

**N° 7666<sup>3</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**Session ordinaire 2020-2021

---

**PROJET DE LOI**

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat  
pour l'exercice 2021 et modifiant :**

- 1° la loi modifiée du 7 août 1920 portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc. ;**
- 2° la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ;**
- 3° la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale ;**
- 4° la loi modifiée du 9 juillet 1937 sur l'impôt sur les assurances ;**
- 5° la loi modifiée du 1er février 1939 sur l'impôt dans l'intérêt du service d'incendie ;**
- 6° la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession ;**
- 7° la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ;**
- 8° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;**
- 9° la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;**
- 10° la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;**
- 11° la loi modifiée du 14 mai 1997 relative à la participation à des institutions financières internationales ;**
- 12° la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance ;**
- 13° la loi modifiée du 28 avril 1998 portant**
  - a) harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal;**
  - b) modification de l'article 5 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail ;**
  - c) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ;**
- 14° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1999 ;**

- 15° la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ;
- 16° la loi modifiée du 11 mai 2007 relative à la création d'une société de gestion de patrimoine familial (« SPF ») ;
- 17° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;
- 18° la loi du 19 décembre 2008 portant révision du régime applicable à certains actes de société en matière de droits d'enregistrement, portant transposition de la directive 2008/7/CE du Conseil du 12 février 2008 concernant les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux, modifiant: la loi modifiée du 7 août 1920, portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc., la loi modifiée du 20 décembre 2002 concernant les organismes de placement collectif, la loi du 22 mars 2004 relative à la titrisation, la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la société d'investissement en capital à risque (SICAR), la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de sepcav et assep, la loi du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés, et abrogeant la loi modifiée du 29 décembre 1971 concernant l'impôt frappant les rassemblements de capitaux dans les sociétés civiles et commerciales et portant révision de certaines dispositions législatives régissant la perception des droits d'enregistrement ;
- 19° la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;
- 20° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;
- 21° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat ;
- 22° la loi du 23 juillet 2016 portant création d'un impôt dans l'intérêt des services de secours ;
- 23° la loi modifiée du 23 décembre 2016
  - 1. 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;
  - 2. modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ;
- 24° la loi modifiée du 20 juillet 2017 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aide à l'investissement à finalité régionale ;
- 25° la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale

**et portant abrogation de la loi modifiée du 22 décembre 1993  
ayant pour objet la relance de l'investissement dans l'intérêt  
du développement économique**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS**

(17.11.2020)

**RESUME STRUCTURE**

**Les finances publiques sous tension à court et moyen terme**

L'année 2020 a été marquée par la crise sanitaire qui a frappé les finances publiques de plein fouet. Le projet de budget de l'État est de ce fait évidemment très marqué par les effets de la pandémie planétaire.

*L'analyse des chiffres*

Il faut noter que le déficit de l'administration publique est surtout influencé par l'administration centrale. Après deux années exceptionnelles pour cette dernière, pendant lesquelles le solde a été positif, celui-ci s'écroule en 2020 pour passer à un déficit de plus de 5 milliards d'euros.

Au niveau des dépenses, l'administration centrale a enregistré une hausse de 9% par rapport au budget de 2020 et une augmentation de 19% par rapport à 2019, essentiellement dues aux mesures de stabilisation et de relance de l'économie et aux investissements exceptionnels en relation avec la crise sanitaire. Dans ce contexte, **il faut féliciter le Gouvernement pour la rapidité de la mise en œuvre des aides étatiques destinées aux entreprises, surtout en ce qui concerne le chômage partiel.** En ce qui a trait aux recettes de l'administration centrale, le Ministère des Finances estime une détérioration de 8% par rapport à 2019, ce qui équivaut à une baisse de 12% par rapport au budget de 2020.

Elle devrait clôturer l'année 2021 avec un nouveau déficit de plus de 2,5 milliards d'euros. Malgré une amélioration de 2,6 milliards d'euros, le déficit estimé de 2021 serait le deuxième plus élevé derrière celui de 2020. Qui plus est, le solde de l'administration centrale ne semble pas pouvoir se rétablir rapidement, ce qui aura inévitablement des conséquences sur l'endettement de l'État.

*Les investissements*

La Chambre des Métiers regrette que le projet de budget de l'État ne prévoit pas de tableau synoptique avec une catégorisation des investissements à réaliser dans différents domaines, ce qui permettrait de mieux identifier ceux qui sont primordiaux pour le développement économique du pays. Ainsi, le niveau des investissements de l'exercice 2020 est gonflé par la comptabilisation de l'avion militaire.

D'une manière générale, la Chambre des Métiers ne peut qu'**approuver la politique d'investissement ambitieuse du Gouvernement** : il est en effet prévu que les dépenses restent au-dessus de la moyenne 2005-2019, laquelle se situe à 4% du PIB. Par ailleurs, la Chambre des Métiers constate avec satisfaction que les dépenses du Fonds du rail, du Fonds des routes et celles en relation avec l'infrastructure du tram se situent à 718 millions d'euros en 2021. Elle salue l'effort du Gouvernement pour augmenter les dépenses en matière d'infrastructures de transport pour les années 2021 et 2022.

En revanche, la Chambre des Métiers constate la progression importante des coûts de personnel qui font partie des frais de fonctionnement de l'État. Cette évolution devrait être attribuable tant à un effet « volume » (hausse du nombre d'agents de l'État fixée à un maximum de 1.026 unités en 2020) qu'à un effet « prix » (augmentation du coût salarial par personne).

Elle déplore surtout le fait que malgré la crise économique, ce poste augmente plus vite entre 2019 et 2021 que pendant la période 1995-2018. Par ailleurs, pour l'économie en général, le STATEC prévoit une stagnation du coût salarial nominal moyen et une augmentation de l'emploi national de seulement 1,9% en moyenne sur la période 2019-2021.

Au niveau de la sécurité sociale, il convient de noter que la forte hausse des dépenses (+5% p. r. à la LPFP 2019-2023) est due à l'introduction de certaines mesures implémentées par la Caisse nationale

de santé dans le contexte de la COVID-19, telles que le congé pour raisons familiales ou la prise en charge par l'assurance maladie dès le 1er jour des indemnités pécuniaires de maladie. De l'autre côté, les recettes enregistrent une augmentation (+3% p. r. à la LPFP 2019-2023) liée à la prise en charge des mesures précitées par l'administration centrale par le biais d'une dotation exceptionnelle en faveur de l'assurance maladie-maternité pour un total de 386 millions d'euros. Abstraction faite de ce financement des mesures d'urgence, le niveau des recettes en 2020 devrait être identique à celui prévu par le budget 2020, s'expliquant d'un côté par une certaine prudence budgétaire et de l'autre côté par les mesures de soutien du marché de l'emploi (surtout le chômage partiel), ce qui semble avoir évité une diminution importante des recettes de la sécurité sociale.

En termes de PIB, sur la période 2019-2024, le solde de la sécurité sociale devrait baisser de 1,9% à 0,9%. La Chambre des Métiers constate dans ce contexte et avec regret que le sujet de **la soutenabilité des finances publiques à plus long terme n'est pas abordé**. Or, comme elle l'a déjà thématiqué à d'itératives reprises dans ses avis concernant le budget de l'État, le vieillissement progressif de la population conduira inévitablement à des déséquilibres au niveau du financement des pensions en particulier, alors que les dépenses en matière de maladie et de soins augmenteront en parallèle.

Pour l'année 2020, les administrations locales voient leurs recettes diminuer de 11% par rapport au budget 2020, une baisse en ligne avec celle de l'administration centrale (-12%). Il faut rappeler que les recettes communales sont largement marquées par l'évolution de la conjoncture économique parce que le Fonds de dotation globale des communes est alimenté par le produit de 3 impôts de l'État, à savoir : 18% du produit de l'impôt prélevé sur le revenu des personnes physiques, 10% de la TVA et 20% de la taxe sur les véhicules automoteurs. Par ailleurs, les recettes perçues de l'impôt commercial communal évoluent en fonction de l'activité économique. Les dépenses communales pour l'année 2020, quant à elles, devront connaître une augmentation par rapport au LPFP 2019-2023, due « *au maintien d'un niveau d'investissement important en 2020.* »

La Chambre des Métiers ne commente pas les finances prévisionnelles des administrations locales puisque les plans pluriannuels de financement (PPF) 2020 actualisés des entités du secteur communal relatifs aux années 2021, 2022 et 2023 n'ont pas encore été rendus disponibles au moment de l'établissement du projet de budget sous avis. Le Ministère des Finances estime que sur la période 2021-2024, les recettes et dépenses des communes sont en équilibre.

### ***La dette publique***

Pour l'année 2021, le Gouvernement estime que le solde de l'administration publique s'améliore de 2,6 milliards pour atteindre un niveau de -1,8 milliard. Malgré cette amélioration du solde, le niveau du déficit reste tout de même préoccupant et montre que le Ministère des Finances considère que la situation des finances publiques reste tendue. **La consolidation des finances publiques qui s'impose à moyen terme (dès la sortie de la crise) serait plus facile si le Gouvernement avait réalisé davantage de réserves ou diminué la dette de manière progressive pendant les années à forte croissance économique, comme la Chambre des Métiers l'a proposé dans ses derniers avis sur le budget de l'Etat**

Sur la période 2019-2024, la dette publique passe de près de 14 milliards d'euros à plus de 24 milliards. L'État doit avoir recours à l'emprunt afin de financer les déficits consécutifs des années 2020 à 2024, s'élevant à 9,2 milliards d'euros au total. Exprimé en pourcentage du PIB, la dette devrait augmenter de 22% en 2019 à 33% en 2024 à politique inchangée.

Pour la Chambre des Métiers, **le recours à la dette en période de crise est parfaitement justifié**, alors qu'il s'agit actuellement de gérer la pandémie sur le plan sanitaire et de relancer en parallèle l'économie. Ces deux facteurs conduisent évidemment à une hausse exceptionnelle des dépenses tandis qu'en même temps, les recettes publiques reculent sous l'effet de la crise économique. Dans ce contexte, il est important que l'État réalise son ambitieux programme d'investissement, d'un côté pour soutenir la demande, de l'autre pour préparer l'économie plus durable de demain. La mise en œuvre d'une politique d'austérité recherchant un rétablissement rapide de l'équilibre des finances publiques serait contre-indiquée, car elle étoufferait la relance et, pire, risquerait de créer un cercle vicieux.

Pendant, la Chambre des Métiers est bien consciente qu'à moyen terme, il est nécessaire de consolider les finances publiques. Elle s'attend par exemple à des mesures adaptées pour freiner la hausse des frais de fonctionnement de l'État et un meilleur ciblage des transferts sociaux.

### *Les mesures fiscales*

Après analyse, la Chambre des Métiers constate que les principaux accents du projet de budget sous avis sont les mesures fiscales prévues et qui touchent le logement, la protection de l'environnement et la justice fiscale.

Les mesures sont divisées en six parties et comprennent au total 17 dispositions. Elles ont comme but principal de renforcer la justice fiscale, de favoriser une politique du logement durable et de promouvoir la soutenabilité. D'autres touchent aux domaines de la simplification administrative et de la digitalisation.

Dans le présent avis, la Chambre des Métiers se concentre sur **les sept mesures qui touchent le plus l'Artisanat** à savoir : le taux d'amortissement accéléré, la rénovation énergétique durable, la TVA sur rénovation, la prime participative, l'abattement pour réduction de loyer, le prélèvement immobilier et la taxe CO<sub>2</sub>.

Elle constate que certaines des mesures fiscales vont définitivement dans la bonne direction, comme celles ayant trait à la rénovation énergétique, en ce qu'elles contribuent à assurer la transition vers une économie plus durable. En effet, globalement, elle peut approuver l'introduction d'une taxe CO<sub>2</sub>, à condition qu'il existe pour les entreprises des solutions alternatives et que ces dernières offrent une qualité équivalente et soient accessibles à un prix abordable. Dans le cas contraire, il faudrait prévoir des mesures de compensation. Par contre, la Chambre des Métiers se pose des questions quant à l'efficacité d'autres mesures, en l'occurrence celles concernant le logement, en ce qu'elles ne permettront pas de diminuer les tensions actuelles sur le marché immobilier résidentiel.

### **Relancer l'économie et préparer l'ère post-COVID**

En 2021, le défi du Gouvernement sera de trouver le juste équilibre entre la stabilisation de l'économie et une maîtrise des dépenses, avec l'objectif de limiter l'impact de la crise sur la dette publique. Il est donc impératif de relancer l'économie et d'éviter ainsi une vague massive de faillites au sein du pays.

### *Les défis à court terme*

La Chambre des Métiers **accueille favorablement l'annonce faite par le Gouvernement le 13 novembre 2020 de prolonger les régimes d'aides** qui existent déjà aujourd'hui, telles que le chômage partiel et le fonds de relance et de solidarité, **mais aussi qu'il mette en place de nouvelles aides**, dont une qui couvrirait une vaste partie des coûts fixes des entreprises fortement impactées par la crise aux fins de maintenir leur solvabilité et pallier des difficultés de liquidités.

Au-delà de l'extension de l'actuel chômage partiel structurel simplifié pour les secteurs vulnérables dans le temps, il faudrait en élargir le champ d'application à d'autres secteurs, qui eux aussi sont devenus vulnérables, notamment ceux intimement liés au secteur événementiel entendu en son sens le plus large.

Ainsi, il faudrait implémenter un nouveau chômage partiel structurel « urgence » pour les secteurs qui auraient besoin d'un chômage partiel « ponctuel » dans le cas où un nouveau confinement de certaines activités serait décidé par le Gouvernement et que ces secteurs ne seraient plus à même d'occuper l'ensemble de leurs salariés. Ce chômage partiel pourrait donc être appliqué à tous les secteurs, peu importe leur vulnérabilité globale pendant la crise, mais ceci uniquement dans le cas d'une situation urgente pour l'entreprise et selon certains critères.

Dans son discours de présentation du projet de budget de l'Etat 2021, Monsieur le Ministre des Finances a annoncé que le fonds de relance et de solidarité serait prolongé au-delà de 2020, une intention que la Chambre des Métiers salue tout en soulignant que la pandémie perdurera et que la situation difficile de ces secteurs ne s'améliorera certainement pas avant juin 2021. C'est la raison pour laquelle la Chambre des Métiers ne demande pas uniquement une prolongation du fonds jusqu'en été 2021, mais également une extension des secteurs et des activités éligibles. C'est ainsi que la Chambre des Métiers juge important d'inclure par exemple les fleuristes ou les métiers d'art dans le cercle des bénéficiaires.

Si la Chambre des Métiers réitère depuis de nombreuses années que les **investissements publics** doivent être maintenus à un niveau élevé, il va de soi qu'ils ne revêtent pas tous le même degré de

priorité. Elle est d'avis que la **priorité** devrait être accordée à ceux qui présentent une importance capitale du point de vue du **développement durable** du pays.

Il convient de se concentrer sur la mobilité et de développer davantage l'offre des transports publics, surtout en ce qui concerne le train et le tram. Lors de la mise en œuvre de ce concept, il est également important de favoriser des nœuds intermodaux en réalisant des parkings P&R près des gares ferroviaires. Pour favoriser davantage l'électromobilité, qui certes ne résout pas le problème des embouteillages mais contribue à réduire la pollution atmosphérique, des aides efficaces sont nécessaires pour l'investissement dans des bornes de charge.

Afin de réduire les tensions sur le marché du logement et de résoudre ainsi partiellement le défi de la mobilité, la Chambre des Métiers rappelle qu'il faut adopter des mesures destinées à augmenter l'offre de logements d'un point de vue général et à accroître l'offre de logements abordables en partenariat avec le secteur privé en particulier.

Il est en outre incontournable d'augmenter rapidement l'offre de terrains dans les zones d'activités économiques (ZAE), notamment régionales. Il ne s'agit pas uniquement de procéder à l'acquisition des terrains, mais également de parcourir les procédures d'autorisation et de réaliser les travaux de viabilisation nécessaires. En se basant sur les expériences passées, il devient évident que ces démarches prendront des années, de sorte que les terrains acquis ne seront pas opérationnels à court terme, et probablement même pas dans une optique de moyen terme.

Par ailleurs, ne disposant pas de ressources naturelles, le Luxembourg ne pourra créer et maintenir un avantage compétitif au niveau international qu'en commercialisant des produits et services de haute qualité. Pour y parvenir, l'investissement dans l'éducation et la formation du personnel sont indispensables afin d'assurer et de pérenniser les compétences requises.

### *Les défis structurels*

S'il est clair qu'en temps de crise sanitaire et économique, il faut d'abord parer au plus urgent, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il faut également s'attaquer aux défis structurels. Parmi ceux auxquels le pays est confronté, elle voudrait mettre l'accent sur deux sujets-clés : la pénurie de logements abordables et la nécessité d'organiser la transition énergétique de manière cohérente et raisonnable, notamment en ce qui concerne son coût pour l'économie et la société en général.

### *Le logement*

**D'un point de vue global, la politique du logement telle que prévue par le programme gouvernemental s'adonne à l'illusion que les pouvoirs publics pourraient à eux seuls maîtriser le défi de la création de logements abordables de qualité et en quantité.**

Au courant des années 2019 et 2020, la Chambre des Métiers s'est penchée sur la question de savoir comment des synergies entre le secteur public et le secteur privé pourraient être mises à profit pour élaborer un concept dont l'objectif consisterait à augmenter de manière significative l'offre de logements locatifs à loyer modéré. Présenté à certains professionnels de la construction, de la finance et de responsables politiques, le modèle a reçu un écho favorable, les interlocuteurs étant par ailleurs convaincus de sa faisabilité.

**Le modèle de la Chambre des Métiers a pour objectif de réunir les efforts du secteur public et privé afin d'avoir un impact accru sur le marché du logement, et plus particulièrement sur l'offre de logements locatifs abordables. Il repose sur 3 piliers qui correspondent en même temps à ses sources de financement. L'effort conjoint du secteur public et privé permettra de mener une politique du logement réalisant un nombre significativement plus élevé de logements à loyer modéré dû à la mobilisation de fonds privés.**

Sur le plan des finances publiques, ce modèle engendrerait un coût moindre pour l'Etat que s'il avait exclusivement recours aux promoteurs publics. De manière simplifiée, l'économie équivaut au montant apporté par les investisseurs privés duquel il faudrait soustraire le déchet fiscal induit par la mise en place d'un incitatif fiscal. Les locataires, de leur côté, bénéficieraient d'un logement dont le loyer se situe en-dessous du loyer du marché grâce à la logique de financement inhérente au modèle. Les investisseurs privés jouiront d'un rendement sur les fonds investis tout en investissant dans un projet « socialement responsable ».



### *La transition énergétique*

Bien que la pandémie du Coronavirus tienne en échec le monde entier depuis le début de l'année, **l'urgence climatique** reste une priorité de premier ordre sur l'agenda politique. Le Gouvernement poursuit son ambition de réduire dans les meilleurs délais l'empreinte carbone du pays.

La pandémie, les restrictions mises en place et surtout l'incertitude quant à la fin de la crise ont provoqué un changement de comportement auprès de nombreux consommateurs qui effectuent leurs achats et investissements de manière beaucoup plus prudente. Sur cette toile de fond, la Chambre des Métiers est d'avis que des instruments d'aides audacieux, tant pour les citoyens que pour les entreprises, et des investissements publics à haut niveau, sont une condition sine qua non, afin de faciliter une transition énergétique rapide au profit de l'intégralité de la société luxembourgeoise.

C'est dans cette optique que la Chambre des Métiers a examiné le projet de budget de l'Etat, en analysant les instruments d'accompagnement disponibles et leur évolution pluriannuelle : instruments d'aides spécifiques pour les entreprises, pour les citoyens, instruments d'aides promouvant la mobilité électrique, la production d'électricité basée sur les sources d'énergies renouvelables, le fonds "climat et énergie" et les investissements publics.

Il apparaît que le projet du **budget 2021 reflète seulement en partie les ambitions affichées du Gouvernement**. Tandis que certains domaines sont fortement promus, comme la mobilité électrique ou le déploiement des énergies renouvelables, le soutien aux entreprises reste faible et les dépenses budgétaires sont même réduites de presque moitié. Sans la mise à disposition de moyens adéquats à l'ensemble de la société luxembourgeoise, la Chambre des Métiers émet de forts doutes quant à la possibilité d'atteindre les objectifs que le Gouvernement s'est assignés.

### **Le Luxembourg à la croisée des chemins**

La Chambre des Métiers estime que le projet de budget se focalise essentiellement sur le court terme. Si ceci est compréhensible, il n'en demeure pas moins que le pays se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins, et qu'il convient de réfléchir à l'orientation de son modèle économique. Ceci pourrait commencer par tirer les leçons issues du dossier Fage.

D'après la Chambre des Métiers, il faudrait arriver à un **consensus national** quant à **l'orientation fondamentale de l'économie de demain**. En tout état de cause, le Luxembourg devrait se donner des critères d'évaluation pour analyser une demande d'implantation d'envergure, critères qui se fonderaient sur les trois piliers du développement durable.

Sur le plan économique, il s'agirait d'analyser par exemple la plus-value de l'entreprise ou du secteur pour le tissu économique. Concernant les aspects environnementaux, la demande d'implantation devrait évaluer la consommation en énergie et en eau, de même que l'impact sur la faune et la flore. Au niveau des critères sociaux, la création d'emplois pourrait être analysée, en gardant en tête que même si beaucoup de postes seront en fin de compte occupés par des travailleurs frontaliers, ces derniers contribuent à assurer la pérennité de notre système de sécurité sociale, et in fine de l'Etat providence.

Il est en outre important de simplifier les procédures administratives, de renforcer la collaboration entre les autorités impliquées et de mieux accompagner et encadrer (surtout) les PME dans leurs démarches administratives.

Aux yeux de la Chambre des Métiers, plusieurs pistes sont envisageables pour satisfaire à l'objectif d'atteindre une croissance (plus) durable : augmenter la productivité pour décupler croissance et emploi, focaliser la prospection économique sur des activités économiques « durables », améliorer l'efficacité énergétique et la durabilité des sources d'énergie, assurer la mobilité et réduire la consommation de terrains.

## TABLE DES MATIERES

	<i>page</i>
Résumé structuré	3
1. Les finances publiques sous tension à court et moyen terme	9
1.1. Grave récession en 2020 et incertitudes persistantes en 2021 dues à la crise COVID-19	9
1.2. Chiffres-clés du projet de budget de l'État pour l'exercice 2021	13
1.3. Situation préoccupante des finances publiques en 2020, quid de 2021 ?	14
1.4. L'évolution sur la période 2021-2024 : quelles priorités pour la relance de l'économie nationale ?	19
1.4.1. Administration publique	19
1.4.2. Administration centrale	20
1.4.2.1. Évolution des recettes	22
1.4.2.2. Évolution des dépenses	26
1.4.3. Sécurité sociale	30
1.4.4. Administrations locales	30
1.4.5. Dette publique	30
1.5. Appréciation générale de la politique budgétaire : un budget de « crise » destiné à atténuer les effets de la pandémie	31
1.6. Appréciation des mesures fiscales : un bilan mitigé	32
1.6.1. Taux d'amortissement accéléré	32
1.6.2. Rénovation énergétique durable	33
1.6.3. TVA rénovation	33
1.6.4. Prime participative	33
1.6.5. Abattement pour réduction de loyer	34
1.6.6. Prélèvement immobilier	35
1.6.7. Taxe CO <sub>2</sub>	35
2. Relancer l'économie et préparer l'ère post-COVID	37
2.1. Défis à court terme	38
2.1.1. Adapter les dispositifs d'aides aux entreprises à la réalité économique	38
2.1.2. Promouvoir les investissements durables	41
2.2. Les défis structurels	42
2.2.1. Une politique du logement plus offensive	43
2.2.2. Faciliter une transition énergétique au profit des citoyens et promouvant l'économie régionale	45
2.2.2.1. Les instruments d'aides spécifiques pour les entreprises	46
2.2.2.2. Les instruments d'aides spécifiques pour les citoyens	47
2.2.2.3. Les instruments d'aide promouvant la mobilité électrique	49
2.2.2.4. L'instrument d'aide promouvant la production d'électricité basée sur les sources d'énergies renouvelables	50
2.2.2.5. Le fonds « climat et énergie » et les investissements publics	51
2.2.2.6. Conclusions	53



3. Le Luxembourg à la croisée des chemins : « let's make it happen » ou « don't let it happen » ?	54
3.1. Tirer les leçons du dossier « Fage »	54
3.2. Les ingrédients d'une croissance plus durable	55

\*

## 1. LES FINANCES PUBLIQUES SOUS TENSION A COURT ET MOYEN TERME

### 1.1. Grave récession en 2020 et incertitudes persistantes en 2021 dues à la crise COVID-19

Le projet de budget de l'État est évidemment très marqué par la crise sanitaire COVID-19. La pandémie qui est apparue de manière si abrupte et inattendue impacte toujours les finances publiques. Aussi, l'ampleur définitive de ses répercussions n'est à ce stade pas encore connue. Il faut donc noter que le projet de budget a été établi dans une période d'incertitude majeure pendant laquelle les prévisions établies présentent nécessairement une marge d'erreur significative. Elles sont difficiles à réaliser en ce qu'elles dépendent notamment de la date de la commercialisation d'un vaccin contre la COVID-19, de l'ampleur de la deuxième vague voire de l'émergence d'une troisième vague. Ces éléments se répercutent sur les finances publiques dans un sens ou dans l'autre. La crise sanitaire a donné lieu à une crise économique sévère, dont les répercussions sur le tissu économique resteront certainement visibles pendant plusieurs années.

Comme l'indique le STATEC dans ses projections à moyen terme 2020-2024 reprises dans le tableau ci-dessous, le PIB réel (en volume) devrait diminuer de 6% en 2020 avant de s'accroître de 7% en 2021. Ce scénario central prévoit une augmentation de 4,1%, 3,5% et 2,7% du PIB pour les années 2022 à 2024. Cependant, le STATEC a déterminé par ailleurs les répercussions d'un scénario plus défavorable, partant de l'hypothèse « *qu'une deuxième vague d'infections [à la fin de 2020 et au début de 2021] déclenche de nouveaux confinements et une nouvelle faiblesse des marchés financiers.* »<sup>1</sup> Dans ce scénario défavorable, le PIB réel diminuerait de 6,8% en 2020 et stagnerait encore en 2021 à ce niveau très bas (baisse de -0,4% p. a.). Même pendant les années subséquentes, le scénario défavorable tablerait sur une progression moins prononcée que prévue dans le scénario de référence.

