

Projet de loi n°6900 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016 (4545CCH/WMR)

Projet de loi n°6901 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015-2019 (4544BMU/WMR)

**AVIS DE LA  
CHAMBRE DE COMMERCE**

**Le relâchement budgétaire, une  
menace pour le modèle  
luxembourgeois ?**

Luxembourg, le 18 novembre 2015



## **Résumé exécutif**

### **Introduction**

L'avis de la Chambre de Commerce portera à la fois sur le projet de budget 2016 *stricto sensu* (numéro parlementaire 6900) et sur le projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2015-2019 (ci-après PLPFP 2015-2019) (numéro parlementaire 6901).

Le projet de loi de programmation budgétaire pluriannuelle constituait l'an dernier une nouveauté bienvenue, qui était la conséquence directe de la Loi luxembourgeoise du 12 juillet 2014 « *relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques* ». Cette loi est à son tour la pierre angulaire de la transposition au Luxembourg du nouveau cadre européen de gouvernance des finances publiques. La loi de programmation financière pluriannuelle renferme notamment les trajectoires à moyen terme des soldes nominaux et structurels des Administrations publiques.

Les points saillants de l'avis de la Chambre de Commerce sont présentés *infra*.

### **Remarques quant à la forme**

- Comme elle l'avait déjà indiqué l'an dernier, la Chambre de Commerce considère que le projet de budget pluriannuel constitue par rapport au cadre en vigueur jusqu'alors une **avancée importante**, tant en termes de contenu que de forme. Il renferme, conformément à la loi précitée du 12 juillet 2014, des informations nouvelles extrêmement pertinentes, comme le budget pluriannuel proprement dit, une liste des dépenses fiscales et de leur impact sur les recettes ou encore une annexe (perfectible) sur le calcul du solde structurel.
- **En ce qui concerne la forme**, la Chambre de Commerce a examiné avec le plus grand intérêt le programme pluriannuel des recettes et des dépenses 2015-2019. Ce programme détaillé se limite cependant à l'Etat central et est disponible seulement en comptabilité luxembourgeoise. Or les règles européennes de gouvernance, en particulier la « **règle d'or budgétaire** », se réfèrent au système comptable européen harmonisé SEC 2010 et à l'ensemble des Administrations publiques (soit le conglomérat comprenant l'Administration centrale (Etat, fonds spéciaux, établissements publics, etc.), la sécurité sociale et les Administrations locales (communes et syndicats de communes notamment)).
- Ainsi, la Chambre regrette dans cette perspective que le programme ne renferme pas de tableaux pluriannuels détaillés sur les recettes et dépenses de l'ensemble des Administrations publiques (version consolidée) et de leurs trois sous-secteurs (Administration centrale, sécurité sociale et Administrations locales). Ces tableaux devraient être établis en conformité avec la comptabilité européenne SEC 2010 afin de faciliter les rapprochements avec les règles de gouvernance européennes et avec l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT). De tels tableaux en SEC 2010 sont certes fournis dans le projet de budget pluriannuel, mais seulement pour l'Administration centrale et la sécurité sociale de sorte qu'il est impossible de reconstituer sur cette base

les comptes équivalents pour l'ensemble des Administrations publiques, et d'assurer la « traçabilité » en termes de recettes et de dépenses du solde budgétaire structurel de ces dernières. Or cette dernière variable constitue la pierre angulaire du nouveau cadre de gouvernance des finances publiques.

- La Chambre de Commerce a l'an dernier félicité les autorités de **leur volonté de présenter le budget de manière plus claire**, en regroupant divers articles budgétaires, le tout conformément à une perspective pluriannuelle. Elle regrette cependant le manque de progrès accomplis par rapport à l'année dernière au sein des nouveaux documents budgétaires. Si les progrès accomplis l'an dernier se devaient d'être salués, ils ne constituaient qu'une étape vers l'établissement d'un budget véritablement « révolutionnaire », obéissant à une budgétisation selon les objectifs et les performances à l'instar de la situation prévalant par exemple au Royaume-Uni (« *Comprehensive spending review* ») ou aux Pays-Bas. Il s'imposerait de mettre en place à terme un système permettant de comparer systématiquement les dépenses aux indicateurs de performance les plus appropriés (passage d'une optique des moyens à une optique des résultats).
- Font par ailleurs toujours défaut des informations essentielles, comme une description précise des projections (ces dernières se devant d'être aussi complètes que possible), des tableaux détaillés expliquant comment le solde structurel - variable clef s'il en est - est dégagé à partir du solde effectif et faisant le point sur toute évolution méthodologique quelle qu'elle soit (importance de la « continuité méthodologique » présidant au calcul des soldes structurels), une évaluation précise et chiffrée de la soutenabilité à terme des finances publiques ou encore une évaluation du respect de la norme européenne des dépenses des Administrations publiques sur l'horizon temporel couvert par le projet de loi de programmation financière pluriannuelle. La Chambre de Commerce considère par ailleurs qu'un autre sujet important devrait faire l'objet de clarifications, à savoir les plafonds de dépenses prévus explicitement par la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques. Afin de faciliter la mise en œuvre opérationnelle de cette norme primordiale, cette dernière devrait d'ailleurs s'accompagner dans les meilleurs délais d'une norme des dépenses confinée à la seule Administration centrale.
- Une transparence accrue s'imposerait particulièrement dans le domaine des investissements publics, des investissements publics efficaces étant un vecteur de croissance essentiel au Luxembourg, à court et à long terme.

### **Remarques quant au fond**

#### **1) Le scénario macroéconomique**

Le **scénario macroéconomique** servant de base aux documents budgétaires est pour sa part assez incomplet et il s'apparente à un « patchwork » d'éléments assez disparates. Sur le court terme (soit pour les années 2015 et 2016 et dans le cadre du volume 1 renfermant le projet de budget 2016 proprement dit), les projections n'ont été actualisées que dans leur composante « environnement international ». En dépit de ce contexte international révisé, le

PIB nominal et le PIB en volume escomptés en 2015 (+3,7%) et 2016 (+3,4%) sont pour leur part strictement inchangés par rapport à la note de conjoncture 1-2015 du STATEC, publiée au printemps. Le taux de croissance pour 2014 est « confirmé » à +4,1% dans la documentation budgétaire, alors qu'il fut estimé à +3,0% au printemps 2015, révisé à +5,6% en juillet par le STATEC (qui avait néanmoins indiqué que ces « *données [étaient] entourées d'une marge d'incertitude plus importante qu'à l'accoutumée* ») pour ensuite, dans le cadre de la révision des comptes nationaux d'octobre 2015, être établi à 4,1%. Les révisions aux années de base pour ce qui est des indicateurs macroéconomiques clés sont primordiales aux fins de l'analyse, car du niveau de départ dépend notamment l'envergure des évolutions des années subséquentes.

L'évolution tendancielle à moyen terme (2017-2019) sous-jacente à la programmation pluriannuelle demeure quant à elle également inchangée par rapport à la 16<sup>e</sup> actualisation du programme de stabilité et de croissance établi fin avril 2015 (croissance moyenne de 3,0% l'an). Les projections sont en effet encore plus parcellaires dans une optique de moyen terme, le PLPFP 2015-2019 ne comportant quant à lui, en guise de « contexte macroéconomique », qu'un tableau purement et simplement extrait de la note de conjoncture 1-2015 du STATEC. Or cette note date de mai 2015, soit 5 mois avant le dépôt du projet de budget et elle a été élaborée préalablement aux (importantes) révisions des comptes nationaux de juillet et octobre 2015. En outre les indicateurs et agrégats macroéconomiques sont rapidement dépassés au Luxembourg, petite économie ouverte confrontée à une forte volatilité de ces différents indicateurs. Cette remarque s'impose par ailleurs pour le chômage, la projection à moyen terme afférente n'ayant pas été mise à jour (taux de chômage moyen supposé de 7,6% sur la période 2017-2019), alors que ce taux a récemment légèrement baissé de 6,9% à 6,7%, alors qu'il fut encore supposé au printemps (16<sup>e</sup> actualisation du PSC) que ce taux allait augmenter sur la fin de 2015. Ainsi, il y aurait un « saut » difficilement explicable (et d'ailleurs non-expliqué) sur le moyen terme, le chômage de l'année de base s'étant avéré, dans la réalité, moins important que prévu.

Pour les raisons évoquées ci-avant, la Chambre de Commerce est d'avis que les futurs PLPFP devraient comprendre non seulement une description précise des projections macroéconomiques servant de fondations à la PLPFP, mais également une batterie de scénarios alternatifs (« *stress tests* »). Il est dans un même contexte impératif de pouvoir appréhender les raisons des révisions opérées à des indicateurs passés, notamment afin de pouvoir évaluer avec précision le positionnement actuel du Luxembourg dans le cycle économique. Le solde structurel (c'est-à-dire l'étalon de mesure de la politique budgétaire nationale à l'échelon européen), notamment, en dépend très fortement.

La Chambre de Commerce regrette *in fine* **l'absence d'indications sur les paramètres d'environnement sur la période 2017 à 2019**, ce qui complique fortement l'appréciation des revenus du patrimoine escomptés dans le PLPFP pour ne citer qu'un exemple. La 16<sup>e</sup> actualisation du Programme de stabilité, publiée en avril 2015, était plus précise en ce qui concerne les taux d'intérêt. Elle reposait sur l'hypothèse d'une remontée graduelle (+1 point de pourcentage environ de 2015 à 2019) des taux à court et à long termes.

Malgré les diverses « marges d'amélioration » soulignées ci-avant, la Chambre de Commerce note que les projections esquissées dans les documents budgétaires ne s'éloignent que marginalement, pour l'année 2016, des prévisions de la Commission

européenne publiées le 5 novembre 2015 - une comparaison n'est pas possible pour les autres années faute d'une présentation annualisée des projections budgétaires sur la période 2017-2019 dans les documents budgétaires. Ainsi, comme le montre le tableau suivant, la Commission table sur une croissance du PIB en volume de 3,2% pour 2016, à comparer à 3,4% pour la même année dans les documents budgétaires. La Commission escompte cependant une diminution de la croissance en 2017, qui se limiterait alors à 3,0%.

De même, les projections respectives sont quasiment identiques en ce qui concerne la progression de l'emploi total et dans ce cas également, une inflexion à la baisse se manifesterait en 2017 selon la Commission européenne.

Il convient par ailleurs de mentionner les estimations du PIB pour 2015, qui sont nettement moins favorables dans le chef de la Commission. Cette dernière estime en effet la croissance en volume à 3,1% pour 2015, contre 3,7% au tableau de la page 18\* de l'exposé introductif du projet de budget 2016 *stricto sensu*.

**Tableau : Comparaison succincte des projections d'automne 2015 de la Commission européenne et du contexte macroéconomique inhérent au projet de budget**

	2014	2015	2016	2017
<b>PIB en volume</b>				
Commission européenne	4,1	3,1	3,2	3,0
Projet de budget	4,1	3,7	3,4	-
<b>Emploi intérieur total</b>				
Commission européenne	2,5	2,6	2,5	2,3
Projet de budget	2,4	2,6	2,5	-

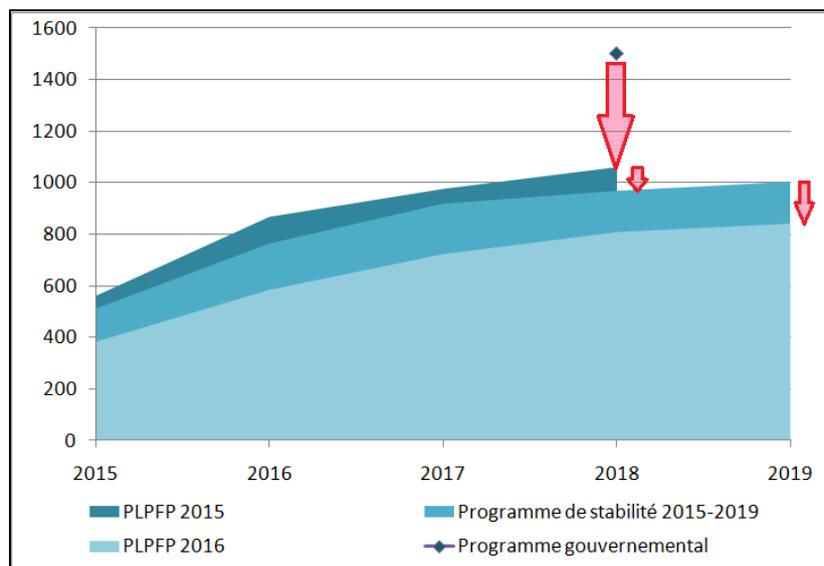
Sources : Projections d'automne 2015 de la Commission européenne ; Documents budgétaires 2016.

## 2) Evolution des recettes et des dépenses

La Chambre de Commerce tient d'entrée de jeu à attirer l'attention sur le **relâchement graduel de l'ambition de consolidation budgétaire** par les autorités. Il conviendrait pourtant d'utiliser toute « bonne surprise », pour rehausser les ambitions plutôt que pour mettre en œuvre une politique « *pro-cyclique* ». Le graphique suivant illustre la rétractation progressive de l'objectif de consolidation budgétaire. Alors que le Programme de gouvernement évoquait encore en décembre 2013 « *un besoin de consolidation d'environ 1,5 milliard d'euros* » d'ici la fin de l'actuelle législature, l'effort de consolidation total mentionné dans le PLPFP 2015-2019 se limite à 842 millions EUR à la fin 2019.

## Graphique : Evolution de l'effort de consolidation budgétaire (Administrations publiques)

En millions EUR



Sources : 16<sup>e</sup> actualisation du Programme de stabilité du Luxembourg ; PLPFP 2014-2018 et 2015-2019 ; STATEC.

La Chambre de Commerce espère vivement que les autorités publiques vont entreprendre de mettre un terme à ce processus d'étiollement progressif des économies programmées, et qu'elles veilleront même à rehausser significativement ces objectifs. La Chambre de Commerce formule dans la suite de cet avis **une recommandation visant à porter l'objectif budgétaire structurel de +0,5% à +1,5% du PIB à l'horizon 2019**. Un tel objectif ne serait pas exagérément contraignant : il serait à peine supérieur au solde effectif enregistré en 2014 (soit +1,4% du PIB pour l'ensemble des Administrations publiques).

Ce solde structurel en surplus de 1,5% du PIB exigerait 600 millions EUR d'économies additionnelles d'ici 2019. De telles économies permettraient au demeurant de combler quasiment l'intégralité du « gap » entre le Programme gouvernemental d'une part (1,5 milliards EUR) et le PLPFP 2015-2019 (842 millions EUR). Enfin, ces économies nettes de 600 millions EUR permettraient de combler le déficit de l'Administration centrale prévu par les autorités pour 2015 ; et d'ailleurs en moyenne sur la période pluriannuelle de 2015 à 2019.

Ces économies (dites « nettes ») s'entendent hors effort additionnel requis afin de compenser l'abandon de **l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire**. Cet impôt est selon le PLPFP censé alimenter les « caisses de l'Etat » à raison de plus de 100 millions EUR en 2019. Or la disparition de cet impôt a été programmée dès la fin de l'an dernier, lors d'un accord bipartite en vertu duquel « *le Gouvernement introduira (en attendant la réforme fiscale) un « impôt d'équilibrage budgétaire temporaire » d'un taux de 0,5% applicable à tous les contribuables résidents et non-résidents* ». Cet accord présuppose donc implicitement une suppression de l'impôt en question dès le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Dans ce cas, les économies précitées devraient s'établir non à 600 millions EUR, mais bien à 700 millions EUR.

La Chambre de Commerce a, afin de couvrir les 600 millions EUR précités, élaboré une série de mesures concrètes (voir la dernière partie du présent résumé exécutif).

A rebours de cet objectif souhaitable et recommandé par la Chambre de Commerce, diverses évolutions prévues dans les documents budgétaires n'incitent pas à un grand optimisme en ce qui concerne le respect de l'objectif d'un solde structurel de 0,5% du PIB, comme le montre un examen détaillé des recettes et des dépenses de l'Administration centrale et de la sécurité sociale (faute d'indications suffisantes sur les Administrations locales). Les évolutions et comparaisons mises à jour ci-dessous suggèrent que le maintien de l'objectif budgétaire d'un surplus structurel de 0,5% du PIB est loin d'être assurée d'ici 2019 à politique inchangée.

Une remarque préliminaire s'impose cependant. **Les commentaires qui suivent portent surtout sur l'évolution par rapport à l'année de base 2015** et ils reposent implicitement sur le postulat que cette base de départ soit correctement calculée dans les documents budgétaires. La Chambre de Commerce ne tient pas à se prononcer à ce stade, compte tenu notamment de l'absence de données suffisamment détaillées sur les réalisations budgétaires en 2015, quant au caractère approprié de cette base de départ 2015 considérée dans les documents budgétaires. Comme l'ont montré les soldes budgétaires de l'ensemble des Administrations publiques relatifs à l'année 2014, qui se sont en définitive avérés significativement meilleurs qu'escompté dans le projet de budget 2015 (+1,4% selon les comptes nationaux d'octobre 2015, à comparer à +0,2% selon le projet de budget 2015 qui se basait sur le compte prévisionnel 2014), des « surprises » (positives ou négatives) sont toujours possibles à ce niveau. Or toute adaptation affectant la base de départ 2015 pourrait se diffuser à l'ensemble des années jalonnant le PLPFP sous avis.

### Les recettes

- Sur le versant des **recettes**, la Chambre de Commerce note que le PLPFP postule pour **l'Administration centrale une progression moyenne des recettes de 4,2%** l'an de 2015 à 2019 (donc sur les quatre années 2016 à 2019). Cette progression semble prudente à l'aune de la progression moyenne observée de 2000 à 2014.
- Cependant, un examen plus attentif de quatre recettes de l'Administration centrale met en relief le relatif volontarisme ayant présidé à leurs estimations. Il s'agit en premier lieu des revenus de la propriété de l'Administration centrale. Alors qu'ils ont stagné entre 2000 et 2014, ces revenus progresseraient à un rythme très soutenu de 7,5% l'an sur la période du PLPFP. L'origine de leur forte augmentation au cours des années 2017 à 2019 (plus 86 millions EUR en trois ans) n'est guère spécifiée dans les documents budgétaires. Le Fonds souverain est peu susceptible de contribuer significativement à une telle hausse, car l'encours total des avoirs dont il disposera ne devrait guère dépasser les 250 millions EUR fin 2019 sur base des dotations (de 50 millions d'an) prévues de 2015 à 2019. Par ailleurs, les recettes provenant de la participation de l'Etat dans le capital de sociétés anonymes et la part de l'Etat dans le bénéfice de la BCEE et des P&T n'augmenterait pratiquement pas durant la période couverte par le PLPFP.

## Tableau : Evolution des recettes de l'Administration centrale

En millions EUR et taux de progression en %

	2000	2007	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Croissance moyenne 2000 à 2007	Croissance moyenne 2007 à 2014	Croissance moyenne 2015 à 2019
Production marchande	81	123	147	153	177	172	176	187	6,2	2,6	5,2
Production pour usage final propre	23	84	218	219	245	260	275	295	20,6	14,7	7,8
Paiements pour autre production non marchande	64	164	495	454	503	521	517	542	14,3	17,1	4,5
Impôts sur la production et les importations	3023	4739	6308	6084	6244	6255	6440	6473	6,6	4,2	1,6
Revenus de la propriété	286	273	286	319	339	367	398	425	-0,7	0,6	7,5
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	2822	4344	6261	6900	7277	7694	8141	8570	6,4	5,4	5,6
Cotisations sociales	218	361	751	780	891	953	1025	1102	7,5	11,0	9,0
Autres transferts courants	119	168	241	258	277	282	294	305	5,1	5,3	4,3
Transferts en capital à recevoir	43	71	116	119	154	138	124	134	7,6	7,2	3,0
<b>Recettes totales</b>	<b>6677</b>	<b>10326</b>	<b>14822</b>	<b>15285</b>	<b>16106</b>	<b>16642</b>	<b>17390</b>	<b>18034</b>	<b>6,4</b>	<b>5,3</b>	<b>4,2</b>

Sources : PLFP 2015-2019 ; STATEC (comptes nationaux).

- On notera en second lieu que l'agrégat constitué de **l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) et de l'IF (impôt sur la fortune)** affiche également dans les documents budgétaires une progression allant de 4 à 6,5% (moyenne de 4,8%) sur la période 2016-2019, soit sensiblement plus que le rythme moyen observé de 2000 à 2014 (+2,9% seulement sur cette période). Cette divergence est d'autant plus surprenante que les soldes d'impôt relatifs aux années d'imposition antérieures tendent, ces dernières années, à s'étioler. En témoigne par exemple le « *Compendium sur les données statistiques des impôts luxembourgeois* » du Ministère des Finances. Selon ce dernier, ces soldes sont passés de 41% du produit total de l'IRC en 2011 à 22% en 2014. On ne saurait trop souligner l'extrême difficulté de l'estimation du produit futur de l'IRC, impôt volatil s'il en est. La volatilité est d'ailleurs exacerbée par la très forte concentration du produit de cet impôt. Selon le *Compendium* précité, dix sociétés représentent à elles seules 17% du produit total de l'IRC, ce qui constitue une grande source de vulnérabilité pour les recettes publiques. Contribue également à cette volatilité potentielle le climat d'incertitude affectant la fiscalité sur un plan international (processus BEPS, actuelle consultation « *common consolidated tax base* », rescrits fiscaux, etc.) et les incertitudes entourant à ce stade la réforme fiscale annoncée pour le début 2017.
- Pour faire face à ces incertitudes, le Luxembourg doit au plus vite mettre en place une **fiscalité des sociétés lui permettant de tenir la distance par rapport à des concurrents tels que l'Irlande ou le Royaume-Uni**. Il convient d'éviter une approche trop comptable et statique en la matière. Un taux nominal global<sup>1</sup> d'imposition des sociétés nettement plus bas que l'actuel taux facial de 29,22% (du moins pour une société sise à Luxembourg-Ville) constituerait un indispensable produit d'appel face à ces concurrents. Le processus BEPS devrait donner lieu à une augmentation « mécanique » de la base imposable : à politique inchangée et de manière statique, la charge fiscale des entreprises augmenterait considérablement.
- En outre, de nombreuses études économiques mettent en relief d'importants effets de volume favorables d'un abaissement de l'impôt des sociétés. Par exemple, l'OCDE a estimé, sur la base de 31 études empiriques différentes, qu'une variation de 1% du taux de l'impôt des sociétés induit en moyenne une variation de sens opposé des

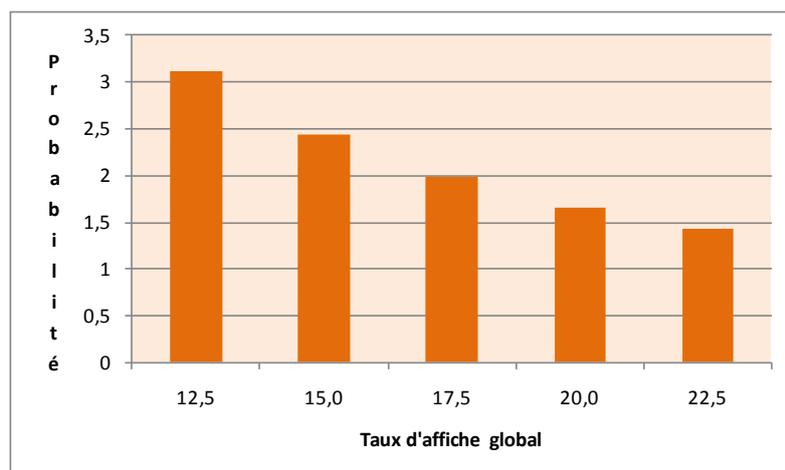
<sup>1</sup> C'est-à-dire intégrant non seulement l'IRC, mais également l'impôt de solidarité sur l'IRC et l'impôt commercial communal.

investissements directs étrangers entrants, à raison de quelque 3,7% ce qui met en évidence le fort effet de levier associé à une telle mesure. D'autres études montrent que s'ajoutent à cet impact sur les investissements directs d'autres effets positifs sur l'économie globale, s'opérant notamment par le truchement du processus d'accumulation du capital (investissements privés plus élevés) et d'un effort d'innovation accru.

- Enfin, tout déchet fiscal résiduel, susceptible de se manifester surtout dans la foulée immédiate de la mise en œuvre de la réforme fiscale et beaucoup moins par la suite à la faveur d'effets de retour économiques positifs, pourrait être lui-même amorti par une diminution étalée dans le temps du taux d'imposition des sociétés, par le truchement d'un dispositif similaire au « *roadmap* » britannique, par exemple - ce « *roadmap* » consistant à annoncer plusieurs années à l'avance une diminution du taux facial d'imposition des sociétés afin de procurer une plus grande visibilité aux entreprises. Le « cas irlandais » montre en tout cas que pour une petite économie très ouverte, le choix d'un taux suffisamment attractif (par exemple un taux d'affiche global passant de 29,22 à 15 voire même 12,5%) est primordial, comme le montre le graphique suivant illustrant le lien entre la probabilité d'implantation en Irlande de multinationales et le taux d'affiche de l'impôt des sociétés. Une réforme fiscale décisive dans ce domaine de l'imposition des sociétés ne constitue pas une option : c'est une nécessité absolue dans la situation spécifique du Luxembourg.
- La Chambre de Commerce invite dans ce contexte le Gouvernement à préciser dans les meilleurs délais, sous la forme d'un « *roadmap* » à la britannique et ciblant des taux en ligne avec des concurrents de la place tels que l'Irlande. Cette dernière permettrait de dissiper l'incertitude prévalant en la matière, bien en amont de la réforme fiscale.

**Graphique : Lien entre la probabilité d'implantation en Irlande de multinationales et le taux d'affiche de l'impôt des sociétés (actuellement 12,5% en Irlande)**

En %



Source : Irish Department of Finance, octobre 2014.

- En troisième lieu, le dynamisme des recettes de **l'impôt sur les traitements et salaires (ITS)** postulé dans les documents budgétaires, soit une augmentation de 6,8% l'an de 2015 à 2019, peut également surprendre. Selon les « *projections* » assez disparates sous-jacentes au PLPFP, le salaire nominal moyen (soit de loin la principale base de l'ITS) augmenterait en moyenne de 2,2% de 2015 à 2019. Il devrait en résulter, avec une élasticité de l'ITS à sa base de 1,9 (soit le niveau de l'élasticité estimé par la BCL notamment) une hausse annuelle du produit de l'ITS de 4% l'an. Il s'y ajouterait l'incidence de l'augmentation de l'emploi (élasticité de 1 dans ce cas), de sorte que la hausse « logique » du produit de l'ITS peut mécaniquement être estimée à 5,9% par an au cours de la période 2015-2019. Ce taux est inférieur aux taux de croissance de l'ITS mentionnés dans le PLPFP, avec à la clef un manque à gagner cumulé potentiel de 160 millions EUR à la fin 2019 (soit 0,3% du PIB prévisible de 2019).
- Enfin, le PLPFP table sur une montée en puissance marquée de la **taxe d'abonnement**. Alors que cette dernière rapporterait 789 millions EUR en 2015, son produit atteindrait 1.099 millions EUR en 2019. La hausse moyenne de ce montant s'établirait dès lors à quelque 8,6% l'an de 2015 à 2019 - soit la période couverte par le PLPFP - contre 3,7% en moyenne de 2000 à 2014. Cette accélération sensible, anticipée au PLPFP, ne pourrait s'expliquer que par une progression soutenue des cours boursiers. Même si elle considère qu'une telle évolution n'est pas à proprement parler impossible, la Chambre de Commerce est d'avis qu'une plus grande prudence aurait été de mise, eu égard notamment à la forte volatilité des cours boursiers observée depuis la survenance de la crise économique et financière. La Chambre de Commerce note au demeurant que les estimations de la taxe d'abonnement figurant au PLPFP de cette année sont nettement plus favorables que celles que comportait le PLPFP de l'année dernière - la différence se montant à quelque 17% (156 millions EUR) pour 2018. Par ailleurs, si la progression nominale de la taxe d'abonnement devait *in fine* s'établir sur l'horizon du PLPFP au niveau moyen observé de 2000 à 2014, soit 3,7% l'an, le montant de la taxe atteindrait 186 millions de moins qu'escompté au projet de budget pluriannuel. Ce seul facteur réduirait pratiquement à néant l'excédent structurel de 0,5% du PIB escompté pour 2019.
- Les documents budgétaires semblent assez prudents en ce qui concerne la **TVA et les accises**, dont le produit total devrait stagner de 2015 à 2019.
- Aux recettes de l'Administration centrale passées en revue ci-dessus s'ajoutent les **recettes propres de la sécurité sociale**, soit essentiellement les revenus du patrimoine et les cotisations sociales. Selon le PLPFP, ces dernières progresseraient de 4,8% en moyenne de 2015 à 2019. Ce taux est en retrait des taux correspondants observés précédemment, du moins en termes nominaux. Il paraît néanmoins élevé à l'aune de l'évolution sous-jacente de la masse salariale. Le PLPFP n'est malheureusement pas très explicite à cet égard, mais il semble reposer comme indiqué ci-avant sur l'hypothèse d'une hausse moyenne de l'emploi de 1,9% en moyenne de 2015 à 2019 et des salaires moyens de 2,2%. Comme le lien entre cotisations sociales et masse salariale est assez direct, il en résulterait une hausse de l'ordre de 4% l'an des cotisations, et non de 4,8% comme postulé dans les documents budgétaires. De manière cumulée, la matérialisation d'un tel écart « coûterait » de l'ordre de 180 millions EUR aux Administrations publiques à l'horizon 2019, ce qui équivaldrait à 60% du surplus structurel escompté.

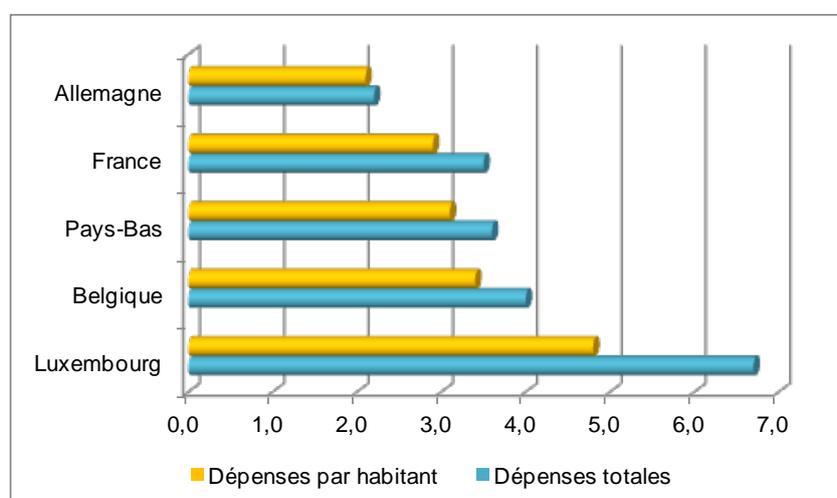
- Les **revenus de la propriété** tendraient quant à eux, selon les auteurs du PLPFP, à occuper un poids croissant d'ici 2019, leur progression moyenne s'établissant à 7,1% l'an sur l'horizon pluriannuel couvert. Les revenus de la propriété passeraient ainsi de 384 millions EUR en 2015 à quelque 506 millions EUR en 2019, soit 122 millions EUR de plus en l'espace de 4 années. Cet objectif n'est pas inatteignable en tant que tel, la réserve de compensation du régime de pension étant depuis quelques années gérée de manière bien plus dynamique que par le passé. Il semble cependant globalement assez volontariste, eu égard au bas niveau escompté des taux d'intérêt et aux marchés boursiers, l'indice EuroStoxx n'étant censé progresser « que » de 7,3% en 2016 (contre 16% escomptés par le STATEC en mai 2015).
- Plus généralement, les estimations de recettes figurant au PLPFP font totalement abstraction de la **future réforme fiscale**, dont les modalités exactes et l'amplitude sont certes toujours inconnus à ce stade. En d'autres termes, les estimations budgétaires sont effectuées « à *politique inchangée* ». Cette façon de procéder semble *a priori* justifiée en attendant la finalisation et l'adoption de la réforme fiscale. La Chambre de Commerce note cependant que dans son acception stricte, la notion de « *politique inchangée* » aurait également dû conduire les autorités à ne plus intégrer aux recettes budgétisées le produit de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire (IEBT) à partir de 2017. Il était en effet indiqué en toutes lettres dans l'accord entre le Gouvernement et la CGFP, l'OGBL et le LCGB à l'issue des discussions du 28 novembre 2014, que « *le Gouvernement introduira (en attendant la réforme fiscale) un «impôt d'équilibrage budgétaire temporaire» d'un taux de 0,5% applicable à tous les contribuables résidents et non-résidents* ». Or le montant de l'IEBT comptabilisé au PLPFP n'est nullement anecdotique, puisqu'il atteint quelque 105 millions EUR en 2017, 110 millions en 2018 et 115 millions EUR en 2019 - soit 0,2% du PIB ou encore 40% du surplus structurel des Administrations publiques visé par les autorités.
- La Chambre de Commerce émet par ailleurs des doutes sur l'opportunité et l'efficacité de l'introduction d'une **amnistie fiscale** dans les termes dans lesquels elle est prévue et recommande dès lors de conserver le régime général actuel qui a le mérite d'être un régime permanent (prévu au paragraphe 410 *Abgabenordnung*).
- S'agissant de la suppression envisagée du **régime de propriété intellectuelle**, la Chambre de Commerce regrette qu'elle ne s'accompagne pas de la mise en place concomitante d'un nouveau régime en lien, par exemple, avec l'approche du « *lien modifié* » telle que préconisée par l'OCDE dans l'action 5 du plan BEPS. Faute de la mise en place d'un tel régime alternatif, les entreprises luxembourgeoises seraient confrontées à de l'instabilité fiscale.

### Les dépenses

Comme l'indique le graphique suivant, les dépenses totales des Administrations publiques luxembourgeoises ont augmenté nettement plus rapidement au Luxembourg de 2000 à 2014 que dans les pays limitrophes. Ce constat vaut également en ce qui concerne l'évolution des dépenses par résident.

## Graphique : Augmentation nominale des dépenses des Administrations publiques de 2000 à 2014

En %



Sources : Base de données AMECO de la Commission européenne ; Calculs Chambre de Commerce.

Dans ces conditions, il semblerait justifié d'ajouter à la norme « européenne » des dépenses, portant sur l'ensemble des Administrations publiques, une norme similaire ciblant spécifiquement l'Administration centrale. Le respect de cette norme pourrait être vérifié par le Conseil national des finances publiques.

Le projet de budget 2016 et le PLFPF 2015-2019 semblent indiquer que le Gouvernement est conscient de la nécessité de ralentir la progression tendancielle des dépenses, comme l'indiquent les tableaux suivants, relatifs à l'Administration centrale et à la sécurité sociale, respectivement.

**Tableau : Evolution des dépenses de l'Administration centrale et de la sécurité sociale**  
En millions EUR et taux de progression en %

### A. Administration centrale

	2000	2007	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Croissance moyenne 2000 à 2007	Croissance moyenne 2007 à 2014	Croissance moyenne 2015 à 2019
Consommation intermédiaire	432	667	1126	1325	1338	1416	1470	1509	6,4	7,8	3,3
Formation de capital	511	840	1063	1199	1422	1479	1488	1479	7,4	3,4	5,4
Rémunération des salariés	1221	1960	3394	3618	3723	3833	3976	4159	7,0	8,2	3,5
Subventions	312	530	625	633	635	636	615	616	7,8	2,4	-0,7
Charges d'intérêt	75	80	188	173	172	182	181	167	0,9	13,1	-0,9
Prestations sociales	401	804	1558	1597	1699	1769	1849	1939	10,4	9,9	5,0
Autres transferts courants	2845	4411	6483	6662	6932	7221	7458	7719	6,5	5,7	3,7
Transferts en capital à payer	266	577	589	757	827	847	854	920	11,7	0,3	5,0
Autres	-16	-29	17	4	-9	-31	-22	14			
<b>Dépenses totales</b>	<b>6048</b>	<b>9839</b>	<b>15043</b>	<b>15969</b>	<b>16739</b>	<b>17353</b>	<b>17867</b>	<b>18521</b>	<b>7,2</b>	<b>6,3</b>	<b>3,8</b>

## B. Sécurité sociale

	2000	2007	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Croissance moyenne 2000 à 2007	Croissance moyenne 2007 à 2014	Croissance moyenne 2015 à 2019
Prestations sociales en nature	856	1590	2338	2379	2494	2563	2675	2803	9,2	5,7	4,2
Autres prestations sociales	2515	4075	6180	6371	6696	6968	7277	7696	7,1	6,1	4,8
Consommation intermédiaire	49	49	90	95	105	104	106	109	0,3	9,0	3,5
Rémunération des salariés	58	81	108	112	121	122	125	128	5,1	4,1	3,3
Autres	45	59	90	96	78	78	81	83	3,9	6,2	-3,8
<b>Dépenses totales</b>	<b>3522</b>	<b>5855</b>	<b>8806</b>	<b>9053</b>	<b>9492</b>	<b>9836</b>	<b>10264</b>	<b>10819</b>	7,5	6,0	4,6

Sources : PLPFP 2015-2019 ; STATEC (comptes nationaux).

En ce qui concerne les **dépenses de l'Administration centrale**, la Chambre de Commerce tient à formuler les commentaires suivants :

- Il apparaît que les dépenses de l'Administration centrale augmenteraient de 3,8% l'an en moyenne durant la période couverte par le projet de budget pluriannuel (2015 étant l'année de base), contre entre +6 et +7% de 2000 à 2014 et +6,2% en 2015. Les dépenses réelles, c'est-à-dire déflatées par l'IPCN, progresseraient pour leur part de 2,4% en moyenne de 2015 à 2019, à comparer à un rythme de 4,5% de 2000 à 2014. La Chambre de Commerce espère que les autorités seront à même de réaliser cette très louable décélération. Les révisions à la baisse de l'ambition du *Zukunftspak* et la sensible augmentation des dépenses nominales escomptée par le Gouvernement pour 2015 ne peuvent manquer de susciter quelques inquiétudes à ce propos.
- La Chambre de Commerce note également que la croissance des dépenses serait fort différente d'une catégorie à l'autre. **La rémunération des salariés**, soit une catégorie caractérisée par une forte augmentation tendancielle, connaîtrait une progression moindre que l'ensemble des dépenses sur la période couverte par le programme pluriannuel. Un tel résultat exigera à la fois une politique salariale dans la fonction publique empreinte de la plus grande prudence et un encadrement plus strict que par le passé de la hausse des effectifs publics. Or le projet de budget annonce pour 2016 des projets d'embauche plus importants que l'année précédente, en particulier dans le domaine de l'enseignement.
- Les « **autres transferts courants** » connaîtraient également une décélération prononcée. Cette catégorie se compose notamment des transferts à la sécurité sociale (cotisations de pension de l'Etat et transferts à l'assurance maladie-maternité, notamment), qui sont le plus souvent conditionnés par l'évolution de la masse salariale dans le segment marchand de l'économie. La décélération précitée ne pourra donc se concrétiser qu'à la condition que l'évolution des salaires moyens soit bien maîtrisée dans le secteur privé - ce qui constitue au demeurant une nécessité absolue à l'aune de la forte perte cumulative de compétitivité enregistrée par le Luxembourg depuis l'avènement de l'Union économique et monétaire.
- Une autre composante importante des « autres transferts courants » est le versement aux communes effectué par le truchement du « Fonds communal de dotation financière » (FCDF). Selon le PLPFP, la progression nominale moyenne du FCDF devrait s'établir à

4,5% l'an de 2015 à 2019 (annexe sur les fonds spéciaux), dont 7,3% pour la composante hors TVA (budget pluriannuel proprement dit).

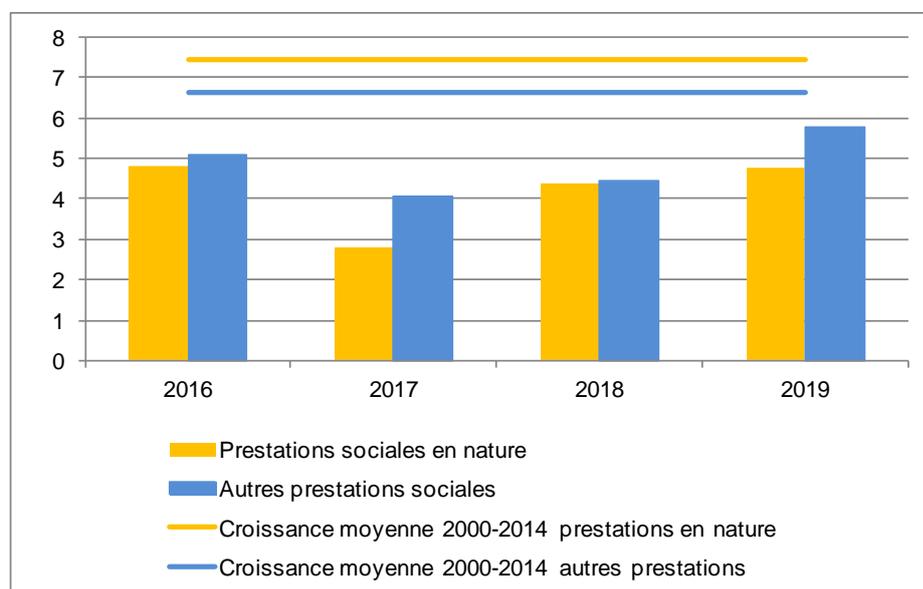
- Enfin, la Chambre de Commerce note que l'Administration centrale compte fournir un **effort d'investissements important**, dont témoigne en particulier la forte progression de la formation de capital qui, à l'inverse de la plupart des autres dépenses, enregistrerait sur l'horizon du programme pluriannuel une hausse plus importante que lors de la période 2007-2014 (+5,4% l'an en moyenne contre +3,4%). La Chambre de Commerce se félicite de cette orientation de la politique budgétaire, consistant à freiner les dépenses globales tout en renforçant leur « qualité » à la faveur d'un effort accru d'investissements.
- Les efforts prévus par le Gouvernement en matière de **logement** (logements sociaux et logements à coûts modérés destinés à la vente, notamment) et de **recherche / innovation** concourent également à améliorer la qualité des dépenses publiques. Toutefois, s'agissant de l'introduction d'une subvention de loyer, mesure visant la demande, la Chambre de Commerce reste mitigée, et ce d'autant plus sous sa forme actuelle. Par contre, la Chambre de Commerce note avec intérêt que l'Université, le FNR et les centres de recherche LIH, LISER et LIST se sont engagés à atteindre divers objectifs, dont la réalisation est jaugée sur la base d'indicateurs concrets. La Chambre appelle de ses vœux une extension de cette culture du résultat (*versus* la traditionnelle optique des moyens) à d'autres domaines de l'action publique, toujours dans une optique de renforcement de l'efficacité et de la qualité des dépenses publiques.
- La Chambre de Commerce salue également la poursuite de la mise en place d'un guichet unique pour le secteur de la logistique (« Single Window for Logistics ») et le soutien à l'initiative « Digital Lëtzebuerg » (et en particulier les FinTech) qui vise, d'une part à renforcer et à consolider le positionnement du Luxembourg dans le secteur de l'information et des communications et d'autre part, à renforcer la diversification de la Place financière.
- La montée en puissance du Nation Branding et des crédits alloués au développement du tourisme sont des éléments des plus positifs. La Chambre de Commerce regrette à nouveau, comme dans ses avis relatifs au projet de budget 2014 et 2015, que le budget attribué à la « *Promotion du Luxembourg comme pôle de commerce de la Grande Région* » soit à nouveau réduit. Or, l'analyse du secteur du commerce montre qu'en raison de l'exiguïté du territoire et de la forte mobilité des consommateurs, le volume des dépenses effectuées dans le commerce luxembourgeois est indéniablement influencé par les flux transfrontaliers. La Chambre de Commerce estime que des efforts doivent être entrepris afin d'améliorer l'image du commerce luxembourgeois bien que des initiatives soient entreprises déjà actuellement en termes de Nation Branding. Le secteur du commerce de détail est en effet un des piliers de l'économie nationale, tant en ce qui concerne sa contribution au PIB qu'en matière d'emploi et un important pourvoyeur des recettes de TVA.
- La suppression pure et simple de certaines dotations à la Chambre de Commerce (CC) ne peut être que regrettée par celle-ci.

L'évolution effective et projetée des **dépenses de la sécurité sociale**, soit pour l'essentiel des prestations sociales, appelle quant à elle les commentaires suivants :

- La **progression escomptée au PLPFP des prestations sociales est nettement en retrait de l'évolution précédemment observée**, tant pour les prestations en espèce que pour celles en nature. L'accroissement moyen de ces deux catégories se limiterait à 4,7% de 2015 à 2019 (et après correction du biais occasionné en 2015 par l'intégration aux dépenses de cette dernière année des prestations en matière de chèques-services), à comparer à des taux de l'ordre de 6% de 2007 à 2014 et bien davantage encore avant la survenance de la crise économique et financière. La Chambre de Commerce ne peut que se féliciter de l'ampleur de ce freinage annoncé, qui permettrait d'améliorer les perspectives de financement à long terme de la sécurité sociale.
- La Chambre s'interroge cependant sur les facteurs constituant le support d'une décélération aussi prononcée des dépenses sociales. Les pensions offrent une excellente illustration du problème. Selon les données de l'IGSS, les pensions brutes du régime général (secteur privé) ont augmenté de quelque 6,9% en moyenne de 2000 à 2007 et à raison de 6,5% de 2007 à 2013. Enfin, comme l'indique le PLPFP lui-même, les pensions devraient subir un ajustement aux salaires réels de 0,5% en 2016, 0,7% en 2017, 0,5% en 2018 et de 0,7% en 2019.

### Graphique : Evolution des prestations sociales prévue dans le PLPFP

Variations annuelles, en %



Sources : PLPFP 2015-2019 ; STATEC ; Calculs Chambre de Commerce.

Note : Graphique établi après neutralisation de l'impact sur les « autres prestations sociales » du biais comptable lié aux chèques-services en 2015.

- Ces indications montrent que les autorités devront faire preuve de la plus grande résolution afin de réaliser l'effort de maîtrise des prestations sociales postulé au projet de budget pluriannuel. L'adaptation de la formule de calcul des pensions mise en place par

la réforme des pensions de décembre 2012 ne sera guère déterminante sur l'horizon 2015 à 2019, tant sa mise en œuvre sera graduelle.

- Par ailleurs, diverses mesures adoptées dans le cadre du *Zukunftspak* vont bien se traduire par des économies (notamment gel des lettres-clé dans la santé, l'assurance dépendance, projet de loi n°6832 portant réforme des prestations familiales et abolition de la préretraite solidarité). Pour autant qu'elles soient effectivement mises en œuvre, ces mesures ne devraient cependant peser sur le taux de croissance moyen de l'ensemble des prestations sociales qu'à raison de 0,2 ou 0,3 point de pourcentage environ sur la période allant de 2015 à 2019.
- Enfin, les économies précitées en prestations sociales pourraient être neutralisées dans une large mesure par une **éventuelle adaptation aux salaires médians des prestations familiales**. En vertu de l'accord tripartite de 2006, ces dernières n'étaient plus indexées. Or les discussions du 28 novembre 2014 entre le Gouvernement et les trois principaux syndicats avaient débouché sur la résolution d'adapter périodiquement ces prestations en tenant compte notamment de l'évolution du salaire médian, les modalités de ce lien n'étant pas encore connues au présent stade. L'enjeu est important : selon l'IGSS, ces prestations se montaient au total à 1.083 millions EUR en 2013. Une augmentation annuelle du salaire médian de 3% (simple exemple) déboucherait dès lors en cas de lien intégral sur des dépenses annuelles supplémentaires de plus de 30 millions EUR, ces montants se cumulant d'année en année de sorte que le coût total atteindrait 120 millions EUR après 4 ans dans un tel cas de figure. S'ajouterait à cet impact l'incidence des nouvelles mesures envisagées en matière de « **flexibilisation du congé parental** », qui ne font l'objet d'aucun chiffrage au sein des documents budgétaires. Enfin, la réforme de **l'assurance-dépendance** est toujours en gestation.

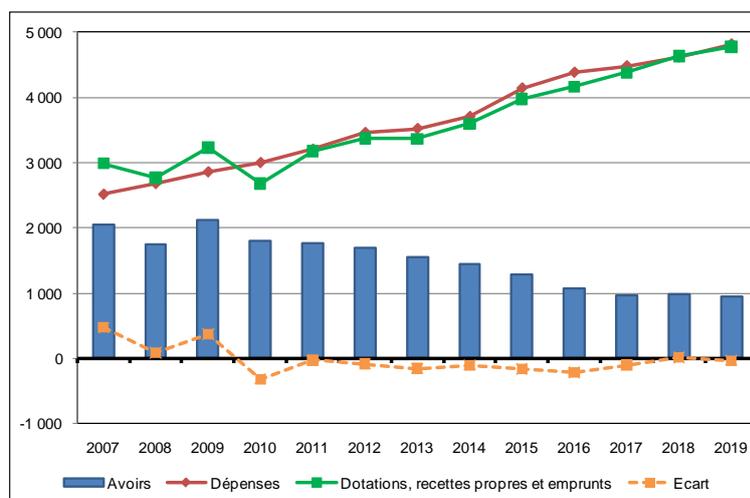
### 3) Les fonds spéciaux et la politique d'investissements

Etant donné l'importance des investissements publics et de leur efficacité pour la croissance à court et à long terme de l'économie luxembourgeoise, la Chambre de Commerce a consacré une importante partie de son avis budgétaire à cette question et au sujet adjacent des fonds spéciaux.

- La Chambre note avec préoccupation que la situation budgétaire des **fonds spéciaux** continue à se détériorer. **En effet, la Chambre de Commerce constate une baisse prononcée des avoirs en fin d'année observée sur la période 2007 à 2015 (-37%), sur laquelle se grefferait une diminution projetée également fort marquée (-27%) entre 2015 et 2019.** Comme le montre le graphique suivant, les avoirs des fonds spéciaux devraient continuer à se réduire de 2015 à 2019, du moins si les programmes de dépenses des fonds sont exécutés comme prévu dans le projet de programme financier pluriannuel. Pourtant, ces avoirs seront dopés par la mise à disposition du Fonds des routes et du Fonds du rail de produits d'emprunts au cours des quatre années 2016 à 2019, ces emprunts programmés se montant au total à quelque 1,4 milliard EUR.

### Graphique : Evolution des avoirs, des alimentations (dotations, recettes propres et emprunts) et des dépenses des fonds spéciaux

En millions EUR



Sources : PLPFP 2015-2019, calculs de la Chambre de Commerce.

Note: Hors Fonds de la dette publique.

- La réserve de la Chambre de Commerce portant sur le **taux d'exécution des dépenses programmées des fonds** paraît assez pertinente à l'aune de l'évolution passée, dépeinte au tableau suivant pour 7 fonds d'investissements publics. Les taux de réalisation des programmes des principaux fonds d'investissements ont en effet été le plus souvent bien inférieurs à 100% depuis 2007. Le taux de 77% observé en 2009 est particulièrement symptomatique. Alors que le PIB était alors en chute libre, le taux de réalisation a diminué par rapport à 2008 tout en étant bien inférieur à 100%. Une telle évolution constitue la négation même d'une politique budgétaire anticyclique s'appuyant sur les fonds. Il convient cependant de noter par ailleurs une certaine tendance à l'amélioration depuis 2010 (taux plus stables et en moyenne relativement proches de 100%), le taux de participation égal à 100% en 2014 étant particulièrement emblématique à cet égard. La Chambre de Commerce espère que cette inflexion favorable va se maintenir au cours des années à venir.

## Tableau : Evolution des dépenses prévues, des dépenses réalisées ainsi que des taux de réalisation des principaux fonds d'investissements

En millions EUR

Taux de réalisation	Taux de réalisation en % (dépenses actées par rapport aux dépenses prévues)									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (indicatif)
Fonds pour les monuments historiques	118,2%	70,3%	81,2%	48,8%	50,3%	65,4%	60,2%	64,9%	38,1%	240,7%
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	58,0%	56,0%	74,1%	52,6%	74,4%	96,0%	32,6%	19,1%	21,6%	41,9%
Fonds d'investissements publics administratifs	56,6%	74,2%	85,7%	66,3%	87,3%	88,0%	147,2%	80,2%	92,5%	92,2%
Fonds d'investissements publics scolaires	65,9%	59,9%	148,8%	93,5%	77,6%	67,8%	72,9%	62,5%	122,6%	81,1%
Fonds des routes	100,4%	84,6%	63,9%	75,9%	96,8%	140,7%	95,0%	99,4%	95,9%	105,4%
Fonds du rail	145,5%	88,5%	73,8%	79,8%	95,7%	103,5%	95,5%	90,3%	117,7%	116,8%
Fonds pour les investissements socio-familiaux	75,5%	91,3%	72,6%	73,5%	121,8%	110,6%	67,4%	71,5%	40,7%	100,0%
Total général	101,3%	80,3%	80,5%	76,6%	93,6%	104,0%	93,6%	84,3%	100,1%	106,3%

Source : Calculs de la Chambre de Commerce sur la base des différents projets de loi budgétaire et du projet de loi de programmation financière pluriannuelle.

Remarque : Les données relatives à l'année 2015 ne sont présentées ici qu'à titre indicatif. Une analyse rigoureuse ne peut en effet être menée à bien que sur la base de chiffres définitifs (comptes).

- La Chambre de Commerce tient par ailleurs à souligner que les documents budgétaires ne renferment aucune estimation de l'évolution des investissements des pouvoirs locaux (qui représentaient quelque 40% de la formation brute de capital publique en 2014) au cours de la période 2015 à 2019. Il n'est donc pas possible de reconstituer sur cette période l'évolution des investissements des Administrations publiques dans leur ensemble.
- Cette situation contraste vivement avec la nécessaire transparence budgétaire en la matière. Les budgets d'investissements de toutes les Administrations publiques doivent être totalement quantifiés et leur déploiement dans le temps se doit d'être précis, ce qui implique une intégration pleine et entière au budget pluriannuel. Parmi ces informations pluriannuelles devrait figurer une évaluation rigoureuse des dépenses récurrentes (d'entretien des infrastructures notamment) ou encore des tableaux pluriannuels sur les projets d'investissements des communes. Dans la même perspective, il importe d'assurer une plus grande transparence des fonds spéciaux de l'Etat, avec par exemple la publication de tableaux récurrents (trimestriels par exemple) de l'exécution des dépenses de ces fonds.

