



PROCEDURE BUDGETAIRE 2018

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE :

- relatif au projet de loi n°7200 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2018
- relatif au projet de loi n°7201 de programmation financière pluriannuelle 2017-2021

Le budget de tous les paradoxes

Conférence de presse du 21 novembre 2017



- Nos 7 chiffres clés
- Nos 10 considérations phares
- Nos 3 recommandations incontournables

Nos



chiffres clés

7 chiffres clés pour poser le décor

3%

- Taux moyen de croissance attendu sur les deux années 2017-2018 (3,2%) et sur la période 2017-2021 (3,1%)
- ... mais aussi la croissance de l'emploi anticipée pour les années 2017 à 2019 (3,3%)

 cette convergence signifie que la productivité devrait globalement stagner

7 chiffres clés pour poser le décor

890 millions EUR

= déficit de l'Administration centrale en 2018 résultant de :

* recettes de

17,3 milliards EUR

* dépenses de

18,2 milliards EUR

1 milliard EUR

= excédent (décroissant) de la sécurité sociale en 2018

 compensation artificielle

7 chiffres clés pour poser le décor

0,6%

et

1,7%

= excédents, respectivement en 2018 et 2021, en pourcentage du PIB, des Administrations publiques qui regroupent l'Administration centrale, la sécurité sociale et les pouvoirs locaux



servant de balise dans le cadre de la surveillance budgétaire européenne, les résultats semblent réconfortants, mais en apparence seulement

Nos



considérations phares

1. Un (substantiel) décrochage du PIB non répercuté sur les soldes



ATTENTION
PIB EN DERAPAGE

| | Programme de stabilité avril 2017 | PLPFP 2017-2021 octobre 2017 | Différence |
|-------|--------------------------------------|---------------------------------|-------------|
| 2017 | 4,4% | 2,7% | -1,7 point |
| 2018 | 5,2% | 3,7% | -1,5 point |
| Cumul | | | -3,2 points |

1. Un (substantiel) décrochage du PIB non répercuté sur les soldes

Un point de croissance en moins devrait détériorer le solde budgétaire de 0,445 point de PIB : le décrochage de 3,2 points aurait donc dû se traduire par une détérioration des objectifs budgétaires de 1,4 point de PIB

Mais pas d'effets à la baisse visibles sur les soldes de l'Administration publique ... au contraire

| | Programme de stabilité avril 2017 | PLPFP 2017-2021 octobre 2017 | Différence |
|------|--------------------------------------|---------------------------------|------------|
| 2018 | 0,3% | 0,6% | +0,3 point |
| 2021 | 1,2% | 1,7% | +0,5 point |

2. Des recettes publiques surévaluées ?

- Paradoxe : décrochage du PIB, hausse des excédents budgétaires
 - ➔ maîtrise accrue des **dépenses** publiques ? NON
 - ➔ quid des **recettes** ?
- Le décrochage du PIB ne se retrouve pas dans la **masse salariale** (soit dans les salaires moyens, soit dans l'emploi)
 - ➔ les rémunérations sont le déterminant essentiel des impôts sur le revenu des personnes physiques et des cotisations sociales

2. Des recettes publiques surévaluées ?

- « **Stress tests** » de la CC : elle suppose que le décrochage de 3,2 points de % va graduellement et partiellement se répercuter sur la masse salariale durant la période 2018-2021
 - ➔ surestimation des **recettes relatives aux impôts directs sur les ménages** de quelque **300 millions EUR** à l'horizon 2021 – soit près de 0,5% du PIB
 - ➔ surestimation des **cotisations sociales** de **140 millions EUR**

2. Des recettes publiques surévaluées ?

- Le décrochage du PIB impactera-t-il exclusivement la **marge des entreprises (EBE)** ? Seule possibilité car le PIB est égal à la somme de la rémunération des salariés et de l'EBE (réalité comptable)
 - ➔ **EBE** s'effondrerait de 40% du PIB en 2016 à 37% en 2021 : difficilement imaginable
 - ➔ Produit des **impôts directs sur les sociétés** estimé dans les documents budgétaires demeure remarquablement stable par rapport au PIB

