'une période de 17 ans<sup>69</sup>.

Ce faisant, aucune mesure n'a accompagné la modification de l'article 114, paragraphe 2 LIR pour aligner la durée de validité d'éventuels autres reports sur cette nouvelle période de 17 ans. C'est le cas manifestement pour les dépenses et dépréciations en relation avec l'acquisition ou le maintien d'un revenu exonéré provenant d'une participation importante sous l'article 166 LIR. Cette règle dite de « recapture » permet de taxer la plus-value à concurrence du montant cumulé de ces dépenses et dépréciations lors de la réalisation de la plus-value exonérée pour le surplus.

Par souci de cohérence du système, dès lors qu'un contribuable est interdit d'utiliser des pertes de plus de 17 ans, la Chambre de Commerce demande qu'il ne puisse davantage être pénalisé en devant supporter indéfiniment le montant placé en recapture et puisse par conséquent en être libéré après 17 ans à concurrence du montant accumulé avant cette date.

### ***Mesure avec impact budgétaire potentiel mais effet d'entraînement et de volume***

La Chambre de Commerce recommande l'élaboration d'une feuille de route pour la mise en place des deux mesures transversales ci-dessous dès que la situation budgétaire le permet.

#### **1. Diminution du taux d'impôt sur le revenu des collectivités (IRC)**

La Chambre de Commerce recommande la mise en place d'une feuille de route pour l'élimination graduelle et prévisible, sur une période prédéterminée, de son handicap en termes de taux nominal global standard d'imposition des sociétés par rapport aux autres pays de l'Union européenne. Ce handicap est actuellement de l'ordre de 4 points.

En 2020, son taux global standard d'imposition des sociétés est de 24,94%, en considérant l'IRC standard de 17%, le prélèvement Fonds pour l'emploi de 7% de l'IRC et enfin l'impôt commercial communal de 6,75% applicable sur le territoire de la ville de Luxembourg.

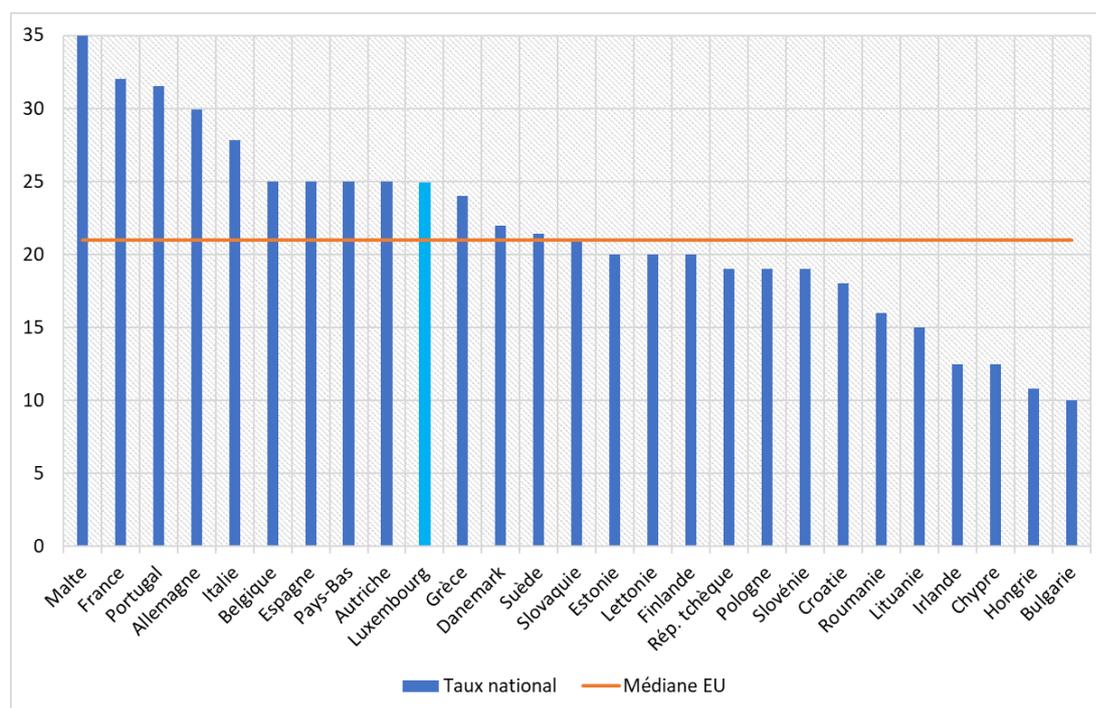
---

<sup>69</sup> Avec du recul de quelques années, la Chambre de Commerce ne peut s'empêcher de noter que les Etats concurrents du Luxembourg n'ont pas pris de mesure similaire car, comme elle l'avait relevé à l'époque dans son avis n° 4671 du 11 octobre 2016 relatif à la réforme fiscale 2017, aucun standard international ne le recommandait, ce qui affaiblit la compétitivité de la Place. Certes, dans certains pays, les pertes ne sont pas reportables indéfiniment dans le temps ou sont reportables sans limite de temps mais avec des plafonds, mais il reste de nombreux cas où le régime des pertes reportées est plus souple.

Le taux médian de l'Union européenne de 21% constituerait pour le Luxembourg un objectif approprié, car il vise simplement, par définition, à figurer au milieu du peloton européen. En affichant un tel objectif, le Luxembourg pourrait à la fois renforcer significativement sa compétitivité et afficher une position conciliante, « médiane », sur le plan fiscal européen, à rebours de toute idée de concurrence fiscale exacerbée. Il importe par ailleurs d'attirer l'attention sur l'intérêt, en termes de prévisibilité fiscale, d'annoncer d'emblée un calendrier clair et transparent de convergence vers cet objectif fiscal.

### Graphique 14 : Taux nominaux globaux et standards d'imposition des sociétés dans l'UE en 2020

En pourcentage



Source : Eurostat, Taxation trends in the European Union 2020,

[https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/taxation\\_trends\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/taxation_trends_report_2020.pdf) ; Calcul de la médiane par la Chambre de Commerce.

## 2. Introduction d'une super-déduction

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

Bien sûr, ces 2 mesures devront, si nécessaire le moment venu, être adaptées aux éventuelles mesures de mise en place des piliers 1 et 2 décrits ci-dessus et à toutes autres nouvelles règles fiscales issues des discussions internationales ou nationales.

Même si la Chambre de Commerce note le caractère positif en terme d'attractivité des talents notamment des développements du projet de loi sous avis en matière de produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle (PEPP), elle relève également que les mesures fiscales

introduites dans le budget 2021 et destinées notamment à contribuer à la préservation de l'attractivité fiscale du Luxembourg auprès de la main-d'œuvre étrangère qualifiée, après l'abrogation du régime des stock-options, et principalement la prime participative, sont en place depuis bientôt 1 an et il sera très important d'évaluer si ces mesures sont suffisantes pour que Luxembourg puisse conserver son attractivité auprès des talents étrangers.<sup>70</sup>

### **Dispositions spécifiques**

#### **Révision de l'article 111 bis LIR (article 3 alinéa 7)**

La Chambre de Commerce salue l'approche prise de supprimer les modalités et conditions minimales d'investissement à respecter au niveau de la politique d'investissement des produits admis dans le cadre de l'article 111 bis.

#### **A. Modification de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 111 bis LIR et modification de l'article 2b et 3 du règlement grand-ducal du 25 juillet 2002 portant exécution de l'article 111 bis alinéa 1<sup>er</sup> LIR**

La clarification quant à la possibilité d'offrir des produits combinant taux garanti et fonds d'investissement est positive.

Le fait qu'aucune précision ne soit donnée quant aux possibilités et aux modalités de changements entre ces 2 possibilités en cours de vie du contrat laisse supposer que cette liberté existe également pour les contrats en portefeuille. Une clarification en ce sens serait cependant la bienvenue.

L'abrogation des modalités et conditions minimales d'investissement à respecter au niveau de la politique d'investissement des produits est pertinente et positive puisqu'elle leur confère plus de souplesse et de flexibilité.

Cette nouvelle liberté et la suppression du cadre plus sécurisé qui existait jusqu'ici pose cependant la question du niveau d'information à donner au stade précontractuel.

Le commentaire des articles se réfère à ce sujet à la directive MIFID II et un ensemble complet de règles régissant les entreprises qui fournissent des services d'investissement et à l'obligation de fournir une information détaillée, supposant que : « *[I]es Particuliers sont donc informés au préalable sur les risques et les coûts des produits dans lesquels ils veulent investir* ». Cependant, les produits du type de ceux visés par l'article 111 bis LIR ne rentrent en principe pas dans le champ d'application du Règlement (UE) n°1286/2014 du Parlement européen et du Conseil du 26 novembre 2014 (« Règlement PRIIPs »), et la Lettre circulaire LC 20/2 du Commissariat aux Assurances requise en vertu de ce Règlement PRIIPs exclut un certain nombre de sous-catégories de produits d'assurance-vie. La Chambre de Commerce se demande si la suppression du cadre sécurisé prévu à l'article 3 du règlement grand-ducal du 25 juillet 2002 ne devrait pas impliquer une obligation (renforcée ?) d'information à charge des assureurs, ceci dans l'intérêt certes des preneurs, mais également des assureurs.

---

<sup>70</sup> Luxembourg est classé 8<sup>ème</sup> dans le dernier Global Talent Competitiveness Index 2021, l'index mondial sur la compétitivité et les talents.

## **B. Modification de l'alinéa 7 de l'article 111bis LIR et insertion d'un nouvel article 111ter LIR en particulier le paragraphe 7**

La clarification quant au montant annuel maximal déductible au titre d'un ou de plusieurs contrats individuels de prévoyance-vieillesse au sens de l'article 111bis ou 111ter (3.200 euros) est utile.

