

**N° 8000A<sup>3</sup>**

**N° 8000B<sup>2</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2021-2022

---

**PROJET DE LOI**

**portant transposition de certaines mesures prévues par l'« Accord entre le Gouvernement et l'Union des Entreprises luxembourgeoises et les organisations syndicales LCGB et CGFP » du 31 mars 2022 et modifiant :**

- 1° Code de la sécurité sociale ;**
- 2° le titre Ier de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;**
- 3° la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ;**
- 4° la loi modifiée du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures ;**
- 5° l'article 3, paragraphe 7, de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat ;**
- 6° la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant modification 1. du Code de la sécurité sociale ; 2. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, et abrogeant la loi modifiée du 21 décembre 2007 concernant le boni pour enfant ;**
- 7° la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale**

**PROJET DE LOI**

**relative à une subvention de loyer**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

(31.5.2022)

Le projet de loi sous avis (ci-après, le « Projet ») a pour objet de mettre en œuvre une partie des mesures retenues à l'issue des réunions du Comité de coordination tripartite des 22, 23 et 30 mars 2022. L'accord résumant les mesures retenues a été signé conjointement le 31 mars 2022 par le Gouvernement, les représentants de l'Union des entreprises luxembourgeoises (UEL), du LCGB et de la CGFP. Il entend « *atténuer les effets des pressions inflationnistes aussi bien sur les entreprises que sur les ménages* », via un paquet de mesures ciblées, dénommé « Solidaritéitspak » (ci-après, l'« Accord tripartite »).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Lien vers l'Accord tripartite (Solidaritéitspak) signé le 31 mars 2022.

### En bref

- ▶ La Chambre de Commerce salue de manière générale les dispositions sous rubrique, découlant de l'Accord tripartite, co-signé par l'UEL.
- ▶ Elle incite le Gouvernement à ne pas sous-estimer la possibilité qu'au moins une tranche indiciaire supplémentaire puisse être déclenchée en 2023 en raison de l'incertitude générale qui règne et des fortes tendances inflationnistes actuelles, et d'ainsi réfléchir dès à présent à des solutions limitant le risque qu'engendrerait l'application de plusieurs tranches cumulées au 1<sup>er</sup> avril 2024.
- ▶ Elle se félicite du caractère socialement ciblé du crédit d'impôt énergie (CIE).
- ▶ Elle salue par ailleurs la prise en compte des indépendants en tant que bénéficiaires du CIE.
- ▶ Elle soutient la mise en place de l'équivalent crédit d'impôt (ECI) pour les bénéficiaires du revenu d'inclusion sociale (REVIS) et du revenu pour personnes gravement handicapées (RPGH).
- ▶ Elle estime qu'une compensation de la perte de pouvoir d'achat des familles aurait dû prendre une autre forme que la création d'un nouvel automatisme réglementaire généralisé et non-sélectif à travers une nouvelle échelle mobile des allocations familiales (EMAF).
- ▶ Elle soutient les mesures en matière d'adaptation de l'aide d'Etat pour études supérieures, mais aurait souhaité que le Projet aille encore plus loin en termes de solidarité avec les étudiants boursiers selon des critères sociaux.
- ▶ Elle marque son accord quant au gel des loyer jusqu'à fin 2022, dans la mesure où cette disposition demeure temporaire.
- ▶ Elle approuve quant au fond l'adaptation de la subvention de loyer. Elle souhaite toutefois que l'élargissement des conditions d'éligibilités et la majoration de montant de l'aide demeure une mesure temporaire pour soutenir les ménages visés, notamment pour éviter le risque d'une absorption de l'extension du régime d'aide par des hausses de loyer futures sur le marché locatif privé ; eu égard notamment aux fortes pressions auxquelles est soumis le marché du logement luxembourgeois.

Le Projet entend mettre en œuvre plus particulièrement le report des prochaines tranches indiciaires, ainsi que les mesures décidées en matière de logement et en faveur du pouvoir d'achat, à savoir :

1. L'introduction anticipative et l'adaptation de la subvention de loyer<sup>2</sup> ;
2. Le gel temporaire de toute adaptation des loyers jusqu'à fin 2022 ;
3. Le décalage de la prochaine tranche indiciaire à avril 2023, ainsi que le report de 12 mois de toute autre tranche indiciaire potentielle en 2023 ;
4. L'introduction d'un crédit d'impôt énergie (CIE) temporaire (venant compenser la perte de pouvoir d'achat liée au report de la prochaine tranche indiciaire à avril 2023) ;
5. Le versement d'un équivalent crédit d'impôt (ECI) aux bénéficiaires du revenu d'inclusion sociale (REVIS) et aux bénéficiaires du revenu pour personnes gravement handicapées (RPGH) ;
6. La mise à disposition d'une enveloppe financière additionnelle de 10 millions d'euros à partir de l'année académique 2022/2023 pour les aides financières de l'État pour études supérieures.

A noter que le Projet, dans son article 23, prévoit la création d'une l'échelle mobile des allocations familiales (EMAF) ; mesure qui n'est pas directement issue de l'Accord tripartite, et qui est proposée dans la continuité de la réindexation des allocations familiales au 1<sup>er</sup> octobre 2021.

Le Solidaritéspak comprend par ailleurs les mesures suivantes, adoptées lors de la tripartite de mars 2022, et faisant l'objet de projets de lois et de projets de règlements grand-ducaux distincts :

7. La réduction temporaire de 7,5 cents par litre de carburant ;<sup>3</sup>

<sup>2</sup> En date du 24 mai 2022, la Commission spéciale « Tripartite » a modifié le projet de loi n°8000 en séparant les modalités relatives à l'adaptation de la subvention de loyer dans une loi séparée (dossier parlementaire 8000B). Lien vers le Projet de loi n°8000B relative à la subvention de loyer, sur le site de la Chambre des Députés.

<sup>3</sup> Liens vers les avis de la Chambre de Commerce concernant la loi du 12 mai 2022 instaurant une compensation financière permettant la réduction temporaire du prix de vente de certains produits pétroliers, ainsi que du projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 17 décembre 2010 fixant les taux applicables en matière de droits d'accise autonomes sur les produits énergétiques, sur le site de la Chambre de Commerce.

8. L'adaptation du régime d'aides dénommé « Prime House » en renforçant le soutien financier lié au remplacement des anciennes chaudières basées sur les énergies fossiles, tout en augmentant le nombre de ménages éligibles ;<sup>4</sup>
9. L'introduction d'aides pour les entreprises impactées par la hausse des prix énergétiques (compensation partielle du surcoût, couverture partielle des coûts liés au SEQE, soutien renforcé de conseil et audits énergétiques) ;<sup>5</sup>
10. L'introduction d'un régime d'aides sous forme de garantie pour faciliter l'accès aux crédits bancaires des entreprises les plus touchées.<sup>6</sup>

\*

## CONSIDERATIONS GENERALES

### SOMMAIRE

Considérations préalables

A. Contexte macroéconomique et état des lieux de la situation des entreprises

Un climat économique et géopolitique hautement incertain

Les entreprises se retrouvent confrontées à une situation tant imprévisible que périlleuse

B. Report des tranches indiciaires

C. Mesures en faveur du pouvoir d'achat

i) Concernant l'introduction d'un crédit d'impôt énergie (CIE)

ii) Concernant le versement d'un équivalent crédit d'impôt (ECI) aux bénéficiaires du revenu d'inclusion sociale (REVIS) et du revenu pour les personnes gravement handicapées (RPGH)

iii) Concernant l'échelle mobile des allocations familiales (EMAF)

iv) Concernant l'augmentation des aides financières de l'État pour études supérieures à partir de l'année académique 2022/2023

D. Mesures en matière de logement

i) Concernant le gel temporaire des loyers jusqu'à fin 2022

ii) Concernant l'introduction anticipative et l'adaptation de la subvention de loyer (Projet de loi n°8000B relative à la subvention de loyer<sup>27</sup>)

<sup>4</sup> Lien vers la loi du 7 avril 2022 modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2016 instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement, sur le site de la Chambre des Députés.

<sup>5</sup> Lien vers le projet de loi instaurant un régime d'aides dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre pour la période 2021-2030, sur le site de la Chambre des Députés.

<sup>6</sup> Lien vers le Projet de loi n°7999 visant à mettre en place un régime d'aides sous forme de garanties en faveur de l'économie luxembourgeoise à la suite de l'agression de la Russie contre l'Ukraine, sur le site de la Chambre des Députés.

#### TABLE DES TABLEAUX

- Tableau 1 : Aperçu des mesures et de leur impact budgétaire selon la fiche financière du Projet
- Tableau 2 : Prévisions macroéconomiques pour le Luxembourg (2021-2023)
- Tableau 3 : Différentiel de gain entre le CIE et l'indexation du salaire (en classe 1) (en euros)
- Tableau 4 : Différentiel de gain entre le CIE et l'indexation du salaire (en classe 2, ménage avec 1 actif) (en euros)
- Tableau 5 : Différentiel de gain entre le CIE et l'indexation du salaire (en classe 2, ménage avec 2 actifs gagnant le même salaire) (en euros)
- Tableau 6 : Montants et augmentations des différentes bourses pour études supérieures
- Tableau 7 : Montants et augmentation de la bourse sur critères sociaux
- Tableau 8 : Comparaison des paramètres de calcul du projet de loi n°8000B avec celles du projet de loi n°7938 (les paramètres du projet de loi n°7938 figurent entre parenthèses)

#### TABLE DES GRAPHIQUES

- Graphique 1 : Report des tranches indiciaires et leur application en vertu de l'article 22 du Projet (scénario central du STATEC : inflation de 5,8% en 2022 et 2,8% en 2023)
- Graphique 2 : Report des tranches indiciaires et leur application en vertu de l'article 22 du Projet (scénario bas du STATEC : inflation de 5,5% en 2022 et 1,9% en 2023)
- Graphique 3 : Report des tranches indiciaires et leur application en vertu de l'article 22 du Projet (scénario haut du STATEC : inflation de 6,1% en 2022 et 3,5% en 2023)
- Graphique 4 : Scénario résultant en une tranche indiciaire supplémentaire en 2023
- Graphique 5 : Evolution montants CIE vs. Index net (classe 1 et classe 2) en fonction du salaire mensuel/bénéfice/pension mensuelle

\*

#### CONSIDERATIONS PREALABLES

La teneur des mesures proposées dans le Projet ayant été conclues via l'Accord tripartite du 31 mars 2022, cosigné par l'UEL, la Chambre de Commerce salue de manière générale les dispositions sous rubrique.