2. Des recettes publiques surévaluées ?

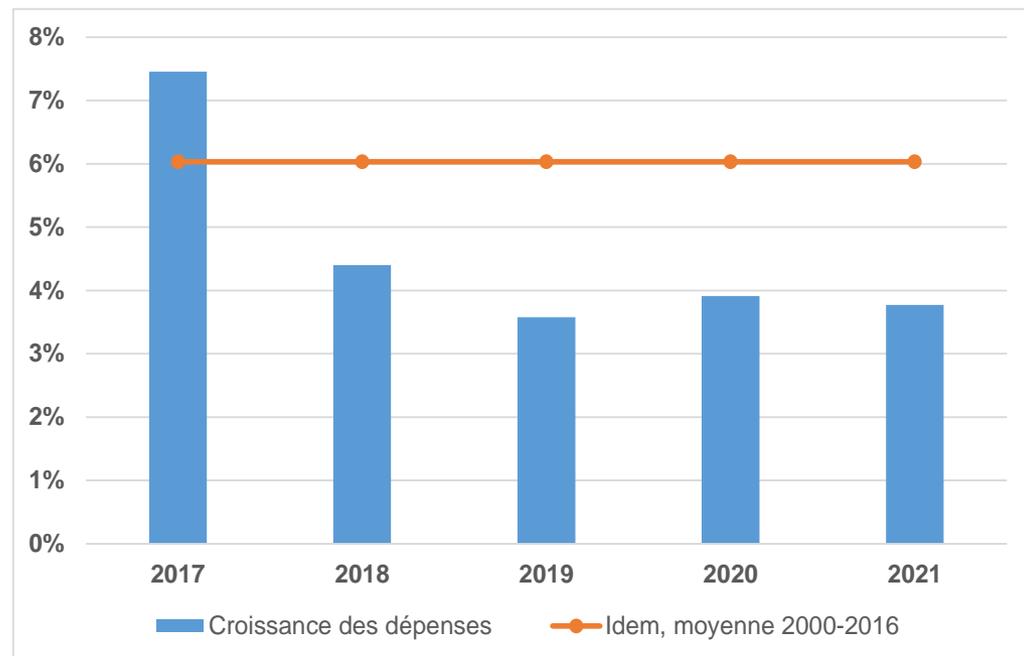
- La **TVA** reste résiliente malgré la disparation de la « TVA électronique » : si le ratio TVA/PIB en 2021 reste au niveau de 2017 diminué de la perte de la TVA « électronique », les recettes pour 2021 seraient de 500 millions EUR inférieures
- Rendement de la **taxe d'abonnement** très dynamique, censé progresser de 16%, feu de paille ?

Résultat des courses:

- ➔ **incohérence du scénario macroéconomique** sur lequel se fonde le projet de budget
- ➔ **surestimation** du rendement des impôts sur les ménages ou les sociétés, ou peut-être des deux!

3. Dépenses de l'Administration centrale : un louable ralentissement ... en fin de période

- Les dépenses de l'Administration centrale ne progresseraient « que » de 3,9% par an en moyenne sur la période 2018-2021 contre une moyenne de +6% l'an de 2000 à 2016
- Mais décélération annoncée de la hausse des dépenses reportée tout à la fin de l'horizon du projet de budget pluriannuel



Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2017-2021.

