

Luxembourg, le 20 novembre 2023

Objet : Projet de loi n°8338¹ relative au budget provisoire pour la période du 1^{er} janvier au 30 avril 2024 et portant modification :

- 1. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;**
- 2. de la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accises et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques. (6546CCH)**

*Saisine : Ministre des Finances
(27 octobre 2023)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet :

- d'ouvrir des crédits provisoires pour les quatre premiers mois de l'année 2024 (du 1^{er} janvier au 30 avril 2024), à valoir ultérieurement sur le budget voté de l'État pour l'ensemble de l'exercice 2024 ;
- d'autoriser la perception des impôts directs et indirects existant au 31 décembre 2023 au-delà de cette date ; et
- de proroger certaines dispositions de la loi budgétaire de l'exercice 2023.

¹ [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

En bref

- En raison des élections législatives du 8 octobre 2023, la Chambre des Députés n'a pas pu être saisie du projet de budget pour l'année 2024, de sorte que la procédure des douzièmes provisoires est d'application.
- Compte tenu de cette procédure mécanique, la Chambre de Commerce estime peu opportun de tirer des conclusions d'ordre socio-économique à ce stade, et se limite donc à rappeler ses recommandations phares en matière de finances publiques dans le présent avis.
- La Chambre de Commerce souligne tout particulièrement le dynamisme des dépenses dont l'évolution dépend de l'échelle mobile des salaires, comme les dépenses de personnel, et rappelle sa proposition de réformer l'indexation automatique des salaires selon trois piliers cumulatifs.
- Plus spécifiquement, la Chambre de Commerce souligne que les dispositions et évolutions prévues pour 2024 en matière de biocarburants risquent de mener à un renchérissement des produits pétroliers à la pompe, et, partant, de la mobilité et du transport.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

Contexte

En raison des élections législatives du 8 octobre 2023, la Chambre des Députés n'a pu être saisie du projet de budget pour l'année 2024.

Or, en vertu du principe d'annualité budgétaire², l'autorisation budgétaire du Parlement a une portée limitée dans le temps et doit être renouvelée tous les ans. De plus, eu égard au principe de l'antériorité, le budget doit être voté avant le début de l'exercice auquel il se rapporte.

Le règlement (UE) n°473/2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires fixe également un calendrier budgétaire commun pour les États membres de la Zone euro, en précisant entre autres l'obligation d'adopter les budgets nationaux au plus tard le 31 décembre. Ce règlement européen précise également que si, pour des raisons indépendantes de la volonté des pouvoirs publics, le budget n'est pas adopté le 31 décembre au plus tard, des procédures budgétaires provisoires doivent être en place. La loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques a donc introduit cette procédure d'exception qualifiée de « procédure des douzièmes provisoires ».

Afin d'assurer la poursuite du fonctionnement des ministères, administrations et autres services publics, des crédits provisoires, les « douzièmes provisoires », sont déterminés, par le Projet sous avis, pour les 4 premiers mois de l'année 2024³, et correspondent, à quelques exceptions près citées dans le Projet, aux 4/12^e des crédits pour 2023 (dans la loi budgétaire du 23 décembre 2022). Le montant global des crédits provisoires se monterait à 9.071 millions EUR sur les 4 premiers mois de 2024, soit 35,5% du total des dépenses figurant au budget ajusté⁴.

Ces crédits provisoires ne peuvent pas (sauf exceptions) être affectés au financement de dépenses nouvelles non incluses dans le budget voté pour l'année 2023. Alors que les dépenses présentées dans le Projet sous avis pour les 4 premiers mois de 2024 constituent les montants maximums pouvant être liquidés par l'État, les recettes sont quant à elles des prévisions des ressources qui seront encaissées au cours des quatre premiers mois de l'année budgétaire 2024. Les chiffres afférents sont en d'autres termes de nature indicative.

Au vu du caractère purement mathématique de cette procédure et donc du Projet sous avis, il n'est pas avisé d'en tirer des conclusions d'ordre économique et il ne fera par conséquent pas l'objet d'une analyse approfondie de la Chambre de Commerce. Elle se limitera, dans la suite du présent avis, à rappeler ses recommandations phare en matière de finances publiques et à commenter le budget ajusté 2023. L'analyse exhaustive de la Chambre de Commerce sera réalisée dans le cadre de la procédure d'établissement du projet de budget 2024 au printemps de l'année 2024.