Avec l'introduction du PEPP (article 111ter LIR) et sans cette clarification, la question aurait effectivement pu se poser de savoir si le montant annuel maximal déductible est applicable séparément sur chaque type de contrat. Il est ici clairement exprimé que chaque contribuable dispose d'une enveloppe annuelle de 3.200 euros déductible au titre d'un contrat 111bis ou 111ter ou des 2 combinés.

S'agissant de l'appréciation du montant de ce seuil de déductibilité, nous nous référons à nos commentaires dans la section Traitement fiscal des prestations issues d'un sous-compte luxembourgeois d'un compte PEPP (article 3 alinéa 8) ci-dessous.

## **C. Suppression de la politique minimale d'investissement et précision quant à la possibilité de proposer des produits combinant taux garanti et fonds d'investissement**

La suppression de la politique minimale d'investissement et la précision quant à la possibilité de proposer des produits combinant taux garanti et fonds d'investissement sont des éléments positifs.

Il serait cependant utile et nécessaire que le texte précise que ces nouvelles souplesses sont également applicables aux contrats en portefeuille.

### **Traitement fiscal des prestations issues d'un sous-compte luxembourgeois d'un compte PEPP (article 3 alinéa 8)**

Il est proposé de calquer le traitement fiscal des prestations issues d'un sous-compte luxembourgeois d'un compte PEPP, ainsi que la déduction fiscale des paiements entrants sur un sous-compte luxembourgeois d'un compte PEPP au sens du nouvel article 111ter de la LIR, tel que proposé d'être introduit par le projet de loi sous avis, aux dispositions applicables au contrat de prévoyance-vieillesse au sens de l'article 111bis LIR.

La déductibilité fiscale totale plafonnée dans le chef des personnes physiques des contributions couvertes par les articles 111bis et/ou 111ter LIR, déjà mentionnée ci-dessus, actuellement de 3.200 euros par contribuable par année d'imposition, reste inchangée dans le projet de loi.

Le plafond annuel de 3.200 euros apparaît inadapté pour couvrir de manière adéquate les efforts de prévoyance-vieillesse des professionnels à revenus élevés, qui dans la plupart des cas, disposent d'une durée limitée de maintien dans ce type de postes. La Chambre de Commerce suggère d'aligner, sur option du contribuable, la déductibilité fiscale de telles contributions sur celle proposée aux titulaires de bénéfice entrant sous les points 1 à 3 de l'article 10 LIR qui investissent dans un régime de pension complémentaire pour indépendants.

La Chambre de Commerce attire l'attention du Gouvernement sur le fait que ces dispositions peuvent également être applicables aux contribuables non-résidents fiscaux qui demanderaient leur assimilation aux contribuables résidents fiscaux luxembourgeois sur base de l'article 157ter LIR, et/ou de la Convention entre le Luxembourg et la Belgique en vue d'éviter les doubles impositions et de régler certaines autres questions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à Luxembourg, le 17 septembre 1970, telle que modifiée, et/ou en vertu de toute autre convention fiscale. Cette option nécessite des commentaires additionnels explicites quant au traitement fiscal des contributions et des prestations émanant de tels plans dans le chef de résidents fiscaux étrangers assimilés à des résidents luxembourgeois. La remise au souscripteur par le fournisseur de PEPP d'un document attestant le respect par le plan des conditions prévues à l'article 111ter LIR, et servant de justificatif lors de la remise des déclarations d'impôt sur le revenu luxembourgeoises vis-à-vis de l'Administration des contributions directes, ainsi que pour une éventuelle prise en compte en matière de retenues sur traitements et salaires (fiche de retenue d'impôt, décompte annuel), devrait prendre en compte également les éventuelles exigences fiscales applicables dans l'Etat de résidence étranger du souscripteur, et ses démarches avec les autorités fiscales étrangères concernées.

Enfin, la Chambre de Commerce note qu'aucune précision n'a été apportée quant au traitement fiscal à appliquer à l'échéance du contrat en cas de versements autorisés au-dessus de ce montant annuel maximal déductible. Il serait opportun de préciser si le seuil de 3.200 euros reste applicable ou, dans la négative, ajouter des commentaires sur le traitement fiscal des déductions lors de l'échéance du contrat.

#### **Elargissement du champ d'application des activités couvertes dans le cadre des produits d'épargne-logement (article 3, alinéa 6, point a)**

Le projet de budget propose d'élargir l'énumération limitative prévue par la LIR pour les produits d'épargne-logement en ajoutant le financement des frais d'entretien et de réparation de l'habitation utilisée par le propriétaire pour ses besoins personnels ainsi que celui d'installations solaires photovoltaïques ou thermiques rattachées à cette habitation.

La Chambre de Commerce propose de clarifier cette mesure par une définition claire des frais d'entretien et de réparation éligibles à cet effet.

Limiter l'utilisation de l'épargne-logement du contribuable aux seules installations précitées ne semble pas prendre en compte de manière holistique les dépenses requises pour l'amélioration de la consommation énergétique d'un immeuble. La Chambre de Commerce propose d'élargir le champ d'application des dépenses visées aux dépenses ayant pour effet de réduire la consommation énergétique d'un immeuble.

#### **Exonération d'impôt pour les indemnités des experts nationaux détachés auprès des institutions européennes (article 3, alinéa (10) point a)**

Le projet de budget 2022 propose d'exempter de l'impôt sur le revenu les indemnités allouées par les institutions européennes aux experts nationaux qui y sont détachés, comme par exemple les indemnités de séjour journalières et mensuelles.

La Chambre de Commerce remarque que le montant d'exonération généré par cette proposition ne semble pas avoir été quantifié dans le cadre des documents budgétaires.

La Chambre de Commerce est d'avis qu'il conviendrait d'apporter plus de clarté sur l'étendue de l'exonération fiscale de ces indemnités à l'instar de ce qui est prévu par l'article 115 LIR numéro 2. Elle propose également d'étendre le champ d'application de cette exonération aux détachements comparables auprès des institutions supranationales qui seraient sélectionnées par le gouvernement pour leur large représentativité et influence au niveau mondial autres que les institutions européennes.

## **2 La transition digitale**

### **Les grands projets en cours et annoncés**

« *La digitalisation est en marche de manière inexorable et apporte avec elle son lot de défis et opportunités pour notre société et notre économie* ». Cette phrase introduisant le commentaire du budget des dépenses du **Ministère de la Digitalisation** énonce clairement le caractère transversal du thème. Alors que l'actuel programme gouvernemental a confirmé comme priorité majeure la digitalisation du pays, la création d'un Ministère afférent, ayant pour vocation de coordonner les différentes initiatives en la matière et d'assurer leur juste implémentation, fut une étape importante dans la mise en œuvre au Luxembourg d'une réelle stratégie commune de transformation digitale du pays.

La **stratégie « Gouvernance électronique 2021-2025 »**, élaborée avec le Centre des technologies de l'information de l'Etat (CTIE), a été adoptée en février 2021 et s'inscrit dans la volonté de l'Etat de développer le « eGovernment ». Elle s'articule autour de 2 axes majeurs. Le premier est d'accroître l'usage des services publics en ligne, qu'ils soient à destination des citoyens ou de entreprises. Pour y parvenir, la stratégie propose de décomplexifier les démarches en ligne grâce à l'implémentation de formulaires préremplis dispensant de certaines étapes intermédiaires, mais également de s'inspirer de l'offre existante dans le domaine des services en ligne privés, notamment l'identification électronique via empreinte digitale, ainsi que de personnaliser les interactions entre l'utilisateur et l'administration. La sécurité informatique étant un prérequis à l'ensemble de ces actions, elle est un élément clé de la stratégie. Second axe de cette dernière : la mise en œuvre d'une administration totalement digitalisée. Un des principaux objectifs est de créer un environnement unique à l'ensemble des Ministères et administrations concernant la gestion électronique des documents et permettre à chaque entreprise ou citoyen de pouvoir suivre en temps réel l'état d'avancement de ses démarches, notamment lorsqu'elles concernent plusieurs administrations. Ainsi, aux principes connus du « Once Only », « Digital by Default » et de la « transparence », la stratégie ajoute les 3 nouveaux principes d'« inclusion et accessibilité », de « fiabilité et sécurité » et d'« interopérabilité ».

S'agissant en particulier de l'inclusion numérique, un groupe de travail interministériel, coordonné par le Ministère de la Digitalisation et composé de représentants de 18 ministères, a été mis en place en 2019 afin de faire l'état des lieux des actions gouvernementales en cours. Début octobre fut présenté le **plan d'action national pour l'inclusion numérique**, qui s'articule autour de 3 leviers stratégiques interdépendants pour assurer l'inclusion numérique : augmenter la motivation et susciter la confiance numérique, faciliter l'accès au

numérique et développer les compétences numériques. Au total, ce plan d'action comporte 40 initiatives réparties sur les 3 leviers stratégiques identifiés. Le Ministère de la Digitalisation est chargé de la mise en œuvre de 18 de ces 40 initiatives.

A côté de ces plans et stratégies, le Ministère de la Digitalisation souhaite **encourager l'innovation**, via notamment son GovTech Lab créé en 2020, cet accélérateur d'innovation qui a recours à l'innovation ouverte pour travailler avec des acteurs internes et externes au développement de nouvelles technologies pour l'Etat.

Autre acteur majeur de la digitalisation du Luxembourg, le **Ministère d'Etat** via son **Service des médias et des communications** qui assure notamment la gestion de l'initiative **Digital Luxembourg**, lancée en 2014, et qui vise à agir, par une approche horizontale, sur cinq piliers prioritaires :

- (1) « Infrastructures » (développement d'infrastructures de communication de pointe),
- (2) « Compétences » (développement des compétences nécessaires pour un monde de plus en plus digital),
- (3) « Policy » (définition d'un cadre réglementaire propice à l'innovation et à la digitalisation),
- (4) « Écosystème » (renforcement d'un écosystème propice à l'innovation),
- (5) « Gouvernement » (transformation digitale de l'État et services publics numériques via le Centre des technologies de l'information de l'État (CTIE).