Il est estimé que ces mesures grèveront le budget de l'Etat à hauteur de 530,4 millions d'euros au total, répartis sur les années 2022 et 2023, tel que résumé dans le Tableau 1. Les montants indiqués dans le tableau prennent en compte le déclenchement probable plus précoce (à savoir un mois plus tôt) de la prochaine tranche indiciaire, par rapport aux estimations faites lors de la rédaction du Projet.

Tableau 1 : Aperçu des mesures et de leur impact budgétaire selon la fiche financière du Projet

Mesures	Impact budgétaire (supplémentaire) en millions d'euros (2022 + 2023)
Introduction d'un crédit d'impôt énergie (CIE)	440 + 55
Versement d'un équivalent crédit d'impôt (ECI) aux bénéficiaires du revenu d'inclusion sociale (REVIS) et du revenu pour les personnes gravement handicapées (RPGH)	4,8 + 0,6
Création d'une échelle mobile des allocations familiales (EMAF)	16 + 2
Augmentation des aides financières de l'État pour études supérieures	10
Gel des loyers	0
Adaptation de la subvention de loyer	2
<b>TOTAL</b>	<b>530,4</b>

Source : Projet sous avis (mise en forme par le Chambre de Commerce)

\*

## A. CONTEXTE MACROECONOMIQUE ET ETAT DES LIEUX DE LA SITUATION DES ENTREPRISES

### Un climat économique et géopolitique hautement incertain

Après un choc économique majeur en 2020 en raison de la crise sanitaire, l'économie mondiale a connu un redressement soutenu de la demande à partir de la mi-2020 et une reprise post-Covid au courant 2021. Cette mouvance a en outre été soutenue par une politique monétaire accommodante au cours des années ayant précédé la crise sanitaire. Or, la dynamique afférente a également entraîné des ruptures dans certaines chaînes d'approvisionnement et des pénuries de matériaux, avec pour conséquence le retour de l'inflation dans la plupart des économies. Le choc économique en début d'année qu'a entraîné le conflit russo-ukrainien n'a fait qu'accentuer cette tendance haussière des prix, en raison de l'envolée notamment des coûts de l'énergie et de la raréfaction de certaines matières premières. De plus, les confinements actuels sévères en Chine, liés à sa politique « zéro Covid », ajoutent une pression supplémentaire sur les chaînes de logistiques mondiales.

Ces chocs économiques successifs bouleversent toutes les économies et les perspectives macroéconomiques s'en voient bousculées et révisées à la baisse. Au niveau national, après avoir enregistré une hausse de croissance de 6,9% en 2021, la croissance sera inférieure, tout en restant positive, et n'afficherait plus que +1,4% en 2022 (au lieu de la prévision initiale de +3,5%). Début mai, le STATEC a procédé à une nouvelle révision à la hausse de ses prévisions d'inflation, dépassant celles proposées un mois plus tôt dans le Programme de stabilité et de croissance 2022-2026 (PSC 2022) : +5,8%<sup>7</sup> (contre +5,2% dans le PSC) en 2022 et +2,8% (contre +1,6% dans le PSC) en 2023. A travers ces nouvelles projections, il devient apparent que l'inflation demeurera très élevée bien au-delà de la seule année 2022. Il n'est pas à exclure que ces prévisions soient à nouveau révisées à la hausse dans les semaines ou mois à venir.

<sup>7</sup> Scénario central du STATEC. Lien vers le Statnews n°20 du STATEC du 4 mai 2021.

Tableau 2 : Prévisions macroéconomiques pour le Luxembourg  
(2021-2023)

Indicateurs macro-économiques	2021		2022		2023	
	PSC* STATEC**	CE***	PSC* STATEC**	CE***	PSC* STATEC**	CE***
Croissance du PIB (variation en %)	6,9	6,9	1,4	2,2	2,9	2,7
Taux d'inflation IPCN (en %)	2,5* 2,6**	3,5	5,2* 5,8**	6,8	1,6* 2,8**	2,3
Taux de chômage (en %)	5,7	5,3	5,2	5,2	5,2	5,1
Dettes publiques (en % du PIB)	24,4	24,4	25,4	24,7	25,8	25,1

Sources :

\* Programme de Stabilité et de Croissance du Grand-Duché de Luxembourg 2022-2026 (PSC) ;

\*\* « StatNews N°20 - Prévisions d'inflation : 5.8% pour 2022 et 2.8% pour 2023 » du STATEC, prévisions de mai 2022 ;

\*\*\* « Prévisions économiques du printemps 2022 » de la Commission européenne (CE), prévisions de mai 2022.

### Les entreprises se retrouvent confrontées à une situation tant imprévisible que périlleuse

Après une reprise économique en 2021, la flambée des prix de l'énergie et des matières premières, ainsi que les tensions géopolitiques depuis début 2022, pèsent lourd sur les entreprises luxembourgeoises. Par ailleurs, certaines branches économiques demeurent encore fragilisées suite à la crise sanitaire. A ceci s'ajoute la pression sur la hausse des coûts et des salaires (tranches indiciaires appliquées en octobre 2021 et en avril 2022 ; le STATEC évoquant un certain effet d'« auto-allumage » de l'inflation sur les prix des services issue de cette double indexation<sup>8</sup>).

Cette tendance est confirmée par les résultats du dernier Baromètre de l'Economie de la Chambre de Commerce du 1<sup>er</sup> semestre 2022.<sup>9</sup> Les entreprises sont de plus en plus inquiètes et leur confiance dans les perspectives de l'économie nationale, ainsi que dans leurs activités, se sont fortement dégradées pour retrouver le niveau du plus haut de la crise sanitaire. Leur rentabilité – déjà sous intense pression comme l'illustre notamment la dernière place occupée par le Luxembourg sur les 27 Etats membres de l'Union européenne dans le dernier « Tableau de bord compétitivité » édité par le Ministère de l'Economie<sup>10</sup>, et un taux de rentabilité des sociétés non financières, en baisse depuis plusieurs années consécutives, de seulement 5,6% en 2019<sup>11</sup> – est par ailleurs mise en mal. Elles s'attendent à une chute de leur rentabilité dans les 6 prochains mois pour 29% d'entre elles (contre 16% au semestre dernier). Un seuil qui se rapproche de celui constaté lors de la crise sanitaire. Du fait de la hausse des coûts, notamment énergétiques, de nombreuses entreprises ont été contraintes de baisser leurs marges (36,6%), alors que 41,5% d'entre elles n'ont répercuté que partiellement la hausse sur leurs prix de vente. Ainsi, les entreprises semblent avoir agi de manière responsable, sans répercussion totale sur leurs prix de vente (seules 9,4% des entreprises l'ont fait), ce qui aurait été au détriment du pouvoir d'achat des consommateurs et aurait pour conséquence d'accroître davantage les tensions inflationnistes.

Il faut toutefois s'attendre à une hausse des prix de certains produits et services dans les 6 prochains mois, car les marges de manœuvre des entreprises s'épuisent. Il importe dans ce contexte de rappeler que, contrairement à ce qu'allèguent certains commentateurs de la vie socio-économique luxembourgeoise, la notion macroéconomique d'excédent brut d'exploitant (EBE) n'est aucunement à confondre avec une « marge » et encore moins avec un « bénéfice ». L'indicateur de rentabilité, cité ci-avant et qui rapporte l'EBE au chiffre d'affaires, est un meilleur moyen d'appréhender la profitabilité des entreprises.

\*

<sup>8</sup> « Au Luxembourg, l'inflation des services (+4,4% sur un an en avril) a déjà été nourrie ces derniers mois, entre autres, par les deux tranches indiciaires payées en octobre 2021 et avril 2022. », Statnews n°20 du 4 mai 2022, STATEC.

<sup>9</sup> Lien vers Baromètre de l'économie – S1 2022 – Thématique : Inflation et énergie, publié le 17 mai 2022

<sup>10</sup> Lien vers le « Bilan Compétitivité et Résilience 2021 : Très bonne résistance de l'économie luxembourgeoise ».