### 4) Les soldes budgétaires

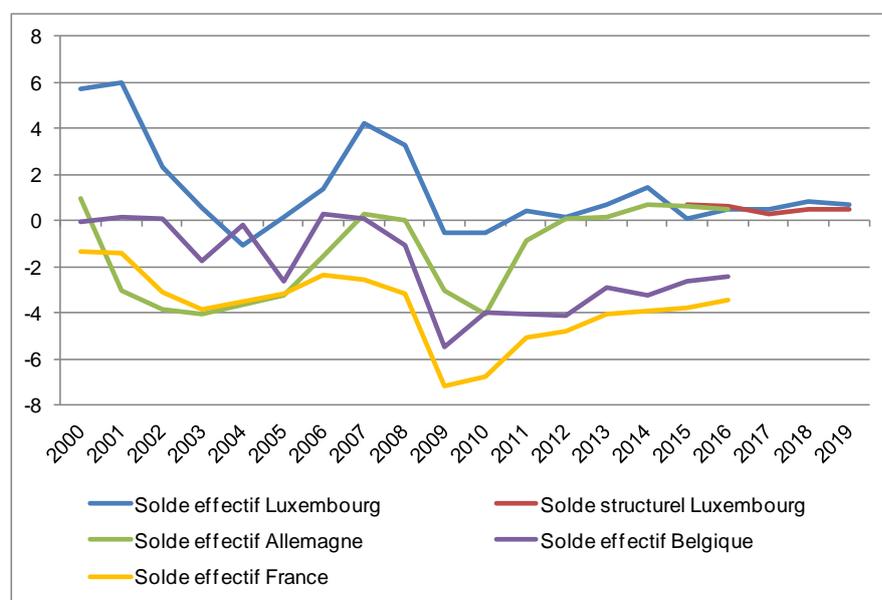
Les recettes et les dépenses auraient idéalement dû être abordées pour l'ensemble des Administrations publiques, mais elles n'ont pu l'être faute de données suffisantes sur les Administrations locales. Une telle vision « globale » est cependant possible pour les soldes budgétaires tant effectifs que structurels, qui sont bel et bien disponibles pour l'ensemble des Administrations publiques.

La Chambre de Commerce regrette cette dichotomie entre l'assise sectorielle des recettes et dépenses d'une part et celle des soldes d'autre part. Cette dichotomie ne permet pas de relier les soldes des Administrations publiques, qui constituent les indicateurs clefs de la politique budgétaire, avec les agrégats correspondants de recettes et de dépenses. Un tel état de fait remet en question le caractère « authentiquement pluriannuel » du PLPFP.

La Chambre de Commerce regrette également le manque de descriptions détaillées et chiffrées des étapes donnant lieu au calcul du solde structurel - qui constitue pourtant la pierre angulaire de la nouvelle gouvernance budgétaire. Ces soldes structurels sont repris au graphique suivant, qui les remet en perspective en les comparant aux soldes effectifs luxembourgeois et des trois pays limitrophes.

### Graphique : Soldes budgétaires au Luxembourg et dans les pays limitrophes du Luxembourg

En % du PIB



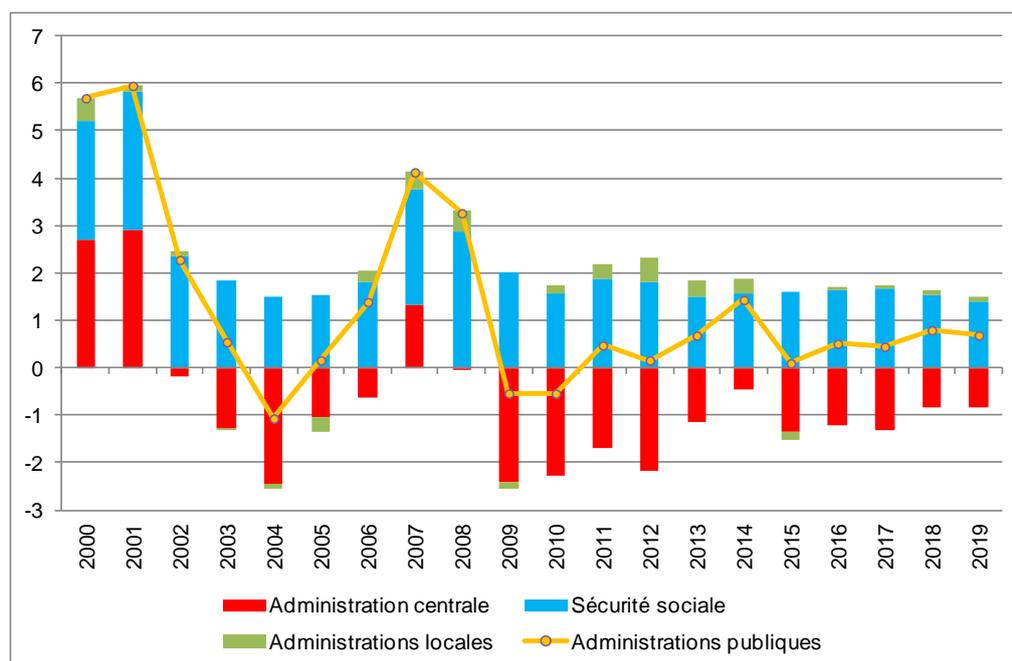
Sources : AMECO ; PLPFP 2015-2019 ; Projections de printemps 2015 de la Commission européenne (pour les trois pays limitrophes en 2015 et 2016) ; STATEC.

Au Luxembourg, les soldes effectifs et structurels seront, au cours des prochaines années, en excédent selon le PLPFP. La Chambre de Commerce ne peut que se féliciter de ces soldes positifs (abstraction faite des doutes planant sur les données macroéconomiques sous-jacentes et le nouveau changement opéré au niveau de la méthode de calcul du solde structurel entre le présent PLPFP et le PLPFP déposé l'an dernier). Cependant, elle regrette un certain manque d'ambition eu égard aux excédents bien plus importants engrangés par les Administrations publiques luxembourgeoises au cours des années 2000 à 2002, 2006 à 2008 et même 2014. Les surplus structurels et effectifs tendraient à stagner de 2016 à 2019 selon le projet de budget pluriannuel. Le solde effectif serait même en forte détérioration s'il était tenu compte de l'imputation à l'année 2019 d'une importante dépense en rapport avec la livraison d'un avion militaire. Enfin, les données disponibles jusqu'en 2014 suggèrent que le Luxembourg tend à perdre sa « prime » de bonne gestion publique par rapport à l'Allemagne, les écarts par rapport à la Belgique et à la France s'étant quant à eux resserrés depuis le début des années 2000.

Un angle de vue additionnel consiste à examiner les soldes effectifs par sous-secteurs des Administrations publiques, ce qui est fait au graphique suivant.

## Graphique : Soldes effectifs des Administrations publiques luxembourgeoises par sous-secteurs

En % du PIB



Sources : PLPFP 2015-2019 ; STATEC.

Le graphique met en évidence le niveau comparativement bas du surplus de l'ensemble des Administrations publiques sur l'horizon couvert par le PLPFP.

L'examen de la composition du solde des Administrations publiques est également fort instructif. Deux composantes dominant nettement, à savoir l'Administration centrale, dont le solde est significativement négatif depuis 2008, et la sécurité sociale dont les plantureux surplus font plus que compenser ces déficits - les années 2004, 2009 et 2010 considérées à part.

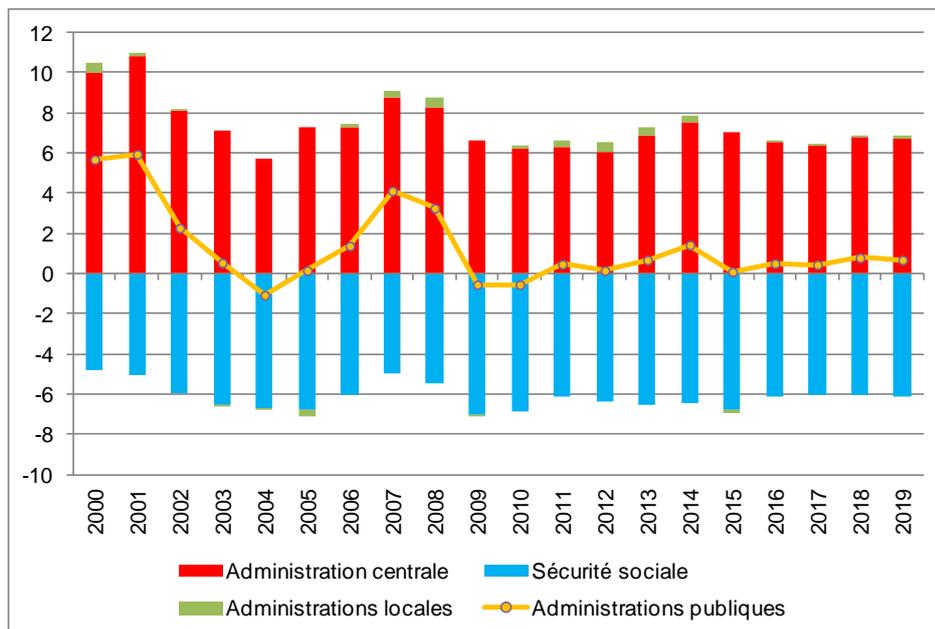
Cette vision traditionnelle des finances publiques luxembourgeoises doit cependant être remise en perspective, car elle livre une image artificiellement favorable de la sécurité sociale. Un examen précis des soldes budgétaires montre qu'au-delà de toute projection à moyen terme, un affaiblissement de la situation financière intrinsèque de la sécurité sociale peut d'ores et déjà être décelé.

**Une première démonstration en ce sens** est le graphique suivant. Le point de départ de ce graphique est le graphique ci-dessus sur les soldes budgétaires, avec cependant un amendement de taille qui consiste à neutraliser, à titre d'illustration, les transferts de l'Administration centrale à la sécurité sociale. En 2014, ces transferts se sont montés à quelque 3.892 millions EUR (cotisations de pension de l'Etat, participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance, de l'assurance maladie et des prestations familiales, etc.). L'exercice consiste à se demander que deviendraient les soldes des sous-secteurs des Administrations publiques si la sécurité sociale était pleinement indépendante et cessait en conséquence de bénéficier de transferts en provenance de l'Etat.

Les résultats de cet exercice illustratif sont limpides : un tel traitement bouleverserait la physionomie budgétaire des sous-secteurs des Administrations publiques. La sécurité sociale accuserait sous ce scénario hypothétique de substantiels déficits, tandis que l'Administration centrale serait fortement excédentaire - le solde global des Administrations publiques demeurant strictement inchangé. Ce scénario a le mérite de montrer que les actuels excédents de la sécurité sociale relèvent directement d'une construction administrative, tout dépendant de l'ampleur des transferts internes aux Administrations publiques.

**Graphique : Soldes effectifs des Administrations publiques luxembourgeoises par sous-secteurs sans transferts de l'Administration centrale à la sécurité sociale**

*En % du PIB*



Sources : PLPFP 2015-2019 ; STATEC ; Calculs Chambre de Commerce.

**Une seconde démonstration** relativisant les excédents de la sécurité sociale consiste à en extraire cet élément normalement transitoire - sauf augmentation exponentielle du nombre de frontaliers dans le futur - que constitue la différence entre d'une part les cotisations de pension versées par les frontaliers et d'autre part les prestations de pension bénéficiant aux non-résidents. La proportion des non résidents dans les cotisations en question est de l'ordre de 40%. En revanche, leur proportion dans les actuelles prestations n'excède pas 23%. Ce décalage se traduit par des excédents virtuels, pouvant être qualifiés de « semi-temporaires ». Il convient de noter que ce déphasage tend d'ores et déjà à se résorber au fil du temps. La part, estimée à partir des comptes nationaux, des frontaliers dans les cotisations de pension tend à plafonner depuis 2008, tandis que leur proportion dans les prestations augmente continuellement selon l'IGSS.

La Chambre de Commerce a recalculé les soldes des différents sous-secteurs des Administrations publiques en neutralisant cette « aubaine budgétaire ». Comme ces effets expliquent dans une large mesure (la moitié environ) l'accumulation de la réserve de compensation et compte tenu de leur forte volatilité intrinsèque (ils dépendent par exemple

des cours boursiers), les revenus du patrimoine de la sécurité sociale ont également été neutralisés. D'autant que ces derniers revenus sont par définition un « *acquis du passé* » et ne reflètent donc pas les grands mouvements de fond qui conditionnent le financement à long terme de la sécurité sociale.

Ce double retraitement (« effet d'aubaine » frontalier et revenus du patrimoine) aboutit à un excédent de la sécurité sociale réduit à néant et même à de légers déficits de 2013 à 2019. La tendance générale des soldes « retraités » de la sécurité sociale serait par ailleurs négative depuis 2000 mais également depuis 2007 - il convient pourtant de rappeler que ce constat présuppose le maintien des transferts de l'Etat à la sécurité sociale à leur niveau (élevé) actuel.

Le solde des Administrations publiques dans leur globalité subit également le contrecoup du double retraitement. Seule une augmentation fortement exponentielle du nombre de frontaliers permettrait de compenser un tel phénomène, mais il s'agit là d'un scénario paraissant peu soutenable dans les présentes circonstances.

L'approche développée ci-dessus met en évidence la soutenabilité à terme compromise de la sécurité sociale sur la base d'éléments purement contemporains et comptables, sans même passer par l'étape des projections. La Chambre de Commerce ne prétend nullement, à travers ces exercices illustratifs, que les indicateurs officiels actuels - en premier lieu les soldes effectifs et structurels calculés selon le système SEC 2010 - seraient inadaptés. Ces exercices ont cependant le mérite d'éclairer d'une lumière nouvelle le débat sur la soutenabilité à terme de la sécurité sociale en particulier et des finances publiques en général. Ils montrent qu'il est utile mais pas strictement indispensable de recourir à des projections à moyen ou long terme pour identifier les problèmes de financement de la sécurité sociale, qui sont déjà bien présents en filigrane dans les comptes actuels.

## 5) La soutenabilité à long terme des finances publiques

Le retraitement des soldes effectué à la section précédente est corroboré par l'examen de l'évolution prévisible des dépenses de la sécurité sociale sur un horizon de long terme.

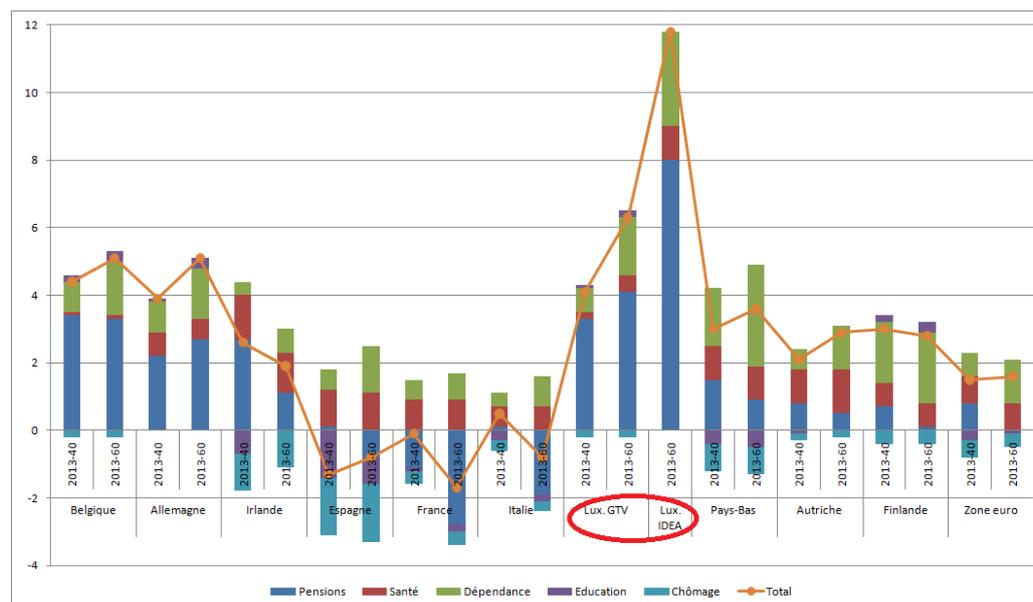
Toutes les projections à long terme effectuées à ce jour suggèrent en effet que loin de se maintenir, ces excédents de la sécurité sociale vont graduellement céder la place à d'importants déficits, du fait du vieillissement de la population résidente mais également suite à l'arrivée progressive à l'âge de la retraite des nombreux travailleurs frontaliers qu'a accueillis le Luxembourg en particulier depuis 1985.

Le graphique suivant illustre l'évolution des dépenses liées au vieillissement d'ici 2040 et 2060, selon les projections du groupe de travail sur le vieillissement du Comité de politique économique (GTV ci-après). Il apparaît que le Luxembourg serait, parmi les pays considérés au graphique, celui où ces dépenses augmenteraient le plus. Elles progresseraient en effet à concurrence de 6 points de PIB d'ici 2060 (et déjà de 4% d'ici 2040), les deux-tiers étant imputables aux seules pensions. Pour le Luxembourg, le scénario de base du GTV postule pourtant le maintien au cours des prochaines décennies de l'immigration nette au niveau

actuel, historiquement assez élevé<sup>2</sup>. Sous un scénario alternatif élaboré par la Fondation IDEA asbl<sup>3</sup>, qui repose sur une « immigration zéro », la « facture du vieillissement » serait encore bien plus élevée puisqu'elle dépasserait les 10 points de PIB. Ce dernier résultat impliquerait une détérioration mécanique des finances publiques excédant 1 point de PIB par législature d'ici 2060 - du moins en l'absence de mesures nouvelles dans le domaine de la sécurité sociale.

### Graphique : Evolution des dépenses liées au vieillissement

Changements du ratio des dépenses par rapport au PIB, en points de %



Sources : Groupe de travail vieillissement ; Fondation IDEA asbl.

## 6) L'objectif budgétaire structurel et la trajectoire vers cet objectif

Cette soutenabilité compromise renforce la pertinence du débat relatif au choix d'un objectif budgétaire à moyen terme suffisamment ambitieux. La Chambre de Commerce estime, sur base de considérations intégrant l'incertitude inhérente à la méthode de calcul des soldes structurels, la forte volatilité des variables de finances publiques dans une petite économie ouverte, le nécessaire préfinancement d'une partie de l'impact du vieillissement démographique et la nécessité du maintien à un niveau élevé du patrimoine financier net des Administrations publiques, que **ces dernières devraient viser un objectif de solde structurel plus ambitieux que dans les documents budgétaires, s'établissant à 1,5% du PIB au lieu de 0,5% visés dans le PLFPF. Ce nouvel objectif de 1,5% du PIB exigerait des économies cumulées de 600 millions EUR à l'horizon 2019 par rapport à la trajectoire gouvernementale de consolidation budgétaire - voire même de 700 millions EUR environ si, conformément à une acception précise du concept de « politique inchangée », l'impôt de rééquilibrage budgétaire temporaire n'était plus considéré à partir de 2017. Le tout en supposant que la réforme fiscale annoncée soit**

<sup>2</sup> Avec toutefois un déclin graduel vers une immigration nette de 5.000 personnes en 2060.

<sup>3</sup> Voir Menelaos Nellias, blog "The one million Luxembourg: a global analysis is needed", juillet 2015, <http://www.fondation-idea.lu/2015/07/08/the-one-million-luxembourg-a-global-analysis-is-needed/>

**budgétairement neutre. Il est rappelé qu'à travers cet effort additionnel, l'effort global ne ferait que renouer avec l'ambition de consolidation initialement affichée au programme gouvernemental.**

Ces calculs présupposent bien entendu une mise en œuvre complète de la trajectoire de consolidation budgétaire existante.

### ***Mesures de consolidation recommandées par la Chambre de Commerce***

Un objectif budgétaire structurel (« règle d'or ») plus exigeant, consistant en un excédent structurel des Administrations publiques de 1,5% du PIB selon la Chambre de Commerce au lieu de 0,5% selon le Gouvernement, s'impose dans le présent contexte luxembourgeois comme indiqué ci-dessus. Un tel objectif exigerait un effort de consolidation additionnel, se juxtaposant à une stricte application du *Zukunftspak*, de 600 millions EUR à l'horizon 2019, le tout en supposant que l'impôt de rééquilibrage budgétaire temporaire (IEBT) serait maintenu d'ici 2019. Outre le fait qu'il ne serait pas souhaitable sur un plan purement économique, car il est susceptible de rehausser indirectement le coût du facteur travail, un tel maintien de l'IEBT ne cadre pas avec une application stricte du concept de « politique inchangée », comme indiqué *supra*. Or si l'IEBT ne tombe plus dans l'escarcelle du Gouvernement dès 2017, l'effort de consolidation budgétaire requis pour atteindre un solde structurel de 1,5% du PIB passe de 600 à environ 700 millions EUR. Dans ce cas de figure, et plus généralement afin de financer une réforme fiscale qui ne s'avérerait pas neutre sur le plan budgétaire, il appartiendrait aux autorités de définir des mesures de consolidation additionnelles.

La Chambre de Commerce fournit, dans la partie III « *Recommandations* » de son avis budgétaire, une liste de mesures permettant de couvrir un montant de 600 millions EUR. Ces mesures seraient introduites de façon graduelle et donc dans une optique pluriannuelle, en totale congruence avec le format du PLPFP. Les différentes mesures proposées par la Chambre de Commerce sont synthétisées dans le tableau suivant. Il convient de noter qu'elles portent essentiellement, à raison des deux tiers, sur le versant des dépenses - le restant impliquant largement les « dépenses fiscales ».

**Tableau : Mesures de consolidation proposées par la Chambre de Commerce**  
 En millions EUR, montants économisés à l'horizon 2019 par rapport à la trajectoire du PLPFP

	Montants
<b>RECETTES</b>	
<b>Limitation en trois ans (2017-2019) des "dépenses fiscales"</b>	<b>76</b>
Abattement extra-professionnel (-50%)	34
Déductibilité intérêts hyp. habitation personnelle (-50%)	24
Déductibilité des cotisations d'épargne logement (-50%)	11
Déductibilité des intérêts débiteurs (-50%)	7
<b>Triplement de l'impôt foncier (idéalement 2016-2019)</b>	<b>74</b>
<b><u>TOTAL RECETTES</u></b>	<b><u>150</u></b>
<b>DEPENSES</b>	
Suppression graduelle du forfait d'éducation (2017-2019)	60
Freinage du recrutement dans l'Administration centrale	136
Suppression graduelle alloc. fin d'année pensionnés (2016-2019)	89
Demi neutralisation adaptation des pensions aux salaires réels	71
Croissance dotation FCDF "hors TVA" 6% l'an de 2015 à 2019	35
Lissage des dépenses du Fonds d'équipement militaire	35
Achats de biens non durables et de services (2019)	8
Moindre hausse des subventions d'exploitation aux CFL (2018-2019)	16
<b><u>TOTAL DEPENSES</u></b>	<b><u>450</u></b>
<b><u>CONSOLIDATION TOTALE</u></b>	<b><u>600</u></b>

Sources : PLPFP 2015-2019 ; STATEC ; IGSS ; Calculs Chambre de Commerce.

Les remarques suivantes s'imposent à propos de ces mesures :

- La mise en œuvre des mesures proposées étant graduelle (souvent de 2017 à 2019, parfois de 2016 à 2019), les montants affichés au tableau sont les montants acquis à l'horizon 2019 (différence des recettes et dépenses escomptées pour 2019 par rapport aux montants correspondants figurant au PLPFP pour 2019).
- Impôt foncier : la Chambre de Commerce propose un triplement via notamment un ajustement des valeurs unitaires (qui ne sont plus révisées depuis 1941). Il convient de noter que même après une telle augmentation, qui semble *a priori* assez radicale, le produit de cet impôt demeurerait bien inférieur, par rapport au PIB, aux proportions similaires observées dans les trois pays limitrophes (où l'impôt foncier représente environ 1% du PIB en moyenne arithmétique contre 0,1% actuellement au Luxembourg).

La Chambre de Commerce souhaite cependant que le triplement proposé s'effectue de manière équilibrée et non de manière linéaire et indifférenciée. Il importe en particulier d'éviter que cet ajustement repose excessivement sur certaines entreprises privées. La Chambre de Commerce note en parallèle que l'efficacité de la

mesure en tant qu'instrument de maîtrise de l'évolution des prix des terrains serait accrue si était davantage mise à contribution la catégorie de l'impôt foncier portant spécifiquement sur les « terrains à bâtir à des fins d'habitation » (catégorie B6).

- Forfait d'éducation : la Chambre de Commerce estime que le forfait d'éducation, aussi appelé « *Mammerent* », devrait être supprimé. Dans le cadre de son avis budgétaire 2010, la Chambre de Commerce avait déjà proposé l'abolition pure et simple de ce transfert social horizontal et insuffisamment sélectif. La Chambre de Commerce réitère cette recommandation, de manière graduelle toutefois : elle propose un « phasing out » du forfait d'éducation sur trois ans, de 2017 à 2019. Ce « *phasing out* » se justifie encore davantage suite à l'abolition de l'allocation d'éducation.
- Freinage des recrutements dans l'Administration centrale : Le freinage tel que recommandé par la Chambre de Commerce reposerait sur une nette décélération de la progression des effectifs de l'Administration centrale par rapport à son évolution passée. La Chambre de Commerce propose de limiter les embauches nouvelles aux remplacements naturels et à des missions stratégiques et prioritaires à définir, certes en prenant en compte l'accroissement de la population mais également la nécessaire augmentation de la productivité dans le secteur public. Dans cette perspective, une augmentation annuelle de l'emploi de 0,5% de 2017 à 2019 paraît appropriée. L'économie réalisée de la sorte (et conditionnellement à l'absence de nouvelles hausses du point indiciaire, comme prévu dans l'accord gouvernemental de 2013) atteindrait 136 millions d'EUR à l'horizon 2019.
- Suppression graduelle (2016-2019) de l'allocation de fin d'année des pensionnés : la Loi du 21 décembre 2012 portant réforme des pensions ne réglant que partiellement le problème du financement futur des pensions et en attendant l'adoption de nouvelles dispositions structurelles, la Chambre de Commerce plaide, dans une optique d'équité intergénérationnelle et au vu des niveaux très élevés des pensions au Luxembourg, pour une participation des pensionnés actuels à l'effort d'assainissement des régimes de pension, en abrogeant graduellement mais dès 2016 l'allocation de fin d'année des pensionnés (environ 2% du montant total des pensions du régime général).
- Neutralisation de la moitié de l'ajustement des pensions aux salaires réels : dans le même esprit intergénérationnel, une autre mesure affectant les pensionnés consisterait à réduire de moitié l'ajustement des pensions aux salaires réels tel qu'envisagé dans le PLPFP, soit +0,5% en 2016, +0,7% en 2017, +0,5% en 2018 et +0,7% en 2019. Même après mise en œuvre d'une telle mesure, les pensions des salariés seraient rehaussées de 1,2%, les tranches d'indexation aux prix s'ajoutant encore à ce taux. Cette mesure générerait une économie de plus de 70 millions EUR d'ici 2019.
- Alimentation du Fonds communal de dotation financière (FCDF ; partie hors TVA) : Selon le projet de budget pluriannuel, ce poste connaîtrait de 2015 à 2019 une progression moyenne de 7,3% l'an. Cette hausse soutenue s'explique notamment par l'importance de la composante « Impôt sur les traitements et salaires » de ce

crédit budgétaire, qui manifeste habituellement un grand dynamisme. La Chambre de Commerce propose de plafonner la progression de cette dotation (hors composante TVA, qui est déduite de la TVA en recettes) au FCDF à 6% l'an. Cette économie se traduisant par un déclin parallèle des recettes des communes, elle ne constituerait pas, à première vue, une économie pour les Administrations publiques considérées dans leur globalité. Il en serait vraisemblablement tout autrement dans les faits, notamment parce que le recours des communes à l'endettement est encadré par le Ministère de l'Intérieur et parce que la croissance de l'alimentation demeurerait soutenue (6% l'an pour la partie hors TVA, de l'ordre de 4% l'an pour la dotation FCDF totale). Cette économie permettrait d'éviter que la quasi-totalité de l'effort de consolidation soit supportée par l'Administration centrale. La Loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques prévoit d'ailleurs à l'article 5 une contribution des communes (et de la sécurité sociale) aux efforts d'assainissement des finances publiques.

- Dépenses du Fonds d'équipement militaire : la Chambre de Commerce note que l'entrée assez vague « Augmentation de l'effort militaire » figurant dans le programme de dépenses du Fonds d'équipement militaire passe de 15 millions EUR en 2017 à 75 millions en 2018 et 73 millions en 2019. Cette forte augmentation n'est apparemment pas liée à l'acquisition d'un avion militaire A400M, qui fait l'objet d'une entrée distincte dans ce programme de dépenses. La Chambre de Commerce propose de lisser cette évolution, en réduisant le poste « Augmentation de l'effort militaire » à raison de 35 millions EUR en 2018 et 2019. Sans préjudice du mode d'enregistrement en SEC 2010 d'une telle opération (qui dépend de la nature des dépenses concernées), l'économie estimée à l'horizon 2019 serait dès lors de 35 millions EUR.
- Achats de biens non durables et de services : les « Achats de biens non durables et de services » de l'Etat central passeraient, selon le PLPFP 2015-2019, de 411 millions EUR au total en 2016 à 401 millions EUR l'année suivante. Ce gel prendrait cependant brutalement fin en 2018 et en 2019, le montant total de ces dépenses s'établissant alors à 406 puis à 418 millions EUR, respectivement. La Chambre de Commerce propose de plafonner le montant relatif à 2019 à 410 millions EUR.
- Subventions d'exploitation aux CFL : les subventions d'exploitation aux CFL au titre de services publics d'autobus et ferroviaires assurés en exécution de la convention conclue avec l'Etat augmenteraient selon le PLPFP de quelque 6,1% en 2018 et à nouveau de 6,5% en 2019. Ces taux excèdent nettement tant la progression moyenne des dépenses courantes de l'Etat que les subventions pour services publics d'autobus assurés par des entreprises privées en exécution des conventions conclues avec l'Etat – ce dernier poste n'augmenterait que de 0,6% en 2018 et de 3,9% en 2019. Dans ces conditions, il semble justifié à la Chambre de Commerce de ramener l'augmentation moyenne de la subvention aux CFL précitée à 2,5% l'an en 2018 et en 2019.

Après un bref survol de la situation conjoncturelle et structurelle sous-jacente à la procédure budgétaire 2016, la Chambre de Commerce présente son avis sous forme de trois parties distinctes :

- I. Avis de la Chambre de Commerce relatif au projet de loi n°6901 de programmation financière pluriannuelle 2015-2019 (volume 3) .....**1**
- II. Avis de la Chambre de Commerce relatif au projet de loi n°6900 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016 (volume 1) .....**73**
- III. Recommandations de la Chambre de Commerce .....**117**



# **PARTIE I**

**Avis de la Chambre de Commerce sur le  
projet de loi n°6901 relatif à la programmation  
financière pluriannuelle 2015-2019 (volume 3)**



## **TABLE DES MATIERES**

1	Contexte conjoncturel .....	7
1.1.	Conjoncture internationale : l'Empire du milieu préoccupe .....	7
1.2.	BRICS : le tigre dépasse le dragon .....	8
1.3.	Eurozone : stabilité relative – le calme avant la tempête ? .....	9
1.4.	Pays voisins et Grande Région : évolutions inégales .....	10
1.5.	Luxembourg : triple choc absorbé, reprise constante .....	10
2	Architecture budgétaire : quels progrès?.....	13
3	L'évolution des recettes et dépenses .....	18
3.1.	Les recettes .....	18
3.1.1.	Les recettes de l'Administration centrale.....	18
3.1.2	Les recettes des Administrations de sécurité sociale .....	31
3.2.	Les dépenses .....	35
3.2.1.	Les dépenses de l'Administration centrale .....	35
3.2.2.	Les dépenses des Administrations de sécurité sociale .....	43
3.2.3.	Les dépenses des Administrations publiques en comparaison internationale 45	
4	Soutenabilité à terme, soldes budgétaires et patrimoine financier net : des objectifs suffisants?.....	47
5	Fonds spéciaux : évolution des recettes, des dépenses et des avoirs.....	62
5.1.	Généralités .....	62
5.2.	Evolution de la situation financière des fonds spéciaux (avoirs en fin d'année)....	64
5.3.	Alimentation des fonds spéciaux face aux dépenses .....	65
5.4.	Les fonds d'investissements publics dans une perspective à moyen terme .....	68
5.5.	Taux de réalisation des dépenses d'investissements budgétisées par les fonds spéciaux .....	70

## **SOMMAIRE DES TABLEAUX**

Tableau 1 : Evolution des recettes de l'Administration centrale.....	20
Tableau 2 : Evolution des recettes propres de la sécurité sociale .....	31
Tableau 3 : Dépenses de l'Administration centrale.....	36
Tableau 4 : Dépenses de la sécurité sociale .....	43
Tableau 5 : Evolution des actifs et passifs financiers des Administrations publiques.....	58
Tableau 6 : Evolution des avoirs de fonds spéciaux.....	64
Tableau 7 : Evolution des dépenses prévues, des dépenses réalisées ainsi que des taux de réalisation des principaux fonds d'investissements .....	71

## **SOMMAIRE DES GRAPHIQUES**

Graphique 1 : Evolution de l'impôt sur les traitements et salaires (ITS) et de l'agrégat « impôt sur le revenu des collectivités (IRC) + impôt sur la fortune (IF) » .....	21
Graphique 2 : Taux effectifs et nominaux d'imposition des sociétés.....	24
Graphique 3 : Impact, sur la probabilité de localisation des multinationales en Irlande, d'une variation hypothétique du taux irlandais nominal à l'impôt des sociétés .....	25
Graphique 4 : Les dix facteurs « disruptifs » en matière de gestion de fortune.....	29
Graphique 5 : Répartition des recettes de l'IRC en 2014.....	30
Graphique 6 : Composition des recettes fiscales des Administrations publiques.....	34
Graphique 7 : Evolution de l'effort de consolidation budgétaire (Administrations publiques).....	35
Graphique 8 : Composition des dépenses de l'Administration centrale .....	42
Graphique 9 : Evolution des prestations sociales .....	44
Graphique 10 : Dépenses totales des Administrations publiques par résident en 2014.....	46
Graphique 11 : Augmentation nominale des dépenses des Administrations publiques de 2000 à 2014.....	46
Graphique 12 : Soldes budgétaires au Luxembourg et dans les pays limitrophes du Luxembourg.....	48
Graphique 13 : Soldes effectifs des Administrations publiques luxembourgeoises par sous-secteurs .....	49
Graphique 14 : Evolution des dépenses liées au vieillissement.....	51
Graphique 15 : Soldes effectifs des Administrations publiques luxembourgeoises par sous-secteurs sans transferts de l'Administration centrale à la sécurité sociale.....	52
Graphique 16 : Part des non-résidents dans les prestations et dans les cotisations du régime général de pensions.....	53
Graphique 17 : Soldes effectifs des Administrations publiques luxembourgeoises par sous-secteurs, après correction du déphasage des cotisations et pensions des travailleurs frontaliers et neutralisation des revenus du patrimoine.....	54
Graphique 18 : Evolution des actifs financiers nets des Administrations publiques sous 4 scénarios .....	60
Graphique 19 : Evolution des avoirs, des alimentations (dotations, recettes propres et emprunts) et des dépenses des fonds spéciaux.....	66
Graphique 20 : Evolution des alimentations hors emprunts (dotations et recettes propres seulement) et des dépenses des fonds spéciaux .....	68
Graphique 21 : Evolution des avoirs, des alimentations (dotations, recettes propres et emprunts) et des dépenses des fonds d'investissements publics sur la période 2011-2019.....	70

## **SOMMAIRE DES ENCADRES**

Encadré 1 : Abaissement du taux facial de l'IRC : quelles conséquences budgétaires?.....	24
Encadré 2 : Les mutations de l'économie : atouts ou vulnérabilités ?.....	29
Encadré 3 : Evolution de la composition des recettes fiscales des Administrations publiques sur une longue période .....	33
Encadré 4 : Les investissements publics, source de croissance .....	38
Encadré 5 : Quel objectif budgétaire structurel pour le Luxembourg ? .....	56



## **1 Contexte conjoncturel**

Dans le contexte économique mondial de cet automne, une reprise inégale se dessine sur fond de turbulences géopolitiques, une croissance au ralenti dans la plupart des régions du monde, une productivité affaiblie et des taux de chômage qui s'enlisent à un niveau souvent élevé. L'année 2015 a été riche en rebondissements économiques et (géo)politiques influant sur l'économie mondiale : ralentissement de l'économie chinoise, accélération de la croissance américaine et hausse attendue des taux de la banque centrale américaine (FED), essoufflement des pays émergents (BRICS notamment), chute des prix du pétrole, conflits armés au Moyen-Orient, conflit russo-ukrainien aux portes de l'Europe, danger d'un « Brexit », spectre d'une indépendance catalane, incertitude autour de la situation en Grèce, afflux de réfugiés, attaques terroristes en Europe... Dans ce contexte d'instabilité géopolitique et de reprise économique fragile, le Fonds monétaire international (FMI) a légèrement revu à la baisse ses prévisions économiques au mois d'octobre<sup>1</sup>. La croissance mondiale devrait ainsi s'établir à 3,1% en 2015 (au lieu des 3,3% attendus en juillet, soit 0,3 point de moins qu'en 2014) et à 3,6% en 2016.

### **1.1. Conjoncture internationale : l'Empire du milieu préoccupé**

En cet automne 2015, un vent d'inquiétude souffle sur l'économie chinoise. Pour la première fois depuis 2009, la croissance économique de la Chine serait tombée sous la barre des 7% au troisième trimestre 2015, le produit intérieur brut (PIB) de la deuxième économie mondiale n'ayant progressé « que » de 6,9%. Pour l'ensemble de 2015, le gouvernement chinois table sur une croissance de 6,9% également, soit la plus faible depuis 1990, contre 7,3% en 2014. Ce ralentissement est en partie attribuable aux ajustements structurels en cours et aux récentes turbulences sur les marchés financiers. La volonté des autorités chinoises étant de réduire la dépendance du pays (premier exportateur mondial en volume) de la demande extérieure et de favoriser la consommation intérieure, la hausse des salaires et la dégradation de la compétitivité-coût constatée, notamment par rapport à ses voisins asiatiques, représente un défi de taille. Créer un terrain favorable aux investissements étrangers plutôt que de miser sur les investissements publics, et favoriser les nouveaux moteurs de croissance davantage orientés vers le marché intérieur, comme les services ou les secteurs à haute technologie, tels seront les défis à relever afin de ne pas enrayer davantage le moteur de ce poids lourd.

Au Japon, avec l'affaiblissement des commandes étrangères de produits nationaux, dû à un ralentissement de la demande extérieure, notamment américaine et chinoise, la reprise économique se fait plus lente qu'attendue. Ainsi, la croissance du PIB devrait passer de -0,1% en 2014 à seulement 0,6% en 2015 et à 1,0% en 2016. La politique de relance (« Abenomics ») entamée par le Premier Ministre Shinzo Abe en 2013, mise sur plusieurs axes : un plan de relance de l'investissement public, une réduction des dépenses publiques, la lutte contre la déflation via la baisse du cours du yen devant favoriser les exportations et, plus récemment, des réformes structurelles favorisant l'activité des ménages, notamment le travail des femmes, tout en promouvant la natalité afin de palier le défi d'envergure que constitue le vieillissement de la population japonaise. Mesures dont les effets ne pourront se

---

<sup>1</sup> FMI, World Economic Outlook, octobre 2015.

déployer qu'à moyen ou long termes, mais qui pourront déjà soutenir progressivement la reprise.

Très attendue cet été, la décision de la FED de ne pas relever les taux d'intérêt au mois de septembre témoigne de l'inquiétude face à l'apathie de l'économie mondiale et du ralentissement constaté dans les marchés émergents, qui affecte l'économie américaine. Cette dernière semble pourtant avoir retrouvé le chemin de la croissance. Le PIB des Etats-Unis a progressé de 3,9% au second trimestre 2015, grâce à une hausse soutenue de la consommation et des investissements et à la faveur d'un marché immobilier en convalescence. Avec un taux de chômage à 5,1% en août, le niveau est au plus bas depuis avril 2008, bien que la création d'emplois déçoive (198.000 en moyenne mensuelle sur les 9 premiers mois de 2015, contre 260.000 en 2014). La FED anticipe encore que le chômage baissera jusqu'à 5% d'ici à la fin de l'année et à 4,8% en 2016<sup>2</sup>. Cependant, compte tenu de la faiblesse de l'inflation, du niveau élevé du dollar et de la volatilité sur les marchés financiers, les doutes persistent quant à savoir si la croissance sera suffisante pour favoriser davantage l'emploi – l'une des conditions émises par la FED pour éventuellement remonter les taux avant la fin de l'année.

## **1.2. BRICS : le tigre dépasse le dragon**

Le ralentissement de l'économie chinoise a des répercussions sur tous les pays faisant partie de sa chaîne de production, et non seulement sur la zone Asie-Pacifique. La baisse de ses achats de matières premières et de pétrole notamment, due au recul des investissements publics en matière d'infrastructure et de construction, entraîne dans son sillage les autres pays émergents (BRICS), producteurs et exportateurs de matières premières (pétrole, métaux, minerais), comme le Brésil, l'Afrique du Sud et la Russie. Cette dernière pâtit par ailleurs des sanctions imposées par l'Union européenne (UE) suite à la crise avec l'Ukraine. Une sévère récession est attendue au Brésil (-3,0% pour le PIB en volume en 2015), tandis que le PIB de la Russie devrait chuter de 3,8% cette année et de 0,6% l'an prochain, toujours selon les prévisions du FMI. Seule l'Inde arrive à tirer son épingle du jeu avec des performances dont le dynamisme dépasse désormais celui de la Chine (7,3% prévus en 2015 et 7,5% en 2016) – même si une telle comparaison doit être effectuée avec prudence car le PIB par tête est toujours bien plus bas en Inde qu'en Chine. En pleine réorientation de son modèle économique, longtemps dominé par les activités de services à forte intensité de main-d'œuvre, et avec une augmentation constante de la population en âge de travailler, la récente baisse du taux directeur (à 6,75%) par la banque centrale indienne devrait davantage contribuer à la reprise de l'investissement et à une hausse de la demande intérieure, notamment dans le secteur de l'immobilier. Troisième émetteur mondial de gaz à effet de serre, le gouvernement indien s'est engagé à prendre des mesures dans le cadre de la Conférence des Nations unies sur les changements climatiques (« COP 21 »), afin d'augmenter la part des sources d'énergies propres à hauteur de 40% de sa production d'électricité d'ici à 2030<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Federal Reserve Board and Federal Open Market Committee release economic projections from the September 16-17 FOMC meeting.

<sup>3</sup> "India's intended nationally determined contribution to the United nations", 2 octobre 2015, disponible sous <http://newsroom.unfccc.int/>

### 1.3. Eurozone : stabilité relative – le calme avant la tempête ?

Dans un contexte de ralentissement économique en Chine et d'incertitude quant à la prochaine échéance d'un relèvement des taux aux Etats-Unis, la zone euro pourrait presque apparaître comme un havre de relative stabilité, malgré les projections de croissance revues à la baisse : 1,5% de croissance pour 2015 et 1,6% pour 2016 selon le FMI (1,4% en 2015, 1,7% en 2016 selon la BCE<sup>4</sup> et 1,6% et 1,8% respectivement selon les récentes prévisions d'automne de la Commission européenne<sup>5</sup>). L'amélioration des conditions sur le marché du travail dans l'ensemble de la zone favorise la demande intérieure et les investissements sont à la hausse malgré la lenteur des progrès réalisés par certains pays dans la mise en œuvre des réformes structurelles requises. Le taux de chômage est au plus bas depuis janvier 2012 pour la zone euro (10,8% en septembre) et depuis septembre 2009 pour l'UE 28 (9,3%).

Le taux d'inflation est repassé en territoire négatif en septembre, à -0,1%, malgré la politique de *quantitative easing* opérée par la BCE depuis le début de l'année, censée permettre de garder une inflation proche de 2%. Le taux de change plus compétitif par rapport au dollar contribue au fait que les exportations de la zone euro ont enregistré, sur quatre ans, la plus forte croissance annuelle consécutive au cours du deuxième trimestre 2015 (croissance des exportations de 4,8% prévue cette année)<sup>6</sup>.

A quelques semaines des élections législatives, l'Espagne, qui a renoué avec la croissance économique en 2014, affiche un dynamisme certain et enregistre une hausse de son PIB de 3,1% au deuxième trimestre 2015 en variation annuelle (par rapport 2,7% au premier), et affiche un taux de chômage en recul, bien qu'encore élevé (21,18% de la population active au troisième trimestre 2015)<sup>7</sup>. La reprise se consolide également au Portugal, où la croissance devrait s'accélérer pour atteindre 1,4% en 2015 selon le FMI et où le chômage a baissé jusqu'à 11,9% au deuxième trimestre 2015. Les réformes structurelles entreprises notamment au niveau du marché du travail et des finances publiques, assorties d'un rebond de la consommation intérieure et d'une hausse des exportations, semblent commencer à porter leurs fruits pour ces pays. L'Italie aussi émerge des années de récession. La troisième économie de la zone euro fait montre de révisions haussières, tout en restant à des niveaux de croissance inférieurs à la moyenne européenne (0,8% et 1,3% respectivement pour 2015 et 2016). Avec la flexibilisation du marché du travail (« Jobs Act ») et les réformes autour de la fiscalité du travail, le redressement de la compétitivité-coût italienne est en cours.

Après six années de récession, l'économie grecque a timidement retrouvé le chemin de la croissance en 2014 mais elle devrait de nouveau se contracter en 2015 et en 2016, de 2,3% et de 1,3% respectivement<sup>8</sup>. Le troisième plan d'aides financières étant en cours, la réduction du taux de chômage (avec 25% toujours le plus élevé de l'UE), la réduction des dépenses publiques avec des mesures telles que le report de l'âge légal à la retraite à 67

<sup>4</sup> Projections macroéconomiques de septembre 2015 pour la zone euro établies par les services de la BCE, disponibles sous <https://www.ecb.europa.eu>.

<sup>5</sup> European Commission, European Economic Forecast, Autumn 2015, Novembre 2015.

<sup>6</sup> [http://www.ey.com/LU/en/Newsroom/News-releases/News\\_20151008\\_EY-Eurozone-Forecast-FR-](http://www.ey.com/LU/en/Newsroom/News-releases/News_20151008_EY-Eurozone-Forecast-FR-)

<sup>7</sup> Instituto Nacional de Estadística.

<sup>8</sup> Prévisions contenues dans l'avant-projet du budget 2016 déposé au Parlement grec par le gouvernement en octobre 2015.

ans ou encore la libéralisation du marché de l'énergie figurent parmi les nombreux défis auxquels doit faire face le gouvernement d'Alexis Tsipras.

Si l'essentiel de la croissance du Vieux Continent en 2015 est davantage attribuable à l'euro faible et aux matières premières peu onéreuses qu'aux réformes structurelles entreprises, le « Plan Juncker » et l'éventuelle conclusion de l'accord TTIP pourraient constituer des vents favorables potentiels pour la croissance européenne. Et gare au retournement des conditions exogènes favorables sur le marché des changes ou des matières premières...

#### **1.4. Pays voisins et Grande Région : évolutions inégales**

Du côté des pays voisins du Grand-Duché, le FMI maintient ses prévisions conjoncturelles moroses pour la France (+1,2% en 2015 ; +1,5% en 2016), dont l'économie peine à décoller. Bien que la France ait gagné une place dans le *Global Competitiveness Report* (GCR) 2015-2016 du *World Economic Forum* (WEF) au niveau de sa compétitivité (22<sup>e</sup>) après un premier trimestre 2015 étonnamment fort (+0,6% sur un trimestre, l'une des meilleures performances de la zone euro), une baisse des parts de marché à l'exportation, un fort endettement du secteur public, des rigidités dans la fixation des salaires et des coûts du travail toujours élevés persistent. La Belgique a reculé de la 18<sup>e</sup> à la 19<sup>e</sup> place dans le classement du WEF, notamment en raison de sa dette d'Etat et de son déficit budgétaire. La croissance étant légèrement en-dessous de celle de la moyenne de la zone euro, le récent « virage fiscal » entrepris par le gouvernement belge laisse espérer que les mesures structurelles porteront leurs fruits dans un avenir proche, notamment sur le marché du travail.

Les prévisions de croissance du FMI pour l'Allemagne correspondent à celles de la moyenne de la zone euro : 1,5% prévus pour 2015 et 1,6% pour 2016. Les salaires réels sont en progression et la consommation intérieure bénéficie de la baisse du prix des matières premières, palliant ainsi la baisse de la demande extérieure. Le taux de chômage vient de tomber à 6% (octobre 2015), le taux le plus bas depuis novembre 1991. Le nombre de personnes sur le marché du travail s'élève à 43,3 millions, le taux le plus élevé depuis la réunification. Disposant d'une marge de manœuvre budgétaire conséquente dans le cadre du Pacte européen de Stabilité et de Croissance, l'Allemagne pourrait soutenir davantage sa croissance avec des politiques contracycliques, notamment en entreprenant les investissements nécessaires dans les infrastructures et en promouvant des réformes structurelles au niveau du marché du travail, afin de pallier la problématique du vieillissement démographique. L'afflux de réfugiés depuis le début d'année (jusqu'à 1,5 million prévus sur l'année), avec les défis implicites au niveau de l'intégration sur le marché du travail et au niveau sociétal, pourrait présenter un élément de solution au déclin démographique, à condition de mener une politique migratoire inclusive et concertée au niveau européen.

#### **1.5. Luxembourg : triple choc absorbé, reprise constante**

Après la forte croissance du PIB luxembourgeois en 2014<sup>9</sup>, la progression serait moindre en 2015, mais bien supérieure à celle de la zone euro. Ainsi, les prévisions de croissance du PIB réel pour 2015 et 2016 se situent à respectivement 3,7% et 3,4% selon le STATEC

<sup>9</sup> 4,1% pour 2014 suite à la révision des comptes nationaux annuels d'octobre 2015 par le STATEC.

(prévisions issues de la note de conjoncture n°1-2015 et reprises dans les documents budgétaires). La Commission européenne a pour sa part estimé la croissance luxembourgeoise à 3,2% pour 2016 dans ses récentes prévisions d'automne. Ce ralentissement conjoncturel s'explique, entre autres, par les effets, déjà perceptibles, du « triple choc » tant redouté, auquel l'économie du pays devait faire face en ce début d'année : perte de recettes fiscales pour l'Etat avec le changement de régime de taxation du commerce électronique, hausse de la TVA de 2% sur tous les produits (à l'exception de ceux taxés au taux super-réduit) et échange automatique d'informations bancaires pour les acteurs de la place financière.

Main features of country forecast - Luxembourg				
	Annual percentage change			
	2014	2015	2016	2017
GDP	4,1	3,1	3,2	3,0
Private Consumption	3,7	0,7	3,3	1,8
Public Consumption	4,5	4,3	2,1	2,3
Grossed fixed capital formation	9,9	1,1	3,0	3,5
Exports (goods and services)	6,8	4,9	4,6	4,8
Imports (goods and services)	8,0	4,7	4,7	4,9
Employment	2,5	2,6	2,5	2,3
Unemployment rate*	6,0	5,8	5,8	5,8
Harmonised index of consumer prices	0,7	0,3	1,7	1,7
Current-account balance**	5,5	4,3	4,0	3,7
General government balance**	1,4	0,0	0,5	0,5
* Eurostat definition      ** as a percentage of GDP				
Source: Commission européenne, octobre 2015				

Selon le projet de budget 2016, la baisse des recettes de la TVA suite au changement de régime de taxation du commerce électronique, par rapport au niveau des recettes de 2014, s'élève à 650 millions EUR ou 1,3% du PIB de 2015 et devrait encore baisser davantage en 2016. D'après le STATEC, la hausse de la TVA, censée compenser cette perte, a contribué au fait que le premier trimestre 2015 ait vu le PIB se replier (-0,3% en variation trimestrielle), tout comme le deuxième trimestre 2015 (-0,9% en variation trimestrielle), facteur imputable à la consommation accrue des ménages fin 2014, en anticipation de la hausse de la TVA au 1<sup>er</sup> janvier. Cet « effet TVA » se répercute notamment dans les ventes de voitures ou encore dans le domaine de la construction et complique quelque peu l'analyse des tendances du début d'année 2015. Cependant, le Luxembourg peut se réjouir de la robustesse de son secteur financier, qui enregistre une croissance à deux chiffres (hausse de 10% sur un an entre le deuxième trimestre 2014 et le deuxième trimestre 2015) malgré les ajustements induits par les nouvelles réglementations au niveau européen et international en matière bancaire et de fonds.

Plus inquiétante par contre est la baisse de la valeur ajoutée des services non financiers dans le secteur regroupant les services aux entreprises (-2,6%) et le secteur regroupant le commerce, les transports, l'hébergement et la restauration (-5,6%), par rapport au deuxième trimestre de 2014. Le commerce de détails mérite une attention particulière. Bien qu'ayant enregistré une croissance de l'emploi de 11,3% entre 2009 et 2014, on note une réduction des dépenses des résidents depuis 2007. En jeu, la concurrence croissante du commerce

électronique et une exportation du pouvoir d'achat en hausse, donc un manque à gagner aussi pour les recettes fiscales de l'Etat<sup>10</sup>.

Sous l'effet de la hausse de la TVA, l'inflation s'est redressée par rapport aux taux annuels négatifs enregistrés fin 2014. L'inflation sous-jacente (excluant notamment les produits pétroliers) est en hausse continue (+0,1% par mois depuis mai) et s'élève à 1,8% sur un an en septembre<sup>11</sup>. Le fléchissement des prix des matières premières contribue au fait que le taux d'inflation reste malgré tout très bas, laissant difficilement présager quand la prochaine tranche indiciaire pourrait tomber. Selon la BCL<sup>12</sup>, le taux d'inflation annuel resterait largement en deçà de 2% d'ici la mi-2016.

Du côté du marché du travail, le Luxembourg renoue quasiment avec ses performances d'avant-crise avec une progression de l'emploi de 2,5% sur l'année, et 8.500 emplois additionnels créés<sup>13</sup>. Le Grand-Duché reste le moteur de l'emploi de la Grande Région. Ainsi, 56% des emplois créés au Luxembourg entre octobre 2014 et octobre 2015 ont été attribués à des travailleurs frontaliers<sup>14</sup>. Malgré ces résultats, la baisse très lente du chômage (6,9% prévus pour 2015 selon le Statec, après une moyenne de 7,1% en 2014) montre que l'inadéquation entre l'offre et la demande de travail sur le territoire national persiste, induisant une hausse progressive du taux de chômage structurel. Afin de réduire cette inadéquation, la formation et le fait de penser l'offre de formation en fonction des besoins futurs de main-d'œuvre sont un élément clé, de même que le rétablissement des incitations au travail en défaveur de l'inactivité.

Pour asseoir le développement socio-économique sur un fondement solide à long terme, des finances publiques saines sont essentielles. Seuls des objectifs budgétaires suffisamment ambitieux permettront de maintenir le « modèle luxembourgeois » caractérisé par une fiscalité raisonnablement compétitive et stable, facteur décisif pour les investissements à long terme des entreprises. Or, alors que le programme gouvernemental de 2013 prévoyait encore un besoin de consolidation de 1,5 milliard EUR d'ici la fin de la législature, l'effet total du *Zukunftspak* ne s'élève désormais plus qu'à quelque 0,8 milliard EUR au total (à l'horizon 2019), ne permettant donc pas de remédier au déficit chronique et structurel de l'Administration centrale et de contenir l'évolution de la dette publique<sup>15</sup>.