Si l'évolution du PIB et de l'activité sont encore incertaines, l'affaissement conjoncturel se traduira évidemment par une nette dégradation des finances publiques en 2020. Selon le projet de budget de l'État, le solde de l'administration publique se détériore de plus de 5 milliards entre 2019 et 2020. Le déficit de 4,4 milliards d'euros est inédit – à partir de 1995, le solde n'a été négatif que sur quatre années, à savoir 2004, 2005, 2009 et 2010. Par ailleurs, le déficit n'a jamais dépassé 1,5% du PIB. En 2020 par contre, le déficit devrait franchir la barre des 7% du PIB.

<sup>1</sup> Projet de budget 2021, p. 19\*

<i>Projections à moyen terme 2020-2024</i>							
	1995-2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Environnement international	<i>Évolution en % (ou spécifié différemment)</i>						
PIB zone euro (vol.)	1.6	1.2	-7.9	6.1	3.2	1.9	1.4
Indice boursier européen EuroStoxx	3.9	1.4	-6.6	1.9	3.0	2.6	2.5
Prix PIB zone euro	1.5	1.7	1.5	1.0	1.5	1.7	1.8
Prix pétroliers (USD/baril)	54.8	64.4	41.2	49.9	51.9	55.2	58.6
Taux de change (USD/EUR)	1.21	1.12	1.11	1.14	1.14	1.17	1.22
Taux d'intérêt court terme EUR	2.4	-0.4	-0.4	-0.4	-0.4	-0.4	-0.2
Taux d'intérêt long terme EUR	4.0	0.4	0.2	0.2	0.6	1.1	1.4
Principaux agrégats macroéconomiques	<i>Évolution en % (ou spécifié différemment)</i>						
PIB valeur (mia EUR)	-	63.52	59.05	64.38	67.67	70.81	73.83
Idem, évolution en %	6.0	5.8	-7.0	9.0	5.1	4.6	4.3
RNB (mia EUR)	-	40.74	38.76	40.21	43.23	45.21	46.46
Idem, évolution en %	4.3	6.5	-4.9	3.8	7.5	4.6	2.8
PIB potentiel (vol.) <sup>1</sup>	3.4	2.6	2.7	2.7	2.6	2.6	2.6
Ecart de production (en % du PIB pot.)	-0.6	0.6	-7.9	-4.1	-2.7	-1.9	-1.8
PIB (en vol.)	3.5	2.3	-6.0	7.0	4.1	3.5	2.7
Emploi total intérieur <sup>2</sup>	3.2	3.6	1.9	1.9	2.5	2.3	1.9
Taux de chômage (% de la pop. active, déf. ADEM)	4.4	5.4	6.5	7.1	6.9	6.9	7.3
Indice des prix à la consommation (IPCN) <sup>3</sup>	1.9	1.7	0.9	1.3	1.3	1.6	1.8
Echelle mobile des salaires (1.1.1948=100)	-	814.4	834.8	834.8	846.9	857.4	877.0
Idem, évolution en %	-	1.4	2.5	0.0	1.5	1.2	2.3
Coût salarial nominal moyen, évolution en %	2.8	1.9	-5.8	6.1	4.2	2.0	2.5

Source: STATEC (1995-2019: données observées ou estimées; 2020-2024; prévisions du STATEC et d'Oxford Economics)

1 PIB potentiel basé sur la synthèse des cinq méthodes de calcul, cf Note de conjoncture 1-2014, pp115-116 du Statec

2 Concept comptes nationaux

3 Évolution moyenne de 2000-2018

La situation exceptionnelle causée par la pandémie de la COVID-19 et ses répercussions sur l'économie ont obligé les gouvernements à agir au plus vite et de prendre les mesures nécessaires pour éviter d'un côté une propagation incontrôlée du virus et pour veiller, d'un autre côté, à soutenir les entreprises qui ont dû s'adapter aux mesures sanitaires et à la baisse de la demande. Le STATEC décrit la situation des finances publiques dans sa dernière note de conjoncture (1-2020) comme suit : « *Côté recettes, un ralentissement était déjà prévu avant l'émergence de la crise COVID-19 ; désormais, le STATEC s'attend à un repli marqué de plus de 5% cette année, suivi d'un rebond de taille similaire l'année prochaine. La révision à la baisse pour 2020 reflète essentiellement l'effondrement des bases fiscales et découle dans une moindre mesure des initiatives gouvernementales. Selon le STATEC, les mesures prises pour contrer le choc économique pèseraient lourd du côté des dépenses (avec environ 1,5 Mia EUR, soit 2,5 points de PIB). Combinées au coût des mesures sanitaires, elles devraient entraîner une hausse des dépenses publiques de 12% cette année.* » Le Ministère des Finances prévoit même, dans le projet de budget 2020, une progression de 16% des dépenses pour l'année 2020 par rapport à 2019.

En raison de la crise de la COVID-19, les Ministres des Finances de l'Union européenne ont décidé au printemps 2020 d'activer la clause pour récession économique sévère, prévue au Pacte de stabilité et de croissance. Cette clause permet aux États-Membres de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire face à la crise sans que les déviations par rapport aux valeurs de référence qui en résulteraient ne soient considérées comme des infractions au Pacte. La Commission a d'ailleurs proposé de prolonger cette activation jusqu'en 2021. Par conséquent, le Gouvernement n'est pas tenu de respecter l'objectif budgétaire à moyen terme ni en 2020 ni en 2021.

La Chambre des Métiers salue cette décision parce qu'elle donne plus de flexibilité aux différents Gouvernements afin de contrer les effets de la crise avec des stimuli fiscaux et budgétaires adaptés à l'intensité avec laquelle la crise a touché les différents pays. En ces temps de crise, et pour simplifier, le Gouvernement peut opter soit pour une politique d'austérité afin de maîtriser les dépenses publiques et de limiter le déficit, soit pour une politique budgétaire expansionniste (hausse des dépenses) pour soutenir l'activité économique et accélérer la relance. Le Luxembourg, comme beaucoup d'autres pays, a opté pour la deuxième solution, et il existe une panoplie d'arguments qui soutiennent ce choix. Il faut cependant noter que cette politique a un inconvénient majeur : l'augmentation du déficit ; et, en l'absence de réserves suffisantes, un accroissement de la dette publique (cf. chapitre 1.4.5.).

Pour montrer les effets de la crise sur le budget de l'État de 2020, la Chambre des Métiers analyse ci-dessous les différences entre le budget de l'année 2020, établi en 2019 (LPFP 2019-2023), et les comptes provisoires de la même année comme indiqués dans le présent projet de budget (PLPFP 2020-2024). Elles soulignent la gravité de la crise.

*Comparaison entre le budget et les prévisions pour 2020*

*Unité : millions euros*

	<i>2020 (budget)</i>	<i>2020 (prévisions)</i>	<i>Variation (en euros)</i>	<i>Variation (en %)</i>
<b>Administration centrale</b>				
– Solde	-640	-5.079	-4.439	
– Dépenses	20.935	22.925	1.990	10%
– Recettes	20.295	17.847	-2.448	-12%
<b>Sécurité sociale</b>				
– Solde	1.056	895	-161	
– Dépenses	11.635	12.188	552	5%
– Recettes	12.691	13.082	391	3%
<b>Administrations locales</b>				
– Solde	341	-213	-554	
– Dépenses	3.128	3.309	181	6%
– Recettes	3.469	3.096	-373	-11%

Source : Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

***Administration centrale***

En comparant les prévisions faites dans le cadre de la LPFP 2019-2023 pour l'exercice 2020 aux prévisions du PLPFP 2020-2024, les implications de la crise du coronavirus laissent apparaître un « effet ciseaux », avec des dépenses en nette augmentation et des recettes en recul.

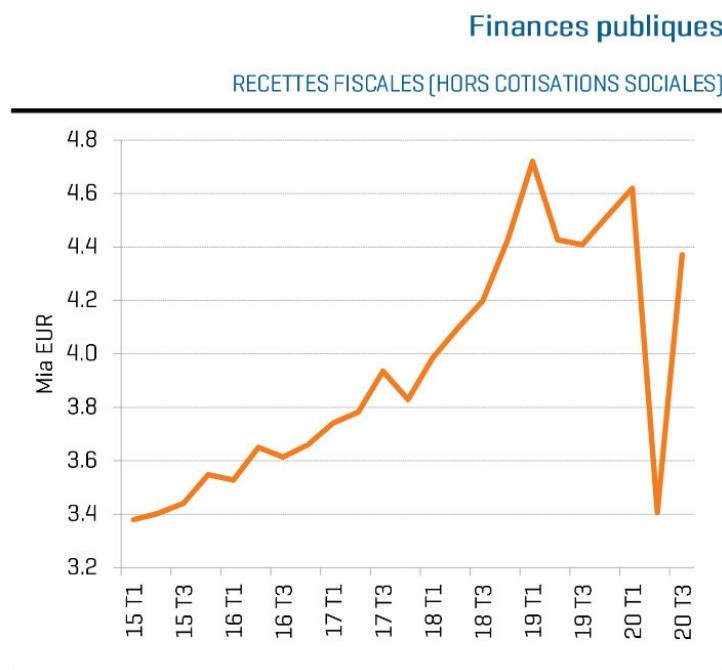
Au niveau des dépenses, l'administration centrale a enregistré une hausse de 10% par rapport au budget de 2020 et une augmentation de 19% par rapport à 2019, essentiellement dues aux mesures de stabilisation et de relance de l'économie et aux investissements exceptionnels en relation avec la crise sanitaire.

Dans ce contexte, il faut féliciter le Gouvernement pour la rapidité au niveau de la mise en œuvre des aides étatiques destinées aux entreprises, surtout en ce qui concerne le chômage partiel. Dans le chapitre 2.1.1., la Chambre des Métiers commente différents régimes d'aides et propose par ailleurs quelques pistes de réflexions.

*« En termes absolus, la croissance la plus importante se trouve au niveau des prestations sociales, qui augmentent de +1,9 milliards d'euros (+1,1 milliards au niveau du chômage partiel). De même, les dépenses d'investissements directs et indirects augmentent de 924 millions d'euros (hors avion militaire). Parmi ces dépenses se trouvent 524 millions de dépenses dans le cadre de la lutte contre la crise sanitaire, que ce soit au niveau d'aides ou bien de mises en place de structures. Dans ce cadre, il convient de relever que l'ensemble des aides remboursables, dû précisément à leur nature*

*remboursable, doivent être considérées comme des opérations financières suivant le SEC, sans impact sur le solde des Administrations publiques. »<sup>2</sup>*

En ce qui concerne les recettes de l'administration centrale, le Ministère des Finances a estimé pour l'exercice 2020 une détérioration de 8% par rapport à 2019, ce qui équivaut à une baisse de 12% par rapport au budget de 2020. Il faut noter que ces prévisions se basent sur les données économiques et financières connues au moment de l'établissement du projet de budget 2021 et ne peuvent pas encore tenir compte des effets de l'évolution préoccupante du niveau de nouvelles infections au mois d'octobre et de novembre.



Sources : Administrations fiscales, STATEC (données désaisonnalisées)

Selon le dernier « conjoncture flash » du STATEC<sup>3</sup>, les recettes fiscales se sont effondrées au 2<sup>e</sup> trimestre d'à peu près d'un quart sous « le double choc de la dégradation des bases fiscales et de l'allongement des délais de paiement d'impôt ». Cependant, les encaissements ont nettement rebondi au 3<sup>e</sup> trimestre, comme on peut le voir sur le graphique ci-dessus. Les recettes fiscales sont en repli de 7,2% à l'issue des 3 premiers trimestres de l'année 2020, comparé à la même période de l'année 2019. Une année qui a été marquée par des encaissements exceptionnels au niveau des impôts sur les sociétés.

Le STATEC note en outre que ce sont les impôts sur les sociétés qui ont été touchés le plus sévèrement par la crise (-50% le 2<sup>e</sup> et -7% le 3<sup>e</sup> trimestre comparé à 2019). Le Ministère des Finances estime que sur toute l'année 2020, ces recettes vont diminuer de 29%.

Les accises ont, elles aussi, été impactées lourdement par les effets de la crise sanitaire (-37% au 2<sup>e</sup> et -3% au 3<sup>e</sup> trimestre). Les estimations tablent sur une baisse de +/-28% par rapport à 2019.

Les recettes de la TVA se sont nettement redressées au 3<sup>e</sup> trimestre (+12%). Comparé à la même période de 2019, elles ont reculé de 7% sur les 3 premiers trimestres de 2020.

Toujours selon le STATEC, les impôts perçus sur les ménages ont été relativement moins affectés et ont progressé de presque 4% sur un an. Cette catégorie de recettes a donc été sous-estimée par le projet de budget 2020 puisqu'il prévoit une baisse de 3% par rapport à 2019.

<sup>2</sup> Projet de loi de planification budgétaire pluriannuelle 2020-2024, p. 42\*

<sup>3</sup> <https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/conjoncture-flash/2020/PDF-Flash-10-2020.pdf>

### *Sécurité sociale*

Concernant la sécurité sociale, il faut noter que la forte hausse des dépenses (+5% p. r. à la LPFP 2019-2023) est due à l'introduction de certaines mesures implémentées par la Caisse nationale de santé (CNS) dans le contexte de la COVID-19, par exemple le congé pour raisons familiales, la prise en charge par l'assurance maladie dès le 1er jour des indemnités pécuniaires de maladie, etc. De l'autre côté, les recettes enregistrent une augmentation (+3% p. r. à la LPFP 2019-2023). Celle-ci est due à la prise en charge des mesures précitées par l'administration centrale par le biais d'une dotation exceptionnelle en faveur de l'assurance maladie-maternité pour un total de 386 millions d'euros. Abstraction faite de ce financement des mesures d'urgence, le niveau des recettes en 2020 devrait être identique à celui prévu par le budget 2020, s'expliquant d'un côté par une certaine prudence budgétaire et de l'autre côté par les mesures de soutien du marché de l'emploi (surtout le chômage partiel) qui semble avoir évité une diminution importante des recettes de la sécurité sociale.

### *Administrations locales*

Pour l'année 2020, les administrations locales voient leurs recettes diminuer de 11% par rapport au budget 2020, une baisse en ligne avec celle de l'administration centrale (-12%). Il faut rappeler que les recettes communales sont largement marquées par l'évolution de la conjoncture économique parce que le Fonds de dotation globale des communes est alimenté par le produit de 3 impôts de l'État, à savoir : 18% du produit de l'impôt prélevé sur le revenu des personnes physiques, 10% de la TVA et 20% de la taxe sur les véhicules automoteurs. Par ailleurs, les recettes perçues de l'impôt commercial communal évoluent en fonction de l'activité économique.

Les dépenses communales pour l'année 2020, quant à elles, devront connaître une augmentation par rapport au LPFP 2019-2023, due « *au maintien d'un niveau d'investissement important en 2020.* »<sup>4</sup>

Si la Chambre des Métiers approuve cette stabilisation, elle espère que ces investissements sont effectivement réalisés, de par leur effet sur la demande adressée à l'Artisanat.

## **1.2. Chiffres-clés du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2021**

De ce qui précède, il est évident qu'en 2020, la crise sanitaire a frappé les finances publiques de plein fouet. Partant des hypothèses du Ministère des Finances, les répercussions de la crise ne cessent d'impacter ces dernières. Ainsi, pour l'année 2021, le Gouvernement estime que le solde de l'administration publique s'améliore de 2,6 milliards pour atteindre un niveau de -1,8 milliard. Malgré cette amélioration du solde, le niveau du déficit reste tout de même préoccupant et montre que le Ministère des Finances considère que la situation des finances publiques reste tendue.

L'administration publique est composée de l'administration centrale, des administrations locales et de la sécurité sociale.

Quant à la sécurité sociale, elle était la seule des trois secteurs à ne pas avoir généré un déficit en 2020. Cependant, ceci ne signifie pas que la crise sanitaire n'a pas laissé de traces durables sur cette administration. En effet, le solde s'est détérioré de 301 millions d'euros en 2020, et le projet de budget prévoit une nouvelle diminution de l'excédent de 139 millions en 2021. Avec un solde de 895 millions d'euros en 2020 et 755 millions d'euros en 2021, la sécurité sociale semble avoir réussi à « limiter les dégâts », mais même en l'absence d'une pandémie, la Chambre des Métiers est d'avis que le système n'est pas soutenable à plus long terme, notamment en raison du vieillissement de la population.

Les administrations locales, comprenant les 102 communes ainsi que 55 syndicats communaux et 36 établissements publics placés sous la surveillance des communes, ont, elles aussi, vu leur situation financière se dégrader en 2020 avec la crise de la COVID-19. Le déficit de 213 millions d'euros, cette année-ci, constitue seulement le 5e exercice présentant un solde négatif depuis 1995 et en même temps, il s'agit du déficit le plus élevé. Les prévisions du Ministère des Finances indiquent que le budget des administrations locales retrouvera l'équilibre en 2021, avec un excédent de 2 millions d'euros. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers craint que certaines communes diminuent leurs investissements au cours des années à venir afin de redresser leur situation financière. Le budget de l'État prévoit pour

4 Budget pluriannuel 2020-2024, p. 56\*

l'année 2021 une diminution des dépenses de 53 millions d'euros par rapport à l'année 2020 – diminution touchant surtout les postes « Formation de capital » ( 30 millions) et « Transfert en capital à payer » (-7 millions), et donc des postes qui comprennent les investissements directs et indirects des administrations locales.

*Soldes de l'administration publique et des sous-entités*  
(+ : excédent ; - : déficit)

*Unité : millions euros*

	2019	2020	2021	Variation 19-20	Variation 20-21
Administration publique	1.543	-4.398	-1.754	-5.941	+2.644
– Administration centrale	60	-5.079	-2.511	-5.139	+2.568
– Administration locale	286	-213	2	-499	+215
– Sécurité sociale	1.196	895	755	-301	-139

Source : Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

Néanmoins, il faut noter que le déficit de l'administration publique est surtout influencé par l'administration centrale. Après deux années exceptionnelles pour cette dernière, pendant lesquelles le solde a été positif, celui-ci s'écroule en 2020 pour passer à un déficit de plus de 5 milliards d'euros. Elle devrait clôturer l'année 2021 avec un nouveau déficit de plus de 2,5 milliards d'euros. Malgré une amélioration de 2,6 milliards d'euros, le déficit estimé de 2021 serait le deuxième plus élevé derrière celui de 2020. Qui plus est, le solde de l'administration centrale ne semble pas se rétablir rapidement, ce qui aura inévitablement des conséquences sur l'endettement de l'État. Malheureusement, le Gouvernement n'a pas réalisé suffisamment de réserves ou diminué la dette de manière progressive pendant les années à forte croissance économique, comme la Chambre des Métiers l'a proposé dans ses derniers avis concernant les différents projets de budget de l'État.

### 1.3. Situation préoccupante des finances publiques en 2020, quid de 2021 ?

Même si les prévisions du scénario central du STATEC tablent sur un prompt rétablissement du PIB en 2021, le Ministère des Finances semble moins optimiste en ce qui concerne les finances publiques, surtout au niveau de l'administration centrale.

En 2021, le défi ultime du Gouvernement sera de trouver le bon équilibre entre d'un côté, la stabilisation de l'économie, afin que les recettes budgétaires retrouvent leur niveau d'avant-crise aussi vite que possible et, de l'autre côté, une maîtrise des dépenses avec l'objectif de limiter l'impact de la crise sanitaire et économique sur la dette publique. Cet exercice est assimilable à celui d'un funambule se déplaçant sur un fil tendu à une certaine hauteur du sol.

Selon la Chambre des Métiers, il s'avère important au cours de l'année prochaine de relancer l'économie. La priorité numéro un devrait toujours consister en la stabilisation (de certains secteurs) du tissu économique. Il faut à tout prix éviter une vague massive de faillites. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers salue la prolongation du fonds de relance et du chômage partiel au-delà de 2020, même si elle n'a pas encore été entièrement comptabilisée dans le présent projet de budget.

*Evolution des recettes et dépenses de l'administration centrale*

*Unité : millions euros (si pas spécifié autrement)*

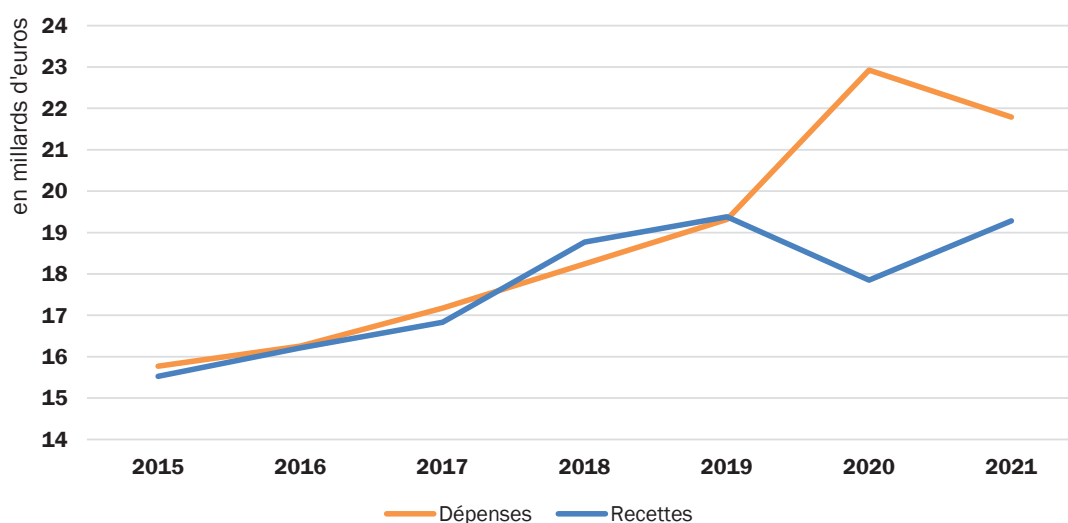
	2019	2020 (estimations)	2021	Variation 19-20	Variation 20-21
Recettes	19.381	17.847	19.282	-1.534	+1.435
Dépenses	19.321	22.925	21.793	+3.604	-1.132
<b>Solde</b>	<b>60</b>	<b>-5.079</b>	<b>-2.511</b>	<b>-5.139</b>	<b>+2.568</b>

Source : STATEC, Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers



Le graphique ci-dessous montre l'« effet ciseaux » en 2020 avec des dépenses qui « explosent » et les recettes qui évoluent dans le sens opposé. Lors des années subséquentes, cet effet devrait se réduire peu à peu. D'un côté, les dépenses liées à la crise sanitaire (stratégie de dépistage à large échelle, congé pour raisons familiales extraordinaire, etc.) vont se réduire ou disparaître en fonction de l'évolution de la pandémie. De l'autre côté, les recettes de l'Administration centrale devraient augmenter mécaniquement compte tenu du fait que l'activité économique reprend, comme indiqué par le STATEC. En effet, le projet de budget de l'État prévoit une augmentation des recettes de 1,4 milliard d'euros et une diminution des dépenses pour l'année 2021 de 1,1 milliard. Par conséquent, le déficit devrait être divisé par deux, représentant une amélioration d'environ 2,6 milliards d'euros.

### Évolution des recettes et dépenses de l'administration centrale



Cependant, malgré cette amélioration, le solde négatif de l'administration centrale devrait toujours se monter à plus de 2,5 milliards d'euros.

En comparant ce solde à celui qui a été prévu pour l'année 2021 lors de l'établissement du budget de 2020, à savoir un déficit de 401 millions d'euros, il s'agit d'une nette dégradation de 2,1 milliards d'euros.

Il faut noter qu'une simple comparaison des recettes et dépenses de l'année 2021 avec celles de l'exercice 2020 ne ferait pas beaucoup de sens, en considérant la situation exceptionnelle de l'année de référence 2020. La Chambre des Métiers analyse donc les différences des recettes et dépenses entre la loi de programmation financière pluriannuelle (LPFP) 2019-2023 et le projet de loi de programmation financière pluriannuelle (PLPFP) 2020-2024 afin de montrer l'impact de la crise sur les finances publiques.

En ce qui concerne les dépenses, il est assez remarquable de constater que malgré la crise économique et la hausse importante de ces postes en 2020, l'écart entre la prévision du budget de 2020 et du présent projet de budget est marginal. En effet, les deux prévisions ne diffèrent que de 11 millions d'euros, mais les différentes composantes formant les dépenses fluctuent de manière dynamique et dans des directions opposées.

Le tableau ci-dessous montre les principaux postes de dépenses et leur variation entre la loi de planification budgétaire 19-23 et le projet de budget pour l'exercice 2021.

*Prévision des dépenses de l'administration centrale en 2021*

Unité : millions euros

	<i>LPFP 2019-2023</i>	<i>PLPFP 2020-2024</i>	<i>Variation</i>
Consommation intermédiaire	1.726	1.765	+39
Formation de capital	1.766	1.742	-24
Rémunération des salaires	5.151	5.154	+3
Prestations sociales en espèce	1.896	2.205	+309
Prestations sociales en nature etc.	75	271	+196
Autres transferts courants	9.197	8.666	-531
Transfert en capital à payer	1.066	1.013	-53
<b>Dépenses totales</b>	<b>21.804</b>	<b>21.793</b>	<b>-11</b>

Source : Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

*Les prestations sociales en espèces et en nature*

Les deux postes « prestations sociales en espèce » et « prestation sociales en nature etc. » s'élèvent à 2.476 millions d'euros et représentent donc 11% des dépenses totales. En comparant ces deux catégories de dépenses avec les prévisions de 2020 (LPFP 2019-2023), on remarquera une augmentation importante de plus de 25%.

Dans la première catégorie de dépenses se retrouvent par exemple les dépenses de chômage (partiel). Le régime du chômage partiel était et restera certainement une des mesures les plus adaptées pour lutter contre les conséquences que la crise sanitaire a eu au niveau des entreprises et de leurs salariés – des conséquences qui persistent toujours pour un grand nombre de secteurs économiques.