<sup>11</sup> Source : données Eurostat

## B. REPORT DES TRANCHES INDICIAIRES

Selon l'Accord tripartite, « [l]e Gouvernement décide de décaler à avril 2023 la tranche indiciaire qui, selon les dernières prévisions du STATEC, devrait tomber au mois d'août 2022. Il décide en outre de décaler de 12 mois toute tranche indiciaire supplémentaire potentielle en 2023, ceci dans le but de garantir davantage de prévisibilité aux entreprises. Dans ce cas, une compensation de la perte du pouvoir d'achat serait à prévoir. »

La compensation, tout au moins celle relative à la tranche supplémentaire qui serait échue en 2022 après celle du mois d'avril qui avait été versée par les entreprises, se fera par le biais d'un « nouveau crédit d'impôt énergie, socialement ciblé, venant compenser, voire surcompenser pour les salaires les moins élevés, la perte du pouvoir d'achat des ménages » (cf. section C.i) du Projet)

Ainsi, selon l'article 22 du Projet, tous les déclenchements potentiels de tranches indiciaires entre le 1<sup>er</sup> avril 2022 et le 1<sup>er</sup> avril 2024, seront effectués selon les modalités suivantes<sup>12</sup> :

*« L'adaptation déclenchée par le dépassement d'une cote d'échéance après celle de mars 2022 au cours de l'année 2022, est effectuée le 1<sup>er</sup> avril 2023.*

*Pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2022 au 1<sup>er</sup> avril 2024, au moins douze mois doivent s'écouler entre deux adaptations des traitements, salaires, pensions, rentes et autres indemnités et montants généralement adaptés par référence aux dispositions ci-dessus.*

***Toutes les tranches déclenchées et non appliquées en vertu du dispositif transitoire de l'alinéa précédent, le seront au 1<sup>er</sup> avril 2024, date marquant la fin de la dérogation aux dispositions du paragraphe 2 ci-avant. »***

L'Accord tripartite prévoit par ailleurs une clause de rendez-vous selon laquelle « [a]u cas où la situation économique et sociale venait à s'empirer au cours de l'année 2023 ou une tranche indiciaire supplémentaire serait déclenchée en 2023, le Gouvernement s'engage à convoquer une nouvelle réunion du Comité de coordination tripartite. » Selon la compréhension de la Chambre de Commerce, aucune nouvelle réunion du Comité de coordination tripartite ne devrait dès lors être convoquée en 2022 ; ce qu'elle soutient.

**Depuis la signature de l'Accord tripartite, le STATEC a révisé à la hausse ses prévisions d'inflation<sup>13</sup> fin avril 2022.**

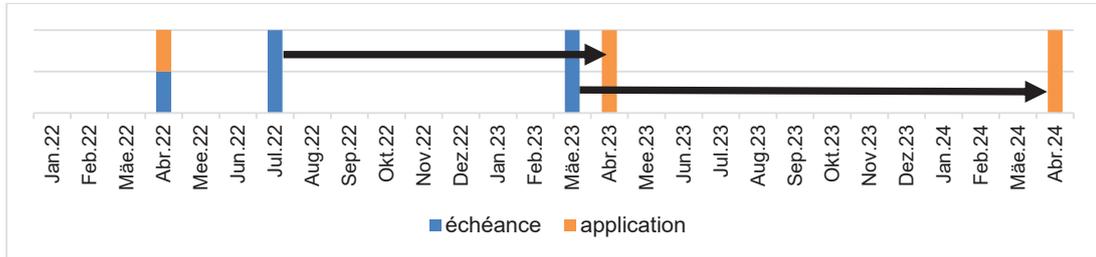
Le dernier scénario central du STATEC prévoit ainsi un taux d'inflation annuel attendu de **5,8% en 2022** (contre +4,4% dans les prévisions de février) et de **2,8% en 2023** (contre +1,3% précédemment). Au vu des modalités fixées à l'article 22 du Projet, ces deux tranches seraient reportées pour être appliquées comme suit, tel que représenté dans le Graphique 1 :

- ▶ Tranche due au 1<sup>er</sup> juillet 2022 → appliquée au 1<sup>er</sup> avril 2023
- ▶ Tranche due à la fin du 1<sup>er</sup> trimestre 2023 → appliquée au 1<sup>er</sup> avril 2024

<sup>12</sup> Notons que le décalage des tranches indiciaires n'est pas applicable aux allocations familiales, afin d'assurer la continuation de l'application de leur indexation pendant la période de décalage, ceci afin de garantir le maintien du mécanisme d'indexation actuellement en vigueur pour celles-ci.

<sup>13</sup> Lien vers le StatNews n°20 du STATEC, publié le 4 mai 2022.

Graphique 1 : Report des tranches indiciaires et leur application en vertu de l'article 22 du Projet (scénario central du STATEC : inflation de 5,8% en 2022 et 2,8% en 2023)

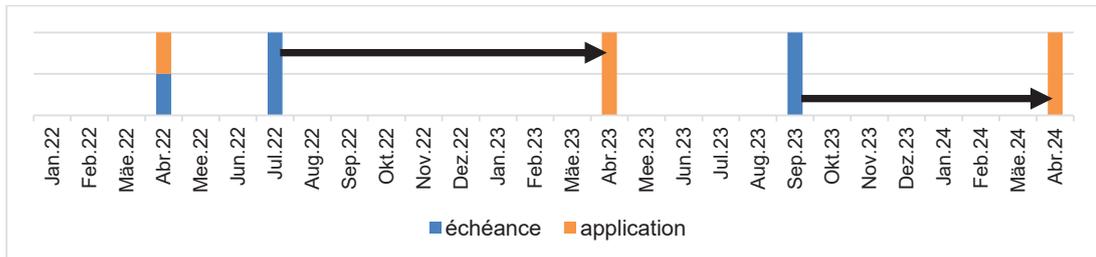


Source : STATEC ; mise en forme : Chambre de Commerce

Le **scénario bas du STATEC** table sur un taux d'inflation annuel de **5,5% en 2022** et de **1,9% en 2023**. Au vu des modalités fixées à l'article 22 du Projet, deux tranches seraient déclenchées avant le 1<sup>er</sup> avril 2024, et seraient reportées pour être appliquées comme suit :

- ▶ Tranche due au 1<sup>er</sup> juillet 2022 → appliquée au 1<sup>er</sup> avril 2023
- ▶ Tranche due au 3<sup>ème</sup> trimestre 2023 → appliquée au 1<sup>er</sup> avril 2024

Graphique 2 : Report des tranches indiciaires et leur application en vertu de l'article 22 du Projet (scénario bas du STATEC : inflation de 5,5% en 2022 et 1,9% en 2023)

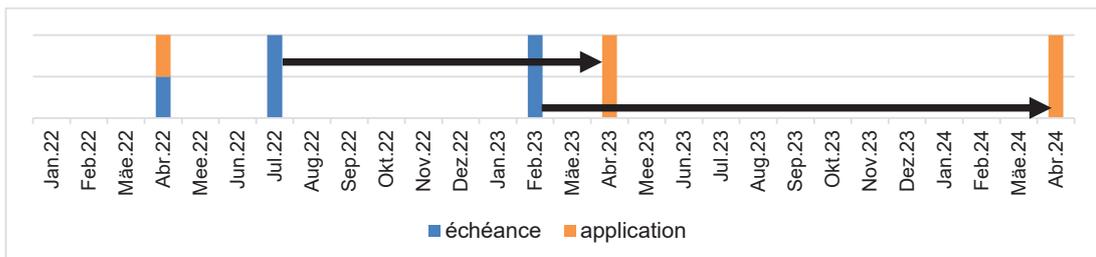


Source : STATEC ; mise en forme : Chambre de Commerce

Enfin, le **scénario haut du STATEC** prévoit un taux d'inflation annuel de **6,1% en 2022** et de **3,5% en 2023**. Selon ce scénario, deux tranches seraient à prévoir avant le 1<sup>er</sup> avril 2024, et seraient reportées comme suit :

- ▶ Tranche due au 1<sup>er</sup> juillet 2022 → appliquée au 1<sup>er</sup> avril 2023
- ▶ Tranche due au 1<sup>er</sup> trimestre 2023 → appliquée au 1<sup>er</sup> avril 2024

Graphique 3 : Report des tranches indiciaires et leur application en vertu de l'article 22 du Projet (scénario haut du STATEC : inflation de 6,1% en 2022 et 3,5% en 2023)

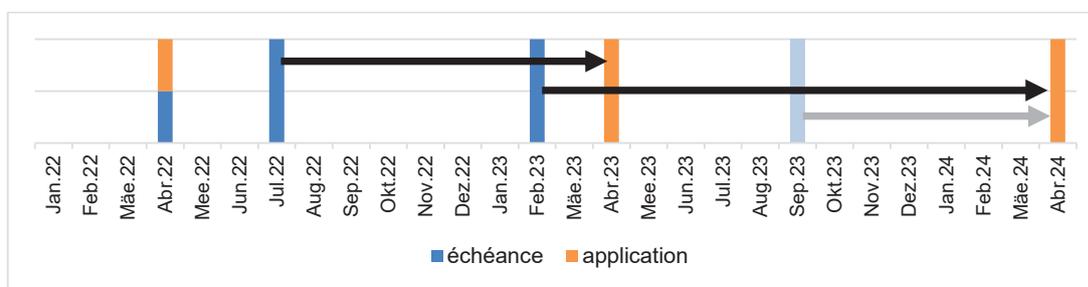


Source : STATEC ; mise en forme : Chambre de Commerce

Le report des tranches indiciaires, ainsi que le délai de 12 mois entre chaque tranche déclenchée jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2024, émanant de l'Accord tripartite cosigné par l'UEL sont deux dispositions que la Chambre de Commerce salue, alors qu'elles devraient permettre un temps de répit ainsi qu'une certaine visibilité aux entreprises en termes de hausse des coûts salariaux. La Chambre de Commerce estime par ailleurs que l'esprit de l'Accord tripartite, quant au report des tranches et au respect d'un délai de 12 mois entre deux tranches, a été fidèlement « transposé » par le Projet.