Considérations générales sur les finances publiques

Dans son livret n°6 intitulé « Garantir des finances publiques, des pensions et une protection sociale soutenables pour toutes les générations », publié dans le cadre de ses actions en amont des

² Le principe de l'annualité budgétaire est ancré dans les articles 116 à 118 de la Constitution. L'article 116 précise que « *les impôts au profit de l'État sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont pas renouvelées* ». L'article 118 dispose que « *Chaque année, la Chambre des Députés arrête la loi des comptes et vote le budget.* »

³ Les douzièmes provisoires ne seront plus valables à partir du moment où le budget définitif pour l'exercice 2024 sera entré en vigueur.

⁴ L'évolution d'une proportion importante des dépenses de l'État est directement déterminée par des facteurs spécifiques qui sont déterminés par des dispositions législatives, comme p.ex. dans le cas des crédits liés directement à l'échelle mobile des salaires. La différence entre le « Budget voté 2023 » et « Budget ajusté 2023 » s'explique par la prise en compte de ces facteurs d'évolution.

élections législatives d'octobre, la Chambre de Commerce rappelle les principaux défis auxquels font face les finances publiques luxembourgeoises ainsi que ses recommandations en la matière. Elle revient donc dans les lignes qui suivent sur ses principaux messages, qu'elle a par ailleurs déjà eu l'occasion d'expliquer plus en détails dans ses avis budgétaires successifs.

Concernant la nécessité de politiques budgétaires de long terme

La définition des politiques budgétaires luxembourgeoises a été marquée ces dernières années par les crises et les réactions de court terme.

Les finances publiques luxembourgeoises sont fortement corrélées à la conjoncture économique, mais sont également fragilisées par leur dépendance au renforcement de l'attractivité économique du Grand-Duché, la stagnation de la productivité, la générosité du modèle social, notamment s'agissant des pensions, et l'ampleur des investissements nécessaires à la gestion de la croissance.

L'urgence de la prochaine mandature sera donc la définition de politiques budgétaires de long terme pour investir et préparer l'avenir, via des investissements ambitieux.

Dans ce cadre, la dotation annuelle minimale au Fonds souverain intergénérationnel pourrait être doublée. Les versements annuels actuels sont insuffisants pour que cet instrument puisse jouer son rôle de stabilisateur des finances publiques et qu'il puisse bénéficier aux générations futures si la prospérité du Luxembourg devait s'affaiblir. Ils sont, en outre, d'un montant très faible au regard des recettes publiques vulnérables dont disposent aujourd'hui le pays, notamment les accises sur le carburant et le tabac, ou encore la taxe d'abonnement.

Devront en outre rapidement être considérés les déséquilibres des différents régimes de sécurité sociale, au risque de ne pas pouvoir offrir aux générations futures les mêmes systèmes avantageux que ceux en vigueur actuellement.

Concernant la nécessité de rétablir l'équilibre budgétaire

Revenir à l'équilibre budgétaire et réduire l'endettement au moment où la conjoncture économique se rétablira devra être une des priorités du prochain gouvernement, afin de conserver le triple A et de disposer de réserves pour les défis et crises actuels et futurs. Les dernières années ont été caractérisées par une succession de crises qui ont nécessité la mise en place de nombreuses aides exceptionnelles, indispensables au maintien du tissu économique et de la cohésion sociale. Louables, ces aides ont cependant eu pour conséquence l'accumulation des déficits budgétaires, sous l'effet d'une hausse continue des dépenses de l'Etat luxembourgeois. Il s'agira donc d'établir une norme de progression réelle des dépenses publiques pour mieux contenir leur envolée, et ce en dehors de périodes de crises nécessitant une forte intervention de l'Etat.

Concernant la nécessité de contenir la dette publique

L'accumulation de déficits précités induit mécaniquement une dérive de la dette publique, qui s'approche du plafond purement luxembourgeois des 30%. Bien qu'elle semble limitée par rapport à d'autres pays européens, le modèle économique luxembourgeois est très sensible et n'aura que peu de marge de manœuvre si les taux d'intérêts augmentent fortement, ce qui risque à terme de devoir être compensé par une hausse des impôts, à l'impact néfaste sur la compétitivité.

