

Avis budgétaire de la Chambre de Commerce

Budget 2023 : les défi(cit)s s'accumulent

L'avis budgétaire¹ de la Chambre de Commerce concernant le projet de budget 2023 s'inscrit de nouveau dans un contexte exceptionnel et largement incertain, qui entraîne l'accroissement des déficits et l'accumulation de défis, au gré des « polycrises » qui affectent le Luxembourg, l'Europe et le monde, et de problèmes structurels restés trop longtemps sans réponses globales.

Des déficits croissants

Dans la foulée d'une véritable cascade de chocs (géopolitique, sanitaire, énergétique), le solde de l'**Administration centrale** accuserait, en 2023, un nouveau déficit « record » de 2,8 milliards d'euros, 3 ans seulement après celui de 2020. Ce solde ne se redresserait que très graduellement à partir de 2024, mais ce n'est pas moins de 10 milliards d'euros de déficits qui s'accumuleraient sur la période 2021-2026, ce qui laisse peu de marges de manœuvre budgétaires. Le même constat vaut pour les **Administrations publiques** qui accuseraient, en 2023, une impasse budgétaire de quelque 1,8 milliard d'euros. Pourtant, la **sécurité sociale**, qui dégagerait un excédent en 2023, permet de jouer un rôle d'amortisseur. Ce stabilisateur ne peut cependant que s'étioler dans les années à venir, sauf augmentation très vive, mais improbable, de l'activité. Le net déclin tendanciel du surplus de la sécurité sociale, qui passe de 1.216 millions d'euros en 2019 à 679 millions d'euros à l'horizon 2026, constitue déjà un signal d'alarme bien concret.

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

¹ Le Gouvernement a déposé son projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023 ainsi que son projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2022-2026 le 12 octobre 2022.

La Chambre de Commerce tient à attirer l'attention sur l'exigence d'une grande prudence dans un contexte actuel très incertain, et face à la nécessité de marges de sécurité budgétaires importantes – qui se sont avérées décisives depuis mars 2020. L'intégration au projet de budget de deux scénarios inflationnistes radicalement différents illustre l'épais brouillard ambiant. Ainsi, un premier scénario² (postulant un choc énergétique transitoire) se traduit en 2024 par une inflation de 2,5% et une tranche d'indexation, tandis que l'autre (choc énergétique permanent) induit, toujours pour 2024, un renchérissement des prix de 8,4% et trois tranches d'indexation – ce qui serait une catastrophe pour les entreprises.

... et des défis qui s'accumulent

L'énergie est au cœur des préoccupations en cet automne 2022. Les mesures adoptées dans le cadre de l'« Energiedesch » et des deux « Solidaritéispäk » ont coûté 2,5 milliards d'euros. Elles permettent de parer au plus pressé, mais ne sont que des dispositions défensives et transitoires. Il importe de trouver des solutions plus structurelles et durables au **défi énergétique**, qui soient à même d'assurer plus de prévisibilité et de stabilité aux ménages et aux entreprises. La Chambre souhaite un calendrier de mise en œuvre des accents mis en évidence dans le projet de budget. Elle souhaite également une plus grande transparence, les crédits budgétaires associés paraissant éparpillés, sans identification d'éléments aussi cruciaux que la main-d'œuvre requise. Au surplus, les moyens identifiables sont loin de connaître l'évolution que justifierait le présent contexte. A titre d'exemple, les dépenses du Fonds climat et énergie n'augmenteraient que de manière limitée sur l'horizon 2022-2026 et par rapport aux deux projets de budget précédents, après une notable révision à la baisse en 2021.

La priorité du **défi environnemental** a été confirmée tant par le discours sur l'état de la Nation, que lors du dépôt des documents budgétaires. Ces derniers matérialisent ces intentions à travers une révision à la hausse significative des dépenses liées au PNEC par rapport au projet de budget de l'année dernière, et des investissements environnementaux et climatiques cumulés sur la période 2022 à 2024 qui passeraient de 2,6 milliards d'euros prévus dans le projet de budget 2022 à 3,4 milliards dans le projet de budget actuel. Si la Chambre de Commerce salue ces avancées, elle recommande de nouveau une plus grande transparence statistique (les investissements précités gagneraient à être ventilés de manière bien plus fine) et elle regrette l'absence d'éléments concrets concernant certaines mesures, même si elle se félicite des annonces récentes de modernisation de la bonification d'impôt, visant à favoriser les investissements dans la transition écologique, énergétique ou digitale, qui rejoint en partie la proposition de super-déduction fiscale de la Chambre de Commerce.

Le **logement** est également selon les diverses déclarations une priorité absolue pour le Gouvernement, à très juste titre d'ailleurs, car ce problème récurrent mine gravement la cohésion sociale, de même que l'attractivité du Luxembourg dans un contexte de manque endémique et croissant de main-d'œuvre. Ainsi, les dépenses du Ministère du Logement progresseraient de manière soutenue et les investissements publics en faveur du logement passeraient de 0,26% du

² C'est le scénario qui a été retenu comme base de chiffrage du projet de budget 2023, même si « *le STATEC n'est aujourd'hui pas en mesure de juger lequel des deux scénarios revêt la plus grande probabilité de réalisation, trop nombreuses étant les incertitudes* ».

PIB en 2022 à 0,36% en 2023 et 0,41% en moyenne, de 2024 à 2026. Des moyens importants sont donc mobilisés, mais tardent cependant à déboucher sur des effets concrets sur le marché du logement. Par ailleurs, le nécessaire partenariat stratégique entre les promoteurs publics et privés reste le grand absent.