Elle souhaite toutefois attirer l'attention sur le fait que la situation économique étant empreinte d'incertitudes, et vu les vagues inflationnistes dues au renchérissement des nombreuses catégories de produits et des problèmes d'approvisionnement, **il n'est pas à exclure que les prévisions d'inflation du Luxembourg puissent encore être revues à la hausse dans les mois à venir**, comme cela a déjà été le cas ces dernières semaines. Ainsi, une tranche indiciaire supplémentaire pourrait très probablement être déclenchée avant le 1<sup>er</sup> avril 2024, dans un scénario encore plus pessimiste que le dernier scénario haut du STATEC. Cela impliquerait l'application de deux (voire trois) tranches indiciaires cumulées au 1<sup>er</sup> avril 2024, soit une revalorisation de 5% (voire 7,5%) de tous les traitements, salaires, pensions/rentes et autres indemnités, à cette date, comme représenté dans le Graphique 4.

Graphique 4 : Scénario résultant en une tranche indiciaire supplémentaire en 2023



Source : Chambre de Commerce

Au-delà du fait que l'application d'une tranche d'indexation de 5% au 1<sup>er</sup> avril 2024 coûterait près de 1,82 milliard d'euros<sup>14</sup> supplémentaires aux entreprises et à l'Etat en matière de rémunération des salariés et des fonctionnaires publics (dont près de 1,37 milliard d'euros si on retire les branches « Administration publique », « Enseignement » et « Santé humaine et action sociale » qui sont largement issues du secteur non-marchand), cela impacterait fortement les entreprises et risquerait d'engendrer une spirale inflationniste non vécue depuis des décennies.

A titre d'exemple, pour la branche « hébergement et restauration » (branche I du Code Nace R2), une indexation de 5% équivaut à 2,25% de son chiffre d'affaires total en termes de salaires supplémentaires à payer, sachant que la masse salariale représente 45% du chiffre d'affaires total des entreprises de ce secteur.<sup>15</sup> De manière équivalente, pour le secteur « santé humaine et action sociale » (branche Q du Code Nace R2), une telle indexation équivaut à 2,66% de son chiffre d'affaires en plus à allouer en termes de rémunération des salariés, pour un secteur qui a une masse salariale équivalente à plus de 53% de son chiffre d'affaires total.

Alors qu'une inflation aux alentours de 2%<sup>16</sup> (ce qui équivaut à une indexation de 2,5% tous les 15 mois) est possiblement absorbable par les entreprises via l'ajustement de leurs marges et/ou de la répercussion partielle sur leurs prix de vente (bien que beaucoup d'entre elles soient encore en difficultés depuis la crise sanitaire et que de nombreux secteurs sont exposés à une concurrence

14 A titre de comparaison, l'application d'une seule tranche indiciaire au 1<sup>er</sup> avril 2024, telle qu'actuellement prévue, soit une indexation de 2,5%, représente un coût de près de 910 millions d'euros, et une tranche d'indexation cumulée de 7,5% coûterait 2.728,86 millions d'euros. Pour info, l'application de la tranche indiciaire au 1<sup>er</sup> avril 2023 coûtera plus de 887,43 millions d'euros.

Estimations effectuées par la Chambre de Commerce sur base des données de rémunération des salariés de 2021 dans la comptabilité nationale, en prenant en compte l'indexation d'avril 2022 et celle qui sera appliquée en avril 2023.

15 Calculs effectués par la Chambre de Commerce sur base des données de Rémunération des salariés (D1) par branche (NaceR2), et de Production (P1) par branche (NaceR2) (à prix courants), de 2021 dans la comptabilité nationale, du STATEC.

16 La Banque Centrale Européenne (BCE) fixe un objectif de 2% en termes d'inflation au niveau européen.

transfrontalière et disposent d'une marge de manœuvre limitée quant aux prix de vente) un choc des coûts salariaux de 5% (et possiblement de 7,5%) le serait beaucoup moins. De nombreuses entreprises se verraient ainsi contraintes, si elles le peuvent, de répercuter, de façon plus substantielle, cette hausse des coûts sur leurs prix de vente, ne pouvant pas absorber ce choc via la baisse de leurs marges, voire de faire face à un risque élevé de faillite ; avec tous les risques que cela comporte pour leur compétitivité internationale.

D'une part, si **les entreprises** réalisent des marges plus faibles, elles sont susceptibles de suspendre, voire d'annuler, certains de leurs investissements. Comme en témoigne le Baromètre de l'Economie de la Chambre de Commerce du 1<sup>er</sup> semestre 2022, à l'heure actuelle, déjà 20% des entreprises prévoient de ne faire aucun investissement en 2022 et en 2023. Avec un choc des coûts salariaux de 5%, ce taux pourrait encore grimper, sachant qu'un quart des entreprises envisagent déjà une baisse de leurs investissements dans les six prochains mois. Les conséquences de ces baisses d'investissements sont multiples, allant de la chute des recrutements<sup>17</sup>, la mise à mal de la pérennité des entreprises, en passant par la diminution des innovations et des projets de développement sur des nouveaux marchés : un véritable **cercle vicieux risquerait d'être enclenché**, rognant par ailleurs le potentiel de croissance de l'économie luxembourgeoise ; la croissance étant pourtant le carburant du financement durable du modèle de cohésion et de protection sociales.

D'autre part, un **impact sur les recettes de l'Etat** pourrait se faire ressentir dans le cas où les entreprises doivent continuer à éroder leurs marges et leurs marges de manœuvre financières. Cela a en effet pour conséquence une baisse des bénéfices des entreprises, et donc une diminution des recettes de l'Etat en matière d'impôts sur les sociétés. Avec des recettes publiques déclinantes, l'Etat risquerait à moyen et long terme de ne plus pouvoir faire tous les investissements nécessaires à son développement, pourtant primordiaux dans le contexte actuel où les transitions écologiques et énergétiques permettront de renforcer notre indépendance et résilience face aux chocs extérieurs. De plus, une économie avec des investissements au ralenti, signifie une économie risquant de voir sa croissance décélérer.

En outre, **le Luxembourg pourrait entrer dans une nouvelle spirale inflationniste « faite maison »** en cas de choc de plusieurs tranches indiciaires cumulées appliquées à un moment fixe. **Un choc salarial d'une telle ampleur ne s'est encore jamais produit au Luxembourg, et il est complexe d'en connaître avec certitude les impacts potentiels.** Il est certain qu'un tel choc de coûts pour les entreprises forcera certaines d'entre elles, lorsqu'elles en auront la possibilité, à augmenter leurs prix de vente. Il est dès lors à prévoir un impact inflationniste significatif pour leur clients (ménages et entreprises) installés au Luxembourg. La situation économique actuelle incertaine rend l'absorption d'un tel choc plus difficile, d'autant plus que les pays partenaires, voire concurrents du Luxembourg (hormis la Belgique, qui dispose toutefois d'un système quelque plus pérenne avec le système « d'indice santé » qui exclut un certain nombre de produits, dont notamment l'essence et le diesel<sup>18</sup>), n'ont pas de système automatique d'indexation des salaires. L'inflation « faite maison » via ce système, combinée à l'actuelle forte inflation importée, risque donc de mener à une deuxième spirale inflationniste au niveau national, grevant la compétitivité des entreprises et de l'économie luxembourgeoises.

En raison du mécanisme automatique d'indexation, les salaires *« évoluent principalement au gré de l'évolution de l'indice de prix à la consommation (IPC), sans prise en compte suffisante de la capacité des entreprises à générer de la valeur ajoutée, à être productives, à pouvoir s'imposer sur un marché concurrentiel et globalisé. »*<sup>19</sup> Cette **déconnexion entre l'évolution des salaires et de la productivité** est en soi un risque majeur de perte de compétitivité de l'économie luxembourgeoise vis-à-vis de ses partenaires européens, et notamment des trois pays voisins. La Chambre de Commerce incite à une réflexion prochaine pour lier au moins partiellement l'indexation des salaires à l'amélioration de la productivité.

En tout état de cause, la Chambre de Commerce recommande au Gouvernement *« [a]u cas où la situation économique et sociale venait à s'empirer au cours de l'année 2023 ou une tranche indiciaire supplémentaire serait déclenchée en 2023 »*, de réfléchir dès à présent à une solution adéquate face aux potentielles conséquences qu'impliquerait l'application de plusieurs tranches indiciaires simultanément.

17 Le Baromètre de l'Economie du 1<sup>er</sup> semestre 2022 fait état de 10% des entreprises prévoyant une baisse de leurs effectifs dans les six prochains mois.

18 Lien vers la liste des produits exclus de l'indice Santé de la Belgique.

19 Workshop paper IDEA, « Inflation, index et productivité : un possible ménage à trois ? », 2016

Pour rappel, la modulation de l'index entre 2012 et 2014 avait été votée avec neutralisation des tranches indiciaires supplémentaires. Une « remise à zéro » du « compteur d'inflation » servant au déclenchement d'une prochaine tranche d'indexation avait ainsi été convenue à cette époque. Les modalités de cette modulation étaient les suivantes, telles que fixées dans la loi du 31 janvier 2012 :<sup>20</sup>

*« L'adaptation déclenchée par le dépassement d'une première cote d'échéance au cours de l'année 2012, est effectuée le 1<sup>er</sup> octobre 2012.*

*Pour les années 2012, 2013 et 2014, au moins douze mois doivent s'écouler entre deux adaptations des traitements, salaires, pensions, rentes et autres indemnités et montants généralement adaptés par référence aux dispositions ci-dessus.*

*Dans le cas d'une adaptation en 2014, le point de départ pour le calcul de la cote d'échéance subséquente prendra la valeur de la moyenne semestrielle de l'indice des prix à la consommation publié sur la base 100 au 1<sup>er</sup> janvier 1948 correspondant au mois précédant cette adaptation.*

*Chaque tranche déclenchée avant cette remise à niveau et non appliquée est annulée. »*

En dernier lieu, il est à considérer qu'actuellement, de nombreux secteurs subissent des chocs d'offre, au vu des problèmes d'approvisionnement notamment. Ainsi, toute nouvelle injection massive de salaires, voire le cas échéant de compensations non-sélectives, risqueraient de nourrir les tendances inflationnistes au lieu de les mitiger.