Il convient de citer également le renforcement, par ce Service des médias et des communications, de la connectivité au sein du pays, et ce dans le cadre de la **stratégie nationale pour les réseaux de communications électroniques à ultra-haut débit** ; la poursuite du déploiement de la **5G** ainsi que le renforcement de la cybersécurité en investissant dans des infrastructures de communication basées sur les technologies quantiques (**projet LuxQCI**). Ces projets doivent permettre au Luxembourg de garder des excellentes performances en ce qui concerne ses infrastructures numériques.

Le **Ministère de l'Economie** entend quant à lui favoriser la digitalisation de tous les secteurs de l'économie et de l'industrie enfin de tendre vers une « data-driven economy », et ce via notamment ses stratégies en matière d'industrie manufacturière 4.0 (Internet des Objets, big data, cloud, intelligence artificielle, robotique, et ce notamment via le Luxembourg Digital Innovation Hub). 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, de l'Enfance et de la Jeunesse** est sa stratégie **Digital(4)Education**. Le projet one2one a également permis à l'éducation nationale de passer d'un mode d'enseignement en présentiel à un mode d'enseignement à distance (plateforme schouldoheem.lu) en un temps réduit lors de la crise sanitaire.

Quant au **Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire**, il propose, notamment via l'ADEM, des **programmes spécifiques de reconversion professionnelle** comme, par exemples, la Webforce 3, Fit4Coding, Basic Digital Skills, Fit4DigitalFuture 2.0, Youth eAcademy, DigiCoach, GoDigital, Future Skills Initiative, Encadrement P (Youth4Future).

Le **Ministère de la Santé**, via son **agence eSanté**, souhaite pour sa part définir une véritable **stratégie eSanté** et la mettre en œuvre, via notamment la transposition effective des projets entamés depuis plusieurs années. Après la généralisation du dossier de soins partagé, la priorité sera la dématérialisation des prescriptions essentielles (médicaments, analyses de biologie médicales, certificats d'incapacité de travail, prescriptions d'imageries médicales et d'actes médicaux). Le déploiement de nouvelles solutions informatiques et digitales pour le suivi à distance de patients, le carnet de vaccination électronique ou le paiement d'honoraires, tout comme le processus de digitalisation de certaines démarches administratives (demandes d'autorisation d'exercer, autorisation médicaments, etc.) devront également se concrétiser.

Sachant que l'ensemble de ces projets ne pourront être portés que par des fonctionnaires à la pointe des connaissances, le **Ministère de la Fonction publique**, via **l'Institut national d'administration publique (INAP)**, a mis en place une **académie digitale** pour la formation continue des agents de l'Etat.

Au niveau du **Ministère des Finances**, les efforts de **digitalisation concernant les administrations fiscales** seront renforcés afin d'accroître l'efficacité des procédures d'imposition.

Sachant que l'ensemble des Ministères désireux de développer des stratégies numériques ou des actions en vue d'une digitalisation accrue, peuvent y allouer des crédits, il ne s'agit ici que de quelques initiatives, et non d'une liste exhaustive des projets en lien avec la digitalisation.

### **Les chiffres clés, les moyens alloués et les investissements prévus**

Selon le rapport d'activité 2020 du Ministère de la Digitalisation<sup>71</sup>, la période du Covid-19 a grandement marqué les activités de digitalisation. Ainsi, afin de permettre le télétravail aux agents de l'Etat, 7.166 **accès VPN** ont été créés en 2020, portant leur nombre total à 11.670. Si la Chambre de Commerce reconnaît qu'il s'agit d'un bond exceptionnel, elle rappelle que le Luxembourg comptabilisait pas moins de 31.049 agents de l'Etat au 31 décembre 2020<sup>72</sup>. A ce jour, seulement 38% des agents de l'Etat dispose donc d'un tel accès. Par rapport à ce nombre total d'agent, la distribution de 3.000 ordinateurs portables ainsi que de 350 **équipements** mobiles du type GSM, smartphones et tablettes au cours de l'année 2020 apparaît également comme limitée, tout comme l'équipement de 25 salles avec des systèmes de vidéoconférence pour l'ensemble des départements ministériels. Les efforts doivent donc être poursuivis.

Au niveau des **citoyens**, en 2020, 240.950 personnes avaient un compte privé sur MyGuichet.lu, un chiffre certes en forte hausse de 28% par rapport à 2019, mais ne représentant que 1/3 des accédants potentiels, sachant que le Luxembourg compatibilise un peu plus de 500.000 adultes et 200.000 travailleurs frontaliers et que 70% des résidents utilisent le homebanking. Les limites de la digitalisation actuelle des procédures peuvent être illustrées à travers deux chiffres : en 2020, 15 millions de pages imprimées et 11 millions d'enveloppes ont été transmises aux citoyens, un record, contre 5,9 millions de copies digitales.

<sup>71</sup> <https://gouvernement.lu/dam-assets/fr/publications/rapport-activite/minist-digital/2020-rapport-activite-mindigital.pdf>

<sup>72</sup> Ministère de la Fonction publique, Chiffres clés de l'emploi dans la Fonction publique de l'État.

S'agissant des **projets** portés par le CTIE, leur nombre de 397 laisse la Chambre de Commerce perplexe lorsqu'elle le compara aux 456 agents et salariés, dont une faible part est affectée à la gestion et au développement de ces projets. Elle regrette également le manque de projets transverses permettant la digitalisation de processus dans leur entièreté.

Au niveau des **infrastructures** un grand morcellement est également de mise puisqu'environ 3.200 systèmes d'exploitation sont actuellement utilisés.

Mais qu'en est-il des moyens budgétaires alloués ?

Selon l'exposé des motifs du projet de loi budgétaire pour l'année 2022, le **Ministère de la Digitalisation** « dispose d'un budget pour le développement d'une Administration publique et des services publics numériques ainsi que d'un budget pour développer et mettre en œuvre des stratégies nationales et pour soutenir des projets d'envergure en relation avec la transformation digitale ». En outre, il « dote le Centre des technologies de l'information de l'Etat (CTIE) des moyens nécessaires pour garantir une digitalisation rapide et efficace des services publics au Luxembourg ». Si sur papier le rôle de ce Ministère apparaît comme fondamental pour le développement d'une économie luxembourgeoise à la pointe de la digitalisation, les dépenses totales de ce dernier ne représentent, en moyenne entre 2021 et 2025, que 1,1% des dépenses courantes totales de l'Etat central luxembourgeois<sup>73</sup> et, après une hausse importante en 2022 (par rapport à un budget 2021 très prudent), leur progression est atone jusque 2025.

## Tableau 20 : Evolution des dépenses courantes de l'Etat ainsi que du Ministère de la Digitalisation

En milliers EUR et pourcentages

	Budget 2021	Projet 2022	Prévisions 2023	Prévisions 2024	Prévisions 2025
Dépenses courantes de l'Etat	16 878 092	18 408 394	19 112 096	19 714 315	20 619 394
Dépenses courantes du Ministère de la Digitalisation	188 702	212 015	214 705	216 178	218 399
Part p/r dépenses courantes de l'Etat	1,1%	1,2%	1,1%	1,1%	1,1%
Croissance		12,4%	1,3%	0,7%	1,0%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2025, calculs Chambre de Commerce.

En 2022, le Ministère de la Digitalisation disposera d'un budget de 212 millions d'euros et ce montant ne progressera que peu, pour atteindre 218 millions d'euros en 2025. Plus de 95% de ce montant, soit 203 millions d'euros, est alloué au CTIE, le « bras technologique du Ministère de la Digitalisation » (voir tableau 22). Les moins de 5% restants sont repris dans la section « Digitalisation » (voir tableau 21), qui compile les dépenses visant notamment à « soutenir la transformation numérique du Luxembourg ».

Sachant que toute une série de dépenses sont davantage consacrées à la « gestion journalière » du Ministère et en lien avec le personnel, ces moyens financiers ne sont pas directement alloués à la transition digitale du pays. Ainsi, la Chambre de Commerce a décidé de classer les dépenses en fonction de ces deux buts : « run » ou « change ». Et les constants

<sup>73</sup> Au sens de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

sont interpellant : autour de 55% des dépenses de cette section peuvent être qualifiés de dépenses courantes, laissant à peine 45% des moyens, déjà faibles, pour de véritables initiatives en lien avec la thématique.