3. Dépenses de l'Administration centrale : un louable ralentissement ... en fin de période

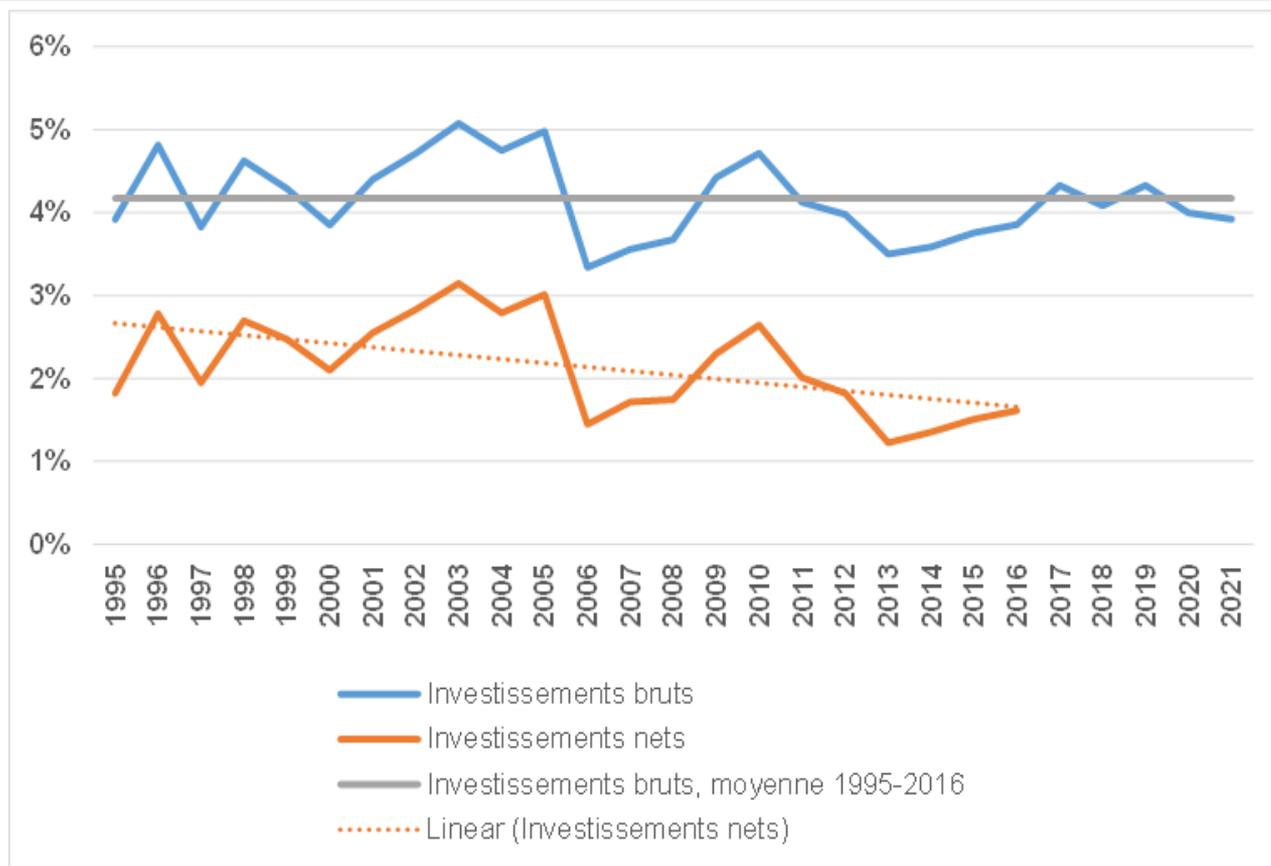
- Décélération quand la progression de la croissance connaîtrait un franc ralentissement
 - ➔ politique pro-cyclique, à rebours de la fonction de stabilisation conjoncturelle des finances publiques
- Maîtrise des dépenses au détriment des investissements publics
 - ➔ accentue encore le biais pro-cyclique de la politique budgétaire
- Inaptitude à concrétiser le ralentissement prévu de la hausse des dépenses minerait l'ensemble de l'édifice budgétaire
 - ➔ si progression de 5% par an, **dérapage budgétaire de 740 millions EUR en 2021**

4. Des investissements publics « dans la ligne », sans plus

- Niveau élevé d'investissements publics souvent mis en avant
 - Selon la Chambre de Commerce, il faut nuancer ces propos :
 - 1) Alors que les investissements de l'Administration centrale ont en moyenne augmenté de 6,4% l'an de 2008 à 2017, leur progression moyenne chuterait sur la période 2018-2021, en s'établissant à 0,6% par an en moyenne
- ➔ certainement une baisse en termes réels

4. Des investissements publics « dans la ligne », sans plus

2) Les investissements de l'ensemble des Administrations publiques n'excéderaient en 2017 que très légèrement leur moyenne « historique » de 4,17% du PIB et seraient inférieurs à cette moyenne en 2021