\*

## C. MESURES EN FAVEUR DU POUVOIR D'ACHAT

L'Accord tripartite prévoit un certain nombre de mesures en faveur du pouvoir d'achat des ménages. Le Projet introduit plus particulièrement :

- ▶ un **crédit d'impôt énergie** (cf. point i) dans son article 20,
- ▶ un **équivalent crédit d'impôt (ECI)** pour les bénéficiaires du revenu d'inclusion sociale (REVIS) et du revenu pour les personnes gravement handicapées (RPGH) (cf. point ii), la création d'une **échelle mobile des allocations familiales (EMAF)** (cf. point iii) dans ses articles 23 à 26,
- ▶ une enveloppe financière additionnelle de 10 millions d'euros à partir de l'année académique 2022/2023 pour les **aides financières de l'État pour études supérieures** (cf. point iv) dans ses articles 27 à 29.

### i) Concernant l'introduction d'un crédit d'impôt énergie (CIE)

Selon l'Accord tripartite, « [l]e Gouvernement s'engage à introduire en contrepartie un nouveau crédit d'impôt énergie, **socialement ciblé**, venant compenser, voire surcompenser pour les salaires les moins élevés, la perte du pouvoir d'achat des ménages, telle que déterminée par le STATEC, du fait du décalage de la tranche indiciaire prévue pour le mois d'août 2022, ainsi que de l'augmentation de la taxe CO<sub>2</sub> au premier janvier 2022 et 2023 respectivement.

- Pour les salaires et pensions compris entre 936 € et 44.000 € par an, ce crédit s'élèvera à 84 € par mois ;
- pour les salaires et pensions compris entre 44.001 € et 68.000 € par an, ce crédit s'élèvera à au moins 76 € par mois pour cette tranche de revenus, puis progressivement se réduira à 0 pour les salaires et pensions dépassant 100.000 € par an. »

Depuis fin avril 2022, les estimations du STATEC indiquent un déclenchement en juin 2022. Il s'ensuit que le CIE entrera en vigueur dès le mois de juillet 2022 (et non août 2022 comme initialement prévu), et ce, jusqu'à l'application de la prochaine tranche indiciaire au 1<sup>er</sup> avril 2023.

La Chambre de Commerce constate que le Projet ne prévoit pas de disposition particulière concernant le CIE en cas de déclenchement d'une tranche indiciaire supplémentaire avant le 1<sup>er</sup> avril 2023. Elle se demande ainsi par quels moyens une tranche additionnelle serait compensée. Est-ce que le

<sup>20</sup> Lien vers la loi du 31 janvier 2012 adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et traitements et modifiant l'article 11 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, sur le site de la Chambre des Députés.

montant du CIE sous rubrique serait adapté afin de compenser le déclenchement d'une tranche indiciaire additionnelle ?

Concernant les modalités du CIE, il est accordé aux salariés (ci-après, « CIE salariés »), aux indépendants (ci-après, « CIE indépendants »), ainsi qu'aux pensionnés (ci-après, « CIE pensionnés ») touchant un salaire brut, un bénéfice net ou une pension/rente brute de **minimum 936 euros par an, et de maximum 100.000 euros par an.**

Les trois CIE ne sont pas cumulables et leur éligibilité exige l'affiliation personnelle en tant qu'assuré obligatoire à un régime de sécurité sociale luxembourgeois ou étranger visé par un instrument bi- ou multilatéral de sécurité sociale. Par ailleurs, le nouveau CIE reprend exactement le mécanisme des crédits d'impôt existants pour indépendants et salariés en ce qui concerne les minimas de profits/salaire.

Le montant du **CIE salariés** est fixé comme suit (en prenant en compte le salaire brut mensuel<sup>21</sup>) :

- ▶ de 78 à 3.667 euros : 84 euros par mois
- ▶ de 3.667 à 5.667 euros :  $[84 - (\text{salaire brut mensuel} - 3.667) \times \frac{8}{2.000}]$  euros par mois
- ▶ de 5.667 à 8.334 euros :  $[76 - (\text{salaire brut mensuel} - 5.667) \times \frac{76}{2.667}]$  euros par mois

Le montant du **CIE pensionnés** est fixé comme suit (en prenant en compte la pension ou la rente brut mensuelle) :

- ▶ de 78 à 3.667 euros : 84 euros par mois
- ▶ de 3.667 à 5.667 euros :  $[84 - (\text{pension/rente brut mensuelle} - 3.667) \times \frac{8}{2.000}]$  euros par mois
- ▶ de 5.667 à 8.334 euros :  $[76 - (\text{pension/rente brut mensuelle} - 5.667) \times \frac{76}{2.667}]$  euros par mois

Le montant du **CIE indépendants** est fixé comme suit<sup>22</sup> (en prenant en compte le bénéfice net annuel, et N étant le nombre de mois entre la première adaptation<sup>23</sup> et décembre 2022) :

- ▶ de 936 à 44.000 euros :  $N \times 84$  euros par an
- ▶ de 44.001 à 68.000 euros :  $[N \times 84 - (\text{bénéfice net annuel} - 44.000) \times \frac{N \times 8}{24.000}]$  euros par an
- ▶ de 68.001 à 100.000 euros :  $[N \times 76 - (\text{bénéfice net annuel} - 68.000) \times \frac{N \times 76}{32.000}]$  euros par an

Comme le montrent le Graphique 5 et les Tableau 3 à 5, pour une personne en classe 1 (i.e. célibataire sans enfant), le CIE permet, par rapport à l'indexation, de **surcompenser** les salaires/bénéfices/pensions/rentes individuels compris **entre 78 euros par mois et environ 5.830 euros par mois**, puis sous-compenser de manière dégressive les salaires allant jusqu'à 8.334 euros par mois (100.000 euros par an). A titre d'exemple, un salarié touchant le SSM non qualifié (soit 2.313,38 euros par mois) touchera 41,98 euros de plus grâce au CIE que via l'indexation de son salaire, soit un gain de 377,82 euros sur la totalité de la période sur lequel court ce dispositif temporaire (de juillet 2022 à mars 2023 inclus).

21 Le 13ème mois et les primes ne sont pas inclus dans le calcul du montant du CIE.

22 Le CIE pour indépendants est déduit de la cote d'impôt dû au titre de l'année d'imposition.

23 La première adaptation, située entre mai et décembre 2022, correspond au mois suivant le déclenchement de tranche indiciaire survenant après celle d'avril 2022.

Graphique 5 : Evolution montants CIE vs. Index net (classe 1 et classe 2)  
en fonction du salaire mensuel/bénéfice/pension mensuelle



Source : Projet sous avis, Chambre de Commerce (note : classe 2 d'un ménage avec 1 actif)

Comme visible dans le Tableau 3, un salarié en classe 1 touchant la SSM qualifié (soit 2.776,05 euros brut par mois), se verra versé 38,54 euros de plus par mois qu'avec l'indexation de son salaire, soit 346,86 euros sur la totalité de la période du dispositif temporaire (de juillet 2022 à mars 2023 inclus). A contrario, un salarié en classe 1 touchant 8.334 euros par mois aura un manque à gagner de 946,8 euros sur la période précitée.

Tableau 3 : Différentiel de gain entre le CIE et  
l'indexation du salaire (en classe 1) (en euros)

Salaire brut mensuel	78	1.500	2.313,38 (SSM non qualifié)	2.776,05 (SSM qualifié)	3.667	4.500	5.667	6.000	7.000	8.334
salaire net mensuel	101,38	1.343,55	1.960,57	2.284,23	2.837,55	3.273,45	3.843,65	4.007,1	4.501,2	5.174,61
gain CIE	+84	+84	+84	+84	+84	+80,67	+76	+66,51	+38,01	0
gain index net	+1,77	+30,23	+42,02	+45,46	+51,49	+55,11	+69,72	+72,77	+88,51	+105,20
différentiel CIE vs. index	+82,23	+53,77	+41,98	+38,54	+32,51	+25,56	+6,28	- 6,26	- 50,50	-105,20

Source : Chambre de Commerce

Le Tableau 4 indique les montants pour un ménage en classe 2 (i.e. marié/pacsé sans enfant), où un seul des deux conjoints est actif. Ces ménages seront surcompensés jusqu'à un revenu total du ménage d'environ 4.500 euros par mois. Pour un salaire mensuel brut de 7.000 euros par mois, le ménage touchera 65,5 euros de moins par mois que via l'indexation (soit 589,5 euros au total).