**Tableau 21 : Evolution des dépenses courantes du Ministère de la Digitalisation, section Digitalisation, selon le type de dépenses**

*En milliers EUR et pourcentages*

	Budget 2021	Projet 2022	Prévisions 2023	Prévisions 2024	Prévisions 2025
<b>Ministère de la Digitalisation - dépenses courantes</b>	<b>188 702</b>	<b>212 015</b>	<b>214 705</b>	<b>216 178</b>	<b>218 399</b>
<b>Section 24.0 — Digitalisation</b>	<b>7 275</b>	<b>8 860</b>	<b>9 204</b>	<b>9 305</b>	<b>9 457</b>
<i>p/r dépenses courantes Ministère de la Digitalisation</i>	<i>3,9%</i>	<i>4,2%</i>	<i>4,3%</i>	<i>4,3%</i>	<i>4,3%</i>
Rémunération du personnel	3 127	3 607	3 706	3 807	3 959
<i>p/r dépenses de la section 24.0 Digitalisation</i>	<i>43,0%</i>	<i>40,7%</i>	<i>40,3%</i>	<i>40,9%</i>	<i>41,9%</i>
Indemnités pour heures supplémentaires*	50	50	50	50	50
Frais de route et de séjour à l'étranger*	45	50	45	45	45
Frais d'information, de sensibilisation et de promotion	500	1 000	1 000	1 000	1 000
Colloques, séminaires, stages et journées d'études, frais d'organisation et de participation	150	200	200	200	200
Frais en relation avec des actes et manifestation de la vie publique à caractère protocolaire ou social*	15	15	15	15	15
Frais d'exploitation et frais administratifs	20	20	20	20	20
Entretien, exploitation et location d'immeubles*	10	11	11	11	11
<b>TOTAL "RUN"</b>	<b>3 917</b>	<b>4 953</b>	<b>5 047</b>	<b>5 148</b>	<b>5 300</b>
<i>p/r dépenses de la section 24.0 Digitalisation</i>	<i>53,8%</i>	<i>55,9%</i>	<i>54,8%</i>	<i>55,3%</i>	<i>56,0%</i>
Frais d'experts et d'études*	1 500	1 500	1 750	1 750	1 750
Dépenses en relation avec des plans et initiatives pour soutenir la transformation numérique du Luxembourg*	1 500	2 200	2 200	2 200	2 200
Subsides dans le cadre de la transformation numérique du Luxembourg*	350	200	200	200	200
<b>TOTAL "CHANGE"</b>	<b>3 350</b>	<b>3 900</b>	<b>4 150</b>	<b>4 150</b>	<b>4 150</b>
<i>p/r dépenses du Ministère de la Digitalisation</i>	<i>1,8%</i>	<i>1,8%</i>	<i>1,9%</i>	<i>1,9%</i>	<i>1,9%</i>
<i>p/r dépenses de la section 24.0 Digitalisation</i>	<i>46,0%</i>	<i>44,0%</i>	<i>45,1%</i>	<i>44,6%</i>	<i>43,9%</i>

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2025, calculs de la Chambre de Commerce.

Remarques :

- Les dépenses marquées d'une étoile \* sont les crédits non limitatifs.
- N'ont été considérées que les dépenses supérieures à 10.000 euros.

Service de l'Etat à gestion séparée (SEGS), le CTIE présentait un solde positif de 68 millions d'euros fin de l'année 2020.

En suivant la même catégorisation des dépenses pour le CTIE que celle utilisée ci-avant, seule la dotation dans l'intérêt du fonctionnement du CTIE peut être qualifiée de « change », tout en sachant qu'une partie de cette dotation sera allouée aux infrastructures de data centers, aux licences, au matériel informatique, etc., et qu'elle comprend donc elle-même une partie plus

opérationnelle<sup>74</sup>. Elle représente un peu plus de 70% des dépenses totales du Ministère de la Digitalisation, soit environ 155 millions d'euros.

**Tableau 22 : Evolution des dépenses courantes du Ministère de la Digitalisation, section CTIE, selon le type de dépenses**  
En milliers EUR et pourcentages

	Budget 2021	Projet 2022	Prévisions 2023	Prévisions 2024	Prévisions 2025
<b>Ministère de la Digitalisation - dépenses courantes</b>	<b>188 702</b>	<b>212 015</b>	<b>214 705</b>	<b>216 178</b>	<b>218 399</b>
<b>Section 24.1 — Centre des technologies de l'information de l'Etat</b>	<b>181 427</b>	<b>203 155</b>	<b>205 501</b>	<b>206 873</b>	<b>208 942</b>
<i>p/r dépenses courantes Ministère de la Digitalisation</i>	<i>96,1%</i>	<i>95,8%</i>	<i>95,7%</i>	<i>95,7%</i>	<i>95,7%</i>
Rémunération du personnel	39 758	49 086	50 431	51 802	53 869
<i>p/r dépenses de la section 24.1 CTIE</i>	<i>21,9%</i>	<i>24,2%</i>	<i>24,5%</i>	<i>25,0%</i>	<i>25,8%</i>
Indemnités des ouvriers au service de l'Etat dans le cadre d'un contrat d'apprentissage	63	63	64	65	66
<b>TOTAL "RUN"</b>	<b>39 821</b>	<b>49 149</b>	<b>50 495</b>	<b>51 867</b>	<b>53 935</b>
<i>p/r dépenses de la section 24.01 CTIE</i>	<i>21,9%</i>	<i>24,2%</i>	<i>24,6%</i>	<i>25,1%</i>	<i>25,8%</i>
Dotation dans l'intérêt du fonctionnement du CTIE*	141 600	154 000	155 000	155 000	155 000
<b>TOTAL "CHANGE"</b>	<b>141 600</b>	<b>154 000</b>	<b>155 000</b>	<b>155 000</b>	<b>155 000</b>
<i>p/r dépenses du Ministère de la digitalisation</i>	<i>75,0%</i>	<i>72,6%</i>	<i>72,2%</i>	<i>71,7%</i>	<i>71,0%</i>
<i>p/r dépenses de la section 24.01 CTIE</i>	<i>78,0%</i>	<i>75,8%</i>	<i>75,4%</i>	<i>74,9%</i>	<i>74,2%</i>

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2025, calculs de la Chambre de Commerce.  
Remarques :

- Les dépenses marquées d'une étoile \* sont les crédits non limitatifs.
- N'ont été considérées que les dépenses supérieures à 60.000 euros.

Les crédits du Ministère de la Digitalisation apparaissent dès lors très faibles, concentrés et ne progressent que très modestement en dépit de la montée en puissance du numérique alors que de l'aveu même des auteurs des projets de budgets, « *[l]'*économie du pays et sa compétitivité dépendent aussi de notre capacité à saisir les opportunités liées à un meilleur usage du numérique ». ».

Bien sûr, s'ajoutent les crédits des autres ministères, désireux de développer des activités numériques et de mettre en œuvre des stratégies en matière de transformation digitale, mais les montants apparaissent également bien faibles par rapport à l'enjeu.

Ainsi, au niveau du **Ministère de la Santé**, les principaux projets en lien avec la digitalisation du système de santé, via notamment la stratégie nationale eSanté en collaboration avec le GIE Agence eSanté, totalisent 6 millions d'euros en 2022<sup>75</sup>, soit 2,4% des dépenses totales du Ministère.

<sup>74</sup> Sans plus d'informations sur les dépenses du CTIE, cette distinction « run » / « change » pour la dotation est impossible à évaluer.

<sup>75</sup> Certains crédits sont non limitatifs et sans distinction d'exercice.

L'initiative Digital Luxembourg, dont la gestion est assurée par le **Ministère d'Etat** via son **Service des médias et des communications**, se verra allouée 1 million d'euros<sup>76</sup> au cours des années 2022 à 2025.

Les quelques exemples ci-dessous, loin de constituer une liste exhaustive, montre la difficulté à faire émerger le budget total dédié à la digitalisation, sachant que chaque Ministère, chaque administration, chaque Service de l'Etat à gestion séparée porte des projets en la matière. Si sur papier il est reconnu que « [...] *pour définir l'impact de la politique du Gouvernement en matière de la digitalisation, il faut considérer l'ensemble des actions entreprises par l'Administration publique* », cette réconciliation des chiffres apparaît bien ardue dans les faits, rendant difficile, voire impossible, de chiffrer de façon précise l'action globale en matière de transformation digitale. Loin d'être un constat nouveau, la Chambre de Commerce regrette donc, 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, sachant que ce manque de lisibilité pourrait nuire à l'atteinte des ambitions du Luxembourg.

La Chambre de Commerce estime par ailleurs que davantage de coordination et de structuration entre les projets des différents Ministères doivent s'établir rapidement, au risque de voir le développement d'initiatives n'ayant pas l'interopérabilité souhaitée et une digitalisation de l'Administration à plusieurs vitesses.

A travers son groupe de travail « Transition digitale », la Chambre de Commerce poursuivra ses analyses.

### **Ce qui manque pour accélérer cette transition**

Selon les différentes études<sup>77</sup>, les points forts du Luxembourg sont notamment sa bonne connectivité (haut débit, couverture 4G) et son capital humain (compétences numériques de base, spécialistes en informatique), l'intégration de la technologie numérique et les services publics numériques restent pour leur part des points faibles, ce qui tend à démontrer des retards importants dans l'adoption des technologies numériques par les acteurs privés et publics. Il est donc important de consolider les points forts tout en s'attaquant à la résolution des points faibles afin de mener le Luxembourg sur la voie d'une transition digitale réussie.

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**, tout en profitant de l'occasion pour simplifier considérablement les procédures. Digitaliser intégralement les procédures les plus utilisées, dans un premier temps, réduirait considérablement le « fardeau » administratif des entreprises, leur épargnant de multiples dossiers à remplir, engendrant des coûts humaines et monétaires importants. Cela doit également permettre davantage de transparence sur l'état d'avancement du dossier, afin que chaque administré sache à tout moment à quelle étape se trouve sa demande. Du côté des administrations, l'automatisation et la numérisation du traitement des demandes, permettront notamment de garantir une gestion plus efficace et rapide des dossiers et

<sup>76</sup> Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice.

<sup>77</sup> Notamment l'étude Digital Economy and Society Index (DESI) de la Commission européenne.

augmente l'efficacité et la productivité des services publics de manière générale, tout en libérant des ressources au sein de l'administration publique pouvant être allouées à d'autres fins. En France, un Observatoire de la qualité des démarches en ligne<sup>78</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. A ce jour, 83% des 250 démarches les plus utilisées sont numérisées. L'objectif du gouvernement français est d'atteindre les 100% à fin 2022.