Le projet de budget 2021 indique qu'« *il est évident que les crédits en matière de prestations sociales devront être maintenus à un niveau élevé au courant de l'année 2021, voire être augmentés pour les années à venir en raison des effets de la crise sanitaire à court et moyen terme.* »<sup>5</sup> La hausse de ce poste est donc fortement liée à la crise sanitaire et économique.

Si la Chambre des Métiers soutient des dépenses comme celles en relation avec le régime du chômage partiel, pour d'autres dépenses par contre (réforme du congé parental, système de chèque-service accueil, etc.) elle plaide en faveur d'un « screening » pour évaluer la sélectivité sociale des différents transferts une fois la crise dépassée.

*Rémunération des salariés et consommation intermédiaire*

La rémunération des salariés représente la deuxième catégorie la plus importante des dépenses de l'administration centrale avec une part de près de 24% des dépenses totales.

Il est clair que rien que la dynamique démographique poussera les besoins en personnel du secteur public, mais la Chambre des Métiers constate dans ce contexte que le besoin en personnel de l'État reste assez élevé, malgré des initiatives ayant pour but de digitaliser la fonction publique afin de la rendre plus efficace. Or, la simplification administrative ne serait pas seulement bénéfique pour les entreprises et les personnes privées, mais également sur le plan des besoins en ressources humaines de la fonction publique.

La consommation intermédiaire représente 8% des dépenses totales. Comparé à la LPFP 2019-2023, la rémunération des salariés reste assez stable et la consommation intermédiaire augmente légèrement.

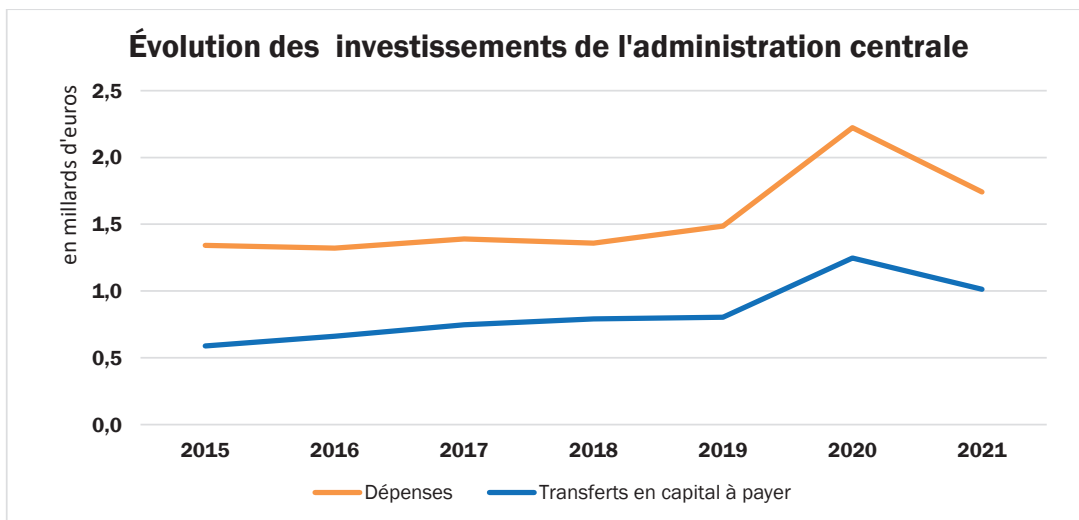
<sup>5</sup> Projet de budget 2021, p. 79\*

### Formation de capital et transfert en capital à payer

Les dépenses de formation de capital et les transferts en capital, qui regroupent en fait l'ensemble de l'effort d'investissement de l'administration centrale, que ce soit de manière directe ou bien indirecte, représentent 13% des dépenses totales en 2021.

Le graphique ci-dessous montre que ces dépenses augmentent de manière conséquente en 2020. Ceci s'explique d'un côté par les investissements en relation avec la crise sanitaire et de l'autre côté, ils sont dopés par la comptabilisation de l'avion militaire en 2020.

À cause de ces facteurs non-récurrents, les deux postes diminuent de 21% en 2021 par rapport à l'année 2020. Cependant, avec un niveau d'investissement prévu de 2.755 millions d'euros, l'administration centrale a augmenté le volume des dépenses de 20% par rapport au niveau réalisé en 2019.



Se pose également la question de savoir si l'ensemble des investissements prévus sera effectivement réalisé. Néanmoins, il est en l'espèce permis d'être plutôt optimistes, dans la mesure où, en analysant les données pour l'exercice 2019, la Chambre des Métiers se rend compte que le taux de réalisation atteint avec 89% un résultat très satisfaisant. En particulier, elle entend féliciter le Gouvernement pour avoir atteint un taux de réalisation de 97% en ce qui concerne les investissements dans le rail, la route et le tram.

### Ecart entre les investissements prévus et réalisés en 2019

Unité: millions euros (si pas spécifié autrement)

	Investissements prévus	Investissements réalisés	Variation en euros	Taux de réalisation
Investissements directs	1.596	1.485	111	93%
Investissements indirects	962	803	159	83%
<b>Total</b>	<b>2.558</b>	<b>2.288</b>	<b>270</b>	<b>89%</b>
Dont : Investissements dans le rail, la route et le tram <sup>6</sup>	627	606	21	97%

Source : Projets de budget pour les exercices 2019 et 2021 ; calculs Chambre des Métiers

La Chambre des Métiers salue dans ce contexte l'objectif du Gouvernement de mettre « *un accent particulier sur l'assainissement énergétique des immeubles de l'État.* »<sup>7</sup> Ceci aura des répercussions positives sur le bilan des émissions de CO<sub>2</sub> du pays, sur l'emploi et le secteur de la construction.

6 La Chambre des Métiers se réfère aux investissements indiqués dans le tableau repris sous le chapitre 1.4.2.2.

7 Projet de budget de l'État 2021 p. 99\*

### *Autres transferts courants*

Avec une part de 40%, les « autres transferts courants » représentent la catégorie la plus importante des dépenses totales en 2021.

Cette catégorie de dépenses est constituée entre autres par la participation de l'État au financement de l'assurance-pension, de l'assurance-maladie et de l'assurance-dépendance.

Ce type de dépenses varie en fonction de certains facteurs « mécaniques », même sans l'intervention directe du Gouvernement. En effet, elles sont fonction de l'évolution de l'emploi et de celle des revenus moyens. Si l'économie se trouve dans un cycle conjoncturel défavorable, la baisse de l'emploi qui en découle et les stagnations des salaires se répercutent directement sur ces transferts, et ce en raison du fait que les contributions aux différents régimes, par exemple celui de la sécurité sociale, sont calculées en fonction de la masse cotisable. Dès que l'emploi se rétablira après la crise et que les salaires commenceront à montrer une évolution plus dynamique, ce poste augmentera mécaniquement.

Au niveau du régime des retraites, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il faille mettre en œuvre des réformes structurelles, des mesures qui sont par ailleurs également recommandées par des autorités supranationales comme la Commission européenne et l'OCDE.

Une autre partie importante des dépenses est représentée par les versements de la participation des communes au produit des principaux impôts de l'État au Fonds communal de dotation financière. Pour rappel, cette partie fluctue selon la situation conjoncturelle. Ainsi, les communes doivent s'attendre à une diminution de cette contribution d'environ 160 millions d'euros pour l'année 2021. Au total, les recettes du fonds de dotation globale des communes se rétrécissent de 300 millions d'euros, ce qui inquiète la Chambre des Métiers puisque cette réduction risque de pousser certaines communes à reporter, voire à annuler des projets d'investissements, alors que ces dépenses sont nécessaires pour aborder les défis structurels du pays (mobilité, logement, zones d'activités économiques).

Après l'analyse des dépenses, la Chambre des Métiers se permet de passer en revue l'évolution des principales catégories des recettes de l'administration centrale.

### *Prévision des recettes de l'administration centrale en 2021*

*Unité : millions euros*

	<i>LPFP 2019-2023</i>	<i>PLPFP 2020-2024</i>	<i>Variation</i>
Impôts sur la production et les importations	7.977	7.368	-609
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	10.332	8.998	-1.334
<b>Recettes totales</b>	<b>21.403</b>	<b>19.282</b>	<b>-2.121</b>

Source : Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

Afin de situer l'importance des différentes catégories de recettes publiques, il faut constater d'emblée que les « impôts sur la production et les importations » et les « impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. » représentent près de 85% des recettes totales de l'administration centrale, de sorte que les autres recettes jouent un rôle plutôt marginal.

### *Impôts sur la production et les importations*

Les impôts sur la production et les importations comprennent globalement les impôts indirects, c'est-à-dire, la TVA, les droits d'accises, les droits d'enregistrement, la taxe sur les assurances et la taxe d'abonnement.

Il ressort du tableau ci-dessus que les recettes provenant des impôts sur la production connaissent une détérioration par rapport au niveau initialement prévu pour l'année 2021, et ce suite à la crise économique. En effet, comparé au niveau attendu dans la LPFP 2019-2023, ce poste devrait diminuer de 609 millions d'euros, ce qui représente une baisse de 8%.

*Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.*

Les impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc., comprennent tous les versements obligatoires, prélevés notamment sur le revenu et le patrimoine.

Le budget de 2021 prévoit une baisse de ce type de recettes de 1,3 milliard d'euros comparé au montant prévu dans la LPPF 2019-2023, soit une diminution de 13%.

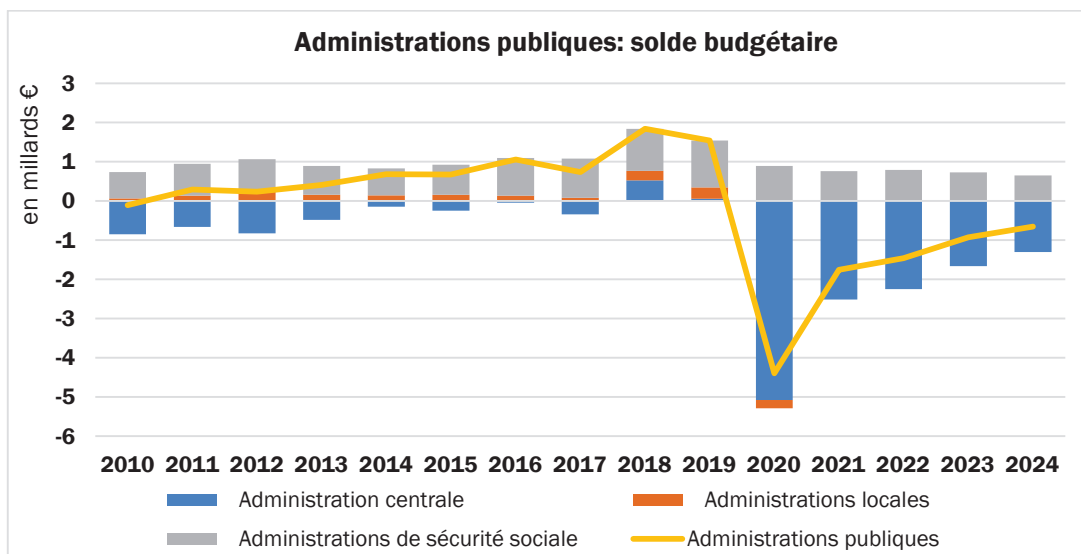
Les différentes composantes des recettes de l'administration centrale et leurs évolutions respectives sont analysées plus en détail dans le chapitre 1.4.2.1. du présent avis.

#### 1.4. L'évolution sur la période 2021-2024 : quelles priorités pour la relance de l'économie nationale ?

La Chambre des Métiers est bien consciente que la réalisation de prévisions à moyen terme est difficile compte tenu notamment des incertitudes relatives à l'envergure finale de la crise sanitaire et économique. Par conséquent, elle se contente d'analyser les grandes tendances des finances publiques.

##### 1.4.1. Administration publique

D'après les prévisions de la programmation financière pluriannuelle, le solde de l'Administration publique affiche pour chacune des années de la période 2020-2024 un solde négatif. Il est estimé que le solde annuel s'améliore chaque année, passant d'un niveau de -4,4 milliards d'euros en 2020 à -655 millions d'euros en 2024, soit -0,9% du PIB.



En revanche, la Chambre des Métiers regrette que l'État ne fasse pas plus d'efforts pour revenir à un solde positif au regard des prévisions favorables concernant l'évolution du PIB en volume de 3,4% en moyenne sur la période 2022-2024.

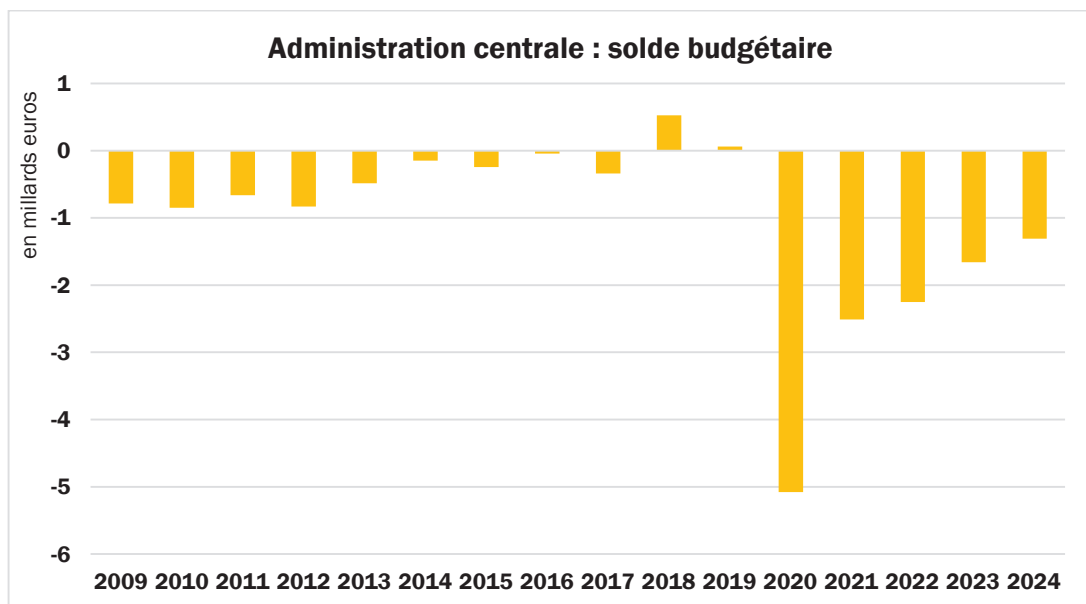
Pour réaliser ceci, la Chambre des Métiers propose plusieurs pistes. Ainsi, le Gouvernement pourrait (1) veiller à une évolution modeste des coûts de fonctionnement de l'État (consommation intermédiaire, rémunérations des salariés), (2) cibler de manière plus efficace les prestations sociales et (3) prioriser les investissements afin de créer un climat propice à l'entrepreneuriat et à la croissance durable.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers veut rappeler que l'excédent de la sécurité sociale ne sert pas à compenser le déficit enregistré par l'administration centrale, même si une interprétation superficielle du seul solde de l'administration publique pourrait renvoyer une telle image. En effet, l'excédent de la sécurité sociale affichant des montants entre 755 et 640 millions d'euros pour les années 2021-2024 peut masquer à première vue les déficits de l'administration centrale (passant de 2,5 milliards d'euros en 2021 à 1,3 milliards en 2024). Or, la capacité de financement de la sécurité sociale sert essentiellement à alimenter le fonds de réserves du régime de retraites et contribue de ce fait au financement des

futures pensions. L'excédent de la sécurité sociale n'est que fictif, imputable en grande partie au déphasage entre les cotisations payées et les pensions versées, sauf si on part de l'hypothèse que le nombre de salariés augmente continuellement et de façon exponentielle.

#### 1.4.2. Administration centrale

Quant au solde négatif de l'administration centrale, il est prévu qu'il s'améliore d'un niveau de 5 milliards d'euros en 2020 à un montant de 1,3 milliards en 2024. Pendant ces 5 ans, l'administration centrale cumule un déficit de 12,8 milliards d'euros. Il faut noter dans ce contexte que les données historiques des finances publiques montrent que même en période de forte croissance économique, l'administration centrale se caractérise par des déficits récurrents. Sur le passé récent, l'exercice 2018 et 2019 constituent les seules exceptions, alors que ceci est imputable à des facteurs exceptionnels, notamment l'imposition automatique au niveau de l'IRC.

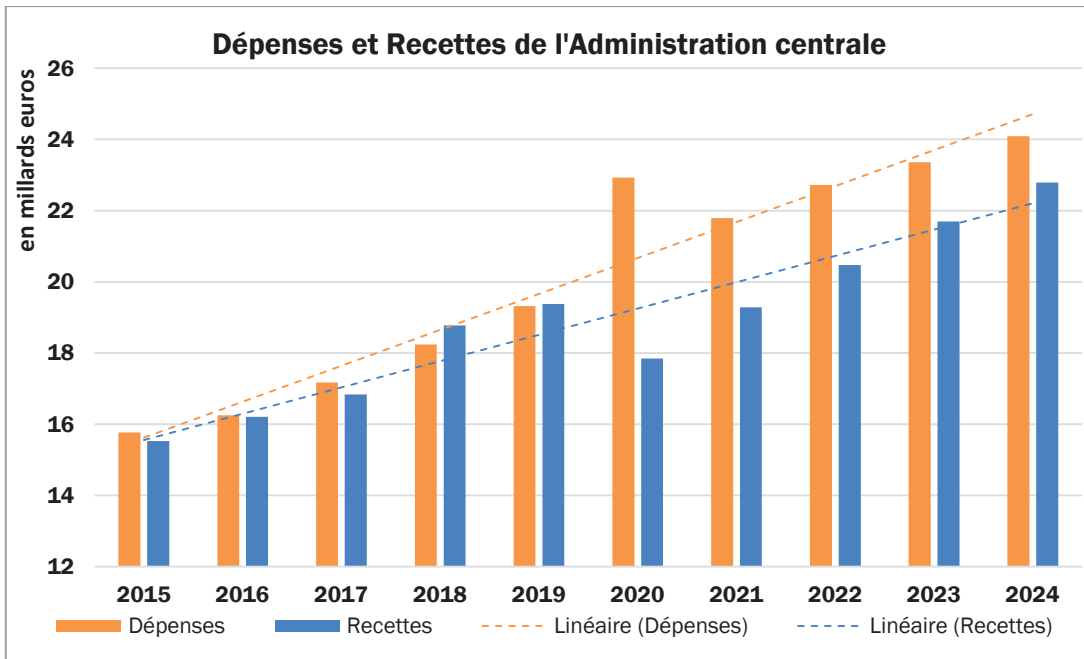


Source : Ministère des Finances, STATEC ; calculs : Chambre des Métiers

Malgré toutes les incertitudes qui se présentent au moment de l'élaboration du projet de budget sous avis, la Chambre des Métiers estime que la consolidation des finances de l'administration centrale devrait être accélérée, et ce dès la reprise de l'activité économique.

Le graphique ci-dessous montre qu'à moyen terme, l'administration publique ne réussit pas à inverser l'« effet ciseaux » que la crise sanitaire a provoqué. Ainsi, les dépenses restent supérieures aux recettes sur toute la période analysée.

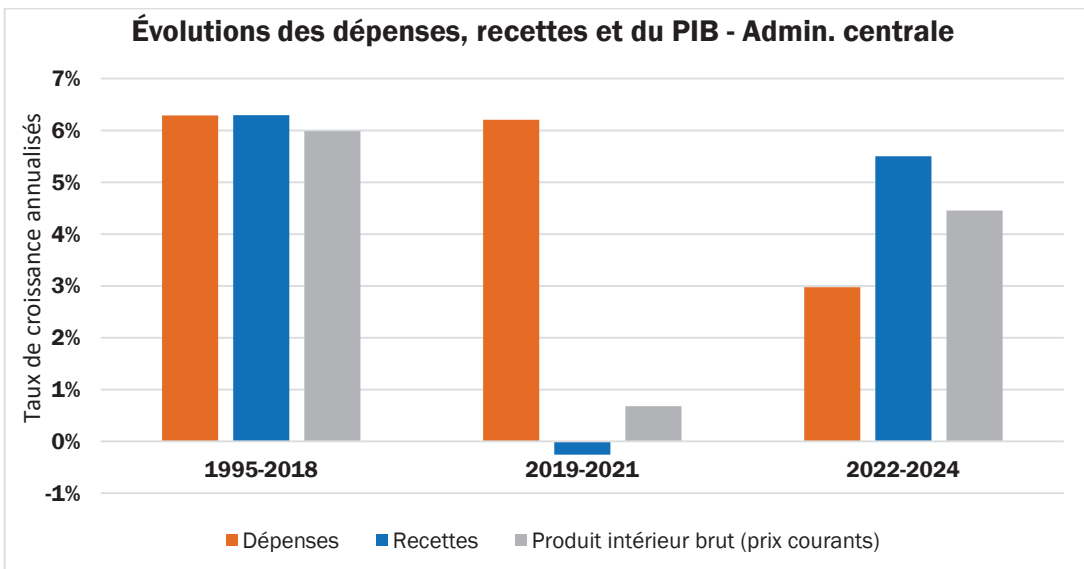




En comparant les taux de croissance annuels moyens des recettes et dépenses de l'administration centrale et du PIB (à prix courants), ceux-ci devraient en théorie suivre une trajectoire similaire sur le long terme (1995-2018). Le graphique ci-dessous montre cependant que les dépenses ainsi que les recettes évoluent un peu plus vite que le PIB. Un facteur qui peut expliquer ce phénomène au moins en partie est l'orientation stratégique des Gouvernements successifs vers une extension de l'État-providence.

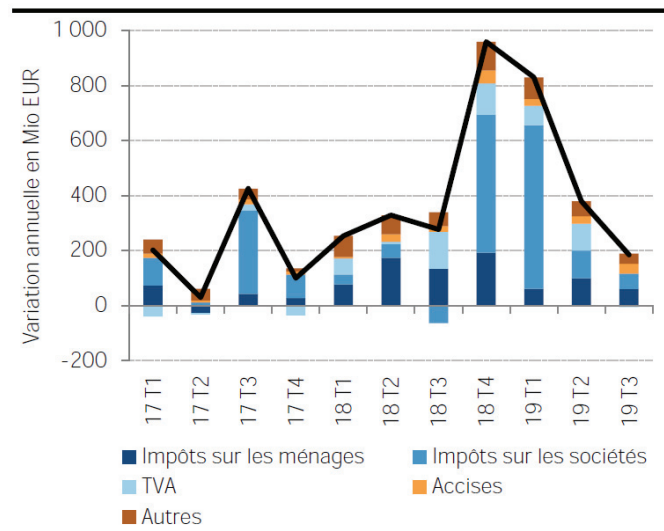
Lors de la période 2019-2021, l'« effet ciseaux » est bien visible avec des dépenses qui s'accroissent au même niveau que sur la période 1995-2018 et des recettes qui diminuent légèrement.

A moyen terme, le Gouvernement cherche à inverser cet effet causé par la crise sanitaire. Ainsi, sur la période 2022-2024, les prévisions indiquent qu'avec un taux de croissance annuel moyen de 5,5%, les recettes de l'administration centrale s'accroissent plus vite que le PIB (à prix courants), augmentant lui, de seulement 4,5% par an. En même temps, les dépenses devraient progresser de 3% en moyenne.



Concernant le recul des recettes, entre 2019 et 2020, il faut noter qu'il existe un effet de base, s'expliquant par une « inflation » des impôts sur les sociétés lors des années 2018 et 2019. En effet, comme la Chambre des Métiers l'a relevé dans ses avis concernant les projets de budget de 2019 et 2020, la bonne tenue des finances publiques en 2018 et 2019 repose en partie sur des facteurs non récurrents comme l'encaissement massif d'arriérés et le dépôt électronique des déclarations qui, en combinaison avec l'imposition automatique, pourrait réduire le volume des arriérés, et, partant, la marge de manœuvre du Gouvernement pour lisser à l'avenir les recettes fiscales. Les plus-values dégagées en 2018 et 2019 n'ont pas présenté un caractère durable.

#### ÉVOLUTION DES RECETTES FISCALES



Sources : Administrations fiscales, STATEC (base caisse)

Néanmoins, il est légitime de se poser la question de savoir comment le Gouvernement va essayer d'augmenter les recettes et modérer l'évolution des dépenses à moyen terme.

#### 1.4.2.1. Evolution des recettes

En ce qui concerne les recettes, le tableau reproduit ci-après montre que l'écrasante majorité des recettes est imputable à deux catégories : les « impôts courants sur le revenu, le patrimoine, ... » et les « impôts sur la production et les importations ». Ensemble, elles représentent près de 85% du total des recettes en 2021 – un pourcentage qui augmente légèrement jusqu'en 2024.

#### Recettes de l'administration centrale

Unité : millions euros

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Production marchande	120	105	116	121	127	138
Production pour usage final propre	279	345	330	350	370	390
Production non marchande	717	688	701	727	756	750
Impôts sur la production et les importations	7.159	6.628	7.368	7.824	8.243	8.645
Revenus de la propriété	308	145	255	256	257	258
Impôts cour. s/le revenu, le patrimoine, ...	9.394	8.490	8.998	9.684	10.418	11.036
Cotisations sociales	968	990	1.030	1.068	1.094	1.131
Autres transferts courants	185	249	277	243	252	257
Transferts en capital à recevoir	250	206	208	195	180	180
<b>Recettes totales</b>	<b>19.381</b>	<b>17.847</b>	<b>19.282</b>	<b>20.469</b>	<b>21.698</b>	<b>22.784</b>
<b>PIB en valeur</b>	<b>63.516</b>	<b>59.050</b>	<b>64.380</b>	<b>67.670</b>	<b>70.810</b>	<b>73.830</b>

Source : Ministère des Finances

Or, selon les données du Ministère des Finances, leur évolution sur la période 2019 - 2024 est assez divergente. D'abord, il faut noter que les « impôts courants sur le revenu, le patrimoine, ... » se dégradent plus que les « impôts sur la production et les importations » lors des années 2020 et 2021. Si la première catégorie ne retrouve le niveau de 2019 qu'en 2022, la deuxième y aboutit déjà en 2021. Comparé à l'évolution du PIB, les deux catégories principales de recettes augmentent plus que proportionnellement. Les « impôts courants sur le revenu, le patrimoine, ... » montent jusqu'en 2024 de 17% par rapport à 2019, représentant une année exceptionnelle. Les « impôts sur la production et les importations » progressent même de 21% par rapport au niveau de 2019, affichant un écart de 5 points de pourcentage par rapport à l'évolution du PIB.