En outre, une hausse soutenue de la dette publique, si elle ne remet pas en cause directement la viabilité des finances publiques luxembourgeoises, pourrait menacer le triple A luxembourgeois.

Concernant la gouvernance des finances publiques

Si des avancées ont été mises en œuvre ces dernières années quant à l'architecture du budget pluriannuel et sa présentation, avec notamment la ventilation des investissements publics par domaines thématiques, beaucoup reste à faire pour que la définition du budget devienne un outil performant d'orientation et d'évaluation des politiques publiques. Le nouveau Gouvernement devra donc se donner les moyens de mieux piloter les finances publiques avec une nouvelle architecture budgétaire, qui se baserait sur le triptyque « missions-programmes-actions » et qui inclurait des indicateurs de performance afin d'évaluer systématiquement l'efficacité des dépenses. Cette budgétisation par objectifs et moyens permettra de mesurer les progrès réalisés dans tel ou tel domaine politique à travers les dépenses engagées.

Concernant la nécessité d'une réforme fiscale

Lors du dépôt du projet de budget pour l'année 2023, le manque de marge de manœuvre budgétaire suffisante pour une réforme globale et gagnante pour l'ensemble de l'économie, en raison du contexte économique de crise, était avancé.

Si la Chambre de Commerce comprend qu'il est difficile de dégager un consensus sur une réforme fiscale cohérente durant une période empreinte d'une grande incertitude, la Chambre de Commerce regrette qu'une « feuille de route » fiscale ne soit pas élaborée puis annoncée sur des éléments précis essentiels pour l'attractivité du Luxembourg. Elle demande donc avec insistance que le nouveau Gouvernement se saisisse de cette réforme au plus tôt dans la prochaine législature.

Considérations générales sur le budget ajusté

Selon l'exposé des motifs, l'évolution d'une proportion importante des dépenses de l'État est directement déterminée par des facteurs spécifiques qui sont déterminés par des dispositions législatives, comme par exemple dans le cas des crédits liés directement à l'échelle mobile des salaires. Ainsi, le Projet présente, pour les différents crédits budgétaires, le « Budget voté 2023 » mais également le « Budget ajusté 2023 », qui prend en compte de ces facteurs d'évolution.

En ce qui concerne en particulier les dépenses de personnel, les montants figurant au budget voté de l'exercice 2023 ont été ajustés de 8,30% en raison de la prise en compte de l'évolution de l'échelle mobile des salaires (+4,90%) et d'autres facteurs comme l'avancement de carrière (+3,40%). Les crédits provisoires pour les 4 premiers mois de 2024 ont ensuite été calculés sur la base de ce budget ajusté de l'exercice 2023. Ces dépenses courantes, au caractère rigide et difficilement réversible, vont donc connaître à nouveau, un grand dynamisme en 2024, et ce d'autant plus que les recrutements dans le secteur public ne cessent de croître, et dépassent largement la seule croissance démographique.

En ce qui concerne cette croissance extensive des ressources humaines, la Chambre de Commerce estime que les plans de recrutement devraient comporter en parallèle des efforts de l'État visant à accroître la productivité et l'efficacité au niveau des services publics via une digitalisation accélérée, la simplification des procédures et une formation continue plus poussée.

En ce qui concerne l'échelle mobile des salaires, la Chambre de Commerce rappelle qu'elle plaide, comme d'autres institutions économiques internationales d'ailleurs, pour une réforme du système d'indexation actuellement en vigueur. Sachant qu'il s'agit d'un système universel qui n'a rien d'égalitaire (car il exacerbe les écarts salariaux), qu'il constitue un obstacle à la concrétisation des objectifs environnementaux, et qu'il supprime toute prévisibilité au niveau des coûts salariaux à charge des entreprises, la Chambre de Commerce propose donc de modifier le système d'indexation selon 3 piliers :

1. Une seule indexation maximum par an.
2. Une indexation intégrale jusque 1,5 fois le revenu mensuel médian, ensuite une indexation plafonnée applicable jusqu'à 4 fois ce revenu médian, et finalement une indexation dégressive à partir de ce seuil (et absence d'indexation dès 5 fois le revenu médian).
3. Une indexation basée sur un panier durable.