En tant que petit pays tourné vers l'extérieur, le Luxembourg est fortement soumis aux chocs économiques « importés », qu'il convient d'anticiper au mieux afin de les atténuer. Dans le GCR 2015-2016 du WEF, la perte d'une place (20<sup>e</sup>) démontre que certaines nations avancent à une cadence plus élevée que le Grand-Duché lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des réformes confortant la compétitivité de nos entreprises, condition indispensable afin de pouvoir continuer à offrir un niveau et une qualité de vie parmi les plus élevés du monde. Comme l'a remarqué le secrétaire général de l'OCDE, Ángel Gurría, lors de sa visite au Grand-duché le 27 mars 2015, « *the time to repair the roof is when the sun is shining* ». En d'autres termes, l'embellie conjoncturelle actuelle doit être mise à profit pour poser les jalons

<sup>10</sup> Conseil économique et social, « Perspectives économiques sectorielles à moyen et long terme dans une optique de durabilité. Le commerce de détail », Octobre 2015.

<sup>11</sup> STATEC, Conjoncture Flash, Octobre 2015.

<sup>12</sup> Bulletin n°2 de la BCL, Septembre 2015.

<sup>13</sup> Tableau de bord du marché de l'emploi, Octobre 2015.

<sup>14</sup> 69<sup>e</sup> Tableau de Bord économique et social de la Lorraine disponible sous [www.ceseloraine.eu](http://www.ceseloraine.eu).

<sup>15</sup> D'un « *Zukunftspak* » devenu « *Zukunftspäckchen* ». [www.carlothelenblog.lu](http://www.carlothelenblog.lu).

d'une politique réformatrice ambitieuse, et d'autant plus que les prévisions à moyen terme sous-jacentes au projet de loi de programmation financière pluriannuelles s'inscrivent sur une pente légèrement descendante ; soulignant de ce fait que le Luxembourg se trouve déjà aujourd'hui sur la « vague haute » du cycle conjoncturel.

Pour favoriser la croissance, à côté de la stratégie de multi-spécialisation sectorielle que soutient le Gouvernement dans les secteurs dits « porteurs », tels que la logistique, les écotechnologies dans le cadre de l'économie circulaire, les biotechnologies, les TIC et les technologies de l'espace, la consolidation des finances publiques et la réforme de l'architecture afférente, les réformes en matière de marché du travail et de simplification administrative et les challenges liés à l'évolution démographique en termes d'infrastructure et d'aménagement du territoire font partie des défis structurels auxquels il serait sage de s'atteler dans les meilleurs délais, tout comme la réforme fiscale annoncée et celles de l'éducation, des retraites et de la formation professionnelle notamment. Autant de facteurs pouvant jouer en faveur de l'attractivité du Luxembourg, donc en faveur des investissements, de la création d'emplois, des bases d'imposition et de la capacité redistributive, donc du bien-être de tout un chacun.

## **2 Architecture budgétaire : quels progrès?**

Pour la première fois l'an dernier, le Gouvernement a déposé un projet de budget pluriannuel, dans le sillage du nouveau cadre européen de gouvernance en matière de finances publiques. Au Luxembourg, la plus importante retombée concrète de ce cadre européen est la loi du 12 juillet relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques. C'est cette Loi qui prévoit la mise en place d'un « cadre budgétaire à moyen terme », reposant notamment sur (i) la consécration, sous la forme d'une « règle d'or », d'un objectif budgétaire structurel à moyen terme ; (ii) l'exigence d'une loi de programmation financière pluriannuelle couvrant une période de cinq ans ; (iii) la définition d'orientations pluriannuelles des finances publiques comprenant, pour chacun des exercices auxquels elle se rapporte, le montant maximal des dépenses de l'Administration centrale ; (iv) des annexes explicatives présentant les éléments suivants :

- *les calculs permettant le passage des soldes nominaux aux soldes structurels ;*
- *les projections pour chaque poste majeur de dépenses et de recettes des Administrations publiques, avec davantage de précisions au niveau de l'Administration centrale et des Administrations de sécurité sociale ;*
- *la description des politiques ayant un impact sur les finances des Administrations publiques, ventilées par postes de dépenses et de recettes importants, qui montre comment l'ajustement permet d'atteindre les objectifs budgétaires à moyen terme en comparaison des projections à politiques inchangées ;*
- *une évaluation de l'effet que les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir sur la soutenabilité à long terme des finances publiques.*

Le premier projet de loi de programmation financière pluriannuelle (PLPFP dans la suite de ce document) a été présenté l'an dernier (numéro parlementaire 6721). La Chambre de Commerce avait alors considéré que le projet de budget pluriannuel constituait une avancée

importante, tant en termes de contenu que de forme et qu'il renfermait des informations nouvelles pertinentes comme la liste des mesures de consolidation à moyen terme, une liste - certes un peu limitative mais très utile - des dépenses fiscales<sup>16</sup> et une estimation de leur coût budgétaire ou encore une annexe sur le calcul du solde structurel, soit le solde effectif dont sont déduits l'impact budgétaire du cycle économique et divers effets temporaires.

La Chambre de Commerce mettait par ailleurs en évidence diverses « marges d'amélioration », en formulant un certain nombre de remarques quant à la façon de compléter le PLPFP, afin d'assurer sa pleine conformité avec le cadre européen de gouvernance des finances publiques en général, et avec la loi du 12 juillet 2014, en particulier. La Chambre de Commerce se voit contrainte de réitérer ces recommandations, car force est de constater que la structure du PLPFP n'a que marginalement évolué depuis l'an dernier.

Comme l'année dernière, la Chambre de Commerce regrette tout d'abord que le programme ne renferme pas de tableaux pluriannuels détaillés sur **les recettes et dépenses de l'ensemble des Administrations publiques** (version consolidée) et des trois sous-secteurs (soit l'Administration centrale, la sécurité sociale et les Administrations locales). La page 11\* de l'exposé introductif du PLPFP comporte pourtant la phrase suivante que la Chambre de Commerce ne peut que saluer : « *Le principal mérite des lois de programmation financière réside dans le fait qu'elles présentent une **vision globale** ainsi qu'une **vision pluriannuelle** des finances des trois secteurs de l'Administration publique* ».

Ces tableaux devraient être établis en conformité avec la nouvelle comptabilité européenne SEC 2010. De tels tableaux sont certes fournis dans le projet de budget pluriannuel, mais seulement pour l'Administration centrale et la sécurité sociale mais nullement pour les Administrations locales. Les autorités devraient impérativement procéder à une telle extension l'an prochain, afin de se conformer pleinement à la loi du 12 juillet 2014 précitée et pour rendre possible une analyse suffisamment détaillée et intégrée du budget pluriannuel. L'ajout de tableaux sur les pouvoirs locaux similaires à ceux établis pour l'Administration centrale et la sécurité sociale permettrait de bien établir la correspondance entre, d'une part, cette pierre angulaire de la politique budgétaire que constitue la « règle d'or » - soit le niveau du solde budgétaire structurel de l'ensemble des Administrations publiques<sup>17</sup> - et, d'autre part, les principaux agrégats de recettes et de dépenses. Dans l'état actuel des choses, il est impossible de confronter les soldes structurels présentés dans les documents budgétaires aux agrégats de dépenses et de recettes des Administrations publiques sur l'horizon 2015-2019. L'enjeu dépasse donc largement le suivi des seuls pouvoirs locaux : il se situe au cœur même de la politique budgétaire.

Cette carence est d'autant plus regrettable que des progrès décisifs et tout à fait louables ont été effectués ces dernières années en matière de comptabilité des pouvoirs locaux. Comme souligné dans les documents budgétaires, la loi communale prévoit l'établissement d'un plan pluriannuel de financement « *appelé à servir de base à l'établissement de*

<sup>16</sup> Pour reprendre les termes du PLPFP, une dépense fiscale est « *une déviation par rapport à un système fiscal de référence ayant un impact sur les recettes publiques* ».

<sup>17</sup> Ce dernier doit, en vertu de la loi du 12 juillet 2014, être au moins égal à l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT), ce dernier étant l'objectif de solde structurel découlant de nos engagements européens et refixé tous les trois ans.

*prévisions consolidées précises au sujet de l'évolution des finances publiques communales, à présenter pour le 15 février, ainsi qu'une mise à jour, à présenter pour le 31 juillet. [...] Aux échéances précitées un nombre appréciable mais non la totalité des entités communales avaient présenté leur plan pluriannuel de financement ».*

Ces plans pluriannuels de financement communaux ayant été présentés « *par un nombre appréciable* » de communes, une estimation agrégée pour l'ensemble des pouvoirs locaux pourrait être effectuée et intégrée au PLPFP, le cas échéant en complétant les plans pluriannuels disponibles sur la base d'informations plus spécifiques en provenance des plus grandes communes. Une telle estimation existe d'ailleurs forcément déjà, sans quoi les autorités ne seraient pas en mesure de prévoir avec un minimum de précision l'évolution des soldes effectifs et structurels des Administrations publiques (y compris donc les communes et autres pouvoirs locaux). Or ces soldes figurent à l'évidence dans les documents budgétaires, dont ils constituent d'ailleurs la colonne vertébrale.

En ce qui concerne le fond, le PLPFP 2015-2019 repose sur des hypothèses sous-jacentes de croissance des dépenses assez modérées sur l'horizon couvert, du moins à l'aune de l'évolution passée des dépenses de l'Administration centrale et de la sécurité sociale (cette analyse n'a pu être étendue aux Administrations locales et à l'ensemble des Administrations publiques comme établi au point précédent). Pour la Chambre de Commerce, cette maîtrise apparente des dépenses sur laquelle repose le projet de budget pluriannuel serait de bon aloi et constituerait une rupture tout à fait bienvenue par rapport à leur évolution passée. Une telle rupture doit cependant nécessairement s'étayer sur un rigoureux processus d'encadrement des dépenses, qui doit se déployer d'ici 2019 et au-delà même de l'effort de consolidation déjà spécifié dans le projet de budget pluriannuel.

C'est dans cette perspective que se justifierait pleinement la mise en place de techniques telles que **les budgets par programmes/missions avec évaluation systématique de l'efficacité des dépenses au moyen d'indicateurs de performance**. A défaut d'un tel encadrement, il est à craindre que les dépenses progressent davantage que postulé dans le PLPFP. L'année 2015 n'est d'ailleurs pas des plus rassurantes à ce propos. Selon les tableaux SEC 2010 de l'Administration centrale intégrés au PLPFP, les dépenses totales de ce sous-secteur se seraient accrues de quelque 6,2% en 2015. Pour rappel, le projet pluriannuel correspondant de l'an dernier - le « premier de l'histoire » - postulait quant à lui une croissance des dépenses totales de l'Administration centrale de 4% en 2015 « seulement ».

Or tous les écarts par rapport aux « cibles de dépenses » annuelles du PLPFP tendraient à se cumuler au fil du temps et donneraient lieu *in fine* à d'importants dérapages par rapport à l'OMT postulé à l'horizon 2019 - ce dernier étant pour rappel un surplus structurel de 0,5% du PIB pour l'ensemble de nos Administrations publiques.

La Chambre de Commerce considère par ailleurs qu'un autre sujet important devrait faire l'objet de clarifications, à savoir **les plafonds de dépenses**. En vertu de l'article 3 de la loi du 12 juillet 2014, « *les orientations pluriannuelles des finances publiques qui sont définies par la Loi de programmation financière pluriannuelle comprennent pour chacun des exercices auxquels elle se rapporte, le montant maximal des dépenses de l'Administration centrale* ». Or il n'est pas indiqué clairement dans les documents budgétaires si tous les

crédits figurant dans le projet de budget pluriannuel proprement dit constituent autant de plafonds (y compris les postes de rémunération par exemple) et quelles procédures correctives seraient mises en œuvre en cas de dépassement de ces (hypothétiques) plafonds de dépenses. En d'autres termes, le PLPFP n'arrête pas formellement un quelconque « plafond » de dépenses. Par ailleurs, le cadre budgétaire européen comporte une « **norme de progression des dépenses** » des Administrations publiques (où les dépenses font l'objet de plusieurs ajustements passablement complexes, en fonction notamment des nouvelles mesures discrétionnaires de consolidation sur le versant des recettes). Le PLPFP devrait comporter une nouvelle annexe, faisant le point en détail sur le respect escompté, sur l'horizon couvert par le projet de budget pluriannuel, de cette norme primordiale.

En ce qui concerne les annexes du PLPFP, la Chambre de Commerce tient à mentionner les « *marges d'amélioration* » suivantes - aucun progrès n'ayant été réalisé dans les documents sous avis par rapport à l'année dernière :

1. Calculs des **soldes structurels** : le PLPFP comporte une annexe 5 sur le calcul des soldes, mais elle ne dissipe pas certaines incertitudes quant à la méthode réellement utilisée. Il semble que la méthode de la Commission européenne donne le ton dans le PLPFP<sup>18</sup>, mais la technique de lissage Hodrick-Prescott est également mentionnée<sup>19</sup>. Cette dernière méthode avait d'ailleurs été appliquée (en guise de lissage du PIB) l'année dernière, ce qui ne traduit pas une grande constance méthodologique du calcul des soldes structurels luxembourgeois. L'annexe devrait, afin d'éviter tout possible malentendu, intégrer des tableaux chiffrés illustrant les différentes étapes de calcul du solde structurel (notamment la valeur des écarts de production sur la période couverte par le PLPFP, les paramètres de la fonction de production utilisée le cas échéant, les composantes cycliques du solde, le solde corrigé de la conjoncture, le solde similaire corrigé des mesures temporaires avec une liste de ces mesures et de leur impact budgétaire). Faute de tels tableaux, la trajectoire d'assainissement budgétaire ne peut être appréciée de manière suffisamment précise.

La confusion prévalant en ce qui concerne le calcul du solde structurel, qui n'est autre que la variable budgétaire centrale, est encore accrue par le constat fait à la page 17\* de l'exposé introductif du PLPFP. Il est en effet indiqué que le STATEC ne procède qu'une fois par an à la révision du PIB potentiel, et que « *dans ces conditions, il n'a pas été possible de baser les travaux budgétaires pour 2016 sur des prévisions harmonisées et actualisées au sujet de l'évolution probable de l'écart de production et du solde structurel* ».

2. La description des **politiques ayant un impact sur les finances des Administrations publiques**, ventilées par postes de dépenses et de recettes importants, qui montre comment l'ajustement permet d'atteindre les objectifs

<sup>18</sup> Il faut parcourir l'exposé introductif, page 12\*, pour disposer d'une indication claire en la matière : « [...] d'après les estimations qui ont été réalisées sur la base de la méthode de la Commission européenne ».

<sup>19</sup> Voir par exemple la phrase suivante de l'annexe 5 : « Les tests ont uniquement pu être réalisés par le STATEC en appliquant la première méthode [soit le filtre HP] qui impliquerait une révision à la hausse de l'output gap de l'ordre de 1% en 2015 et en 2016 par rapport aux prévisions d'avril 2015 ».

budgétaires à moyen terme en comparaison des projections à politiques inchangées. Une évaluation de l'impact budgétaire « actualisé » du *Zukunftspak* est fournie, mais ce tableau ne tient pas compte de l'impact potentiel de la flexibilisation du congé parental, d'un éventuel lien entre les prestations familiales et le salaire médian ou encore de l'impact prospectif de la future « réforme fiscale » (qui est certes toujours en voie d'élaboration) ou encore de la suppression de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire annoncée en bipartite pour 2017. Le tableau n'intègre pas davantage l'incidence de la comptabilisation en 2019 (année de livraison) de l'achat d'un avion militaire pour un montant de quelque 197 millions EUR.

3. Une évaluation de l'effet que les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir sur la **soutenabilité à long terme des finances publiques**. On peut regretter qu'à rebours d'une optique pleinement pluriannuelle, le PLPFP ne renferme aucun tableau reprenant l'évolution détaillée des prestations de pension, d'assurance maladie-maternité ou d'assurance dépendance, ne serait-ce que sur l'horizon 2016-2019. Des chiffres un peu disparates et souvent assez agrégés (les prestations totales de la sécurité sociale par exemple) émaillent certes les documents budgétaires, mais ils ne peuvent servir de substituts à une évaluation exhaustive de la soutenabilité à long ou même à moyen terme des finances publiques.

Un autre facteur d'incertitudes est le fait que les documents budgétaires s'étaient sur des **prévisions macroéconomiques** qui ne sont que partiellement (ou pas du tout) remises à jour et ce de manière on ne peut plus disparate. Ainsi, le PLPFP ne comporte en guise de « contexte macroéconomique » qu'un tableau purement et simplement extrait de la note de conjoncture 1-2015 du STATEC qui date de mai 2015, soit 5 mois avant le dépôt du projet de budget et antérieurement à d'importantes révisions des comptes nationaux en juillet et en octobre 2015<sup>20</sup>. Or des données de ce type sont rapidement dépassées au Luxembourg, petite économie ouverte confrontée à une forte volatilité de ses agrégats macroéconomiques. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les futures PLPFP devraient comprendre non seulement une description précise des projections macroéconomiques servant de fondations à la PLPFP, qui fait actuellement défaut, mais également une batterie de scénarios alternatifs (« *stress tests* »). Une telle approche est pourtant explicitement prévue par la directive 2011/85/UE relative aux exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres, en son article 4.

Pour conclure cette section, la Chambre de Commerce tient à saluer une innovation importante présentée par le Ministre des Finances lors du dépôt du budget le 14 octobre 2015, qui consiste à avancer la **date de dépôt du PLPFP**. A partir de 2016, le PLPFP serait désormais présenté au printemps et non plus en automne. Cette évolution, qui fait suite à une recommandation dans le même sens du Conseil national des finances publiques (CNFP), permettra de resituer au centre du jeu l'indispensable perspective pluriannuelle et de sortir le PLPFP de l'ombre du projet de budget *stricto sensu*. Le PLPFP pourra de la sorte pleinement dévoiler la perspective stratégique dans laquelle s'inscrit le projet de budget proprement dit.

<sup>20</sup> Le projet de budget 2016 proprement dit comporte aux pages 16\* à 18\* de son exposé introductif une actualisation partielle de ces projections, portant avant tout sur les hypothèses d'environnement international mais donnant lieu aux mêmes taux de croissance du PIB nominal et réel en 2015 et en 2016 que dans la note de conjoncture précitée.

Le nouveau calendrier sera par ailleurs plus en phase avec le Semestre européen et avec l'actualisation du Programme de stabilité. Comme le PLPFP sera davantage au centre de l'attention et revêtra de ce fait encore plus d'importance, la Chambre de Commerce espère vivement que ses recommandations formulées *supra* seront dûment prises en compte.

### **3 L'évolution des recettes et dépenses**

La présente section vise à faire le point sur l'évolution postulée dans le PLPFP des principaux postes de recettes et de dépenses et sur le degré de réalisme entourant ces attentes. Faute de données suffisantes sur les Administrations locales, ce passage en revue ne pourra malheureusement s'opérer de manière intégrale pour l'ensemble du conglomerat des Administrations publiques - ce qui est regrettable puisque les indicateurs budgétaires les plus importants (la « règle d'or » en particulier) sont définis à cette échelle des Administrations publiques.

Faute d'une telle vision intégrée, la section aborde successivement les recettes de l'Administration centrale, puis de la sécurité sociale, et enfin les dépenses de chacune de ces deux entités.

#### **3.1. Les recettes**

Les commentaires qui suivent portent surtout sur l'évolution des recettes au cours de la période couverte par le PLPFP. La Chambre de Commerce ne tient pas à se prononcer à ce stade, compte tenu notamment de l'absence de données suffisamment détaillées sur les réalisations budgétaires en 2015, quant au caractère approprié de la base de départ 2015 considérée dans les documents budgétaires. Comme l'ont montré les soldes budgétaires de l'ensemble des Administrations publiques relatifs à l'année 2014, qui se sont en définitive avérés significativement meilleurs qu'escompté dans le projet de budget 2015 sur la base des projections disponibles à la fin 2014 (solde de +1,4% selon les comptes nationaux d'octobre 2015, à comparer à +0,2% selon le projet de budget 2015 qui se basait sur le compte prévisionnel 2014), des « surprises » sont toujours possibles à ce niveau. Or toute adaptation affectant la base de départ 2015 pourrait se diffuser à l'ensemble des années jalonnant le PLPFP sous avis.

Il importe également de souligner que diverses incertitudes entourent l'estimation des recettes, notamment l'impact potentiel très difficile à cerner de la régularisation fiscale<sup>21</sup> et des adaptations du régime fiscal relatif à la propriété intellectuelle, de l'impact des évolutions internationales en matière de fiscalité des entreprises (BEPS, « *Common consolidated tax base* », etc.) ou encore de la mise en œuvre prévue pour 2017 d'une réforme fiscale.

##### **3.1.1. Les recettes de l'Administration centrale**

Le tableau suivant se rapporte à la seule Administration centrale. Il est extrait du PLPFP pour les années 2015 à 2019 et des comptes nationaux d'octobre 2015 pour les années

<sup>21</sup> Se pose également la question du mode d'enregistrement du produit de l'amnistie fiscale, qui pourrait être assimilée à un effet temporaire sans effet sur le solde structurel des Administrations publiques.

2000 à 2014. Un tel tableau permet de situer les chiffres du projet de budget pluriannuel dans une perspective plus large.

Les taux de croissance des grandes catégories de recettes ont été calculés sur trois périodes distinctes, à savoir la période « pré-crise » 2000 à 2007, la période 2007 à 2014 et enfin les années 2015 à 2019 correspondant à l'horizon du PLPFP. Les recettes totales de l'Administration centrale progresseraient en moyenne de 4,2% l'an entre 2015 et 2019, contre 6,4% pour la période antérieure à la crise et 5,3% pour la période 2007-2014. A cette aune, la progression des recettes découlant du projet de budget pluriannuel peut sembler empreinte d'une assez grande retenue.

Ce constat doit cependant être nuancé à deux égards. En premier lieu, le taux d'inflation mesuré par l'IPCN devrait être nettement plus bas au cours de la période 2015-2019 qu'au cours des années précédentes. Recalculés en termes réels, les taux de progression des recettes de l'Administration centrale s'établiraient à, respectivement, 4,1% (2000-2007), 3,2% (2007-2014) et 2,8% (2015-2019). En second lieu, les recettes de la TVA électronique devraient se réduire non seulement en 2015, mais également en 2017 et en 2019 (en 2015, 70% des recettes de la TVA électronique seront transférées par le Luxembourg aux pays de résidence des consommateurs, cette proportion passant à 85% en 2017 et 100% en 2019). Cette déperdition en 2017 et 2019 devrait au total représenter environ 300 millions EUR. En l'absence de ce facteur, les recettes réelles du budget auraient augmenté de 3,2% et non de 2,8% l'an en moyenne de 2015 à 2019<sup>22</sup>.

Un examen des différentes composantes des recettes permet de mieux appréhender les projections de recettes du PLPFP. Trois catégories importantes se singularisent quelque peu dans leur évolution de 2015 à 2019.

Il s'agit en premier lieu des **revenus de la propriété** de l'Administration centrale. Alors qu'ils ont stagné entre 2000 et 2014, même en valeur nominale, ces revenus progresseraient à un rythme très soutenu (+7,5% l'an en moyenne) sur la période couverte par le PLPFP. L'origine de leur forte augmentation attendue, en particulier au cours des années 2017, 2018 et 2019 (+86 millions EUR en l'espace de trois années) n'est guère spécifiée dans les documents budgétaires. Le Fonds souverain est peu susceptible de contribuer significativement à une gestion plus dynamique des avoirs de l'Etat, puisque l'encours total des avoirs dont il disposera ne devrait guère dépasser les 250 millions EUR fin 2019 sur base des dotations (de 50 millions EUR d'an) prévues de 2015 à 2019. Par ailleurs, les recettes provenant de la participation de l'Etat dans le capital de sociétés anonymes n'augmenteraient que très faiblement sur l'horizon couvert par le PLPFP (passant de 126 millions EUR en 2015 à 128 millions en 2019). De même, la part de l'Etat dans le bénéfice de la BCEE et des P&T se monterait à, respectivement, 40,65 millions EUR et 20,35 millions EUR en 2019, contre 40 millions EUR et 20 millions EUR en 2015.

<sup>22</sup> La perte de recettes liée à la TVA électronique en 2015 n'influence par contre nullement les taux de progression moyens affichés dans le tableau, ces taux étant précisément calculés en prenant cette année 2015 comme point de départ (l'évolution par rapport à 2014 ne pèse donc pas sur la moyenne).

**Tableau 1 : Evolution des recettes de l'Administration centrale**  
*En millions EUR et taux de progression en %*

	2000	2007	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Croissance moyenne 2000 à 2007	Croissance moyenne 2007 à 2014	Croissance moyenne 2015 à 2019
Production marchande	81	123	147	153	177	172	176	187	6,2	2,6	5,2
Production pour usage final propre	23	84	218	219	245	260	275	295	20,6	14,7	7,8
Paiements pour autre production non marchande	64	164	495	454	503	521	517	542	14,3	17,1	4,5
Impôts sur la production et les importations	3023	4739	6308	6084	6244	6255	6440	6473	6,6	4,2	1,6
Revenus de la propriété	286	273	286	319	339	367	398	425	-0,7	0,6	7,5
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	2822	4344	6261	6900	7277	7694	8141	8570	6,4	5,4	5,6
Cotisations sociales	218	361	751	780	891	953	1025	1102	7,5	11,0	9,0
Autres transferts courants	119	168	241	258	277	282	294	305	5,1	5,3	4,3
Transferts en capital à recevoir	43	71	116	119	154	138	124	134	7,6	7,2	3,0
<b>Recettes totales</b>	<b>6677</b>	<b>10326</b>	<b>14822</b>	<b>15285</b>	<b>16106</b>	<b>16642</b>	<b>17390</b>	<b>18034</b>	<b>6,4</b>	<b>5,3</b>	<b>4,2</b>

Sources : PLPFP 2015-2019 ; STATEC, Comptes nationaux.

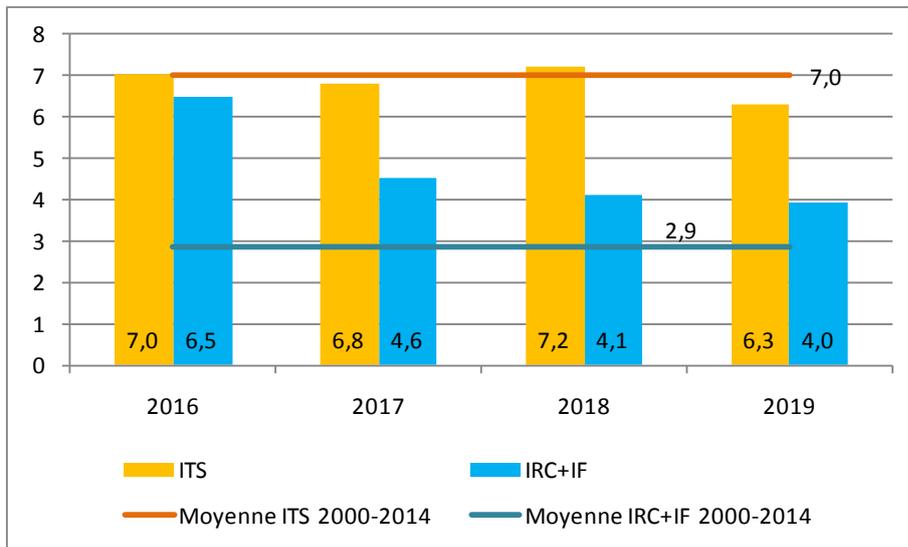
Il s'agit en second lieu des **impôts courants sur le revenu et le patrimoine**. Comme l'indique le tableau 1, ces impôts augmenteraient approximativement au même rythme nominal au cours de la période couverte par le PLPFP que précédemment. A ceci près, toutefois, que l'inflation serait nettement plus faible au cours de la période 2015-2019, ce qui aurait « toutes choses égales par ailleurs » dû donner lieu à une décélération. La progression nominale relativement soutenue, de 5,6% l'an en moyenne durant cette dernière période, s'explique principalement par le grand dynamisme escompté par les auteurs du projet de budget de deux impôts, à savoir **l'impôt sur les traitements et salaires** ainsi que **les impôts directs à charge des sociétés**.

Ces deux catégories d'impôts apparaissent au graphique suivant, qui distingue les taux de croissance annuels, sur la période couverte par le PLPFP, de l'impôt sur les traitements et salaires (ITS) et d'un agrégat constitué de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) et de l'impôt sur la fortune (IF). L'IRC et l'IF ne sont pas présentés séparément, car une nouvelle mesure devant entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016 va avoir pour effet une forte diminution des recettes d'IRC en 2016, contrebalancée par un accroissement marqué des recettes imputables à l'IF. Il s'agit en l'occurrence du basculement de l'impôt minimal sur les entreprises, qui est « requalifié » de l'agrégat IRC vers l'IF. Les recettes d'IF passeraient en effet de 285 millions EUR en 2015 (budget) à quelque 430 millions EUR en 2017.

Comme l'illustre le graphique, la croissance escomptée de 2016 à 2019 de l'ITS est élevée en termes absolus. Elle ne s'éloigne cependant pas de manière systématique de la croissance moyenne observée au cours de la période 2000-2014, incorporant à la fois une période conjoncturelle favorable et la crise économique et financière. A noter cependant l'influence potentiellement « défavorable » de l'inflation plus faible escomptée de 2015 à 2019, d'autant que les tranches de l'ITS ne sont, en règle générale, pas indexées.

### Graphique 1 : Evolution de l'impôt sur les traitements et salaires (ITS) et de l'agrégat « impôt sur le revenu des collectivités (IRC) + impôt sur la fortune (IF) »

Variations annuelles, en %



Sources : PLPFP 2015-2019 ; STATEC ; Calculs Chambre de Commerce.

Note : La croissance moyenne 2000-2014 de l'IF pourrait être quelque peu biaisée, car cet impôt n'est payé par les seules entreprises que depuis 2006. L'incidence devrait cependant être très réduite, car ce biais potentiel n'affecte que l'IF (et non l'IRC) et de 2000 à 2005 seulement. Par ailleurs, même au cours de cette dernière sous-période, la grande majorité de l'IF était déjà supportée par les entreprises.

En outre, l'élasticité du produit de l'ITS à la base imposable correspondante est notoirement élevée, pour trois raisons : progressivité de l'ITS, nombreuses personnes non redevables d'ITS mais basculant dans le camp des contribuables suite à une hausse de revenus, non indexation aux prix des barèmes fiscaux.

Selon les « projections » sous-jacentes au PLPFP, le salaire moyen augmenterait en moyenne de 2,2% de 2015 à 2019<sup>23</sup>. Il devrait en résulter « toutes autres choses égales par ailleurs » et avec une élasticité de 1,9<sup>24</sup> une hausse annuelle du produit de l'ITS de 4% l'an. Il devrait s'y ajouter l'incidence de l'augmentation de l'emploi (élasticité de 1 dans ce cas), de sorte que la hausse « logique » du produit de l'ITS peut mécaniquement être estimée à 5,9% par an au cours de la période 2015-2019. Ce taux est inférieur aux taux de croissance de l'ITS mentionnés dans le PLPFP, avec à la clef un manque à gagner cumulé potentiel de 160 millions EUR à la fin 2019 (**soit 0,3% du PIB prévisible de 2019**).

L'agrégat IRC + IF affiche également une progression volontariste dans les documents budgétaires, comme l'atteste la différence à la fois fort marquée et systématique entre les histogrammes bleus et la ligne (bleue) de croissance moyenne 2000-2014. Cette divergence est d'autant plus surprenante que les soldes d'impôt relatifs aux années d'imposition antérieures tendent, ces dernières années, à s'étioler. En témoigne par exemple le

<sup>23</sup> Basé sur la 16<sup>e</sup> actualisation du Programme de stabilité du Luxembourg de 2017 à 2019 et sur le projet de budget pour 2016. Les documents budgétaires ne renferment guère d'informations au sujet de l'accroissement des salaires moyens de 2015 à 2019.

<sup>24</sup> Basé sur une analyse publiée dans le Bulletin 2006/2 de la BCL, pages 98 et suivantes. Cette élasticité signifie qu'une hausse des salaires moyens de 1% tend à déboucher sur des recettes d'ITS en augmentation de 1,9%.

« *Compendium sur les données statistiques des impôts luxembourgeois* » du CES. Selon ce dernier, ces soldes sont passés de 41% du produit total de l'IRC en 2011 à 22% en 2014. Sauf inversion drastique de cette tendance, les recettes d'IRC escomptées dans le projet de budget semblent dès lors assez volontaristes.

On ne saurait cependant trop souligner l'extrême difficulté de l'estimation du produit futur de l'IRC, impôt volatil s'il en est. Cette volatilité est d'ailleurs exacerbée par la très forte concentration du produit de cet impôt, évoquée dans l'encadré suivant du présent avis. Contribue également à cette volatilité future le climat d'incertitude prévalant actuellement en ce qui concerne le contexte fiscal international (BEPS, actuelle consultation « *common consolidated tax base* », rescrits fiscaux, etc.) et la réforme fiscale annoncée pour le début 2017 (voir à cet égard l'encadré 1). Il convient d'ailleurs de mentionner que les estimations de recettes figurant au PLPFP font totalement abstraction de la future réforme fiscale, dont les modalités exactes et l'amplitude sont toujours inconnues à ce stade. En d'autres termes, les évolutions de recettes commentées dans la présente section de l'avis de la Chambre de Commerce s'effectuent strictement « à politique inchangée », conformément aux documents budgétaires eux-mêmes et en ignorant une éventuelle suppression de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire - une telle suppression en 2017 serait d'ailleurs conforme à une acception « stricte » du concept de politique inchangée puisqu'une telle disposition a déjà été annoncée par les autorités (accord bipartite). Or les enjeux de la prochaine « refonte » fiscale sont considérables, comme l'indique l'encadré suivant.

Une autre catégorie de recettes primordiale pour l'Administration centrale se compose des **impôts sur la production et les importations**, comprenant notamment la TVA, les accises et la taxe d'abonnement. Selon le PLPFP, la progression moyenne de cette catégorie serait assez faible de 2015 à 2019, avec +1,5% en nominal contre +6,6% durant la période « pré-crise » et +4,2% de 2007 à 2014. Or ce taux ostensiblement bas cache deux évolutions totalement divergentes :

- D'une part, les recettes de **TVA et d'accises** marqueraient clairement le pas : elles connaîtraient une complète stagnation de 2015 à 2019. Comme indiqué ci-dessus, cette évolution ne surprend guère en ce qui concerne la TVA, affectée par l'accroissement progressif de la part transférée à l'étranger (pays de résidence des consommateurs) de la « TVA électronique ». La stagnation est cependant plus difficile à appréhender pour les accises. Une raison plausible serait le maintien durable du prix du pétrole à un bas niveau, de sorte que les arbitrages effectués par les ressortissants étrangers entre les prix à la pompe au Luxembourg et dans leurs pays respectifs perdraient de leur pertinence. Il importe cependant de considérer par ailleurs la situation des finances publiques toujours difficile en Belgique et en France, avec à la clef des hausses d'accises conséquentes et fréquentes (encore récemment en Belgique, dans le cadre du « *tax shift* »). Cette situation est à même d'accroître les différentiels de taxation entre le Luxembourg et ces deux pays, ce qui pourrait induire une progression des accises au Luxembourg plus soutenue qu'escompté dans les documents budgétaires. Un tel effet potentiel est cependant extrêmement difficile à estimer, et ce d'autant plus que les ventes transfrontalières de produits pétroliers expliquent en grande partie le bilan luxembourgeois des émissions de gaz à effet de serre et qu'il pourrait s'avérer nécessaire, en dépit du manque à gagner fiscal correspondant, de réduire les différentiels de prix afin de réduire ces émissions.

- D'autre part, le PLPFP table sur une montée en puissance marquée de **la taxe d'abonnement**. Alors que cette dernière rapporterait 789 millions EUR en 2015, son produit dépasserait la barre du milliard dès 2017, avant d'atteindre 1.099 millions EUR en 2019. La hausse moyenne de ce montant atteindrait quelque 8,6% de 2015 à 2019 - soit la période couverte par le PLPFP - contre 3,7% en moyenne de 2000 à 2014. L'évolution des cours de bourse affecte fortement l'encours des actifs des organismes de placement collectif et en conséquence les recettes de la taxe d'abonnement. L'accélération sensible, anticipée au PLPFP, du produit de ce prélèvement ne pourrait s'expliquer que par une progression soutenue des cours boursiers. Même si elle considère qu'une telle évolution n'est pas à proprement parler impossible, la Chambre de Commerce est d'avis qu'une plus grande prudence aurait dû être de mise, eu égard notamment à la forte volatilité des cours boursiers observée depuis la survenance de la crise économique et financière. Si la progression nominale de la taxe d'abonnement devait *in fine* s'établir sur l'horizon du PLPFP au niveau moyen observé de 2000 à 2014, soit 3,7% l'an, le montant de la taxe se limiterait à 912 millions EUR en 2019, soit 186 millions de moins qu'escompté au projet de budget pluriannuel. A elle seule, la matérialisation d'un tel « *stress scenario* » réduirait déjà pratiquement à néant l'excédent structurel de 0,5% du PIB escompté pour 2019.

### Encadré 1 : Abaissement du taux facial de l'IRC : quelles conséquences budgétaires?

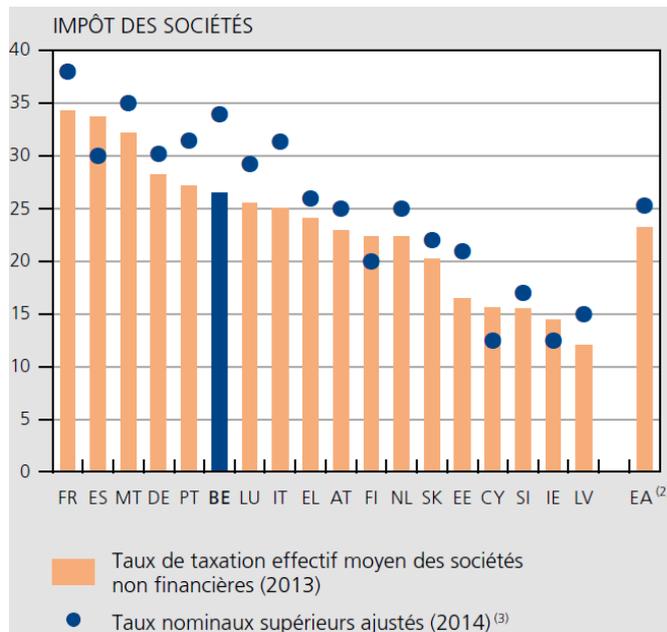
#### **Choix du taux « approprié » d'impôt des sociétés : un enjeu crucial pour une économie à la croisée des chemins**

Le Gouvernement luxembourgeois a annoncé pour 2017 une réforme, ou du moins une refonte, fiscale. Un allègement du taux nominal de l'IRC devrait constituer l'une des pierres angulaires de cette réforme. Comme le montre le graphique suivant, issu du plus récent rapport annuel de la Banque Nationale de Belgique (BNB), le taux nominal d'imposition des sociétés au Luxembourg est assez élevé en comparaison internationale. Il s'établit actuellement à 29,22% de la base correspondante (du moins sur le territoire de la ville de Luxembourg). Ces 29,22% regroupent le taux de base de l'IRC, soit 21%, auquel s'ajoute un prélèvement de solidarité « Fonds pour l'emploi » égal à 7% de cet IRC et enfin l'impôt commercial communal (ICC), qui peut varier d'une commune à l'autre et atteint actuellement 6,75% à Luxembourg-Ville.

Ce taux global facial de 29,22% est particulièrement élevé par rapport à ces concurrents directs de la Place financière que constituent l'Irlande (taux ordinaire de 12,5%, voire même prochainement la moitié pour les revenus liés à la propriété intellectuelle et à l'innovation) et le Royaume-Uni, qui a, dès 2010, mis en œuvre son « *roadmap* », de sorte que le taux facial d'imposition des sociétés est dans ce pays passé de 28% en 2010 à 20% actuellement. Le « *roadmap* » n'est d'ailleurs pas parvenu à son terme, le Chancelier de l'Echiquier ayant annoncé en juillet 2015 que le taux serait ramené à 19% en 2017 et à 18% en 2020.

#### **Graphique 2 : Taux effectifs et nominaux d'imposition des sociétés**

En %



Source : BNB, Rapport annuel 2014, février 2015.

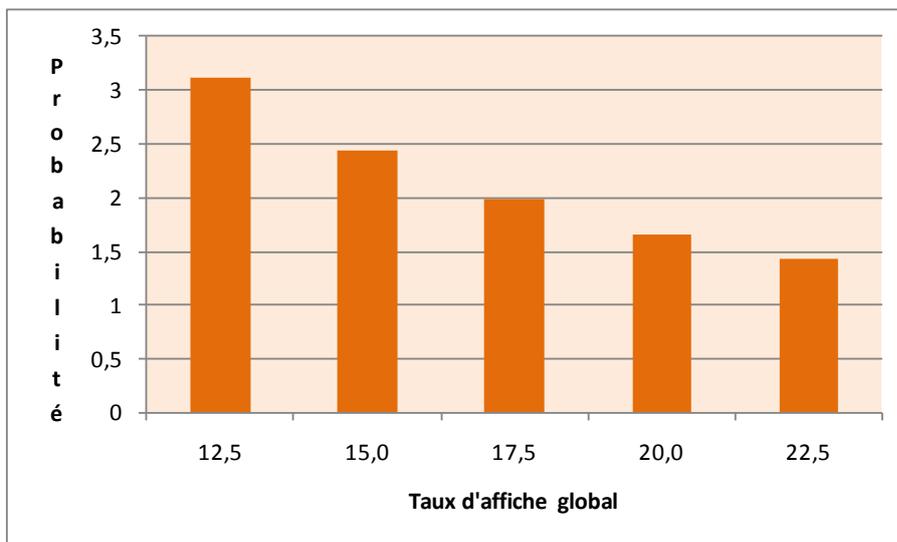
Le taux luxembourgeois de 29,22% ne peut être considéré comme un « produit d'appel » particulièrement performant dans ce contexte. Le Gouvernement a fait part de ses intentions de diminuer le taux nominal luxembourgeois, mais la question de l'amplitude de l'effort de réduction du taux se pose avec acuité. Il s'agit d'opérer un arbitrage entre, d'une part, les apports économiques indiscutables d'un taux plus bas et, d'autre part, les potentiels « déchets fiscaux » associés.

### **Que disent les études économiques en la matière ?**

Diverses études économiques apportent un éclairage très pertinent à ce débat. Une première étude portant sur les investissements directs des multinationales a été publiée en octobre 2014 par le Ministère irlandais des finances<sup>25</sup>. Selon cette étude, portant sur les décisions de localisation des multinationales et de leurs filiales, de faibles variations du taux statutaire (c'est-à-dire d'affichage) d'imposition affecteraient considérablement la probabilité que ces sociétés s'implantent en Irlande. Ainsi, le passage du taux actuel de 12,5% à un taux plus élevé se situant à 15% (+2,5 points de pourcentage) réduirait de quelque 22% la probabilité d'établissement en Irlande. Un taux nominal rehaussé à 20% la réduirait pratiquement de moitié<sup>26</sup>.

### **Graphique 3 : Impact, sur la probabilité de localisation des multinationales en Irlande, d'une variation hypothétique du taux irlandais nominal à l'impôt des sociétés**

*Probabilité d'établissement des multinationales en Irlande en %*



Source : Irish Department of Finance.

Ces résultats montrent l'extrême importance d'un bon calibrage de l'impôt des sociétés, tant les effets « volume » en cause peuvent être spectaculaires dans certains cas. L'importance des effets « volume » est largement confirmée par l'OCDE<sup>27</sup> qui a estimé, sur la base de 31

<sup>25</sup> Voir « *The importance of corporation tax policy in the location choices of multinational firms* », part of the *Economic Impact Assessment of Ireland's Corporation Tax Policy, October 2014, Irish Department of Finance.*

<sup>26</sup> *Idem.*

<sup>27</sup> Résultats publiés dans de Mooij Ruud A. et Ederveen, Sjef, 2005, *Explaining the Variation in Empirical Estimates of Tax Elasticities of Foreign Direct Investment*, Tinbergen Institute Discussion Papers 05-108/3.

études empiriques différentes, qu'une hausse de 1% du taux de l'impôt des sociétés induit « toutes autres choses égales par ailleurs » une diminution de l'ordre de 3,7% des investissements directs étrangers entrants. Ce résultat est finalement assez proche du « cas irlandais » illustré au graphique ci-dessus (à partir d'un taux de 20%, une hausse de 2,5% du taux se traduit par une diminution de la probabilité d'établissement de 13,3% ; ce qui donne un rapport 1% / -5,3% assez proche de celui de l'OCDE).

A l'impact sur les investissements directs étrangers d'une adaptation des taux d'imposition, abordé à l'aune du cas irlandais, s'ajoutent d'autres effets sur l'économie globale s'opérant par le truchement du processus d'accumulation du capital, de l'effort d'innovation et des effets d'agglomération. Le graphique ci-dessus élaboré en référence au cas irlandais tend à surestimer quelque peu la mobilité des entités redevables de l'impôt des sociétés, car il se focalise sur les multinationales. Ce graphique présente cependant dans le même temps un autre biais, qui induit pour sa part une sous-estimation des avantages liés à des taux d'imposition réduits. Il ignore en effet l'incidence de la taxation sur la dynamique de l'accumulation du capital et sur l'innovation, et il ne prend pas en compte les effets dits d'agglomération.

L'incidence sur l'accumulation du capital et sur l'innovation est assez intuitive : des taux de taxation élevés écornent les bénéfices futurs liés à une base capitaliste plus importante ou au processus d'innovation. Les incitants étant amoindris, les entreprises investissent et innoveront moins, ce qui exerce un impact négatif sur le taux de croissance potentiel futur de l'ensemble de l'économie. Les avantages, soulignés ci-dessus, de taux de taxation moins élevés, sont encore exacerbés par les effets d'agglomération : une économie capable d'attirer davantage d'entreprises va bénéficier d'une « spirale vertueuse » : la présence d'une base productive et d'un marché potentiel (pour les services aux entreprises par exemple) élargis va à son tour constituer un facteur d'attraction de sociétés étrangères, ces dernières étant peu susceptibles de céder « aux charmes d'un désert économique ».

A travers ces divers canaux (investissements directs étrangers, investissements des entreprises, effort d'innovation accru, effets d'agglomération), un taux d'imposition des sociétés plus bas va fortement stimuler le taux de croissance potentiel de l'économie. Selon certaines estimations, une variation de 10 points de pourcentage du taux statutaire global d'imposition des sociétés s'accompagne « toutes autres choses égales par ailleurs » d'un mouvement en sens opposé de la croissance annuelle du PIB, se situant entre 0,6 et 1,8%<sup>28</sup>. L'impact cumulé sur le niveau du PIB d'une telle diminution de 10% du taux statutaire d'imposition serait donc de l'ordre de 6% après 10 années - si seule l'extrémité basse de la fourchette précitée est considérée (0,6% ; scénario en conséquence assez prudent).

Si on en croit cette étude empirique et si les résultats correspondants étaient sans autre forme de procès extrapolés au Luxembourg, l'impact sur le PIB en niveau d'une diminution du taux statutaire de 29,2 à 15% (soit une baisse de 14,2 points de pourcentage) serait après 10 ans de quelque 8,5% (soit  $6\% \times 14,2\% / 10\%$ ). Il en résulterait non seulement une hausse significative de la base des impôts directs sur les sociétés, mais également une

<sup>28</sup> Etude portant sur 70 pays, élaborée par Lee, Young et Gordon, Roger H. (2005), « *Tax structure and economic growth* », Journal of Public Economics, Elsevier, vol. 89, pages 1027-1043.

augmentation sensible de toutes les autres bases taxables (masse salariale, consommation et investissements, etc.). Si ces estimations devaient être interprétées « *at face value* », le surcroît de rentrées pour l'ensemble des Administrations publiques luxembourgeoises serait en valeur actuelle de l'ordre de 1,5 milliard EUR (si la pression fiscale totale sur les 8,5% additionnels est similaire à la pression fiscale moyenne globale observée au Luxembourg en 2014). Pour rappel, le produit total des impôts directs sur les sociétés était en 2014 de l'ordre de 2,1 milliards EUR (dont 1,6 pour l'IRC et pour l'impôt de solidarité correspondant). En d'autres termes, l'effet d'autofinancement de l'abaissement du taux d'imposition serait extrêmement élevé, voire même intégral sur 10 ans, à la faveur d'« effets de retour » économiques extrêmement favorables (du moins en supposant que les autres pays n'abaissent pas entretemps leurs propres taux d'imposition).

Ces retombées favorables pour les finances publiques ne se manifesteront certes pleinement que sur une décennie selon les études et simulations précitées. L'une des possibilités pour éviter un effet négatif trop immédiat sur les finances publiques est une diminution du taux d'imposition certes graduelle (en trois ans par exemple), mais également significative et faisant l'objet d'un phasage explicite et pré-annoncé (« *roadmap* »), soit l'approche privilégiée au Royaume-Uni de 2010 (28%) à 2015 (20%). Un « *roadmap* » de ce type pourrait être annoncé avant même la mise en œuvre effective de la réforme fiscale.

Une étude effectuée par le Trésor britannique sur la base d'un modèle d'équilibre général calculable<sup>29</sup> montre d'ailleurs qu'à long terme, la diminution précitée de 28 à 20% du taux d'imposition de base des sociétés au Royaume-Uni devrait assurer son propre financement à raison de 45 à 60%, à la faveur des retombées favorables de cette mesure sur les investissements, le PIB et sa composition (salaires, profits) et sur l'ensemble des impôts et prélèvements. Même s'il est très appréciable, ce taux d'« autofinancement » de 45 à 60% n'est certes pas intégral, mais les auteurs de l'étude britannique soulignent que leur modèle d'équilibre général ne prend pas en compte tous les effets favorables potentiels sur l'économie (par exemple le taux d'autofinancement de 45% ne prend pas en compte les effets positifs de la diminution du taux de taxation sur les investissements directs étrangers). D'autres études, portant principalement sur le Royaume-Uni (également sur l'Irlande du Nord) et les Etats-Unis mettent en évidence un taux d'autofinancement à moyen terme de la réduction du taux d'imposition des sociétés allant de 45 à quelque 90%.

L'étude britannique précitée montre que l'abaissement du taux d'imposition des sociétés se traduit *in fine* par un sensible effet positif **sur les salaires réels** - ce qui met en relief les limites d'une approche dichotomique ménages/entreprises en matière d'imposition. Un abaissement de 1 livre de l'impôt des sociétés au Royaume-Uni aurait en effet un impact de quelque 59 pences sur les salaires, ce qui renforce au passage l'autofinancement de l'allègement de tout impôt des sociétés (*via* l'impact induit sur les cotisations sociales, l'impôt sur les personnes physiques, les taxes indirectes, etc.).

<sup>29</sup> *Analysis of the dynamic effects of Corporation Tax reductions*, HM Treasury et HM Revenue & Customs (Grande-Bretagne), 5 décembre 2013.

**Autre facteur de réduction du « déchet fiscal » : le processus BEPS**

Enfin, tout déchet fiscal éventuel d'un abaissement de l'impôt des sociétés devrait être largement amorti par l'effet (à la hausse) sur la base imposable du processus BEPS (« *Base erosion and profit-shifting* ») élaboré par l'OCDE ou par d'autres initiatives allant dans le même sens d'un étiolement des « niches de souveraineté fiscales » (le projet de « *Common consolidated tax base* » de la Commission européenne, par exemple).

**En conclusion...**

En conclusion, il convient d'éviter une approche trop comptable et statique en matière d'impôt des sociétés. Un taux plus bas est aussi un produit d'appel, un investissement dans le futur. Le processus BEPS devrait donner lieu à une augmentation « mécanique » de la base imposable - à politique inchangée et de manière statique la charge fiscale de nos entreprises augmenterait considérablement. En outre, de nombreuses études mettent en relief d'importants effets de volume favorables d'un abaissement de l'impôt des sociétés. Enfin, tout déchet fiscal résiduel, susceptible de se manifester surtout dans la foulée immédiate de la mise en œuvre de la réforme fiscale et beaucoup moins par la suite à la faveur d'effets de retour économiques positifs, pourrait être lui-même amorti par une diminution étalée dans le temps du taux d'imposition des sociétés, par le truchement d'un dispositif similaire au « *roadmap* » britannique, par exemple. Le « cas irlandais » montre en tout cas que pour une petite économie très ouverte, le choix d'un taux suffisamment attractif (par exemple un taux global passant de 29,22% à 15% voire même 12,5%) est primordial. Il apparaît en tout cas que l'Irlande a, depuis l'introduction de l'impôt à 12,5%, connu une croissance de son PIB bien plus importante que la moyenne de la zone euro (malgré la forte répercussion de la crise économique et financière dans ce pays).

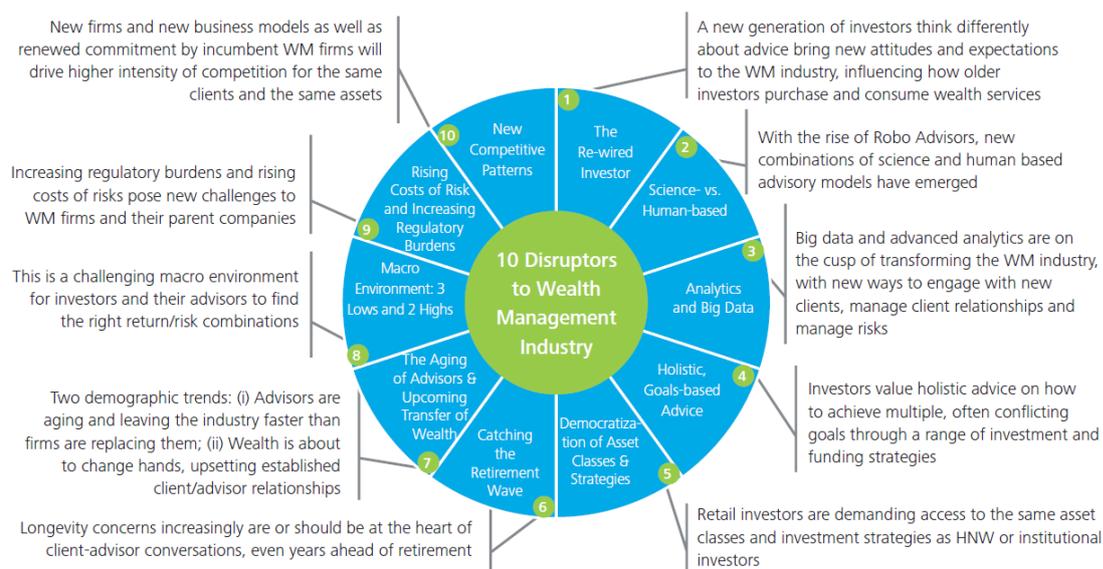
## Encadré 2 : Les mutations de l'économie : atouts ou vulnérabilités ?