*Recettes de l'administration centrale (2019=100)*

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Production marchande	100	87	96	101	106	115
Production pour usage final propre	100	124	118	126	133	140
Production non marchande	100	96	98	101	105	105
<b>Impôts sur la production et les importations</b>	100	93	103	109	115	121
Revenus de la propriété	100	47	83	83	83	84
<b>Impôts cour. s/ le revenu, le patrimoine, ...</b>	100	90	96	103	111	117
Cotisations sociales	100	102	106	110	113	117
Autres transferts courants	100	134	150	131	136	139
Transferts en capital à recevoir	100	82	83	78	72	72
<b>Recettes totales</b>	<b>100</b>	<b>92</b>	<b>99</b>	<b>106</b>	<b>112</b>	<b>118</b>
Recettes – taux de croissance	3%	-8%	8%	6%	6%	5%
<b>PIB en valeur</b>	<b>100</b>	<b>93</b>	<b>101</b>	<b>107</b>	<b>111</b>	<b>116</b>
PIB – taux de croissance	6%	-7%	9%	5%	4%	4%

Source : Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

La Chambre des Métiers se permet d'analyser par la suite l'évolution des sous-catégories des recettes fiscales les plus importantes : la TVA, les droits d'accises, les droits d'enregistrement, la taxe d'abonnement, (formant en grande partie les « impôts sur la production et les importations ») ainsi que l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des collectivités.

*Impôts sur le revenu des personnes physiques*

*Unité : millions euros*

	2019	2020 (prévision)	2021	2022	2023	2024
IRPP fixé par voie d'assiette	769,4	760,0	795,0	860,0	930,0	975,0
Impôt retenu s. les traitements et salaires	4.110,1	4.200,0	4.545,0	4.960,0	5.350,0	5.770,0
Produit de l'impôt de solidarité prélevé moy. une maj. de l'IPP	378,6	384,8	414,3	451,6	487,2	523,3
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	515,5	320,0	350,0	475,0	560,0	590,0
<b>Total</b>	<b>5.773,6</b>	<b>5.664,8</b>	<b>6.104,3</b>	<b>6.746,6</b>	<b>7.327,2</b>	<b>7.858,3</b>
<b>Indice 2019=100</b>	<b>100,0</b>	<b>98,1</b>	<b>105,7</b>	<b>116,9</b>	<b>126,9</b>	<b>136,1</b>

Les différents postes des impôts sur le revenu des personnes physiques, représentés dans le tableau ci-dessus, expliquent à eux seuls plus d'un 1/3 des recettes de l'administration centrale et environ 3/4 du poste « Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, ... ». Il est estimé que ce poste est assez résilient en temps de crise puisque ce poste ne diminue que de 2% en 2020. Par ailleurs, le Ministère des Finances prévoit que cette catégorie de recettes augmente beaucoup plus vite que le PIB. En 2022, l'évolution des impôts sur les salaires et traitements a déjà accumulé un écart de 10 points de % par rapport au PIB – cette différence s'élève à 20 points de % en 2024.

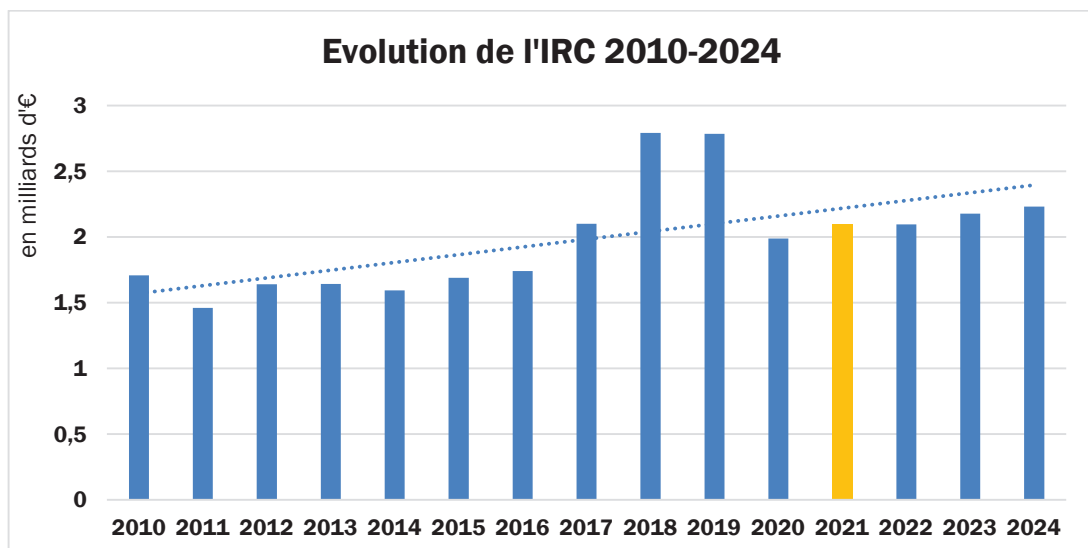
Même si on tient compte des trois facteurs influençant en majeure partie les impôts perçus sur le revenu des personnes physiques, à savoir, le coût salarial nominal moyen, l'emploi total intérieur et la progressivité de l'impôt sur le revenu, cette évolution est difficile à comprendre.

### *Impôt sur le revenu des collectivités (IRC)*

L'IRC et la majoration pour l'impôt de solidarité représentent 11% des recettes de l'administration centrale et environ un quart du poste « Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, ... ».

Comme la Chambre des Métiers l'a déjà relevé dans ses avis concernant les projets de budget de 2019 et 2020, l'encaissement massif d'arriérés de l'IRC et le dépôt électronique des déclarations en combinaison avec l'imposition automatique des entreprises ont contribué à cette montée des recettes, en large partie responsable de la bonne tenue des finances publiques en 2018 et 2019. Elle a également observé que cette hausse reposait en grande partie sur des facteurs non récurrents comme la réduction du volume des arriérés. Or, en introduisant l'imposition automatique, l'État s'est cependant privé, d'après la Chambre des Métiers, d'un instrument qui par le passé a permis de lisser en quelque sorte ses recettes fiscales.

Comme on peut voir sur le graphique ci-dessous, la plus-value dégagée en 2018 et 2019 ne présente manifestement pas un caractère durable. En raison de l'absence d'arriérés, les aléas conjoncturels, comme la crise actuelle, entraînent une volatilité encore plus importante du produit de cet impôt.



Ainsi, l'année 2019 n'a pas été une année typique en ce qui concerne les recettes de l'IRC. De ce fait, il n'est pas recommandé de comparer l'évolution future du produit de l'IRC avec cette année. En effet, la baisse prévue de 29% sur l'exercice 2020 n'est que partiellement due à la crise sanitaire. En prenant comme référence l'année 2016, l'IRC a augmenté de 14% en 4 ans (augmentation de 3,4% par an sur la période 2016-2020) malgré la crise économique. A moyen terme, il est prévu que l'IRC augmente à un rythme annuel moyen de 2,9%.

*Unité : millions euros*

	2019	2020 (prévision)	2021	2022	2023	2024
64.0.37.000 – Impôt général sur le revenu : IRC	2.590,5	1.850,0	1.950,0	1.950,0	2.025,0	2.075,0
64.0.37.001 – Produit de l'impôt de solidarité prélevé moy. une maj. de l'IRC	195,0	139,2	146,8	146,8	152,4	156,1
Total	2.785,5	1.989,2	2.096,8	2.096,8	2.177,4	2.231,2
<b>Indice 2019=100</b>	100,0	71,4	75,3	75,3	78,2	80,1

## Accises

	2019	2020 (prévision)	2021	2022	2023	2024
Part du G-D dans les recettes communes de l'UEBL en matière de douane et accise	1.037,4	735,0	904,7	912,3	917,1	922,1
Droit d'accise autonomes luxembourgeois sur certaines huiles minérales	221,4	161,0	166,6	165,1	163,0	160,3
Droit d'accise autonomes luxembourgeois sur les cigarettes	161,0	121,2	178,8	181,9	184,7	188,5
Produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants	135,3	93,4	103,9	105,8	106,2	105,3
Produit de la contribution changement climatique prélevée sur les carburants	79,7	62,4	0	0	0	0
Produits de la contribution taxe CO <sub>2</sub>	0	0	159,4	181,8	203,0	222,6
Total	1.634,8	1.173,0	1.513,3	1.546,9	1.574,0	1.599,0
<b>Indice 2019=100</b>	100,0	71,8	92,6	94,6	96,3	97,8

En 2021, les accises sont responsables pour près de 8% des recettes de l'administration centrale. Le présent projet de budget prévoit l'introduction d'un droit d'accise autonome additionnel dénommé « Taxe CO<sub>2</sub> » sur les produits énergétiques. Cette nouvelle mesure sera analysée plus en détail dans le chapitre 1.6.

Malgré le surplus que cette nouvelle taxe CO<sub>2</sub> rapporte à l'État, les recettes totales des accises n'arrivent pas à dépasser le niveau atteint en 2019 sur la période de 2020-2024. Au-delà de l'année 2020, les recettes liées aux accises n'augmentent que lentement, ce qui s'explique peut-être par deux effets qui s'annulent réciproquement : une (légère) diminution des ventes de produits pétroliers d'un côté, et une augmentation des accises y relatives de l'autre côté.

## TVA

	2019	2020 (prévision)	2021	2022	2023	2024
TVA	3.948,0	3.696,7	4.012,9	4.320,1	4.591,3	4.858,3
<b>Indice 2019=100</b>	100,0	93,6	101,6	109,4	116,3	123,1

Les recettes de la TVA, quant à elles, représentent 21% des recettes totales de l'administration centrale et 60% de la catégorie « Impôts sur la production et les importations ». Impactée par la crise sanitaire, la TVA retrouve le niveau d'avant la crise déjà en 2021, pour augmenter au-delà à un taux de croissance supérieur à celui du PIB. Selon la Chambre des Métiers, cette progression peut être qualifiée d'optimiste.

## Taxe d'abonnement

	2019	2020 (prévision)	2021	2022	2023	2024
Total	1.036,5	1.054,6	1.094,0	1.152,3	1.218,4	1.279,6
<b>Indice 2019=100</b>	100,0	101,7	105,5	111,2	117,6	123,5

Le dernier type de recette analysé dans le présent avis est la taxe d'abonnement. Celle-ci semblerait être moins impactée par la crise de la COVID-19 que d'autres recettes de l'Etat. Il est prévu qu'elle augmentera même en 2020 de 2% par rapport à l'année précédente. Représentant 6% des recettes de l'administration centrale, les recettes de la taxe d'abonnement s'accroissent à peu près au même rythme que le PIB.

1.4.2.2. *Evolution des dépenses*

Du côté des dépenses publiques, les « autres transferts courants » représentant une part de 40%, sont la catégorie la plus importante des dépenses totales en 2021, suivis de la « rémunération des salariés », responsable de 24% des dépenses. Les dépenses du type « autres transferts courants » se composent majoritairement de la participation de l'Etat au financement de l'assurance-pension, de l'assurance-maladie et de l'assurance-dépendance, ainsi que des versements de l'Etat au Fonds communal de dotation financière. Par ailleurs, cette catégorie contient entre autres les transferts à l'Union européenne, les transferts aux ménages ou encore plusieurs dépenses de coopération internationale.

Suivent les « prestations sociales en espèce », la « formation de capital » et la « consommation intermédiaire » avec des crédits situés dans une fourchette allant de 1.742 à 2.205 millions d'euros pour l'année 2021, représentant chacune entre 7,9% et 10,1% de l'ensemble des dépenses publiques.

*Dépenses de l'administration centrale*

Unité : millions euros (si pas spécifié autrement)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Consommation intermédiaire	1.572	1.951	1.765	1.821	1.867	1.910
Formation de capital	1.485	2.223	1.742	2.080	2.030	2.105
Rémunération des salariés	4.514	4.882	5.154	5.392	5.608	5.883
Subventions à payer	699	804	835	825	825	801
Revenus de la propriété	186	137	118	118	98	63
Prestations sociales en espèce	1.799	2.743	2.205	2.079	2.108	2.143
Prestations sociales en nature	258	258	271	283	288	295
Autres transferts courants	7.991	8.662	8.666	9.003	9.296	9.650
Transferts en capital à payer	803	1.247	1.013	1.113	1.237	1.219
Acquisitions moins cessions d'actifs	13	18	25	3	3	22
<b>Dépenses totales</b>	<b>19.321</b>	<b>22.925</b>	<b>21.793</b>	<b>22.718</b>	<b>23.359</b>	<b>24.090</b>
<b>PIB en valeur</b>	<b>63.516</b>	<b>59.050</b>	<b>64.380</b>	<b>67.670</b>	<b>70.810</b>	<b>73.830</b>

Source : Ministère des Finances

Le tableau ci-dessous montre que l'ensemble des dépenses (+25%) devrait augmenter en moyenne plus rapidement que le PIB en valeur (+16%) entre 2019 et 2024. En analysant les différentes catégories de dépenses, la Chambre des Métiers constate toutefois que certaines affichent une hausse beaucoup plus dynamique que le PIB ou le total des dépenses, plus particulièrement : les « transferts en capital à payer » (+52%), la « formation de capital » (+42%) et la « rémunération des salariés » (+30%).



*Dépenses de l'administration centrale (2019=100)*

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Consommation intermédiaire	100	124	112	116	119	121
Formation de capital	100	150	117	140	137	142
Rémunération des salariés	100	108	114	119	124	130
Subventions à payer	100	115	119	118	118	115
Revenus de la propriété	100	74	64	64	53	34
Impôts cour. s/le rev., le patrimoine, ...	100	42	0	0	0	0
Prestations sociales en espèce	100	152	123	116	117	119
Prestations sociales en nature	100	100	105	110	112	115
Autres transferts courants	100	108	108	113	116	121
Transferts en capital à payer	100	155	126	139	154	152
Acquisitions moins cessions d'actifs	100	142	197	24	24	173
<b>Dépenses totales</b>	<b>100</b>	<b>119</b>	<b>113</b>	<b>118</b>	<b>121</b>	<b>125</b>
Dépenses – taux de croissance	6%	19%	-5%	4%	3%	3%
<b>PIB en valeur</b>	<b>100</b>	<b>93</b>	<b>101</b>	<b>107</b>	<b>111</b>	<b>116</b>
PIB – taux de croissance	6%	-7%	9%	5%	4%	4%

Source : Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

Comme déjà évoqué plus haut, l'évolution des dépenses n'est pas homogène sur la période 2019 à 2024. En effet, à cause de la crise sanitaire, elles progressent en moyenne annuelle beaucoup plus vite pendant les années 2019 à 2021 qu'au cours des 3 années suivantes.

Le tableau suivant montre que les dépenses de l'administration centrale augmentent à un taux annuel moyen de 6,2% entre 2019 et 2021, tandis que le PIB en valeur n'augmente que de 0,7%. Ce premier taux se situe par ailleurs au même niveau que la moyenne historique (1995-2018), malgré les dépenses extraordinaires en relation avec la COVID-19. Cependant, la progression est causée par d'autres postes de dépenses, notamment par l'évolution des catégories suivantes : transferts en capital à payer, prestations sociales en espèce, formation de capital et rémunération des salariés. En effet, les catégories citées représentent une part significative dans les dépenses totales tout en connaissant des taux de croissance élevés.

*Taux de croissance moyens annuels des dépenses  
– administrations centrale*

	1995-2018	2019-2021	2022-2024
Consommation intermédiaire	6,5%	6,0%	2,4%
Formation de capital	6,9%	8,3%	0,6%
Rémunération des salariés	5,7%	6,8%	4,5%
Subventions	6,2%	9,3%	-1,5%
Prestations sociales en espèces	5,8%	10,7%	1,5%
Prestations sociales en nature etc.	11,6%	2,6%	2,1%
Autres transferts courants	6,7%	4,1%	3,5%
Transferts en capital à payer	5,5%	12,3%	4,7%
<b>Dépenses totales</b>	<b>6,3%</b>	<b>6,2%</b>	<b>3,0%</b>
<b>PIB en valeur</b>	<b>6,0%</b>	<b>0,7%</b>	<b>4,5%</b>

Source : Ministère des Finances, STATEC ; calculs : Chambre des Métiers

Même si la hausse importante des deux catégories « transferts en capital à payer » et « formation de capital » est en principe à saluer, sachant qu'il s'agit d'investissements publics, il importe d'analyser

de quels types d'investissements il s'agit et quel sera le taux des investissements prévus qui seront effectivement réalisés. La question de savoir s'ils soutiendront ou non le développement économique est dans ce contexte centrale.

La Chambre des Métiers regrette que le projet de budget de l'Etat ne prévoie pas de tableau synoptique avec une catégorisation des investissements à réaliser dans différents domaines, ce qui permettrait par exemple de mieux identifier ceux qui sont primordiaux pour le développement économique du pays. Ainsi, le taux de croissance de l'exercice 2020 est gonflé par la comptabilisation de l'avion militaire.

En revanche, la Chambre des Métiers constate la progression importante des coûts de personnel qui font partie des frais de fonctionnement de l'Etat. Cette évolution devrait être attribuable tant à un effet « volume » (hausse du nombre d'agents de l'Etat fixée à un maximum de 1.026 unités en 2020) qu'à un effet « prix » (augmentation du coût salarial par personne).

Elle déplore surtout le fait que malgré la crise économique, ce poste augmente plus vite entre 2019 et 2021 que pendant la période 1995-2018. Par ailleurs, le STATEC prévoit une stagnation du coût salarial nominal moyen et une augmentation de l'emploi national de 1,9% en moyenne sur la période 2019-2021.

Les taux de croissance pour les années 2021 à 2023 reflètent en revanche un revirement de tendance des dépenses totales de l'administration centrale comme il est prévu que celles-ci n'augmenteront « que » de 3% par an. Ce taux s'établit ainsi en-dessous de la progression du PIB, une tendance qui, d'après la Chambre des Métiers, va dans la bonne direction. Comme le montre le tableau ci-avant, il est prévu que l'ensemble des catégories de dépenses augmente moins vite sur la période 2022-2024 que pendant les trois années précédentes et même que pendant les années 1995-2018. Or, il faut distinguer entre les catégories de dépenses pour lesquelles une telle évolution est à saluer (p. ex. dépenses de fonctionnement) et les types de dépenses qui sont indispensables pour relever les défis auxquels le pays sera confronté comme par exemple les investissements dans l'infrastructure.

La rémunération des salariés, par exemple, s'accroît toujours plus vite que les dépenses en général sur la période 2022-2024. Cependant, le Gouvernement prévoit un ralentissement des autres coûts de fonctionnement, alors que le poste de la consommation intermédiaire ne progresse que de 2,4% sur la période précitée.

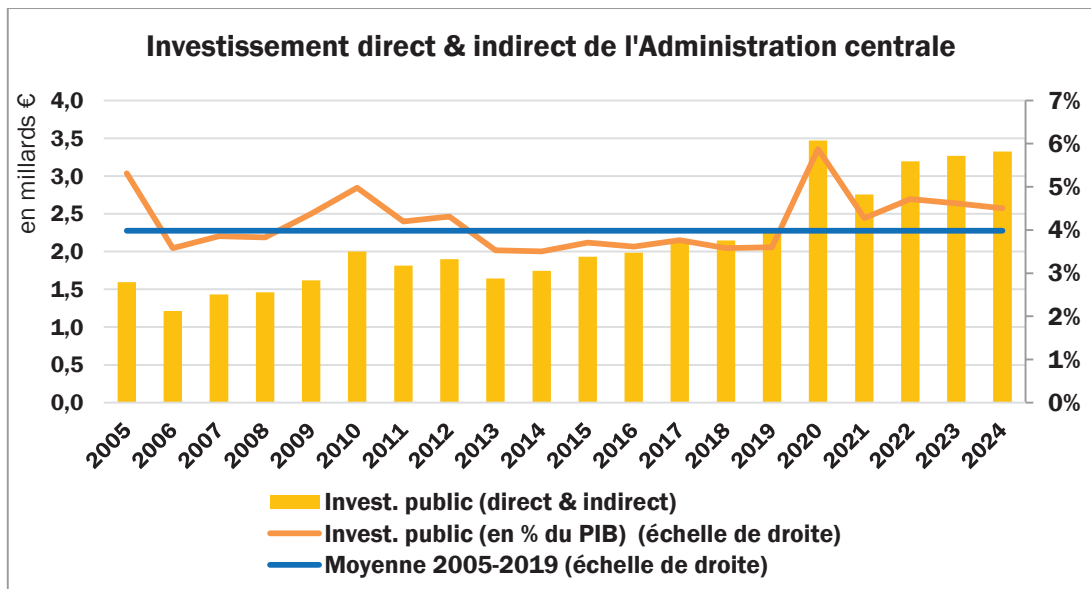
Dans le contexte des défis à relever à plus long terme, la Chambre des Métiers s'intéresse plus particulièrement à la politique d'investissement de l'Etat.

D'après les données du projet de budget sous avis, les investissements publics devraient dépasser la barre des 3,4 milliards d'euros en 2020, ce qui représenterait une hausse exceptionnelle de 51% par rapport au niveau de 2019. Il faut toutefois noter que cette augmentation importante est causée par des investissements liés à la crise sanitaire et par la comptabilisation de l'avion militaire en 2020. Faisant abstraction de ces éléments, la progression s'élèverait à 7,5%.

En 2021, il est prévu que les investissements directs et indirects diminuent de 21% pour se stabiliser à un niveau bien au-dessus du niveau de 2019 (+468 millions d'euros / +21%). En 2022, le Ministère des Finances prévoit une augmentation de 16%, notamment en raison de la comptabilisation du satellite militaire. A moyen terme, les investissements publics ne s'accroissent que de 2% selon le projet de budget pluriannuel.

Rapportés au PIB, ils devraient baisser de 5,9% en 2020 à 4,3% en 2021 pour augmenter de nouveau à 4,7% en 2022 et diminuer lentement à un niveau de 4,5% en 2024.

La Chambre des Métiers ne peut qu'approuver la politique d'investissement ambitieuse du Gouvernement. Comme il ressort du graphique ci-dessous, il est prévu que ces dépenses restent au-dessus de la moyenne 2005-2019, laquelle se situe à 4% du PIB. Or il faut noter les investissements ne revêtent pas tous un caractère indispensable pour relever les défis auxquels le pays sera confronté.



Par ailleurs, la Chambre des Métiers constate avec satisfaction que les dépenses du Fonds du rail, du Fonds des routes et celles en relation avec l'infrastructure du tram se situent à 718 millions d'euros en 2021. En effet, une mobilité performante et durable est essentielle pour l'économie luxembourgeoise afin d'éviter une situation de « non-mobilité ». Pour rester compétitif, il est indispensable d'investir dans une infrastructure efficace.

*Investissements dans le rail, la route et le tram*

*Unité : millions euros*

Type de dépenses	2020	2021	2022	2023	2024
Fonds du rail	413,8	440,7	480,1	517,8	512,0
Fonds des routes	162,9	229,5	308,4	315,1	330,4
Participation aux frais d'investissement liés à la ligne du tramway à Luxembourg entre la Gare Centrale et le Circuit de la Foire Internationale au Kirchberg.	21,8	20,0	7,9	0,0	0,0
Participation aux frais d'investissement liés à l'extension du tramway de la Gare Centrale vers la Cloche d'Or.	26,5	16,4	31,7	22,8	17,6
Participation aux frais d'investissement liés à l'extension du tramway du Circuit de la Foire Internationale au Kirchberg vers l'aéroport du Findel.	5,8	11,8	23,3	24,7	39,9
Participation aux frais d'investissement liés aux extensions futures du tramway.	0,0	0,0	0,0	5,0	20,0
<b>Total</b>	<b>630,8</b>	<b>718,3</b>	<b>851,4</b>	<b>885,4</b>	<b>919,9</b>
Variation	4%	14%	19%	4%	4%

Source : Ministère des Finances ; calculs : Chambre des Métiers

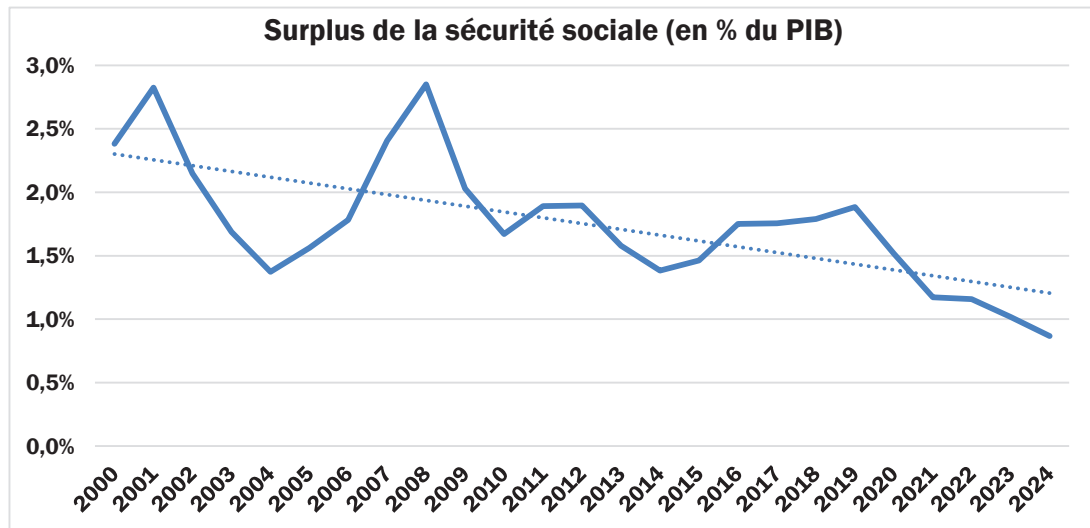
La Chambre des Métiers salue en tout cas l'effort du Gouvernement pour augmenter les dépenses en matière d'infrastructures de transport pour les années 2021 et 2022. Cependant, il faut relever que le taux de croissance de 2021 est biaisé par le fait qu'on compare les dépenses projetées relatives à l'exercice 2021 aux dépenses provisoires de l'exercice 2020, sachant que les dépenses réelles seront en fin de compte toujours inférieures aux dépenses budgétisées. Par ailleurs, selon la Chambre des Métiers, il est louable que les dépenses prévues augmentent au-delà de l'année 2021 (cf. tableau ci-avant). En effet, avec 920 millions d'euros, les dépenses prévues par le projet de budget sous avis concernant les investissements dans le rail, la route et le tram pour l'exercice 2024 dépassent de 46% le niveau de 2020.