Commentaire des articles

Concernant l'article 17

L'article 17 du Projet propose de modifier l'article 1^{er} de la loi modifiée du 17 décembre 2010⁵ en ce qui concerne les obligations en matière de biocarburant pour l'année 2024.

Premièrement, le Projet prévoit de réhausser le **pourcentage de biocarburants à additionner dans l'essence et le gasoil routier** au 1^{er} janvier 2024. Ce taux se situe actuellement à 8%. Il est proposé de le faire passer à 8,40% à partir de 2024, et ce dans le but d'atteindre de manière progressive l'objectif de 10% en 2030, tel que prévu par le projet de mise à jour du Plan national en matière d'énergie et de climat (PNEC).⁶

Deuxièmement, étant donné que la **part des biocarburants dits « avancés »** (donc produits à partir des matières premières énumérées à l'annexe IX, partie A, de la directive 2018/2001/UE⁷) dans la consommation finale d'énergie du secteur des transports doit atteindre 1% en 2025 et 3,5% en 2030, le Projet propose de relever le taux actuel de 0,2% à 0,4% à partir du 1^{er} janvier 2024.

Troisièmement, la directive 2018/2001/UE⁷ limite la **part des biocarburants issus de cultures alimentaires** dans le secteur des transports à moins de 7%. Au Luxembourg, ce seuil est actuellement fixé à 5% et le restera pour 2024 en ce qui concerne les **biocarburants dits « conventionnels »**. Toutefois, entre 2023 et 2030, les biocarburants présentant une forte incidence sur les changements indirects dans l'affectation des sols (soit une partie des **biocarburants précités, dits « high ILUC⁸ risk »**) doivent diminuer progressivement jusqu'à atteindre 0% en 2030. Le Projet propose dès lors d'abaisser le seuil actuel de 5% en passant à 2% en 2024.

⁵ [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](#)

⁶ Tel que précisé par le commentaire de l'article 17, alors que le PNEC vise une part de 37% d'énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale brute d'ici 2030, dans le secteur des transports, il prévoit un objectif de 18%, avec une part « physique » de 10% de biocarburants.

⁷ [Directive \(UE\) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables](#)

⁸ ILUC : indirect land-use change

Tableau 1 : Evolution des obligations prévues par la Projet en matière de biocarburants

	2023	Proposition du Projet pour 2024
Part de biocarburants dans l'essence et le gasoil routier	min. 8,0%	min. 8,4%
Part des biocarburants issus de cultures alimentaires (1 ^{ère} génération, dits « conventionnels »)	max. 5,0%	max. 5,0%
Part des biocarburants dits « high ILUC ⁸ risk »		max. 2,0%
Part de biocarburants « avancés »	min. 0,2%	min. 0,4%

Source : Article 17 du Projet ; Mise en forme : Chambre de Commerce

La Chambre de Commerce comprend que les modifications proposées par le Projet doivent permettre d'atteindre progressivement les objectifs européens en matière de biocarburants d'ici 2030.

Elle tient néanmoins à mettre en garde contre le fait que les dispositions et évolutions prévues pour 2024 risquent de mener à un renchérissement des produits pétroliers à la pompe, et, partant, de la mobilité et du transport. Ceci dans un contexte d'incertitude persistant, notamment lié à la situation géopolitique qui risque d'augmenter la volatilité des prix et des cours pétroliers dans les mois à venir.

A noter que ce risque de renchérissement s'ajoute à d'autres effets inflationnistes à partir du 1^{er} janvier 2024, tels que le rétablissement de la TVA au taux normal (passant à nouveau de 16% à 17%) et l'augmentation de la taxe CO₂ sur les produits énergétiques (hausse de 5 euros par tonne de CO₂ émise) tel que prévu par le 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.

En outre, la Chambre de Commerce invite le Gouvernement à prendre en considération l'impact éventuel d'une augmentation des coûts sur la compétitivité des entreprises des secteurs concernés par rapport aux pays limitrophes, en raison de l'accentuation des délocalisations des ventes de carburant routier vers ces pays (en réduisant le différentiel des prix des produits pétroliers), tout en ayant un impact négatif sur les recettes fiscales de l'État.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.