La facturation est un exemple type de procédure à digitaliser. Le projet de loi n°7750 modifiant la loi du 16 mai 2019 relative à la **facturation électronique** dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession entend introduire une obligation pour les opérateurs économiques d'émettre et de transmettre toute facture aux pouvoirs adjudicateurs ou aux entités adjudicatrices sous forme de facture électronique. L'objectif de cette mesure est d'inciter les entreprises à se doter rapidement des moyens nécessaires pour émettre, transmettre et éventuellement recevoir des factures électroniques. Si la Chambre de Commerce approuve la volonté des auteurs de limiter l'obligation de recourir à la facturation électronique aux seuls marchés publics et contrats de concession, et de ne pas étendre immédiatement cette obligation aux relations B2B et/ou B2C, elle encourage toutefois le Gouvernement à fixer des objectifs ambitieux en la matière.

D'après une étude de l'Université d'Hasselt, commanditée par l'Agence pour la Simplification Administrative (ASA) en Belgique, l'envoi d'une facture papier à une entreprise (B2B) coûte 4,44 euros, tandis que l'envoi d'une facture électronique ne coûte que 1,20 euro. Cette différence représente une économie de 3,24 euros par facture envoyée. Les économies réalisées en envoyant ou en recevant une facture par e-mail sont moindres. La réception d'une facture d'achat papier par une entreprise coûte 8,04 euros contre seulement 2,27 euros pour la version électronique. Cette différence représente une économie de 5,77 euros par facture reçue.

**Tableau 23 : Coût d'une facture en fonction du support utilisé et économies potentielles**  
*En euros*

	Facture B2B
Envoi sur papier	4,44 €
Envoi par e-mail	2,02 €
Envoi par fichier structuré	1,20 €
<b>Économies envoi par e-mail</b>	<b>2,42 €</b>
<b>Économies envoi par fichier structuré</b>	<b>3,24 €</b>
Réception sur papier	8,04 €
Réception par e-mail	7,68 €
Réception par fichier structuré	2,27 €
<b>Économies réception par e-mail</b>	<b>0,36 €</b>
<b>Économies réception par fichier structuré</b>	<b>5,77 €</b>
<b>Économie totale par facture (e-mail)</b>	<b>2,80 €</b>
<b>Économie totale par facture (fichier structuré)</b>	<b>9,01 €</b>

Source : Agence pour la Simplification Administrative (ASA), Impact de la facturation électronique sur les charges administratives des entreprises et des citoyens en 2020, avril 2021.

Le passage obligatoire à l'e-facturation pour les factures B2G doit être une aubaine d'encourager les entreprises à utiliser la facturation électronique également pour le commerce

<sup>78</sup> Voir le site <https://observatoire.numerique.gouv.fr/observatoire/>

B2B. La Chambre de Commerce pourrait être un partenaire de prédilection pour la mise en place d'une telle initiative.

La transition vers une économie davantage digitalisée demande des moyens financiers, mais pas seulement. Elle va en effet impliquer un bouleversement sans précédent dans le monde du travail, via la disparition de certaines tâches, pour lesquelles un robot pourra remplacer le travail humain, mais aussi la création de nouveaux métiers. Selon une étude conjointe de Dell et de l'« Institute for the Future », 85% des emplois de 2030 n'existent même pas encore aujourd'hui. En matière de montée en puissance des compétences digitales, des programmes de formation, des programmes spécifiques de reconversion professionnelle ainsi qu'une multitude d'initiatives dans le domaine de la digitalisation initiées par les différents Ministères sont budgétisés. L'évolution des **compétences** des entreprises demande toutefois de requalifier ou faire monter en qualification une grande partie de la main-d'œuvre du pays, que les personnes soient en emploi ou en transition professionnelle. La Chambre de Commerce en appelle donc à un véritable « Observatoire des compétences » qui pourrait anticiper les besoins futurs des entreprises. Sachant que la montée en puissance des compétences est une condition *sine qua non* à l'ensemble des transitions en cours, la Chambre de Commerce renvoie à ses considérations de la partie relative à la diversification de l'économie.

### **3 La transition environnementale et énergétique**

Après des conclusions relativement alarmistes dans le 6<sup>e</sup> rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) des Nations Unies, tant le discours sur l'Etat de la Nation que celui lors du dépôt du budget le 13 octobre confirment que l'urgence de la situation a été saisie par le Luxembourg : la lutte contre le changement climatique ainsi que la transition environnementale et énergétique se situent au tout premier ordre des priorités gouvernementales du Grand-Duché. Dans une optique de perspectives économiques et conjoncturelles nettement améliorées, quoique entourées de certains éléments d'incertitudes, le Ministre des Finances a ainsi clairement souligné l'ambition du projet de budget pour l'année 2022 d'accélérer le rythme de la transition pour donner suite aux progrès indéniables en matière de politique climatique et énergétique qui ont pu être accomplis par le Luxembourg au cours des dernières années.

#### **Les grands projets en cours et annoncés**

##### **En matière d'environnement**

Le programme de travail du **Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable** s'inscrit dans la consolidation et dans le renforcement de la dynamique de relance verte initiée dans le sillage la crise sanitaire et économique liée au Covid-19. En 2022, les priorités budgétaires du ministère resteraient ainsi notamment orientées vers les **4 domaines environnementaux** que sont l'action climat, la lutte contre la perte de la biodiversité (conservation de la nature et gestion durable de l'eau), la gestion durable des ressources (stratégie zéro déchets) et le plan d'action zéro pollution.

S'agissant de la **gestion durable des ressources**, et dans le contexte de la stratégie zéro déchet, dite « Null Offall Lëtzebuerg », l'année 2022 sera celle de l'achèvement des réformes ayant trait au cadre législatif et réglementaire dans le domaine des déchets, et ce en

concertation étroite avec les acteurs du secteur. En particulier, il s'agira d'amender les 3 projets de loi<sup>79</sup> qui ont fait l'objet d'un dépôt au 2<sup>e</sup> semestre 2020, et pour lesquels la Chambre de Commerce s'inquiète des conséquences potentiellement néfastes qu'ils pourraient engendrer pour certaines entreprises<sup>80</sup>. Par ailleurs, seront poursuivies les actions dans le domaine de l'**économie circulaire**, en collaboration avec les autres ministères<sup>81</sup> concernés. Sont à mentionner dans ce cadre par exemple les efforts communs en matière d'intégration de principes circulaires dans la conception des futures zones d'activités planifiées, l'initiative « Product Circularity Data Sheet » (PCDS) qui a comme objectif de fournir des données fiables sur les caractéristiques circulaires des matériaux et produits, ou encore la promotion de l'utilisation de matériaux plus durables et à plus faible intensité énergétique dans le domaine de la construction, comme par exemple le bois.

Une multiplication importante des efforts et un renforcement très significatif des moyens<sup>82</sup> dans le domaine de la **protection de la nature et de la biodiversité** sont également annoncés. La Chambre de Commerce note, par exemple, qu'un projet prioritaire consistera ainsi dans la révision du 2<sup>e</sup> plan national de la protection de la nature<sup>83</sup> 2017-2021 (PNPN) et de sa « stratégie nationale biodiversité », le but de la réforme étant l'établissement d'un 3<sup>e</sup> plan national de la protection de la nature et d'un nouveau catalogue de mesures y afférent. Il convient également de noter que l'année 2022 s'inscrira pleinement dans la mise en œuvre du pacte nature qui a pour objectif de favoriser l'implication des administrations locales dans la politique de protection de la nature, et ce suite à sa création officielle et légale en juillet 2021<sup>84</sup>.

Le troisième accent fort concernerait ensuite la **gestion de l'eau et celle des risques d'inondation**. Il s'agit là de deux domaines qui ont déjà particulièrement marqué le programme de travail du Ministère de l'Environnement en 2021, les Etats membres de l'Union européenne étant tenus, dans le contexte de la directive-cadre sur l'eau et de la directive inondation, de procéder régulièrement à l'élaboration de programmes de gestion. Selon les documents budgétaires, l'année 2022 serait par conséquent notamment dédiée à la mise en œuvre des programmes de mesures des deux plans, alors que suite aux inondations massives de juillet 2021, une attention particulière serait aussi accordée à la réalisation de mesures préventives en matière de gestion des risques d'inondations<sup>85</sup>.

<sup>79</sup> [Projet de loi n°7654](#) modifiant la loi du 21 mars 2017 relative aux emballages et aux déchets d'emballages ; [Projet de loi n°7656](#) relatif à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement ; [Projet de loi n°7659](#) modifiant 1° la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets, 2° la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement.

<sup>80</sup> Voir : <https://www.cc.lu/toute-linformation/actualites/detail/strategie-null-offall-letzebuerg-trois-projets-de-loi-aux-consequences-dommageables-pour-les-acteurs-economiques>

<sup>81</sup> À savoir notamment le Ministère de l'Économie, le Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire, ainsi qu'également le Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural.

<sup>82</sup> Comme en témoigne notamment l'évolution des dépenses du fonds pour la protection de l'environnement pour la rubrique nature, les montants budgétisés font l'objet d'une véritable explosion en comparaison avec le projet de budget déposé en automne 2020. Alors que la LPFP 2020-2024 prévoyait sur la période 2020-2024 des dépenses de 6,5 millions d'euros par an, le PLPFP 2021-2025 prévoit maintenant des dépenses d'environ 23 millions d'euros pour 2021, et au-delà de 30 millions d'euros par an pour l'intervalle 2022-2025.

<sup>83</sup> En date du 13 janvier 2017, le Gouvernement en Conseil a approuvé le plan national concernant la protection de la nature 2017-2021 (PNPN).

<sup>84</sup> Loi du 30 juillet 2021 portant création d'un pacte nature avec les communes et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement (Mémorial A – N° 595 du 6 août 2021).