### 1.4.3. Sécurité sociale

La sécurité sociale était le seul des trois secteurs de l'administration publique à ne pas avoir généré de déficit en 2020. Cependant, le solde a tout de même baissé de 302 millions d'euros en 2020 et le projet de budget prévoit une nouvelle diminution de l'excédent de 140 millions en 2021. Avec un solde de 895 millions d'euros en 2020 et 755 millions d'euros en 2021, la sécurité sociale a réussi à « limiter les dégâts ». En 2022, le solde devrait s'accroître légèrement pour diminuer à près de 64 millions en 2023 et de 80 millions en 2024.

En termes de PIB, le graphique suivant montre malgré tout que sur la période 2019-2024, le solde de la sécurité sociale devrait baisser de 1,9% à 0,9%. La Chambre des Métiers constate dans ce contexte avec regret que le sujet de la soutenabilité des finances publiques à plus long terme n'est pas abordé. Or, comme elle l'a déjà thématiqué à d'itératives reprises dans ses avis concernant le budget de l'État, le vieillissement progressif de la population conduira inévitablement à des déséquilibres au niveau du financement des pensions en particulier, alors que les dépenses en matière de maladie et de soins augmenteront en parallèle.

Comme le groupe de travail « pension » de l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale l'a précisé dans son rapport, « le régime général de pension est confronté à des risques potentiels à long terme » et « toute mise en œuvre de mesures de modernisation du régime de pensions devrait considérer le maintien dans l'emploi des salariés âgés [...] ».



### 1.4.4. Administrations locales

La Chambre des Métiers ne commente pas les finances prévisionnelles des administrations locales puisque les plans pluriannuels de financement (PPF) 2020 actualisés des entités du secteur communal relatifs aux années 2021, 2022 et 2023 n'ont pas encore été rendus disponibles au moment de l'établissement du projet de budget sous avis. Le Ministère des Finances estime que sur la période 2021-2024, les recettes et dépenses des communes sont en équilibre.

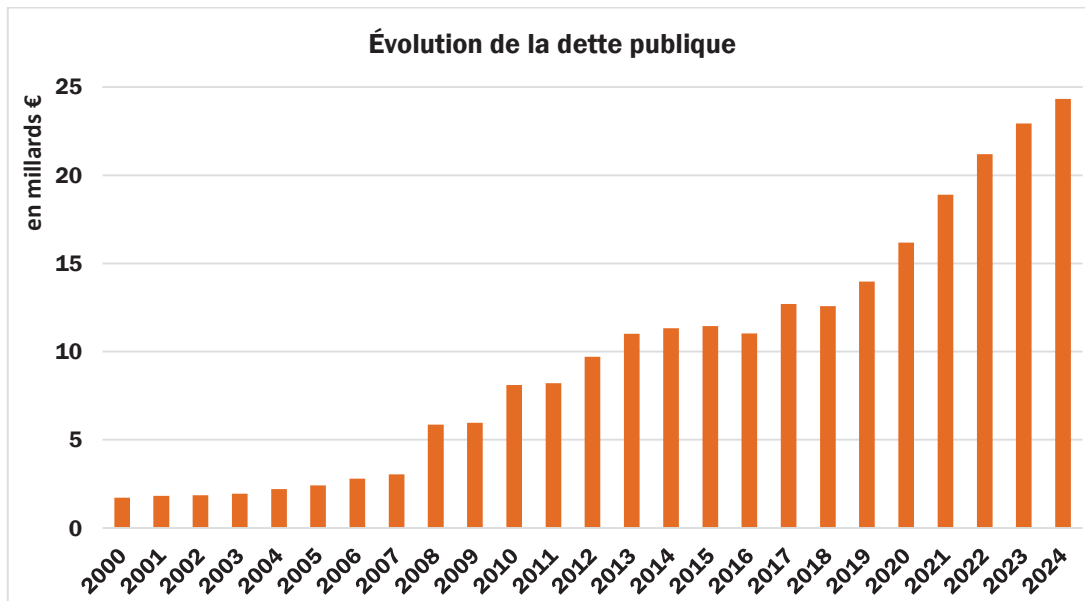
### 1.4.5. Dette publique

Sur la période 2019-2024, la dette publique passe de près de 14 milliards d'euros à plus de 24 milliards. L'État doit avoir recours à l'emprunt afin de financer les déficits consécutifs des années 2020 à 2024, s'élevant à 9,2 milliards d'euros au total.

Exprimé en pourcentage du PIB, la dette devrait augmenter de 22% en 2019 à 33% en 2024 à politique inchangée.

Selon la Chambre des Métiers, le ratio « dette / PIB » constitue cependant un indicateur qu'il convient d'interpréter avec prudence, alors qu'il revêt un caractère procyclique. Pendant une période de crise, il a tendance à s'accroître plus que proportionnellement, vu que le PIB baisse et parallèlement la dette aug-

mente. L'inverse étant vrai en période de haute conjoncture. Par ailleurs, les révisions régulières ont clairement montré que le PIB luxembourgeois peut varier dans de larges proportions par exemple en raison d'opérations exceptionnelles de quelques groupes multinationaux implantés au Grand-Duché<sup>8</sup>.



Source : Ministère des Finances, STATEC ; calculs : Chambre des Métiers

Pour la Chambre des Métiers, le recours à la dette en période de crise est parfaitement justifié, alors qu'il s'agit actuellement de gérer la pandémie sur le plan sanitaire et de relancer en parallèle l'économie. Ces deux facteurs conduisent évidemment à une hausse exceptionnelle des dépenses tandis qu'en même temps les recettes publiques reculent sous l'effet de la crise économique.

Dans ce contexte, il est important que l'État réalise son ambitieux programme d'investissement, d'un côté pour soutenir la demande, d'un autre côté pour préparer l'économie plus durable de demain.

En revanche, la mise en œuvre d'une politique d'austérité recherchant un rétablissement rapide de l'équilibre des finances publiques est contre-indiquée, car elle étoufferait la relance et, pire, risquerait de créer un cercle vicieux.

Cependant, la Chambre des Métiers est bien consciente qu'à moyen terme, il est nécessaire de consolider les finances publiques. Elle s'attend par exemple à des mesures adaptées pour freiner la hausse des frais de fonctionnement de l'État (consommation intermédiaire et la rémunération des salariés du secteur public) et un meilleur ciblage des transferts sociaux.

Grâce à une meilleure position budgétaire du Luxembourg, offrant une certaine marge de manœuvre pour soutenir l'économie, le pays garde un avantage vis-à-vis d'autres pays de l'Union européenne pour surmonter la crise. En revanche, la Chambre des Métiers regrette que le Gouvernement n'ait pas créé plus de réserves lors du rétablissement conjoncturel après la crise financière et économique de 2008.

En tant que petite économie très ouverte sur l'extérieur, le Luxembourg ne peut pas se permettre d'accumuler le même niveau de dette que d'autres pays européens comme l'Allemagne ou la France.

### **1.5. Appréciation générale de la politique budgétaire : un budget de « crise » destiné à atténuer les effets de la pandémie**

La Chambre des Métiers regrette tout d'abord que sur les dernières années, surtout en 2018 et 2019, une période de haute conjoncture, l'État n'ait pas constitué plus de réserves afin de se prémunir contre la prochaine crise économique.

<sup>8</sup> <https://ces.public.lu/dam-assets/fr/avis/avis-annuels/2019-avis-annuel-partie-I.pdf>

Il est un fait que l'actuelle pandémie avec ses effets néfastes sur l'activité économique n'était pas à prévoir. Le Gouvernement a rapidement réagi pour mettre en place des dispositifs d'aides aux entreprises. Parmi ces derniers il faut citer en particulier le chômage partiel. Or, il s'avère que pour certains secteurs et entreprises, notamment celles de l'événementiel à entendre en son sens le plus large, ces mesures risquent d'être insuffisantes pour assurer leur survie. C'est la raison pour laquelle la Chambre des Métiers propose des pistes de réflexion dans la seconde partie du présent avis.

La gestion de la pandémie sur le plan sanitaire et la relance de l'économie ont conduit à une hausse exceptionnelle des dépenses tandis qu'en même temps les recettes publiques ont reculé sous l'effet de la crise économique.

Dans un tel contexte, la Chambre des Métiers estime que le recours à la dette est parfaitement justifié. Elle approuve également la politique du Gouvernement consistant à maintenir l'investissement public à un niveau élevé, ce qui soutiendra la demande et pourra préparer une économie plus durable.

L'abstention de la part des responsables politiques de procéder à une hausse généralisée des impôts est accueillie favorablement, puisqu'une politique d'austérité recherchant un rétablissement rapide de l'équilibre des finances publiques est contre-indiquée. Elle ne ferait qu'étouffer la relance.

Par contre, pour la Chambre des Métiers une consolidation des finances publiques mettant l'accent sur la maîtrise des dépenses s'impose cependant à moyen terme.

### **1.6. Appréciation des mesures fiscales : un bilan mitigé**

Après analyse, la Chambre des Métiers constate que les principaux accents du projet de budget sous avis sont les mesures fiscales prévues et qui touchent le logement, la protection de l'environnement et la justice fiscale.

Les mesures sont divisées en six parties et comprennent au total 17 dispositions. Elles ont comme but principal de renforcer la justice fiscale, de favoriser une politique du logement durable et de promouvoir la soutenabilité. D'autres touchent aux domaines de la simplification administrative et de la digitalisation.

Dans le présent avis, la Chambre des Métiers se concentre sur les sept mesures qui touchent le plus l'Artisanat à savoir :

- le taux d'amortissement accéléré ;
- la rénovation énergétique durable ;
- la TVA sur rénovation ;
- la prime participative ;
- l'abattement pour réduction de loyer ;
- le prélèvement immobilier ;
- la taxe CO<sub>2</sub>.

Les autres mesures fiscales prévues, comme par exemple la réforme du régime d'impatriés, l'abolition des « stock options » ou encore les modifications à apporter au régime de l'intégration fiscale ne touchent pas directement l'Artisanat ou alors de façon marginale.

#### **1.6.1. Taux d'amortissement accéléré**

Dans son article 3, le projet de loi budgétaire<sup>9</sup> modifie l'actuel article 32ter de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (« L.I.R. »). Ce dernier prévoit le taux d'amortissement accéléré qui est admis à l'endroit d'immeubles ou parties d'immeubles bâtis qui sont affectés au logement locatif.

Il est notamment proposé de baisser le taux de 6% à 4% et l'âge maximal de l'immeuble de 6 à 5 ans.

Cette mesure est toutefois atténuée par l'introduction d'un « abattement immobilier spécial » de 1% dans le cas où la somme des bases amortissables des immeubles ne dépasse pas un million d'euros et de 10.000 euros pour une somme des bases amortissables des immeubles dépassant un million d'euros.

<sup>9</sup> Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021



La Chambre des Métiers se permet d'émettre des doutes quant à l'efficacité de cette mesure sur le plan de la réduction des tensions sur le marché du logement. Selon le Ministre des Finances ce mécanisme aurait incité les investisseurs à acquérir des logements au détriment des primo-acquéreurs pour bénéficier de la faveur fiscale. De cette façon, elle aurait contribué à alimenter la demande et partant la hausse des prix.

Selon la Chambre des Métiers, les investisseurs sont surtout attirés par des conditions de financement très avantageuses, en l'occurrence des taux d'intérêt très bas, le faible risque de l'investissement immobilier comparé à d'autres types d'investissements et l'expectative de plus-values élevées. Dans ce contexte, l'amortissement accéléré ne joue certainement pas un rôle décisif dans la décision d'investissement.

### **1.6.2. Rénovation énergétique durable**

L'alinéa 3 du nouvel article 32ter L.I.R. introduit le concept de la rénovation énergétique durable.

Cette notion concerne les travaux de rénovation d'un logement locatif pour lesquels une aide financière pour l'assainissement énergétique durable d'un bâtiment ou d'une partie d'un bâtiment est accordée par l'Administration de l'environnement. Ces aides financières sont également connues sous le nom de « PRIME House » et ont été introduites par l'article 4 de la loi modifiée du 23 octobre 2016<sup>10</sup>.

Pour inciter les propriétaires d'un logement locatif à procéder à une rénovation énergétique durable, cette disposition prévoit un taux d'amortissement de 6%, applicable pendant une durée de 10 ans après l'achèvement des travaux de rénovation.

La Chambre des Métiers salue cette mesure et la juge efficace en ce qu'elle devrait avoir un effet incitatif pour les bailleurs. Ce taux plus avantageux que le taux d'amortissement accéléré « normal » conduira certainement à une stimulation de ce type d'investissement et augmentera par conséquent la disponibilité de logements locatifs durables sur le marché luxembourgeois.

D'après la Chambre des Métiers, la présente mesure créera une situation « win-win » sur trois niveaux. Le locataire bénéficiera de l'avantage d'une baisse des frais énergétiques, alors que le bailleur profitera de l'augmentation de la valeur de son bien immobilier grâce à l'investissement dans une rénovation énergétique durable. Du côté de l'Artisanat, les entreprises de construction offrant ce genre de rénovations devraient bénéficier d'une demande accrue suite à l'introduction de la faveur fiscale.

Pour renforcer davantage le logement durable, la Chambre des Métiers propose, comme mesure complémentaire à celle prévue par le présent projet, l'introduction d'un abattement pour les propriétaires habitant leur propre logement et qui ont l'intention procéder à une rénovation énergétique. Comme le taux d'amortissement accéléré pour la rénovation énergétique touche « seulement » 20% des logements, alors qu'il vise les logements locatifs, l'abattement proposé concerne potentiellement 80% des ménages.

### **1.6.3. TVA rénovation**

Un projet de règlement grand-ducal à part propose la modification<sup>11</sup> du règlement grand-ducal du 30 juillet 2002 concernant l'application de la taxe sur la valeur ajoutée à l'affectation d'un logement à des fins d'habitation principale.

Il s'agit d'abaisser la condition de l'âge de l'immeuble de 20 à 10 ans pour pouvoir bénéficier du taux de TVA super-réduit de 3% dans le cas où un propriétaire décide de rénover son logement,

La Chambre des Métiers se réjouit que cette mesure fasse partie des dispositions fiscales proposées du fait qu'il s'agit d'une revendication de longue date de sa part. En effet, cette mesure s'impose vu le progrès technologique rapide dans le secteur de la construction, surtout au niveau de la performance énergétique.

<sup>10</sup> Loi modifiée du 23 octobre 2016 introduisant 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

<sup>11</sup> Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2002 concernant l'application de la taxe sur la valeur ajoutée à l'affectation d'un logement à des fins d'habitation principale et aux travaux de création et de rénovation effectués dans l'intérêt de logements affectés à des fins d'habitation principale et fixant les conditions et modalités d'exécution y relatives

Ensuite, il faut constater que pour l'attribution d'une prime « PRIME House » la condition d'âge de l'immeuble est fixé à 10 ans, de sorte que la mesure fiscale prévue permet d'aligner celle-ci sur la prédite prime.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers propose d'implémenter dans ce contexte une mesure supplémentaire. D'après elle, il faudrait, en parallèle, relever le plafond pour pouvoir bénéficier du taux de TVA super-réduit de 50.000 euros à 100.000 euros afin d'inciter les propriétaires à investir davantage dans la rénovation. Rappelons également que le volume des investissements susceptibles de bénéficier du taux de 3% s'est réduit suite au relèvement du taux normal de TVA de 15% à 17% pour des raisons inhérentes au mécanisme de calcul de la faveur fiscale.

#### **1.6.4. Prime participative**

Le projet de loi sous avis se propose de rajouter à l'article 115 L.I.R. un point 13a qui introduit dans les différentes exemptions auxquelles les contribuables peuvent prétendre, la notion d'une « prime participative ».

En effet, les employeurs auront la possibilité d'octroyer à leurs salariés méritants une prime participative afin de les récompenser pour le travail fourni pendant l'année d'imposition. Pour être éligible, il faut que l'entreprise réalise un bénéfice commercial, agricole ou provenant d'une profession libérale et tienne une comptabilité régulière. Afin de pouvoir bénéficier d'une telle prime participative, les salariés doivent, quant à eux, être affiliés à un régime de sécurité sociale.

Deux plafonds s'appliquent à la prime que l'entreprise offre à ses salariés méritants. Elle ne peut pas dépasser 5% du résultat positif et en même temps elle ne pourra pas dépasser 25% de la rémunération annuelle ordinaire du salarié.

La prime participative bénéficiera d'une exemption fiscale à hauteur de 50%.

La Chambre des Métiers accueille favorablement cette mesure en ce qu'elle vise à récompenser les salariés méritants. Ainsi, la prime participative pourra également trouver application dans l'Artisanat. Son caractère simple et la flexibilité de sa mise en œuvre devraient faire de cette mesure un outil intéressant et utile pour les employeurs et les salariés.

Cependant, le paiement d'une prime participative n'est possible que si l'entreprise réalise un bénéfice. Or, dans certains cas, ce critère pourrait se révéler discriminatoire. Par exemple envers des entreprises qui ont reporté des pertes réalisées sur des exercices antérieurs et surtout envers des entreprises qui viennent d'être créées et qui au début de leur activité affichent souvent un résultat négatif. Un autre cas, très actuel, est celui des entreprises qui réaliseront des pertes en 2020 suite aux effets de la crise de la COVID. Ces entreprises seraient donc pénalisées et ne pourraient pas distribuer de primes participatives à leurs salariés méritants.

Pour pallier à ces déficiences, la Chambre des Métiers propose deux alternatives. D'un côté, les entreprises nouvellement créées devraient être exemptées de la condition de devoir réaliser un bénéfice commercial, et ce au cours de la première année de leur existence. De l'autre côté, les entreprises subissant sur l'exercice 2020 des pertes liées à la COVID, devraient quand-même pouvoir allouer des primes à condition que la moyenne des résultats sur les trois années antérieures soit positive.

#### **1.6.5. Abattement pour réduction de loyer**

L'article 5 du projet de loi sous avis introduit la possibilité de bénéficier d'un abattement fiscal en relation avec les réductions de loyer accordées. Ainsi, les bailleurs qui ont réduit, dans le contexte de la crise sanitaire liée à la COVID-19, les loyers des entreprises, auront droit à cet abattement fiscal. Ils peuvent être les propriétaires d'un immeuble ou d'une partie d'un immeuble, les associés d'un organisme qui, lui, est propriétaire d'un immeuble ou d'une partie d'un immeuble, ou bien le copropriétaire d'un immeuble.

L'abattement est accordé lorsque le propriétaire renonce jusqu'au 31 décembre 2020 à une partie ou bien à la totalité des loyers dus, dans le cadre de baux commerciaux, pour l'année civile 2020. Il est possible d'avoir un abattement par immeuble ou partie d'un immeuble ou par contrat de bail commercial.

L'abattement correspond au double du montant du loyer auquel il est renoncé par le propriétaire, sans prendre en compte les charges locatives. Toute augmentation de loyer après la date de la déclaration de l'état de crise (18 mars 2020) n'est pas éligible à cet abattement.

Le plafond de l'abattement s'élève à 15.000 euros et représente donc l'équivalent de 7.500 euros de loyer.

La Chambre des Métiers ne peut qu'approuver cette mesure, alors qu'il s'agit d'un dispositif fiscal efficace pour réduire les coûts fixes des entreprises. Ce d'autant plus que les aides directes mises en œuvre pendant la crise sanitaire du COVID-19 n'ont pas permis de couvrir une large part des préjudices.

Pourtant, la Chambre des Métiers regrette vivement que l'introduction de l'abattement intervienne si tardivement. En effet, l'année civile sur laquelle il porte touche à sa fin, de sorte que la mesure n'aura finalement qu'un effet incitatif très limité pour les bailleurs ; comme ceux-ci ne pouvaient pas être sûrs que la mesure annoncée il y a des mois allait définitivement aboutir sous forme d'une disposition spécifique à intégrer dans la législation fiscale et ne pouvaient savoir quelles en seraient les modalités.

Ensuite, la Chambre des Métiers dénonce le niveau très bas du plafond de l'abattement. La mesure, telle que projetée, offre uniquement une réduction de loyer de 7.500 euros pour l'ensemble de l'année aux entreprises, ce qui, pour simplifier, équivaut à une réduction mensuelle de 625 euros. Considérant que dans beaucoup de cas, les entreprises artisanales paient des loyers largement supérieurs à ce montant, la mesure représente certes un soutien pour celles-ci, mais fort limité.

C'est ainsi que la Chambre des Métiers propose de relever, non seulement, le plafond de manière substantielle, mais également d'étendre la mesure sur l'année 2021. La pandémie persistera et avec elle ses répercussions violentes sur le plan économique.

#### **1.6.6. Prélèvement immobilier**

L'article 4 du projet de loi sous avis propose d'introduire, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021, un prélèvement immobilier sur les revenus provenant d'un bien immobilier sis au Luxembourg auquel à charge de divers véhicules d'investissement. L'objectif de cette mesure serait de « contrecarrer les abus issus de l'utilisation du régime fiscal applicable aux SICAV-FIS dans le secteur immobilier au Luxembourg »<sup>12</sup>.

Le prélèvement immobilier vise en même temps les revenus provenant de la location d'un bien immobilier, les plus-values résultant de l'aliénation d'un bien immobilier et le revenu résultant de l'aliénation de parts.

Le taux de prélèvement immobilier est fixé à 20% du montant des revenus.

La Chambre des Métiers est en mesure d'approuver le prélèvement immobilier.

Cependant, elle estime que la qualification par les auteurs du projet de loi d'« abus » pour désigner les pratiques du régime fiscal visé est quelque peu forte, alors que ces dernières sont tout à fait légales.

#### **1.6.7. Taxe CO<sub>2</sub>**

L'article 8 du projet de loi sous avis introduit un droit d'accise autonome additionnel, dénommé « taxe CO<sub>2</sub> », qui remplace le droit d'accise actuel portant la dénomination de « contribution changement climatique ». Pour ce faire, il modifie la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques.

En comparant le projet<sup>13</sup> de règlement grand-ducal déposé dans la foulée du projet de loi sur le budget de l'Etat au règlement grand-ducal<sup>14</sup> actuellement en place, on peut constater des augmentations qui diffèrent selon le type de produit énergétique.

Ainsi, pour les carburants, les hausses sont les suivantes :

- 4,4 cents/litre d'essence sans plomb, 4,9 cents/litre de gasoil pour véhicules ;
- 4,7 cents/litre de gasoil pour une utilisation industrielle/commerciale ; actuellement le règlement grand-ducal ne prévoit qu'une contribution additionnelle de 0,24 cents/l ;

<sup>12</sup> Projet de budget de l'Etat ; p. 37

<sup>13</sup> 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

<sup>14</sup> Règlement grand-ducal modifié du 17 décembre 2010 fixant les taux applicables en matière de droits d'accise autonomes sur les produits énergétiques

- 59,99 euros/tonne de gaz de pétrole liquéfiés et méthane pour une utilisation privée ou industrielle/commerciale ;
- 4 euros/MWh de gaz naturel, un droit d'accise qui n'existe pas dans le règlement grand-ducal actuel. Concernant les combustibles, on peut observer les augmentations suivantes :
- 5,4 cents/litre pour gasoil comme combustible ;
- 3,9 cents/litre de pétrole lampant ;
- 59,92 euros/tonne pour fioul lourd, 49,99 euros/tonne de gaz (pétrole liquéfié ainsi que méthane) ;
- 4 euros/MWh de gaz naturel, un droit d'accise qui n'existe pas dans le règlement grand-ducal actuel.

Pour les ménages à faibles revenus, l'article 8 du projet de loi sous avis prévoit une hausse des crédits d'impôts jusqu'à un maximum de 696 euros par an et ceci aussi bien pour les salariés que pour les pensionnés et les indépendants. Il est également prévu d'augmenter de 10% de l'allocation de vie chère.

D'un point de vue général, la Chambre des Métiers peut approuver l'introduction d'une taxe CO<sub>2</sub>, à condition qu'il existe pour les entreprises des solutions alternatives et que ces dernières offrent une qualité équivalente et soient accessibles à un prix abordable. Dans le cas contraire, il faudrait prévoir des mesures de compensation.

Dans le même ordre d'idées, il importe que les recettes soient utilisées en partie pour financer notamment les changements de technologies au sein des entreprises.

À travers la taxe CO<sub>2</sub>, le Luxembourg essaiera d'atteindre les objectifs du Plan national intégré en matière d'énergie (PNEC) en matière de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>.

Cette mesure a pour la Chambre des Métiers un effet direct sur les ménages, qui est néanmoins atténué grâce à une augmentation des crédits d'impôts et en parallèle une hausse de l'allocation de vie chère.

En-dehors de la neutralisation de la taxe CO<sub>2</sub> au niveau de l'échelle mobile des salaires, il est essentiel de prévoir le retrait du panier à la base de ce mécanisme, de tous les produits à énergie fossile. Ceci permettrait en effet de provoquer un changement de comportement dans le chef du consommateur indispensable pour atteindre la décarbonisation du pays.

Tout en tenant compte de ces points positifs, la Chambre des Métiers s'interroge néanmoins sur les effets défavorables que pourrait avoir cette taxe sur l'économie en général, et l'Artisanat en particulier.