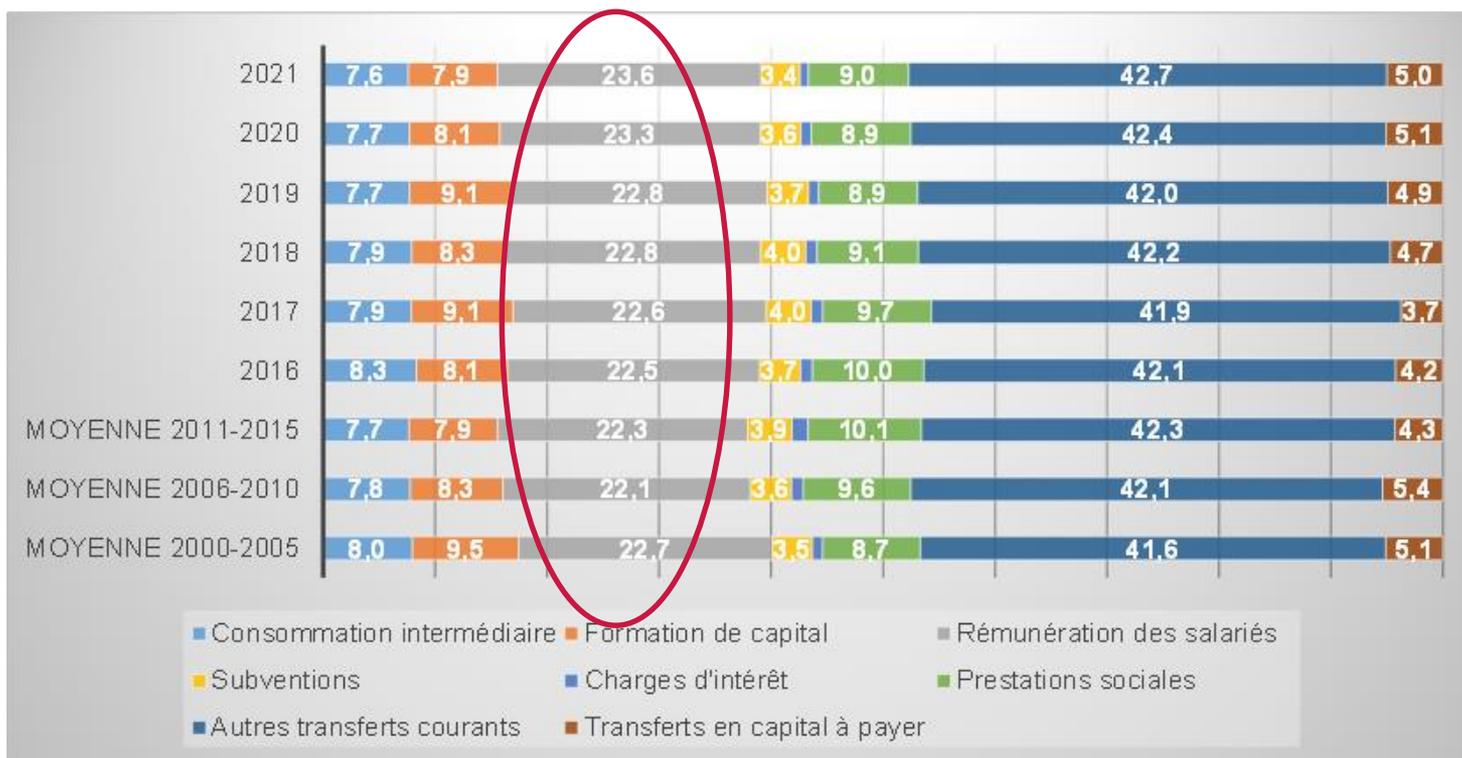


Sources : Base de données AMECO de la Commission européenne ; STATEC, comptes nationaux ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2017-2021 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

5. Rémunérations publiques : bien plus dynamiques que les investissements...

Croissance des dépenses de 6,6% en 2018

Croissance des dépenses de 50% entre 2010 et 2017



Représentent 7,1% du PIB, soit près du double des investissements publics

5. Rémunérations publiques : bien plus dynamiques que les investissements...

- En termes d'effectifs :
 - ✓ projet de budget 2015 : 350 agents supplémentaires par an/moyenne
 - ✓ projet de budget 2016 : 750 agents supplémentaires par an/moyenne
 - ✓ projet de budget 2017 : 848 agents supplémentaires par an/moyenne
 - ✓ projet de budget 2018 : engagement de 1.100 agents en 2018



Multiples conséquences :

- Engagement dans le secteur public, au détriment du secteur privé, d'une part significative de travailleurs et de jeunes diplômés
- La croissance qualitative annoncée reste sur le papier

6. Chômage moins élevé, un réel soulagement pour les finances publiques ?



Taux de chômage en recul :

- 7,2% en juillet 2014
- 6,0% en septembre 2017
- 5,6% en 2018, selon budget

Impact positif sur les finances publiques ?

- ✓ indemnités pour chômage en baisse
- ✓ **mais** autres postes de dépenses du Fonds pour l'emploi enregistrent pour 2018 un gonflement



système de vases communicants entre le chômage au sens strict et les mesures pour l'emploi ?

7. Prestations sociales : le dérapage « *is around the corner* »

Administrations de sécurité sociale :

- transferts en provenance de l'Etat de l'ordre de 8% du PIB tout au long de la période
- dépenses totales en hausse de 5,5% en moyenne sur la période 2018-2021
- substantiel surplus mais en déclin de 1,9% du PIB en 2017 à 1,4% en 2021 : augmentation marquée des dépenses de l'assurance dépendance et du régime général de pension