<sup>85</sup> En dépit de cette annonce, la programmation des dépenses pour le fonds pour la gestion de l'eau dans le PLPFP 2021-2025, et en particulier pour la gestion des eaux pluviales et la protection contre des inondations (principalement des subventions d'investissement à des communes, entreprises et ménages), n'ont cependant pas

## En matière de climat et d'énergie

Quant aux initiatives en lien avec l'**action climatique**, elles s'inscriront pleinement dans la poursuite de la mise en œuvre de la loi « climat »<sup>86</sup> et du **PNEC**. Une fois l'adoption définitive des objectifs climatiques sectoriels<sup>87</sup>, les différents acteurs procéderont à la mise en œuvre des initiatives à mener au niveau des différents secteurs<sup>88</sup>, et ce en conformité avec le premier état des lieux « climat et énergie » présenté début octobre 2021<sup>89</sup>.

Dans l'immédiat, les documents budgétaires confirment, qu'en parallèle de la prolongation de certains régimes d'aides pour la promotion de la durabilité dans les domaines du logement<sup>90</sup> et des véhicules routiers<sup>91</sup>, la mise en œuvre du plan d'implantation général pour l'infrastructure publique liée à la mobilité électrique<sup>92</sup> serait également poursuivie. À l'instar du régime d'aide introduit en 2020 et dédié à des personnes physiques pour l'installation de bornes de charge privées à domicile<sup>93</sup>, un régime similaire sera établi pour soutenir la mise en place de bornes de recharge électriques<sup>94</sup> sur le lieu de travail, ce dont la Chambre de Commerce se réjouit. En outre, elle salue que le projet de budget propose de promouvoir fiscalement la rénovation et la production d'énergie renouvelable, ce par le biais d'une adaptation du cadre ayant trait aux contrats d'épargne-logement. À travers cette réforme, un propriétaire serait ainsi en mesure de financer également des frais d'entretien et de réparation de son habitation par le biais d'un contrat d'épargne-logement<sup>95</sup>, tout comme l'acquisition d'installations solaires photovoltaïques ou thermiques (voir les commentaires et certaines réserves formulées sur ce thème dans la section Elargissement du champ d'application des activités couvertes dans le cadre des produits d'épargne-logement (article 3, alinéa 6, point a)ci-dessus).

L'action climat du Gouvernement reposera également pleinement sur la coopération avec d'autres niveaux administratifs en 2022, et s'inscrira par ailleurs dans l'exploration de

---

fait l'objet d'une révision à la hausse très substantielle. C'est en revanche le cas pour les dépenses qui seront dédiées à des mesures de renaturation des eaux.

<sup>86</sup> Loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement (Mémorial A – N° 994 du 16 décembre 2020).

<sup>87</sup> Projet de règlement grand-ducal déterminant les allocations d'émissions de gaz à effet de serre annuelles pour la période allant jusqu'au 31 décembre 2030 des secteurs visés à l'article 5 de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat.

<sup>88</sup> À savoir (1) Industries de l'énergie et manufacturières, construction ; (2) Transports ; (3) Bâtiments résidentiels et tertiaires ; (4) Agriculture et sylviculture ; (5) Traitement des déchets et des eaux usées.

<sup>89</sup> Voir : [https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes\\_actualites/communiqués/2021/10-octobre/05-dieschbourg-turmes-climatenergie.html](https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2021/10-octobre/05-dieschbourg-turmes-climatenergie.html)

<sup>90</sup> [Projet de loi n°7821](#) relatif aux aides à des prêts climatiques ; [Projet de loi n°7884](#) modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2016 1. instituant un régime d'aides dit « PrimeHouse » pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement, 2. modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

<sup>91</sup> Régime d'aides financières dit « clever fueren » pour la promotion des véhicules routiers à zéro ou à faibles émissions de CO<sub>2</sub>.

<sup>92</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>93</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>94</sup> À noter que d'après les indications du Ministre des Finances, les dépenses budgétisées pour soutenir la construction de bornes de charge privées se monteraient à environ 12,6 millions d'euros par an jusqu'en 2025.

<sup>95</sup> Les auteurs du projet de budget précisent à cet égard qu'à l'heure actuelle, les contrats d'épargne-logement conclus doivent financer au terme de la phase d'épargne (1) la construction ou l'acquisition de l'habitation personnelle (y compris celle du terrain), (2) la transformation d'une telle habitation, ou (3) le remboursement d'obligations contractées afin de financer la construction, l'acquisition ou la transformation de l'habitation personnelle.

nouvelles mesures de coopération avec les acteurs régionaux, y compris dans un contexte transfrontalier. L'année 2022 sera ainsi marquée par la mise en œuvre du pacte climat 2.0, ensemble avec les communes participantes, tandis que les travaux du Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire se concentreront sur la phase finale de la consultation internationale « Luxembourg in transition ». Cette dernière, dont le périmètre d'étude couvre la région fonctionnelle luxembourgeoise dans son ensemble<sup>96</sup>, ambitionne de faire émerger des nouvelles idées pour aider le Gouvernement dans la mise en œuvre de la transition écologique par sa politique d'aménagement du territoire. L'objectif de la consultation est ainsi de dégager des propositions stratégiques en matière d'organisation spatiale de la région fonctionnelle luxembourgeoise, qui pourront être mises en œuvre dans le cadre de la coopération territoriale transfrontalière future entre le Luxembourg et ses territoires frontaliers limitrophes.

Finalement, après son adoption au 2<sup>e</sup> semestre 2021<sup>97</sup>, la mise en œuvre de la stratégie du « financement climatique international » (FCI) constituera également un accent fort de l'action climatique du Grand-Duché de 2022 à 2025, des dépenses d'environ 210 millions d'euros ayant été budgétisées par le PLPFP 2021-2025 au niveau du fonds climat et énergie.

### En matière de transport

La planification infrastructurelle et la mise en œuvre d'une organisation durable et décarbonée du système de transport avec ses différents modes constitue un levier indispensable pour progresser sur le plan de la transition climatique. Pour cette raison, et en complément des efforts de soutien à l'électromobilité, les travaux du **Ministère de la Mobilité et des Travaux publics** se concentreront en 2022 à nouveau prioritairement sur le renforcement de l'ensemble des facettes de la multimodalité<sup>98</sup>, et ce à la fois pour le transport de personnes et le transport de marchandises. Si le recours accru au télétravail durant la pandémie a pu affaiblir les phénomènes de congestions routières et ferroviaires à l'échelle du Luxembourg et des territoires frontaliers, la Chambre de Commerce salue la volonté du Gouvernement de privilégier une **approche de planification anticipative** (et non réactive) des capacités des infrastructures de transport et de l'offre en mobilité, une approche tenant pleinement compte des projections démographiques du STATEC<sup>99</sup> et qui est indispensable pour échapper à terme à la logique de rattrapage des retards infrastructurels.

Dans cet état d'esprit, le projet de budget indique que l'année 2022 continuera à s'inscrire pleinement dans la mise en œuvre de la stratégie MODU 2.0<sup>100</sup> et dans l'atteinte des objectifs ambitieux à l'horizon 2025 que le Grand-Duché s'est fixé dans le cadre de cette dernière. Sur le plan stratégique, il est en outre évoqué que le Ministère de la Mobilité et des Travaux publics procédera à l'adoption d'une stratégie nationale de stationnement et de P&R en 2022, alors que la présentation d'un « Plan National de Mobilité 2035 » serait également envisagée.

---

<sup>96</sup> C'est-à-dire le territoire du Grand-Duché et son « auréole fonctionnelle immédiate » que constitue l'aire métropolitaine transfrontalière du Luxembourg.

<sup>97</sup> Voir : [https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes\\_actualites/communiqués/2021/07-juillet/26-fci-dieschbourg.html](https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2021/07-juillet/26-fci-dieschbourg.html)

<sup>98</sup> Réseau ferroviaire, tramway, bus, mobilité active et mobilité alternative.

<sup>99</sup> STATEC (2017), « Projections macroéconomiques et démographiques de long terme : 2017-2060 », Bulletin n°3/2017.

<sup>100</sup> Ministère du Développement durable et des Infrastructures (2018), « *Modu 2.0 – Stratégie pour une mobilité durable* », Département des Transports, Direction de la Planification de la Mobilité.

En ce qui concerne les grands projets, la priorité pour 2022 consisterait notamment dans la réalisation progressive de l'extension du **réseau ferroviaire et du tramway**. Sont à mentionner par exemple la nouvelle ligne ferroviaire Luxembourg-Bettembourg (24,3 millions d'euros), l'aménagement des quais V et VI à la gare centrale (26,7 millions d'euros), la transformation de la gare d'Ettelbruck en un véritable pôle d'échange (13,4 millions d'euros) ou encore la mise en conformité d'autres gares du pays<sup>101</sup>, des projets pour lesquels le projet de budget prévoit des investissements importants pour 2022. Il en va de même pour les projets d'extensions du tramway vers l'aéroport du Findel (7,6 millions d'euros) et la Cloche d'Or (32,4 millions d'euros), tandis que des études plus approfondies et avancées sont actuellement menées pour les autres extensions<sup>102</sup> du tram qui sont prévues dans le plan directeur sectoriel « transports » et la stratégie MODU 2.0. Dans une optique transfrontalière, il convient en outre de noter que le projet de budget prévoit des dépenses d'environ 7,5 millions d'euros pour 2022 au niveau du fonds des raccordements ferroviaires internationaux, des moyens qui seraient dédiés à la ligne Bettembourg-Thionville-Metz.

Dans le domaine de la **voirie et du transport par route**, les efforts d'optimisation et d'amélioration des capacités du réseau routier ne seront pas non plus revus à la baisse. En témoignent les nouveaux projets d'infrastructures routières d'envergures autorisés par la Chambre des Députés en 2021<sup>103</sup> ou encore les dépenses ajustées à hauteur d'environ d'1 milliard d'euros qui sont budgétisées au niveau du fonds des routes pour la période 2022-2025. Suivant le projet de budget, l'année 2022 sera ainsi notamment marquée par le début du chantier relatif à la mise à 2x3 voies de l'A3 entre Gasperich et la frontière française, le commencement des travaux relatifs à la mise en place d'une autoroute multimodale (tram rapide et Vélo-express-wee) le long de l'A4, tandis que le début des importants travaux à proximité de l'aéroport à Hoehenhof serait aussi programmé pour 2022-2023. En parallèle, dans le sillage de l'extension du tramway vers la Cloche d'Or, d'autres projets concerneront la poursuite des travaux relatifs à la nouvelle N3 (module Nord) ainsi que les adaptations importantes en lien avec le pôle d'échange Howald et le réaménagement de la rue de Scillas.