La réforme fiscale doit par ailleurs s'apprécier sur la toile de fond d'une économie connaissant une profonde mutation, sous l'effet de divers catalyseurs passés en revue dans cet encadré.

L'encadré 1 a montré l'importance du choix d'un taux d'imposition des sociétés approprié. Un taux d'IRC/ICC pouvant constituer un puissant produit d'appel pour les entreprises étrangères et incitant les entreprises actuellement installées au Luxembourg à y rester pour y investir et embaucher est primordial dans un contexte économique en mutation. Dans une récente étude, Deloitte a mis en exergue pas moins de 10 facteurs de rupture<sup>30</sup>. L'étude en question se réfère certes à la gestion de fortune, mais ces facteurs constituent une grille de lecture également utile pour l'économie dans son ensemble. Les dix facteurs identifiés sont les suivants :

1. L'investisseur reconnecté
2. Une approche scientifique *versus* humaine des conseils
3. Les « *analytics* » et le « *big data* »
4. Des conseils globaux et orientés résultats
5. La démocratisation des classes d'actifs
6. Saisir la vague de la longévité de vie
7. Le vieillissement des conseillers et le transfert de richesse entre générations à venir
8. Un nouvel environnement d'investissement
9. Le coût du risque et le poids de la régulation
10. La convergence et de nouveaux modèles

## Graphique 4 : Les dix facteurs « disruptifs » en matière de gestion de fortune



Source : Deloitte, octobre 2015.

<sup>30</sup> Voir le rapport « *10 Disruptive trends in wealth management* », Deloitte, octobre 2015, <http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/us/Documents/strategy/us-cons-disruptors-in-wealth-mgmt-final.pdf>

Ces dix facteurs sont synthétisés dans la figure ci-dessus. Ces tendances s'inscrivent sur toile de fond de la diversification économique et du nécessaire renouvellement dans ce domaine. Le Luxembourg présente, eu égard à sa taille, une diversification appréciable. Divers segments de l'économie luxembourgeoise se caractérisent certes toujours par un certain manque de substance, mais l'inévitable « mouvement brownien » des arrivées et départs va sans doute redistribuer graduellement les cartes en faveur d'un « regain de substance », ce qui ne pourra à terme que profiter à l'économie luxembourgeoise (suivant le processus déjà observé en matière de secret bancaire).

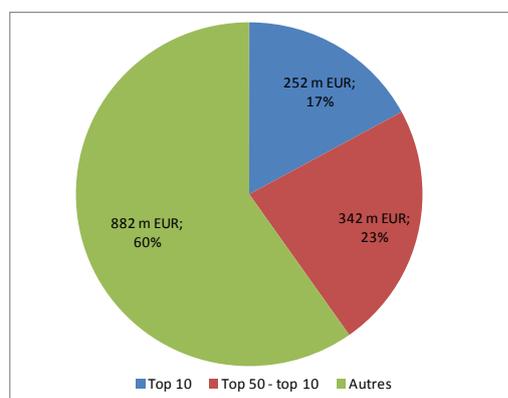
On pourrait ajouter à ces grandes évolutions, d'un point de vue plus « *économie globale* », les pressions s'exerçant au niveau international en matière fiscale, la montée en puissance de l'économie circulaire et plus généralement les aspects environnementaux et climatiques. Ces facteurs « de rupture » constituent autant des opportunités que des défis. Leurs conséquences potentielles étant encore largement inconnues, ils exigent en tout cas un suivi étroit et permanent des évolutions, de même qu'une capacité à réagir de manière flexible, transparente et avec célérité. S'ajoute la nécessité de mieux anticiper les conséquences des facteurs de rupture au moyen d'une démarche analytique.

Aucun avantage ne peut être considéré comme définitivement acquis dans un environnement économique et social connaissant de profondes mutations. Il en est ainsi par exemple de l'attrait du Luxembourg pour les entreprises étrangères et pour les sociétés d'ores et déjà établies au Luxembourg.

Le graphique suivant illustre la fragilité des recettes luxembourgeoises de l'IRC et l'importance d'une politique fiscale suffisamment incitative et de nature à fidéliser les entreprises existantes. Basé sur des données issues du « *Compendium sur les données statistiques des impôts luxembourgeois* », ce graphique illustre la forte concentration de l'IRC sur un petit nombre d'entreprises. Ainsi, si les dix principaux contribuables quittaient le pays ou subissaient des mutations économiques ne leur permettant plus de contribuer à l'IRC (hypothèses purement illustratives), les recettes de l'IRC - sans même tenir compte des impôts de solidarité correspondants - se réduiraient de quelque 252 millions EUR au total, ce qui représente 17% des recettes de l'IRC. Les chiffres correspondants s'établiraient à respectivement 593 millions EUR et à 40% pour les 50 premiers contributeurs.

### Graphique 5 : Répartition des recettes de l'IRC en 2014

En millions EUR et en % des recettes IRC totales



Sources : Ministère des Finances ; Compendium sur les données statistiques des impôts luxembourgeois.

### 3.1.2 Les recettes des Administrations de sécurité sociale

La sécurité sociale représente un pilier essentiel des recettes des Administrations publiques luxembourgeoises. Les recettes propres de ce sous-secteur des Administrations publiques (c'est-à-dire hors transferts de revenus en provenance de l'Administration centrale, de 4,25 milliards EUR en 2015) se sont, selon les comptes nationaux, montées à près de 5.700 millions EUR en 2014, soit 26% des recettes consolidées totales des Administrations publiques dans leur globalité. Les recettes de la sécurité sociale hors transferts courants en provenance de l'Administration centrale se composent à raison de 93% de cotisations sociales, le reste reposant quasi exclusivement sur les revenus de la propriété (en rapport avec la réserve de compensation des pensions notamment). La présente sous-section va par conséquent se focaliser sur ces deux dernières recettes.

**Tableau 2 : Evolution des recettes propres de la sécurité sociale**

En millions EUR et taux de progression en %

	2000	2007	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Croissance nominale moyenne		
									2000 à 2007	2007 à 2014	2015 à 2019
Revenus de la propriété	189,3	327,4	357,9	383,8	438,9	460,5	485,8	505,8	8,1	1,3	7,1
Cotisations sociales	2185,9	3640,6	5256,5	5460,9	5773,6	6016,6	6260,7	6586,5	7,6	5,4	4,8
Autres transferts courants	1699,1	2747,1	3912,9	4259,8	4083,4	4207,3	4336,3	4503,8	7,1	5,2	1,4
<b>Recettes totales</b>	<b>4102,2</b>	<b>6745,9</b>	<b>9564,4</b>	<b>10145,3</b>	<b>10344,9</b>	<b>10739,2</b>	<b>11139,7</b>	<b>11653,8</b>	<b>7,4</b>	<b>5,1</b>	<b>3,5</b>

Sources : PLPFP 2015-2019 ; STATEC, Comptes nationaux.

Comme l'indique le tableau, **les cotisations sociales** progresseraient de 4,8% en moyenne de 2015 à 2019 selon le PLPFP. Ce taux est en retrait des taux observés précédemment, du moins en termes nominaux. Ce taux de 4,8% paraît néanmoins élevé à l'aune de l'évolution sous-jacente de la masse salariale. Le PLPFP n'est malheureusement pas très explicite à cet égard, mais il repose sur l'hypothèse d'une hausse moyenne de l'emploi de 1,9% en moyenne de 2015 à 2019. Comme le lien entre cotisations sociales et masse salariale est assez direct, le taux de 4,8% cité *supra* présuppose un accroissement moyen des salaires nominaux moyens de 3% l'an sur la période couverte par le PLPFP. Ce dernier n'est malheureusement pas davantage explicite à cet égard, mais le Programme de stabilité déposé en avril 2015 reposait, pour sa part, sur une progression moyenne de la rémunération par salarié de 2,0% l'an de 2015 à 2019. Dans un tel contexte et sauf facteurs exceptionnels, les cotisations sociales seraient davantage susceptibles de croître à raison de 4% l'an environ qu'à concurrence de 4,8% comme postulé dans les documents budgétaires. Il en résulterait une déperdition de recettes de l'ordre de 200 millions EUR par rapport au PLPFP à l'horizon 2019.

Les **revenus de la propriété** tendraient quant à eux, selon les auteurs du PLPFP, à occuper un poids croissant d'ici 2019, leur progression moyenne s'établissant à 7,1% l'an sur l'horizon pluriannuel couvert. Les revenus de la propriété passeraient de 384 millions EUR en 2015 à quelque 506 millions EUR en 2019, soit 122 millions EUR de plus en l'espace de 4 années. Cet objectif n'est pas inatteignable en tant que tel, la réserve de compensation du régime de pension étant depuis quelques années gérée de manière bien plus dynamique que par le passé (il s'y ajoute l'incidence de l'augmentation de la réserve elle-même).

Il semble cependant globalement assez volontariste, eu égard :

- Au niveau des taux d'intérêt qui, selon le projet de budget 2016 (exposé introductif du volume 1, page 17\*), demeurerait assez bas, du moins jusqu'en 2016, la période ultérieure n'étant pas couverte.
- Aux marchés boursiers, l'indice EuroStoxx n'étant censé progresser « que » de 7,3% en 2016 (contre 16% escomptés par le STATEC en mai 2015).

La Chambre de Commerce regrette au passage l'absence d'indications sur les paramètres d'environnement sur la période 2017 à 2019, ce qui complique fortement l'appréciation des revenus du patrimoine escomptés dans le PLPFP. La 16<sup>e</sup> actualisation du Programme de stabilité était plus précise en ce qui concerne les taux d'intérêt. Elle reposait sur l'hypothèse d'une remontée graduelle (+1 point de pourcentage environ de 2015 à 2019) des taux à court et à long termes.

### **Encadré 3 : Evolution de la composition des recettes fiscales des Administrations publiques sur une longue période**

Le graphique suivant reprend l'évolution des principaux prélèvements fiscaux des Administrations publiques, en pourcentages de leurs recettes fiscales totales. Le graphique a été élaboré sur la base des comptes nationaux, les séries étant disponibles depuis 1970 et qui plus est en format SEC (qui en pratique est cependant assez proche de la comptabilité de caisse pour de nombreux impôts).

Un premier constat est que la part de la TVA a significativement augmenté au fil du temps, passant d'environ 15% du total en 1970 à 27% en 2014. Cette situation est cependant en partie imputable à la montée en puissance, ces dernières années, des recettes de la TVA liées au commerce électronique. Or comme l'indique le projet de budget, le passage (encore partiel) du critère de la localisation des compagnies à celui de la résidence des consommateurs devrait au titre de la seule année 2015 induire une moins-value de l'ordre de 700 millions EUR<sup>31</sup>. Un choc de cet ordre devrait, « toutes autres choses égales par ailleurs », induire une diminution de 4 points de pourcentage de la part de la TVA dans les recettes totales - soit d'un tiers de la hausse cumulée de cette part observée depuis 1970.

La part cumulée de **l'IRC et de l'impôt de solidarité sur l'IRC, de l'ICC et de l'impôt sur la fortune** (qui est supporté intégralement par les sociétés depuis 2006) est quant à elle passée de 26,5% du total en 2000 à 18,1% en 2014, soit une diminution de 8,4 points de pourcentage. Cette diminution relative est souvent mentionnée par certains observateurs.

Il importe pour le moins de fortement nuancer ce constat. Comme l'illustre le graphique, la proportion des impôts sur les sociétés atteinte au début des années 2000 était particulièrement élevée et ne constitue dès lors pas une bonne base de référence, comme l'atteste par exemple la part relative assez basse atteinte par ces impôts au cours des années 1980 et du début des années 1990. Par ailleurs, les soldes d'impôt liés aux années fiscales antérieures ont exercé un impact à la baisse au cours des années récentes. Les impôts sur les sociétés sont en outre fort fluctuants.

Enfin, de 2000 à 2013, les impôts précités sont passés de 17,1% à 14,3% de l'excédent brut d'exploitation (+ revenu mixte). Ce recul est bien moins marqué que celui de la part dans les recettes fiscales totales depuis 2000. En d'autres termes, le prétendu déclin de la part relative des impôts sur les sociétés dans les recettes fiscales totales est dans une large mesure le reflet d'un effet de base, à savoir le déclin des bénéficiaires imposables (en particulier depuis la survenance de la crise économique et financière) et donc de la capacité contributive des entreprises.

La part de **l'impôt retenu sur les traitements et salaires** a quant à elle augmenté depuis de début des années 2000, mais cette même part était bien supérieure de 1970 à 1987 (partie rouge du graphique). Cette évolution globalement à la baisse (toujours dans une perspective « longue ») s'est produite en dépit d'une forte hausse de l'emploi au cours de

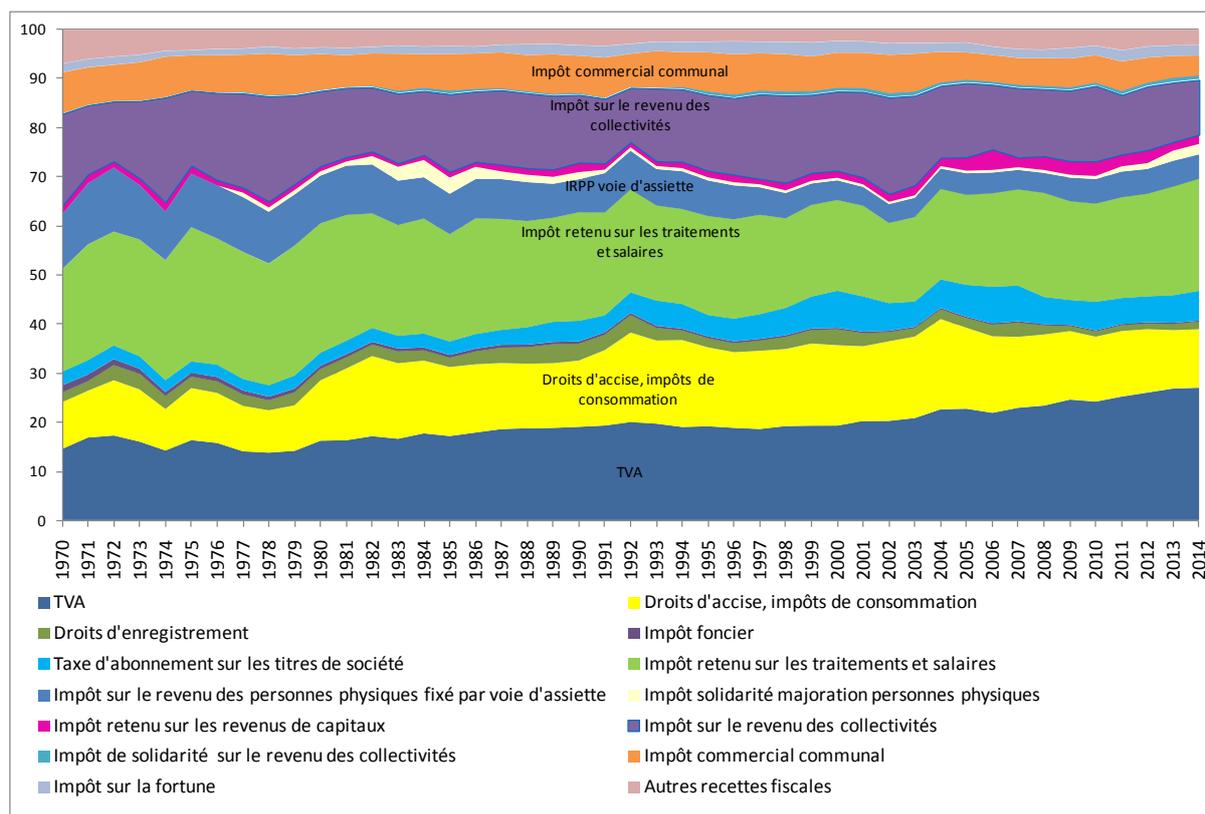
<sup>31</sup> Du moins selon le PLPFP 2016-2019. L'exposé introductif du projet de budget 2016 proprement dit (volume 1, page 22\*) mentionne pour sa part une moins-value de 620 millions EUR.

l'ensemble de la période considérée et de l'incidence de l'échelle mobile des salaires (supportée par les entreprises).

Il convient enfin de noter la très sensible progression, au cours de l'ensemble de la période 1970-2014 traitée, de la part liée à la **taxe d'abonnement** (en jaune).

### Graphique 6 : Composition des recettes fiscales des Administrations publiques

En % du total des recettes fiscales



Source : STATEC, Comptes nationaux.

## 3.2. Les dépenses

Le projet de budget pluriannuel affirme une volonté de maîtrise des dépenses, de l'Etat central et plus largement de l'ensemble des Administrations publiques. La présente partie permettra de faire le point sur l'apport du PLPFP en la matière.

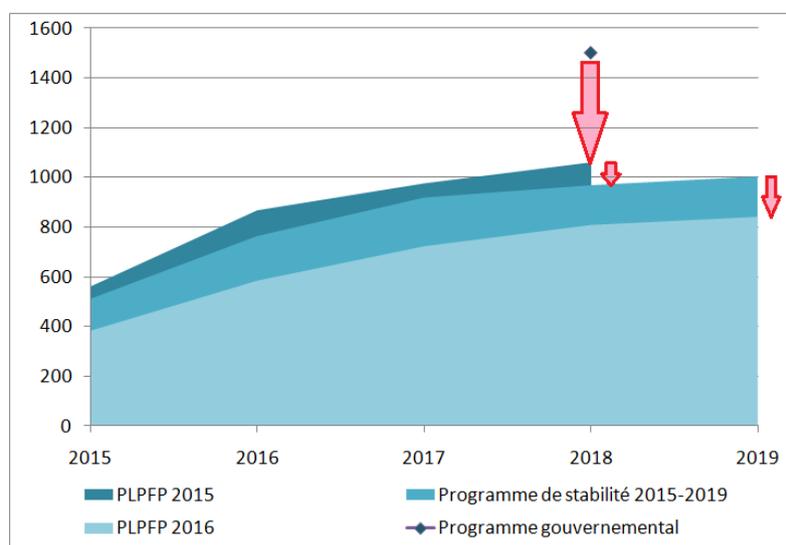
### 3.2.1. Les dépenses de l'Administration centrale

Le graphique suivant constitue un premier constat en matière d'évaluation du respect du programme pluriannuel de consolidation budgétaire, dont une part repose sur un effort de maîtrise des dépenses.

Il apparaît au graphique 7 que l'effort (portant sur les dépenses et sur les recettes) inhérent au *Zukunftspak* s'est érodé au fil du temps. Alors que le PLPFP pour la période 2014-2018 évaluait encore cet effort total<sup>32</sup> à 1.061 millions EUR à la fin 2018, le chiffrage effectué dans le PLPFP 2015-2019 ramène cet effort à 809 millions EUR en 2018 (et à 842 millions EUR en 2019). Pour l'année 2018, la consolidation identifiée se serait donc réduite de pratiquement un quart. La réduction correspondante atteindrait d'ailleurs déjà un tiers en 2015 (consolidation passant de 561 à 383 millions EUR). L'ambition s'est également réduite par rapport à la 16<sup>e</sup> actualisation du Programme de stabilité et plus encore par rapport au programme gouvernemental (1,5 milliard EUR).

#### Graphique 7 : Evolution de l'effort de consolidation budgétaire (Administrations publiques)

En millions EUR



Sources : 16<sup>e</sup> actualisation du Programme de stabilité du Luxembourg ; PLPFP 2014-2018 et 2015-2019 ; STATEC.

Au-delà de ces exigences revues à la baisse à plusieurs reprises, il convient d'examiner de plus près la progression annuelle des dépenses prévue au PLPFP 2015-2019. Comme sur le versant des recettes, il n'est malheureusement pas possible de procéder à cette analyse

<sup>32</sup> Estimé pour l'ensemble des Administrations publiques.

de manière exhaustive, les données sur les pouvoirs locaux n'étant pas du tout complètes. Cette analyse est donc effectuée séparément, pour l'Administration centrale puis pour la sécurité sociale.

**Tableau 3 : Dépenses de l'Administration centrale**  
En millions EUR et taux de progression en %

	2000	2007	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Croissance moyenne 2000 à 2007	Croissance moyenne 2007 à 2014	Croissance moyenne 2015 à 2019
Consommation intermédiaire	432	667	1126	1325	1338	1416	1470	1509	6,4	7,8	3,3
Formation de capital	511	840	1063	1199	1422	1479	1488	1479	7,4	3,4	5,4
Rémunération des salariés	1221	1960	3394	3618	3723	3833	3976	4159	7,0	8,2	3,5
Subventions	312	530	625	633	635	636	615	616	7,8	2,4	-0,7
Charges d'intérêt	75	80	188	173	172	182	181	167	0,9	13,1	-0,9
Prestations sociales	401	804	1558	1597	1699	1769	1849	1939	10,4	9,9	5,0
Autres transferts courants	2845	4411	6483	6662	6932	7221	7458	7719	6,5	5,7	3,7
Transferts en capital à payer	266	577	589	757	827	847	854	920	11,7	0,3	5,0
Autres	-16	-29	17	4	-9	-31	-22	14			
<b>Dépenses totales</b>	<b>6048</b>	<b>9839</b>	<b>15043</b>	<b>15969</b>	<b>16739</b>	<b>17353</b>	<b>17867</b>	<b>18521</b>	<b>7,2</b>	<b>6,3</b>	<b>3,8</b>

Sources : PLPFP 2015-2019 ; STATEC, Comptes nationaux.

Le tableau livre de nombreux enseignements. En premier lieu, les dépenses de l'Administration centrale augmenteraient de +3,8% l'an en moyenne durant la période couverte par le projet pluriannuel (2015 étant l'année de base), contre +7,2% entre 2000 et 2007, +6,3% pour la période 2007-2014 et +6,2% en 2015. La décélération est moins marquée en termes réels, l'inflation moyenne prévue au cours de la période 2015-2019 étant également en retrait. Les dépenses réelles, c'est-à-dire déflatées par l'IPC, progresseraient de 2,4% en moyenne, à comparer à un rythme de 4,5% de 2000 à 2014. La Chambre de Commerce espère que les autorités seront à même de réaliser cette très louable décélération. Les révisions à la baisse de l'ambition du *Zukunftspak*, l'incidence de la flexibilisation annoncée du congé parental et la sensible augmentation des dépenses nominales escomptée par le Gouvernement pour 2015 ne peuvent manquer de susciter quelques inquiétudes à ce propos.

En deuxième lieu, la croissance des dépenses serait fort différente d'une catégorie à l'autre. La rémunération des salariés, soit une catégorie caractérisée par une forte augmentation tendancielle, connaîtrait une progression moindre que l'ensemble des dépenses sur la période couverte par le programme pluriannuel. Un tel résultat exigera à la fois des accords salariaux dans la fonction publique empreints d'une plus grande prudence et un encadrement bien plus strict que par le passé de la hausse des effectifs publics. Les annonces de recrutement figurant à la loi budgétaire 2016 sont peu réconfortantes à ce propos.

En troisième lieu, les « autres transferts courants » connaîtraient également une décélération prononcée. Cette catégorie se compose notamment des transferts à la sécurité sociale (cotisations de pension de l'Etat et transferts à l'assurance maladie-maternité, notamment), qui sont le plus souvent conditionnés par l'évolution de la masse salariale dans le segment marchand de l'économie. La décélération précitée ne pourra donc se concrétiser qu'à la condition que l'évolution des salaires moyens soit bien maîtrisée dans le secteur privé - ce qui constitue d'ailleurs une nécessité absolue à l'aune de la forte perte cumulative

de compétitivité enregistrée par le Luxembourg depuis l'avènement de l'Union économique et monétaire.

Une autre composante importante des « autres transferts courants » est le versement aux communes effectué par le truchement du « Fonds communal de dotation financière » (FCDF). Ce transfert est pour l'essentiel « indexé » sur l'évolution de deux impôts, à savoir la TVA et l'impôt sur les personnes physiques. Si la TVA devrait être pénalisée, au cours de la période du projet pluriannuel, par les pertes enregistrées au titre de la « TVA électronique », il devrait en être tout autrement de l'impôt sur les traitements et salaires, comme l'indiquent d'ailleurs les documents budgétaires eux-mêmes (voir la section précédente sur les recettes). Selon le PLPFP, la progression nominale moyenne du FCDF devrait dans ces conditions s'établir à 4,5% l'an de 2015 à 2019 (annexe sur les fonds spéciaux), dont 7,3% pour la composante hors TVA (budget pluriannuel proprement dit).

Enfin, la Chambre de Commerce note que l'Administration centrale compte fournir un effort d'investissement important, dont témoigne en particulier la forte progression de la formation de capital qui, à l'inverse de la plupart des autres dépenses, enregistrerait sur l'horizon du programme pluriannuel une hausse plus importante que lors de la période 2007-2014 (+5,4% l'an en moyenne contre +3,4%). Le projet « Luxtram » est l'un des facteurs explicatifs de la montée en puissance des investissements publics au cours de la période 2015 à 2019.

Il convient de noter également la progression à un rythme de 5% des transferts en capital (soit un catalyseur d'investissements publics - des communes en particulier - et privés), alors que ces transferts avaient stagné de 2007 à 2014. La Chambre de Commerce se félicite de cette orientation de la politique budgétaire, consistant à freiner les dépenses globales tout en renforçant leur « qualité » à la faveur d'un effort accru d'investissement (« *expenditure shift* »). Une telle orientation est en congruence avec une contribution récente de la Chambre de Commerce, dont certains enseignements sont synthétisés dans l'encadré ci-après.

Les efforts prévus par le Gouvernement en matière de logement (logements sociaux et logements à coûts modérés destinés à la vente, notamment) et de recherche / innovation concourent également à améliorer la qualité des dépenses publiques. La Chambre de Commerce note en tout cas avec intérêt que l'Université du Luxembourg, le FNR et les centres de recherche LIH, LISER et LIST se sont engagés à atteindre divers objectifs, dont la réalisation est jaugée sur la base d'indicateurs concrets. La Chambre appelle de ses vœux une extension de cette culture du résultat (*versus* la traditionnelle optique des moyens) à d'autres domaines de l'action publique, toujours dans une optique de renforcement de l'efficacité et de la qualité des dépenses publiques.

#### **Encadré 4 : Les investissements publics, source de croissance<sup>33</sup>**

Les investissements publics constituent un irremplaçable levier économique. A l'inverse de nombre de dépenses courantes, ils ont pour effet d'accroître un actif, le « *stock de capital public* », regroupant nombre d'infrastructures facilitant la vie au jour le jour des citoyens et des entreprises. Chacun de nous fait quotidiennement appel à ces infrastructures, par exemple les réseaux de transport d'énergie ou de télécommunications, les infrastructures de recherche et développement ou encore celles de santé ou d'enseignement.

Au-delà de leurs multiples retombées sur nos vies quotidiennes, les investissements publics renforcent le potentiel productif à moyen terme de l'économie. Enfin, des investissements publics accrus permettent de contrer plus efficacement les phases de ralentissement économique que les dépenses courantes des Administrations publiques.

Pari sur l'avenir, les investissements publics déploient leurs effets sur un horizon temporel pouvant être très long. D'où l'importance cruciale de la sélection dès le départ de projets réellement efficaces. Le bulletin « Actualité & tendances » n°17 de la Chambre de Commerce vise précisément à attirer l'attention sur les meilleures pratiques en la matière et formule à cet effet dix grandes recommandations.

#### ***Les investissements publics : des dépenses importantes, affectant avant tout l'avenir...***

Trois statistiques illustrent l'importance des investissements publics au Luxembourg : ces derniers y ont représenté près de 2 milliards EUR en 2014. Il s'agit d'un peu plus de 3.000 EUR par habitant, de près d'un dixième des dépenses publiques ou encore de 3,6% du PIB. De tels montants exercent par ailleurs des effets d'entraînement directs et indirects sur l'activité de nombreuses entreprises luxembourgeoises - souvent des PME - et génèrent et sécurisent par ce biais de nombreux emplois. Ces impacts se déploient en outre sur des périodes par définition assez longues.

#### ***... et qui représentent une bonne opportunité de croissance, à long, mais aussi à moyen, terme***

Un survol de la littérature économique met en évidence l'impact positif d'investissements publics efficaces sur le potentiel de croissance à moyen terme de l'économie, ainsi que leur importance en tant que support d'une politique budgétaire contra-cyclique. Ainsi, le FMI a, sur base de séries longues émanant de 17 nations développées, montré qu'une augmentation permanente des investissements publics de 1% du PIB débouche à terme sur une hausse du PIB de 2,5%. L'incidence à plus court terme des investissements publics serait également appréciable.

Une contribution essentielle des investissements publics à la croissance joue notamment *via* l'effet de complémentarité entre le capital public et privé. Selon une étude américaine de référence publiée déjà en 1989 mais qui n'a en rien perdu de son actualité, un dollar

<sup>33</sup> Pour davantage de détails, de même que pour les 10 recommandations afférentes de la Chambre de Commerce, voir l'Actualité & Tendances n°17, « *Des investissements publics efficaces : une formidable opportunité de redressement* », octobre 2015, [http://www.cc.lu/uploads/tx\\_userccpublications/A\\_T\\_17.pdf](http://www.cc.lu/uploads/tx_userccpublications/A_T_17.pdf)

d'investissement public tendrait à susciter 4 à 7 dollars d'investissements privés additionnels. Une autre étude américaine allant dans le même sens a montré qu'un dollar investi en infrastructures publiques donne lieu à une réduction des coûts des entreprises privées équivalant à 17 cents, soit à 17% de l'investissement public.

Les analyses plus partielles effectuées à ce jour au Luxembourg tendent à confirmer l'existence d'un effet multiplicateur significatif également au Grand-Duché. Les résultats issus de ces analyses nationales suggèrent qu'un glissement de dépenses (ou « *expenditure shift* ») de 1% du PIB en faveur des investissements publics et au détriment de la consommation publique (c'est-à-dire une hausse des investissements compensée budgétairement par une baisse de même ampleur des dépenses courantes) augmenterait le niveau du PIB de 0,4% environ, et ce sans aucun coût net (par définition) pour les finances publiques.

***La matérialisation de cette potentialité de croissance ne tombe cependant pas du ciel : 10 recommandations pertinentes de la Chambre de Commerce***

Les considérations qui précèdent révèlent l'important potentiel économique des investissements publics. Des investissements sélectionnés ou mis en œuvre de manière déficiente tendent cependant à affecter négativement les finances publiques et *in fine* les conditions de financement des entreprises.

Il importe en clair de privilégier en la matière une logique visant les résultats et non les moyens. La Chambre de Commerce a, sur la base notamment de l'examen de « *bonnes pratiques* » étrangères, élaborer les dix recommandations suivantes qui viennent compléter sa traditionnelle « feuille de route du mieux investir »<sup>34</sup> :

*Les 4 étapes du « cycle de vie » d'un investissement public :*

1. Promouvoir une **évaluation ex ante** détaillée et exhaustive des investissements, en particulier pour les projets d'envergure. Ces évaluations *ex ante* devraient intégrer les aspects économique, social et environnemental et se baser sur des critères quantitatifs clairs et standardisés. Il importe également d'évaluer correctement les frais futurs de gestion, d'entretien et de remplacement des infrastructures usées (les « *Folgekosten* »).
2. L'étape de la **sélection, du financement et du budget** est également primordiale. La sélection doit être conforme à l'évaluation *ex ante* et les procédures de passation des marchés doivent être transparentes. Les budgets doivent pour leur part être totalement quantifiés et leur déploiement dans le temps se doit d'être précis.
3. Pendant la **mise en œuvre** des projets, il est nécessaire de contrôler étroitement et régulièrement les coûts totaux du projet. Il convient de déceler à temps tout changement

<sup>34</sup> La « feuille de route du mieux investir » a déjà été décrite à de nombreuses reprises par la Chambre de Commerce dans ses avis budgétaires successifs. Pour rappel, cette feuille de route comporte les aspects suivants : (i) la standardisation de projets de même nature ; (ii) des benchmarks internationaux par type de projet ; (iii) l'établissement de standards minima et maxima au niveau des finitions ; (iv) la démonstration, dans le chef de l'initiateur du projet, de sa contribution au relèvement de la croissance potentielle de l'économie luxembourgeoise ; (v) la simplification des procédures ou encore (vi) la prise en compte *ex ante* des coûts de gestion, d'exploitation et d'entretien (« *Folgekosten* »).

important survenant au cours du projet et, le cas échéant, de déclencher une révision du projet.

4. Une **évaluation ex post** rigoureuse doit être effectuée, en particulier pour les projets d'envergure. Dans certains pays, les gestionnaires de projet sont tenus de prendre en compte les enseignements tirés des projets antérieurs (succès ou échecs), de sorte que l'évaluation *ex post* est à la fois la dernière étape d'un projet et la première étape des projets ultérieurs.

*Les 6 autres recommandations :*

5. Afin d'être en mesure de pratiquer, lorsque les conditions s'y prêtent, une **politique de stabilisation conjoncturelle** appropriée, il convient d'assurer un équilibre financier durable des fonds spéciaux de l'Etat. Les projets déjà pleinement évalués mais non mis en œuvre immédiatement doivent par ailleurs être « mis en réserve » dans un « pipeline » de projets. Ils pourraient de la sorte être rapidement activés si le besoin s'en faisait sentir, en cas de ralentissement macroéconomique par exemple.
6. **Planification à long terme** des investissements publics : il serait judicieux d'entamer une réflexion sur la façon d'ancrer davantage une perspective « longue » dans la gestion des projets. Une Commission d'experts, indépendante du Gouvernement, pourrait être en charge de l'identification des besoins et priorités stratégiques en infrastructures, à un horizon de 10 ans par exemple.
7. Des efforts additionnels s'imposent en matière de **simplification administrative**. Une politique de lissage des cycles économiques par l'entremise des investissements publics est un leurre en l'absence d'une telle simplification, permettant notamment d'accélérer la délivrance de permis de construire. La durée moyenne d'obtention de ce permis est de 26 jours à Singapour et de 157 jours au Luxembourg.
8. Le financement, et surtout la gestion des investissements publics, doivent être facilités, en développant des moyens de financement et de mise en œuvre alternatifs, le tout en s'appuyant sur les meilleures pratiques d'autres pays développés. Il convient de souligner dans cette perspective l'intérêt potentiel des **partenariats public-privé (PPP)**.
9. Une **bonne coordination entre les investissements de l'Administration centrale et ceux des communes**, le tout dans le respect de l'autonomie communale, permettrait de mieux évaluer les retombées économiques, sociales et environnementales des investissements.
10. Une coordination plus étroite des investissements publics s'impose au sein de la **Grande Région et au niveau européen**. A l'échelle européenne, le Plan Juncker est une excellente initiative, mais les 315 milliards EUR impliqués paraissent encore limités à l'aune des besoins existants. Par ailleurs, de meilleures connexions doivent être assurées entre la Grande Région et des espaces environnants tels que Bruxelles, la région de Mannheim, de Francfort ou de Stuttgart.

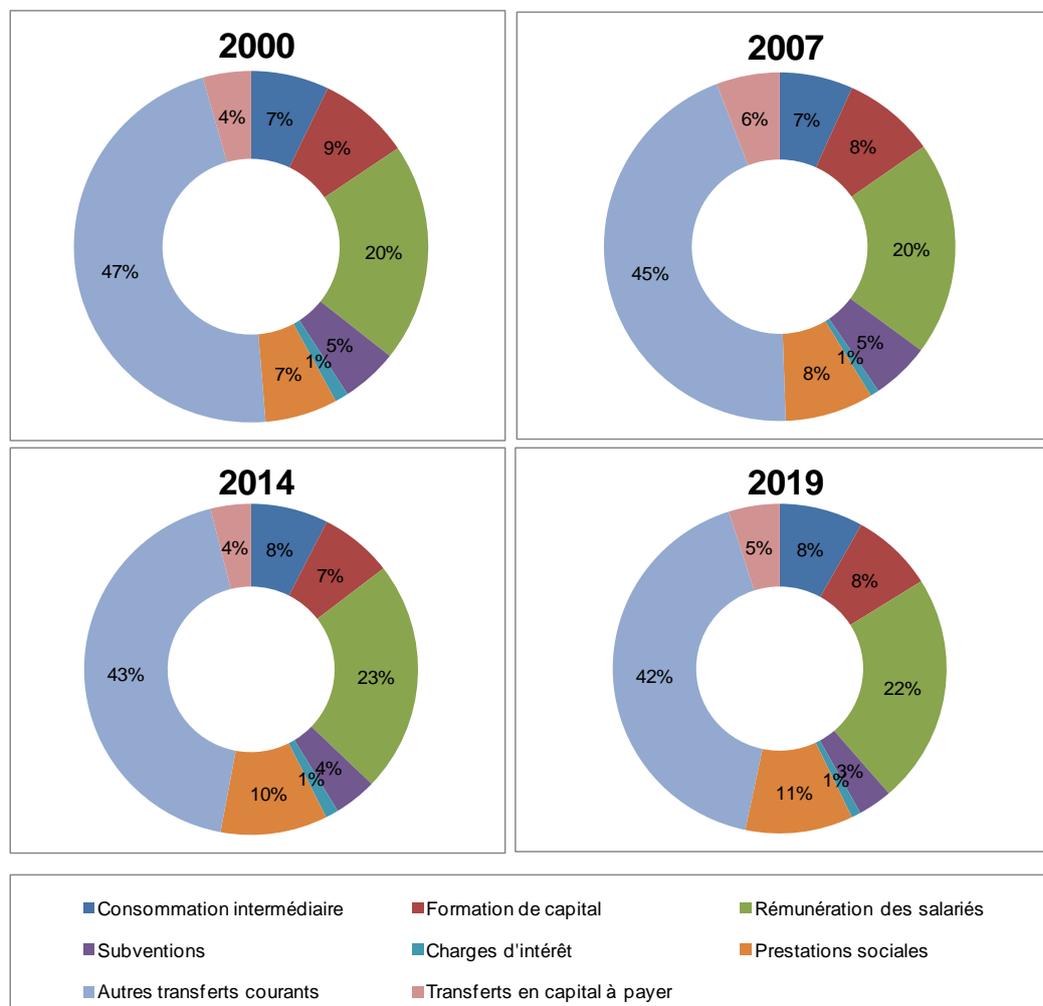
***Projet de budget et PLPFP 2015-2019 : une transparence à améliorer du point de vue des investissements publics***

La Chambre de Commerce doit constater que la transparence budgétaire, évaluée à l'aune du projet de budget 2016 et du PLPFP 2015-2019, est toujours perfectible. Il est, par exemple, impossible de reconstituer, sur la base de ces documents, l'évolution de la formation brute de capital de l'ensemble des Administrations publiques. Si ces chiffres sont disponibles pour l'Administration centrale (de même que pour l'Etat central, qui fait l'objet de l'essentiel du PLPFP) et pour la sécurité sociale, l'évolution pluriannuelle des investissements des Administrations locales fait défaut. En outre, si des informations plus précises sont dispensées sur les dépenses des fonds spéciaux (qui relèvent de l'Administration centrale en SEC 2010), les données pluriannuelles correspondantes doivent être considérées avec prudence tant les taux de réalisation passés des programmes de dépenses des fonds se sont avérés fluctuants par le passé (voir à ce sujet la section 5 *infra*).

Enfin, il serait utile qu'à l'avenir le PLPFP comporte une nouvelle annexe indiquant (i) la façon dont les investissements les plus importants satisfont les besoins à moyen terme de l'économie luxembourgeoise (compte tenu de la croissance attendue, de l'évolution démographique, etc.), (ii) les besoins macroéconomiques à plus court terme dans une optique de stabilisation de l'économie (optique contra-cyclique), de même (iii) qu'une description des méthodes d'évaluation *ex ante* de ces projets.

Dans une perspective plus large, le graphique ci-joint illustre l'évolution depuis 2000 de la composition des dépenses de l'Administration centrale, non seulement pour la période couverte par le PLPFP, mais également pour les années 2000 à 2014.

**Graphique 8 : Composition des dépenses de l'Administration centrale**  
En % des dépenses totales de l'Administration centrale



Sources : PLPFP 2015-2019 ; STATEC.

Il apparaît que le constat en termes de « qualité » des dépenses publiques est difficile à extrapoler au cours de la période d'une vingtaine d'années examinée. La structure des dépenses n'évolue d'ailleurs pas de manière extrêmement marquée au cours de cette période. Si des inflexions se sont manifestées, elles ne constituent nullement des ruptures caractérisées. Ainsi, l'effort accompli en matière d'investissements publics transparaît au graphique de 2014 à 2019, mais il ne fait que compenser (partiellement) l'amoindrissement observé en termes relatifs de 2005 à 2014.

Il apparaît également que l'Administration centrale est toujours dans une large mesure une plateforme de redistribution des fonds à d'autres entités, comme l'atteste le poids globalement déclinant mais toujours prépondérant des « Autres transferts courants » (aux communes et à la sécurité sociale pour l'essentiel). A noter également le poids

constamment croissant des transferts sociaux effectués en direct par l'Administration centrale (dont la nouvelle intervention en faveur de certains locataires) et l'importance de la rémunération des salariés tant en niveau qu'en termes d'évolution relative depuis 2000. Malgré la légère décélération de cette catégorie de dépenses escomptée par le Gouvernement au cours des années à venir, elles représenteraient toujours 22,5% des dépenses totales de l'Administration centrale en 2019, soit sensiblement la même proportion qu'en 2015 et nettement plus qu'en 2000 (20,2%) ou durant la période 2002-2010 (un peu moins de 20%).

### 3.2.2. Les dépenses des Administrations de sécurité sociale

L'autre sous-secteur des Administrations publiques pour lequel des données suffisantes sont fournies dans le PLPFP est la sécurité sociale, dont les dépenses sont esquissées au tableau ci-dessous.

#### Tableau 4 : Dépenses de la sécurité sociale

En millions EUR et taux de progression en %. Les chiffres du tableau relatifs à 2015 et 2016 sont calculés sur la base d'un traitement différent des dépenses de chèques-services (intégrées en 2015 mais pas en 2016)

	2000	2007	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Croissance	Croissance	Croissance
									moyenne	moyenne	moyenne
									2000 à 2007	2007 à 2014	2015 à 2019
Prestations sociales en nature	856	1590	2338	2379	2494	2563	2675	2803	9,2	5,7	4,2
Autres prestations sociales	2515	4075	6180	6649	6696	6968	7277	7696	7,1	6,1	3,7
Consommation intermédiaire	49	49	90	95	105	104	106	109	0,3	9,0	3,5
Rémunération des salariés	58	81	108	112	121	122	125	128	5,1	4,1	3,3
Autres	45	59	90	96	78	78	81	83	3,9	6,2	-3,8
<b>Dépenses totales</b>	<b>3522</b>	<b>5855</b>	<b>8806</b>	<b>9331</b>	<b>9492</b>	<b>9836</b>	<b>10264</b>	<b>10819</b>	<b>7,5</b>	<b>6,0</b>	<b>3,8</b>
p.m.: prestations sociales totales après correction chèques-services	3371	5665	8518	8750	9189	9531	9952	10499	7,7	6,0	4,7

Sources : PLPFP 2015-2019 ; STATEC, Comptes nationaux.

Les dépenses de la sécurité sociale sont naturellement largement dominées, à raison de 97% environ, par les prestations sociales à proprement parler. Il s'agit d'une part de prestations en nature (essentiellement des dépenses de santé ou d'assurance dépendance) et, d'autre part, de prestations en espèces (où dominent les pensions du régime général ou encore les prestations familiales).

La progression escomptée au PLPFP, pour les années 2015 à 2019, des prestations sociales est nettement en retrait de l'évolution précédemment observée, tant pour les prestations en espèce que pour celles en nature. L'accroissement moyen de ces deux catégories se limiterait en effet à 4% environ, à comparer à des taux de l'ordre de 6% de 2007 à 2014 et bien davantage encore avant la survenance de la crise économique et financière. Ces taux de 4% sont certes quelque peu sous-estimés, en raison du fait que le budget 2015 avait été établi sous l'hypothèse, non retenue actuellement, de l'intégration des prestations en matière de chèque-service dans les prestations de la Caisse nationale de prestations familiales (CNPF). Les chiffres du tableau ci-dessus relatifs à 2015 et 2016 sont donc calculés sur la base d'un traitement différent des dépenses de chèques-services de 278 millions EUR (intégrées en 2015 mais pas en 2016). Corrigé de ce biais, le taux de croissance moyen des prestations sociales totales s'établirait à 4,7% de 2015 à 2019

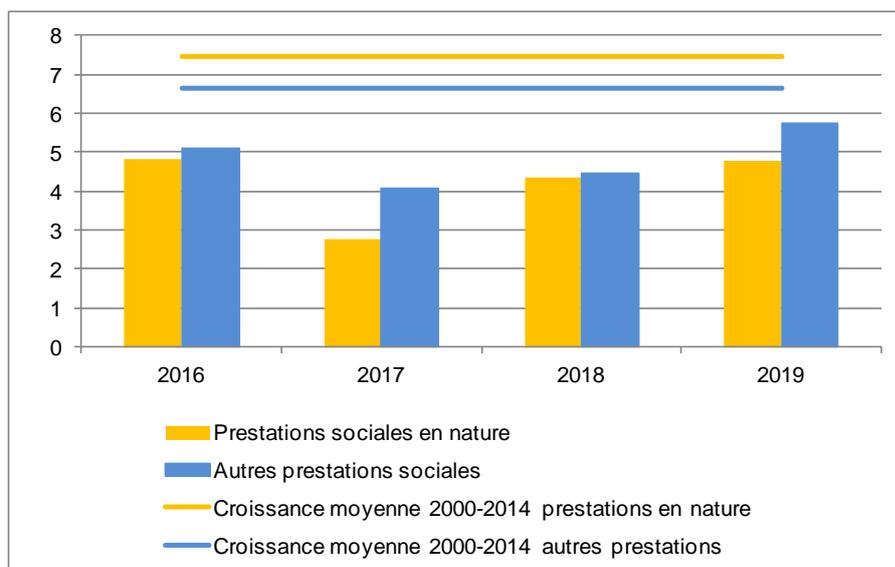
comme l'indique la dernière ligne du tableau (et à 4,5% de 2016 à 2019), ce qui constitue toujours une décélération marquée par rapport à la période allant de 2000 à 2014.

La Chambre de Commerce ne peut que se féliciter de l'ampleur affichée de ce freinage, qui permettrait d'améliorer les perspectives de financement à long terme de la sécurité sociale - toujours fort préoccupantes au demeurant comme cela sera montré par ailleurs.

Dans le même temps, la Chambre de Commerce s'interroge sur les facteurs constituant le support d'une décélération aussi prononcée des dépenses sociales. Les pensions offrent une excellente illustration du problème. Selon les données de l'IGSS, les pensions brutes du régime général (secteur privé) ont augmenté de quelque 6,9% en moyenne de 2000 à 2007 et à raison de 6,5% de 2007 à 2013. Autre indication<sup>35</sup> : selon la partie du PLPFP consacrée aux fonds spéciaux, les dépenses du Fonds des pensions (pensions des fonctionnaires de l'Etat et des communes et de certains établissements publics) devraient en moyenne progresser de quelque 8,3% de 2015 à 2019. Enfin, comme l'indique le PLPFP lui-même, les pensions devraient subir un ajustement aux salaires réels de 0,5% en 2016, 0,7% en 2017, 0,5% en 2018 et de 0,7% en 2019, soit un total un coût cumulé à l'horizon 2019 de l'ordre de 140 millions EUR.

### Graphique 9 : Evolution des prestations sociales

Variations annuelles, en %



Sources : PLPFP 2015-2019 ; STATEC ; Calculs Chambre de Commerce.

Note : Graphique établi après neutralisation de l'impact sur les « autres prestations sociales » du biais comptable lié aux chèques-services.

Ces indications montrent que les autorités devront faire preuve de la plus grande résolution afin de réaliser l'effort de maîtrise des prestations sociales postulé au projet de budget pluriannuel. L'adaptation de la formule de calcul des pensions mise en place par la réforme des pensions de décembre 2012 (diminution graduelle des coefficients de majoration

<sup>35</sup> La hausse soutenue des dépenses du Fonds des pensions est en effet livrée à titre d'indication, car ces dépenses alimentent les dépenses de l'Administration centrale (dont relève le Fonds des pensions) et non des administrations de sécurité sociale.

proportionnelle, avec augmentation en parallèle des majorations forfaitaires) ne sera guère déterminante sur l'horizon 2015 à 2019, tant sa mise en œuvre sera lente et graduelle.

Par ailleurs, diverses mesures adoptées dans le cadre du *Zukunftspak* vont bien se traduire par des économies (notamment gel des lettres-clé dans la santé, l'assurance dépendance, projet de loi n°6832 portant réforme des prestations familiales et abolition de la préretraite solidarité). Ces économies peuvent être chiffrées à un peu plus d'une centaine de millions d'EUR à l'horizon 2019<sup>36</sup>. Pour autant qu'elles soient effectivement mises en œuvre, elles ne devraient dès lors peser sur le taux de croissance moyen de l'ensemble des prestations sociales qu'à raison de 0,2 ou 0,3 point de pourcentage environ sur la période allant de 2015 à 2019, ce qui semble réduit à l'aune de la forte dynamique des dépenses de pension.

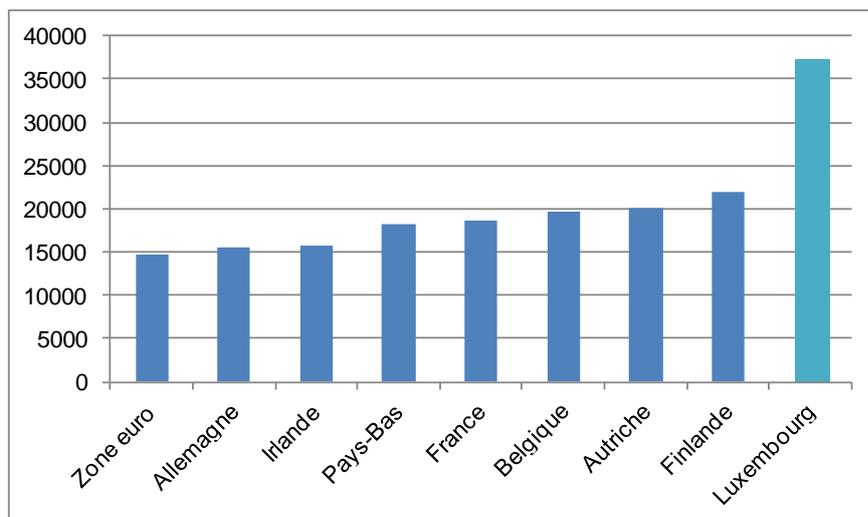
De plus, les économies précitées en prestations sociales pourraient être neutralisées dans une large mesure par une éventuelle adaptation aux salaires médians des prestations familiales. En vertu de l'accord tripartite de 2006, ces dernières n'étaient plus indexées aux prix. Or les discussions du 28 novembre 2014 entre le Gouvernement et les trois principaux syndicats avaient débouché sur la résolution suivante : « *A partir de la mise en vigueur des nouvelles dispositions légales, les montants des prestations familiales seront périodiquement adaptés en tenant compte de l'évolution de la valeur relative des prestations familiales en nature et en espèces par rapport à l'évolution du salaire médian. Dès lors qu'un écart à définir est constaté, une adaptation de la valeur de ces prestations est déclenchée au premier janvier de l'année qui suit celle au cours de laquelle l'écart a été constaté* ». Les modalités d'une telle adaptation, qui ne sont pas encore très claires au présent stade, importent énormément. L'enjeu est important compte tenu de l'importance des prestations familiales. Selon l'IGSS, ces prestations se montaient au total à 1.083 millions EUR en 2013. Une augmentation annuelle de 3% (simple exemple) déboucherait dès lors sur des dépenses annuelles supplémentaires de plus de 30 millions EUR, ces montants se cumulant d'année en année (le coût total atteignant dès lors 120 millions EUR après 4 ans dans un tel cas de figure). S'ajouterait l'incidence de l'impact des nouvelles mesures envisagées en matière de « *flexibilisation du congé parental* », qui ne font l'objet d'aucun chiffrage au sein des documents budgétaires.

### **3.2.3. Les dépenses des Administrations publiques en comparaison internationale**

Un effort global de maîtrise des dépenses des Administrations publiques serait d'autant plus méritoire que le Luxembourg se caractérise par des dépenses élevées et en forte croissance par rapport aux autres pays de la zone euro. Le niveau absolu des dépenses par tête est très élevé au Luxembourg en comparaison internationale, comme l'atteste le graphique suivant.

<sup>36</sup> Estimé par rapport à 2015 sur la base de la 16<sup>e</sup> actualisation du Programme de stabilité et du PLPFP 2015.

**Graphique 10 : Dépenses totales des Administrations publiques par résident en 2014**  
En EUR par an

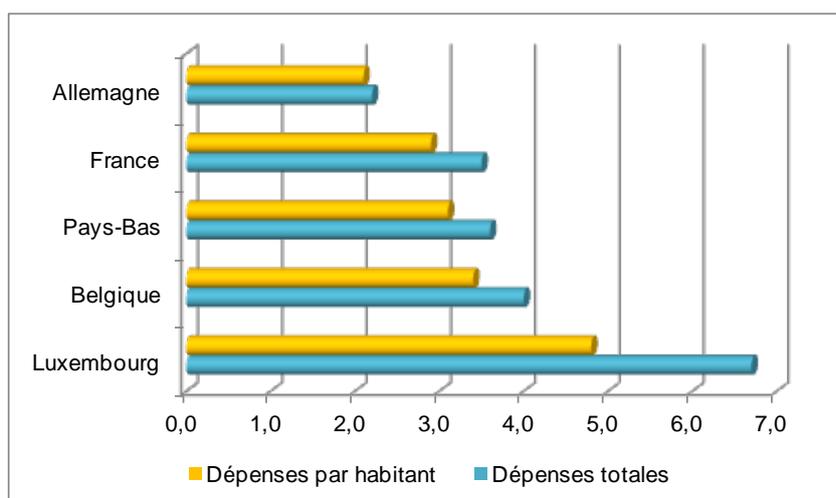


Sources : Base de données AMECO de la Commission européenne ; Calculs Chambre de Commerce.

Le niveau élevé des dépenses publiques luxembourgeoises<sup>37</sup> s'accompagne d'une forte dynamique d'évolution, comme illustré par le graphique ci-dessous où figure l'augmentation moyenne des dépenses totales des Administrations publiques, ainsi que ce même paramètre calculé par tête d'habitant. Ces deux indicateurs mettent en exergue une augmentation pour le moins soutenue des dépenses publiques luxembourgeoises par rapport aux pays retenus.

**Graphique 11 : Augmentation nominale des dépenses des Administrations publiques de 2000 à 2014**

En %



Sources : Base de données AMECO de la Commission européenne ; Calculs Chambre de Commerce.

<sup>37</sup> Ce niveau est en partie imputable aux dépenses - de prestations sociales notamment - octroyées à des travailleurs non résidents et au niveau de prix relativement plus élevé au Luxembourg. Une neutralisation de ces deux facteurs ne ferait cependant que réduire l'« avance » luxembourgeoise, cette dernière demeurant très importante.