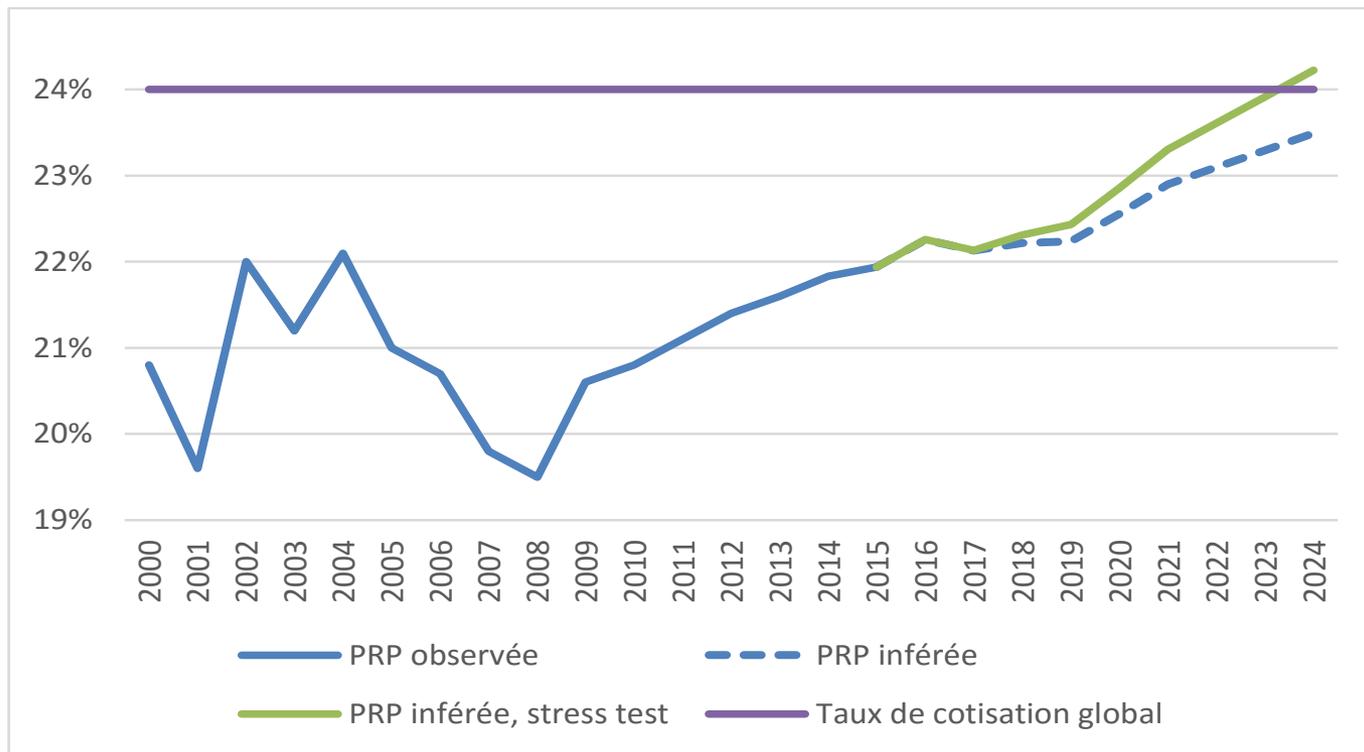


7. Prestations sociales : le dérapage « *is around the corner* »

La rupture de l'équilibre financier des pensions n'est pas uniquement un phénomène de long terme

La prime de répartition pure (PRP) confronte les cotisations et les prestations du régime général de pension