Au-delà du logement, la question du **développement territorial** est essentielle, car elle déterminera *in fine* la capacité du Luxembourg à assurer (ou non) une croissance économique appropriée dans les décennies à venir. La réponse correspondante doit se décliner en propositions concrètes, en matière de **mobilité** notamment, où de nombreuses insuffisances se manifestent depuis de nombreuses années. A en juger par les moyens budgétaires octroyés, les autorités sont pleinement conscientes des défis associés. En témoigne notamment l'importance des dépenses d'investissement en faveur du réseau de tramway ou de la mobilité électrique, ainsi que la prolongation du « Klimabonus fueren ». Comme l'indique l'avis du Conseil économique et social sur la coopération transfrontalière, un aménagement du territoire durable au Luxembourg exige toutefois également une meilleure coopération entre le Luxembourg et les territoires voisins, de même qu'une coordination accrue au sein même des autorités nationales.

Les différents défis précités ont toutefois une condition *sine qua non* commune : le besoin de main-d'œuvre. **Attirer plus de talents** au Luxembourg est primordial voire même stratégique dans un contexte de manque criant et croissant de main-d'œuvre qualifiée. Le Gouvernement en est conscient, comme l'attestent deux mesures fiscales ponctuelles annoncées concernant d'une part le seuil de rémunération annuelle minimal pour accéder au régime d'impatriés et d'autre part le périmètre de calcul de la prime participative. Si ces deux mesures méritent d'être saluées, elles restent néanmoins assez timides. La Chambre de Commerce invite à s'interroger sur des mesures additionnelles, visant à faciliter l'immigration non européenne de personnes hautement qualifiées, dans un contexte où le recours aux travailleurs européens en général, et de la Grande Région en particulier, ne semble plus suffire. Cet effort d'attractivité doit aller de pair avec un effort conséquent en matière de formation.

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

Et si le Luxembourg veut maintenir son modèle social, il doit impérativement devenir un terreau fertile pour des branches d'activité à haute valeur ajoutée, permettant de maintenir une croissance soutenue, le tout en pleine complémentarité avec les secteurs d'activité historiques, dépositaires

d'une irremplaçable expérience. La **diversification économique** nécessite un environnement général attractif. L'indexation des salaires sous sa forme actuelle ne concourt assurément pas à favoriser un tel environnement et la compensation d'une possible 3^{ème} tranche indiciaire en 2023 conformément à l'accord tripartite du 28 septembre 2022 a été annoncée, mais non budgétisée. Quant aux crédits budgétaires dédiés à la diversification, ils n'augmenteraient par ailleurs que de manière mesurée de 2022 à 2026. Les efforts consentis semblent heureusement plus fournis en ce qui concerne le domaine toujours plus crucial de la cyberdéfense.

Maintenir l'attractivité du Luxembourg passera également par la **fiscalité**. S'il n'existe pas dans de marge de manœuvre budgétaire suffisante pour une réforme globale et gagnante pour l'ensemble de l'économie selon le Gouvernement, des dispositions fiscales sont néanmoins adoptées dans le projet de budget. La Chambre de Commerce salue le rehaussement du seuil de revenu du travailleur impatrié et l'extension du périmètre de la prime participative, qui permettront de renforcer l'attractivité du Luxembourg pour les talents, mais elle estime que ces mesures gagneraient à être plus incisives et être complétées. D'autres mesures fiscales sont cependant moins louables. Il s'agit en particulier de la modification de l'amortissement accéléré, mesure qui ne peut que renforcer la pression à la hausse sur les loyers et pénaliser l'offre de logements. Cette disposition doit être reconsidérée, d'autant qu'elle s'inscrit dans un contexte d'offre locative déjà fort dommageable.

Au-delà de ces mesures ponctuelles et face à une compétition fiscale internationale toujours bien présente, la Chambre de Commerce demande l'établissement d'un « paquet fiscal » reposant sur deux piliers, d'une part des mesures ponctuelles³ présentant un impact budgétaire limité, et d'autre part, des mesures transversales d'envergure destinées à être annoncées sous la forme d'une feuille de route pluriannuelle, à savoir (i) la convergence du taux global d'affiche à l'impôt des sociétés (soit près de 25%) vers la médiane au sein de l'Union européenne (qui est de l'ordre de 21%) ; (ii) l'introduction progressive d'un mécanisme de super-déduction pour supporter fiscalement les entreprises établies au Luxembourg investissant dans des domaines clés tels que notamment l'innovation et la recherche et développement, la transformation énergétique et environnementale et la transition digitale et technologique et (iii) une refonte de la taxe d'abonnement et de l'impôt sur la fortune, deux « onéreuses singularités » grevant considérablement la compétitivité du « Standuert Lëtzebuerg ».

En conclusion, une remise à plat des finances publiques s'impose (en termes de dépenses courantes en particulier, de plus en plus récurrentes et incompressibles), afin de générer une marge de manœuvre permettant de faire face à de nombreux défis – actuellement identifiés ou susceptibles de survenir à l'avenir. Par le passé, c'est grâce à une stratégie budgétaire rigoureuse que le Luxembourg a été en mesure de réagir à la pandémie et à la crise énergétique sans mettre en danger (pour l'instant du moins) la notation triple AAA.

³ Voir à ce propos les 10 mesures proposées par la Chambre de Commerce : <https://www.cc.lu/toute-linformation/actualites/detail/propositions-legislatives-de-mesures-ponctuelles-visant-a-moderniser-le-systeme-fiscal>