Dans ces conditions, il semblerait justifié d'ajouter à la norme « européenne » des dépenses, portant sur l'ensemble des Administrations publiques, une norme similaire ciblant spécifiquement l'Administration centrale. Le respect de cette norme pourrait être vérifié par le Conseil national des finances publiques.

#### **4 Soutenabilité à terme, soldes budgétaires et patrimoine financier net : des objectifs suffisants?**

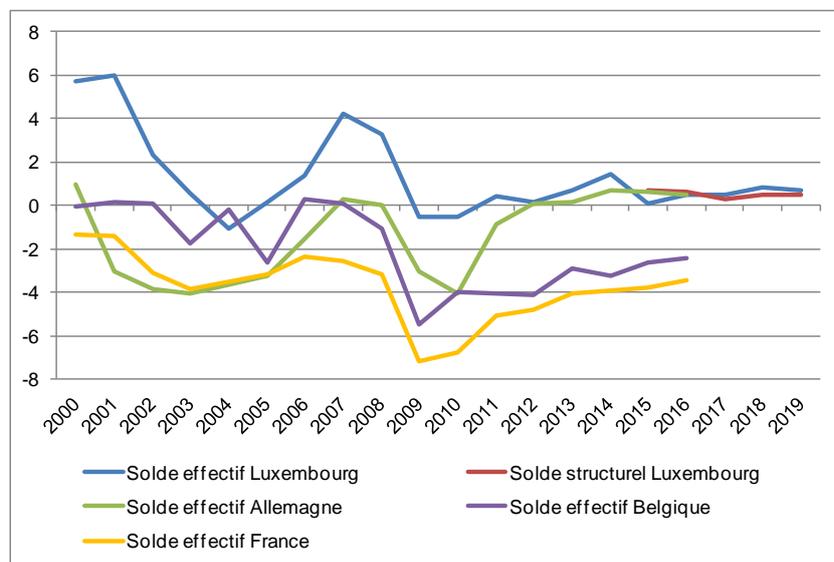
Les sections précédentes ont mis l'accent sur les recettes et dépenses, qui auraient idéalement dû être abordées pour l'ensemble des Administrations publiques mais n'ont pu l'être faute de données suffisantes sur les Administrations locales, en particulier. Une telle vision « globale » est fort heureusement possible pour les soldes budgétaires tant effectifs que structurels, qui sont disponibles pour l'ensemble des Administrations publiques (et pour ses différents sous-secteurs en ce qui concerne les soldes effectifs).

La Chambre de Commerce regrette cependant cette dichotomie entre l'assise sectorielle des recettes et dépenses, d'une part, et celle des soldes, d'autre part. Cette dichotomie ne permet pas de relier les soldes des Administrations publiques, qui constituent les indicateurs clefs de la politique budgétaire, avec les agrégats correspondants de recettes et de dépenses. Un tel état de fait remet en question le caractère authentiquement pluriannuel du PLPFP. A titre d'exemple, une inflexion du solde structurel (de la « règle d'or ») une année donnée ne peut que très difficilement être « retracée », c'est-à-dire être imputée à une évolution des recettes ou des dépenses des Administrations publiques ou d'une sous-catégorie de ces agrégats.

Une autre carence, déjà mentionné, est le manque de description détaillée et chiffrée des étapes donnant lieu au calcul du solde structurel - qui constitue pourtant la pierre angulaire de la nouvelle gouvernance budgétaire. Ces soldes structurels sont repris au graphique suivant, qui les remet en perspective en les comparant aux soldes effectifs luxembourgeois et des trois pays limitrophes - ces soldes effectifs étant dégagés depuis 2000.

## Graphique 12 : Soldes budgétaires au Luxembourg et dans les pays limitrophes du Luxembourg

En % du PIB



Sources : Base de données AMECO ; PLPFP 2015-2019 ; Projections de printemps 2015 de la Commission européenne (pour les trois pays limitrophes en 2015 et 2016) ; STATEC.

Il apparaît qu'au Luxembourg, les soldes effectifs et structurels seront, au cours des prochaines années, en excédent selon le PLPFP. La Chambre de Commerce ne peut que se féliciter de ces soldes positifs. Cependant, ces surplus pourraient refléter dans une certaine mesure diverses hypothèses volontaristes, comme l'ont démontré les deux sections précédentes. En outre, ces soldes ne paraissent pas excessivement ambitieux eu égard aux excédents bien plus importants engrangés par les Administrations publiques luxembourgeoises au cours des années 2000 à 2002, 2006 à 2008 et même 2014<sup>38</sup>, ce qui soulève la question du caractère approprié de l'actuel objectif budgétaire à moyen terme consistant en un solde structurel<sup>39</sup> de +0,5% du PIB (« règle d'or »).

Par ailleurs, les surplus structurels et effectifs tendraient à stagner de 2016 à 2019 selon le projet de budget pluriannuel lui-même. Le solde effectif serait même en forte détérioration s'il était tenu compte de l'imputation à l'année 2019 d'une importante dépense en rapport avec la livraison d'un avion militaire<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> L'excédent aurait en effet atteint quelque 1,4% en 2014 pour l'ensemble des Administrations publiques selon les comptes nationaux d'octobre 2015.

<sup>39</sup> Pour rappel, ces soldes structurels sont par ailleurs sensibles à la méthode de calcul utilisée et aux données de base utilisées.

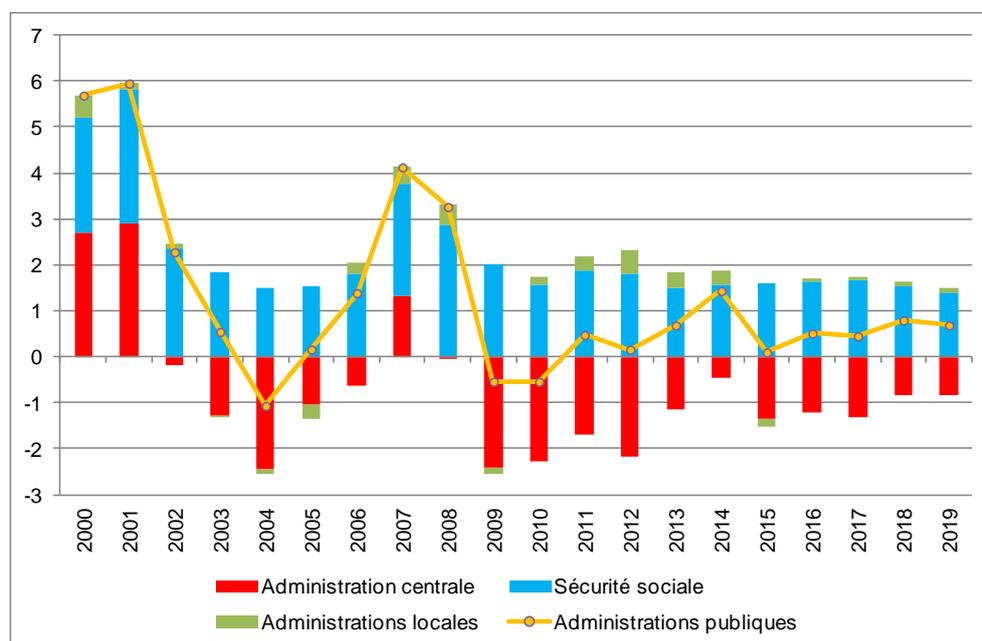
<sup>40</sup> En vertu du SEC 2010, de telles dépenses sont en effet enregistrées au moment de la livraison du bien, et non au fur et à mesure de la réalisation des dépenses concernées. Ce facteur étant *a priori* assimilable à un « one shot », d'aucuns pourraient affirmer qu'il n'exerce aucun impact sur le solde structurel, qui est par définition le solde effectif corrigé des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires. Cette question demande cependant davantage de clarifications sur un plan technique. Une neutralisation intégrale lors du calcul du solde structurel signifierait en effet que des dépenses militaires de ce type ne seraient tout simplement jamais prises en compte et ce de manière systématique, ce qui est la négation même du concept de « one shot ».

Enfin, les données disponibles jusqu'en 2014 suggèrent que le Luxembourg tend à perdre sa « prime » de bonne gestion publique par rapport à l'Allemagne, les écarts par rapport à la Belgique et à la France s'étant quant à eux resserrés depuis le début des années 2000.

Les soldes effectifs étant raisonnablement proches des soldes structurels sur l'horizon couvert par le PLPFP, l'analyse détaillée des facteurs sous-jacents d'évolution de la situation des finances publiques peut se focaliser sur ces soldes effectifs. Un premier angle de vue consiste à examiner ces soldes par sous-secteurs des Administrations publiques, ce qui est fait au graphique suivant.

### Graphique 13 : Soldes effectifs des Administrations publiques luxembourgeoises par sous-secteurs

En % du PIB



Sources : PLPFP 2015-2019 ; STATEC.

Le graphique met en évidence, comme déjà indiqué ci-dessus, le niveau comparativement bas du surplus effectif de l'ensemble des Administrations publiques sur l'horizon couvert par le PLPFP. Les deux premières sections de cet avis ont par ailleurs suggéré que certaines évolutions des recettes et des dépenses sont, considérées isolément, de nature à infirmer les prévisions de soldes budgétaires figurant au PLPFP - tels que le bas niveau de l'augmentation escomptée des transferts sociaux ou encore la forte progression attendue des revenus du patrimoine, du produit de la taxe d'abonnement ou de l'ITS. Enfin, la légère amélioration des soldes effectifs de 2016 à 2019 est avant tout le reflet de l'amélioration conjoncturelle supposée, les soldes structurels calculés dans les documents budgétaires demeurant pour leur part atones sur cette sous-période.

Cela dit, à ces évolutions peut-être moins favorables au cours de la période 2016-2019 qu'escompté dans les documents budgétaires pourrait se juxtaposer un effet de base qui serait quant à lui plus favorable que prévu, la résultante étant assez incertaine. Les comptes

nationaux d'octobre 2015 ont en effet débouché sur une forte révision à la baisse de la croissance du PIB réel en 2014 (de 5,6% à 4,1%), mais également par une révision très marquée et à la hausse du solde public pour cette même année (solde passant de +0,6% selon les comptes du 16 juillet à +1,4% du PIB selon les comptes d'octobre 2015). Le projet de budget 2015 tablait pour l'année 2014 sur un excédent des Administrations publiques de 0,2% du PIB. La 16<sup>e</sup> actualisation du Programme de stabilité escomptait quant à elle un excédent de 0,6% du PIB. Selon les comptes nationaux publiés le 15 octobre 2015, l'excédent effectif des Administrations publiques a atteint 1,4% du PIB en 2014<sup>41</sup>. L'origine précise de cet effet de base favorable en 2014 est difficile à cerner faute d'explications dans les documents budgétaires - manque de transparence que regrette profondément la Chambre de Commerce. Si cet effet de base devait se transmettre à 2015, ou si un effet similaire devait se manifester au cours de cette dernière année, les soldes pourraient en définitive être plus favorables de 2015 à 2019 que ne le suggère une analyse se greffant sur les anticipations de soldes figurant dans les documents budgétaires pour 2015.

L'examen de la composition du solde des Administrations publiques est également fort instructif. Deux composantes dominant nettement, à savoir l'Administration centrale, dont le solde est significativement négatif depuis 2008, et la sécurité sociale dont les plantureux mais momentanés surplus font plus que compenser ces déficits - 2004, 2009 et 2010 considérées à part.

Cette vision traditionnelle des finances publiques luxembourgeoises doit cependant être remise en perspective, car elle livre une image trop favorable de la sécurité sociale. Toutes les projections à long terme effectuées à ce jour suggèrent en effet que loin de se maintenir, ces excédents de la sécurité sociale vont graduellement céder la place à d'importants déficits (à politique inchangée en tout cas, c'est-à-dire même après la prise en compte de la réforme de décembre 2012), du fait du vieillissement de la population résidente mais également suite à l'arrivée progressive à l'âge de la retraite des nombreux travailleurs frontaliers qu'a accueilli le Luxembourg en particulier depuis 1985 - ces derniers alimentant davantage les cotisations que les dépenses de pension comme cela sera montré *infra*.

Le graphique suivant illustre l'évolution, d'ici 2060, des dépenses liées au vieillissement d'ici 2040 et 2060, selon les projections du Groupe de travail sur le vieillissement (GTV ci-après) du Comité de politique économique. Il apparaît que le Luxembourg serait parmi les pays considérés au graphique celui où ces dépenses augmenteraient le plus. Elles progresseraient en effet à concurrence de 6 points de PIB d'ici 2060 (et déjà de 4% d'ici 2040), les deux tiers étant imputables aux seules pensions. Pour le Luxembourg, le scénario de base du GTV postule pourtant le maintien au cours des prochaines décennies de l'immigration nette au niveau actuel, historiquement assez élevé, avec à la clef une population de quelque 1,1 million d'habitants en 2060<sup>42</sup>. Sous un scénario alternatif élaboré par la Fondation IDEA asbl<sup>43</sup>, qui repose sur une « immigration zéro », la « facture du vieillissement » serait encore bien plus élevée puisqu'elle dépasserait les 10 points de PIB. Ce dernier résultat impliquerait une détérioration mécanique des finances publiques

<sup>41</sup> Ce solde se décompose comme suit entre sous-secteurs : -0,5% du PIB pour l'Administration centrale, +0,3% pour les pouvoirs locaux et +1,6% pour la sécurité sociale.

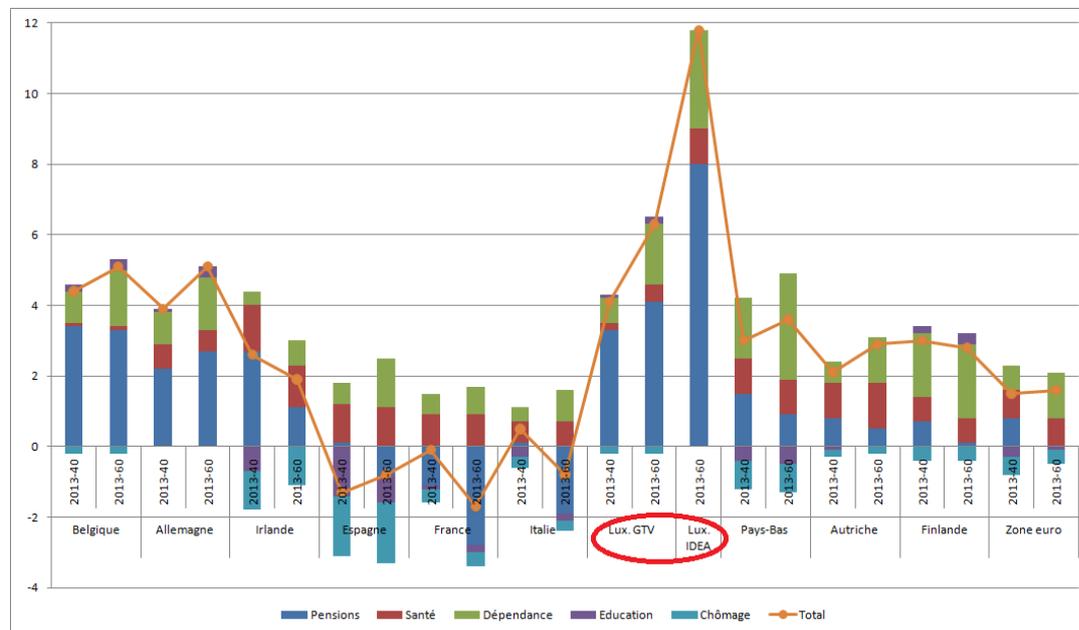
<sup>42</sup> Avec toutefois un déclin graduel vers une immigration nette de 5.000 personnes en 2060.

<sup>43</sup> Voir Menelaos Nellas, blog "The one million Luxembourg: a global analysis is needed", juillet 2015, <http://www.fondation-idea.lu/2015/07/08/the-one-million-luxembourg-a-global-analysis-is-needed/>

excédant 1 point de PIB par législature - du moins en l'absence de mesures nouvelles dans le domaine de la sécurité sociale.

### Graphique 14 : Evolution des dépenses liées au vieillissement

Changements du ratio par rapport au PIB, en points de %



Sources : Groupe de travail vieillissement ; Fondation IDEA.

Ces diverses projections, qui sont certes absolument indispensables pour baliser un tant soit peu le champ des possibles, sont parfois accueillies avec circonspection. Certains observateurs semblent en effet considérer que les scénarios sous-jacents pèchent par un excès de pessimisme et qu'une dynamique (économique et/ou démographique) favorable dans le futur permettra de compenser tout problème potentiel.

Un examen précis des soldes budgétaires montre cependant qu'au-delà de toute projection à moyen terme, un affaiblissement de la situation financière intrinsèque de la sécurité sociale peut d'ores et déjà être décelé.

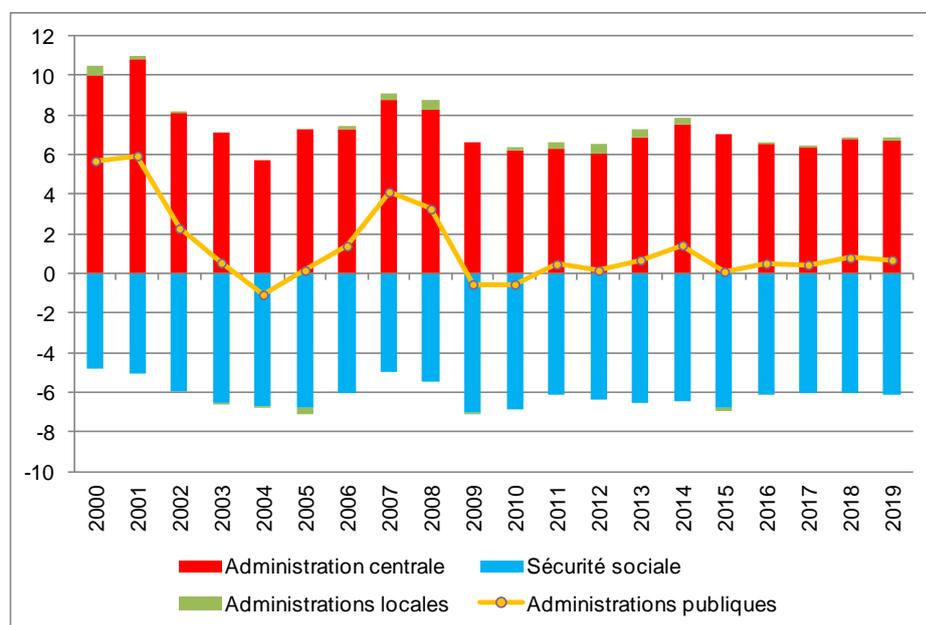
**Une première démonstration en ce sens** est le graphique suivant. Le point de départ de ce graphique est le graphique 13 sur les soldes budgétaires, avec cependant un amendement de taille qui consiste à neutraliser, à titre d'illustration, les transferts de l'Administration centrale à la sécurité sociale. En 2014, ces transferts se sont montés à quelque 3.892 millions EUR (cotisations de pension de l'Etat, participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance, de l'assurance maladie et des prestations familiales, etc.). L'exercice consiste à se demander que deviendraient les soldes des sous-secteurs des Administrations publiques si la sécurité sociale était pleinement indépendante et cessait en conséquence de bénéficier de transferts en provenance de l'Etat.

Les résultats de cet exercice illustratif sont des plus limpides : un tel traitement bouleverserait la physionomie budgétaire des sous-secteurs des Administrations publiques.

La sécurité sociale accuserait sous ce scénario hypothétique de substantiels déficits, tandis que l'Administration centrale serait fortement excédentaire. L'un serait en quelque sorte le miroir de l'autre, puisque le solde global des Administrations publiques serait strictement inchangé sous ce scénario, consistant en une simple neutralisation d'un transfert interne aux Administrations publiques (« *vases communicants* »). Ce scénario est certes un peu « outré », mais il a le mérite de montrer que les actuels excédents de la sécurité sociale sont en quelque sorte une construction administrative assez artificielle, tout dépendant de l'ampleur de transferts internes aux Administrations publiques. Or aucun critère objectif ne permet, en l'état actuel des choses, de calculer le niveau « approprié » de tels transferts.

### Graphique 15 : Soldes effectifs des Administrations publiques luxembourgeoises par sous-secteurs sans transferts de l'Administration centrale à la sécurité sociale

En % du PIB



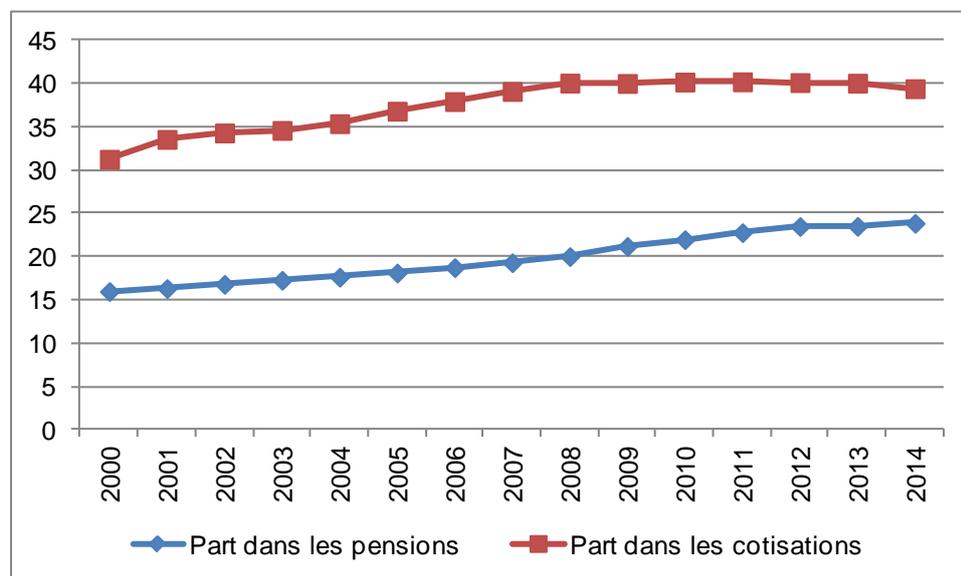
Sources : PLPFP 2015-2019 ; STATEC ; Calculs Chambre de Commerce.

**Une seconde démonstration** relativisant les excédents de la sécurité sociale consiste à en extraire cet élément normalement transitoire - sauf augmentation exponentielle du nombre de frontaliers dans le futur - que constitue la différence entre, d'une part, les cotisations de pension versées par les frontaliers et, d'autre part, les prestations de pension bénéficiant aux non-résidents. La proportion des non-résidents dans les cotisations en question a été estimée sur la base des comptes nationaux, en rapportant les rémunérations des salariés exportées à l'étranger à la masse salariale totale issue de l'approche revenus du PIB. Les pensions exportées ont, quant à elles, été extraites des rapports annuels successifs de l'IGSS. Le graphique suivant illustre l'importance du décalage entre ces deux éléments, qui se traduit par des excédents virtuels, pouvant être qualifiés de « semi-temporaires ». Il convient de noter que ce déphasage tend d'ores et déjà à se résorber au fil du temps. La part, estimée à partir des comptes nationaux, des frontaliers dans les cotisations de pension tend à plafonner depuis 2008, tandis que leur proportion dans les prestations augmente

continuellement. Elle est en effet passée de 16% en 2000 à près de 24% en 2014 et devrait, sauf explosion du nombre de frontaliers, graduellement converger vers 40%<sup>44</sup>.

### Graphique 16 : Part des non-résidents dans les prestations et dans les cotisations du régime général de pensions

En %



Sources : IGSS ; STATEC ; Calculs Chambre de Commerce.

La Chambre de Commerce a procédé à une estimation de l'impact budgétaire du décalage mis en exergue au graphique. Cet impact (favorable aux finances publiques) a été calculé en estimant dans un premier temps le montant des cotisations payées par les travailleurs non-résidents, puis en retranchant le montant correspondant qui aurait été supporté par ces derniers si leur part dans les cotisations avait été égale à leur part dans les prestations<sup>45</sup>.

La Chambre de Commerce a recalculé les soldes des différents sous-secteurs en neutralisant cette « aubaine budgétaire ». Comme ces effets expliquent dans une large mesure (la moitié environ) l'accumulation de la réserve de compensation et compte tenu de leur forte volatilité intrinsèque (ils dépendent par exemple des cours boursiers), les revenus du patrimoine de la sécurité sociale ont également été neutralisés. D'autant que ces derniers revenus sont par définition un « *acquis du passé* » et ne reflètent donc pas les grands mouvements de fond qui conditionnent le financement à long terme de la sécurité sociale.

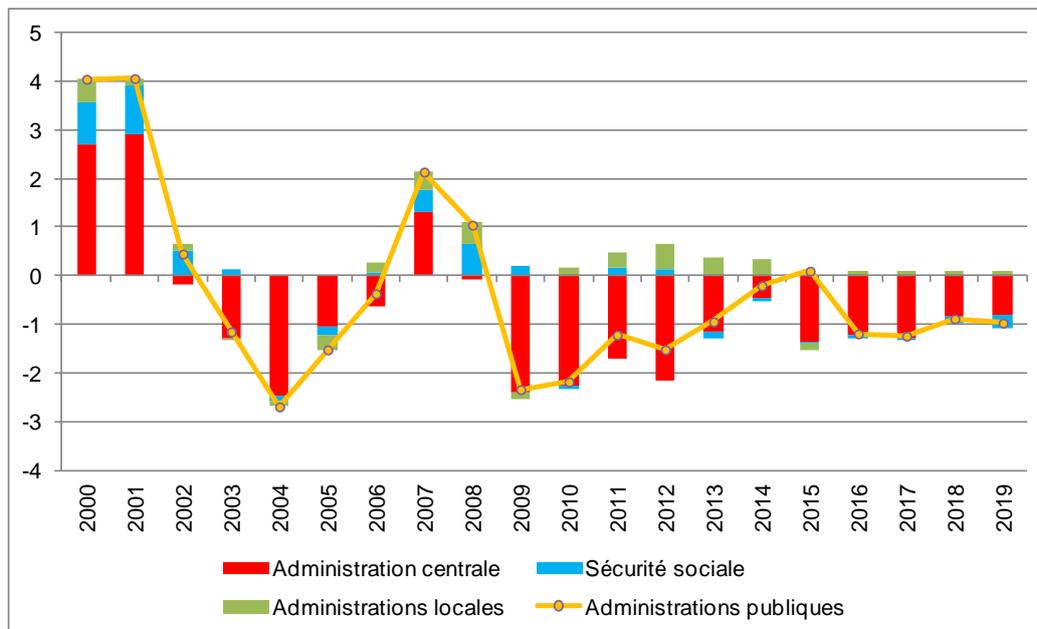
<sup>44</sup> Ou du moins vers une proportion un peu moins élevée, en raison des carrières partielles de nombreux frontaliers.

<sup>45</sup> La base de cotisation utilisée pour le calcul est la somme des cotisations personnelles et patronales au régime général de pension. Les contributions de l'Etat ne sont donc pas prises en compte. Par ailleurs, un calcul effectué sur le versant des dépenses ne livre pas des résultats fondamentalement différents (impact budgétaire estimé légèrement plus élevé). Enfin, pour les années 2014 à 2019, l'impact budgétaire a été estimé en supposant (i) que la proportion des frontaliers dans les cotisations demeurera inchangée au niveau atteint en 2014 et que (ii) leur proportion dans les prestations augmentera de 2014 à 2019 au rythme moyen observé sur la période 2012-2013.

Le résultat de ce double retraitement (« effet d'aubaine » frontalier et revenus du patrimoine) apparaît au graphique ci-dessous.

**Graphique 17 : Soldes effectifs des Administrations publiques luxembourgeoises par sous-secteurs, après correction du déphasage des cotisations et pensions des travailleurs frontaliers et neutralisation des revenus du patrimoine**

En % du PIB



Sources : IGSS ; PLPFP 2015-2019 ; STATEC ; Calculs Chambre de Commerce.

Note : En guise de simplicité, il est supposé que l'ajustement à la baisse des cotisations de pension des employeurs et des employés n'ira pas de pair avec une diminution proportionnelle des cotisations de pension de l'Etat, qui restent par convention inchangées. Cette hypothèse simplificatrice n'influence nullement le solde global des Administrations publiques (seulement, à la marge, la distribution entre sous-secteurs de ce solde global).

Le double retraitement précité<sup>46</sup> aboutit à un excédent de la sécurité sociale réduit à néant et même à de légers déficits de 2013 à 2019. La tendance générale serait par ailleurs négative depuis 2000 mais également depuis 2007 - ce qui est en congruence avec les tendances de long terme projetées par le Groupe de travail vieillissement et par d'autres institutions. Il convient pourtant de rappeler que le graphique ci-dessus présuppose le maintien des transferts de l'Etat à la sécurité sociale à leur niveau (élevé) actuel, au contraire du graphique 13 *supra*.

Le solde des Administrations publiques dans leur globalité subit également le contrecoup du double retraitement. Pour rappel, ce dernier consiste simplement à extraire des soldes respectifs, outre les revenus du patrimoine, également un élément certes favorable depuis de nombreuses années, mais qui ne peut cependant être considéré comme permanent et devrait tendre vers zéro au fil du temps. Seule une augmentation fortement exponentielle du

<sup>46</sup> Un retraitement similaire pourrait en théorie être effectué également pour tenir compte des fortes entrées nettes de travailleurs étrangers (devenant des résidents), mais les calculs associés sont extrêmement complexes sinon impossibles, faute de données précises sur cette catégorie de la population.

nombre de frontaliers permettrait de compenser un tel phénomène, mais il s'agit là d'un scénario paraissant peu soutenable à terme.

L'approche développée ci-dessus met en évidence la soutenabilité à terme compromise de la sécurité sociale sur la base d'éléments purement contemporains et comptables, sans même passer par l'étape des projections...

La Chambre de Commerce ne prétend nullement, à travers les exercices illustratifs qu'elle vient de décrire, que les indicateurs officiels actuels - en premier lieu les soldes effectifs et structurels calculés selon le système SEC 2010 - seraient inadaptés. Ces exercices ont cependant le mérite d'éclairer d'une lumière nouvelle le débat sur la soutenabilité à terme de la sécurité sociale en particulier et des finances publiques en général. Ils montrent qu'il est utile, mais pas strictement indispensable, de recourir à des projections à moyen ou long terme pour identifier les problèmes de financement de la sécurité sociale, qui sont déjà bien présents en filigrane dans les comptes actuels.

Cette soutenabilité compromise renforce la pertinence du débat relatif au choix d'un objectif budgétaire à moyen terme suffisamment ambitieux. L'encadré suivant fait le point à ce propos. Sa conclusion est que les Administrations publiques luxembourgeoises devraient viser un objectif de solde structurel plus ambitieux, en surplus à raison de 1,5% du PIB au lieu de 0,5% visé dans le PLPFP. Un tel nouvel objectif exigerait des économies cumulées de 600 millions EUR à l'horizon 2019 par rapport à la trajectoire gouvernementale de consolidation budgétaire.

### Encadré 5 : Quel objectif budgétaire structurel pour le Luxembourg ?

Le présent encadré vise à faire le point sur une question essentielle, à savoir le choix d'un objectif budgétaire à moyen terme approprié pour les Administrations publiques luxembourgeoises. Pour rappel, cet objectif découle du cadre budgétaire européen et a été consacré dans l'ordre légal luxembourgeois par la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques. En vertu de l'article 4 de cette loi, la « règle d'or » luxembourgeoise, définie sous la forme d'un solde structurel annuel des Administrations publiques, est au moins égale à l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) découlant du cadre de gouvernance budgétaire européen. Ce dernier OMT est redéfini tous les trois ans. Les autorités luxembourgeoises ont, dans le cadre du récent PLPFP, opté pour un solde structurel excédentaire à raison de 0,5% du PIB (soit l'objectif déjà fixé dans le cadre de la 16<sup>e</sup> actualisation du Programme de stabilité et dans le tout premier PLPFP, celui de 2015).

Se pose la question suivante : cet objectif d'un solde structurel de 0,5% est-il bien en ligne avec les nécessités de l'assainissement budgétaire et avec les spécificités de l'économie luxembourgeoise ?

Un premier élément de réponse est que **le solde structurel** n'est pas une variable observable, car il requiert le calcul d'un niveau potentiel du PIB. Or l'estimation de ce dernier est un exercice fort complexe et les institutions compétentes en la matière parviennent à des résultats souvent assez divergents. Pourtant c'est sans doute la méthode de calcul des soldes structurels de la Commission européenne qui donnera le ton lors des diverses évaluations, par les autorités européennes, de la politique budgétaire luxembourgeoise. Mieux vaut dès lors compenser préventivement tout écart potentiel entre le calcul des soldes structurels au Luxembourg et au niveau européen. Ce calcul est au demeurant compliqué par les fréquentes révisions statistiques au Luxembourg et par l'absence, dans le cadre du PLPFP 2015-2019, de prévisions macroéconomiques complètes et intégrées. Dans ce contexte, il serait judicieux d'ajouter à l'objectif de solde structurel une marge de sécurité, un tampon ou « buffer » méthodologique en quelque sorte.

A défaut d'une description détaillée de la méthodologie nationale dans les documents budgétaires et d'une confrontation précise des propriétés dynamiques des différentes méthodes, il est difficile pour la Chambre de Commerce de chiffrer rigoureusement la marge de sécurité appropriée. A titre conservatoire, elle recommande simplement de rehausser l'objectif budgétaire structurel de 0,25% du PIB, afin de contrer préventivement tout risque de surestimation du solde budgétaire structurel par les autorités nationales.

Un autre argument va également dans le sens d'un OMT plus exigeant. Le Luxembourg est l'archétype de la petite économie ouverte. Il est de ce fait fortement exposé à divers chocs économiques potentiels, avec à la clef une **volatilité marquée des agrégats de finances publiques**. Une marge de sécurité additionnelle sous la forme d'un solde structurel plus ambitieux s'imposerait dans ces conditions. La crise économique et financière a amplement démontré la matérialité de ce problème. Selon des calculs effectués par la BCL dans son avis sur le projet de budget 2012, « [a]fin de ramener la probabilité de violation de la valeur de référence à un niveau de probabilité qui correspond peu ou prou à l'équilibre budgétaire en Allemagne et en France (soit une probabilité de l'ordre de 2%), le Luxembourg devrait

*opter en guise d'OMT pour un surplus structurel significativement supérieur à 1% du PIB* ». A lui seul, cet élément pourrait dès lors justifier un objectif budgétaire supérieur à 1% du PIB. Une traduction opérationnelle de ce dernier principe serait une marge de sécurité additionnelle s'établissant à 0,5% du PIB.

Enfin, l'objectif de solde structurel retenu par les autorités, soit un surplus de 0,5% du PIB pour l'ensemble de nos Administrations publiques, semble insuffisant à l'aune du **vieillessement démographique** (problème des pensions, des soins de santé, de l'assurance dépendance, etc.). Cette situation a été illustrée *supra*, sur la base des résultats du rapport de 2015 du Groupe de travail vieillissement du Comité de politique économique et d'une analyse propre « *hors projections* », de nature purement comptable. En l'absence de nouvelles réformes d'envergure des pensions, de l'assurance maladie-maternité et de l'assurance dépendance, il importe de préfinancer ces problèmes prévisibles de soutenabilité à terme de la sécurité sociale. La Chambre de Commerce considère qu'un préfinancement trop tardif des charges du vieillissement pourrait s'avérer extrêmement coûteux, avec à la clef un endettement public croissant et une hausse cumulative des charges d'intérêt. La définition du degré précis de préfinancement incombe aux autorités, mais compte tenu de l'absence à ce stade de toute perspective de nouvelle réforme décisive des pensions et de l'assurance-maladie et en attendant l'élaboration de la réforme de l'assurance dépendance, la Chambre de Commerce recommande le rehaussement à ce titre du surplus structurel visé pour fin 2019 à raison de 0,2 point de PIB. Selon le Groupe de travail vieillissement, la hausse totale des dépenses afférentes devrait se monter à 6 points de PIB d'ici 2060 (sur la base d'un scénario démographique pourtant assez volontariste). Un préfinancement additionnel à raison de 0,2 point ne représenterait que 3% de la « facture » globale estimée par le GTV, le tout sur un horizon temporel de quatre années (soit environ 9% du temps restant à courir d'ici 2060)<sup>47</sup>.

**En résumé**, la Chambre de Commerce recommande, sur la base des éléments qui précèdent, l'adoption par les autorités d'un objectif budgétaire à moyen terme plus ambitieux qu'un solde structurel de 0,5% du PIB. Elle considère qu'un objectif budgétaire d'au moins 0,5% (objectif actuel) + 0,5% (marge de sécurité intégrant la forte volatilité des finances publiques luxembourgeoises) + 0,25% (marge de sécurité minimale afin de combler préventivement l'écart entre les différentes méthodes de calcul des soldes structurels) + 0,2% (préfinancement partiel de la « facture du vieillissement ») = +1,5% environ s'imposerait.

Une autre grille d'analyse, reposant sur la nécessité d'assurer le **maintien d'une situation patrimoniale favorable des Administrations publiques**, permet d'aboutir à un constat similaire. Le tableau suivant, issu des comptes financiers du Luxembourg, fait le point sur l'évolution depuis 2002 des actifs financiers nets publics.

---

<sup>47</sup> Il convient de remarquer qu'une certaine marge de préfinancement - assez limitée - est déjà implicitement intégrée au calcul de l'objectif de 0,5% du PIB.

**Tableau 5 : Evolution des actifs et passifs financiers des Administrations publiques**  
En % du PIB

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Actifs financiers totaux</b>	72	73	72	69	67	72	78	82	82	76	82	81	84
Actions et parts de fonds d'investissement	19	20	21	22	22	26	28	35	35	33	38	39	40
Autres actifs	54	53	51	47	45	45	49	47	47	44	45	42	44
<b>Passifs financiers totaux</b>	15	16	17	15	14	13	22	21	29	30	33	32	36
<b>Avoirs financiers nets (actifs moins passifs)</b>	57	57	55	54	53	58	56	61	54	47	49	49	48

Sources : Comptes financiers STATEC et BCL ; STATEC, Comptes nationaux.

Ce tableau met en évidence une augmentation des actifs financiers bruts des Administrations publiques exprimés en pourcentages du PIB au cours de la période sous revue, les « Actions et parts de fonds d'investissement » affichant une progression particulièrement sensible puisqu'elles sont passées de 19% du PIB en 2002 à plus du double en 2014. Cette montée en puissance n'est dans une large mesure que le reflet de l'investissement en valeurs à revenus variables (les actions en premier lieu) des excédents récurrents de la sécurité sociale, dont une large part a été canalisée au cours des dernières années vers le Fonds de compensation du régime général de pension.

La progression des actifs financiers bruts des Administrations publiques s'est cependant accompagnée d'une augmentation encore plus sensible des passifs financiers totaux dans le sillage de la crise économique et financière. La résultante de ces deux évolutions est une rapide réduction des actifs financiers nets (AFN) - la véritable mesure de la « richesse » financière des Administrations publiques - de 2009 à 2014. A la fin 2014, les AFN se montaient en effet à 48% du PIB, contre un pic à 61% en 2009. Rappelons en outre que ces chiffres comprennent le Fonds de compensation du régime général de pension, qui ne peut être mobilisé pour financer des opérations ne relevant pas des pensions du régime général.

Cet ordre de grandeur de 48% paraît en outre menacé en l'absence d'objectifs budgétaires suffisamment ambitieux. La Chambre de Commerce s'est livrée, sur la base des comptes financiers de 2014, à une simulation de l'évolution d'ici 2030 des AFN des Administrations publiques. La variation des AFN dépend en effet en premier lieu, par identité, de l'accumulation des surplus de ces Administrations publiques. Elle dépend également de divers éléments n'apparaissant pas dans les déficits, mais qui sont néanmoins susceptibles d'affecter les stocks d'actifs ou d'endettement, comme les effets de change (limités car l'écrasante masse des actifs et passifs est libellée en euros) et les plus- ou moins-values latentes sur les actifs à revenus variables (les actions en premier lieu)<sup>48</sup>. Les plus-values latentes sur actions peuvent avoir pour effet de gonfler les AFN futurs au-delà de l'effet mécanique des surplus publics éventuels.

<sup>48</sup> Ces plus-values ne sont pas intégrées aux soldes budgétaires en SEC 2010. Elles constituent donc une importante source d'écart entre la variation des stocks (les AFN) d'une part, et les flux (les soldes budgétaires) d'autre part. En revanche, les dividendes sur actions ou les intérêts sur obligations n'alimentent nullement un tel écart, car ils apparaissent bel et bien dans les recettes SEC 2010 des Administrations publiques.

Les simulations effectuées par la Chambre de Commerce intègrent les hypothèses suivantes :

- Croissance du **PIB nominal** égale à 4,5% l'an à partir de 2020 (2% pour le déflateur et 2,5% en termes réels), hypothèses de croissance du PLPFP au cours des années antérieures.
- **Excédents budgétaires** variant en fonction du scénario retenu. Deux scénarii budgétaires sont considérés, à savoir (i) la « trajectoire PLPFP » : soldes effectifs égaux à ceux du PLPFP de 2015 à 2019 et à l'objectif budgétaire structurel de 0,5% du PIB par la suite (hypothèse de l'absence d'écarts de production de 2020 à 2030) ; (ii) une trajectoire plus ambitieuse, consistant en une convergence progressive vers l'objectif d'un surplus de 1,5% du PIB de 2016 à 2019 et en un maintien du solde structurel à +1,5% du PIB par la suite.
- Deux scénarii sont retenus en ce qui concerne les plus-values (sur actions en particulier) : (i) absence de plus-values (ou équilibre entre les plus- ou moins-values) et (ii) plus-values égales par hypothèse à 2% des actifs financiers nets. Etant donné qu'en 2014 le portefeuille d'actions et assimilés était peu ou prou égal aux AFN (40% du PIB contre 48%), cette hypothèse revient à supposer que ce portefeuille va approximativement se revaloriser au rythme de l'inflation de 2% supposée sur l'essentiel de la période considérée. Il convient de noter que de 2002 à 2014, l'écart entre la variation annuelle des AFN et les soldes budgétaires<sup>49</sup> s'est établi en moyenne à 2% des AFN (en faveur des Administrations publiques). Ce chiffre est cependant revenu à 0% en moyenne durant la période « de crise » 2008-2014. Les deux scénarii précités paraissent donc possibles à l'aune du passé.

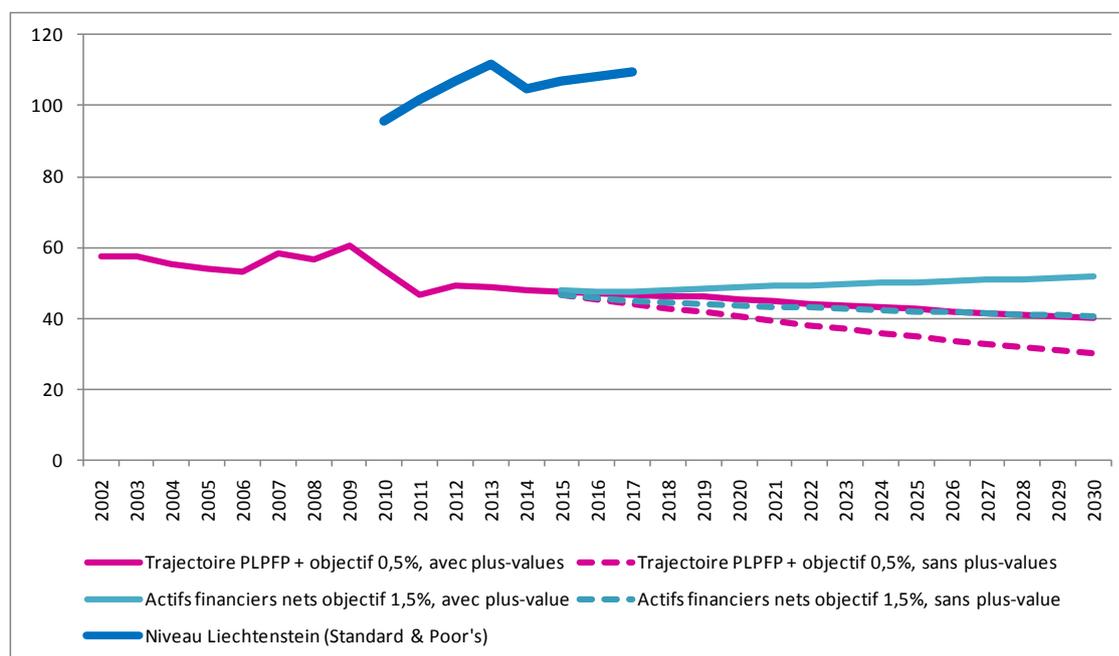
Le croisement des deux précédents jeux d'hypothèses livre 4 scénarios, qui apparaissent au graphique suivant.

---

<sup>49</sup> Ces écarts peuvent dépendre d'autres facteurs que les plus ou moins-values, mais c'est la seule approximation disponible.

## Graphique 18 : Evolution des actifs financiers nets des Administrations publiques sous 4 scénarios

AFN en % du PIB



Sources : Comptes financiers STATEC et BCL ; STATEC, Comptes nationaux ; Calculs Chambre de Commerce.

Ces simulations illustrent le fait qu'un surplus durablement fixé à 0,5% du PIB conduirait inéluctablement à un phénomène de « fonte des actifs » des Administrations publiques, à rebours de l'idée sous-jacente à la mise en place d'un fonds souverain. Les actifs convergeraient vers un niveau bien inférieur à celui constaté dans d'autres petites économies à recettes publiques volatiles, comme Singapour (deux fonds souverains représentant de l'ordre de 170% du PIB), Hong Kong (la Hong Kong Monetary Authority dispose d'actifs totaux de près de 150% du PIB), les Emirats arabes unis (plusieurs fonds souverains, dont les avoirs totaux atteignent près du triple du PIB) ou encore le Liechtenstein - ce dernier disposant d'actifs publics financiers nets de 105% du PIB en 2014 selon Standard and Poor's<sup>50</sup>.

Un objectif budgétaire structurel de 1,5% du PIB paraît nettement préférable eu égard à ces considérations patrimoniales, mais même un tel solde suffirait tout juste à maintenir le patrimoine public à son niveau actuel, et ce en supposant l'existence d'importantes plus-values sur titres. En l'absence de ces dernières, même l'objectif apparemment exigeant de 1,5% ne permettrait pas d'éviter un dangereux affaissement du patrimoine public - alors que le niveau de départ des AFN au Luxembourg est déjà sensiblement inférieur à celui observé dans nombre d'autres petites économies ouvertes. Par ailleurs, il convient de remarquer que le scénario « Plus-values de 2% » n'est pas tenable à long terme, à cause de la dégradation vraisemblable des comptes du régime général de pension à politique inchangée. Il devrait en résulter à terme une « fonte progressive » du Fonds de compensation du régime général

<sup>50</sup> Voir le « Research update » suivant publié en mars 2015, page 5 : [https://www.vpbank.li/data/docs/de\\_LI/4401/Standard-and-Poor-s-Rating-Banking-Industry-Liechtenstein.pdf](https://www.vpbank.li/data/docs/de_LI/4401/Standard-and-Poor-s-Rating-Banking-Industry-Liechtenstein.pdf)

de pension, s'accompagnant d'un recul de la part des actions dans les actifs nets totaux. Il ne serait alors à l'évidence plus possible de maintenir les plus-values sur titres à revenus variables au niveau de 2% des AFN.

Comme indiqué ci-dessus, la Chambre de Commerce recommande un rehaussement de l'objectif budgétaire structurel, qui devrait impérativement passer de 0,5% du PIB à 1,5%. Un tel objectif est en congruence avec l'analyse, effectuée *supra*, des avoirs financiers nets requis pour perpétuer la situation patrimoniale actuelle des Administrations publiques luxembourgeoises - qui est déjà bien en retrait de la situation d'autres petites économies ouvertes. **Ce nouvel objectif à respecter dès 2019 devrait donner lieu à un effort additionnel de l'ordre de 150 millions EUR par an de 2016 à 2019, ce qui suppose la mise en œuvre d'économies cumulées d'au moins 600 millions EUR à l'horizon 2019 (compte non tenu d'un effort additionnel de l'ordre de 100 millions EUR requis afin de compenser la possible perte en 2017 du produit de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire) par rapport à la trajectoire gouvernementale de consolidation budgétaire.** Pour autant bien entendu que cette dernière (et le *Zukunftspak* qui en constitue la pierre angulaire) soit intégralement réalisée.

## **5 Fonds spéciaux : évolution des recettes, des dépenses et des avoirs**

### **5.1. Généralités**

Les fonds spéciaux constituent un élément important de l'analyse de la situation financière de l'Etat ainsi que de sa politique budgétaire. L'une des principales raisons de la création de ces fonds a trait au financement de dépenses qui s'échelonnent sur plusieurs exercices. Certains types de dépenses, et en particulier les dépenses d'investissements relatives à des projets infrastructurels importants, ne se prêtent en effet guère au processus de budgétisation annuel.

Les montants ordonnancés sur le budget de l'Etat au profit d'un fonds spécial (les « dotations ») resteront dans la trésorerie de ce dernier pour ne sortir qu'au fur et à mesure de leur emploi. Par ailleurs, les dépenses d'un fonds au cours d'une année donnée peuvent dépasser les recettes enregistrées. Il en résulterait, dans ce cas, une baisse des avoirs ou des réserves des fonds spéciaux. Le scénario inverse se présente dès lors que l'alimentation d'un fonds donné (c'est-à-dire la dépense inscrite au budget de l'Etat) dépasse ses dépenses réelles.

Tout en étant un instrument flexible dans l'exécution de la politique d'investissements pluriannuelle de l'Etat, un fonds spécial échappe à la contrainte de l'annualité budgétaire, tout comme il permet l'accumulation de réserves et, à l'inverse, des engagements allant au-delà des dotations budgétaires, voire des avoirs (il en résulte dans ce cas des avoirs négatifs en fin d'année). Il s'agit, en quelque sorte, d'un compte spécial du trésor public, qui ne dispose toutefois pas d'une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat. Compte tenu du fait que les fonds spéciaux ne respectent pas intégralement les principes budgétaires fondamentaux, les efforts visant à rendre plus transparents ces fonds spéciaux doivent être poursuivis et même accentués.

La traditionnelle annexe sur les fonds spéciaux du projet de budget de l'Etat assure partiellement une telle transparence. Cette annexe figure bien dans les documents budgétaires diffusés le 14 octobre 2015, en tant qu'annexe au projet de loi de programmation financière pluriannuelle. L'avantage de cette situation par rapport aux présentations antérieures à octobre 2014 est que les annexes sur les fonds se déploient sur un horizon temporel assez long, 2015-2019 en l'occurrence.

Un inconvénient majeur de la nouvelle présentation est l'absence du traditionnel tableau relatif au fonds pour la dette publique, qui fait pourtant bien l'objet de dotations dans le budget pluriannuel de l'Etat sur la période 2015-2019. En raison de cette carence et de la nature particulière de certaines dépenses de ce fonds (les amortissements de la dette publique ne sont pas assimilés à des dépenses en comptabilité SEC 2010), le Fonds de la dette publique est expurgé des explications et agrégations qui suivent.

L'alimentation des fonds spéciaux est un sujet vaste et complexe et même peu transparent pour le lecteur non averti, dans la mesure où il dépasse largement le seul enjeu des dotations annuelles transitant *via* le budget des dépenses de l'Etat. A titre d'exemple, les prétendues « recettes d'emprunt » alimentent également les fonds. Par exemple, le Fonds

des routes et le Fonds du rail feront chacun appel à un emprunt en 2016, de respectivement 150 et 200 millions EUR. Les appels à l'emprunt continueront au demeurant tout au long de l'horizon 2017-2019.

Il convient à ce stade, d'énoncer un certain nombre d'autres observations au sujet des fonds spéciaux :

- Le budget des recettes et des dépenses de l'Etat ne fournit qu'une image partielle ou fragmentaire de la dynamique des fonds spéciaux. Ainsi, on n'y énumère que les dotations budgétaires, qui ne correspondent généralement pas aux montants réellement engagés ni d'ailleurs, pour certains fonds, à leurs recettes totales. Les dépenses réelles des fonds spéciaux sont *de facto* débudgétisées et sont visibles seulement au niveau de l'Administration centrale, notion relevant de la comptabilité européenne harmonisée SEC 2010 et qui est bien plus large que celle d'Etat central au sens de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. Pour rappel, cette dernière notion d'Etat central n'intègre nullement les dépenses effectives des fonds spéciaux (uniquement les dotations budgétaires à ces derniers).
- La complexité entourant le financement des fonds rend difficile un contrôle efficace et efficient de leurs engagements financiers et, partant, de leur situation financière. Par ailleurs, vu la débudgétisation des dépenses réelles des fonds, il convient de remarquer que les grands principes d'universalité et d'unité du budget des recettes et des dépenses sont quelque peu contournés.
- L'existence de l'architecture des fonds spéciaux n'est nullement remise en question par la Chambre de Commerce, dans la mesure où les dépenses liées aux investissements pluriannuels ne se prêtent pas à cet exercice de planification à l'aide de ce simple tableau annuel d'entrées et de sorties que constitue le budget de l'Etat. Toutefois, la Chambre de Commerce plaide pour une meilleure communication de la part des autorités au sujet du fonctionnement et de la situation financière des fonds spéciaux. En sus, la Chambre de Commerce saluerait un complément d'informations sur les principales dépenses projetées par les fonds spéciaux, notamment à travers des fiches financières et d'impact, ainsi qu'à l'aide d'analyses systématiques des coûts et bénéfices dûment étayées. Une évaluation prospective des dépenses d'entretien et autres dépenses récurrentes s'imposerait dans une telle perspective. Ces diverses informations devraient en outre être disponibles plusieurs fois dans le courant de l'année (de manière trimestrielle par exemple) et pas uniquement lors du dépôt du projet de budget.

En dernier lieu, il convient d'avertir que les « fonds spéciaux de l'Etat » ne fonctionnent pas selon un seul et unique schéma. Parmi ces fonds, il est en effet possible de différencier deux grandes familles de fonds spéciaux, à savoir les fonds d'investissements, majoritairement alimentés par le budget des dépenses en capital, d'une part, et d'autre part les autres fonds spéciaux, largement alimentés quant à eux par le budget des dépenses courantes et effectuant souvent des dépenses purement opérationnelles ou courantes.

## 5.2. Evolution de la situation financière des fonds spéciaux (avoirs en fin d'année)

Concernant les réserves des fonds spéciaux, les dépenses annuelles dépassent, en règle générale, les alimentations depuis plusieurs années, ce qui se traduit mécaniquement par une diminution des avoirs nets d'une année à l'autre.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des avoirs (en fin d'année) des différents fonds spéciaux entre 2007 et 2019. Il fait état d'une baisse spectaculaire des avoirs en fin d'année observée sur la période 2007 à 2015 (-37%), à laquelle s'ajouterait une diminution projetée également marquée (-27%) entre 2015 et 2019. La quasi-totalité des fonds verraient leurs avoirs diminuer durant les années à venir. Cependant, aucun fonds ne présenterait d'avoirs négatifs en 2019. Cet état de fait s'explique notamment par le recours massif à l'emprunt pour alimenter le Fonds des routes et le Fonds du rail, les deux fonds empruntant systématiquement tout au long de l'horizon 2015-2019.