➔ excellent indicateur de la santé du régime

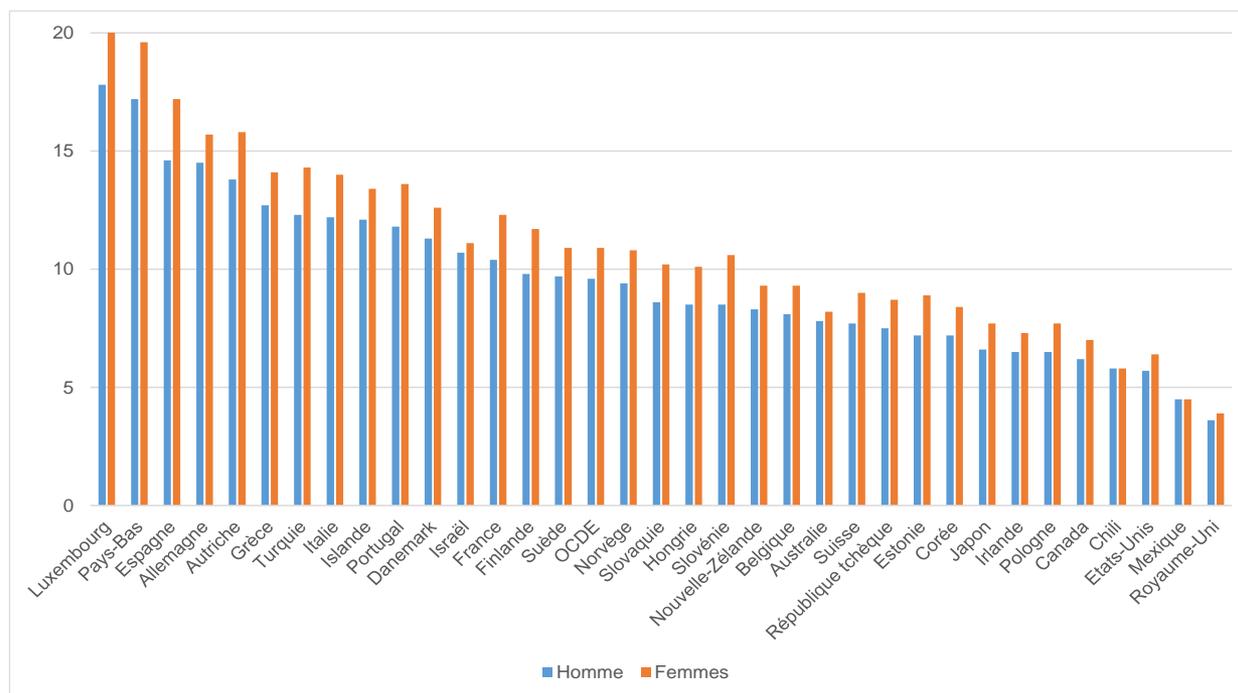


7. Prestations sociales : le dérapage « *is around the corner* »

Selon l'IGSS :

- les prestations de pensions dépasseront les cotisations dès 2023
- les réserves seront inférieures au seuil légal dès 2035
- les réserves seront totalement épuisées vers 2043

« Richesses de pension » (valeur actualisée des flux de pension pour un pensionné type) selon l'OCDE, en multiples du dernier salaire annuel



s'expliquent entre autres par la grande générosité des pensions au Luxembourg

7. Prestations sociales : le dérapage « *is around the corner* »

Proposition de la Chambre de Commerce : un ajustement graduel des pensions nouvelles à l'évolution de la longévité

Il s'agirait de faire en sorte que, pour un individu moyen, l'ensemble des pensions reçues au cours de la vie demeure constant quelle que soit l'évolution de la longévité

| | Espérance de vie à 60 ans | | | | |
|--|---------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | 24 (base) | 24,5 | 25 | 25,5 | 26 |
| Pensions actualisées avant coefficient | 18,300 | 18,720 | 19,141 | 19,564 | 19,988 |
| Coefficient de longévité | 1,0000 | 0,9776 | 0,9561 | 0,9354 | 0,9156 |
| Pensions actualisées post coefficient | 18,300 | 18,300 | 18,300 | 18,300 | 18,300 |

8. Une consolidation en cure d'amaigrissement

Un *Zukunftspak* à l'instar de poupées russes ... toujours plus petit

**Programme
gouvernemental**

1.500 millions EUR



PLPFP 2017-2021

657 millions EUR

63,2% du paquet initial
s'élevant à 1.040
millions EUR

8. Une consolidation en cure d'amaigrissement

Administrations publiques : surplus nominal devrait culminer à **1,7% du PIB** en 2021