Finalement, il convient de noter que certaines dépenses programmées au niveau du fonds des routes seront de nature à soutenir la convergence vers une plus grande multimodalité du système des transports, à travers le financement de certains pôles d'échanges, d'installations de P&R<sup>104</sup> ou encore des pistes cyclables faisant partie du réseau national.

---

<sup>101</sup> Pour la mise en conformité des gares de Rodange et de Mersch, des dépenses à hauteur de 20,6 et de 16,4 millions d'euros sont ainsi respectivement budgétisées pour l'exercice 2022. S'y ajoutent également des dépenses programmées pour l'aménagement de parking P&R, c'est-à-dire 10,9 et 9,7 millions d'euros.

<sup>102</sup> Ligne de tram entre la gare centrale et la porte de Hollerich ; ligne de tram entre la place de l'Étoile et l'intersection Route d'Arlon-Boulevard de Merl ; ligne de tram entre Boulevard Konrad Adenauer et Kuebebiert ; ligne de tram rapide entre Boulevard de Cessange et Belvaux ; ligne de tram sur le Boulevard de Merl.

<sup>103</sup> C'est-à-dire la construction du contournement de Hosingen, la mise à 2x2 voies de la B7 entre les échangeurs de Schieren et d'Ettelbruck, la sécurisation de la N7 entre Fridhaff et Weiswampach, ou encore le réaménagement de l'échangeur de Pontpierre situé sur l'autoroute A4.

<sup>104</sup> P&R Mesenich frontière sur l'A1 ; pôle d'échange Frisange sur l'A13 ; bâtiment P&R Cloche d'Or.

### Les chiffres clés, les moyens alloués et les investissements prévus

A l'occasion de son discours tenu à la Chambre des Députés, le Ministre des Finances a souligné l'importance cruciale des investissements publics et des dépenses publiques pour mener à bien la double transition environnementale et énergétique. Dans ce contexte, il a été précisé que les **investissements environnementaux et climatiques** représentent un accent fort du projet de budget pour l'exercice 2022, comme en témoignent les montants du tableau 24.

**Tableau 24 : Comparaison des évolutions prévues pour les investissements environnementaux et climatiques selon les projets de budget 2021 et 2022**

*En millions EUR et taux de progression en pourcentage*

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Projet de budget pour l'exercice 2021</b> <sup>105</sup>	405	533	547	/	/	/	/
<b>Projet de budget pour l'exercice 2022</b>	445	563	733	765	859	975	894
<b>Evolution</b>	+40 (+9,8%)	+30 (+5,6%)	+186 (+34%)	/	/	/	/

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021 ; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2022 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Les investissements environnementaux et climatiques budgétisés se monteraient ainsi à quelques 765 millions d'euros pour l'année 2022, avant d'atteindre 975 millions d'euros en 2024. Selon les prévisions les plus récentes, les investissements publics sur la période 2019-2021 auraient été bien plus dynamiques que projetés dans le projet de budget pour 2021 dévoilé en octobre 2020, avec notamment un surplus significatif de +186 millions d'euros pour 2021.

Selon les documents budgétaires, la hausse des moyens alloués à la double transition écologique et énergétique se confirmerait en parallèle également sur le plan des dépenses liées à la mise en œuvre du **Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC)**<sup>106</sup>. En comparaison avec les dépenses anticipées dans le projet de budget dévoilé en octobre 2020, le projet de budget pour l'année 2022 procède à une importante révision à la hausse des dépenses liées au PNEC sur l'horizon temporel 2021-2025, avec des dépenses additionnelles allant de 620 millions d'euros à près de 900 millions d'euros par an sur la période citée, comme le montre le tableau 25.

<sup>105</sup> Contrairement au dépôt du projet de budget pour l'exercice 2022 où la programmation des investissements environnementaux et climatiques a été fournie pour une période plus large, les indications relatives aux ordres de grandeur de ces investissements se limitaient à la période 2019-2021 dans le projet de budget pour 2021 de l'année dernière.

<sup>106</sup> Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire, Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable (2018), « *Integrierter nationaler Energie- und Klimaplan Luxemburgs für den Zeitraum 2021-2030* », décembre 2018.

**Tableau 25 : Comparaison des évolutions prévues pour les dépenses en lien avec le PNEC selon les projets de budget 2021 et 2022**

*En millions EUR et taux de progression en pourcentage*

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Projet de budget pour l'exercice 2021</b>	1.066,2	1.111,0	1.156,2	1.220,5	1.257,4	/
<b>Projet de budget pour l'exercice 2022</b>	/	1.731,8	1.872,7	1.991,9	2.152,2	2.085,9
<b>Evolution</b>	/ (/)	+620,8 (+55,9%)	+716,5 (+62,0%)	+771,4 (+63,2%)	+894,8 (+71,2%)	/ (/)

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021 ; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2022 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Les **programmations des dépenses pour certains fonds spéciaux de l'Etat** se voient également revues à la hausse.

Ainsi, selon le projet de loi de programmation financière pluriannuelle (PLPFP) 2021-2025, les dépenses ajustées du **fonds pour la protection de l'environnement** se chiffraient à environ 55,6 millions d'euros en 2022, avant de connaître une hausse significative sur la période 2023-2025, avec des dépenses au-delà de 70 millions d'euros pour chaque exercice. Ceci constitue une importante révision à la hausse<sup>107</sup> en comparaison avec la loi de programmation financière pluriannuelle (LPFP) 2020-2024, qui tablait en moyenne sur des dépenses d'environ 24,5 millions d'euros par an de 2022 jusqu'à 2024.

Cette tendance à l'accélération des dépenses se confirmerait aussi au niveau du **fonds climat et énergie** : contrairement aux 182,3 millions d'euros de dépenses ajustées budgétisées pour l'exercice 2022 par la LPFP 2020-2024, le PLPFP 2021-2025 prévoit environ 262,25 millions d'euros, tandis que pour les années 2023 et 2024, le montant cumulé des dépenses programmées par le PLPFP 2021-2025 (602,8 millions) dépasserait le montant de la LPFP 2020-2024 (430,3 millions) d'environ 40%. Ces hausses de dépenses du fonds climat et énergie s'expliqueraient par une hausse des moyens attribués à certaines mesures et initiatives<sup>108</sup>, mais elles seraient aussi le résultat de nouveaux postes de dépenses<sup>109</sup> dans le

<sup>107</sup> En comparant le PLPFP 2021-2025 avec la LPFP 2020-2024, il ressort que cette hausse résulterait notamment d'une véritable explosion des dépenses budgétisées dans le domaine de la protection de la nature, de la diversité biologique et des ressources naturelles. Dans une plus faible mesure, elle serait aussi due à une budgétisation de dépenses additionnelles dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets, tandis qu'un accroissement très significatif des dépenses programmées pour les mesures compensatoires écopoints peut aussi être observé.

<sup>108</sup> Sur le plan des mesures nationales, l'on peut ainsi observer une nette augmentation des dépenses budgétisées pour le volet national des projets d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique, une révision à la hausse des dépenses en lien avec la promotion des véhicules routiers à zéro ou à faibles émissions de CO<sub>2</sub>, tandis qu'un accroissement des dépenses dans le cadre du mécanisme de compensation est aussi budgétisé dans le PLPFP 2021-2025.

<sup>109</sup> L'annexe 2 du PLPFP 2021-2025 indique ainsi que le fonds climat et énergie servira à financer des mesures d'adaptation aux changements climatiques dans le futur, tout en prenant par ailleurs en charge le financement du programme du pacte climat, le financement de ce dernier ayant été assuré par le fonds pour la protection de l'environnement dans le passé. De plus, des nouveaux postes de dépense concernent également des projets et programmes dans le domaine de la construction et de l'habitat durable, des projets et actions visant la finance durable, mais aussi le volet international des projets d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique.

contexte du changement des missions d'intervention et de financement du fonds qui a eu lieu dans le cadre de l'adoption de la loi du 15 décembre 2020 relative au climat<sup>110</sup>.

Finalement, dans le domaine du transport, la Chambre de Commerce note que le PLPFP 2021-2025 prévoit de maintenir les dépenses du **fonds du rail** à un niveau élevé, conformément aux orientations déjà communiquées en automne 2020. S'il est vrai que le PLPFP 2021-2025 prévoit des investissements additionnels d'entretien constructif de l'infrastructure par rapport au projet de budget de l'année dernière, il reste que les dépenses d'investissement dans leur ensemble à hauteur d'environ 1,2 milliard d'euros pour la période 2021-2024 s'inscrivent résolument dans la continuité des montants budgétisés par la LPFP 2020-2024 pour la période citée. En revanche, selon les documents budgétaires, le PLPFP 2021-2025 procéderait à une révision significative à la hausse des moyens budgétisés pour les frais d'études préparatoires liés aux futures dépenses d'investissement.

Si la Chambre de Commerce salue de façon générale la hausse projetée des moyens budgétaires qui seront prioritairement dédiés à l'atteinte des objectifs climatiques nationaux, elle regrette cependant que les documents budgétaires ne présentent pas une **ventilation plus détaillée et désagrégée** des investissements environnementaux et climatiques, et que de simples montants agrégés totaux soient annoncés. Ainsi, par exemple, la Chambre de Commerce déplore que les documents budgétaires ne renseignent pas la proportion dans laquelle leur exécution se répartira respectivement entre l'Administration centrale et les Administrations locales sur l'horizon de programmation indiqué.