Du côté des finances publiques, l'effet de la taxe n'est pas évident, alors que la hausse du prix des carburants aura certainement un impact négatif sur la demande. Les répercussions sont également fonction de la politique menée par les pays voisins en la matière. Actuellement, la Belgique offre un remboursement d'une partie de cette taxe aux entreprises et ceci même aux entreprises luxembourgeoises qui s'y approvisionnent. Si, à l'avenir, les entreprises luxembourgeoises s'approvisionnaient dans un / des pays voisins, ceci embellirait le bilan climatique du Luxembourg tout en réduisant ses recettes publiques ; et sans que l'opération n'ait en fin de compte un effet positif sur le climat, alors qu'il s'agit d'un déplacement « comptable » des émissions visées.

Aussi une approche concertée en matière de taxe CO<sub>2</sub> avec les pays limitrophes s'impose.

En ce qui concerne l'Artisanat, l'effet d'une taxe CO<sub>2</sub> est synonyme d'une hausse des coûts, et ce à plusieurs niveaux.

Tout d'abord, les frais de transport augmenteront pour certaines activités artisanales. A titre d'illustration, dans le secteur de la construction, il s'agit de transporter des matériaux, les engins de chantier et enfin des déchets inertes ; or justement pour ces derniers, les trajets vers les décharges deviennent de plus en plus longs à défaut d'un réseau de décharges régional digne de ce nom, ce qui donne lieu à un volume d'émissions de CO<sub>2</sub> parfaitement inutile. Autre exemple : dans l'alimentation, le transport des marchandises se fait des ateliers de production vers les points de vente.

Ensuite, le coût de l'énergie utilisée directement dans le processus de production augmentera. Ceci est par exemple le cas pour l'utilisation du four d'un boulanger alimenté au gaz. Jusqu'à présent, le gaz n'était pas soumis à la « contribution changement climatique », mais il est visé par la taxe CO<sub>2</sub>. Or, un four électrique ne constitue pas une solution alternative valable, alors qu'il ne permet pas d'atteindre les mêmes standards de qualité des produits.

Enfin, il ne faut pas oublier que cette taxe augmentera aussi les frais de chauffage auxquels devront faire face les entreprises artisanales.

Pour conclure, la Chambre des Métiers constate que certaines des mesures fiscales commentées ci-avant vont définitivement dans la bonne direction, comme celles ayant trait à la rénovation énergétique, en ce qu'elles contribuent à assurer la transition vers une économie plus durable. Globalement, elle peut approuver l'introduction d'une taxe CO<sub>2</sub>, à condition qu'il existe pour les entreprises des solutions alternatives et que ces dernières offrent une qualité équivalente et soient accessibles à un prix abordable. Dans le cas contraire, il faudrait prévoir des mesures de compensation.

Par contre, elle se pose des questions quant à l'efficacité d'autres mesures, en l'occurrence celles concernant le logement, en ce qu'elles ne permettront pas de diminuer les tensions actuelles sur le marché immobilier résidentiel.

*En 2020, la crise sanitaire a frappé de plein fouet les finances publiques. La gestion de la pandémie a conduit à une hausse exceptionnelle des dépenses, tandis que, dans le même temps, les recettes publiques ont reculé sous l'effet de la crise économique. La Chambre des Métiers regrette qu'au cours de ces dernières années, alors que la conjoncture était favorable, l'Etat n'ait pas constitué davantage de réserves, par mesure de précaution. Néanmoins, au vu du contexte actuel, elle estime que le recours à la dette est parfaitement justifié. Elle approuve en ce sens la politique envisagée, consistant à maintenir l'investissement public à un niveau élevé.*

*En 2021, le défi du Gouvernement sera de trouver le juste équilibre entre la stabilisation de l'économie et une maîtrise des dépenses, avec l'objectif de limiter l'impact de la crise sur la dette publique. Il est donc à son sens impératif de relancer l'économie et d'éviter ainsi une vague massive de faillites au sein du pays.*

\*

## 2. RELANCER L'ECONOMIE ET PREPARER L'ERE POST-COVID

A côté de l'objectif suprême d'assurer la santé publique face à la pandémie, il s'agit de relancer l'économie qui a accusé un gros coup avec le confinement et l'arrêt obligatoire des activités jugées « non-essentielles ». Pendant cette période, les secteurs à l'arrêt étaient confrontés à la disparition de leur chiffre d'affaires, alors qu'en même temps, ils devraient continuer à supporter leurs coûts fixes.

Grâce à l'intervention du Gouvernement, différents dispositifs d'aides ont été mis en place pour soutenir les entreprises qui ont avant tout bénéficié du régime spécial de chômage partiel.

Or, même après le confinement, certains secteurs n'ont toujours pas repris leur activité, comme celui de l'événementiel à entendre en son sens le plus large, et ce en raison des mesures et restrictions sanitaires imposées et de l'annulation ou du report de festivités.

Si d'autres branches ont repris leur activité, celle-ci n'atteint pas les niveaux d'avant la crise. Les facteurs explicatifs sont nombreux : peur des clients de s'infecter, baisse des dépenses de consommation en raison de l'incertitude créée par la pandémie, perte de rendements dus au respect des mesures sanitaires, taux d'absentéisme accru dû au nombre de salariés testés positifs au COVID-19 ou placés en mesures d'isolement ou en quarantaine.

Face à ces difficultés, il s'agit d'après la Chambre des Métiers de relever tout d'abord les défis du court terme.

Premièrement, il convient d'ajuster les dispositifs d'aides en tenant compte de l'évolution de la pandémie et de ses répercussions sur l'économie.

Ensuite, s'il semble y avoir un consensus national pour maintenir l'investissement public à un niveau élevé en temps de crise économique, il convient de se focaliser prioritairement sur des investissements durables, permettant de réorienter l'économie vers une économie performante et innovatrice, tout en consommant moins de ressources.

Enfin, il s'agit de préparer dès à présent l'ère post-COVID-19, en assurant notamment la transition énergétique.

## 2.1. Défis à court terme

### 2.1.1. Adapter les dispositifs d'aides aux entreprises à la réalité économique

Comme il l'a été évoqué ci-avant, 2020 fût une année mouvementée pour les entreprises, au point que beaucoup d'entre elles ont lutté pour leur survie.

Le confinement décrété à la mi-mars, en réponse à la pandémie de COVID-19, a exigé du Gouvernement la mise en place des outils d'aides en toute rapidité afin d'éviter à court terme des problèmes de liquidité, en raison des pertes faramineuses du chiffre d'affaires et des coûts fixes à supporter dans cette situation.

Presque tous les secteurs de l'économie luxembourgeoise ont été touchés par les fermetures temporaires. C'est alors que le Gouvernement a décidé de mettre en place des aides directes, surtout aux petites entreprises, qui ont pu être demandées sans trop de démarches administratives.

D'autres aides, comme le chômage partiel et le congé pour raisons familiales « extraordinaire », soutenaient principalement les salariés et permettaient d'éviter un grand nombre de licenciements. Elles permettaient aussi aux parents de rester avec leurs enfants surtout après les fermetures des crèches, établissements scolaires et autres services de gardiennage d'enfants.

La Chambre des Métiers tient à saluer à cet endroit la réactivité des différents Ministères dans l'implémentation de ces instruments d'aides aux entreprises.

Au moment de la rédaction de cet avis, le pays se retrouve en plein milieu d'une deuxième vague d'infections avec un nouveau freinage des activités professionnelles et le risque de nouvelles fermetures dues au renforcement des restrictions. Comme c'était le cas au printemps, il faut réagir rapidement via des mesures de soutien aux entreprises. Celles-ci ressentent toujours, bien qu'à des degrés divers, les effets de la crise économique et risquent de devoir utiliser des dispositifs d'aides jusqu'à la fin de 2021.

C'est dans ce contexte que le Gouvernement a annoncé, lors d'une conférence de presse le 13 novembre 2020, d'un côté, la prolongation des aides qui existent déjà aujourd'hui, comme par exemple le chômage partiel, l'avance remboursable et les aides pour stimuler les investissements dans l'ère du COVID-19, et de l'autre côté, l'élargissement des aides du fonds de relance et de solidarité pour toucher un public plus large ; et ce à travers l'introduction d'une « aide de relance » et d'une aide dénommée « contribution temporaire aux coûts non couverts ». Ces extensions dans le temps et la mise en œuvre de nouveaux instruments ont été rendues possibles grâce à la communication<sup>15</sup> du 13 octobre 2020 sur le « Temporary framework for state aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak » de la Commission européenne.

#### *Chômage partiel*

Presque immédiatement après la déclaration de l'état de crise et le confinement en mars 2020, le Ministère du Travail a pris la décision judicieuse de rendre accessible à toutes les entreprises touchées par la pandémie l'outil du chômage partiel. Ne s'appliquant par le passé que quasi exclusivement au secteur industriel, le chômage partiel structurel a été adapté pour mettre en œuvre le « chômage partiel en cas de force majeure ». Celui-ci est vite devenu un des outils ayant eu l'impact le plus important pendant la pandémie et la crise qui s'ensuit.

Avec le déconfinement progressif, ce type de chômage partiel a été transformé en juin en chômage structurel avec une procédure de demande simplifiée pour les entreprises relevant des secteurs les plus vulnérables. Le nombre de demandes avait diminué sur les mois d'été, mais avec le déclenchement d'une seconde vague d'infections en automne, les entreprises ayant décidé d'avoir recours au chômage partiel ont tendance à couvrir plus de salariés par le biais cet instrument. Ainsi, le mois d'octobre a été marqué par une augmentation de 47% de salariés à temps plein couverts, soit au total 23.122 salariés<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/what\\_is\\_new/TF\\_consolidated\\_version\\_amended\\_3\\_april\\_8\\_may\\_29\\_june\\_and\\_13\\_oct\\_2020\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/TF_consolidated_version_amended_3_april_8_may_29_june_and_13_oct_2020_fr.pdf)

<sup>16</sup> Article du Luxemburger Wort du 12 octobre 2020, <https://www.wort.lu/fr/economie/les-entreprises-jouent-le-jeu-du-chomage-partiel-5f846130de135b9236221874>



Il est donc clair que le Luxembourg, comme les autres pays européens, se trouve loin d'une sortie de la pandémie. En considérant les prévisions de l'OMS (Organisation mondiale de la santé), un vaccin contre la COVID-19 n'entrera pas en circulation avant l'été 2021.

Il importera aux yeux de la Chambre des Métiers de donner une perspective pour la première moitié de 2021 aux entreprises actuellement en grandes difficultés. Il serait en effet un non-sens de laisser agir les lois du marché pendant la période de crise qui perdure, avec pour conséquence une augmentation substantielle du nombre de licenciements de salariés qualifiés (et du chômage) et une désertification de l'activité économique dans certaines zones géographiques du pays. Les activités concernées, surtout celles considérées comme « vulnérables » vont, avec un peu de chance, pouvoir profiter à nouveau à partir du deuxième semestre 2021 d'un volume d'affaires « normalisé » et vont donc nécessairement subir, lors d'une réelle relance, un besoin renouvelé de main-d'œuvre après la crise sanitaire.

Au-delà de l'extension de l'actuel chômage partiel structurel simplifié pour les secteurs vulnérables jusqu'au 30 juin 2020, comme annoncé par le Ministre de l'économie pendant une conférence de presse le 13 novembre 2020, il faudrait élargir le champ d'application à d'autres secteurs qui eux aussi sont devenus vulnérables, notamment ceux intimement liés au secteur événementiel entendu dans son sens le plus large.

Ainsi, il faudrait implémenter un nouveau chômage partiel structurel « urgence » pour les secteurs qui auraient besoin d'un chômage partiel « ponctuel » dans le cas où une entreprise devrait fermer un département ou service vu le nombre élevé de cas en isolement ou en quarantaine (voire dans le cas où un nouveau confinement de certaines activités serait décidé par le Gouvernement). Par conséquent, les entreprises concernées ne seraient plus à même de mener un niveau d'activité normal. Ce chômage partiel pourrait donc être appliqué à tous les secteurs, mais ceci uniquement dans le cas d'une situation urgente pour l'entreprise. Ce nouveau chômage partiel devrait par ailleurs rendre aussi possible une activation des salariés en chômage partiel pendant cette période. Ceci est notamment proposé par le « Temporary framework » de la Commission européenne et pourrait signifier qu'une entreprise offrirait aux salariés en chômage partiel des possibilités de formation. Une telle solution présenterait pour l'entreprise l'avantage qu'une fois l'activité relancée, ces salariés seraient plus productifs qu'avant grâce aux formations continues suivies.

#### *Fonds de relance et de solidarité*

Faisant partie du package « Neistart Lëtzebuerg », le fonds de relance et de solidarité représente une des aides principales soutenant les entreprises pendant la crise économique liée à la pandémie COVID-19. L'aide s'adresse aux entreprises des secteurs les plus touchés par la crise, qualifiés de secteurs vulnérables. Il s'agit du tourisme, de l'événementiel, de l'HORECA, de la culture et du divertissement. Une importante partie des coûts du personnel peut être couverte par cette aide comme elle offre même un soutien en proportion des salariés concernés par le chômage partiel.

Dans son discours de présentation du projet de budget de l'Etat 2021, Monsieur le Ministre des Finances a annoncé que le fonds de relance et de solidarité serait prolongé au-delà de 2020, une intention que la Chambre des Métiers salue tout en soulignant que la pandémie perdurera et ainsi la situation difficile de ces secteurs ne s'améliora certainement pas avant juin 2021. En effet, comme actuellement le nombre d'infections est en augmentation, la situation risque de s'aggraver dans le cas où le Gouvernement déciderait de nouvelles restrictions sectorielles.

Lors de la conférence de presse du 13 novembre 2020, le Ministre des Classes moyennes a donné des précisions quant à la prolongation des aides du fonds de relance et de solidarité et l'extension vers d'autres secteurs et activités.

D'un côté, le fonds de relance et de solidarité sera prolongé à travers l'introduction de l'« aide de relance », applicable entre décembre 2020 et mars 2021. La Chambre des Métiers salue que le Gouvernement répond à une de ses revendications avec cette extension de l'aide jusqu'au printemps de l'année 2021.

De l'autre côté, la nouvelle « aide de relance » connaîtra un élargissement substantiel du cercle des bénéficiaires au-delà des cinq secteurs vulnérables initialement visés. Pourront désormais également bénéficier de la nouvelle aide, toutes les activités qui tombaient sous le champ d'application de l'aide



pour le commerce de détail<sup>17</sup> ainsi que les organismes de formation professionnelle continue. La Chambre des Métiers se réjouit du fait qu'un champ beaucoup plus large d'activités soit maintenant éligible, ce qui correspond à une revendication de sa part, et ceci sous les mêmes conditions que pour l'ancienne aide du fonds de relance et de solidarité.

Finalement, si le Ministre des Finances évoquait dans son prédit discours l'extension du fonds de relance et de solidarité pour 2021, la Chambre des Métiers constate qu'à l'heure actuelle le projet de budget<sup>18</sup> sous avis ne prévoit pas de crédit au titre de ce fonds pour l'exercice 2021.

En 2020, le fonds de relance et de solidarité était doté de 200 millions d'euros et ceci pour une période s'étendant de juin à novembre. Dans une communication<sup>19</sup> du Ministère de l'économie du 21 octobre 2020, l'état des lieux (au 19/10/20) renseigne des dépenses de l'ordre de 17,5 millions d'euros.

La Chambre des Métiers demande à ce que pour 2021, le montant du budget y alloué soit au moins le même<sup>20</sup>, pour assurer un soutien approprié aux entreprises les plus vulnérables pendant cette pandémie. Le cumul des annulations d'événements et les pertes qui s'ensuivent vont en fait mener à une aggravation de leur situation.

La pandémie a entraîné une crise financière qui perdurera certainement au-delà du printemps 2021 et les entreprises visées ne vont très probablement pas retrouver leur vitesse de croisière avant la fin de 2021.

### *Contribution temporaire aux coûts non couverts*

Actuellement, les coûts fixes sont peu couverts par les dispositifs d'aides aux entreprises en place. Ceux-ci manquent de refléter dans certains cas la réalité des effets de la crise sur les coûts des entreprises. L'avance remboursable prévoit une couverture des loyers jusqu'à 10.000 euros par mois et les aides directes COVID-19 de 2.500, 5.000 et 12.500 euros pouvaient également couvrir les coûts fixes, alors qu'il n'y avait pas de restriction quant à leur utilisation. Mais la Chambre des Métiers constate que ces aides directes étaient allouées en mars/avril 2020 et que le remboursement de l'avance remboursable, même si elle vient d'être renouvelée pour 2021, pèsera sur la situation financière de certaines entreprises, de sorte qu'elles auront besoin d'un soutien quant au financement des coûts fixes pour éviter le pire. Si le taux d'intérêt de 0,5% est très avantageux, il faut souligner que cette aide ne couvre pas les charges patronales sur salaires (ni d'ailleurs le chômage partiel) et d'autres coûts fixes encourus par l'entreprise.

Afin de maintenir la solvabilité et de pallier les difficultés de liquidité des entreprises liées à la crise sanitaire et économique qui perdurera au moins jusqu'en 2021, Monsieur le des Classes moyennes a annoncé lors de la conférence de presse du 13 novembre 2020, la mise en place d'une nouvelle aide, dénommée « contribution aux coûts non couverts ».

Contrairement à la nouvelle « aide de relance », la « contribution aux coûts non couverts » ne s'adresse qu'aux cinq secteurs vulnérables dont le secteur de l'événementiel et aux organismes de formation professionnelle continue. Comme l'indique son nom, elle aura pour but principal de couvrir les frais de l'entreprise qu'elle n'arrive pas à couvrir par ses recettes et les aides étatiques perçues, de même que d'éventuelles indemnités d'assurance. Afin de pouvoir en bénéficier, l'entreprise doit avoir réalisé une perte de chiffre d'affaires d'au moins 40% au cours du mois pour lequel l'aide est demandée, l'aide pouvant être sollicitée entre novembre 2020 et mars 2021.

Reste encore à préciser que les deux nouvelles aides, c'est-à-dire l'aide de relance et la contribution aux coûts non couverts ne sont pas cumulables. L'entreprise qui dépasse les 40% de perte de chiffre d'affaires devra donc décider laquelle des deux aides sera la plus adaptée à sa situation individuelle.

Tout en saluant cette extension du fonds de relance et de solidarité avec la mise en œuvre d'une nouvelle aide qui devrait couvrir une partie des coûts des entreprises appartenant aux secteurs vulnérables

17 Loi du 24 juillet 2020 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aide temporaire en faveur du commerce de détail en magasin, Annexe

18 Budget de l'Etat 2021, volume 2 (budget pluriannuel), p.400, Fonds n°34 "Fonds de relance et de solidarité"

19 Communiqué de presse 21/10/2020 du Ministère de l'Économie sur l'aperçu des aides COVID-19 (<https://meco.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes%2Bactualites%2Bcommuniqués%2B2020%2B10-octobre%2B21-aperçu-aides-covid.html>)

20 Lors de la conférence de presse du 13 novembre 2020, le Ministre des Classes Moyennes a précisé que la nouvelle « aide de relance » sera dotée de 60 millions d'euros.

rables, la Chambre des Métiers regrette que les deux nouvelles aides ne soient pas cumulables entre elles. Sachant que l'« aide de relance » devrait être déduite des coûts éligibles, elle plaide en faveur de la possibilité d'un cumul des deux aides dans les cas de pertes de chiffre d'affaires dépassant les 50%. Étant financièrement fortement impactée par la perte de chiffre d'affaires et faisant partie d'un des secteurs considérés comme vulnérables, elle aura besoin d'un maximum d'aides pour pouvoir survivre cette crise.

Par ailleurs, elle demande de réduire le seuil de perte du chiffre d'affaires de 40% à 30%, seuil minimum de perte du chiffre d'affaires fixé par la Commission européenne.

La Chambre des Métiers commentera ces nouvelles aides plus en détail dans des avis spécifiques.

### **2.1.2. Promouvoir les investissements durables**

Si la Chambre des Métiers réitère depuis des années que les investissements publics doivent être maintenus à un niveau élevé, il va de soi qu'ils ne revêtent pas tous le même degré de priorité. Elle est d'avis que la priorité devrait être accordée à ceux qui présentent une importance capitale du point de vue du développement durable du pays.

#### *Mobilité : pour un réseau de modes de transports intégrés*

Au niveau de la mobilité, le Luxembourg doit rattraper le retard du passé, l'afflux de nouveaux résidents et de travailleurs frontaliers étant tel que le développement des infrastructures n'a pas suivi ce rythme. De l'avis de la Chambre des Métiers, il s'agit de favoriser un réseau de modes de transports intégrés comprenant le bus, le tram, le train, la voiture et la mobilité douce. Les usagers doivent pouvoir utiliser et combiner les modes qui leur conviennent le mieux pour se déplacer sur leur lieu de travail et à domicile.

Pour optimiser ce réseau, il convient de développer davantage l'offre des transports publics, surtout en ce qui concerne le train et le tram, alors que ceux-ci ont des capacités de voyageurs supérieures aux bus, qui pour le surplus auront des difficultés croissantes à respecter leurs horaires dans la mesure où la saturation des routes augmente. Ensuite, il faudrait mettre à profit la dynamique actuelle et l'engouement pour le vélo pour améliorer le réseau de pistes cyclables.

Lors de la mise en œuvre de ce concept, il est également important, comme les responsables politiques l'ont reconnu à juste titre, de favoriser des nœuds intermodaux en réalisant par exemple des parkings P&R près des gares ferroviaires.

Pour favoriser davantage l'électromobilité, qui certes ne résout pas le problème des embouteillages mais contribue à réduire la pollution atmosphérique, il faut des aides efficaces pour subventionner l'investissement des entreprises non seulement dans des bornes de charge, mais également dans les travaux connexes, comme les modifications à apporter au réseau électrique.

#### *Logement: briser le monopole public du logement abordable*

Afin de réduire les tensions sur le marché du logement et de résoudre ainsi partiellement le défi de la mobilité, la Chambre des Métiers rappelle qu'il faut adopter des mesures destinées à augmenter l'offre de logements d'un point de vue général (p. ex. « Baulandverträge ») et à accroître l'offre de logements abordables en partenariat avec le secteur privé en particulier.

Ce sujet est plus amplement développé sous le chapitre 2.2.1.

#### *Economie : éviter que la pénurie de terrains ne freine l'économie*

Afin de ne pas entraver le développement de l'Artisanat, un des principaux acteurs de la transition énergétique, il est incontournable d'augmenter l'offre de terrains dans les zones d'activités économiques (ZAE), notamment régionales.

Les dernières données montrent que l'offre de ce type d'infrastructures est très faible<sup>21</sup>. D'ailleurs, le commentaire des dépenses du Ministère de l'Economie du projet de loi sous avis en fait l'aveu en constatant « une pénurie actuelle de terrains viabilisés »<sup>22</sup> (p.68)

<sup>21</sup> Le rapport d'activité du Ministère de l'Economie relative à l'année 2018 renseigne que seulement 10 ha seraient disponibles.

<sup>22</sup> Projet de budget de l'Etat 2021 ; Chapitre C. – Le commentaire du budget des dépenses (par ministères) ; p. 68

Selon la Chambre des Métiers, il faut agir au plus vite. En effet, il ne s'agit pas uniquement de procéder à l'acquisition des terrains, mais également de parcourir les procédures d'autorisation et de réaliser les travaux de viabilisation nécessaires. En se basant sur les expériences passées, il devient évident que ces démarches prendront des années, de sorte que les terrains acquis ne seront pas opérationnels à court terme, et probablement même pas dans une optique de moyen terme.

Vu l'exiguïté du territoire, la Chambre des Métiers entend rappeler la piste consistant à rechercher des synergies au niveau de la Grande Région pour mettre en œuvre des ZAE transfrontalières. Or, au vu des structures de compétences complexes et divergentes dans les pays voisins et des réformes à entamer de part et d'autre sur le plan législatif, il est clair que cette option ne constitue qu'une perspective à plus long terme.

*Formation / innovation / recherche :  
investir dans les compétences et la créativité*

Au-delà de l'investissement dans les infrastructures, il importe également d'investir dans les compétences des salariés, ainsi que dans le développement et l'amélioration de produits / services, ainsi que la digitalisation de l'économie.

Ne disposant pas de ressources naturelles, le Luxembourg ne pourra créer et maintenir un avantage compétitif au niveau international qu'en commercialisant des produits et services de haute qualité. Pour y parvenir, l'investissement dans l'éducation et la formation sont indispensables afin d'assurer les compétences requises. Par ailleurs, de meilleures qualifications contribueront certainement à la cohésion sociale en permettant à la population de bénéficier de l'« ascenseur social ».

Sur la toile de fond de salaires comparativement élevés et de prix fonciers conséquents, l'innovation et la recherche devront permettre au Luxembourg d'offrir des produits et services innovants et pour lesquels l'argument d'un prix avantageux ne constitue pas le premier critère de choix.

L'époque de l'exploitation de niches de souveraineté étant révolue, les facteurs de compétitivité se sont déplacés vers la dimension qualitative.

*Globalement le Gouvernement mise sur les bonnes priorités*

En analysant quelques postes-clés, on arrive à appréhender les priorités du Gouvernement au niveau des investissements durables.

Ainsi, l'accent est clairement mis sur la mobilité, alors que les investissements dans les infrastructures de transport sont très conséquents, ce que la Chambre des Métiers approuve expressément, notamment les suivants :

- Fonds du rail: 501 mio euros (dont investissements proprement dits: 271 mio euros)
- Tram: 48 mio euros
- Fonds des routes: 229 mio euros.

Rien que sur ces trois postes, le projet de budget renseigne donc des dépenses excédant les 500 millions euros.

Par contre, celles en relation avec le logement ne se chiffrent qu'à 141 millions euros, les dépenses du Fonds spécial pour le soutien au développement du logement étant ainsi largement inférieures aux investissements projetés du Fonds des routes.

La Chambre des Métiers salue les efforts qui sont réalisés au niveau de la formation / innovation / recherche pour les raisons évoquées ci-avant. Ainsi, à titre d'illustration, les dépenses projetées au Fonds innovation s'élèvent à 147 millions euros, alors que les dotations au profit de l'Université du Luxembourg se montent à 231 millions euros.

## **2.2. Les défis structurels**

S'il est clair qu'en temps de crise sanitaire et économique, il faut d'abord parer au plus urgent, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il faut également s'attaquer aux défis structurels. Parmi ceux auxquels le pays est confronté, elle voudrait mettre l'accent sur deux sujets-clés : la pénurie de logements abordables et la nécessité d'organiser la transition énergétique de manière cohérente et raisonnable, notamment en ce qui concerne son coût pour l'économie et la société en général.