➔ solde qui paraît fragile et incertain

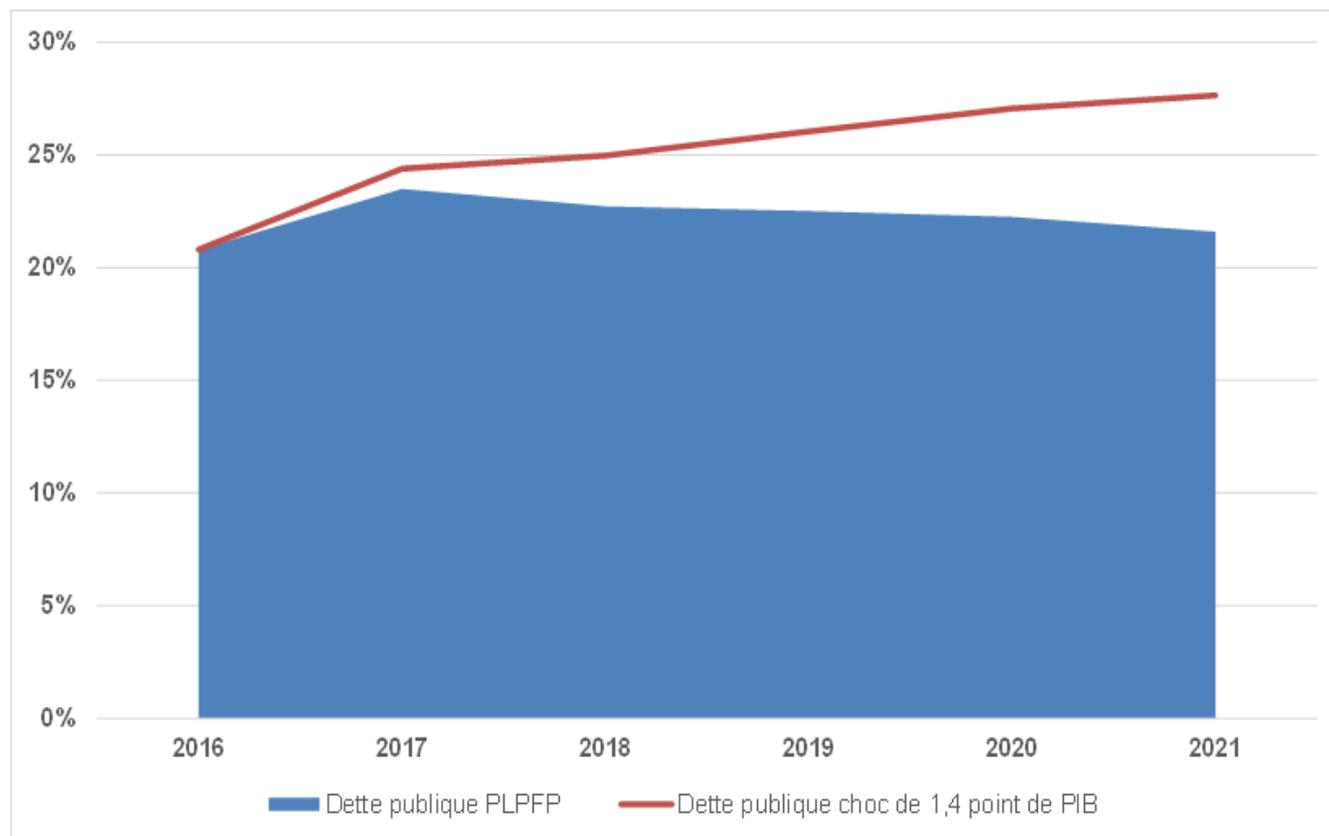


Si hausse des dépenses moins maîtrisée que prévu (par exemple 5% l'an) et surévaluation des recettes, alors le dérapage atteindrait plus de **2% du PIB** en 2021

9. Une dette (directe et cachée) vraiment contenue ?

La dette brute tendrait à se stabiliser en pourcentage du PIB, mais elle progresserait en montants absolus

Attention au décrochage du PIB



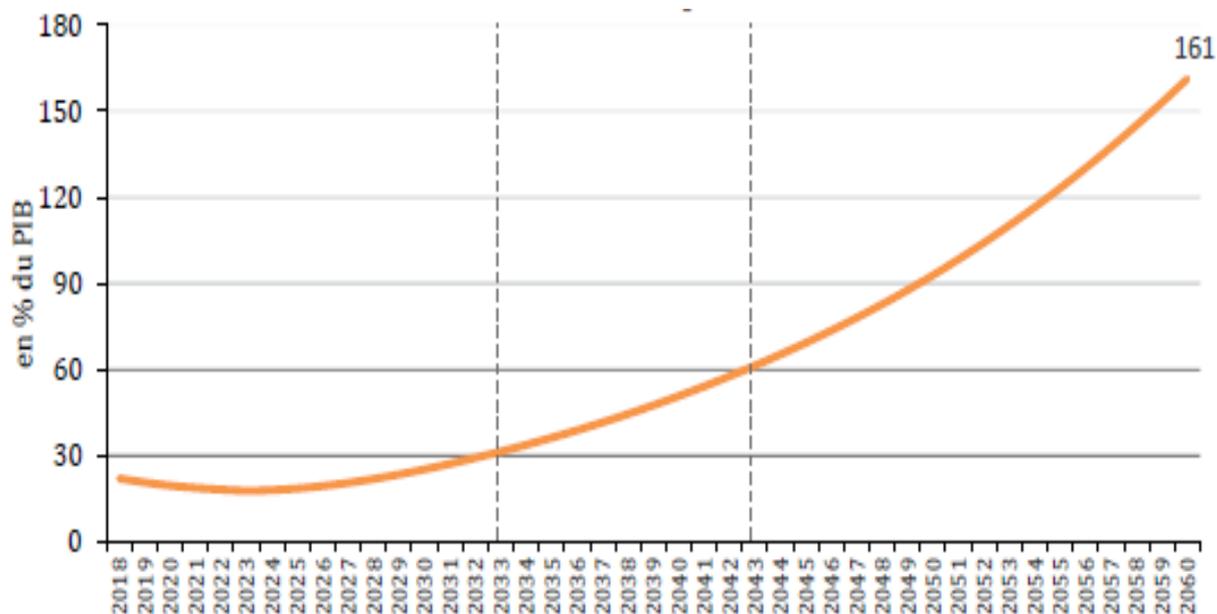
Sources : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2017-2021 ; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2018 ; STATEC, comptes nationaux ; Calculs de la Chambre de Commerce.