Tableau 4 : Différentiel de gain entre le CIE et l'indexation du salaire (en classe 2, ménage avec 1 actif) (en euros)

Revenu brut mensuel du ménage	78	1.500	2.313,38 (SSM non qualifié)	2.776,05 (SSM qualifié)	3.667	4.500	5.667	6.000	7.000	8.334
Revenu net mensuel du ménage	101,38	1.371,35	2.075,57	2.443,53	3.130,35	3.738,65	4.529,85	4.742,9	5.351,9	6.097,81
gain CIE	+84	+84	+84	+84	+84	+80,68	+76	+66,51	+38,01	0
gain index net	+1,77	+33,83	+46,42	+54,56	+68,7	+79,71	+92,03	+94,27	+103,51	+107,2
différentiel CIE vs. index	+82,23	+50,17	+37,58	+29,44	+15,3	+0,96	-16,03	-27,76	-65,5	-107,2

Source : Chambre de Commerce

A contrario, un ménage en classe 2 (i.e. marié/pacsé sans enfant), où les deux conjoints sont actifs et gagnent chacun 3.500 euros bruts par mois, soit 7.000 euros au total (et qui bénéficient donc de deux CIE), touchera 68,72 euros de moins par mois via le CIE, comparée à une indexation, soit 618,48 euros au total.

Un ménage marié/pacsé, où les deux conjoints sont au SSM qualifié (soit 2 fois 2.776,05 euros bruts par mois, et ainsi 5.552,10 euros au total), toucheront 77,08 euros de plus par mois via la CIE que via l'index. Comme l'indique le Tableau 5, ces ménages seront ainsi surcompensés jusqu'à un revenu total brut d'environ 11.660 euros par mois (soit deux salaires d'environ 5.830 euros bruts par mois).

Tableau 5 : Différentiel de gain entre le CIE et l'indexation du salaire (en classe 2, ménage avec 2 actifs gagnant le même salaire) (en euros)

Revenu brut mensuel du ménage	156	3.000	4.626,76 (2 SSM non qualifiés)	5.552,10 (2 SSM qualifiés)	7.334	9.000	11.334	12.000	14.000	16.668
revenu net mensuel du ménage	202,76	2.678,20	3.906,44	4.548,26	5.645,9	6.511,3	7.651,7	7.978,6	8.966,8	10.313,62
gain CIE	+168	+168	+168	+168	+168	+161,34	+152	+133,02	+76,03	0
gain index net	+3,54	+60,16	+83,25	+90,92	+103	+110,2	+139,6	+145,5	+177,1	+210,4
différentiel CIE vs. index	+164,46	+107,84	+84,75	+77,08	+65,01	+51,12	+12,45	-12,52	-101,1	-210,4

Source : Chambre de Commerce

La Chambre de Commerce partage le constat du Conseil d'Etat dans son avis du 20 mai 2022<sup>24</sup>, observant que, le CIE étant accordé de manière individuelle, le dispositif ne permet pas de compenser de manière égale certains ménages ayant au total le même salaire brut mensuel. Ainsi, par exemple, pour un ménage de deux salariés gagnants chacun 3.500 euros bruts par mois (soit 7.000 euros au total), le ménage bénéficiera de deux fois 84 euros chacun, soit 168 euros par mois via le CIE salarié. A contrario, un ménage où un seul des deux conjoints est salarié, et gagne 7.000 euros brut par mois, le ménage bénéficiera de 38,02 euros par mois via le CIE salarié, soit 129,98 euros de moins.

La Chambre de Commerce salue le fait que cette mesure **prenne en compte le niveau de revenu des bénéficiaires**, et vise ainsi plus particulièrement les plus faibles revenus, tout en étant dégressif, contrairement à l'indexation qui ressemble davantage à un arrosoir proportionnel au salaire. En effet, dans le contexte économique actuel, une augmentation générale de l'ensemble des salaires dans le pays, peu importe leur niveau, ne répondrait pas aux priorités que sont la préservation du pouvoir d'achat

<sup>24</sup> Lien vers l'avis du Conseil d'Etat sur le site de la Chambre des Députés.

des ménages les plus modestes et la pérennité de l'activité économique, à la source des emplois et de la prospérité de la population. La Chambre de Commerce estime que le ciblage du maintien du pouvoir d'achat sur les ménages les plus touchés par l'inflation, devrait à nouveau être au cœur des futurs accords tripartite envisageant une modulation de l'indexation. Ce sont aussi ces détenteurs de revenus plus bas qui ont la propension à consommer la plus forte suite à l'accord d'un crédit d'impôt.

En outre, la Chambre de Commerce accueille favorablement la **prise en compte des indépendants** en tant que bénéficiaires du CIE, d'autant plus que le taux de risque de pauvreté des indépendants est deux fois plus élevé que celui des salariés. En effet, selon Eurostat, en 2020, le taux de risque de pauvreté des indépendants se situait à 20,3% au Luxembourg, alors que celui des salariés était de 11,5%. A noter que les indépendants représentaient près de 6% de l'emploi total au Luxembourg en 2020. Le taux de risque de pauvreté plus élevé des indépendants vient essentiellement du fait que, au-delà de la répartition des revenus très asymétrique des travailleurs indépendants, leurs activités sont généralement plus exposées à des risques financiers. Le constat est également le reflet de la typologie des entreprises au Luxembourg, qui, en 2019<sup>25</sup>, ne comptait que 206 entreprises (0,5%) de plus de 250 salariés, mais 97,3% d'entreprises de moins de 50 salariés.

La **fiche financière** fait état d'une augmentation estimée des dépenses de l'Etat liées au CIE de 275 millions d'euros en 2022 et de 165 millions d'euros en 2023. Ce déchet fiscal se base toutefois sur une entrée en vigueur du CIE en août 2022. Depuis les dernières projections du STATEC, l'entrée en vigueur devrait avoir lieu en juillet 2022. La commission parlementaire spéciale « Tripartite » du 5 mai 2022 a estimé l'impact de ce mois supplémentaire sur le budget de l'Etat à 55 millions d'euros. Il en résulte une dépense estimée à 330 millions d'euros en 2022, soit un **total de 495 millions d'euros au total pour les années 2022 et 2023**.

#### **ii) Concernant le versement d'un équivalent crédit d'impôt (ECI) aux bénéficiaires du revenu d'inclusion sociale (REVIS) et du revenu pour les personnes gravement handicapées (RPGH)**

Selon l'Accord tripartite, « *le Gouvernement s'engage à verser un équivalent crédit impôt (ECI) à chaque bénéficiaire du montant forfaitaire de base par adulte dû au titre de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale (REVIS). Cet équivalent crédit d'impôt sera également versé à chaque bénéficiaire du revenu pour personnes gravement handicapées (RPGH). Le montant de l'ECI s'élève à 84 € par mois pour la période de compensation.* »

La Chambre de Commerce soutient la mise en place et le versement de l'équivalent crédit d'impôt (CIE), qui fait partie intégrante de l'Accord tripartite. Il lui apparaît tout à fait pertinent que les personnes les plus vulnérables, qu'ils subissent l'exclusion sociale via un éloignement de l'emploi ou un handicap, soient soutenues dans le cadre de la compensation du pouvoir d'achat négociée durant les réunions tripartites, au même titre que les salariés les plus modestes.

En cette période conjoncturelle difficile et alors que l'on peut observer depuis quelques années une aggravation des carences d'appariement entre les compétences recherchées par les entreprises et celles détenues par les personnes éloignées de l'emploi, la Chambre de Commerce encourage la réflexion et l'innovation pour trouver de nouveaux dispositifs d'accompagnement, centrés sur l'acquisition des compétences, qui permettront de rompre cette spirale négative et le retour à l'emploi des personnes qui en sont éloignées. Ces dispositifs devront notamment cibler les publics jeunes et seniors.

Par ailleurs, la **fiche financière** du Projet fait état d'une estimation de 7.100 ECI qui seraient versés par le Fonds national de solidarité. Si l'on multiplie par le montant de 84 euros par mois et pour la période de 9 mois que durera la compensation (du 1<sup>er</sup> juillet 2022 au 1<sup>er</sup> avril 2023), alors le coût de cette mesure atteint **environ 5,4 millions d'euros**.

#### **iii) Concernant l'échelle mobile des allocations familiales (EMAF)**

Contrairement à la plupart des autres dispositions du Projet, la création d'une l'échelle mobile des allocations familiales (EMAF) n'est pas directement issue de l'Accord tripartite. L'échelle mobile des

<sup>25</sup> Dernières statistiques disponibles concernant le nombre d'entreprises actives par classe de taille au Luxembourg, sur le site du STATEC.

allocations familiales est proposée dans la continuité de la réindexation des allocations familiales au 1<sup>er</sup> octobre 2021. Selon l'alinéa 3 de l'article 272 du Code de la sécurité sociale, elles sont aujourd'hui « adaptées aux variations du coût de la vie conformément aux dispositions applicables aux traitements des fonctionnaires de l'État ».

L'accord tripartite, qui recule à avril 2023 la tranche indiciaire qui, selon les dernières prévisions du STATEC, devrait tomber au mois d'août 2022 et de 12 mois toute tranche indiciaire supplémentaire potentielle en 2023, aurait pour effet de décaler l'indexation des allocations familiales dans le temps. La création de l'EMAF résulte donc de la volonté du législateur d'empêcher ce décalage présenté comme « non voulu ». Elle prend la forme d'une échelle mobile spécifique, fonctionnant selon le même principe que l'échelle mobile des salaires avec ses propres cotes d'échéance et d'application. Ainsi, la seule différence entre les deux systèmes serait que le décalage qui est prévu pour les salaires n'est pas appliqué pour les allocations familiales.