**Tableau 6 : Evolution des avoirs de fonds spéciaux**  
En millions EUR

No	Nom du fonds	Comptes		Projet de budget pluriannuel					Variation en %	
		2007	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2007 à 2015	2015 à 2019
1)	Fonds de la coopération au développement	15,0	5,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	-85,0	-0,4
2)	Fonds d'équipement militaire	139,6	142,1	93,4	57,8	4,2	0,2	2,0	-33,1	-97,9
3)	Fonds pour les monuments historiques	16,8	33,9	15,6	4,2	0,0	0,7	0,2	-7,0	-98,4
4)	Fonds de crise	21,7	21,7	21,7	21,7	21,7	21,7	21,7	0,0	0,0
6)	Fonds des pensions	5,4	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	-87,4	-0,1
7)	Fonds pour la réforme communale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-100,0	-
8)	Fonds communal de dotation financière	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
9)	Fonds spécial de la pêche	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	-63,1	-25,2
10)	Fonds cynégétique	0,6	-	-	-	-	-	-	-	-
11)	Fonds pour la gestion de l'eau	172,1	18,7	19,4	21,3	22,2	22,2	19,1	-88,7	-1,7
12)	Fonds spécial des eaux frontalières	1,1	0,9	0,7	0,6	0,5	0,4	0,3	-35,8	-51,9
13)	Fonds d'équipement sportif national	31,5	48,1	26,1	17,8	5,9	15,6	6,0	-17,0	-77,1
14)	Fonds pour les investissements socio-familiaux	171,0	82,5	79,5	76,5	73,5	70,5	67,5	-53,5	-15,1
15)	Fonds d'assainissement en matière de surendettement	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	-18,1	-23,3
16)	Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	52,4	48,8	55,4	51,3	42,2	36,4	28,7	5,7	-48,3
17)	Fonds des investissements hospitaliers	147,8	97,6	76,5	56,5	63,1	60,7	21,3	-48,3	-72,2
18)	Fonds spécial de la chasse	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-
19)	Fonds pour la protection de l'environnement	88,3	20,8	6,6	3,6	3,6	5,6	8,6	-92,5	29,1
20)	Fonds climat et énergie	101,7	531,6	535,9	531,8	519,9	502,5	473,9	426,8	-11,6
21)	Fonds pour l'emploi	149,9	64,5	51,8	50,1	56,2	68,9	85,7	-65,5	65,6
22)	Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	51,6	0,0	30,6	2,5	2,1	8,6	16,9	-40,6	-44,7
23)	Fonds d'investissements publics administratifs	165,3	22,8	14,2	0,2	4,8	12,6	29,6	-91,4	108,5
24)	Fonds d'investissements publics scolaires	179,9	40,8	25,0	5,9	8,6	12,1	3,6	-86,1	-85,6
25)	Fonds des routes	123,8	19,6	29,3	21,4	18,1	13,5	18,0	-76,4	-38,5
26)	Fonds du rail	263,6	90,3	52,8	53,0	44,1	52,1	63,9	-80,0	20,9
27)	Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	38,1	32,9	32,4	24,4	16,4	8,4	0,4	-15,2	-98,9
28)	Fonds pour la loi de garantie	96,9	65,2	26,8	7,4	3,0	3,6	3,7	-72,3	-86,3
29)	Fonds pour la promotion touristique	1,1	7,3	7,0	6,3	5,5	2,6	1,0	528,3	-85,9
30)	Fonds d'entretien et de rénovation	17,5	7,6	2,9	6,6	12,3	20,7	28,4	-83,3	873,2
31)	Fonds de l'innovation	-	24,8	25,3	21,5	11,7	15,0	19,1	-	-24,7
32)	Fonds d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	-	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	-	2,3
33)	Fonds pour le financement des infrastructures	-	20,4	28,6	26,6	26,6	26,6	26,6	-	-7,0
34)	Fonds pour la réforme des services de secours	-	-	25,0	-	-	-	-	-	-
	<b>Total général</b>	<b>2053,3</b>	<b>1450,3</b>	<b>1286,7</b>	<b>1072,9</b>	<b>970,1</b>	<b>985,3</b>	<b>950,1</b>	<b>-37,3</b>	<b>-27,2</b>

Sources : PLPFP 2015-2019; Calculs de la Chambre de Commerce.

A noter que les avoirs du Fonds des routes devraient demeurer à un niveau historiquement bas tout au long de la période 2015-2019 tandis que les avoirs du Fonds du rail vont stagner au cours de cette même période, et ce en dépit du recours systématique de ces deux fonds à l'emprunt. Au cours des quatre années allant de 2016 à 2019, ils vont en effet contracter pas moins de 1,4 milliard EUR d'emprunts nouveaux. Cet important montant se rajoutera aux emprunts contractés par l'Etat central afin d'équilibrer ses recettes et ses dépenses.

La situation de déficits chroniques (bien que décroissants selon la planification pluriannuelle) envisagée au niveau de l'Etat central risque de contrarier la collecte des ressources financières nécessaires à la modernisation des infrastructures. Or ces dernières sont encore à ce jour l'un des points forts de la compétitivité du Luxembourg, qui ne doit en aucun cas perdre cet avantage.

Les dépenses d'investissements doivent être maintenues à un niveau élevé, tout comme elles doivent concerner en priorité des projets permettant d'accroître, effectivement et rapidement, la compétitivité de notre économie, tels que notamment la modernisation des infrastructures de transport ou de communication ou encore le développement de nouvelles zones d'activités. Par ailleurs, les infrastructures scolaires, d'enseignement supérieur, de recherche, d'accueil pour enfants sont prioritaires. Il convient par conséquent de réaliser, au préalable à toute décision d'investissements, une analyse coûts/bénéfices de manière à s'assurer que les deniers publics soient utilisés de la manière la plus efficace possible. De même, le coût final de diverses infrastructures, ainsi que les frais d'entretien et de gestion afférents, pourront être substantiellement réduits, par exemple en recourant à une standardisation des investissements ou à une simplification des procédures administratives. La Chambre de Commerce considère également que la situation financière de certains fonds d'investissements est critique et se pose la question de l'évolution à moyen terme de la politique d'investissements de l'Etat. Il en est notamment ainsi dans le cadre des « fonds d'investissements publics », désignation générique qui couvre les investissements publics administratifs, scolaires, sanitaires et sociaux. Alors qu'en 2014 (dernier compte provisoire disponible), ces trois fonds disposaient ensemble d'un avoir net positif global de 112,4 millions EUR, ces avoirs globaux diminueraient d'année en année pour se monter à 61,9 millions EUR en 2019. Toutefois, ces dernières années, la situation financière des fonds afférents a finalement souvent été meilleure qu'initialement escompté, car des projets annoncés n'ont pas été réalisés au cours des exercices concernés.

Même s'il doit être appréhendé avec prudence compte tenu du manque de transparence déjà souligné dans le présent avis, cet examen général des avoirs des fonds conduit la Chambre de Commerce à se demander si l'Etat sera capable, à l'avenir, de poursuivre sa politique d'investissements et s'il disposera des marges de manœuvre budgétaires requises afin d'assurer le bon entretien de nos infrastructures tout en étant en mesure de poser des jalons nouveaux à moyen terme, voire à long terme.

Seule une surveillance étroite de l'évolution des dépenses courantes, une poursuite de la réduction volontariste des frais de fonctionnement, une redéfinition progressive de la politique sociale ainsi qu'une réorientation de la politique salariale et relative aux embauches au niveau de l'Etat seront à même de libérer les marges de manœuvre idoines, permettant d'alimenter en suffisance les fonds d'investissements.

### **5.3. Alimentation des fonds spéciaux face aux dépenses**

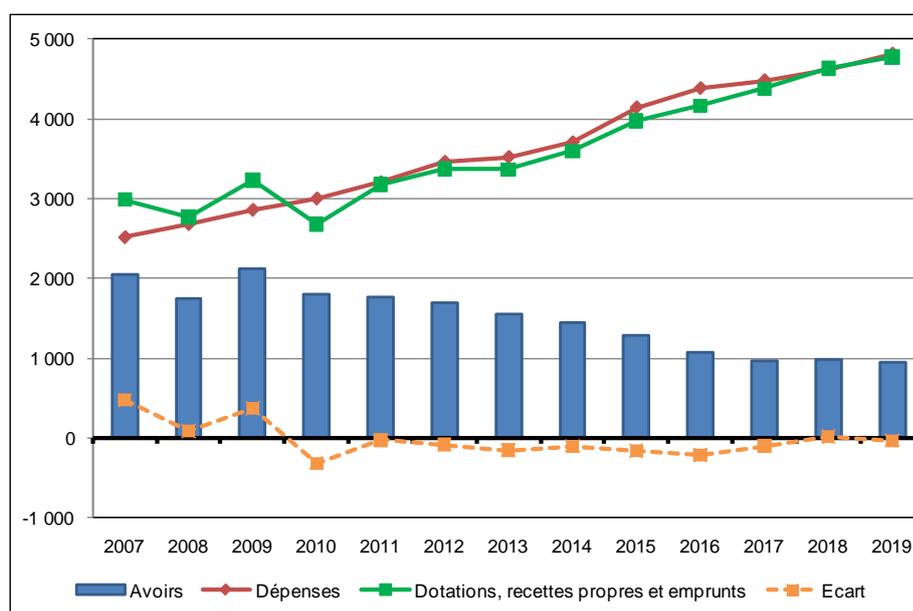
Le graphique ci-après retrace l'évolution des alimentations (dotations budgétaires, recettes propres des fonds spéciaux et produits d'emprunts), des dépenses et des avoirs nets des fonds spéciaux au cours de la période 2007-2019 et affiche également l'écart entre les alimentations et les dépenses au cours de ladite période. Les années 2010 à 2014 se sont caractérisées par un décaissement des réserves des fonds, soit par des dépenses

dépassant les recettes. Ce phénomène de décaissement et la diminution corrélative des avoirs des fonds spéciaux se poursuivraient en 2016 et 2017, tandis que 2018 et 2019 se caractériseraient peu ou prou par une situation équilibrée. La Chambre de Commerce tient à saluer cette évolution, qui est cependant toujours fragile.

Les alimentations des fonds intègrent en effet de substantiels produits d'emprunts, comme déjà indiqué *supra*. Cet étiolement des avoirs nets (soit hors emprunts) des fonds serait d'autant plus préjudiciable que les réserves n'étaient nullement plantureuses en 2007, à l'issue d'une période pourtant caractérisée par une conjoncture fort soutenue.

### Graphique 19 : Evolution des avoirs, des alimentations (dotations, recettes propres et emprunts) et des dépenses des fonds spéciaux

En millions EUR



Sources : PLPFP 2015-2019 ; Calculs Chambre de Commerce.

Note : Hors Fonds de la dette publique.

L'année de crise 2009 fait apparaître, de manière contre-intuitive, un excédent des recettes sur les dépenses des fonds. La Chambre de Commerce avait mis en avant les raisons - techniques - de cette évolution dans son avis budgétaire 2011. Pour rappel, l'alimentation des fonds spéciaux en 2009 tient notamment compte de l'affectation aux fonds spéciaux de l'Etat du compte général des années 2006, 2007 et 2008 pour un montant total de 770 millions EUR, ainsi que des recettes d'emprunts de l'ordre de 200 millions EUR.

Comme l'illustre le graphique ci-avant, l'effet ciseaux entre les alimentations et les dépenses, que la Chambre de Commerce avait déjà décrit dans ses précédents avis budgétaires, réapparaît dès 2010, les dépenses ajustées étant supérieures aux alimentations à hauteur de 319 millions EUR en 2010. Cet effet ciseaux se confirme en 2011 mais avec une moindre amplitude, l'écart se limitant alors à 27 millions EUR. Il s'amplifie légèrement en 2012 (écart recettes-dépenses de 85 millions EUR), en 2013 (écart de 156 millions EUR) et en 2014 (écart de 106 millions EUR). Sur l'horizon 2015 à 2019, l'écart

(négalif) annuel moyen serait de l'ordre de 100 millions EUR, pour autant toutefois que le programme des dépenses soit exécuté tel que présenté dans le projet de budget pluriannuel 2015-2019 et sous l'hypothèse que des dotations supplémentaires non prévues dans ce dernier projet ne viennent pas alimenter la trésorerie des fonds spéciaux.

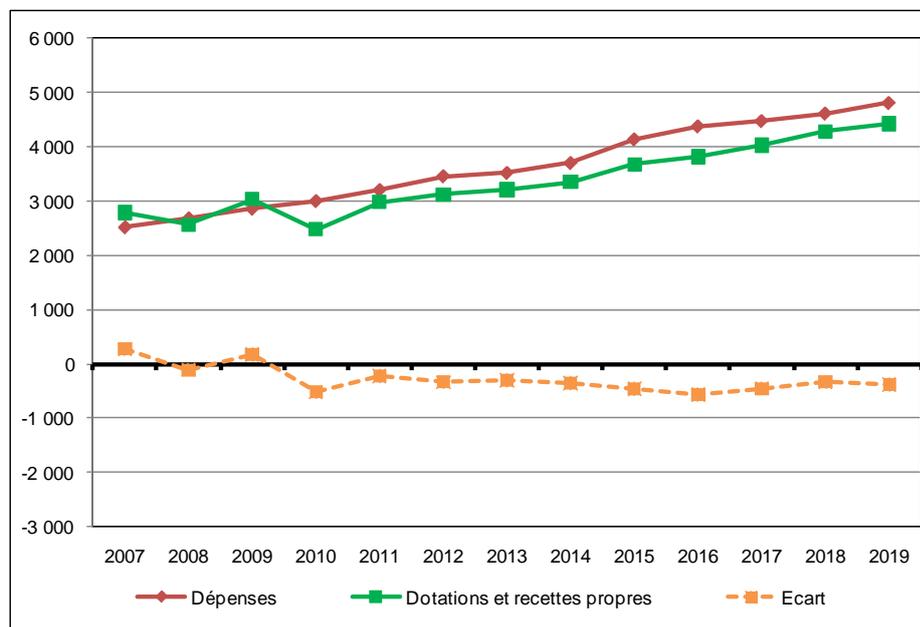
Dans son avis budgétaire 2011, la Chambre de Commerce avait déjà critiqué le fait que les fonds spéciaux n'avaient pas été suffisamment alimentés pendant la phase de haute conjoncture précédant la crise économique et financière qui a débuté en 2008. Elle n'entend pas revenir sur ces propos, mais elle se permet d'insister sur le fait que, dans l'état actuel des choses, et pour autant que le projet de budget pluriannuel se base sur des estimations réalistes, les réserves financières des fonds spéciaux convergeront vers un niveau particulièrement bas en dépit des emprunts précités. Une telle évolution met à mal la force de frappe financière de l'Etat, sa capacité à soutenir l'économie dans l'actuel contexte économique toujours soumis à nombre d'incertitudes.

Dans ce contexte, une pérennisation des réserves des fonds spéciaux doit être réalisée d'urgence, *via* une réduction volontariste des dépenses courantes qui se situent à un niveau très élevé au Grand-Duché, au profit d'une canalisation des surplus ainsi dégagés vers les fonds spéciaux en général et les fonds d'investissements en particulier. La notion d'équité intergénérationnelle et la gestion en bon père de famille de certaines recettes fiscales volatiles, incertaines et temporaires auraient dû, à titre résiduaire, amener les autorités publiques à affecter une proportion élevée et croissante des dites recettes directement aux fonds d'investissements, en lieu et place d'une affectation pure et simple aux dépenses courantes.

Il a été mentionné ci-avant que le Fonds du rail et le Fonds des routes recourent régulièrement à l'emprunt, cette tendance étant amenée à perdurer et même à s'accroître au cours de la période couverte par le projet de budget pluriannuel. Afin de visualiser l'effet de ce propos, le prochain graphique retrace l'évolution, entre 2007 et 2019, des alimentations hors produits d'emprunts des fonds spéciaux d'une part, des dépenses de ces fonds d'autre part. Il y apparaît que l'écart entre les alimentations et les dépenses est nettement plus important encore lorsque l'on compare les dépenses aux alimentations hors emprunts et non plus aux alimentations emprunts inclus.

## Graphique 20 : Evolution des alimentations hors emprunts (dotations et recettes propres seulement) et des dépenses des fonds spéciaux

En millions EUR



Sources : PLPFP 2015-2019 ; Calculs Chambre de Commerce.

Note : Hors Fonds de la dette publique.

Les dépenses sont depuis 2010 systématiquement supérieures aux alimentations. L'année 2009, quant à elle, a affiché un écart positif à la faveur des affectations extraordinaires aux fonds spéciaux de l'Etat du compte général des années 2006, 2007 et 2008, pour un montant total de 770 millions EUR.

Au vu du graphique ci-dessus, l'effet ciseaux s'amplifie à nouveau à partir de l'exercice 2010. Sur base des chiffres issus du projet de loi budgétaire pour l'année 2016, l'écart négatif devrait s'élever à quelque 564 millions EUR en 2016 et à 390 millions EUR en moyenne de 2017 à 2019.

Tout retournement conjoncturel futur sera particulièrement difficile à endiguer en l'absence de réserves suffisantes accumulées sous l'égide des fonds spéciaux durant les années de haute conjoncture. Aux yeux de la Chambre de Commerce, il serait hautement imprudent de ne pas mettre en œuvre des réformes visant à rétablir l'équilibre financier des fonds d'investissements, en espérant simplement qu'un retournement conjoncturel favorable viendra, en induisant des recettes fiscales exceptionnelles et les dotations supplémentaires associées, masquer artificiellement une situation des fonds fondamentalement compromise.

### 5.4. Les fonds d'investissements publics dans une perspective à moyen terme

Lorsque l'on étudie de plus près les fonds d'investissements publics pour lesquels les données pluriannuelles sont disponibles sur un horizon de moyen terme, en l'occurrence jusqu'en 2019, il apparaît que leur situation patrimoniale devrait continuer de se dégrader

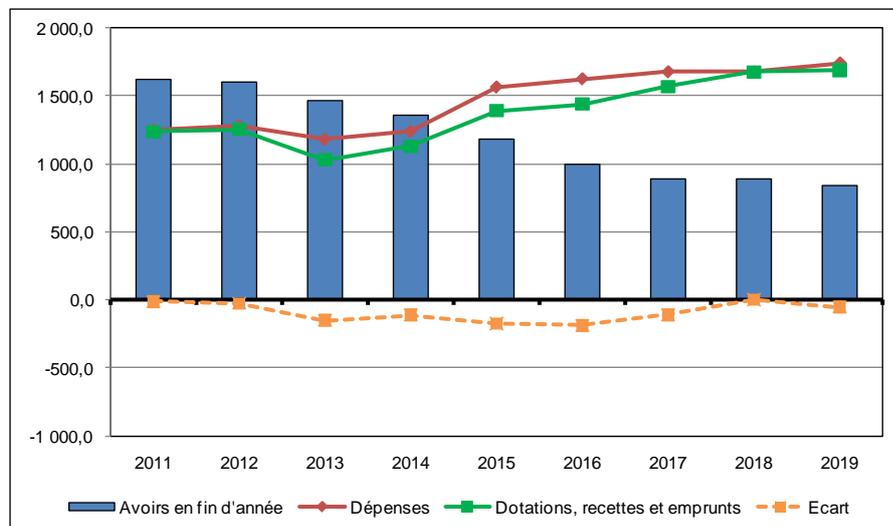
fortement (voir le graphique ci-dessous) et ce malgré le recours systématique à l'emprunt au cours de ladite période en faveur du Fonds du rail (800 millions EUR d'emprunts additionnels sur l'horizon 2016-2019) et du Fonds des routes (600 millions EUR, toujours sur les quatre années allant de 2016 à 2019). Sous l'hypothèse de la réalisation du programme des dépenses et sans accroissement des dotations supplémentaires aux fonds, le Fonds des routes verrait ses avoirs demeurer à un niveau extrêmement bas d'ici 2019. Le Fonds du rail verrait quant à lui ses avoirs augmenter quelque peu en 2018 et en 2019, à la faveur il est vrai de nouveaux emprunts - en l'absence desquels ses avoirs diminueraient fortement.

Comme l'indique le graphique ci-dessous, les avoirs des fonds d'investissements devraient, selon le projet de budget pluriannuel et pour autant que ce dernier soit intégralement exécuté, diminuer continuellement d'ici 2019 en dépit du montant considérable des nouveaux emprunts du Fonds des routes et du Fonds du rail. Dans ces conditions, les fonds d'investissements ne pourraient plus jouer efficacement leur rôle de stabilisateurs économiques, voire de vecteurs de la modernisation et de l'adaptation des infrastructures publiques aux besoins socio-économiques. Or, étant donné le dynamisme démographique et eu égard aux prévisions de croissance élevées de la population au cours des prochaines années, le Grand-Duché devra être en mesure de financer de coûteux investissements en infrastructures indispensables au développement national.

Plus généralement, les réserves des fonds spéciaux ayant été insuffisamment reconstituées par le passé et notamment au cours de la période de haute conjoncture comprise entre 2004 et 2007 et étant donné la chute du PIB de 2009 et la reprise graduelle par la suite (à l'exception d'un effet de rebond en 2010 et dans une moindre mesure en 2013 et 2014), le financement à terme des dépenses d'investissements devra vraisemblablement continuer à être assuré par le recours à d'importants emprunts. Si elle soutient l'effort accru d'investissements voulu par l'Etat, la Chambre de Commerce se doit de rappeler qu'étant donné la taille restreinte du pays, sa forte dépendance vis-à-vis du secteur financier et par conséquent la précarité et la volatilité d'une part importante de ses recettes fiscales, la capacité d'endettement du Luxembourg est sans aucune mesure avec celle des Etats jouissant d'une taille largement supérieure à la sienne et/ou d'un appareil de production plus diversifié.

### Graphique 21 : Evolution des avoirs, des alimentations (dotations, recettes propres et emprunts) et des dépenses des fonds d'investissements publics sur la période 2011-2019

En millions EUR



Source : PLPFP 2015-2019.

Note : Fonds d'investissements précédemment identifiés dans le programme pluriannuel des dépenses en capital plus le Fonds pour le financement des infrastructures.

La Chambre de Commerce rappelle, néanmoins, que le graphique précité repose sur l'hypothèse d'une exécution intégrale des actuels programmes d'investissement. Or les taux de réalisation de ces programmes ont beaucoup fluctué par le passé, état de fait qu'elle a souvent déploré dans le cadre de ses avis budgétaires. Le programme d'investissements revêt, aux yeux de la Chambre de Commerce, une importance cruciale dans la mesure où il devrait livrer à ses lecteurs un aperçu fiable et détaillé des orientations à moyen terme des grands chantiers publics. Il devrait s'agir d'un outil de promotion phare de l'économie luxembourgeoise, permettant de donner aux investisseurs potentiels une vue fiable sur les investissements en infrastructures à réaliser à moyen terme.

#### 5.5. Taux de réalisation des dépenses d'investissements budgétisées par les fonds spéciaux

Comme l'indique le tableau ci-dessous, une inflexion favorable pourrait s'être amorcée depuis 2011 en ce qui concerne les taux de réalisation des programmes d'investissements. Ce tableau retrace l'évolution des dépenses ajustées de quelques-uns des principaux fonds d'investissements de l'Etat, en l'occurrence le Fonds pour les monuments historiques, le Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux, le Fonds d'investissements publics administratifs, le Fonds d'investissements publics scolaires, le Fonds des routes, le Fonds du rail ainsi que le Fonds pour les investissements socio-familiaux.

Seront comparés, d'une part, l'évolution des dépenses telles que figurant aux différents projets de lois budgétaires (« dépenses initialement prévues au budget ») et, d'autre part, le taux de réalisation des dépenses programmées (« dépenses ajustées réellement actées »,

sur base des comptes relatifs aux mêmes exercices) ainsi que l'évolution de ce taux d'exécution (en pourcents) au cours de la période considérée.

**Tableau 7 : Evolution des dépenses prévues, des dépenses réalisées ainsi que des taux de réalisation des principaux fonds d'investissements**  
En millions EUR

	Projet 2007	Projet 2008	Projet 2009	Projet 2010	Projet 2011	Projet 2012	Projet 2013	Projet 2014	Projet 2015	Projet 2016
<b>Dépenses initialement prévues au budget</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Fonds pour les monuments historiques	21,91	11,41	18,74	25,83	20,00	28,96	18,55	19,48	10,49	18,27
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	32,12	19,11	19,18	16,76	14,74	24,09	16,10	14,56	20,16	24,08
Fonds d'investissements publics administratifs	106,60	87,59	113,49	133,95	113,13	116,52	102,45	76,82	72,23	72,50
Fonds d'investissements publics scolaires	121,11	75,17	76,39	77,47	60,01	88,29	77,83	75,05	86,63	79,17
Fonds des routes	130,45	129,86	135,17	140,84	122,27	184,23	187,28	179,79	209,15	207,83
Fonds du rail	309,14	373,09	390,22	326,85	314,32	321,20	330,71	297,25	345,50	429,64
Fonds pour les investissements socio-familiaux	90,57	100,00	100,00	85,00	85,00	110,00	100,00	55,00	48,00	
<b>Total général</b>	<b>811,90</b>	<b>796,24</b>	<b>853,19</b>	<b>806,70</b>	<b>729,47</b>	<b>873,29</b>	<b>832,92</b>	<b>717,96</b>	<b>792,17</b>	<b>831,49</b>
Variation en %	2,60	-1,93	7,15	-5,45	-9,57	19,72	-4,62	-13,80	10,34	4,96

	Projet 2009	Projet 2010	Projet 2011	Projet 2012	Projet 2013	Projet 2014	Projet 2015	Projet 2016	Projet 2016
<b>Dépenses ajustées réellement actées</b>	<b>Compte 2007</b>	<b>Compte 2008</b>	<b>Compte 2009</b>	<b>Compte 2010</b>	<b>Compte 2011</b>	<b>Compte 2012</b>	<b>Compte 2013</b>	<b>Compte 2014</b>	<b>2015 (Indicatif)</b>
Fonds pour les monuments historiques	15,40	9,27	9,15	13,00	13,09	17,43	12,05	7,43	25,25
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	17,99	14,16	10,08	12,48	14,14	7,85	3,08	3,14	8,44
Fonds d'investissements publics administratifs	79,10	75,09	75,21	116,88	99,57	171,51	82,13	71,08	66,62
Fonds d'investissements publics scolaires	72,55	111,82	71,46	60,08	40,66	64,32	48,65	92,03	70,26
Fonds des routes	110,36	82,99	102,53	136,35	172,09	175,10	186,09	172,40	220,37
Fonds du rail	273,59	275,18	311,58	312,78	325,31	306,84	298,78	349,90	403,39
Fonds pour les investissements socio-familiaux	82,69	72,58	73,54	103,54	93,99	74,14	71,54	22,40	48,00
<b>Total général</b>	<b>651,67</b>	<b>641,09</b>	<b>653,55</b>	<b>755,11</b>	<b>758,85</b>	<b>817,19</b>	<b>702,32</b>	<b>718,37</b>	<b>842,34</b>
Variation en %	-18,67	-1,62	1,94	15,54	0,50	7,69	-14,06	2,29	17,26

	Taux de réalisation en % (dépenses actées par rapport aux dépenses prévues)								
<b>Taux de réalisation</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015 (indicatif)</b>
Fonds pour les monuments historiques	70,3%	81,2%	48,8%	50,3%	65,4%	60,2%	64,9%	38,1%	240,7%
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	56,0%	74,1%	52,6%	74,4%	96,0%	32,6%	19,1%	21,6%	41,9%
Fonds d'investissements publics administratifs	74,2%	85,7%	66,3%	87,3%	88,0%	147,2%	80,2%	92,5%	92,2%
Fonds d'investissements publics scolaires	59,9%	148,8%	93,5%	77,6%	67,8%	72,9%	62,5%	122,6%	81,1%
Fonds des routes	84,6%	63,9%	75,9%	96,8%	140,7%	95,0%	99,4%	95,9%	105,4%
Fonds du rail	88,5%	73,8%	79,8%	95,7%	103,5%	95,5%	90,3%	117,7%	116,8%
Fonds pour les investissements socio-familiaux	91,3%	72,6%	73,5%	121,8%	110,6%	67,4%	71,5%	40,7%	100,0%
<b>Total général</b>	<b>80,3%</b>	<b>80,5%</b>	<b>76,6%</b>	<b>93,6%</b>	<b>104,0%</b>	<b>93,6%</b>	<b>84,3%</b>	<b>100,1%</b>	<b>106,3%</b>

Source : Calculs Chambre de Commerce sur base des différents projets de loi budgétaire et du projet de loi de programmation financière pluriannuelle.

Note : Les données relatives à l'année 2015 ne sont présentées ici qu'à titre indicatif. Une analyse rigoureuse ne peut en effet être menée à bien que sur la base de chiffres définitifs (comptes).

Le tableau met en évidence une forte volatilité et un assez faible niveau des taux de réalisation globaux au cours des années 2007 à 2010. A titre d'exemple, un taux de réalisation de 80% (du type de ceux observés de 2007 à 2009) implique que seuls 80 EUR sur 100 EUR budgétés sont réellement exécutés et investis. Cependant, le décalage entre les dépenses budgétisées, d'une part, et les dépenses actées, d'autre part, s'est atténué à partir de 2011, même si l'année 2013 a fortement dévié de cette tendance. Le taux de réalisation s'est même établi à exactement 100% en 2014. Même au cours de cette année « modèle », le taux de réalisation a toutefois été fort disparate d'un fonds à l'autre, dans la mesure où il a varié de 22% (Fonds d'investissements sanitaires et sociaux) à 123% (Fonds d'investissements publics scolaires).

Le taux de réalisation paraît également de très bon aloi en 2015, mais il importe de rappeler que cette donnée s'appuie sur le niveau indicatif des dépenses d'investissements des fonds précités, tel qu'il apparaît pour 2015 dans le projet de budget pluriannuel 2016-2019 et non dans un compte en bonne et due forme. Cette pratique tend à induire une surestimation du taux de réalisation en 2015.

Ces inflexions favorables pouvant être décelées au tableau ci-dessus sont saluées par la Chambre de Commerce. Elle espère vivement que cette tendance va perdurer. Les importantes décotes dites « pour moins-values de retards et aléas de chantiers », apparaissant toujours au PLPFP pour des montants souvent appréciables, peuvent cependant faire craindre un relâchement futur des récents efforts de mise en œuvre des projets d'investissements. La Chambre espère qu'il n'en sera rien, car une pratique de réalisation partielle des projets d'investissements ne contribue ni à l'amélioration de la transparence budgétaire, ni à une exécution volontariste de la politique anticyclique par les autorités.

La Chambre de Commerce demande par ailleurs au Gouvernement de poursuivre ses efforts en vue de fournir toutes les informations nécessaires à une étude approfondie de la véritable situation de chacun des fonds spéciaux. Il serait ainsi souhaitable que le document budgétaire soit accompagné d'une description sur la nature et la destination des moyens dépensés ainsi que d'une fiche d'impact des investissements quant à leurs coûts d'exploitation, de gestion et d'entretien (« *Folgekosten* »), s'accompagnant d'une analyse coûts/bénéfices par projet.

## **PARTIE II**

**Avis de la Chambre de Commerce relatif au  
projet de loi n°6900 concernant le budget des  
recettes et des dépenses de l'Etat pour  
l'exercice 2016 (volume 1)**



## **TABLE DES MATIERES**

1	Remarques préliminaires.....	77
2	Administration centrale.....	78
2.1.	Remarques introductives.....	78
2.2.	Evolution des agrégats budgétaires de l'Administration centrale.....	79
2.3.	Dépenses de l'Administration centrale en 2016.....	83
2.4.	Recettes de l'Administration centrale en 2016.....	86
2.5.	Nouvelles dispositions fiscales.....	90
2.5.1.	Amnistie fiscale.....	90
2.5.2.	Régime de propriété intellectuelle.....	91
2.6.	Commentaire de certains postes de dépenses.....	93
3	Administrations de la sécurité sociale.....	97
4	Administrations locales.....	101
5	Administration publique.....	104

## **SOMMAIRE DES TABLEAUX**

Tableau 1 : Evolution des recettes, dépenses et soldes de l'Administration centrale.....	80
Tableau 2 : Dépenses l'Administration centrale par nature.....	84
Tableau 3 : Recettes l'Administration centrale par catégories d'impôts.....	87
Tableau 4 : Recettes fiscales.....	89
Tableau 5 : Investissements directs et indirects de l'Administration centrale.....	94
Tableau 6 : Evolution des recettes, dépenses et soldes des Administrations de la sécurité sociale.....	97
Tableau 7 : Dépenses des Administrations de la sécurité sociale.....	98
Tableau 8 : Recettes des Administrations de la sécurité sociale.....	100
Tableau 9 : Evolution des recettes, dépenses et soldes des Administrations locales.....	102
Tableau 10 : Evolution des recettes, dépenses et soldes de l'ensemble de l'Administration publique.....	104

## **SOMMAIRE DES GRAPHIQUES**

Graphique 1 : Evolution absolue et tendancielle des recettes et des dépenses de l'Administration centrale.....	81
Graphique 2 : Effet ciseaux au niveau de l'Administration centrale.....	82
Graphique 3 : Capacité (+) ou besoin (-) de financement de l'Administration centrale.....	83
Graphique 4 : Répartition des dépenses de l'Administration centrale suivant leur nature économique.....	95
Graphique 5 : Soldes budgétaires des administrations publique, centrale, locales et de sécurité sociale.....	105
Graphique 6 : Evolution de la dette publique.....	111
Graphique 7 : Dépenses publiques en 2013 par habitant selon la classification COFOG ...	113
Graphique 8 : Evolution en 2013 des dépenses publiques par fonction COFOG.....	114

## **SOMMAIRE DES ENCADRES**

Encadré 1 : La mise en œuvre du programme de restructuration budgétaire.....	106
Encadré 2 : Un potentiel significatif mais non-exploité de baisse des dépenses courantes	112

## **1 Remarques préliminaires**

Le Gouvernement luxembourgeois a annoncé, dans son programme gouvernemental de décembre 2013, sa volonté de rétablir l'équilibre des comptes publics et de renverser la tendance à l'accroissement de la dette publique. Dans ce contexte, deux objectifs budgétaires principaux ont été fixés pour la période 2013-2018 :

- le retour du solde structurel à l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) d'un surplus de 0,5% du PIB, en 2018 au plus tard, par rapport au scénario à politique inchangée ;
- la stabilisation de la dette publique brute en-dessous de 30% du PIB.

Sur la base des conclusions issues de groupes de travail thématiques et transversaux, le Gouvernement a annoncé un ensemble des mesures de restructuration budgétaire dites « Paquet pour l'avenir », présentées dans le projet de budget pour 2015 et dont certaines ont été appliquées via la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir.

Comme lors de la procédure budgétaire relative à l'année 2015 et conformément à la Loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, le volume 1 relatif au projet de budget de l'année 2016 (numéro parlementaire 6900) est accompagné des volumes 2<sup>1</sup> (numéro parlementaire 6900) et 3<sup>2</sup> (numéro parlementaire 6901) qui contiennent notamment :

- les informations prévues par l'article 6 du règlement (UE) n°473/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les Etats membres de la zone euro ;
- l'évolution pluriannuelle des recettes et des dépenses de l'Etat sur une période mobile de cinq ans, comprenant l'année en cours, l'année à laquelle se rapporte le projet de budget ainsi que les trois exercices financiers qui suivent. Ainsi, le projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2015-2019 couvre également le budget des dépenses courantes et non plus seulement le budget des dépenses en capital.

Dans son avis qui suit sur le projet de loi n°6900 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016, la Chambre de Commerce privilégiera les notions d'Administration centrale (par opposition à la notion administrative luxembourgeoise d'Etat central<sup>3</sup>), d'Administrations locales et de la sécurité sociale, soit des notions pertinentes au sens du cadre de référence du Système Européen de Comptes (SEC). Elle conclura cet avis par une analyse de l'Administration publique, qui regroupe les trois sous-secteurs précités.

---

<sup>1</sup> Cadre européen de la politique budgétaire.

<sup>2</sup> Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2015-2019.

<sup>3</sup> Se référer à la partie relative à l'Administration centrale pour plus de détails sur cette notion.

## 2 Administration centrale

### 2.1. Remarques introductives

Dans le présent avis, la Chambre de Commerce ne reviendra pas en détail sur la situation financière de l'**Etat central** au sens de la Loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat<sup>4</sup>. En effet, si la notion d'Etat central n'est pas sans intérêt du point de vue politique et administratif, elle présente néanmoins plusieurs limites en termes de périmètre et de réalités économiques, auxquelles remédie le système de comptabilité européenne SEC2010. La Chambre de Commerce n'entend pas revenir en détail sur ces discussions, qui avaient fait l'objet d'une présentation exhaustive dans le cadre de son avis budgétaire 2009.

D'après les auteurs du projet de loi budgétaire 2016<sup>5</sup>, la présentation dite « administrative » du budget de l'Etat central « [...] a pour finalité de permettre à la Chambre des Députés d'assurer efficacement le contrôle de l'intégralité des recettes et des dépenses de l'Etat sur lesquelles le Gouvernement a une emprise directe. Dans le cadre de l'Union économique et monétaire, la présentation « administrative » des budgets nationaux est toutefois insuffisante. Dans la présentation communément appelée « présentation de Maastricht », les activités financières des Etats [membres de l'Union européenne] sont décrites d'après des considérations économiques et non pas administratives. Il s'agit en effet de décrire le rôle économique de l'Administration publique et non pas d'assurer le suivi et le contrôle des dépenses et des recettes de l'Etat ».

La notion d'**Administration centrale** constitue, à côté des Administrations locales et de la sécurité sociale, une des trois sous-entités reprise sous le terme fédérateur d'« Administration publique », au sens européen du terme<sup>6</sup>.

Outre les recettes et les dépenses des Ministères, Administrations et services de l'Etat renseignés dans le budget de l'Etat central tel qu'établi conformément à la législation sur la comptabilité de l'Etat, l'Administration centrale comprend<sup>7</sup> également les recettes et les dépenses réelles des fonds spéciaux de l'Etat, de même que les recettes et les dépenses des établissements publics qui font partie de son périmètre, des fondations et certains GIE<sup>8</sup>, des institutions de l'Etat<sup>9</sup> ainsi que les recettes et les dépenses des services de l'Etat à

<sup>4</sup> Loi du 8 juin 1999 a) sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat ; b) portant modification de la loi du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances ; c) portant modification de la loi modifiée du 16 août 1966 portant organisation des cadres de la trésorerie de l'Etat, de la caisse générale de l'Etat et du service du contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics (Mémorial A n°68 du 11 juin 1999).

<sup>5</sup> Volume 2 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2016, page 10.

<sup>6</sup> A noter que la notion d'Administration publique comprend par ailleurs les « Administrations d'Etats fédérés » (sans objet pour le Luxembourg).

<sup>7</sup> La liste complète est disponible dans le volume 2, à partir de la page 12.

<sup>8</sup> Par exemple : le Centre de recherche public « Luxembourg Institute of Science and Technology » (List), le Centre national sportif et culturel (d'Coque), la Commission de protection des données, l'Office national du tourisme, la Fondation Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean, le Registre de Commerce, le GIE - My Energy, etc.

<sup>9</sup> La Maison grand-ducale, la Chambre des Députés, le Médiateur ainsi que la Cour des Comptes et le Conseil d'Etat.

gestion séparée<sup>10</sup>. Les organismes en question n'affectent, en effet, le budget de l'Etat central au sein de la Loi du 8 juin 1999 qu'à concurrence des dotations budgétaires dont ils bénéficient. Leurs éventuelles recettes propres, ainsi que les dépenses réellement actées par ces organismes, échappent au budget de l'Etat central.

Rappelons que depuis le vote de la Loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, les lois de programmation financière pluriannuelle font partie intégrante de l'encadrement législatif dans le domaine des finances publiques. L'article 3 de ladite Loi précise que la vision pluriannuelle couvre une période mobile de cinq ans comprenant l'année en cours et les quatre années suivantes, donc la période 2015 à 2019<sup>11</sup>.

Avant d'analyser en détails l'évolution des recettes et des dépenses de l'Administration centrale, la Chambre de Commerce souhaite rappeler que l'impact de la future « réforme fiscale » (qui est certes toujours en voie d'élaboration) n'est pas pris en compte. En outre, en vertu du SEC2010, les dépenses pour l'acquisition de l'avion militaire devraient être enregistrées au moment de la livraison du bien en 2019 (pour un montant de 197 millions EUR), et non au fur et à mesure de la réalisation des dépenses concernées. Ces dépenses affectent donc intégralement l'équilibre comptable de l'exercice 2019 alors que les paiements sont effectués au cours des années 2005 à 2021 via le Fonds d'équipement militaire, mais ne sont pas prises en compte dans le solde. Enfin, les recettes perçues au titre de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire (IEBT) au-delà de l'année 2016 sont maintenues. Or, conformément à l'accord entre le Gouvernement et les syndicats du 28 novembre 2014 et suite aux récentes déclarations des membres du Gouvernement, l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire serait aboli à partir de 2017.

## 2.2. Evolution des agrégats budgétaires de l'Administration centrale

D'après le projet de budget 2016, les dépenses cumulées de l'Administration centrale (soit 16.738,7 millions EUR), augmenteraient de 4,8% en 2016 par rapport aux **prévisions budgétaires 2015**, qui s'élèvent à 15.968,8 millions EUR.

Pour rappel, le **budget 2015** tablait sur des dépenses de l'ordre de 15.658,3 millions EUR pour 2015. Par conséquent, les dépenses ont été revues fortement à la hausse dans les prévisions pour 2015 (de 310,5 millions EUR, soit de +2%), ce qui permet de « réduire » mécaniquement leur rythme de croissance entre 2015 et 2016. Or, si le budget 2015 est privilégié comme référence en lieu et place des prévisions 2015, alors la hausse des dépenses en 2016 est de 6,9%, soit davantage en ligne avec les évolutions antérieures. La Chambre de Commerce rappelle toutefois que lors de l'établissement du projet de budget 2015 en octobre 2014, les dépenses liées au SNCFL n'ont pas été intégrées dans l'Administration centrale, ce que le passage du SEC 95 au SEC 2010 aurait pourtant nécessité. Cette intégration ayant eu lieu pour le projet de budget 2015, il existe une certaine rupture de série qui biaise potentiellement les comparaisons entre les années 2014 et 2015,

<sup>10</sup> Par exemple : les lycées classiques et lycées techniques, l'Administration de la Navigation aérienne, les restaurants scolaires, etc.

<sup>11</sup> Se référer à l'avis de la Chambre de Commerce sur le projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour plus de détails concernant la période 2016-2019.

au cas où un ajustement manuel n'est pas opéré pour rendre comparables les deux exercices.

En effet, la croissance anticipée des dépenses totales apparaît par conséquent « faible » à l'aune des évolutions passées (environ 7% sur la période 1995-2014). Pour la Chambre de Commerce, la volonté du Gouvernement de réduire la progression des dépenses est la bienvenue mais constitue une rupture qui ne pourra se matérialiser spontanément. Par conséquent, un rigoureux processus d'encadrement des dépenses doit être déployé pour parvenir aux objectifs. Or rappelons le caractère rigide et difficilement réversible de certaines dépenses courantes (rémunération des salariés, transferts à la sécurité sociale, etc.).

Du côté des recettes, leur progression a, par le passé, été régulièrement moins dynamique que celle des dépenses, bien que le projet de budget anticipe une hausse de 5,4% des recettes en 2016, soit au-delà de l'évolution attendue des dépenses. Les projections de recettes sont donc empreintes d'optimisme.

**Tableau 1 : Evolution des recettes, dépenses et soldes de l'Administration centrale**  
En millions EUR et en % de variation

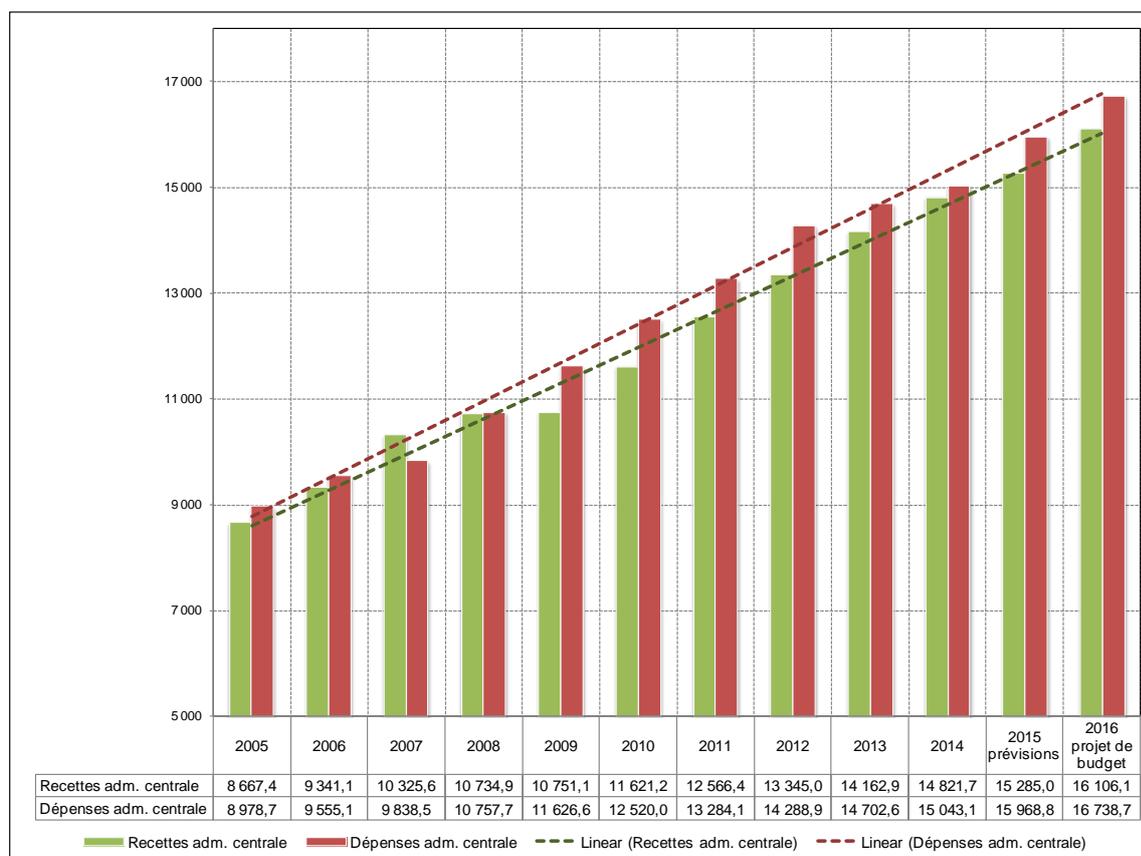
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 prévisions	2016 projet de budget
Recettes adm. centrale		7 700,9	8 667,4	9 341,1	10 325,6	10 734,9	10 751,1	11 621,2	12 566,4	13 345,0	14 162,9	14 821,7	15 285,0	16 106,1
Dépenses adm. centrale		8 382,1	8 978,7	9 555,1	9 838,5	10 757,7	11 626,6	12 520,0	13 284,1	14 288,9	14 702,6	15 043,1	15 968,8	16 738,7
<b>Solde</b>		<b>-681,2</b>	<b>-311,3</b>	<b>-214,0</b>	<b>487,1</b>	<b>-22,8</b>	<b>-875,5</b>	<b>-898,8</b>	<b>-717,7</b>	<b>-943,9</b>	<b>-539,7</b>	<b>-221,4</b>	<b>-683,8</b>	<b>-632,6</b>
Recettes	Evolution absolue	---	966,5	673,7	984,5	409,3	16,2	870,1	945,2	778,6	817,9	658,8	463,3	821,1
	Evolution relative	---	12,6%	7,8%	10,5%	4,0%	0,2%	8,1%	8,1%	6,2%	6,1%	4,7%	3,1%	5,4%
Dépenses	Evolution absolue	---	596,6	576,4	283,4	919,2	868,9	893,4	764,1	1 004,8	413,7	340,5	925,7	769,9
	Evolution relative	---	7,1%	6,4%	3,0%	9,3%	8,1%	7,7%	6,1%	7,6%	2,9%	2,3%	6,2%	4,8%

Sources : STATEC ; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016.

Un problème majeur et récurrent, tant au niveau de l'Etat central qu'au sein de l'Administration centrale, est l'augmentation tendanciellement plus rapide des dépenses par rapport aux recettes totales, propos illustré à travers les graphiques ci-après. Les extrapolations linéaires (lignes pointillées) des dépenses, d'une part, et des recettes, d'autre part, démontrent en effet que, sur la période considérée, les dépenses évoluent tendanciellement de façon plus dynamique que les recettes.

## Graphique 1 : Evolution absolue et tendancielle des recettes et des dépenses de l'Administration centrale

En millions EUR



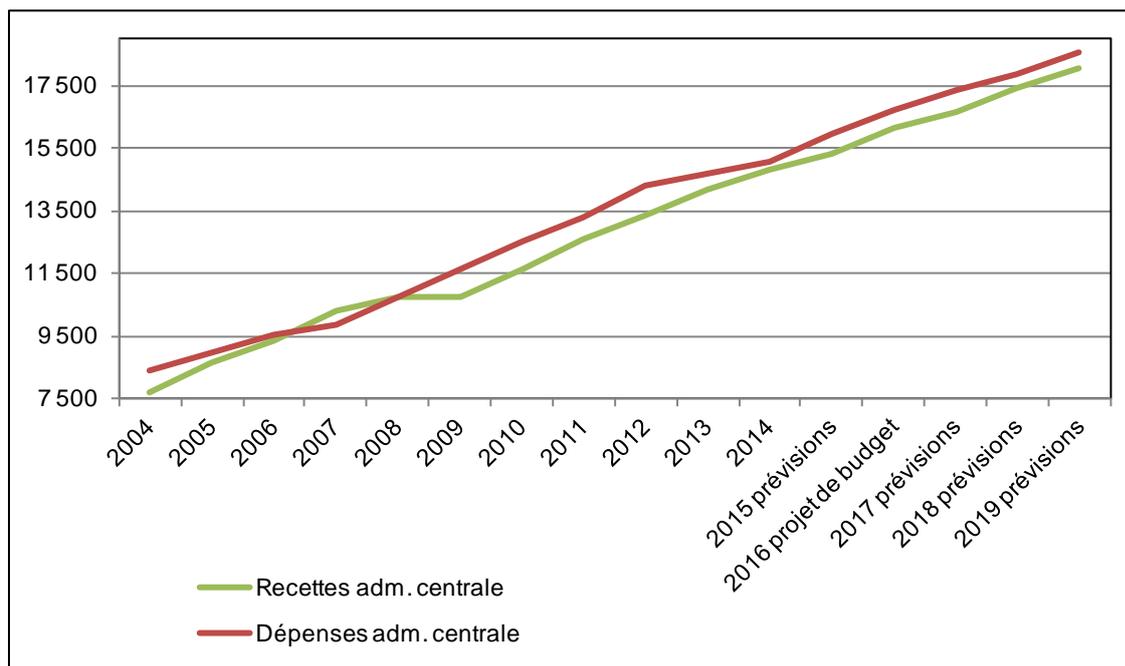
Sources : STATEC ; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016.

Alors que selon les prévisions issues du budget 2015, l' « effet ciseaux » affiché, résultant d'une hausse tendancielle plus forte des dépenses de l'Administration centrale que des recettes, devait se réduire et disparaître en 2018, les nouvelles perspectives pluriannuelles ne prévoient plus cette amélioration, comme le montre le graphique ci-après.

Alors que l'effet ciseaux s'accroît encore en 2016 puisque 1,2 point de pourcentage de PIB sépare les dépenses des recettes, ce dernier pourrait se réduire à partir de 2018 en raison, notamment, d'une hausse des recettes plus forte et d'une réduction du rythme de croissance des dépenses. Bien qu'elle se réjouisse du moindre écart à venir et présumé entre les recettes et les dépenses, la Chambre de Commerce redoute la possibilité d'une réapparition de cet effet ciseaux, la « fermeture » de ce dernier se basant sur une prévision de hausse des dépenses faible eu égard aux tendances historiques qu'il conviendra de mettre en œuvre, mais potentiellement aussi grâce à des recettes additionnelles. Toutefois, la Chambre de Commerce rappelle que les recettes perçues au titre de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire sont prises en compte pour toute la période sous revue. Par conséquent, si cet impôt venait à disparaître à partir de 2017, et donc les recettes afférentes également (105 millions EUR en 2017, 110 millions EUR en 2018 et 115 millions EUR en 2019), l'effet ciseau pourrait ne pas se réduire au rythme escompté.

## Graphique 2 : Effet ciseaux au niveau de l'Administration centrale

En millions EUR



Sources : STATEC ; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2015-2019 ; calculs de la Chambre de Commerce.

La Chambre de Commerce rappelle également que l'élaboration d'un projet de budget, et qui plus est à plus long terme, requiert notamment de s'appuyer sur une prévision de croissance du PIB, laquelle constitue le socle des projections en termes de dépenses et surtout de recettes, pour l'année budgétaire concernée.

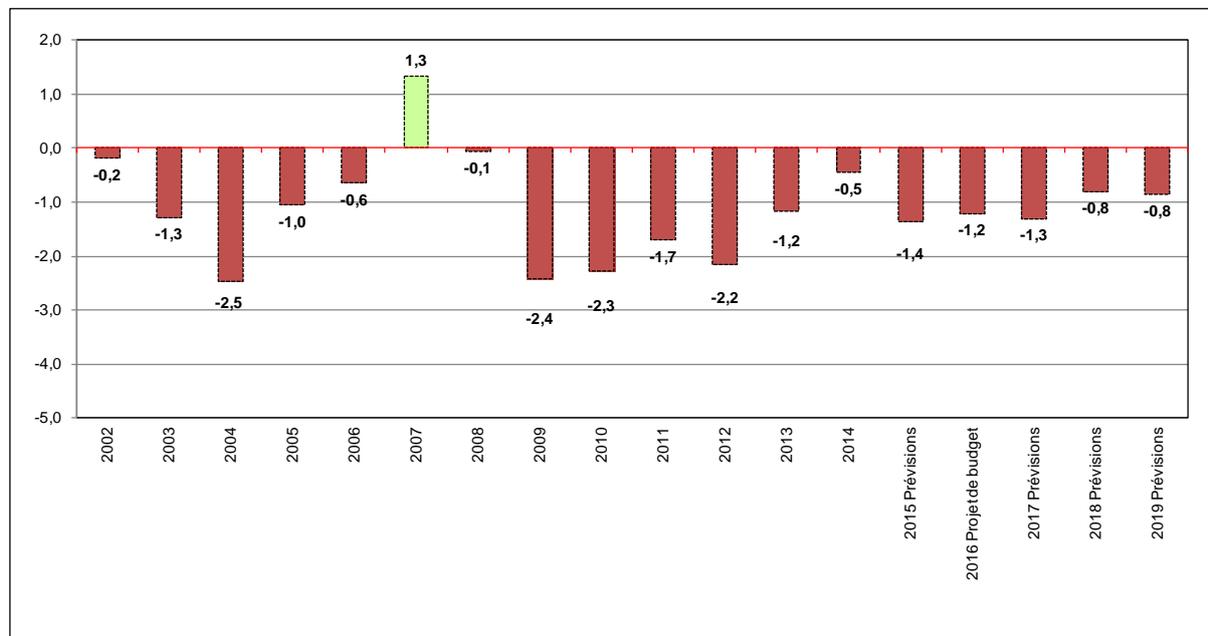
Or, la volatilité sous-jacente aux performances économiques luxembourgeoises rend difficile en soi tout exercice de prévision macroéconomique. Ces performances dépendent largement d'un nombre limité de secteurs phares et peuvent même être significativement influencées, à la hausse comme à la baisse, par les performances d'entreprises individuelles ou par celles des marchés boursiers.