9. Une dette (directe et cachée) vraiment contenue ?

A législation constante,
la dette publique
dépasserait les **30%**
du PIB dès 2033

Elle franchirait le seuil
de référence « *de
Maastricht* » **de 60%**
du PIB en 2043, pour
s'établir à plus de
160% du PIB en
2060

Evolution du ratio d'endettement selon le CNFP (scénario de référence, en %
du PIB)



Source : CNFP.

10. Trois priorités budgétaires pertinentes, mais à renforcer

1) Qualité de vie :

- Nécessité d'une croissance plus « *qualitative* », plus économe en ressources qui ne sont pas éternelles
- Nécessité d'une croissance en phase avec les trois dimensions du développement durable, à savoir l'activité économique, l'environnement et la cohésion sociale
- Processus TIR (« Third industrial revolution ») à mettre en oeuvre au plus vite

10. Trois priorités budgétaires pertinentes, mais à renforcer

2) Compétitivité :

- Qui dit qualité de vie et croissance qualitative dit également productivité et donc compétitivité
- La compétitivité-coût ne peut être négligée
 - Or, selon le budget, la productivité déclinerait
 - Annonce positive d'un demi taux pour les options et warrants
 - Annonce positive d'une extension aux logiciels de la bonification d'impôts pour investissements
- La compétitivité dite « non coût » devrait être confortée
 - Importants efforts consentis en matière d'éducation, de recherche et développement et de formation

10. Trois priorités budgétaires pertinentes, mais à renforcer

3) Continuité :

- Nécessité de maintenir la stabilité fiscale et de garder la notation AAA
- Nécessité de constituer des réserves, au-delà du Fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg (FSIL), permettant de faire face aux « mauvais jours »



Actuellement, la seule continuité se manifestant de manière tangible est celle des déficits de l'Administration centrale

Nos



**recommandations
incontournables**

Des mesures et de la structure

- Les **mesures** recommandées l'an dernier restent de mise
- Au-delà, accents structurels regroupés en 3 piliers :

1) Environnement économique porteur :

Fiscalité

- Une politique fiscale plus proactive dans un environnement très évolutif
- Un taux d'affiche de l'impôt des sociétés qui convergence au moins « vers le milieu du peloton (tendre vers 21%) »
- Faire du Luxembourg une véritable « start-up nation »
- Des « intérêts notionnels » adaptés à la situation particulière du Luxembourg
- Un impôt sur la fortune à revoir

Investissements publics

- Croissance s'appuyant sur des infrastructures appropriées (investissements publics)
- Œuvrer en faveur d'un expenditure shift

Des mesures et de la structure

2) Des finances publiques saines et stables :

- L'un des prérequis d'un environnement économique porteur, et donc du premier pilier
- Fixer un objectif de solde budgétaire des Administrations publiques suffisamment ambitieux
- Canaliser vers le FSIL davantage de recettes fragiles ou fluctuantes
- Adopter une vision à plus long terme afin d'évaluer la soutenabilité à terme des finances publiques
- Fixer une norme quantitative d'évaluation des dépenses publiques

Des mesures et de la structure

3) Gouvernance des finances publiques :

- Mise en place de techniques de budgets par programmes/missions avec évaluation systématique de l'efficacité des dépenses, au moyen notamment d'indicateurs de performance
- Transparence accrue
 - Estimation des recettes
 - Soutenabilité à terme
 - Calcul des soldes structurels



Merci pour votre attention !

Questions & Réponses

**L'avis complet 2018 de la Chambre de Commerce est
disponible sur son site Internet :
[http://www.cc.lu/actualites/detail/le-budget-de-tous-les-
paradoxes/](http://www.cc.lu/actualites/detail/le-budget-de-tous-les-paradoxes/)**

Pour toutes questions complémentaires : eco@cc.lu