Si la création d'un tel dispositif a le mérite de séparer les mécanismes d'échelle mobile, ce qui fait sens car les niveaux des salaires et des allocations familiales portent sur des enjeux économiques et sociaux dissemblables, la Chambre de Commerce estime qu'une compensation de la perte de pouvoir d'achat des familles aurait dû prendre une autre forme, et notamment cibler non pas, de façon non-sélective, tous les ménages avec enfants, mais seulement les plus modestes, comme cela est le cas pour le CIE. L'indexation de 2,5% des allocations familiales aurait notamment pu être dégressive au-delà du revenu médian des ménages jusqu'à un plafond pouvant correspondre aux 20% de ménages les plus aisés. Si l'Accord tripartite a pour but de garantir davantage de prévisibilité aux entreprises, une réindexation partielle plutôt que totale des allocations familiales permettrait de limiter le coût important pour les finances publiques de la crise actuelle, tout en soutenant les ménages qui sont dans le besoin. Par ailleurs, la Chambre de Commerce note que le coût estimé de l'EMAF pour la période allant du 1<sup>er</sup> juillet 2022 au 1<sup>er</sup> avril 2023 atteindra 2 millions d'euros par mois et ainsi 18 millions d'euros au total.

La Chambre de Commerce rappelle qu'elle s'oppose au principe d'indexation automatique des allocations familiales. En effet, une indexation au caractère automatique entrave l'adaptation des politiques en matière de prestations familiales à la situation socio-économique du pays, ceci alors même que la crise économique actuelle demande de réaliser des choix en termes de dépenses publiques, avec en priorité la sauvegarde du tissu économique, la protection des ménages les plus modestes et le maintien de finances publiques saines. Or, l'augmentation automatique des allocations familiales ne répond à aucun de ces objectifs. De fait, en l'absence de toute sélectivité, elle n'accompagne pas spécifiquement les ménages les plus touchés par la crise. Alors que l'Accord tripartite intègre une part de sélectivité sociale, via une focalisation du crédit d'impôt énergie sur les salaires les moins élevés, il y aurait tout lieu de suivre cette logique pour l'échelle mobile des allocations familiales. Ainsi, la Chambre de Commerce recommande d'intégrer à ce dispositif le plafonnement des allocations familiales avec un montant dégressif au-delà d'un certain montant de revenu.

#### **iv) Concernant l'augmentation des aides financières de l'Etat pour études supérieures à partir de l'années académique 2022/2023**

Selon l'accord de tripartite, « [l]e Gouvernement décide [...] de prévoir au niveau des aides financières de l'Etat pour études supérieures une enveloppe financière additionnelle de 10 millions € à partir de l'année académique 2022/2023, enveloppe financière qui sera répartie sur la bourse de base, la bourse de mobilité et la bourse sur critères sociaux. »

Cette enveloppe se justifie par :

- l'augmentation du coût de la vie pour les étudiants (hausse des frais tels que nourriture, habillement, transports, charges locatives, ...)
- l'impact négatif du décalage des tranches indiciaires sur la capacité des parents à soutenir financièrement leurs enfants poursuivant des études d'enseignement supérieur.

Elle prend la forme, au sein du Projet, d'une hausse des montants semestriels des différentes bourses d'études d'enseignement supérieur attribuables aux étudiants au titre de la loi modifiée du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures, telle que décrit dans le Tableau 6.

Tableau 6 : Montants et augmentations des différentes bourses pour études supérieures

Type de bourse	Montants 2021-2022	Montants 2022-2023 (à partir du 1 <sup>er</sup> août 2022)	Augmentation totale août 2022	Augmentation due à index octobre 2021 et index avril 2022	Augmentation due à enveloppe additionnelle
Bourse de base	1.050 €	1.142 €	+92 €	+52 €	+40 €
Bourse de mobilité	1.286 €	1.420 €	+134 €	+64 €	+70 €
Bourse sociale	288 € à 1.995 €	352 € à 2.210 €	+64 € à +215 €	+14 € à +100 €	+50 € à +115 €
Bourse familiale	262 €	274 €	+12 €	+12 €	+0 €

Source : Projet sous avis, mise en forme par le Chambre de Commerce

S'agissant des conséquences de l'Accord tripartite, il s'agirait donc d'une hausse de 40 euros de la bourse semestrielle de base, de 70 euros de la bourse de mobilité et de 50 à 115 euros de la bourse sociale, selon le niveau de revenu des parents. La bourse familiale n'est pas concernée par cette valorisation.

Tableau 7 précise l'augmentation due à l'enveloppe additionnelle concernant la bourse accordée sur critères sociaux.

Tableau 7 : Montants et augmentation de la bourse sur critères sociaux

Bourse sur critères sociaux	Montants 2021-2022	Montants 2022-2023 (à partir du 1 <sup>er</sup> août 2022)	Augmentation totale août 2022	Augmentation due à index octobre 2021 et index avril 2022	Augmentation due à enveloppe additionnelle
1 x SSM	1.995 €	2.210 €	+215 €	+100 €	+115 €
1,5 x SSM	1.681 €	1.870 €	+189 €	+85 €	+104 €
2 x SSM	1.391 €	1.553 €	+162 €	+69 €	+93 €
2,5 x SSM	1.128 €	1.266 €	+138 €	+56 €	+82 €
3 x SSM	866 €	980 €	+114 €	+43 €	+71 €
3,5 x SSM	603 €	693 €	+90 €	+30 €	+60 €
4,5 x SSM	288 €	352 €	+64 €	+14 €	+50 €

Source : Projet sous avis, mise en forme par le Chambre de Commerce

En outre, le Projet propose d'augmenter de 3.700 à 3.800 euros la majoration appliquée pour l'intégralité des frais d'inscription, à raison de 50% à la bourse et 50% au prêt. Enfin, la majoration annuelle qui peut être allouée à des étudiants se trouvant dans une situation grave et exceptionnelle est doublée, passant de 1.000 à 2.000 euros.

La Chambre de Commerce soutient ces mesures en raison de l'importance pour les étudiants de disposer, dans ce contexte économique difficile, des moyens financiers permettant la réussite de leurs études et le passage à la vie professionnelle dans les meilleures conditions. Elle aurait souhaité que le Projet aille encore plus loin en termes de solidarité avec les étudiants boursiers, alors que la valorisation due au Projet va de 40 à 225 euros par semestre, selon leur situation. Ainsi, un effort supplémentaire aurait pu être accordé aux étudiants, spécifiquement, selon l'esprit de l'Accord tripartite, en faveur de la bourse sociale. Disposant d'un moindre pouvoir d'achat, les étudiants sont souvent en première ligne face à l'augmentation des denrées alimentaires, des prix de l'énergie ou encore des charges locatives.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce soutient les dispositions dérogatoires mises en place pour l'année académique en cours et à venir, afin de permettre aux étudiants, qui ont vécu des conditions d'enseignements très difficiles et inédites en raison de la pandémie Covid-19, de disposer de chances de réussites équivalentes à leurs prédécesseurs et successeurs.

La **fiche financière** fait état d'une augmentation des dépenses estimées liées aux différents types de bourses de 145,8 millions d'euros en 2021 à 158,5 millions d'euros en 2022, et de 173,5 millions d'euros en 2023. Cette augmentation repose sur la base d'une croissance d'étudiants de 3% en 2022,

correspondant à 4,2 millions d'euros de dépenses supplémentaires, sur l'adaptation des montants suite aux deux indexations pour le semestre d'hiver 2022/2023 (3,5 millions d'euros) et sur l'enveloppe additionnelle pour le semestre d'hiver 2022/2023 (5 millions d'euros). En 2023, la dépense estimée se base sur une croissance des étudiants de 3% (4,7 millions d'euros), sur l'adaptation des montants à la suite des indexations pour le semestre d'été 2022/2023 et pour le semestre d'hiver 2023/2024 (5,3 millions d'euros), et sur l'enveloppe additionnelle pour le semestre d'été 2022/2023 (5 millions d'euros). La Chambre de Commerce n'a pas de commentaires particuliers sur ces chiffres, qui correspondent de fait à l'engagement de **10 millions d'euros** pris lors de l'Accord tripartite.

\*

## D. MESURES EN MATIERE DE LOGEMENT

L'Accord tripartite prévoit un certain nombre de mesures en matière de logement. Le Projet prévoit plus particulièrement :

- ▶ le **gel des loyers** jusqu'au 31 décembre 2022 (cf. point i) dans son article 21.
- ▶ l'introduction anticipative et l'**adaptation de la subvention de loyer** (cf. point ii) dans ses articles 1 à 19,<sup>26</sup>

### i) Concernant le gel temporaire des loyers jusqu'à fin 2022

Selon l'Accord tripartite, « [l]e Gouvernement s'engage à introduire un gel temporaire de toute adaptation du loyer dans le sens d'une augmentation du loyer des logements à usage d'habitation telle que visée par l'article 3, paragraphe 5, de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation, et ceci jusqu'à la fin de l'année 2022.

*Il sera bien sûr toujours loisible au bailleur de décider une diminution du loyer voire de convenir avec son locataire un échelonnement du paiement des charges en cas de problèmes financiers du locataire. Chaque locataire concerné par la mesure est évidemment tenu au paiement du montant actuel du loyer, tel qu'indiqué dans son contrat de bail à loyer. »*

Dans les conditions exceptionnelles actuelles, la Chambre de Commerce comprend la motivation du Gouvernement de vouloir soulager, au moins temporairement, les locataires du pays, dont certains risquent de connaître des baisses de pouvoir d'achat ou de revenus tout au long de la période d'incertitudes actuelle. Bien que restant de façon générale attachée au principe de la libre fixation des prix par l'interaction des forces du marché, elle peut donc exceptionnellement marquer son accord avec la mesure sous objet qui a pour but d'interdire temporairement toute augmentation de loyer des logements à usage d'habitation visés.