De plus, pour mieux appréhender l'allocation des moyens en toute transparence et clarté, la Chambre de Commerce aurait également apprécié que les documents budgétaires fournissent la **composition effective** des dépenses liées au PNEC. Un surplus de renseignements aurait ainsi permis de faire plus concrètement le lien avec certaines initiatives du Gouvernement dans le cadre de sa politique environnementale et climatique. Or pour les **dépenses en lien avec PNEC**, si le projet de budget rappelle bien les 5 dimensions ainsi que ses 6 sous-dimensions<sup>111</sup>, il n'indique pas clairement la manière dont les dépenses se verront réparties, étant donné que les documents budgétaires ne spécifient aucunement les montants qui seront consacrés aux différentes dimensions.

### **Ce qui manque pour accélérer cette transition**

D'un point de vue général, la Chambre de Commerce salue l'ambition du Gouvernement d'accélérer de façon conséquente le rythme de la double transition climatique/environnementale et énergétique, en s'appuyant sur la mise en œuvre des nombreuses initiatives et actions qui sont décrites dans le présent projet de budget pour l'exercice 2022. Si elle se réjouit que les enjeux de la durabilité occupent une place prépondérante au sein des orientations de la politique budgétaire pour les années à venir, la

<sup>110</sup> Loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement (Mémorial A – N° 994 du 16 décembre 2020).

<sup>111</sup> 1. Dimension « Décarbonisation », 1.1 Emission et absorption de gaz à effet de serre, 1.2 Energies renouvelables ; 2. Dimension « Efficacité énergétique » ; 3. Dimension « Sécurité d'approvisionnement énergétique » ; 4. Dimension « Marché intérieur de l'énergie », 4.1 Infrastructure électrique, 4.2 Infrastructure de transport de l'énergie, 4.3 Intégration du marché, 4.4 Précarité énergétique ; 5. Dimension « Recherche, innovation et compétitivité ».

Chambre de Commerce identifie cependant quelques lacunes et constate l'absence d'annonces concrètes par rapport à certaines mesures au sein du projet de budget pour 2022.

Dans le contexte des récentes évolutions macroéconomiques internationales, elle constate ainsi tout d'abord que les documents budgétaires restent relativement muets par rapport à la flambée récente et persistante des **prix de l'énergie** actuellement observée sur les marchés mondiaux<sup>112</sup>, mais aussi par rapport aux risques en découlant pour l'économie luxembourgeoise. Face aux perspectives inquiétantes et aux défis d'approvisionnement croissants, la Chambre de Commerce plaide par conséquent en faveur de la mise en place de **mesures de soutien** rapides pour les entreprises, la compétitivité-coûts des PME risquant par ailleurs d'être encore davantage défavorisée par les vagues d'indexations futures des salaires qui résulteront de la hausse spectaculaire de l'inflation.

Une autre interrogation de la Chambre de Commerce dans le domaine de l'énergie concerne l'**hydrogène**, où elle s'étonne que les documents budgétaires se contentent d'énoncer que « *de nouvelles technologies comme l'hydrogène seront analysées de plus près dans les années à venir* ». Après la présentation de la « Stratégie hydrogène du Luxembourg<sup>113</sup> » fin septembre, la Chambre de Commerce s'attendait à des annonces plus concrètes, et ce à la fois dans le domaine de la recherche et de l'innovation que sur le plan des infrastructures futures qui seront nécessaires pour garantir un approvisionnement compétitif. Elle regrette en outre que le projet de budget ne semble ni procéder explicitement à la programmation de dépenses pour des projets pilotes en lien avec l'hydrogène, ni fournir des indications quant aux budgets qui sont prévus par certains acteurs phares<sup>114</sup> de la recherche publique au Grand-Duché.

En troisième lieu, en ce qui concerne le discours sur l'état de la nation et l'annonce d'un **pacte climatique pour les entreprises**<sup>115</sup> en cours de préparation, elle regrette que ces propos n'aient pas été davantage concrétisés dans la documentation relative au projet de budget. La Chambre de Commerce souligne dans ce contexte qu'elle se tient pleinement à disposition du Gouvernement et des ministères concernés pour échanger sur le contenu d'un tel « *package pro climatique et pro business* » futur, où elle plaide notamment en faveur de **programmes d'aides directes** aux entreprises et aux PME, tout en rappelant que le volet de la fiscalité peut aussi constituer un levier important. La mise en place de **mesures fiscales incitatives**, comme par exemple l'introduction ou l'élargissement de la déductibilité fiscale pour certains investissements privés « bas carbone » d'entreprises, pourrait ainsi par exemple être visée, à l'image de ce qui se pratique déjà dans certains autres pays européens.

---

<sup>112</sup> S'agissant du pétrole, le cours de référence européen du *brent* a ainsi dépassé, pour la première fois depuis le début de la pandémie, les 70\$ à la fin du 2<sup>e</sup> semestre 2021 et il se chiffrait fin octobre nettement au-delà du seuil des 80\$, des niveaux de prix qui n'ont plus été observés depuis octobre 2018. En parallèle, une hausse des prix très importante a aussi pu être observée pour le gaz européen, le cours européen de référence du TTF néerlandais s'étant véritablement envolé en octobre, alors qu'il avait déjà enregistré une progression soutenue depuis le début de l'été.

<sup>113</sup> Voir : [https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes\\_actualites/communiqués/2021/09-septembre/27-turmes-hydrogene.html](https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2021/09-septembre/27-turmes-hydrogene.html)

<sup>114</sup> Comme par exemple le Luxembourg Institute of Science and Technology (LIST) ou encore l'Université du Luxembourg.

<sup>115</sup> D'après les annonces du Premier ministre, « *[L]e gouvernement travaille actuellement à la mise en place d'un nouveau programme d'aide, afin de mettre à disposition des entreprises – petites ou grandes – soucieuses de l'environnement les moyens financiers, mais aussi l'expertise et les moyens logistiques nécessaires pour y arriver.* ».

Dans le même ordre d'idées, en vue de parachever un tel cadre proactif et incitatif avec une **garantie de prévisibilité** suffisante, la Chambre de Commerce estime en parallèle que les autorités devraient agir pour réduire les risques supportés par les entreprises dans le cadre de la réalisation de leurs programmes d'investissements qui s'inscrivent dans la transition climatique et énergétique. Si la création d'un **fonds de préfinancement et de gestion des risques (« de-risking »)** a bien été annoncée par les autorités dans le PNEC pour des projets en lien avec la transition énergétique au niveau du secteur industriel et des PME, la Chambre de Commerce regrette cependant que les ambitions en lien avec cette initiative ne se sont pas encore substantiellement concrétisées. Elle déplore ainsi que la documentation relative au présent projet de budget se contente de formuler les mêmes déclarations qui ont déjà été mises en avant en automne 2020 à l'occasion du dépôt du dernier projet de budget, sans informations plus concrètes quant au calendrier envisagé par les autorités pour la mise en œuvre de cette réforme.

Enfin, malgré ses propres recommandations et en dépit de la force de proposition de certains acteurs nationaux<sup>116</sup> relatif à des possibilités d'optimisation éventuelles du dispositif de la taxe, la Chambre de Commerce constate que le projet de budget ne prévoit pas d'adaptation de **la taxe CO<sub>2</sub>**. Elle déplore ainsi que de possibles exemptions de la taxe CO<sub>2</sub> ne soient toujours pas prises en considération par les autorités, même pour les entreprises investissant dans les meilleures technologies disponibles. De telles adaptations permettraient pourtant à ses yeux de compléter le volet punitif de la taxe par une véritable dimension incitative. En outre, la Chambre de Commerce constate que le projet de budget ne contient aucune annonce par rapport à la **future trajectoire de la taxe CO<sub>2</sub>** au-delà de 2023<sup>117</sup>. Or ce manque de prévisibilité constitue cependant la négation même d'une définition claire d'un horizon de planification à moyen et long termes dont ont besoin les entreprises pour leur prise de décision ayant trait à la programmation pluriannuelle de l'affectation de leurs ressources. Elle se permet ainsi de rappeler aux autorités que certains autres pays européens<sup>118</sup> ont procédé à la programmation d'une trajectoire au moins indicative pour l'évolution future de leur taxe carbone, parfois même jusqu'à l'horizon 2030. La Chambre de Commerce recommande dès lors au Gouvernement de proposer une telle trajectoire pour l'évolution future de la taxe carbone dans les meilleurs délais et ce au moins jusqu'à 2025, après concertation étroite avec l'ensemble des parties prenantes des secteurs concernés.

Enfin, la Chambre de Commerce rappelle que le Luxembourg ne pourra être un exemple en matière de transition environnementale et énergétique que si elle prend en compte les trois dimensions du développement durable, économique, environnemental et social. Viser une transition climatique ou énergétique au moyen d'une décroissance économique, qui provoquerait par ailleurs un recul social, n'est pas la voie à suivre. Au contraire, il est nécessaire d'allier réduction des émissions et prospérité économique et sociale, ce qui est tout à fait réalisable.

---

<sup>116</sup> FEDIL (2021), « *Objectif climatique national pour l'industrie – une vision ambitieuse qui nécessite une stratégie de mise en œuvre efficace* », septembre 2021. (Liens : [Communiqué de presse](#) ; [Annexe](#))

<sup>117</sup> Dans le cadre du projet de budget de l'année dernière, les autorités ont en effet seulement précisé que le prix du carbone se montera à 25EUR par tonne de CO<sub>2</sub> en 2022, respectivement à 30EUR par tonne de CO<sub>2</sub> en 2023.

<sup>118</sup> Avec la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, la France a ainsi par exemple retenu une programmation de la trajectoire future de sa taxe carbone jusqu'à l'horizon 2030.