### 2.2.1. Une politique du logement plus offensive

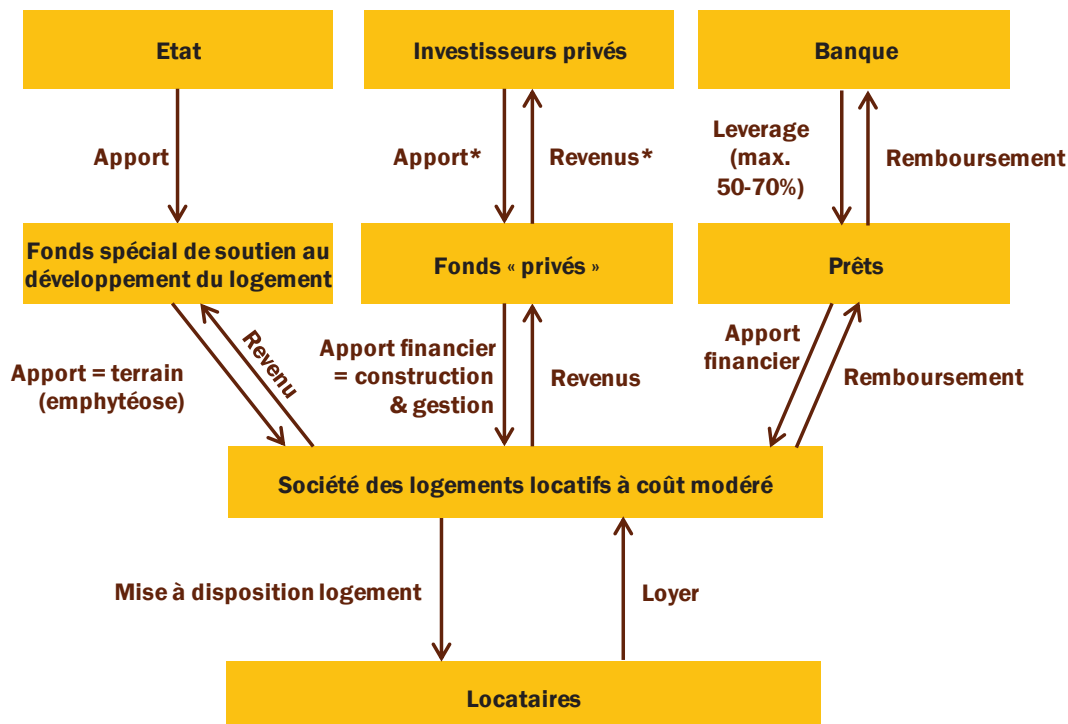
La Chambre des Métiers estime que les proportions atteintes par les tensions sur le marché du logement sont telles que les pouvoirs publics n'ont pas les moyens financiers, ni les ressources humaines requises pour offrir des logements abordables en nombre suffisant et sur un horizon temporel raisonnable.

D'un point de vue général, la politique du logement telle que prévue par le programme gouvernemental s'adonne à l'illusion que les pouvoirs publics pourraient à eux seuls maîtriser le défi de la création de logements abordables de qualité et en quantité. Ainsi, les acteurs privés ne sont cités que dans la phrase introductive au chapitre en question alors qu'ils n'interviennent dans aucune des mesures projetées, exposées dans la suite dudit programme.

Dans le projet de loi portant réforme du pacte logement, les auteurs citent Vienne comme exemple d'un large parc de logements abordables. Or, la Chambre des Métiers voudrait rappeler que cette ville implémente depuis plus de 100 ans de tels programmes, tandis que la politique du logement nationale se contentait surtout de subventionner la demande, un choix dont le Luxembourg ressent jusqu'à aujourd'hui ses effets défavorables. Dans cette optique, la création au Luxembourg d'un tel parc atteignant une certaine masse critique prendra certainement des décennies, si les responsables politiques rechignent à ouvrir ce segment d'habitations partiellement au secteur privé. Vu sous cet angle, la déclaration des auteurs selon laquelle « une telle approche [le régime prévu par le projet de loi réformant le pacte logement, et plus précisément la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain] a pour effet une fois que le parc précité a atteint une certaine « masse critique », de pouvoir agir efficacement sur l'évolution du prix d'acquisition des immeubles destinés au logement » ressemble à un vœu pieux.

Au courant des années 2019 et 2020, la Chambre des Métiers s'est penchée sur la question de savoir comment des synergies entre le secteur public et le secteur privé pourraient être mises à profit pour élaborer un concept dont l'objectif consisterait à augmenter de manière significative l'offre de logements locatifs à loyer modéré. Présenté à certains professionnels de la construction, de la finance et de responsables politiques, le modèle a reçu un écho favorable, les interlocuteurs étant par ailleurs convaincus de sa faisabilité.

*Modèle proposé par la Chambre des Métiers*



\* Incitatif fiscal : type d'incitatif reste à déterminer

Comme il a été précisé, le modèle de la Chambre des Métiers a pour objectif de réunir les efforts du secteur public et privé afin d'avoir un impact accru sur le marché du logement, et plus particulièrement sur l'offre de logements locatifs abordables.

Il repose sur 3 piliers qui correspondent en même temps à ses sources de financement.

L'Etat, par le biais du « Fonds spécial de soutien au développement du logement » joue un rôle central, alors qu'à travers l'apport de terrains, il permettra de limiter les coûts des logements et par conséquent le loyer. Par ailleurs, l'intervention de l'Etat devrait inspirer une certaine confiance aux investisseurs privés en soulignant la vocation sociale du projet.

L'acquisition de terrains par l'Etat pourrait notamment être réalisée à travers la cession de terrains dans le cadre de la réalisation d'un lotissement (PAP « nouveau quartier ») prévoyant un nombre de logements supérieur à 25 unités, auquel cas au moins 10% de la surface construite brute à dédier au logement sont réservés à la réalisation de logements à coût modéré.<sup>23 24</sup>

La mise à disposition de terrains se ferait dans le cadre de l'emphytéose qui est jusqu'à présent réglée par des dispositions de la loi « Pacte Logement »<sup>25</sup>. Actuellement, celles-ci manquent de précisions. Aussi, le Ministère du Logement est en train de reformer cette législation afin de créer une loi distincte spécifiant plus explicitement l'instrument de l'emphytéose. Par exemple, la nouvelle loi pourra mieux préciser les termes en matière de renouvellement ou de prolongation du contrat d'emphytéose ou les termes de la durée (actuellement : min. 50 ans).

Le fonds privé devra recueillir des fonds auprès des investisseurs privés (particuliers, entreprises, institutions) et servirait à financer la construction proprement dite des logements et à couvrir les frais de fonctionnement.

Les prêts des établissements financiers représentent le 3e pilier du modèle, en permettant d'accroître, à travers l'effet levier, le nombre et / ou l'envergure des projets à financer.

Le modèle devrait aboutir à un loyer abordable, et donc inférieur au loyer du marché, et ce pour deux raisons.

Tout d'abord, le prix du foncier qui constitue le principal « driver » des prix des logements au Luxembourg serait neutralisé par l'apport de terrains dans le chef de l'Etat et la mise à disposition en emphytéose.

Ensuite, l'apport de capitaux à moindre coût serait assuré par le fait que les investisseurs privés accepteraient un rendement financier brut moins élevé, en contrepartie d'un incitatif fiscal qui augmente le rendement net, à rendement brut égal.

La mission de la « société des logements locatifs à coût modéré » serait de gérer la construction de logements, d'assurer la gestion du parc immobilier, de même que la gestion financière courante (paiement des loyers par les locataires, rémunération des « stakeholders », ...).

La relation entre le Fonds spécial de soutien au développement du logement et la Société des logements locatifs à coût modéré devrait être réglée par un cahier des charges précisant les modalités en relation avec la construction de logements, les loyers applicables, etc. Ce cahier des charges ferait partie du contrat d'emphytéose.

Le Ministère du Logement préciserait les critères d'éligibilité des locataires en termes de mixité sociale et en fonction des déciles de revenu disponible.

Cette société serait détenue par les pouvoirs publics impliqués et les investisseurs privés.

L'Etat bénéficierait d'un droit de préemption dans le cas de la cession de logements.

En raison du faible rendement brut il faudrait prévoir un incitatif fiscal.

Les plus-values du modèle préconisé se retrouvent à plusieurs niveaux.

L'effort conjoint du secteur public et privé permettra de mener une politique du logement réalisant un nombre significativement plus élevé de logements à loyer modéré dû à la mobilisation de fonds privés.

<sup>23</sup> Loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, article 29 (2)

<sup>24</sup> Le projet de loi relatif à la réforme du pacte logement prévoit une modification de cette disposition d'après laquelle le quota de logements à réserver pourrait atteindre 30% (dossier parlementaire n°7648)

<sup>25</sup> Loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, article 13

Sur le plan des finances publiques, la mise en œuvre du présent modèle engendrera un coût moindre pour l'Etat que s'il avait exclusivement recours aux promoteurs publics. De manière simplifiée, l'économie équivaut au montant apporté par les investisseurs privés duquel il faudrait soustraire le déchet fiscal induit par la mise en place d'un incitatif fiscal.

Les locataires, de leur côté, bénéficieront d'un logement dont le loyer se situe en-dessous du loyer du marché grâce à la logique de financement inhérente au modèle.

Les investisseurs privés jouiront d'un rendement sur les fonds investis tout en investissant dans un projet « socialement responsable ».

Par la mise en œuvre de ce modèle, le secteur de la construction pourra stabiliser, voire accroître son activité, avec à la clé un effet positif sur le taux de chômage et les finances publiques.

En vue de réduire la pénurie de main-d'œuvre dans l'Artisanat, une quote-part des logements créés à travers le présent modèle pourrait être réservée à des travailleurs non-résidents, non issus de la Grande Région.

### *Mesures complémentaires à mettre en œuvre*

La simplification des procédures d'autorisation devra rester une priorité absolue, alors qu'une réduction des délais actuels aurait manifestement un impact sur les coûts de réalisation de logements. Si les procédures font sur certains points spécifiques l'objet de simplifications, bien qu'en doses homéopathiques, elles se voient, d'un autre côté, complexifiées par l'ajout de couches supplémentaires, à l'instar du projet de loi relatif à la protection du patrimoine.

Une autre piste qui devrait être suivie avec davantage d'audace est celle de l'augmentation de la densité du bâti afin de réduire l'incidence du foncier sur les prix des logements, surtout dans les grands centres urbains. A titre d'illustration, l'ajout d'un étage supplémentaire dans certains quartiers résidentiels des villes du Luxembourg renferme un potentiel important de création de nouvelles habitations.

Selon la Chambre des Métiers, une mesure importante pour mobiliser davantage le foncier consisterait à mettre en œuvre des contrats d'aménagement par lesquels le propriétaire s'engagerait à réaliser endéans une certaine période de référence des logements, le tout en contrepartie du reclassement des terrains en zone dédiée prioritairement à l'habitation. Or, elle regrette que le projet de loi y relatif qui date du 18 mai 2017 et qu'il n'ait toujours pas abouti.

### **2.2.2. Faciliter une transition énergétique au profit des citoyens et promouvant l'économie régionale**

Bien que la pandémie du Coronavirus tienne en échec le monde entier depuis le début de l'année, l'urgence climatique reste une priorité de premier ordre sur l'agenda politique.

Le Gouvernement poursuit son ambition de réduire dans les meilleurs délais l'empreinte carbone du pays par la mise en place d'un nouveau cadre réglementaire :

- Le **Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC)**, qui constitue la base de la politique climatique et énergétique du Luxembourg pour la période 2021-2030, a été adopté par le Gouvernement en conseil en sa séance du 20 mai 2020. Il décrit les politiques et mesures permettant d'atteindre les objectifs nationaux ambitieux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (-55%), d'énergies renouvelables (25%) et d'efficacité énergétique (de 40 à 44%) à l'horizon 2030 et constitue la feuille de route qui sera mise en pratique par l'adoption de règlements, de programmes et de projets dans les domaines spécifiques.
- La **loi « climat »**, qui fixe le cadre légal du PNEC et des objectifs sectoriels en matière de réduction d'émissions de gaz à effet de serre, se trouve sur la dernière ligne droite de la procédure législative.
- L'introduction d'une **taxe CO<sub>2</sub>** à partir du 01/01/2021 sur les produits énergétiques à raison de 20 euros par tonne de CO<sub>2</sub>, sera majorée chaque année de 5euros par tonne jusqu'en 2023. Afin d'atténuer son impact potentiel sur les personnes ayant des revenus faibles ou moyens, des mesures de compensations sociales sont prévues en augmentant les crédits d'impôts et l'allocation de vie chère.

D'un autre côté, la pandémie a eu un impact sans précédent sur l'économie en général, et l'Artisanat, premier employeur du pays, en particulier. Le confinement des activités artisanales décrété en mars



2020 a provoqué des problèmes de liquidités accrus auprès de nombreuses entreprises. Au mieux, certaines d'entre elles ont utilisé les réserves de leur trésorerie, mais la plupart ont dû recourir aux aides étatiques mises en place par le Gouvernement : aides directes, report des impôts et cotisations sociales, chômage partiel des salariés, aides remboursables, prêts bancaires garantis et autres. En outre, la pandémie, les restrictions mises en place et surtout l'incertitude quant à la fin de la crise ont provoqué un changement de comportement auprès de nombreux consommateurs qui effectuent leurs achats (respectivement des investissements) de manière beaucoup plus prudente.

Sur cette toile de fond, la Chambre des Métiers est d'avis que des instruments d'aides audacieux, tant pour les citoyens que pour les entreprises, et des investissements publics à haut niveau, sont une condition sine qua non, afin de faciliter une transition énergétique rapide au profit de l'intégralité de la société luxembourgeoise.

C'est dans cette optique que la Chambre des Métiers a examiné le projet de budget de l'Etat, en analysant les instruments d'accompagnement disponibles et leur évolution pluriannuelle.

### 2.2.2.1. Les instruments d'aides spécifiques pour les entreprises

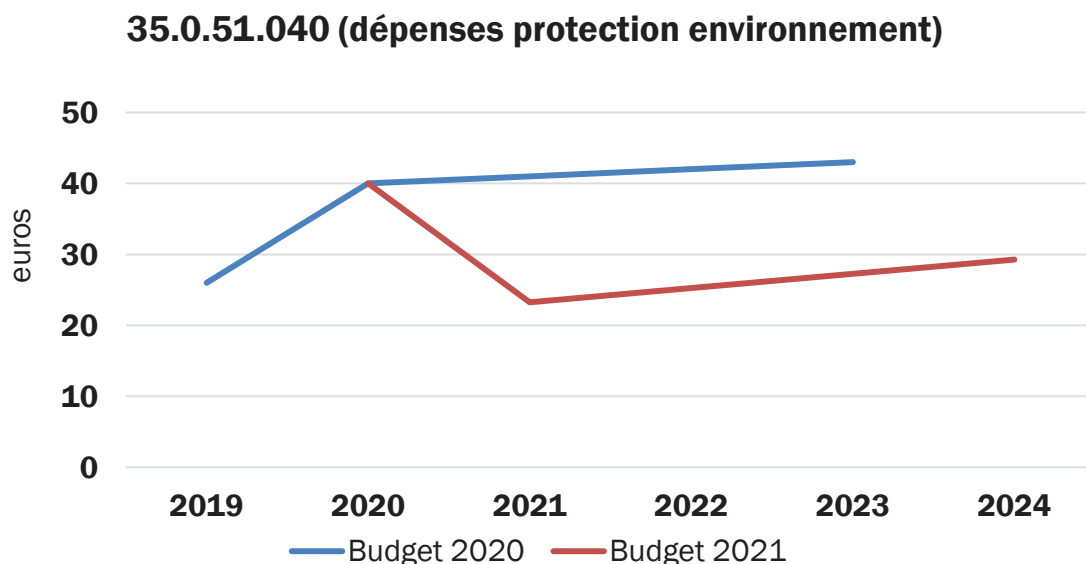
#### Etat des lieux

#### 1) Loi du 15 décembre 2017 relative à un régime d'aide à la protection de l'environnement

Les entreprises sont soutenues dans leurs démarches de réduire leur empreinte carbone via la loi du 15 décembre 2017 relative à un régime d'aide à la protection de l'environnement. En 2019, 24 projets ont été avisés par le Ministère de l'Economie et au total un montant d'aide de 11,4<sup>26</sup> millions euros a été accordé, ce qui correspond à une réduction de 60% par rapport à l'année 2018.

Au niveau du projet de budget des dépenses du Ministère de l'économie, les aides à la protection de l'environnement sont regroupées avec d'autres aides, dont notamment les aides au développement régional, au sein de l'article budgétaire 35.0.51.040 (« *Application de la législation en matière d'aides aux entreprises industrielles et de prestation de services ayant une influence motrice sur le développement et la diversification économiques* »). Le graphique 1 montre l'évolution des montants annuels prévus et fait une comparaison entre les projets de budget 2020 et 2021.

Graphique 1 : Prévission budgétaire article 35.0.51.040



Force est de constater que le budget des dépenses sera réduit de presque 50% par rapport à 2020 et évoluera largement en-dessous des prévisions budgétaires de 2020.

<sup>26</sup> Rapport d'activité 2019 du Ministère de l'économie



## 2) Loi du 24 juillet 2020 visant à stimuler les investissements des entreprises dans l'ère du COVID-19

Cette nouvelle loi s'inscrit dans le cadre de l'initiative gouvernementale « Neistart Lëtzebuerg » et a comme objectif d'inciter les entreprises qui ont subi l'impact de la crise de la COVID-19 à réaliser des projets de développement économique, de digitalisation ou de protection de l'environnement, moyennant des subventions. Avec une hausse substantielle des montants affichés concernant les aides au niveau du volet environnemental, de nombreuses entreprises pourraient ainsi être stimulées aux fins d'effectuer des investissements « verts », en vue d'augmenter leur efficacité énergétique. Malheureusement, cette aide est seulement prévue temporairement et la date limite pour le dépôt d'un dossier de demande est fixé au 1<sup>er</sup> décembre 2020.

Au 19 octobre 2020, 48 demandes ont été acceptées par le Ministère de l'économie et un montant total de 3,9 millions euros a été versé aux entreprises. Si la Chambre des Métiers se félicite des mesures proposées par le Gouvernement et du retour positif par les entreprises, elle regrette que ces aides ne soient pas vraiment adaptées aux petites entreprises. Ainsi, le seuil minimum des coûts éligibles de 20.000 euros semble excessivement élevé pour les petites entreprises et risque d'écarter les microentreprises et les petites entreprises du cercle des bénéficiaires de ces aides. Cependant, ce sont particulièrement ces dernières qui ont un besoin de soutien et d'accompagnement important pendant leur transformation numérique et écologique.

### Avis et propositions

La Chambre des Métiers déplore la forte réduction du budget pour les aides aux entreprises qu'elle considère comme indispensables en vue de l'atteinte des objectifs en 2030 d'un côté, et du maintien de la compétitivité du tissu économique national sur le marché unique européen de l'autre. L'amélioration de l'efficacité énergétique, le déploiement des énergies renouvelables, de la mobilité électrique et au final la réduction des émissions de gaz à effet de serre nécessitent des investissements conséquents. Les entreprises qui sont déjà fortement impactées par la crise du coronavirus ont besoin d'une politique efficace en matière de soutien, afin de leur donner les moyens nécessaires pour diminuer à la fois leur propre empreinte carbone et contribuer activement à la décarbonisation du pays.

Ainsi, la Chambre des Métiers réitère ses propositions pour transformer l'Artisanat en filière « ultra-efficace » :

- Mise en œuvre d'une **analyse sectorielle** (analyse des consommations en énergie et en carburant par corps de métier) et exécution de projets-pilotes ;
- Mise en place d'un « **Pacte climat Artisanat** » avec une approche sectorielle et en créant une forte structure de support, tel qu'un « **one-stop-shop** » de la **transition énergétique**, pour orienter les PME artisanales notamment vers l'efficacité énergétique, la circularité et la durabilité ; création de réseaux d'entreprises intrasectoriels et exploitation maximale du potentiel des synergies possibles au sein des zones d'activités économiques ;
- Création d'un **régime d'aide spécifique PME** avec un accent sur l'efficacité énergétique, la mobilité électrique et le développement des énergies renouvelables ; en complément du régime d'aide, la Chambre des Métiers propose la mise en place d'un nouveau programme d'accompagnement des PME « **Fit 4 Climate** » en analogie avec le programme « Fit 4 Digital » de Luxinnovation qui connaît un grand succès auprès des entreprises artisanales.

#### 2.2.2.2. Les instruments d'aides spécifiques pour les citoyens

##### Etat des lieux

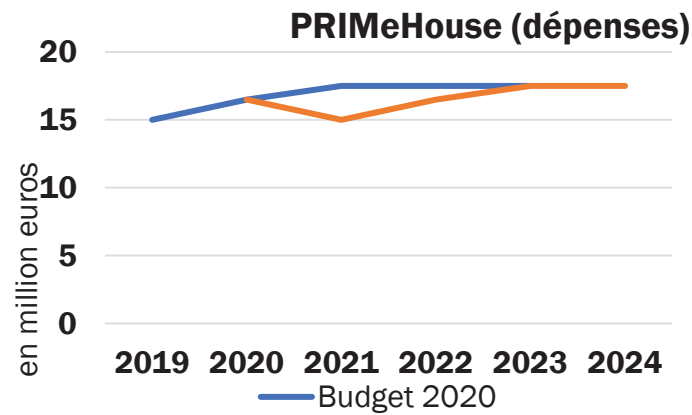
### 1) Le régime d'aide PRIMeHouse

Le régime d'aides PRIMeHouse soutient l'assainissement énergétique des bâtiments d'habitation existants et les investissements au niveau des installations techniques dans le domaine des énergies renouvelables.

Au niveau du projet de budget de l'Etat, l'article budgétaire 52.1.53.000 sert à couvrir les dépenses engendrées par le régime PRIMeHouse (« *Mesures destinées à promouvoir une utilisation rationnelle de l'énergie, une utilisation des énergies renouvelables et nouvelles et une réalisation d'économies* »).

d'énergie »). Le graphique 2 montre l'évolution des montants annuels y prévus et fait une comparaison entre les projets de budget 2020 et 2021 :

Graphique 2 : Prévission budgétaire PRIMeHouse



Bien que le projet du budget prévoie une légère baisse en 2021, les montants réservés restent cependant à un niveau élevé.

Le régime d'aide est promu envers le grand public de manière très proactive par myenergy sur tous les canaux de communication existants et en plusieurs langues.

## 2) Le Klimaprêt

Le KlimaPrêt (prêt climatique), mis en place dans le cadre du paquet « Klimabank an nohaltetg Wunnen », constitue un régime d'aide destiné à financer la rénovation énergétique durable d'un logement. Tandis que le KlimaPrêt à taux réduit est disponible pour tout particulier ou toute entreprise qui souhaite rénover, le KlimaPrêt à taux zéro, qui inclut des primes en capital et des conseils en énergie gratuits, est éligible aux ménages à faible revenu.

Le bilan de ces mesures pour l'année 2019<sup>27</sup> reste médiocre : concernant le prêt à taux zéro, seulement 20 demandes ont été déposées depuis son entrée en vigueur et en 2019, aucune demande n'a reçu de suite favorable ; au niveau du prêt à taux réduit, 63 demandes ont été déposées en 2019, dont 4 dossiers qui ont reçu une suite favorable pour un montant total de 18 659 euros, avec un budget prévu de presque 700 000 euros.

L'évolution des crédits prévus au titre du Klimaprêt ne change pas par rapport au budget de 2020 et reste à un niveau très bas (inférieur à 1,4 millions euros par an).

### Avis et propositions

Le régime d'aide **PRIMeHouse** actuellement en place est un instrument efficace pour inciter les citoyens à assainir leur logement et sa notoriété devrait s'accroître davantage, notamment par l'offensive publicitaire actuellement en cours. La réforme prévue du régime avec l'**adaptation des montants** pour tenir compte d'une rénovation profonde et la prise en considération renforcée des aspects de durabilité va, aux yeux de la Chambre des Métiers, rendre le dispositif encore plus attractif pour le public. L'élément clé pour garantir le succès de cet instrument est la **simplification administrative** : l'effort de soumission d'un dossier doit être réduit au strict minimum pour le requérant.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers se réjouit des mesures fiscales décidées pour stimuler les investissements auprès des particuliers : l'application du taux super-réduit de TVA de 3% pour les bâtiments âgés d'au moins 10 ans (au lieu de 20 ans) et le taux d'amortissement pour la rénovation énergétique du logement locatif. A titre complémentaire, la Chambre des Métiers propose, concernant l'application du taux de TVA de 3%, de relever le plafond à 100 000 euros pour faciliter une rénovation

<sup>27</sup> Rapport d'activités 2019 du Ministère du logement

profonde, et un abattement fiscal sur les investissements en rénovation énergétique pour les propriétaires occupant leur propre logement.

En matière de « **Klimaprêt** », la Chambre des Métiers réitère la conclusion de son avis sur le projet de budget de l'année passée selon laquelle cet instrument peut être considéré comme un coup d'épée dans l'eau. Ni la formule du prêt à taux zéro, ni le dispositif du taux à prêt réduit ne sont adaptés aux besoins du public cible.

La Chambre des Métiers est d'avis que le Gouvernement devrait entamer une **réforme radicale** de cet outil, en élargissant le cercle des bénéficiaires pour le prêt à taux zéro et en augmentant considérablement les plafonds.