Elle se permet toutefois d'attirer l'attention du Gouvernement sur les effets néfastes collatéraux qui pourraient découler de ce gel des loyers, étant donné que cette mesure risque de dissuader des investisseurs souhaitant investir dans des biens immobiliers à la location, en particulier en combinaison avec la hausse actuelle des taux d'intérêt. La Chambre de Commerce souhaite donc d'ores et déjà mettre en garde les autorités qu'une éventuelle prolongation pourrait avoir un impact significatif et défavorable sur la création de nouvelles unités d'habitation, ce dont le Grand-Duché a toutefois fortement besoin.

### ii) Concernant l'introduction anticipative et l'adaptation de la subvention de loyer (Projet de loi n°8000B relative à la subvention de loyer<sup>27</sup>)

Selon l'Accord tripartite, « [l]e gouvernement s'engage à réformer anticipativement au 1er août 2022, la subvention de loyer de façon en faire bénéficier tous les locataires jusqu'au revenu correspondant au niveau de vie médian (décile 5) et à adapter le montant mensuel maximal de la subvention

<sup>26</sup> Pour rappel, en date du 24 mai 2022, la Commission spéciale « Tripartite » a modifié le projet de loi n°8000 en séparant les modalités relatives à l'adaptation de la subvention de loyer dans une loi séparée (dossier parlementaire 8000B). Lien vers le Projet de loi n°8000B relative à la subvention de loyer, sur le site de la Chambre des Députés.

<sup>27</sup> Lien vers le dossier parlementaire du projet de loi n°7938 relatif aux aides individuelles au logement.

de loyer à 400 € pour les familles nombreuses. Les montants correspondant aux autres types de communautés domestiques sont adaptés en fonction du régime proposé par le projet de loi n° 7938<sup>27</sup>.

Par ce biais les montants alloués aux différents ménages éligibles vont progresser en moyenne de 50 % par rapport à la situation actuellement en vigueur; le nombre des ménages éligibles sera élargi au revenu correspondant au niveau de vie médian et les ménages monoparentaux seront pris en considération de façon particulière. »

D'une part, le Projet vise ainsi à abroger<sup>28</sup> le chapitre 2quinquies (articles 14quinquies à 14septies) de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement<sup>29</sup>, qui constitue actuellement la base légale de la subvention de loyer. Aujourd'hui, ce régime d'aide peut donner lieu à des versements compris entre 134 et 294 euros par mois, ce suivant les conditions et modalités d'octroi en vigueur<sup>30</sup>. D'autre part, le Projet regroupe d'abord l'ensemble des articles du projet de loi n°7938, qui s'adresse de façon générale aux aides individuelles au logement visées, par ledit projet de loi, tout en reprenant les articles se rapportant directement à la réforme de la subvention de loyer en particulier.

Avec la présente initiative, le Gouvernement ambitionne d'avancer la mise en oeuvre des principaux éléments de la réforme des aides individuelles au logement qui ont trait à la subvention de loyer, à savoir, la redéfinition<sup>31</sup> de la méthode de calcul actuelle de l'aide, l'élargissement<sup>32</sup> de l'éligibilité, ainsi que la révision à la hausse des montants. Conformément à l'Accord tripartite, et en comparaison avec le projet de loi n°7938, les conditions d'éligibilité et les montants ont été revus pour être encore plus favorables pour les locataires, comme en témoigne le Tableau 8.

Tableau 8 : Comparaison des paramètres de calcul du projet de loi n°8000B avec celles du projet de loi n°7938 (les paramètres du projet de loi n°7938 figurent entre parenthèses)

	Montant maximal de l'aide mensuelle	Montant minimal de l'aide mensuelle	Plafond de revenu annuel pour la subvention de loyer maximale	Plafond de revenu annuelle pour la subvention de loyer minimale
Personne seule	200 € (150 €)	10 € (10 €)	29.029 € (24.000 €)	39.176 € (38.220 €)
Communauté domestique sans enfant à charge	280 € (210 €)	10 € (10 €)	43.544 € (36.000 €)	60.145 € (58.680 €)
Communauté domestique avec 1 enfant à charge	320 € (240 €)	10 € (10 €)	55.155 € (45.600 €)	70.968 € (69.240 €)
Communauté domestique avec 2 enfants à charge	360 € (270 €)	10 € (10 €)	66.767 € (55.200 €)	80.255 € (78.300 €)
Communauté domestique avec 3 enfants à charge	400 € (300 €)	10 € (10 €)	78.378 € (64.800 €)	87.210 € (85.080 €)
+ par enfant à charge supplémentaire	/ (/)	/ (/)	+8.709 € (+7.200 €)	+9.717 € (+9.480 €)

Sources : Projet de loi n°7938 et projet de loi n°8000B

Face au contexte inédit de la multiplication des coûts auxquels se voit confronté l'ensemble des parties prenantes du Grand-Duché aujourd'hui, la Chambre de Commerce approuve quant au fond la présente mesure de l'Accord tripartite, qui a pour vocation de soutenir le pouvoir d'achat des ménages

28 Article 17 du projet de loi sous avis

29 Loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (Mémorial A – N°16 du 27 février 1979)

30 Règlement grand-ducal du 9 décembre 2015 fixant les conditions et modalités d'octroi de la subvention de loyer prévue par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (Mémorial A – N°233 du 14 décembre 2015)

31 À l'heure actuelle, le montant de la subvention de loyer est calculé d'après un loyer national de référence fixé selon un barème dépendant de la composition du ménage et prenant en considération les besoins théoriques minimaux par type de ménage au Grand-Duché de Luxembourg. Pour le futur, une nouvelle formule pour le calcul de cette aide est maintenant prévue, une formule qui tiendrait compte de limites de revenu qui sont fixées en fonction de la composition de la communauté domestique du demandeur de l'aide.

32 Le projet de loi n°7938 compte ainsi augmenter le cercle des personnes éligibles en prenant comme référence le niveau de vie médian, tout en autorisant pour un taux d'effort maximal plus élevé.

locataires modestes en ces temps de crise. Ce sont en effet ces ménages qui restent particulièrement touchés par des taux d'effort élevés en lien avec l'occupation de leur résidence principale, comme en témoignent les travaux de référence de l'Observatoire de l'habitat<sup>33</sup>.

En parallèle, même si la durée de cette nouvelle crise reste encore difficile à anticiper, la Chambre de Commerce souhaite rappeler que l'élargissement des conditions d'éligibilité et la majoration du montant de l'aide, en comparaison avec le projet de loi n°7938, devraient seulement constituer une **mesure temporaire** pour soutenir les ménages visés, notamment pour éviter le risque d'une absorption de l'extension du régime d'aide par des hausses de loyer futures sur le marché locatif privé. À cet égard, elle note que la fiche financière du projet de loi n°7938 met en exergue que le régime actuel de la subvention de loyer aurait soutenu approximativement 52.000 ménages en 2020<sup>34</sup>, et que ledit projet prévoit déjà une augmentation du nombre de bénéficiaires (+9,6%), ainsi qu'une hausse moyenne de l'aide d'environ 20%. Pour éviter la perte de l'impact de la subvention de loyer sur le long terme (et au détriment des finances publiques), la Chambre de Commerce propose donc de prévoir seulement une application des paramètres de calcul du Projet qui soit limitée dans le temps sur une période donnée (qui reste à définir), avant de revenir ensuite à un modèle avec des modalités de calcul et des conditions d'éligibilité qui ciblent à nouveau en priorité les ménages locataires les plus modestes du pays.

Sur le plan de la méthode de **détermination du revenu net** de la communauté domestique qui sert de base au calcul de la subvention de loyer, la Chambre de Commerce note en outre que des rémunérations perçues pour des heures de travail supplémentaires seront prises en compte. Elle s'interroge cependant dans ce contexte, tant sur le plan du Projet qu'à l'échelle du projet de loi n°7938, si la prise en compte (complète) de tels revenus excédentaires<sup>35</sup> liés au travail ne pourrait pas générer, dans certains cas, un caractère désincitatif au travail pour des ménages à faible revenu, et ainsi freiner leurs efforts et ambitions en termes d'avancement social.

Finalement, suite à l'avis émis par le Conseil d'Etat<sup>36</sup> quant au Projet, la Chambre de Commerce souligne qu'elle marque son accord avec la proposition du Conseil d'Etat de faire du chapitre 1er du projet de loi n°8000 un seul acte homogène et une loi distincte, comme l'a fait la Chambre des Députés en date du 24 mai 2022.

\*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce approuve le projet de loi sous avis, sous la réserve expresse de la prise en compte de ses commentaires.

33 Observatoire de l'habitat (2021), « *Evolution du taux d'effort des ménages résidents du Luxembourg selon leur mode d'occupation et leur niveau de vie entre 2016 et 2019* », Note n°27 de l'Observatoire de l'Habitat, octobre 2021.

34 Dans ce contexte, il convient par ailleurs de noter que d'après la Note n°27 de l'Observatoire de l'habitat, un peu plus de 250.000 ménages résidaient au Luxembourg en 2019, dont 25% de ménages qui louaient des logements au prix du marché, ce qui équivaut à un nombre théorique d'environ 62.500 à 65.000 ménages. Ceci voudrait donc dire que le régime de la subvention de loyer soutien déjà à présent la très grande majorité des ménages locataires résidents du pays.

35 Comme par exemple des rémunérations pour la prestation d'heures de travail supplémentaires, des primes, des rémunérations perçues par l'enfant d'un ménage dans le cadre d'un apprentissage, etc.

36 Avis n°61.006 du Conseil d'Etat du 20 mai 2022 par rapport au dossier parlementaire n°8000.