Notons encore que le déficit persistant de l'Administration centrale constitue un problème de taille depuis 2002, avec un seul budget non-déficitaire depuis lors. Une telle accumulation de déficits publics fait inextricablement gonfler le stock de dette publique, d'une part, et les intérêts relatifs à cette dette, d'autre part, qui constituent un important coût d'opportunité malgré les taux d'intérêts historiquement bas.

En d'autres termes, l'Administration centrale, en vivant aujourd'hui au-dessus de ses moyens, sera responsable d'un décalage dans le temps de la responsabilité quant au remboursement de la dette ainsi générée. De cette manière, elle mettra en péril les moyens d'action des générations futures pour mener des politiques nouvelles, qui seront alors confrontées à un poids croissant d'intérêts débiteurs au service de la dette publique. Une gestion du denier public en « bon père de famille » au sein de l'Administration centrale n'est pas compatible avec une situation où sur 18 exercices budgétaires successifs, un seul

(2007) ne se solde pas par un besoin de financement ; et ce sous toile de fonds d'évènements exceptionnels.

**Graphique 3 : Capacité (+) ou besoin (-) de financement de l'Administration centrale**  
En % du PIB



Sources : STATEC ; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2015-2019 ; calculs de la Chambre de Commerce.

La Chambre de Commerce remarque toutefois une réduction des déficits affichés de l'Administration centrale dès 2015 et estime qu'il s'agit d'un signe que le Gouvernement saisit l'urgence de la situation. Eu égard à ce qui précède, elle espère que ces réductions se matérialiseront effectivement<sup>12</sup>, sans pour autant affecter davantage la compétitivité de l'économie luxembourgeoise à travers de nouvelles hausses fiscales après les deux précédents paquets fiscaux de 2011 et 2013. Par conséquent, la Chambre de Commerce surveillera de près la réforme fiscale à venir.

### 2.3. Dépenses de l'Administration centrale en 2016

L'objectif de cette partie est de commenter les grands agrégats généraux, et non certains crédits en particulier. Une partie leur sera dédiée dans la suite de cet avis.

Alors que les dépenses totales de l'Administration centrale progressent de 4,8% entre 2015 et 2016 (+769,9 millions EUR), certains postes méritent d'être analysées plus en détails au vu de leur évolution, à la hausse ou à la baisse.

<sup>12</sup> Se référer à l'avis de la Chambre de Commerce sur le projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour plus de détails concernant la période 2016-2019.

**Tableau 2 : Dépenses l'Administration centrale par nature***En millions EUR et en pourcentage*

	projet de budget 2015	prévisions 2015	projet de budget 2016	Variation prévisions 2015 / projet budget 2016		Variation projet de budget 2015 / projet budget 2016	
	en millions EUR	en millions EUR	en millions EUR	en millions EUR	en %	en millions EUR	en %
<b>Dépenses totales</b>	<b>15.658,3</b>	<b>15.968,8</b>	<b>16.738,7</b>	<b>769,9</b>	<b>4,8%</b>	<b>1.080,4</b>	<b>6,9%</b>
Consommation intermédiaire	1.227,8	1.325,0	1.338,1	13,1	1,0%	110,3	9,0%
Formation de capital	1.225,0	1.198,9	1.422,3	223,4	18,6%	197,3	16,1%
Rémunération des salariés	3.216,1	3.617,5	3.722,9	105,4	2,9%	506,8	15,8%
Subventions	839,1	633,4	634,5	1,1	0,2%	-204,6	-24,4%
Intérêts de la dette publique	169,3	173,1	171,8	-1,3	-0,7%	2,5	1,5%
Prestations sociales en espèces	1.423,4	1.537,0	1.642,3	105,3	6,8%	218,9	15,4%
Prestations sociales en nature	57,3	60,3	56,3	-4,0	-6,7%	-1,0	-1,7%
Autres transferts courants	6.740,7	6.662,3	6.932,2	269,9	4,1%	191,5	2,8%
Transferts en capital	761,2	757,0	826,9	69,9	9,2%	65,7	8,6%
Autres dépenses	-1,5	4,4	-8,6	-13,0	-295,5%	-7,1	473,3%

Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015 ; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016.

S'agissant de la consommation intermédiaire, l'exposé des motifs du projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2015-2019 précise que la progression des dépenses de consommation intermédiaire est sensiblement plus faible que celle qui a été enregistrée dans le passé et donc que des efforts tangibles ont en effet été mis en œuvre pour les freiner. Toutefois, la Chambre de Commerce souhaite nuancer ce propos en rappelant que la progression des dépenses entre 2014 et 2015 s'expliquait pour l'essentiel par les dépenses exceptionnelles dans l'intérêt du financement de la Présidence luxembourgeoise de l'Union européenne, dépenses qui ne seront plus requises en 2016 (-63,3 millions EUR). Cette « économie » n'est toutefois pas imputable à des efforts du Gouvernement. En isolant cet élément, les dépenses augmentent en 2016 de 7,3% (au lieu de 6,9%) par rapport au projet de budget 2015 et de 5,2% (au lieu de 4,8%) par rapport aux prévisions pour 2015.

Alors que le poste « Formation de capital » comprend les investissements directs à savoir ceux qui sont directement exécutés par l'Administration centrale (budget proprement dit, fonds spéciaux, établissements publics) pour son propre compte, les investissements dits « indirects » sont inclus dans le poste « Transferts en capital » qui regroupe les aides à l'investissement de l'Administration centrale aux entreprises, aux ménages, aux communes, etc. Malgré l'objectif affiché de redresser les finances publiques, le Gouvernement maintient les dépenses d'investissement à un niveau élevé, ce qui explique leur croissance en 2015 et 2016. La Chambre de Commerce reviendra sur la politique d'investissements *infra*.

Pour l'essentiel, les investissements sont réalisés directement par l'Etat par l'intermédiaire des fonds spéciaux. Ainsi, le poste « Formation de capital » dépasse les 1.420 millions EUR, soit une hausse de 18,6% par rapport aux prévisions pour 2015. Quant aux investissements indirects, ils devraient atteindre 827 millions EUR en 2016, soit une hausse de 9,2%.

En ce qui concerne l'accroissement des dépenses en termes de rémunération des salariés de près de 3%, l'exposé des motifs indique qu'il est imputable, en 2016, à un accroissement des effectifs de 750 agents au niveau de la Fonction publique proprement dite. Selon la

Chambre de Commerce, ces engagements auraient dû faire l'objet de davantage de précisions, et ce d'autant plus que le projet de budget 2015 faisait référence à des effectifs progressant à raison de 350 agents par an en moyenne. Elle rappelle en outre que les dépenses de cette rubrique ont connu des hausses importantes dans les budgets antérieurs et que leur croissance se poursuit dans le projet de budget de 2016. La Chambre de Commerce propose de revoir les éléments poussant continuellement à la hausse la masse salariale (avancements automatiques, biennales, etc.), les dépenses de rémunération des salariés ayant dépassé le seuil symbolique des 3 milliards EUR dès 2014 dans le seul chef de l'Administration centrale. La Chambre de Commerce s'inquiète en outre des possibles « effets de second tour » sur le secteur parapublic et conventionné de la mise en œuvre en de l'accord salarial dans la fonction publique de mars 2015. Elle estime en outre que cette hausse constitue un regrettable signal pour le secteur privé, alors même que ce dernier est depuis plus d'une décennie confronté à une inquiétante dérive de ses coûts salariaux unitaires par rapport à ses concurrents internationaux

Bien qu'elle analyse en détails les évolutions entre 2016 et 2019 dans son avis afférent, la Chambre de Commerce attire ici l'attention sur l'évolution de ce poste sur la période 2016-2019 étant donné qu'une progression de 3,6% en moyenne est prévue, contre 6,5% l'an dans le passé (1995-2013). Or il est difficile de visualiser les sources d'une telle rupture, bien qu'elle soit en effet nécessaire et bienvenue eu égard au déficit structurel de l'Administration centrale, puisque seules des mesures affectant à la hausse les composantes de ce poste (échelle mobile, variation des effectifs et advancements) ont en effet été annoncées par les autorités. La Chambre de Commerce espère donc ce freinage optimiste se matérialisera effectivement et demeure en attente des annonces afférentes, et ce d'autant plus que l'exposé des motifs précise que 600 agents/an seront engagés au cours de la période 2017-2019.

S'agissant des subventions, à savoir les transferts courants sans contrepartie que les administrations versent à des producteurs résidents en vue d'influencer leurs niveaux de production ou leurs prix, il s'agit pour l'essentiel des dépenses en faveur du transport public (plus de deux tiers des subventions, dont 40% pour les CFL seuls), de la participation aux frais de fonctionnement de structures privées dans le cadre du chèque service-accueil (22%), des participations aux salaires des travailleurs handicapés (environ 7% du total), des subventions pour la formation professionnelle continue ou encore des aides au logement. Par conséquent il ne s'agit nullement d'un support « privilégié » aux entreprises privées. L'évolution de cette catégorie des dépenses est, en général, marquée essentiellement par l'accroissement des besoins dans le domaine du transport public mais entre 2015 et 2016, l'augmentation significative de la participation de l'Etat aux frais de fonctionnement de structures privées dans le cadre du chèque service-accueil (dont le crédit est passé de 100 EUR en 2015 à 113.232.000 EUR en 2016) a poussé à la hausse cette catégorie.

Les prestations sociales en espèces devraient croître de près de 7% en 2016. Ces prestations sont versées aux ménages par des administrations publiques pour couvrir les mêmes besoins que les prestations d'assurance sociale, mais ne s'inscrivent pas dans le cadre d'un régime d'assurance sociale prévoyant des cotisations sociales et des prestations d'assurance sociale. Selon le projet de budget 2016, l'évolution des dépenses de cette catégorie, qui se compose pour l'essentiel des prestations familiales, du revenu minimum garanti, du forfait d'éducation et du revenu pour personnes handicapées, dépend de

l'évolution démographique ainsi que de l'évolution de l'emploi. Or au vu de ces dernières d'une part, et de la croissance attendue des dépenses d'autre part, la Chambre de Commerce s'interroge sur les raisons expliquant cet écart.

Les « Autres transferts courants », en augmentation de 4,1%, comprennent principalement les transferts à la sécurité sociale, aux communes, aux organismes sans but lucratif au service des ménages, à l'étranger, aux établissements publics, à l'enseignement privé. La majorité des dépenses de cette catégorie est constituée par la participation de l'Etat au financement de l'assurance-pension, de l'assurance-dépendance et de l'assurance-accidents, dont les dépenses sont en augmentation. La Chambre de Commerce reviendra sur ces évolutions dans la partie consacrée aux Administrations de sécurité sociale. Une autre partie importante est représentée par les versements au Fonds communal de dotation financière de la participation des communes au produit des principaux impôts de l'Etat.

#### **2.4. Recettes de l'Administration centrale en 2016**

Les recettes totales de l'Administration centrale progresseraient à un rythme relativement soutenu en 2016, de 5,4%, par rapport aux prévisions pour 2015.

Les recettes provenant des impôts sur la production et sur les importations, principalement les recettes d'accises et les recettes TVA, atteindraient le montant total de 6.244,2 millions EUR, ce qui correspond à une augmentation de +2,6% par rapport aux estimations pour l'année 2015. Cette augmentation modérée est imputable aux pertes de recettes de la TVA en matière de commerce électronique, estimées à quelque 700 millions au titre de l'exercice 2015, et à la non compensation intégrale de ces pertes par une augmentation des recettes suite à la hausse de certains taux de la TVA.

Il convient par ailleurs de noter la hausse soutenue de 5,5% des impôts courants sur le revenu et le patrimoine, cette catégorie comprenant les impôts sur le revenu et les autres impôts courants, qui semble volontariste aux yeux de la Chambre de Commerce<sup>13</sup> au vu des évolutions de l'emploi et du PIB.

---

<sup>13</sup> Se référer à l'avis de la Chambre de Commerce sur le projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour plus de détails concernant la période 2016-2019.

**Tableau 3 : Recettes l'Administration centrale par catégories d'impôts***En millions EUR et en % de variation*

	projet de budget 2015	prévisions 2015	projet de budget 2016	Variation prévisions 2015 / projet budget 2016		Variation projet de budget 2015 / projet budget 2016	
	en millions EUR	en millions EUR	en millions EUR	en millions EUR	en %	en millions EUR	en %
<b>Recettes totales</b>	<b>14.841,7</b>	<b>15.285,0</b>	<b>16.106,1</b>	<b>821,1</b>	<b>5,4%</b>	<b>1.264,4</b>	<b>8,5%</b>
Production marchande	164,8	152,9	177,1	24,2	15,8%	12,3	7,5%
Production pour usage final propre	216,4	218,6	245,0	26,4	12,1%	28,6	13,2%
Paiements au titre de l'autre production non marchande	254,4	454,0	502,6	48,6	10,7%	248,2	97,6%
Impôts sur la production et les importations	6021,7	6.083,7	6.244,2	160,5	2,6%	222,5	3,7%
Revenus de la propriété	318,3	319,0	339,3	20,3	6,4%	21,0	6,6%
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	6827,9	6.900,2	7.277,0	376,8	5,5%	449,1	6,6%
Cotisations sociales	659,6	780,1	890,6	110,5	14,2%	231,0	35,0%
Autres transferts courants	268,1	257,6	276,7	19,1	7,4%	8,6	3,2%
Transferts en capital à recevoir	110,5	118,8	153,5	34,7	29,3%	43,0	38,9%

Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016.

En ce qui concerne les recettes fiscales perçues par l'Etat central au sens de la législation sur la comptabilité de l'Etat (voir tableau 4), *l'impôt retenu sur les revenus de capitaux* (8,3%) et *l'impôt retenu sur les traitements et salaires* (+7,0%) auraient un rendement croissant en 2016. Il est toutefois à noter que le rendement de l'impôt sur les traitements et salaires est de moindre ampleur par rapport aux recettes historiques. Les anticipations pour 2016 en matière d'*impôt sur le revenu des collectivités* (IRC) (-1,4%) et d'*impôt sur la fortune* (+50,9%) proviennent principalement de modifications de la législation fiscale luxembourgeoise réalisées en vue d'assurer sa pleine compatibilité avec le droit de l'Union européenne<sup>14</sup>. Ainsi, le projet de loi n°6891<sup>15</sup> prévoit d'intégrer l'impôt minimum des entreprises (qui demeure inchangé) dans l'impôt sur la fortune alors qu'il a été classé auparavant dans l'IRC. Il s'agit donc simplement d'un basculement vers une autre catégorie fiscale, sans impact sur les recettes budgétaires totales mais bien un basculement entre deux dépenses.

Concernant la *taxe d'abonnement sur les titres des sociétés*, les recettes sont fortement en hausse avec +26,0% en 2016 en raison d'une prévision d'indice boursier toujours très dynamique. Or, à de nombreuses reprises au cours des exercices budgétaires précédents,

<sup>14</sup> Par une lettre du 10 septembre 2014, la Commission européenne a attiré l'attention des autorités luxembourgeoises sur la non-conformité avec la directive 2011/96/UE du Conseil du 30 novembre 2011 concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'Etats membres différents de l'article 174, alinéa 6 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu («L.I.R.») qui a introduit à partir de l'année d'imposition 2011 un impôt minimum en matière de l'I.R.C. (article 2 de la loi du 17 décembre 2010 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique et portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu et article 2 de la loi du 21 décembre 2012 portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu).

<sup>15</sup> Projet de loi n° 6891 du 13.10.2015 portant modification :

- de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
- de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune ;
- de la loi modifiée du 22 mars 2004 relative à la titrisation ;
- de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la Société d'investissement en capital à risque (SICAR) ;
- de la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de société d'épargne-pension à capital variable (sepcav) et d'association d'épargne-pension (assep).

l'appréciation du rendement de la taxe d'abonnement a fait apparaître des divergences notables entre recettes prévues et recettes encaissées, celui-ci étant directement corrélé aux performances sur les marchés financiers, encore volatiles à ce jour. En effet, de l'aveu même des auteurs du projet de loi budgétaire 2016<sup>16</sup>, s'agissant de l'évolution des marchés boursiers, « *[u]ne décélération plus accentuée encore de la croissance en Chine devrait avoir des conséquences plus néfastes pour la zone euro, surtout si elle se répercutait via les marchés financiers* ». Par conséquent, il semble qu'il subsiste un certain déphasage entre l'exposé des motifs et la hausse anticipée, bien qu'elle soit de moindre ampleur que dans le passé.

En outre, les recettes issues de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) devraient connaître une hausse de presque 3% en 2016. Toutefois, la Chambre de Commerce appelle à une certaine prudence en termes d'anticipations en matière de TVA, les revenus issus de cette taxe dépendant largement de la santé du secteur du commerce. Or le chiffre d'affaires de ce secteur est en baisse d'environ 3% en 2015, ce qui pourrait induire une réduction des recettes de la TVA d'environ 10 millions EUR. De plus, la disparition progressive des recettes liées au commerce électronique se poursuit et les produits soumis à plus d'accises sont également soumis à la TVA.

---

<sup>16</sup> Exposé des motifs page 16\*.

**Tableau 4 : Recettes fiscales***En millions EUR et en % de variation.*

	2014	2015		2016	Variation entre budget voté 2015 et projet de budget 2016
	Compte provisoire	Budget voté	Compte prévisionnel	Projet de budget	
<b>1. Impôts directs</b>	<b>6.222,9</b>	<b>6.825,2</b>	<b>6.840,3</b>	<b>7.215,5</b>	<b>5,7%</b>
dont : Impôt général sur le revenu	5.408,7	5.904,5	5.918,5	6.150,5	4,2%
<i>Impôt fixé par voie d'assiette</i>	663,5	741,0	741,0	755,0	1,9%
<i>Impôt sur le revenu des collectivités</i>	1.475,5	1.592,0	1.599,0	1.569,0	-1,4%
<i>Impôt retenu sur les traitements et salaires</i>	3.012,6	3.330,0	3.337,0	3.564,5	7,0%
<i>Impôt retenu sur les revenus de capitaux</i>	255,8	240,0	240,0	260,0	8,3%
<i>Impôt concernant les contribuables non-résidents</i>	1,3	1,5	1,5	1,5	0,0%
Impôt sur la fortune	274,0	285,0	285,0	430,0	50,9%
Impôts de solidarité sur le revenu des collectivités	111,1	119,8	120,4	118,1	-1,4%
Impôts de solidarité sur le revenu des personnes physiques	285,2	315,9	316,4	335,1	6,1%
Impôt sur le revenu retenu sur les tantièmes	58,2	40,0	40,0	42,0	5,0%
Impôt retenu sur les revenus de l'épargne (non-résidents)	39,7	40,0	40,0	0,0	-100,0%
Retenue libératoire nationale sur les intérêts	26,6	25,0	25,0	25,0	0,0%
Contributions de crise	1,7	0,0	0,0	0,0	-
Impôt d'équilibrage budgétaire temporaire	-	80,0	80,0	100,0	25,0%
Autres impôts directs	17,8	15,0	15,0	15,3	2,0%
<b>2. Impôts indirects</b>	<b>5.499,4</b>	<b>5.085,9</b>	<b>5.178,0</b>	<b>5.328,2</b>	<b>4,8%</b>
dont : Taxe sur les véhicules automoteurs	27,3	25,6	26,8	25,6	0,0%
Part dans les recettes communes de l'UEBL	1.066,6	987,0	1.014,7	945,1	-4,2%
Droits d'enregistrement	207,9	173,5	178,5	188,3	8,5%
Droits d'hypothèques	34,2	31,3	31,3	34,3	9,6%
Taxe sur la valeur ajoutée	3.023,2	2.703,1	2.703,1	2.776,4	2,7%
Taxe sur les assurances	44,3	43,5	43,5	46,5	6,9%
Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	770,5	789,0	847,5	994,5	26,0%
Autres impôts indirects	325,5	333,0	332,7	317,7	-4,6%
<b>3. Autres recettes</b>	<b>499,2</b>	<b>466,5</b>	<b>466,7</b>	<b>522,8</b>	<b>12,1%</b>
dont : Intérêts de fonds en dépôt	7,4	0,0	3,0	0,0	1,0%
Recettes provenant de participations de l'Etat	132,5	0,2	125,8	0,2	0,0%
P. et T. part de l'Etat dans le bénéfice	20,0	0,0	20,0	15,0	-
Droits de timbre	14,1	14,9	14,9	15,2	2,0%
Droits de succession	74,0	0,0	60,0	0,0	0,0%
Produits d'emprunts nouveaux	0,0	0,5	0,0	0,5	0,0%
Autres recettes	251,1	450,9	243,1	492,0	9,1%
<b>Recettes budgétaires de l'Etat central</b>	<b>12.221,5</b>	<b>12.377,6</b>	<b>12.485,0</b>	<b>13.066,6</b>	<b>5,6%</b>

Source : Projet de budget 2016.

La Chambre de Commerce a eu l'occasion à maintes reprises de souligner la grande volatilité des recettes fiscales luxembourgeoises. Or, les évolutions conjoncturelles sont toujours incertaines et ce sont les éléments de conjoncture qui déterminent directement l'efficacité de l'outil fiscal, à savoir le rendement fiscal de l'appareil de production national ; la croissance économique demeurant le meilleur moyen de s'assurer des rentrées fiscales. Par conséquent, une approche prudente doit être adoptée.

La volatilité de certaines recettes fiscales, la difficulté d'en évaluer *ex ante* le montant effectivement perçu sur un exercice budgétaire, les incertitudes planant sur leurs rendements, doivent donc pousser les pouvoirs publics à élaborer le volet « dépenses » du budget avec d'autant plus de prudence.

## 2.5. Nouvelles dispositions fiscales

Le projet de loi budgétaire 2016 introduit deux nouveautés en matière fiscale, à savoir, une amnistie et la suppression du régime d'exonération partielle des revenus issus de la propriété intellectuelle, prévues respectivement aux articles 4 et 5.

### 2.5.1. Amnistie fiscale

La mesure de régularisation volontaire du paragraphe 203a *Abgabenordnung* (en abrégé ci-après, l'« AO ») applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016 pour deux années, vise à libérer les contribuables résidents décidant de déclarer spontanément des avoirs et revenus non-déclarés des sanctions applicables en matière de fraude fiscale intentionnelle, d'escroquerie fiscale et de fraude fiscale involontaire<sup>17</sup>.

Pour en bénéficier, le contribuable devra déposer une déclaration rectificative au titre de tels revenus. Toutefois, contrairement au régime du paragraphe 410 AO, des majorations supplémentaires sont prévues. Ainsi, ces majorations s'élèvent à 10% du montant des impôts éludés, pour les déclarations rectificatives intervenant entre le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et le 31 décembre 2016 et à 20% pour celles intervenant au cours de l'année 2017.

Les bénéficiaires de cette disposition sont les seuls résidents fiscaux luxembourgeois, ne faisant pas d'ores et déjà l'objet d'une procédure administrative ou judiciaire en relation avec les impôts en question.

Ce nouveau régime de régularisation temporaire est proposé par l'administration gouvernementale dans la perspective des échanges internationaux entre administrations fiscales en vertu, notamment, de la Directive 2014/107/UE du Conseil du 9 décembre 2014 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal.

Bien que le principe de cette initiative soit à saluer, la Chambre de Commerce se permet de s'interroger sur l'opportunité et l'efficacité de cette mesure.

Dans le nouveau dispositif du paragraphe 203a AO, d'une part la durée limitée de la possibilité de régularisation (deux ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016) et d'autre part, l'application de majorations à un taux différé s'accroissant dans le temps, présente un intérêt limité par rapport au régime actuel de régularisation spontanée, « *Selbstanzeige* », du paragraphe 410 AO que le projet de loi budgétaire 2016 entend supprimer.

Cette suppression du régime général placerait le Luxembourg dans une situation où, à l'issue des deux ans d'application, il n'y aurait plus de possibilité de régularisation. Le Luxembourg risquerait alors d'être considéré comme fortement répressif dans un premier temps en comparaison de l'Allemagne, par exemple, qui a conservé la possibilité générale de régularisation au terme de la période d'amnistie temporaire. Le cas de l'Allemagne est d'autant plus pertinent que l'AO luxembourgeoise est inspirée de loi allemande. En effet, en Allemagne, le dernier dispositif d'amnistie fiscale instauré en 2004 en parallèle du dispositif

<sup>17</sup> Paragraphes 396 et 402 AO et article 29 de la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession selon le nouveau paragraphe 2013a AO projeté.

général du §371 AO prévoyait un impôt forfaitaire allant de 25 à 35% sur les revenus non-déclarés ou inexactement déclarés incluant toutes les majorations (Strafbefreiungserklärungsgesetz vom 23. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2928)). L'incitation s'est révélée importante, bien que l'Allemagne n'ait pas remis en cause son régime général de régularisation spontanée par la mise en place de cette mesure d'amnistie temporaire.

En outre, le champ d'application du paragraphe 203a AO s'avère, de façon générale, plus réduit que celui du paragraphe 410 AO, à la fois dans son champ personnel et dans son champ matériel. En effet, l'effet suspensif de cette nouvelle disposition reste circonscrit aux sanctions applicables aux paragraphes 396 et 402 AO et rien ne semble garantir la suspension des sanctions applicables dans le cadre d'éventuelles infractions connexes à celles considérées. La proposition ne vise par ailleurs que les contribuables résidents luxembourgeois, mais pas les non-résidents percevant des revenus imposables au Luxembourg. Sur ce dernier point, il ne peut être exclu qu'une telle distinction soit susceptible de constituer une discrimination au regard du droit européen.

Par ailleurs, le nouveau paragraphe 203a AO vise les avoirs et revenus « non déclarés ». Une telle formulation semble manquer de précision et gagnerait à être précisée dans ses modalités concrètes d'application, le cas échéant par voie de circulaire administrative. Le champ d'application matériel du paragraphe 410 AO vise quant à lui de façon générale toute déclaration inexacte ou incomplète « *unrichtige oder unvollständige Angaben* », incluant plus largement toutes situations d'infraction ou de fraude à la loi fiscale.

Dans le cas du Luxembourg où un dispositif de régularisation spontanée existe et dont certains contribuables ont fait usage, une proposition telle que celle présentée dans le projet de loi budgétaire 2016, du fait notamment du champ restreint des mesures suspensives envisagées, risque de ne pas rencontrer de manière adéquate la volonté d'améliorer la législation fiscale tout en poursuivant les objectifs énoncés. En tout état de cause, la Chambre de Commerce préconise de ne pas supprimer le régime de régularisation général existant actuellement.

### **2.5.2. Régime de propriété intellectuelle**

Cette deuxième mesure vise à abroger le régime préférentiel en matière de taxation des revenus de certains types de propriété intellectuelle.

D'après les commentaires du projet de loi budgétaire 2016, cette suppression est commandée « afin de donner suite à l'accord qui a été trouvé fin 2014 tant sur le plan de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (« OCDE ») que sur le plan de l'Union européenne pour l'approche du lien modifiée pour les régimes de propriété intellectuelle ».

Or, pour reprendre l'explication utilisée dans le résumé officiel de l'action 5 du plan BEPS, l'approche *nexus* considère les dépenses comme indicatives de l'activité et se fonde sur le principe suivant : les régimes de la propriété intellectuelle ayant vocation à encourager les activités de R&D et à stimuler l'emploi et la croissance, une exigence en matière d'activité substantielle doit assurer que les contribuables bénéficiant de ces régimes se trouvent bien à la source desdites activités et ont engagé des dépenses réelles à l'égard de celles-ci.

Si l'approche luxembourgeoise qui a pu prévaloir jusqu'à présent était plutôt axée sur les prix de transferts, la Chambre de Commerce s'interroge sur les raisons qui ont poussé les auteurs du projet de loi budgétaire 2016 à prévoir la suppression pure et simple, certes progressive, du régime préférentiel de propriété intellectuelle au lieu de le modifier, d'autant qu'il disposait d'un délai jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2016 pour se mettre en conformité.

La Chambre de Commerce met en garde sur l'impact potentiellement nuisible d'une telle suppression et de son effet d'annonce qui n'est, à l'heure actuelle, pas accompagné d'une solution alternative, même si la réponse du Ministre des Finances à la question n°896 laisse présager qu'un régime alternatif sera mis en place<sup>18</sup>.

Il n'y a en effet rien d'illégal à maintenir un régime fiscal incitatif pour la propriété intellectuelle. La Commission européenne soutient d'ailleurs largement ces incitants de longue date<sup>19</sup> et l'a encore récemment confirmé<sup>20</sup>.

Pour rappel, le régime en passe d'abrogation a été instauré afin de soutenir l'innovation au Grand-Duché et notamment afin de développer et d'attirer des sociétés de haute technologie, des startups et également de soutenir les efforts des entreprises pour développer de nouveaux produits et services. Ce dispositif a permis la création de nombreux emplois et d'attirer l'attention, au Luxembourg et à l'étranger, sur la nécessité de protéger la propriété intellectuelle et les innovations. Le Luxembourg continue d'ailleurs à faire des efforts et a encore récemment adopté différents projets de lois à savoir les projets n° 6696, 6784, 6898 et 6897 qui renforcent sa visibilité sur le plan international comme place à part entière en la matière.

La Chambre de Commerce craint que la suppression de l'article 50 bis place le Luxembourg en situation concurrentielle défavorable vis-à-vis de ses voisins proches, dans la Grande Région notamment, puisque les pays environnants disposent tous de dispositifs visant à soutenir la recherche et le développement, ainsi que les entreprises innovantes, notamment en matière logicielle, mais également à l'échelle internationale. La Chambre de Commerce craint que le Luxembourg voie ses efforts de promotion et de développements fortement affaiblis par la suppression de ce régime, sans qu'il soit prévu de solution de substitution.

La Chambre de Commerce estime qu'il est donc essentiel de définir au plus vite un nouvel incitant fiscal et la manière dont celui-ci pourra s'articuler avec les autres formes d'aide (subvention, avances récupérables, etc.) en tenant compte des objectifs de politique

<sup>18</sup> « Pour ce qui est des implications pour le Luxembourg, il résulte de cet accord qu'il conviendra d'entamer encore en 2015 la procédure législative en vue de l'adaptation du régime de propriété intellectuelle du Luxembourg ancré à l'article 50bis L.I.R. conformément à ce nouveau standard international pour les régimes de propriété intellectuelle, **à savoir de prévoir l'abolition du régime existant et l'application d'une période transitoire dans les délais relevés ci-avant ainsi que de concevoir le nouveau régime suivant les critères de l'approche du lien modifiée telle qu'elle a été convenue sur base de la proposition de l'Allemagne et du Royaume-Uni** ».

<sup>19</sup> Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social « Vers une utilisation plus efficace des incitations fiscales en faveur de la recherche et du développement ».

<sup>20</sup> Communication 2014/C 198/01 de la Commission du 27 juin 2014 prévoyant en effet que, d'une part, « [d]ans la mesure où elles constituent des aides d'Etat, la Commission peut considérer, sur la base des études d'évaluation soumises par les Etats membres, que des mesures fiscales ont un effet incitatif en encourageant un accroissement des dépenses de RDI consenties par les entreprises » et que d'autre part, « [I]es aides d'Etat ne constituent pas le seul instrument d'intervention dont disposent les Etats membres pour promouvoir les activités de RDI. Il importe de ne pas perdre de vue qu'il peut exister d'autres moyens d'action plus indiqués tels que [...] des mesures fiscales de portée générale ».

publique et dans une perspective d'attrait/maintien des investisseurs, tout en gardant à l'esprit que la suppression/modification de la législation fiscale dans un sens désavantageux par la suite est toujours perçue de manière négative par des investisseurs potentiels, et est donc à éviter.

## 2.6. Commentaire de certains postes de dépenses

La Chambre de Commerce se félicite de la volonté du Gouvernement de soutenir la croissance, d'attirer des nouvelles entreprises qui créeront des emplois et généreront de nouveaux impôts, et ce dans un objectif de pérennité du modèle économique luxembourgeois, et ce via différents projets :

- La Chambre de Commerce salue la poursuite de la mise en place d'un guichet unique pour le **secteur de la logistique** (« Single Window for Logistics »)<sup>21</sup> et le soutien à l'initiative « Digital Lëtzebuerg » (et en particulier les FinTech) qui vise, d'une part à renforcer et à consolider le positionnement du Luxembourg dans le **secteur de l'information et des communications** et d'autre part, à renforcer la **diversification de la Place financière**.
- La décision du Gouvernement de poursuivre activement sa politique de développement de la **recherche** (notamment par le biais des nouvelles aides d'Etat à la recherche, au développement et à l'innovation<sup>22</sup>) conformément aux orientations du Plan national pour l'Innovation et le Plein Emploi, ainsi que des priorités du programme gouvernemental est également à saluer.
- La montée en puissance du **Nation Branding** et des crédits alloués au développement du **tourisme** sont des éléments des plus positifs.
- La Chambre de Commerce constate que les crédits alloués développement des **infrastructures familiales, sociales et de santé** connaissent une croissance importante. Elle note en particulier que, pour ce qui est des maisons relais et des crèches, la participation de l'Etat par le biais du « chèque service accueil » atteint désormais 313 millions EUR, soit 34,8 millions EUR ou 12,5% de plus qu'en 2015, et ce sans davantage d'explications.
- La Chambre de Commerce se réjouit des efforts réalisés par le Gouvernement visant à dynamiser **l'offre en logements**, recommandation de longue date de la Chambre de Commerce, et ce en allouant des crédits plus importants pour le subventionnement de projets de construction de logements locatifs sociaux et de logements à coût modéré destinés à la vente. En outre, le Gouvernement entend renforcer et généraliser son soutien aux agences immobilières sociales. S'agissant de l'introduction d'une subvention

<sup>21</sup> Ce guichet unique a pour objectif de coordonner les activités d'importation, d'exportation ou de transit en vue de permettre aux acteurs économiques concernés d'accomplir l'ensemble des formalités réglementaires et administratives à travers le même chemin dématérialisé d'échange d'informations.

<sup>22</sup> Pour plus de détails, se référer à l'avis de la Chambre de Commerce relatif au projet de loi ayant pour objet : 1. le renouvellement des régimes d'aides à la recherche, au développement et à l'innovation ; 2. les missions de l'Agence nationale pour la promotion de l'innovation et de la recherche et modifiant la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation (disponible sur son site Internet [www.cc.lu](http://www.cc.lu)).

de loyer, mesure visant la demande, la Chambre de Commerce reste mitigée, et d'autant plus sous sa forme actuelle<sup>23</sup>.

- La Chambre de Commerce estime qu'une **politique d'investissements** bien articulée et ambitieuse permet de renforcer la compétitivité hors coût et de doter le pays en infrastructures indispensables à son développement et à l'amélioration continue de sa compétitivité dans un environnement concurrentiel en mutation constante.

Suite à la crise économique et financière, la croissance potentielle luxembourgeoise a été durablement touchée. Par conséquent, les investissements publics capables de renforcer le potentiel de croissance endogène sont une condition nécessaire à la genèse de nouvelles activités économiques, de nouveaux emplois et de nouvelles bases fiscales.

Afin de capter au mieux le potentiel de croissance que constituent des investissements publics efficaces<sup>24</sup>, la Chambre de Commerce propose, d'une part, une « feuille de route du mieux investir », déjà décrite à de nombreuses reprises, qui comporte les axes suivants : standardisation de projets de même nature (par exemple les écoles) ; *benchmarks* internationaux par type de projet ; établissement de standards *minima* et *maxima* au niveau des finitions ; démonstration, dans le chef de l'initiateur du projet, de sa contribution au relèvement de la croissance potentielle de l'économie luxembourgeoise ; simplification des procédures de planification ; prise en compte *ex ante* des coûts de gestion, d'exploitation et d'entretien. D'autre part, la Chambre de Commerce propose de compléter cette feuille de route par dix axes (présentés dans la partie I), qui poursuivent les mêmes objectifs tout en les affinant<sup>25</sup>.

La Chambre de Commerce se félicite que, nonobstant l'objectif de redressement des finances publiques, le Gouvernement poursuit activement ses efforts en vue du développement des investissements productifs et du renforcement des structures essentielles, tout en entretenant les infrastructures existantes.

Les investissements, directs et indirects, sont en 2016 à leur plus haut niveau depuis 5 ans, et augmentent de 293 millions EUR par rapport à 2015, soit une hausse de 15%, et ce après une hausse de plus de 18% en 2015.

### Tableau 5 : Investissements directs et indirects de l'Administration centrale

En millions EUR.

	2012	2013	2014	2015	2016
Investissements directs (Formation de capital) .....	1 182,5	1 017,9	1 065,1	1 198,9	1 422,3
Investissements indirects (Transferts en capital) .....	708,3	695,7	588,7	757,0	826,9
Total .....	1 890,3	1 713,6	1 653,8	1 955,9	2 249,2
Variations .....	-	-9,3%	-3,6%	+18,4%	+15,0%

(suivant SEC2010)

Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016.

<sup>23</sup> Pour plus de détails, se référer à l'avis de la Chambre de Commerce disponible sur son site Internet [www.cc.lu](http://www.cc.lu).

<sup>24</sup> La Chambre de Commerce renvoie à sa publication Actualité & tendances n°17 « Des investissements publics efficaces : une formidable opportunité de redressement », disponible sur son site Internet [www.cc.lu](http://www.cc.lu).

<sup>25</sup> Se référer à l'avis de la Chambre de Commerce sur le projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour plus de détails.

L'accroissement des investissements directs provient majoritairement de l'augmentation des dépenses :

- de l'établissement public « Luxtram » (+119,4 millions) ;
- du Fonds du rail (+86,2 millions).

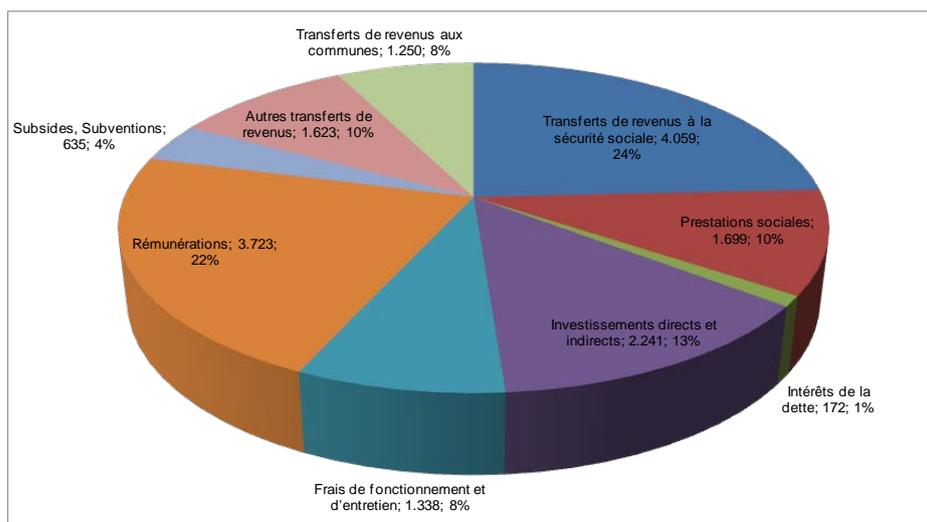
En ce qui concerne l'augmentation des investissements indirects, elle s'explique par l'augmentation des dépenses :

- du Fonds pour la coopération au développement (+20,3 millions) ;
- du Fonds pour l'Administration de la gestion de l'eau (+11,9 millions) ;
- du Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture (+11,1 millions) ;
- du Fonds pour les infrastructures d'enseignement privé (+10,0 millions)

- Alors qu'elle salue les efforts affichés en termes de consolidation budgétaire, la Chambre de Commerce estime que le Gouvernement doit également, et dans les meilleurs délais, s'attaquer aux **défaillances structurelles** de l'économie luxembourgeoise.

#### Graphique 4 : Répartition des dépenses de l'Administration centrale suivant leur nature économique

En millions EUR et en % du total, en 2016.



Source : Document distribué lors de la présentation du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016/2016 à la Chambre des Députés.

Par la mise en œuvre de mesures structurelles ambitieuses, le Luxembourg doit viser le retour d'une « spirale vertueuse » du modèle socio-économique en vertu de laquelle des marges de manœuvre budgétaires permettraient de maintenir à un niveau attractif la fiscalité et le coût du travail, d'adapter en permanence les infrastructures publiques aux besoins réels, de consolider la compétitivité des entreprises luxembourgeoises et de cimenter la croissance économique future, sans accroissement concomitant de la dette publique.

- La **suppression** pure et simple de **certaines dotations** à la Chambre de Commerce (CC) ne peut être que regrettée par celle-ci :
  - 05.6.41.000 Promotion professionnelle des secteurs relevant du ministère des classes moyennes : participation aux frais d'organismes professionnels
    - compte provisoire 2014 : 4.362.517 EUR, dont CdM : 3.395.710 EUR ; **dont CC : 966.807 EUR**
    - budget voté 2015 : 2.983.000 EUR, dont CdM : 2.983.000 EUR ; **dont CC : 0 EUR**
    - projet de budget 2016 : 2.783.000 EUR, dont CdM : 2.783.000 EUR ; **dont CC : 0 EUR**
  - 05.6.41.001 Cours de formation professionnelle pour exploitants de débits de boissons alcooliques et non alcooliques, cours de formation accélérée pour commerçants, cours de formation pour l'accès à la profession de transporteur : participation aux frais exposés par la chambre de commerce
    - compte provisoire 2014 : 196.000 EUR
    - budget voté 2015 : 0 EUR
    - projet de budget 2016 : 0 EUR
  - 11.3.41.000 Subsidés aux chambres professionnelles pour l'organisation de cours et séminaires dans l'intérêt de la formation professionnelle continue
    - compte provisoire 2014 : 30.000 EUR
    - budget voté 2015 : 0 EUR
    - projet de budget 2016 : 0 EUR
- La Chambre de Commerce regrette à nouveau, comme dans ses avis relatifs au projet de budget 2014 et 2015, que le budget attribué au code 05.6. « *Promotion du Luxembourg comme pôle de commerce de la Grande Région* » soit à nouveau réduit de 200.000 EUR et s'établisse désormais à 300.000 EUR, soit une baisse de 57% par rapport au compte provisoire 2014 (700.000 EUR). Or, l'analyse du secteur du commerce montre qu'en raison de l'exiguïté du territoire et de la forte mobilité des consommateurs, le volume des dépenses effectuées dans le commerce luxembourgeois est indéniablement influencé par les flux transfrontaliers. La Chambre de Commerce estime que des efforts doivent être entrepris afin d'améliorer l'image du commerce luxembourgeois bien que des initiatives soient entreprises déjà actuellement en termes de Nation Branding. Le secteur du commerce de détail est en effet un des piliers de l'économie nationale, tant en ce qui concerne sa contribution au PIB qu'en matière d'emploi et un important pourvoyeur des recettes de TVA.

### 3 Administrations de la sécurité sociale

En 2016, les dépenses des Administrations de la sécurité sociale s'élèveront, selon le projet de budget 2016, à 9.492,3 millions EUR et elles enregistreront dès lors à nouveau une progression par rapport à 2015 (+160,3 millions EUR ou +1,7%), même si celle-ci est de moindre ampleur par rapport aux précédentes. Sur deux ans, c'est-à-dire en comparant le budget 2016 au compte de 2014, la progression atteint plus de 660 millions EUR (près de 8% en termes relatifs). En outre, en 5 ans seulement, les dépenses des Administrations de la sécurité sociale ont connu une hausse de 19,3%. Cette progression importante sur le versant des dépenses a le mérite de souligner l'extrême dynamisme auquel l'on doit s'attendre au niveau de l'évolution future des dépenses de la sécurité sociale, et ce dans le contexte du vieillissement démographique.

**Tableau 6 : Evolution des recettes, dépenses et soldes des Administrations de la sécurité sociale**

*En millions EUR et en % de variation*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 prévisions	2016 projet de budget
Recettes sécurité sociale	5.374,9	5.808,0	6.212,5	6.746,0	7.505,0	7.713,2	7.898,1	8.296,2	8.742,2	9.124,0	9.564,4	10.145,3	10.345,1
Dépenses sécurité sociale	4.959,4	5.357,0	5.605,3	5.854,7	6.423,0	6.983,5	7.276,5	7.509,2	7.956,7	8.433,1	8.805,9	9.332,0	9.492,3
<b>Soilde</b>	<b>415,5</b>	<b>451,0</b>	<b>607,2</b>	<b>891,2</b>	<b>1.082,0</b>	<b>729,7</b>	<b>621,6</b>	<b>787,1</b>	<b>785,5</b>	<b>691,0</b>	<b>758,5</b>	<b>813,3</b>	<b>852,8</b>
Recettes	<i>Evolution absolue</i>	433,1	404,5	533,5	759,0	208,2	184,9	398,1	446,0	381,8	440,4	580,9	199,8
	<i>Evolution relative</i>		8,1%	7,0%	8,6%	11,3%	2,8%	2,4%	5,0%	5,4%	4,4%	4,8%	6,1%
Dépenses	<i>Evolution absolue</i>		397,6	248,3	249,4	568,3	560,5	293,0	232,7	447,5	476,4	372,8	526,1
	<i>Evolution relative</i>		8,0%	4,6%	4,4%	9,7%	8,7%	4,2%	3,2%	6,0%	6,0%	4,4%	6,0%
Solde	<i>Evolution absolue</i>		35,5	156,2	284,0	190,8	-352,3	-108,1	165,5	-1,6	-94,5	67,5	54,8
	<i>Evolution relative</i>		8,5%	34,6%	46,8%	21,4%	-32,6%	-14,8%	26,6%	-0,2%	-12,0%	9,8%	7,2%

Sources : STATEC ; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016.

Plusieurs facteurs agissent sur les dépenses.

Tout d'abord, la Chambre de Commerce souhaite rappeler que, dans le projet de budget pour 2015, les estimations à moyen terme, se basaient sur l'hypothèse d'une intégration des prestations de l'Etat en matière de chèques-services accueil dans les prestations de la Caisse nationale des prestations familiales (CNPF). Or cette mesure n'ayant pas été reprise dans le projet de réforme des prestations familiales, les recettes et dépenses afférentes restent à charge du budget du Ministère de l'Education nationale et de la Jeunesse, qui fait partie de l'Administration centrale.

Ensuite, s'agissant de la Mutualité des Employeurs, la contribution de l'Etat passe de 89.685.000 EUR en 2015 à 48.347.000 EUR en 2016 (crédit non-limitatif). Suite à l'accord conclu le 14 janvier 2015 avec l'UEL et qui statue que « *le Gouvernement s'engage à trouver avec la Mutualité des Employeurs un règlement conforme à l'accord tripartite sur le statut unique pour la durée de la présente législature. La participation de l'Etat à la Mutualité devra assurer un équilibre financier soutenable avec l'objectif d'éviter une augmentation généralisée des cotisations* », l'Etat procédera à une subvention unique dans le cadre de la loi budgétaire 2016 de 24,5 millions EUR en faveur de la Mutualité pour clore la discussion

budgétaire relative à l'exercice 2014 de la Mutualité. De même, il a été convenu entre le Gouvernement et l'UEL que le taux de cotisation moyen des employeurs sera immobilisé à 2,0% à partir de 2016 pour trois ans et que l'Etat prend en charge, en procédant par avances, l'excédent des dépenses sur les recettes tel qu'il est arrêté au compte d'exploitation de la Mutualité dans la limite permettant de maintenir le taux de 2% précité, tout en assurant une réserve équivalent à 10% du montant annuel des dépenses. La Chambre de Commerce rappelle toutefois que le versement de 24,5 millions EUR précité ainsi que l'excédent financier préexistant sur 2015 ne peuvent être considérés comme des avances de l'Etat.

Enfin, une modification exceptionnelle portant sur la dotation aux provisions de la CNS en matière de reports de prestations en nature à l'étranger est prévue pour 2016.

### Tableau 7 : Dépenses des Administrations de la sécurité sociale

En millions EUR et en % de variation

	2015	2016	Variation	
			en millions EUR	en %
Consommation intermédiaire	94,8	104,5	9,7	10,2%
Formation de capital	7,9	10,1	2,2	27,8%
Rémunération des salariés	112,4	120,6	8,2	7,3%
Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature	6.648,6	6.695,7	47,1	0,7%
Prestations sociales en nature correspondant aux dépenses consacrées à l'achat de produits fournis par l'intermédiaire de producteurs marchands	2.379,2	2.493,7	114,5	4,8%
Autres transferts courants	55,0	48,6	-6,4	-11,6%
Transferts en capital à payer	33,5	19,0	-14,5	-43,3%
<b>TOTAL DES DEPENSES</b>	<b>9.332,0</b>	<b>9.492,3</b>	<b>160,3</b>	<b>1,7%</b>

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2015-2019.

Les recettes atteindront, quant à elles, 10.345,1 millions EUR en 2016, ce qui impliquerait une progression de 2,0% par rapport aux prévisions pour 2015. Sur 5 ans, cette tendance se confirme puisque les recettes se sont accrues de 18,3% (contre 19,3% pour les dépenses).

La plus grande partie des recettes est constituée par les **cotisations sociales**, qui connaissent une croissance importante entre 2015 et 2016 (+5,7%) en ligne avec l'évolution de l'emploi et de la conjoncture économique.

Les **transferts courants versés à la Sécurité sociale** reculent entre 2015 et 2016 de 4,1%. L'essentiel de ces transferts est constitué des contributions de l'Etat. Or l'évolution de ces transferts est influencée de façon non négligeable par la participation de l'Etat à la CNPF, elle-même marquée par les deux facteurs suivants :

a) L'intégration, mentionnée *supra* et envisagée dans la loi de programmation financière pluriannuelle 2014 - 2018, dans les prestations de la CNPF, et partant dans la contribution à verser par l'Etat, dans le cadre d'un projet de réforme, des prestations actuelles de l'Etat en

matière du chèque-service accueil (ce qui induisait une augmentation des dépenses et des recettes de la CNPF et partant des dépenses et recettes du secteur Sécurité sociale dans son ensemble, de l'ordre de 278 millions en 2015, mais neutre au niveau du solde). Or les recettes et dépenses en matière du chèque-service accueil resteront à charge du budget du Ministère de l'Education nationale et de la Jeunesse.

b) l'effet des mesures de restructuration des prestations familiales<sup>26</sup>.

Alors que le facteur a) est à l'origine du niveau élevé de la contribution de l'Etat au budget 2015, tout en expliquant la baisse en 2016, et le facteur b) atténue la progression des transferts courants reçus par la Sécurité sociale au cours des exercices ultérieurs.

S'agissant des **contributions de l'Etat au profit des différents régimes de la Sécurité sociale** (assurances pension, maladie-maternité, dépendance, accidents, à l'exclusion des prestations familiales) augmentent au total en 2016 de 73 millions EUR, soit 2,5% par rapport au budget voté 2015. Cette augmentation découle principalement de l'évolution de la masse cotisable. Entre 2015 et 2016, ce facteur d'évolution présente, pour ce qui est des contributions de l'Etat, un taux de progression de 4,2%. L'augmentation totale moins élevée des contributions d'Etat par rapport à celle des contributions basées sur la masse cotisable (2,5% au lieu de 4,2%) résulte de 2 facteurs :

a) L'expiration de la subvention forfaitaire temporaire de 25 millions EUR accordée à la Mutualité des Employeurs en 2011 au titre de la compensation de l'augmentation du salaire social minimum, subvention dont la dernière tranche est versée en 2015.

b) Réduction transitoire de la contribution à la Mutuelle des employeurs découlant de l'accord conclu en janvier 2015 avec l'UEL.

Les **revenus de la propriété** connaissant une augmentation de 14,4% entre 2015 et 2016, ils contribuent de façon significative à l'amélioration du solde de la sécurité sociale. Ces recettes sont pour l'essentiel constituées des revenus réalisés par le Fonds de compensation de la sécurité sociale, revenus augmentant notamment du fait des transferts à ce Fonds en raison de l'excédent actuel, mais non structurel, de recettes du régime de pension. Ces revenus sont également tributaires de l'évolution de la situation sur les marchés financiers.

---

<sup>26</sup> Pour plus de détails, se référer à l'avis de la Chambre de Commerce disponible sur son site Internet [www.cc.lu](http://www.cc.lu).

**Tableau 8 : Recettes des Administrations de la sécurité sociale***En millions EUR et en % de variation*

	2015	2016	Variation	
			en millions EUR	en %
<b>Production marchande</b>	25,3	33,1	7,8	30,8%
<b>Revenus de la propriété</b>	383,8	438,9	55,1	14,4%
<b>Cotisations sociales</b>	5.460,9	5.773,6	312,7	5,7%
<b>Autres transferts courants</b>	4.259,8	4.083,4	-176,4	-4,1%
<b>Transferts en capital</b>	15,5	15,9	0,4	2,6%
<b>TOTAL DES RECETTES</b>	<b>10.145,3</b>	<b>10.345,1</b>	<b>199,8</b>	<b>2,0%</b>

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2015-2019.

Au total, il résulte pour 2016 un excédent des Administrations de la sécurité sociale de 852,8 millions EUR (contre 813,3 millions EUR en 2015), soit 1,6% du PIB. Cette hausse de l'excédent (+39,5 millions EUR, soit +4,9%) semble *a priori* assez surprenante à l'aune de l'évolution passée.

Cependant, l'équilibre des Administrations de la sécurité sociale pourrait se dégrader rapidement, à court terme, au cas où le pays traverserait une nouvelle récession, voire même un ralentissement puisque l'excédent de la sécurité sociale dépend de l'évolution économique, de l'emploi et, *in fine*, de la progression de la masse salariale (influencée elle-même par le taux d'inflation, actuellement relativement faible) qui en résulte. En effet, alors que les recettes des Administrations de la sécurité sociale dépendent, avant tout, de la conjoncture économique et de la création d'emplois d'aujourd'hui, les dépenses sont avant tout le résultat de la mise en œuvre de textes légaux et des évolutions socio-économiques et démographiques passées.

S'agissant des perspectives à plus long terme, le défi le plus important reste la structure de la population, et en particulier son vieillissement. Le vieillissement de la population résidente, et le fait que l'âge effectif du départ à la retraite au Luxembourg se situe largement en-deçà de la moyenne des pays membres de l'Union européenne, couplé à une espérance de vie sans cesse plus élevée, fait en sorte que la situation financière du régime est en danger.