### 2.2.2.3. Les instruments d'aide promouvant la mobilité électrique

#### Etat des lieux

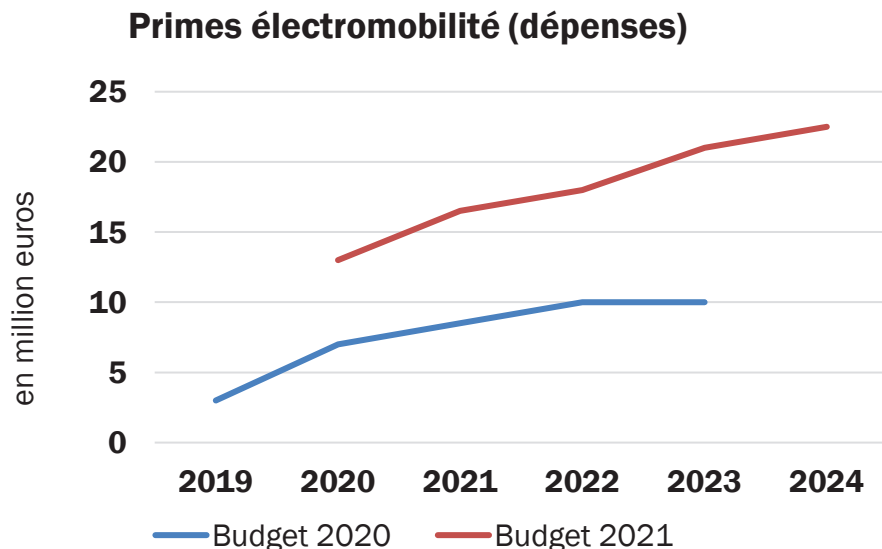
Le règlement grand-ducal portant introduction d'une aide financière pour la promotion des véhicules routiers à zéro ou à faibles émissions de CO<sub>2</sub> prévoit l'octroi d'une prime sous forme de subvention en capital pour les nouveaux véhicules routiers à zéro ou à faibles émissions et inclut également les personnes morales de droit privé au cercle des personnes éligibles. Dans le cadre du paquet de relance « Neistart Lëtzebuerg », les primes ont été haussées de 60% à 8.000 euros pour les voitures électriques achetées entre le 11 mai 2020 et le 31 mars 2021 et celles pour les vélos électriques (pedelecs) acquis pendant la même période ont été doublées. Avec plus de 20 000 demandes soumises pour l'octroi de la prime vélo et pédélec, cette mesure connaît un franc succès.

Le marché des véhicules électriques se développe d'un autre côté plus lentement, faute de modèles abordables disponibles et d'une infrastructure de charge suffisante. De ce fait, cette prime est actuellement encore très peu sollicitée.

En outre, la Chambre des Métiers salue la mise en place du nouveau dispositif pour subventionner les bornes de charge pour les personnes privées. Avec la mise sur le marché de nouveaux modèles de voitures électriques en nombre suffisant en 2021, le développement de la mobilité électrique devrait s'accélérer nettement.

Au niveau du projet de budget pluriannuel, même si la tendance était déjà très positive en 2020, il est prévu d'augmenter de façon encore plus conséquente les dépenses du fonds de l'énergie et du climat concernant les primes pour l'électromobilité, et ce jusqu'en 2024.

Graphique : Prévion budgétaire Prime électromobilité



## Avis et propositions

Les dépenses prévues pour faciliter la mobilité électrique, la hausse des primes et le subventionnement des bornes de charge reflètent les ambitions affichées du Gouvernement. La Chambre des Métiers souscrit entièrement à cette stratégie et se félicite de la mise en place des mesures concrètes à de multiples niveaux. Elle demande par ailleurs un **élargissement du régime d'aide des bornes de charge aux entreprises**. En effet un déploiement massif des bornes auprès des employeurs pourrait constituer un autre élément clé pour inciter un plus grand nombre de personnes à acquérir à l'avenir une voiture électrique et aboutir à une situation « win win » : le salarié pourra charger son véhicule pendant les heures de travail, le gestionnaire du réseau aura suffisamment de temps pour gérer les charges maximales et garantir la stabilité du réseau électrique et l'entreprise pourra gagner en attractivité auprès des salariés, surtout lors d'une période de pénurie aigüe de main d'œuvre.

En outre, si la Chambre des Métiers peut saluer le succès des pédélec qui promeuvent la mobilité douce, elle constate que l'infrastructure des **pistes cyclables** est malheureusement pauvrement développée. Il est donc indispensable d'**accélérer le développement du réseau**, notamment par un allègement des procédures en amont.

### *2.2.2.4. L'instrument d'aide promouvant la production d'électricité basée sur les sources d'énergies renouvelables*

#### Etat des lieux

Suite à la restructuration en 2019 de la tarification pour les centrales dont l'électricité est produite à partir de l'énergie solaire, en promouvant entre autres plus fortement les petites installations photovoltaïques du type « maison unifamiliale », la puissance totale installée issue de l'énergie solaire continue à augmenter rapidement, jusqu'à atteindre 150 MW fin 2019.

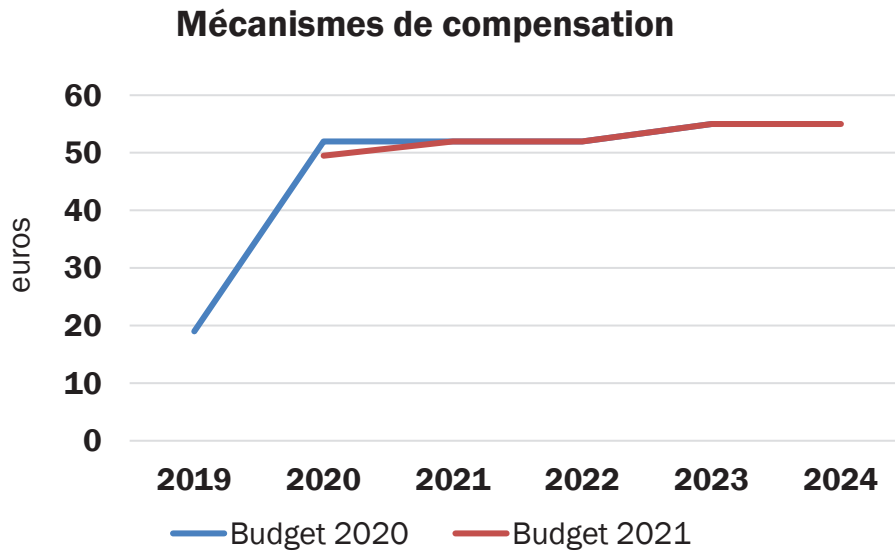
En 2020, le Ministère de l'Énergie a poursuivi son objectif de soutenir davantage le développement de l'énergie solaire au Luxembourg avec le lancement de la campagne « Clever solar » et en adaptant le système de tarification. Ainsi, les aides pour les installations photovoltaïques au-dessus de 30 kW et jusqu'à un maximum de 200 kW seront dorénavant accessibles directement aux agriculteurs, aux petites et moyennes entreprises et aux bâtiments tertiaires sans devoir créer de sociétés coopératives.

En outre, des appels d'offre pour l'installation des centrales photovoltaïques de grande envergure (> 200 kW) ont été lancés et sont planifiés à intervalles réguliers pour permettre une croissance constante de la puissance installée à raison de 40 MW par an.

Les tarifs d'injection garantis seront financés d'un côté par une contribution obligatoire au mécanisme de compensation de la part des consommateurs (dont le montant fixé diminue avec la quantité d'électricité consommée) et d'un autre côté par une contribution étatique qui est budgétisée au niveau du fonds climat et énergie.

Le graphique ci-dessous montre l'évolution des dépenses étatiques prévues y relatives et fait une comparaison entre les projets de budgets 2020 et 2021 :

Graphique : Prévision dépenses étatiques mécanisme de compensation



## Avis et propositions

La Chambre des Métiers salue la démarche proactive du Gouvernement en matière d'exploitation de l'énergie solaire au Luxembourg. En particulier, elle se félicite de l'élargissement du cercle des bénéficiaires aux entreprises pour les tarifs d'injections des centrales photovoltaïques ayant une puissance supérieure à 30 kW.

Elle est d'avis que le moment est maintenant venu de stimuler l'autoconsommation de l'électricité produite par un **subventionnement des batteries de stockage**.

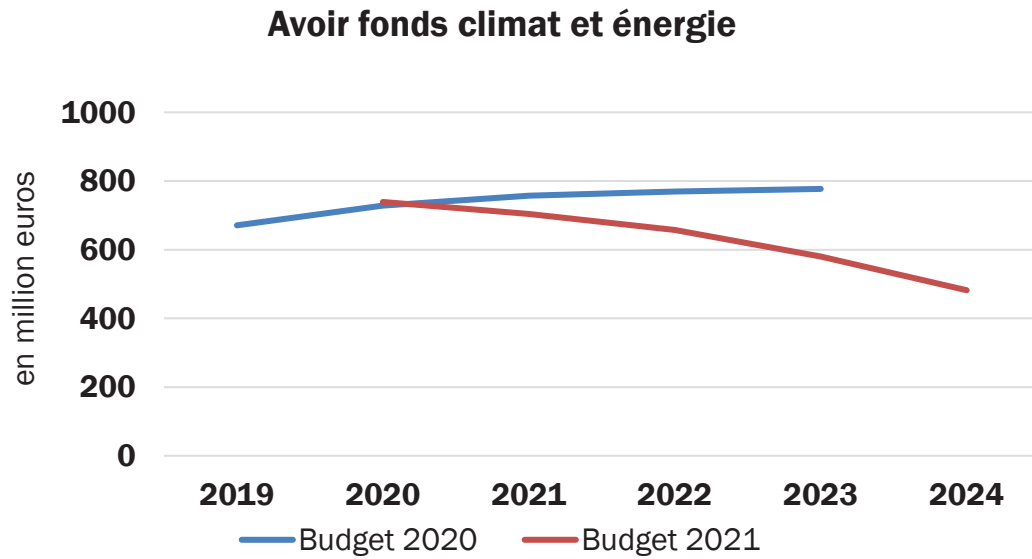
## 2.2.2.5. Le fonds « climat et énergie » et les investissements publics

## Etat des lieux

En comparaison avec le budget 2020, le projet de budget 2021 affiche un changement de paradigme au niveau de la gestion du fonds climat et énergie. Tandis que, dans le passé, les recettes dépassaient chaque année les dépenses, avec comme conséquence une augmentation constante de l'avoir du fonds, la tendance est inversée cette année. D'un côté les recettes diminuent d'année en année, probablement suite à la baisse des recettes issues des produits pétroliers (carburant), et d'un autre côté, les dépenses augmentent fortement jusqu'en 2024 (+160% / 2020).

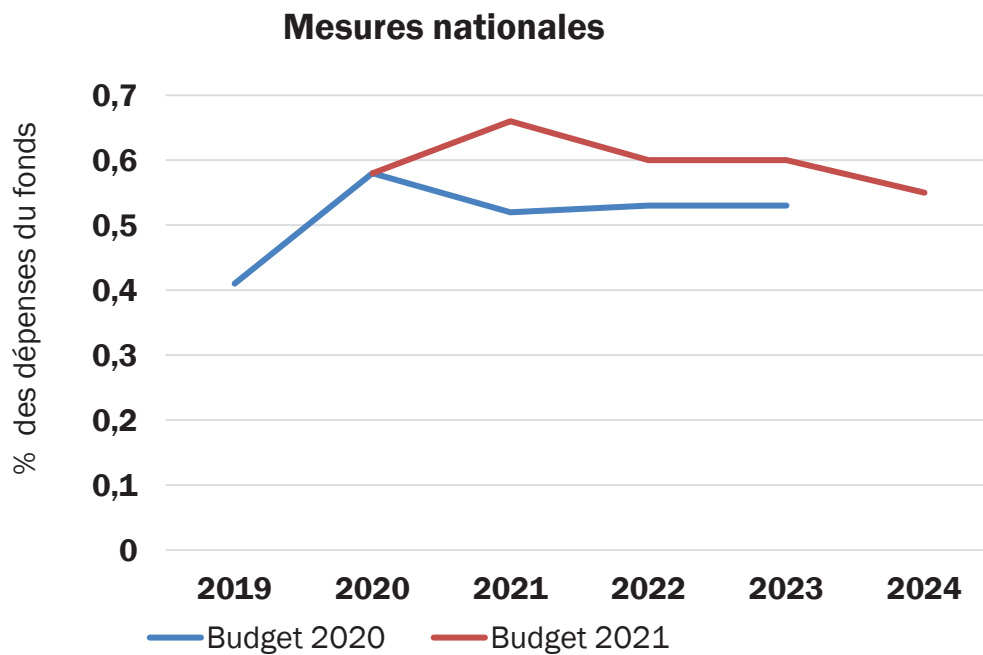
Le graphique ci-dessous montre l'évolution pluriannuelle de l'avoir du fonds.

Graphique: Evolution de l'avoir du fonds climat et énergie



En outre, la part des dépenses pour des mesures nationales est également en nette augmentation par rapport au budget de 2020.

Graphique : Répartition des dépenses annuelles prévues



## Avis et propositions

La Chambre des Métiers salue le changement de paradigme affiché cette année et reste d'avis que l'instrument « fonds climat et énergie » serait le parfait outil pour accompagner la société luxembourgeoise tout au long de la transition énergétique, s'il est utilisé intelligemment et surtout au profit de mesures nationales.

Disposant encore de réserves suffisamment élevées, la Chambre des Métiers propose d'utiliser ces fonds pour transformer l'Etat en leader incontestable de la transition énergétique.

Pour y arriver, les mesures suivantes s'imposent :

- mise en œuvre d'un **plan de rénovation énergétique des bâtiments publics et communaux** avec définition d'objectifs et de budgets annuels fixes. Les soumissions publiques y relatives doivent se faire par corps de métier séparé pour permettre à toutes les entreprises d'avoir un accès à ces marchés ;
- mise en œuvre d'un **plan de déploiement des installations photovoltaïques sur les bâtiments publics et communaux** ;
- exécution du **plan LED 2025** ;
- mise en œuvre d'un **plan de déploiement d'une infrastructure alternative aux énergies fossiles** : bornes de charge ultrarapides, renforcement du réseau électrique, infrastructure de stockage, stations d'hydrogène... ;
- création d'une **structure de recherche appliquée** portant sur des sujets clés comme les réseaux intelligents et l'utilisation de matériaux durables dans la construction, en partenariat public-privé et en y intégrant tous les acteurs de recherche nationaux et des représentants de l'économie.

## 2.2.2.6. Conclusions

Le projet du budget 2021 reflète seulement en partie les ambitions affichées du Gouvernement. Tandis que certains domaines sont fortement promus, comme la mobilité électrique ou le déploiement des énergies renouvelables, le soutien aux entreprises reste faible et les dépenses budgétaires sont même réduites de presque moitié. Sans la mise à disposition de moyens adéquats à l'ensemble de la société luxembourgeoise, la Chambre des Métiers émet de forts doutes quant à la possibilité d'atteindre les objectifs que le Gouvernement s'est assignés.

Une transition énergétique rapide au profit des citoyens qui promeut l'économie régionale doit être basée solidement sur trois piliers : un Etat « ultra-efficient » exemplaire, une stimulation constante de l'investissement chez les particuliers et un renforcement conséquent du soutien aux entreprises.

*Au vu du contexte sanitaire et aux fins d'encourager la relance, la Chambre des Métiers lance un appel au Gouvernement afin qu'il prolonge les aides qui existent déjà aujourd'hui, telles que le chômage partiel et le fonds de relance et de solidarité. Elle souhaite en outre la mise en place d'aides nouvelles, dont une qui couvrirait une vaste partie des coûts fixes des entreprises.*

*Aussi, dans cette optique, elle est d'avis que les investissements doivent être maintenus à un niveau élevé, mais que la priorité doit être accordée à ceux qui présentent une importance capitale du point de vue du développement durable du pays.*

*Elle plaide également en faveur d'une politique de logement plus offensive, menée conjointement à la mise en place d'instruments d'aides audacieux permettant une transition énergétique rapide au profit des citoyens et favorisant la promotion de l'économie régionale.*

*En toute hypothèse, elle estime que le projet de budget sous avis se focalise essentiellement sur le court terme. Si ceci est compréhensible, il n'en demeure pas moins que le pays se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins, et qu'il convient de réfléchir à l'orientation de son modèle économique.*



### 3. LE LUXEMBOURG A LA CROISEE DES CHEMINS : « LET'S MAKE IT HAPPEN » OU « DON'T LET IT HAPPEN » ?

La Chambre des Métiers constate que d'un point de vue économique, le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2021 se focalise essentiellement sur le court terme.

D'un côté, cette démarche est compréhensible car la pandémie impose des mesures urgentes pour relancer l'économie et réduit massivement la visibilité, de sorte que l'exercice consistant à réaliser des prévisions se révèle autrement plus compliqué que par des temps « normaux ».

#### 3.1. Tirer les leçons du dossier « Fage »

Toutefois, la Chambre des Métiers est d'avis que le pays doit décider de son futur modèle économique sur l'arrière-fond de la transition énergétique, le dossier « Fage » ayant mis à nu les déficiences de la politique économique au sens large :

- l'absence de critères clairs et objectifs dans le domaine environnemental concernant la prédite implantation,
- les divergences de vues, apparemment inconciliables, au sein du Gouvernement au sujet d'un seul et même dossier,
- la longueur des procédures d'autorisation avec beaucoup de retours en arrière.

Selon la Chambre des Métiers, cette regrettable expérience devrait être saisie comme une opportunité pour réorienter et mieux structurer la politique économique. Dans ce même contexte, il faudrait dépasser le débat politique gravitant autour de termes à la mode, mais jusqu'à présent confinés sur le plan théorique, ce qui ne les rend guère opérationnels. La réalité est plus complexe, de sorte qu'il faudrait discuter des significations concrètes à donner à ces concepts et appréhender leur mise en œuvre concrète. Qu'entend-on concrètement par « croissance qualitative » ou par « économie circulaire » ?

Ainsi, la sidérurgie nationale est souvent citée en tant qu'acteur de l'économie circulaire, puisque son processus de production consiste à recycler de la ferraille. Il faut toutefois constater que dans ce cas précis l'économie circulaire est très énergivore. Par conséquent, si cet opérateur n'était pas déjà établi au Grand-Duché, accepterait-on sa demande d'implantation au vu de sa consommation d'énergie ?

D'aucuns affirment qu'il faudrait attirer des secteurs ou entreprises « à haute valeur ajoutée », sans toutefois préciser quels types de secteurs ils visent concrètement. D'après la Chambre des Métiers, il faudrait arriver à un consensus national quant à l'orientation fondamentale de l'économie de demain.

Les résultats en découlant devraient réorienter les priorités en matière de prospection économique (missions économiques, utilisation du réseau diplomatique, ...).

En tout état de cause, le Luxembourg devrait se donner des critères d'évaluation pour analyser une demande d'implantation (d'envergure), critères qui se fonderaient sur les trois piliers du développement durable.

Sur le plan économique, il s'agirait d'analyser par exemple la plus-value de l'entreprise ou du secteur pour le tissu économique. Existe-t-il des complémentarités avec des activités existantes ? Le secteur contribue-t-il à la diversification de l'économie ? L'entreprise désireuse de s'implanter permet-elle d'accroître la visibilité internationale du pays ?

Concernant les aspects environnementaux, la demande d'implantation devrait évaluer la consommation en énergie et en eau, de même que l'impact sur la faune et la flore.

Au niveau des critères sociaux, la création d'emplois pourrait être analysée, en gardant en tête que même si beaucoup de postes seront en fin de compte occupés par des travailleurs frontaliers, ces derniers contribuent à assurer la pérennité de notre système de sécurité sociale, et in fine de l'Etat providence. Si le Gouvernement voulait réduire la création d'emplois en faveur d'une croissance plus qualitative, il devrait en même temps réformer la sécurité sociale, une réforme qui n'est pas susceptible de récolter les applaudissements de la foule.

Par ailleurs, il convient de ne pas oublier les secteurs et les entreprises traditionnels. Si le dossier « Fage » fût très médiatisé, nombre d'entreprises (artisanales) se trouvent également confrontées aux lourdeurs et complexités administratives. Par conséquent, il est important de simplifier les procédures administratives, de renforcer la collaboration entre les autorités impliquées et de mieux accompagner / encadrer surtout les PME dans leurs démarches administratives.

Pour la Chambre des Métiers, il faudra réaliser une diversification horizontale et verticale.

Concernant la diversification verticale, il s'agirait de diversifier davantage le secteur financier qui, rien qu'au niveau des recettes fiscales qu'il génère, joue un rôle-clé pour l'économie.

La diversification horizontale devrait s'opérer en développant des secteurs économiques porteurs d'avenir sans lien direct avec le secteur financier.

Dans ce contexte, il serait opportun de relocaliser, respectivement d'attirer sur notre territoire des activités-clés ayant disparu de certaines chaînes de valeur au niveau national, pour d'un côté réduire l'impact environnemental et d'un autre côté limiter la dépendance d'autres pays.

### **3.2. Les ingrédients d'une croissance plus durable**

Plusieurs pistes sont envisageables pour satisfaire à l'objectif d'atteindre une croissance (plus) durable.

#### ***Augmenter la productivité pour découpler croissance et emploi***

Qui dit croissance, dit implicitement productivité.

Afin de basculer du modèle économique actuel, intensif en ressources notamment au niveau de la main d'oeuvre, vers un modèle plus durable, il s'avère indispensable d'augmenter la productivité par personne occupée, ou plus précisément par heure travaillée.

En effet, ces dernières années la productivité a quelque peu stagné, même s'il faut concéder que sa mesure ne constitue pas, dans certains secteurs économiques, un exercice facile, alors que les statisticiens sont confrontés à un certain nombre de défis méthodologiques.

Pour augmenter la productivité, on dispose d'un certain nombre de leviers. Tout d'abord l'amélioration du système éducatif, qui devrait éviter que les enfants issus de milieux défavorisés aient largement moins de chances de décrocher une qualification, pourrait y contribuer. Plusieurs études rendent effectivement attentifs à ce « gâchis humain » et ce depuis des années.

Au regard des mutations technologiques à venir, un rôle croissant incombera à la formation continue pour (re)mettre à niveau et reconvertir les collaborateurs.

La digitalisation et l'automatisation pourraient déboucher sur des sauts de productivité, surtout dans des secteurs qui sur les dernières décennies n'ont connu qu'une faible progression à ce niveau. Elles pourraient contribuer à :

- augmenter le rendement à travers l'automatisation partielle de la production et l'optimisation des processus ;
- comprimer les délais de production à travers les mesures relevées sous le tiret précédent ;
- réduire les temps morts (déplacements, temps d'attente, ...) et les erreurs en optimisant la coordination intra- et inter-entreprise, par exemple sur les chantiers de construction.

Ainsi, la digitalisation et l'automatisation pourraient être utiles pour augmenter la productivité en augmentant la production et en réduisant en parallèle (à production donnée) la consommation d'entrants.

Un avis sur la productivité du Conseil économique et social (CES) livre un tour d'horizon exhaustif des déterminants de la productivité et se veut par ailleurs force de proposition pour aller de l'avant<sup>28</sup>.

#### ***Focaliser la prospection économique sur des activités économiques « durables »***

Concernant la prospection économique, il est selon la Chambre des Métiers important de se focaliser sur des secteurs / entreprises identifiés lors du processus décrit ci-avant.

<sup>28</sup> <https://ces.public.lu/dam-assets/fr/avis/politique-generale/avis-productivite-100118-.pdf>

### *Améliorer l'efficacité énergétique et la durabilité des sources d'énergie*

Une autre piste qui conduira à un développement plus durable et, bien qu'elle ne soit pas nouvelle, est celle de l'accroissement de l'efficacité énergétique. Pour simplifier, il s'agit de produire un même volume, mais en consommant moins d'énergie. A cette fin, il est important que l'Etat soutienne les entreprises à investir dans des procédés et équipements moins énergivores. Comme il a été précisé ci-avant, la digitalisation pourrait contribuer à cet objectif en optimisant les processus de production, de même que – à titre d'exemple – la fonction de chauffage, tant dans le domaine résidentiel que non-résidentiel.

La rénovation énergétique du parc d'immeubles existant constitue une autre piste à suivre pour améliorer l'efficacité énergétique.

De façon complémentaire, il s'agit de veiller à transformer l'économie pour qu'une part plus conséquente de l'énergie consommée soit « verte », en d'autres termes, qu'elle provienne de sources d'énergie renouvelables.

Même si comparé à d'autres pays européens comme par exemple l'Autriche, le potentiel du Luxembourg est limité, il s'agit d'après la Chambre des Métiers de promouvoir l'investissement dans des parcs photovoltaïques et les éoliennes, ainsi que l'investissement dans des sources d'énergies renouvelables au niveau des immeubles d'habitation et fonctionnels. Le progrès technologique devrait en effet accroître le rendement de ces installations.

### *Assurer la mobilité*

L'augmentation constante du trafic pendant les dernières décennies a de nombreuses conséquences néfastes. Il s'ensuit une saturation des axes routiers et une tendance à la saturation des transports publics aux heures de pointe, des pertes de temps qui représentent un coût économique considérable, une augmentation importante de la pollution atmosphérique et, aspect non négligeable, une perte d'attractivité du Luxembourg, avant tout pour les travailleurs frontaliers.

La Chambre des Métiers se permet de renvoyer le lecteur à ses propositions formulées sous le chapitre 2.1.2.

### *Réduire la consommation de terrains*

La consommation des sols pourra être réduite par une densification du bâti, aussi bien en ce qui concerne celui servant à des fins d'habitation que celui réservé aux activités économiques. Dans ce contexte, il faut enfin dépasser le cap où le sujet est thématiquement dans les discours politiques pour traduire les paroles en actes. En même temps, il faudra éviter la mise en œuvre de politiques au niveau local qui vont dans le sens contraire.

La Chambre des Métiers est d'avis que le soutien du Gouvernement et des communes à la réalisation de projets-pilotes démontrant que la densification urbaine n'est pas synonyme de perte de qualité de vie pourrait accroître son acceptation au sein de la population.

En outre, un potentiel qui mérite de ne pas être sous-estimé est celui de friches industrielles à reconverter pour y accueillir des logements et des activités économiques. On peut notamment citer celles de Wiltz, Esch-Belval, Schiffflange et du Rollingergrund à Luxembourg-Ville, pour lesquelles des projets sont soit mis en œuvre ou en planification.

L'avantage de la reconversion des friches est qu'elles se trouvent d'ores et déjà intégrées dans le tissu urbain, de sorte que la desserte en transports en commun ne devrait pas poser de difficulté majeure.