L'appel est donc lancé de revenir sur la réforme des pensions<sup>27</sup> et d'initier la réforme de l'assurance dépendance de manière ambitieuse et en prenant en compte des projections économiques réalistes, la Chambre de Commerce estimant que la réforme de l'assurance maladie-maternité et la réforme des pensions se sont avérées décevantes.

<sup>27</sup> Envisager d'accélérer le *phasing-in* de la réforme ; introduire un facteur de longévité ; abolir les primes de fin d'année ; revoir les dispositions très généreuses en termes de rachat des périodes d'assurance.

## 4 Administrations locales

En application des normes comptables européennes SEC2010, les Administrations locales se composent au Luxembourg de :

- 105 communes ;
- 68 syndicats de communes en activité<sup>28</sup> dont 3 syndicats internationaux ;
- 6 établissements publics ;
- 30 offices sociaux.

La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 prévoit l'établissement d'un plan pluriannuel de financement (PPF) appelé à servir de base à l'établissement de prévisions consolidées précises au sujet de l'évolution des finances publiques communales, à présenter pour le 15 février, ainsi qu'une mise à jour, à présenter pour le 31 juillet. Toutefois, au 6 octobre 2015, 74 communes sur 105, 29 syndicats de communes sur 65, 22 offices sociaux sur 30, 3 établissements publics sur 6 et 1 syndicat international sur 3, soit au total 129 entités sur 209, avaient transmis la mise à jour de leur plan pluriannuel de financement.

En raison du grand nombre d'entités à consolider, il n'a pas été possible d'établir, selon les auteurs du projet de loi budgétaire des prévisions consolidées au sujet de l'évolution des finances publiques communales, basées sur les plans de financement transmis<sup>29</sup>.

Par conséquent, ni des données détaillées pour 2015, ni pour 2016 ne sont disponibles.

La Chambre de Commerce rappelle en outre qu'elle attend avec impatience une réforme des finances communales, qui ne semble toutefois plus être mentionnée dans le projet de budget 2016.

Même si les Administrations locales constituent, en termes quantitatifs (en fonction du volume des recettes et des dépenses), le plus réduit des trois sous-secteurs de l'Administration publique, leurs dépenses s'élèvent à 2.392,6 millions EUR en 2014 (soit 4,9% du PIB), ce qui représente un taux de croissance des dépenses de plus de 3% par rapport à 2013. Avec des recettes s'élevant à 2.557,6 millions EUR en 2014, le solde se dégrade légèrement mais reste positif, passant de 167,9 millions EUR en 2013 à 165,0 millions EUR en 2014.

<sup>28</sup> 54 de ces syndicats sont considérés comme appartenant au secteur non marchand.

<sup>29</sup> Par conséquent, les prévisions pluriannuelles pour le secteur communal ont été établies, comme par le passé, sur base d'une projection des données globales ventilées par codes SEC ainsi que sur base des paramètres actualisés en matière de revenus des communes, dont essentiellement les impôts figurant au budget de l'Etat (impôt commercial communal (ICC), fonds communal de dotation financière (FCDF) regroupant la participation des communes à différents impôts de l'Etat).

**Tableau 9 : Evolution des recettes, dépenses et soldes des Administrations locales**  
En millions EUR

	2012	2013	2014
<b>A. Dépenses</b>			
<b>1) Dépenses budgétaires des administrations locales.....</b>	<b>2 486,1</b>	<b>2 611,7</b>	<b>2 783,0</b>
2) Opérations financières.....	-233,4	-222,8	-229,2
3) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires.....	-101,8	-78,8	-78,3
4) Autres reclassements au niveau des dépenses budgétaires.....		0,0	-51,1
5) Dépenses du Fonds des dépenses communales.....	-4,2	2,3	2,3
6) Dépenses budgétaires ajustées.....	2 146,8	2 312,5	2 426,7
7) Autres reclassements.....	42,9	7,0	-34,1
<b>8) Dépenses des administrations locales.....</b>	<b>2 189,7</b>	<b>2 319,5</b>	<b>2 392,6</b>
<b>B. Recettes</b>			
<b>9) Recettes budgétaires des communes.....</b>	<b>2 501,5</b>	<b>2 688,3</b>	<b>2 843,8</b>
10) Recettes sur opérations financières.....	-127,2	-165,6	-183,6
11) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires.....	-101,8	-78,8	-78,3
12) Autres reclassements au niveau des recettes budgétaires.....			-0,2
13) Recettes du Fonds des dépenses communales.....	0,6	0,7	0,7
14) Recettes budgétaires ajustées.....	2 273,2	2 444,6	2 582,3
15) Autres reclassements.....	144,9	42,8	-24,6
<b>16) Recettes des administrations locales.....</b>	<b>2 418,0</b>	<b>2 487,4</b>	<b>2 557,6</b>
<b>C. Solde</b>			
<b>17) Solde des administrations locales (16)-(8).....</b>	<b>228,3</b>	<b>167,9</b>	<b>165,0</b>

Note: Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros.

Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016.

Selon les prévisions du Gouvernement, les soldes pour 2015 et 2016 devraient être les suivants pour les Administrations locales :

	2015	2016
en millions EUR	-78,2	48,7
en % du PIB	-0,2%	0,1%

Vu le manque de données détaillées, la Chambre de Commerce estime toutefois qu'il est matériellement impossible de juger des équilibres budgétaires du secteur communal ou encore de se prononcer sur la pertinence de la politique des dépenses des Administrations locales, ce qu'elle regrette profondément.

Pour le reste, la Chambre de Commerce veut rappeler l'importance fondamentale, dans le chef des Administrations locales, de poursuivre une politique ambitieuse en matière d'investissements<sup>30</sup> afin d'adapter en permanence les infrastructures locales aux besoins

<sup>30</sup> La Chambre de Commerce renvoie à sa publication Actualité & tendances n°17 « Des investissements publics efficaces : une formidable opportunité de redressement », disponible sur son site Internet [www.cc.lu](http://www.cc.lu).

socio-économiques. Cette dernière permettra de soutenir activement les entreprises, et notamment les PME locales, tout en contribuant à l'effort d'assainissement des finances publiques en recourant, de manière systématique, à une analyse coûts/opportunités et coûts/bénéfices par projet et en maîtrisant les coûts d'entretien afférents. Les communes se doivent de continuer d'employer les fonds à leur disposition à bon escient et dans l'intérêt du développement socio-démographique et économique, en lieu et place d'une simple affectation desdits fonds aux budgets courants. Le rôle des communes est donc fondamental dans l'aboutissement d'une politique d'investissements publics ambitieuse et contributrice au développement socio-économique futur du pays, tout en soutenant l'équilibre des finances publiques à long terme du Grand-Duché.

En outre, la Chambre de Commerce tient à souligner l'importance d'une bonne coordination/synergie entre les investissements de l'Administration centrale et ceux des communes, ces derniers représentant environ 40% des investissements publics totaux, le tout dans le respect de l'autonomie communale. Une coordination étroite permet d'éviter de nombreux écueils potentiels susceptibles de fausser le calcul des retombées économiques, sociales et environnementales des investissements. Figurent parmi ces écueils les asymétries d'information entre niveaux de pouvoir, une capacité technique et d'expertise potentiellement insuffisante à certains niveaux de pouvoir, des recettes publiques parfois trop volatiles, une fragmentation entre ministères et agences, une difficulté à adopter des objectifs communs ou encore un manque de transparence. Comblé ces lacunes potentielles permet non seulement de maximiser le potentiel économique des investissements publics, mais également de lutter contre leur duplication, d'assurer une meilleure cohésion territoriale, de garantir un accès plus homogène aux biens publics ou encore de rendre les investissements locaux plus résistants aux chocs économiques.

## 5 Administration publique

Sous le terme générique d'Administration publique, il y a lieu de comprendre la juxtaposition des trois sous-secteurs précédemment passés en revue, à savoir l'Administration centrale (laquelle constituait déjà une notion plus large que le concept d' « Etat central » sous-jacent à la comptabilité budgétaire luxembourgeoise), la sécurité sociale, ainsi que les Administrations locales.

Le tableau ci-après résume les recettes, les dépenses et les soldes de ces trois sous-entités qui composent l'Administration publique luxembourgeoise.

**Tableau 10 : Evolution des recettes, dépenses et soldes de l'ensemble de l'Administration publique**

*En millions EUR et en % du PIB*

Dépenses									projet de budget	
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Administration centrale	10 757,7	11 626,6	12 520,0	13 284,1	14 288,9	14 702,6	15 043,1	15 968,8	16 738,7	
Administrations locales	1 885,6	2 074,9	2 099,9	2 177,6	2 189,7	2 319,5	2 392,6	nd	nd	
Sécurité sociale	6 423,0	6 983,5	7 276,5	7 509,2	7 956,7	8 433,1	8 805,9	9 332,0	9 492,3	
Somme des trois entités (Administration publique)	19 066,4	20 684,9	21 896,4	22 970,9	24 435,3	25 455,1	26 241,6	nd	nd	
<b>Recettes</b>										
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Administration centrale	10 734,9	10 751,1	11 621,2	12 566,4	13 345,0	14 162,9	14 821,7	15 285,0	16 106,1	
Administrations locales	2 055,4	2 025,9	2 164,1	2 309,8	2 418,0	2 487,4	2 557,6	nd	nd	
Sécurité sociale	7 505,0	7 713,2	7 898,1	8 296,2	8 742,2	9 124,0	9 564,4	10 145,3	10 345,1	
Somme des trois entités (Administration publique)	20 295,3	20 490,2	21 683,4	23 172,4	24 505,2	25 774,4	26 943,7	nd	nd	
<b>Soldes</b>										
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Administration centrale	-22,9	-875,4	-898,7	-717,8	-943,9	-539,7	-221,5	-683,7	-632,7	
Administrations locales	169,8	-49,0	64,2	132,2	228,3	167,9	165,0	-78,2	48,7	
Sécurité sociale	1 082,0	729,7	621,6	787,1	785,5	691,0	758,5	813,3	852,8	
<b>Administration publique en millions EUR</b>	<b>1 228,9</b>	<b>-194,7</b>	<b>-213,0</b>	<b>201,5</b>	<b>69,9</b>	<b>319,2</b>	<b>702,1</b>	<b>51,3</b>	<b>268,8</b>	
<b>Administration publique en % du PIB</b>	<b>3,3%</b>	<b>-0,5%</b>	<b>-0,5%</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,7%</b>	<b>1,4%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,5%</b>	

Sources : Projets de budgets.

Remarque : Pour les Administrations locales, seul le solde est disponible.

Le résultat agrégé de l'Administration publique, qui résulte du cumul des trois soldes partiels susmentionnés fait état d'un surplus de 269 millions EUR en 2016, correspondant à 0,5% du PIB. Comme déjà évoqué *supra*, c'est l'excédent au niveau de la sécurité sociale (852,8 millions EUR, 1,6% du PIB) qui permet de « compenser » le déficit qu'accusera l'Administration centrale et qui atteint 632,7 millions EUR ou 1,3% du PIB en 2016.

Selon les auteurs du projet de loi budgétaire, l'amélioration de la situation des finances publiques au cours de cette période est tributaire d'un certain nombre de facteurs déterminants :

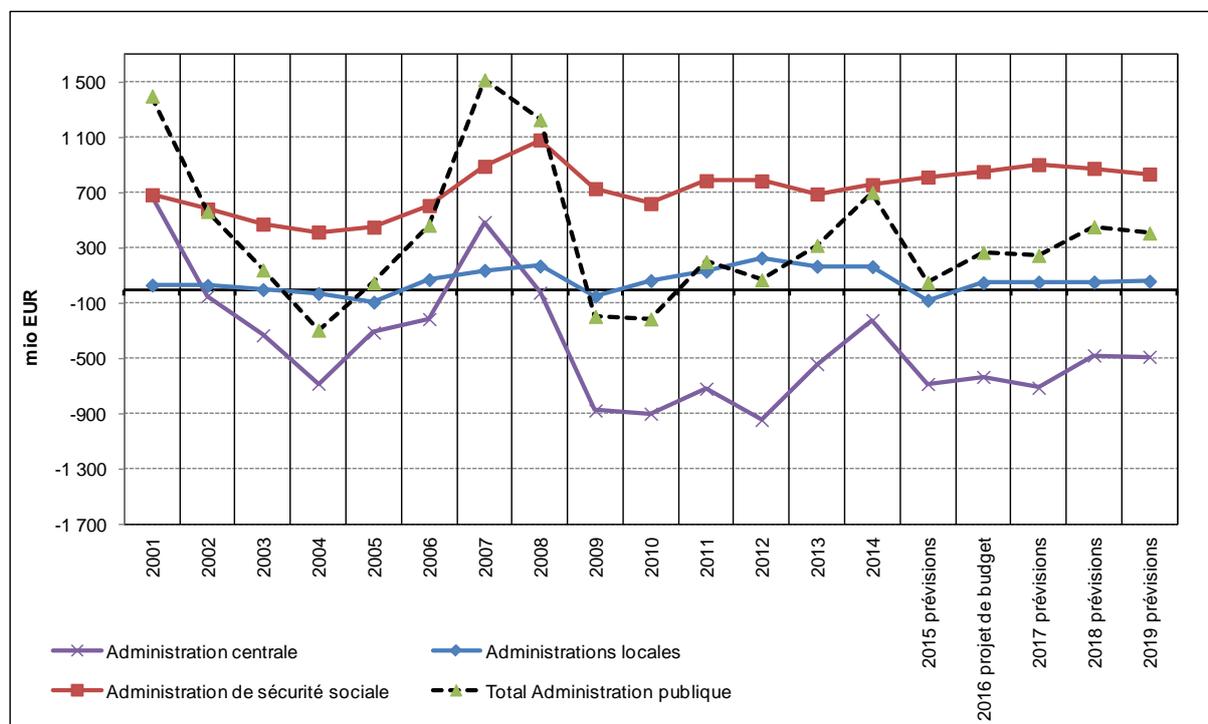
- une dynamique soutenue des recettes grâce à la persistance de conditions macroéconomiques favorables au cours de toute la période ;
- un ralentissement important des dépenses publiques.

La limite supérieure de 3% de Maastricht au niveau du déficit public considère l'ensemble de l'Administration publique, c'est-à-dire l'Administration centrale (avec ses entités décentralisées tels que les fonds spéciaux), les communes et la sécurité sociale. Dans le cas du Luxembourg et dans le contexte du budget 2016, cette consolidation permet donc de respecter du critère de Maastricht précité. Toutefois, cette possible « compensation » n'est applicable que dans le cadre européen. En réalité, l'excédent des Administrations de la sécurité sociale est affecté à la réserve du Fonds de compensation tandis que le déficit de l'Administration centrale doit être financé par l'endettement.

Avec les mesures prévues dans le paquet d'avenir notamment (dont l'étiollement sera présenté dans l'encadré qui suit), le Gouvernement souhaite réduire le déficit de l'Administration centrale de presque 200 millions EUR et accroître le surplus de la sécurité sociale de 22 millions EUR d'ici 2019. L'impact sur le solde nominal de l'Administration publique est non négligeable puisque ce dernier devrait être en surplus de 408 millions EUR en 2019<sup>31</sup>. Il est toutefois à noter que les ambitions du Gouvernement ont été largement revues à la baisse puisque ce dernier tablait, dans le projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2014-2018, sur une réduction du déficit de l'Administration centrale de près de 700 millions EUR avant 2018 et un accroissement du surplus de la sécurité sociale de plus de 260 millions EUR (voir encadré ci-après).

### Graphique 5 : Soldes budgétaires des administrations publique, centrale, locales et de sécurité sociale

En millions EUR



Sources : Comptabilité nationale ; Projets de budgets ; Calculs de la Chambre de Commerce.

<sup>31</sup> Pour plus de détails sur l'évolution des soldes sur la période 2016-2019, se référer à l'avis de la Chambre de Commerce relatif au projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2015-2019.

### Encadré 1 : La mise en œuvre du programme de restructuration budgétaire

Le Gouvernement a procédé, dès l'année 2014, à l'élaboration d'un programme de restructuration et de modernisation des dépenses publiques, et ce afin de rétablir à moyen terme l'équilibre des comptes publics et de renverser la tendance à l'augmentation de la dette publique, selon l'exposé des motifs. A cet égard a été présenté le « **Paquet pour l'avenir** » (*Zukunftspak*) avec pour objectif principal de réaliser des économies significatives à l'horizon 2018 au niveau de l'ensemble des catégories de dépenses de l'Administration publique<sup>32</sup>. Ces mesures de restructuration ont été intégrées dans les chiffres du projet de budget pour 2015 et dans ceux de la programmation financière pluriannuelle 2014-2018.

L'évolution pluriannuelle attendue des soldes au cours de la période 2015 à 2018, telle que renseignée dans le projet de programmation financière pluriannuelle 2014-2018 était la suivante<sup>33</sup> :

SOLDE NOMINAL	2015	2016	2017	2018
<b>Administration publique</b>	<b>-75,7</b>	<b>308,8</b>	<b>516,3</b>	<b>903,9</b>
Administration centrale	-816,6	-533,8	-438,3	-117,1
Administrations locales	-53,5	-52,1	-46,6	-37,6
Sécurité sociale	794,4	894,6	1001,2	1058,6

en millions EUR

SOLDE NOMINAL	2015	2016	2017	2018
<b>Administration publique</b>	<b>-0,2%</b>	<b>0,6%</b>	<b>0,9%</b>	<b>1,5%</b>
Administration centrale	-1,6%	-1,0%	-0,8%	-0,2%
Administrations locales	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
Sécurité sociale	1,6%	1,7%	1,8%	1,8%

en % du PIB

SOLDE STRUCTUREL	2015	2016	2017	2018
	<b>0,5%</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,5%</b>

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2014-2018.

Suite d'une part aux remarques et oppositions formelles du Conseil d'Etat dans ses avis du 18 novembre 2014 sur les projets de loi numéros 6720, 6721 et 6722 et, d'autre part, aux négociations bipartites qui ont eu lieu entre le Gouvernement et les syndicats et l'accord intervenu en date du 28 novembre 2014, certaines mesures de réforme et/ou de consolidation ont été modifiées, voire abolies. Ainsi, le 3 décembre 2014, la Commission des finances et du budget a adopté une série de cinq **amendements** et le 8 décembre 2014, le Gouvernement a introduit un amendement supplémentaire<sup>34</sup>.

Au niveau de l'Administration publique, les différentes mesures dont l'incidence budgétaire est susceptible d'être estimée avec une précision suffisante sont reprises dans le tableau ci-après :

<sup>32</sup> Les mesures ayant été présentées en détail dans le cadre de l'exposé introductif du projet de budget pour 2015 et dans l'exposé des motifs du projet de loi qui est devenu la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir, et donc dans les avis afférents de la Chambre de Commerce.

<sup>33</sup> Se référer au projet de loi n°6722 de mise en œuvre du paquet d'avenir.

<sup>34</sup> Rapport de la Commission des Finances et du Budget du 11.12.2014 sur le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018.

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016	2017	2018
<b>* Recettes</b>					
– Introduction de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire	-	+80,0	+100,0	+109,0	+119,0
– Renonciation à l'introduction de la contribution pour l'avenir des enfants	-	-119,0	-130,0	-130,0	-130,0
	-	-39,0	-30,0	-21,0	-11,0
<b>* Dépenses</b>					
– Mesures en faveur de la politique de l'emploi	-	+1,0	+15,2	+25,4	+25,4
– Report de la suppression du trimestre de faveur du 1.1.2015 au 1.5.2015	-	+0,8	-	-	-
– Report de la prorogation de congé des agents de l'Etat faisant valoir leur droit à la retraite	-	+1,2	-	-	-
– Abandon du projet visant à modifier le montant exonéré dans le cadre de la succession d'un bénéficiaire	-				
– du RMG	-	+5,0	+5,0	+5,0	+5,0
– de la prestation fournie dans le cadre de l'accueil gériatrique	-	+0,7	+0,7	+0,7	+0,7
– Report du projet de réforme des allocations d'éducation au 1.6.2015	-	+8,9	+13,1	+3,5	+2,5
– Report du projet de réforme de l'allocation de maternité au 1.6.2015	-	+1,6	-	-	-
– Projet de réforme du congé parental	-	-	+7,9	+7,9	+7,9
<b>* Solde</b>	-	+19,2	+41,9	+42,5	+41,5
<b>Administration publique</b>	-	<b>-58,2</b>	<b>-71,9</b>	<b>-63,5</b>	<b>-52,5</b>

Source: Amendements adoptés par la COFIBU en date du 3 décembre 2014 (doc. parl. 6721<sup>7</sup>).

Du côté des recettes, le changement majeur consiste dans la « requalification » de la contribution pour l'avenir des enfants de 0,5% en « impôt d'équilibrage budgétaire temporaire ». Le produit de ce nouvel impôt n'est pas imputé au budget pour ordre, comme ce fut le cas pour la contribution initialement prévue, mais sera versé au budget des recettes courantes. En revanche, la Caisse nationale des prestations familiales, qui devait bénéficier de la contribution, voit sa dotation budgétaire augmenter de 119 millions EUR en 2015 et de 130 millions EUR dans les exercices suivants. Le déchet fiscal de cette opération se chiffre à 39 millions EUR en 2015, pour se réduire progressivement à 11 millions EUR en 2018. Cette moins-value de recettes résulte du fait que contrairement à la contribution initiale, qui aurait dû être prélevée sur une assiette imposable réduite d'un quart du salaire social minimum (SSM) non qualifié, l'assiette du nouvel impôt est immunisée à hauteur d'un SSM entier.

Du côté des dépenses, l'ensemble des adaptations budgétaires (dans le domaine de la politique de l'emploi, de la politique familiale et de la politique sociale) se chiffrent à une dépense supplémentaire d'environ 19 millions EUR en 2015 et autour de 42 millions EUR pour chacun des exercices ultérieurs.

Compte tenu de ces amendements, les soldes nominaux de l'Administration centrale et de l'Administration publique sont corrigés de -0,1% sur toute la période de prévision, à l'instar du solde structurel, et la trajectoire d'ajustement se présente désormais comme suit :

<b>SOLDE NOMINAL</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<b>Administration publique</b>	<b>-134,9</b>	<b>236,8</b>	<b>452,8</b>	<b>851,2</b>
Administration centrale	-874,8	-605,7	-501,8	-169,6
Administrations locales	-53,5	-52,1	-46,6	-37,6
Sécurité sociale	794,4	894,6	1001,2	1058,6

en millions EUR

<b>SOLDE NOMINAL</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<b>Administration publique</b>	<b>-0,2%</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,8%</b>	<b>1,5%</b>
Administration centrale	-1,7%	-1,1%	-0,9%	-0,3%
Administrations locales	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
Sécurité sociale	1,6%	1,7%	1,8%	1,8%

en % du PIB

<b>SOLDE STRUCTUREL</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,6%</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,4%</b>
-------------------------	-------------	-------------	-------------	-------------

Source : Rapport de la Commission des Finances et du Budget du 11.12.2014 sur le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018.

Or aux termes des prévisions qui ont été réalisées dans le cadre des travaux budgétaires pour l'exercice 2016, la trajectoire d'ajustement du solde de l'Administration publique se présente désormais comme suit :

	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
<b>Administration publique</b>	<b>51,3</b>	<b>268,8</b>	<b>246,4</b>	<b>453,6</b>	<b>408,1</b>
Administration centrale	-683,7	-632,7	-710,9	-476,8	-487,2
Administrations locales	-78,2	48,7	53,9	54,2	60,1
Sécurité sociale	813,3	852,8	903,4	876,2	835,2

en millions EUR

<b>SOLDE NOMINAL</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
<b>Administration publique</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,8%</b>	<b>0,7%</b>
Administration centrale	-1,4%	-1,2%	-1,3%	-0,8%	-0,8%
Administrations locales	-0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Sécurité sociale	1,6%	1,6%	1,7%	1,5%	1,4%

en % du PIB

<b>SOLDE STRUCTUREL</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,6%</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,5%</b>
-------------------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2015-2019.

Alors que l'exposé des motifs indique que les mesures du paquet d'avenir sont globalement implémentées conformément aux orientations fixées par le Gouvernement, des différences importantes apparaissent (par rapport à l'évolution pluriannuelle des soldes prévue après prise en compte des négociations bipartites) en termes de prévisions à partir de 2017 :

<b>SOLDE NOMINAL</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<b>Administration publique</b>	<b>186,2</b>	<b>32,0</b>	<b>-206,4</b>	<b>-397,6</b>
Administration centrale	191,1	-27,0	-209,1	-307,2
Administrations locales	-24,7	100,8	100,5	91,8
Sécurité sociale	18,9	-41,8	-97,8	-182,4

en millions EUR

<b>SOLDE NOMINAL</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<b>Administration publique</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,0%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>-0,7%</b>
Administration centrale	0,3%	-0,1%	-0,4%	-0,5%
Administrations locales	-0,1%	0,2%	0,2%	0,2%
Sécurité sociale	0,0%	-0,1%	-0,1%	-0,3%

en % du PIB

<b>SOLDE STRUCTUREL</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,0%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>0,1%</b>
-------------------------	-------------	-------------	--------------	-------------

Source : Calculs Chambre de Commerce.

En termes de mesures, alors que le Paquet pour l'avenir initial (présenté dans le projet de budget pour 2015 et avant prise en compte de l'accord bipartite entre le Gouvernement et les syndicats) prévoyait un total cumulé de mesures pour un montant de 1.040 millions EUR en 2018 au niveau de l'Administration publique, l'effort de restructuration des comptes de l'Administration publique a été revu légèrement à la baisse suite à l'accord précité, passant ainsi à 1.008 millions EUR en 2018 :

(en millions d'euros)

	2015	2016	2017	2018
- Mesures en recettes	+353,0	+510,0	+550,0	+586,5
- Mesures en dépenses	-148,7	-286,0	-363,0	-421,9
- Total des mesures	+501,7	+796,0	+913,0	+1.008,4

Source : Rapport de la Commission des Finances et du Budget du 11.12.2014 sur le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018.

Or, d'après la réestimation effectuée au mois de septembre 2015, l'incidence financière des mesures d'économies qui ont finalement été retenues par le Gouvernement sont prédites à nouveau à la baisse d'environ 200 millions EUR, passant de 1.008,4 millions EUR à 808,9 millions EUR en 2018 :

(en millions)

Administration publique	2015	2016	2017	2018	2019
Mesures concernant les recettes.....	+241,5	+326,7	+399,9	+417,7	+437,1
Mesures concernant les dépenses ...	-141,2	-257,8	-323,2	-391,2	-404,5
Total des mesures .....	+382,7	+584,6	+723,1	+808,9	+841,6

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2015-2019.

Alors que les différences entre ce qui avait été initialement projeté et les prévisions actuelles s'expliquent, selon les auteurs du projet de budget 2016, pour l'essentiel par le décalage ou la mise en vigueur progressif de certaines mesures, par la modification du contenu et/ou de la portée de certaines mesures, et finalement par le remplacement de certaines mesures par des mesures plus adéquates, la Chambre de Commerce aurait souhaité davantage de précisions et de transparence au niveau de ce décalage entre les prévisions initiales et les prévisions seulement une année après.

Elle constate toutefois que l'incidence des mesures concernant les dépenses n'est que faiblement revue à la baisse alors que l'impact des mesures relatives aux recettes se réduit plus substantiellement. Il semble donc ressortir de ces chiffres que les écarts constatés proviennent principalement de la revue à la baisse des estimations en termes de recettes issues de la TVA, en raison du rendement moins élevé que prévu de la hausse des taux de 2%.

Malgré un niveau de dette publique ostensiblement moins élevé que dans la plupart des autres pays européens et un rapport entre la dette publique et le PIB en-dessous du plafond de référence de 60%, le Luxembourg dépensera en 2016 déjà quelque 209,7 millions EUR au titre d'intérêts échus sur une dette publique de plus de 12,5 milliards EUR (23,9% du PIB). Un tel montant d'intérêts équivaut aux dépenses ajustées du fonds des routes en 2016 et permettrait le financement de la construction de 2 ou 3 lycées. Ainsi, le coût d'opportunité de la dette est déjà très important aujourd'hui, alors que le Luxembourg peut se prévaloir d'un stock de dette n'atteignant pas les 25% du PIB et, surtout, paie un taux d'intérêt très favorable sur sa dette en comparaison notamment avec certains pays périphériques de l'Union européenne.

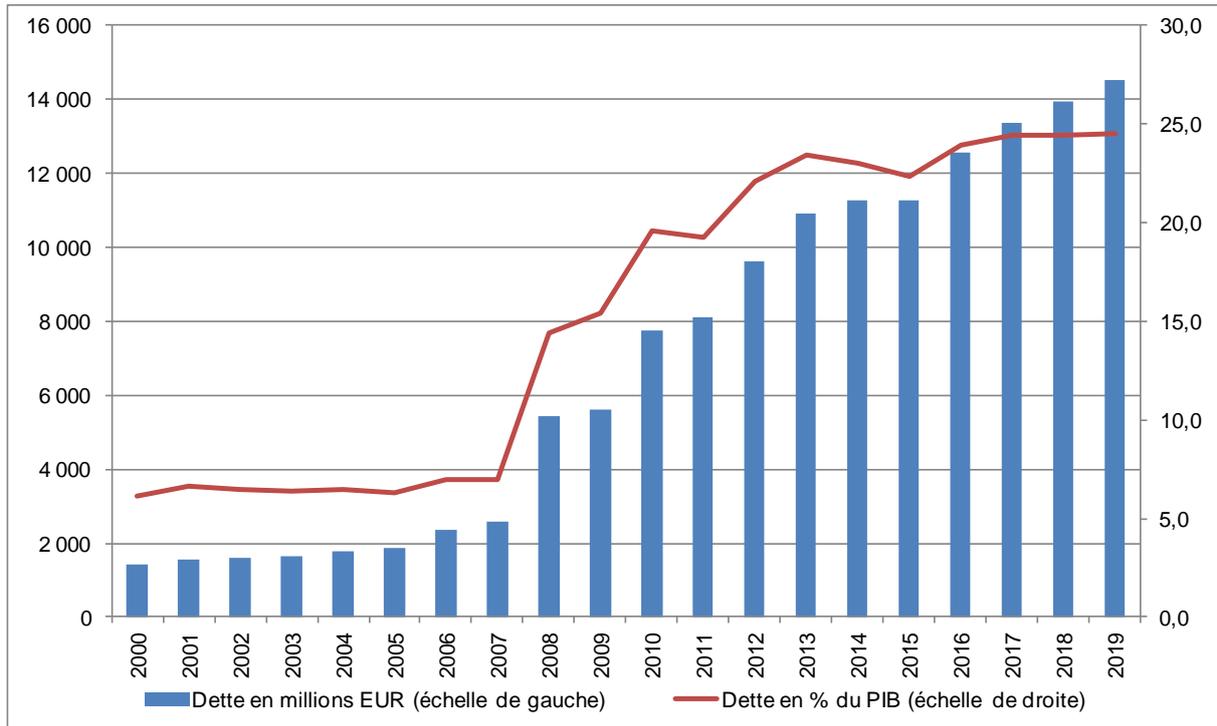
De plus, au cours de la période 2016-2019, il est prévu que les déficits de l'Administration centrale soient financés par le recours à de nouveaux emprunts obligataires de 1.100 millions EUR en 2016, de 700 millions EUR en 2017, de 500 millions EUR en 2018 et de 500 millions EUR en 2019.

Rappelons par ailleurs que, selon le Programme gouvernemental, la limite supérieure pour la dette publique au Luxembourg est de 30% du PIB, et non le seuil maximum de 60% du PIB défini au niveau européen, maximum plus strict que la Chambre de Commerce salue. Ce dernier stipule en effet que « *[c]ompte tenu de la forte volatilité des recettes publiques et des déficits hypothéquant la soutenabilité des nos finances publiques, le Gouvernement a décidé de prendre les mesures nécessaires pour atteindre deux objectifs budgétaire principaux :*

- *atteindre d'ici la fin de la période de législature un solde structurel des finances publiques d'au moins +0,5% du PIB ;*
- *maîtriser, voire réduire la dette publique de façon à la maintenir à tout moment en-dessous de 30% du PIB ».*

### Graphique 6 : Evolution de la dette publique

En millions EUR et en % du PIB.



Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2016 ; Comptabilité nationale.

La problématique liée à la non-soutenabilité des finances publiques, à court, à moyen et à long termes, est, aux yeux de la Chambre de Commerce, parmi les plus préoccupantes de l'ensemble des tendances non-durables auxquelles le Luxembourg est aujourd'hui confronté. Or, seul un Etat doté d'une capacité financière intacte peut encadrer les développements économique, démographique, social et environnemental et peut soutenir le niveau de vie général de la population à travers un effort redistributif digne de ce nom. Aujourd'hui, les comptes publics sont loin d'être équilibrés et ils le seront encore moins à l'avenir dans l'hypothèse de réformes structurelles insuffisamment ambitieuses.

Dans l'encadré qui suit, la Chambre de Commerce montre qu'il existe un potentiel significatif mais non-exploité de baisse des dépenses courantes. Elle rejoint dans ce contexte le Programme gouvernemental qui stipule que l'essentiel de la résorption du déficit structurel doit provenir d'efforts au niveau des dépenses.

**Encadré 2 : Un potentiel significatif mais non-exploité de baisse des dépenses courantes**

La « *Classification of the functions of government* » (COFOG), établie par les Nations Unies, permet de comparer le coût des principaux champs politiques, en termes absolus ou par habitant. Cette classification distingue les dépenses publiques selon les différentes fonctions et tâches qu'accomplit l'Administration publique. L'exploitation des données quantitatives permet de mettre en avant d'importants gisements d'efficience. En effet, le Luxembourg surpasse largement la moyenne des pays considérés dans la plupart des domaines relevant de l'Administration publique<sup>35</sup>.

Il est à noter que, en guise de base de comparaison, est reprise uniquement la moyenne des pays de la zone euro (18 pays), que les données quantitatives ont été apurées des différences de prix entre les pays (données en parités de pouvoir d'achat) et que, dans le cadre du Luxembourg et dans le contexte de données exprimées par habitant, il est dûment tenu compte de l'emploi frontalier, qui a été intégré - au niveau des indicateurs pour lesquels ceci fait sens - dans les chiffres relatifs à la population totale dans un souci d'une meilleure comparabilité avec les autres Etats membres.

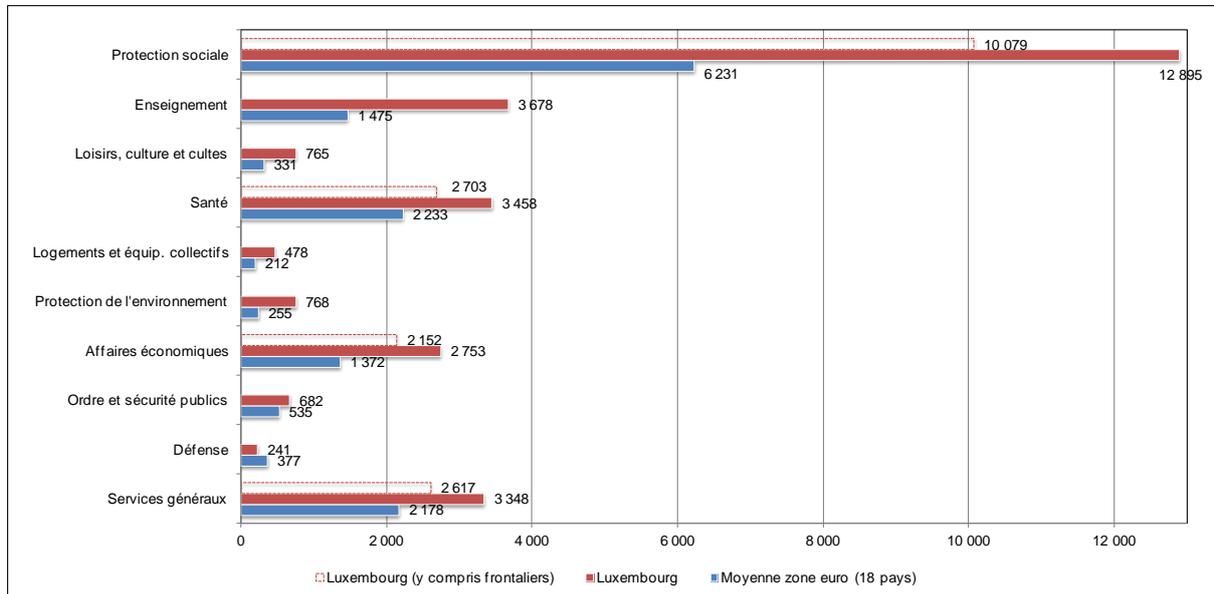
De surcroît, dans ce genre d'études comparatives, il faut également tenir compte d'un autre aspect : la confrontation du niveau des dépenses (« *input* ») aux réalisations (« *output* ») ou aux résultats (« *outcome* »). Ainsi, à injection égale de moyens budgétaires, les pays n'atteignent pas nécessairement les mêmes résultats dans les différents champs politiques considérés. De même, un niveau de dépenses supplémentaires dans un champ politique donné pourrait se justifier à l'aune d'un objectif politique d'améliorer les résultats à atteindre.

---

<sup>35</sup> Via ses nombreuses publications, la Chambre de Commerce propose régulièrement des analyses économiques détaillées et horizontales, mais également des survols des grands blocs de dépenses publiques.

## Graphique 7 : Dépenses publiques en 2013<sup>36</sup> par habitant selon la classification COFOG

En EUR par habitant en parité pouvoir d'achat (y compris les frontaliers pour le Luxembourg pour certaines fonctions)



Sources : EUROSTAT ; Calculs de la Chambre de Commerce.

L'analyse de la nomenclature COFOG livre un tour d'horizon complet des dix grandes fonctions relevant de l'Administration publique.

Il apparaît que des gisements d'efficience importants existent au Luxembourg, notamment pour les fonctions « protection sociale », « enseignement » et « santé ». Les montants déboursés n'étant qu'un revers de la médaille, l'autre revers étant les résultats obtenus grâce aux politiques menées, les dépenses doivent être évaluées à cet égard<sup>37</sup>.

Or, pour ce qui est de l'enseignement par exemple, il y a un consensus général selon lequel le système peut, dans l'état actuel des choses, être qualifié de moyen<sup>38</sup>. D'après les indicateurs suivis par l'Observatoire de la Compétitivité<sup>39</sup>, le Luxembourg ne se positionne qu'en milieu de peloton européen, se plaçant à la 11<sup>e</sup> place (sur les 28 Etats membres) pour la catégorie dite « Education et formation ». Le Luxembourg est singulièrement en tête en ce qui concerne l'indicateur « dépense annuelle par élève ». Ainsi, le ratio entre les dépenses et les résultats obtenus est loin d'être satisfaisant et le Luxembourg devrait, tel que l'a déjà recommandé l'OCDE à maintes reprises, rendre son système éducatif plus efficient.

<sup>36</sup> Dernières données disponibles lors de la rédaction de cet avis.

<sup>37</sup> La Chambre de Commerce a notamment mené cet exercice dans le cadre de ses publications « Actualité & tendances » n°5 consacré à la maîtrise des dépenses publiques et n°16 consacré à l'enseignement secondaire luxembourgeois.

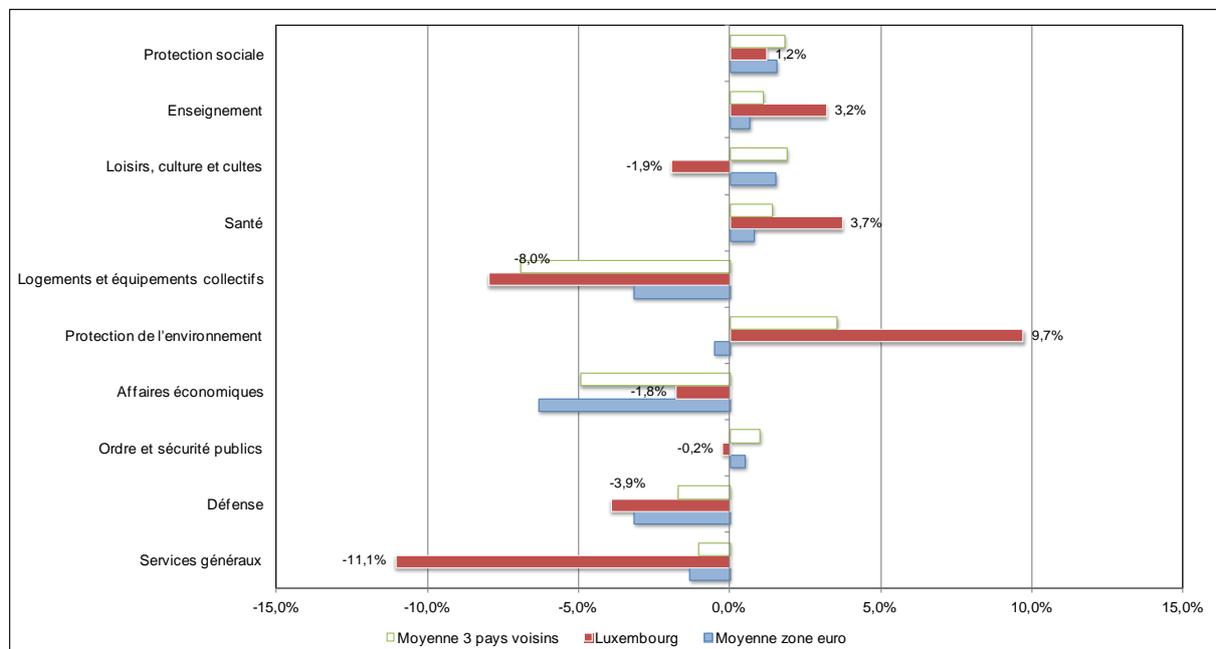
<sup>38</sup> Selon l'OCDE (« Regards sur l'éducation 2014 »), le système d'éducation luxembourgeois n'est pas seulement un des plus onéreux, mais il est aussi l'un des moins performants parmi les 34 pays membres de l'OCDE. Selon la Chambre de Commerce, les réformes liées au système d'éducation doivent aller plus loin et être implémentées très rapidement.

<sup>39</sup> Observatoire de la Compétitivité, Bilan Compétitivité 2015 : « Stabilité dans un environnement à risques », octobre 2015.

Il est à noter que le graphique ci-avant propose, pour le Luxembourg, deux calculs pour les indicateurs par habitant : premièrement, en traits continus, les dépenses, apurées des différences de prix entre les pays considérés, sont simplement divisées par le nombre d'habitants. Deuxièmement, en ligne pointillée, les travailleurs frontaliers entrants sont inclus dans le dénominateur comme s'il s'agissait de résidents du Luxembourg. Une telle approche semble notamment très appropriée en ce qui concerne les fonctions « protection sociale » et « santé », dont bénéficient les frontaliers. En revanche, elle aurait moins de sens pour des fonctions telles que « logement » ou « enseignement ». Pour ces fonctions, et pour d'autres encore, le Luxembourg peut se prévaloir d'un nombre de cotisants augmenté au vu de l'imposition des frontaliers alors que ces derniers ne tirent pas directement un bénéfice des politiques afférentes.

Outre un niveau de dépenses par habitant extrêmement élevé en comparaison européenne pour la plupart des fonctions relevant de l'intervention publique, le Luxembourg se caractérise également par un rythme de progression des dépenses bien plus important que dans les autres Etats membres pour certaines d'entre elles. Le graphique ci-après répertorie, à cet égard, la progression des dépenses par habitant et par fonction COFOG enregistrée entre 2012 et 2013, en juxtaposant, d'une part, les pourcentages de variation observés au Luxembourg avec, d'autre part, les progressions enregistrées en moyenne dans la zone euro ainsi que la moyenne arithmétique des trois pays limitrophes. En d'autres termes, des dépenses qui se situent déjà à un niveau particulièrement élevé sont, de surcroît, souvent assorties de taux de variation dynamiques.

**Graphique 8 : Evolution en 2013 des dépenses publiques par fonction COFOG**  
En % de variation et par rapport à 2012



Source : EUROSTAT ; Calculs Chambre de Commerce.

Il est primordial à l'avenir de mieux maîtriser cette progression des dépenses. Les autorités devront être prêtes à prendre des mesures de nature structurelle, potentiellement impopulaires, afin de rectifier le tir ; les dépenses de protection sociale par habitant, y compris les soins de santé, prenant notamment une ampleur telle qu'elles sont aussi importantes que la somme de toutes des autres fonctions COFOG cumulées. Une redéfinition du modèle social suivant les prémisses de la sélectivité sociale et de rationalisation des aides (un besoin = une aide)<sup>40</sup>, ainsi qu'une réelle volonté de passer outre la pensée politique et économique trop orientée sur le court et le moyen terme, sont les ingrédients essentiels d'une réussite d'une telle démarche. La Chambre de Commerce reconnaît que des premiers efforts ont été entrepris, ce qu'elle salue, mais elle encourage le Gouvernement à poursuivre dans cette direction.

L'analyse à travers la méthodologie COFOG conduit également à la conclusion d'un nécessaire changement de paradigme au niveau du mode d'établissement du budget. Ainsi, il est crucial, aux yeux de la Chambre de Commerce, que l'exploitation de gisements d'efficacité aille de pair avec une architecture budgétaire gravitant autour de missions et de programmes, d'objectifs et de résultats à atteindre et de moyens à mettre en œuvre, dont les progrès atteints seraient mesurables à l'aide d'indicateurs pertinents. A nouveau, les premières étapes ont été franchies avec succès (mise en place de groupes de travail, réduction des crédits, mise en place d'un cadre budgétaire pluriannuel, etc.) mais cela ne peut être considéré comme suffisant. La Chambre de Commerce attend donc avec impatience la suite des travaux, qui semblent s'être enlisés.

---

<sup>40</sup> Pour l'ensemble de ses recommandations, la Chambre de Commerce renvoie à sa publication Actualité & tendances n°14 « Réformer les transferts sociaux pour plus d'équité et d'efficacité », disponible sur son site Internet [www.cc.lu](http://www.cc.lu).



# **PARTIE III**

## **Recommandations de la Chambre de Commerce**

**Des finances publiques fortes, gage de  
prévisibilité et de stabilité pour les entreprises**



## 1 Introduction

Dans le présent avis, la Chambre de Commerce a adopté la démarche pluriannuelle introduite par le Gouvernement en octobre 2014. Elle a en particulier cherché à répondre aux deux questions suivantes : le plan de consolidation pluriannuel des autorités, qui porte sur 842 millions EUR à l'horizon 2019 contre 1,5 milliard EUR d'ici 2018 annoncés dans le programme gouvernemental de décembre 2013, est-il à même d'assurer un redressement durable des finances publiques luxembourgeoises ? Plus précisément, les objectifs de soldes budgétaires structurels sont-ils suffisants à l'aune des défis auxquels le Luxembourg doit faire face, dans le sillage d'une crise économique et financière qui a lourdement pesé sur le taux de croissance potentiel et sur la compétitivité des entreprises ?

Les finances publiques ne sont certes pas une fin en soi, mais une bonne assise budgétaire constitue pour le Luxembourg et pour les entreprises qui y sont implantées un atout de poids. Des finances publiques saines concourent à la stabilité de notre économie. Seuls des objectifs budgétaires suffisamment ambitieux permettront de maintenir un « modèle luxembourgeois » caractérisé par une fiscalité raisonnablement compétitive, attractive et stable - cette stabilité étant essentielle pour les investissements et plus généralement pour les projets à moyen terme des entreprises. Des finances publiques solides permettent par ailleurs de contenir l'endettement public et, partant, d'éviter un effet d'éviction des dépenses publiques les plus productives par des charges d'intérêt. De tels éléments sont primordiaux dans un environnement déjà caractérisé par la dérive de la compétitivité-coût du Luxembourg : il serait très malvenu d'ajouter au dérapage de nos coûts salariaux unitaires le maintien à un niveau trop élevé des impôts sur les sociétés.

La Chambre de Commerce considère, comme expliqué en détail dans le présent avis, que pour être à même de stabiliser durablement les finances publiques luxembourgeoises et partant l'économie et le système fiscal de notre pays, l'objectif central de la politique budgétaire, à savoir le solde structurel des Administrations publiques, devrait dans les meilleurs délais passer d'un surplus de 0,5% du PIB à 1,5% du PIB. Un tel objectif permettrait en outre d'assurer le maintien d'une situation patrimoniale solide des Administrations publiques.

Les Administrations publiques luxembourgeoises doivent en effet continuer à accumuler de confortables avoirs et même accroître ces derniers, car le Luxembourg correspond au « cas d'école » de la petite économie (très) ouverte. Une telle situation est normalement gage de dynamisme et est porteuse d'opportunités multiples. Elle peut cependant également exposer le Luxembourg à divers chocs économiques « importés », qu'il importe d'éviter ou du moins de pallier de manière préventive en accumulant, dans une optique préventive, des ressources suffisantes.

A ce titre, la Chambre de Commerce se félicite de l'institution, dès l'an dernier, d'un fonds souverain au Luxembourg, dont elle s'est faite inlassablement l'avocate ces dernières années. Des fonds similaires ont accumulé des actifs considérables dans divers pays constituant, à l'instar du Luxembourg, de petites économies ouvertes également confrontées à nombre de recettes publiques vulnérables (on songe par exemple au « *Tanktourismus* », à une partie de l'impôt des sociétés, à la taxe d'abonnement, etc.). Il s'agit souvent, mais pas

exclusivement, de pays dont l'économie repose largement sur des ressources naturelles épuisables.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, un tel fonds doit pouvoir réellement monter en puissance, comme elle l'a déjà affirmé dans le cadre de son avis budgétaire de l'an dernier. Une telle montée en puissance suppose cependant des versements annuels bien supérieurs aux dotations toujours envisagées et qui figurent d'ailleurs au budget pluriannuel sur la période 2015-2019, soit 50 millions EUR par an. Les autorités devraient également canaliser vers cet outil tout à fait bienvenu les recettes les plus fragiles et/ou les plus fluctuantes, par exemple une partie de l'impôt sur le revenu des collectivités ou encore la taxe d'abonnement.

La Chambre de Commerce félicite par ailleurs une fois encore les autorités de leur volonté, affichée l'an dernier, de présenter le budget de manière plus claire, notamment en regroupant divers articles budgétaires, le tout conformément à une perspective pluriannuelle.

Il ne s'agit cependant là que d'une étape parmi bien d'autres vers cet idéal que constitue une budgétisation selon les performances. L'instauration d'un budget basé sur les résultats est une entreprise de longue haleine. Elle nécessite notamment une articulation parfaite entre la structure du budget et l'organisation administrative et une implication totale des principaux acteurs, en premier lieu les fonctionnaires. La Chambre de Commerce peut appréhender la démarche du Gouvernement qui, soucieux de ne pas « brûler les étapes », a tout d'abord « toiletté » le budget l'année dernière, tout en veillant à soigner sa diffusion dans le public. Il s'agit là d'une bonne base de préparation de la seconde étape, qui devrait permettre d'instaurer une budgétisation pleinement orientée vers les résultats lors de la préparation, l'élaboration, l'exécution et l'évaluation du budget. Or, le projet de budget sous avis ne peut prétendre constituer une percée en la matière. Il se caractérise même par une « perte d'élan » par rapport aux documents budgétaires de l'an dernier, aucune amélioration d'envergure ne s'étant manifestée.

Un autre aspect essentiel des finances publiques est le rôle de levier des recettes et des dépenses en tant qu'outil d'incitation économique (aspects plus « microéconomiques »). Il importe en premier lieu que le Gouvernement continue à préparer intensivement la future réforme de la fiscalité. La Chambre de Commerce espère que cette réforme sera l'occasion de simplifier le système fiscal et contribuera à renforcer l'incitation au travail. Cette réforme devrait s'opérer de concert avec la poursuite de la refonte des transferts sociaux, visant à mieux cibler ces derniers vers les personnes les plus nécessiteuses et à les mettre réellement en condition de bénéficier d'un « nouveau départ dans la vie », ce qui implique notamment une meilleure activation des personnes en situation de sous-emploi.

La réforme doit par ailleurs cibler prioritairement l'impôt des sociétés, le taux d'affiche global de cet impôt étant dissuasif par rapport à des concurrents de la place comme l'Irlande, la Suisse ou le Royaume-Uni. En l'absence d'adaptations drastiques à ce niveau, l'économie luxembourgeoise subirait de plein fouet les conséquences du processus BEPS - avec un élargissement inéluctable de l'assiette imposable - ou encore du projet « *common consolidated tax base* » de la Commission européenne - pour ne citer que quelques exemples. Dans ce contexte empreint d'incertitudes quant à la pérennité du « modèle luxembourgeois », du moins en l'absence d'actions décisives, la Chambre de Commerce

recommande au Gouvernement d'élaborer dans les meilleurs délais une « feuille de route », consistant à pré-annoncer une convergence résolue vers un taux d'affiche global de l'impôt des sociétés nettement plus attractif qu'actuellement. Cette « *roadmap* » constituerait pour nos entreprises un gage de stabilité, tout en préservant les Administrations publiques d'une « déchet fiscal » trop soudain. Ce dernier serait au demeurant partiellement voire même totalement compensé par l'élargissement de la base découlant d'un effet volume favorable - l'expérience irlandaise montre que cet effet peut être considérable dans une petite économie ouverte - et des mesures actuellement en gestation au niveau international (dans le sillage du processus BEPS notamment).

C'est à la lumière de ces remarques que la Chambre de Commerce présente dans les lignes qui suivent ses recommandations en matière de recettes, puis de dépenses et enfin à propos des informations additionnelles requises dans les documents budgétaires. **Le « package » d'économies proposé se monte à 600 millions EUR, ces dernières étant cependant graduellement engrangées d'ici 2019.** Toutes choses « demeurant égales par ailleurs », ces économies devraient permettre d'atteindre un excédent structurel de l'ordre de 1,5% du PIB à l'horizon 2019. A condition toutefois qu'en parallèle, les dépenses publiques soient bien encadrées - comme postulé dans le projet de budget pluriannuel déposé le 14 octobre 2015.

## **2 Mesures portant sur les recettes**

La Chambre de Commerce propose ci-joint diverses économies potentielles sur le versant des recettes. Le chiffrage de ces mesures se base généralement sur l'annexe 2 du PLPFP. Ces mesures ne poursuivent pas purement et simplement un objectif d'assainissement budgétaire. Ainsi, la résorption totale ou partielle de certaines dépenses fiscales liées au logement que propose la Chambre de Commerce permettrait également de freiner quelque peu la demande de logements, particulièrement dynamique ces dernières années, tout en s'assurant en même temps que l'offre puisse suivre la demande. Il en résulterait, à court terme et à offre inchangée, un ralentissement de la hausse du prix des logements, avec à la clef un gain indirect de pouvoir d'achat pour les ménages et une pression atténuée sur les coûts de production des entreprises. A cet « endiguement » de la demande devrait s'ajouter, dans les meilleurs délais, une stimulation de l'offre de logements, à travers notamment une accélération du processus de simplification administrative et une mobilisation accrue des terrains. Selon la Banque mondiale (« *Doing business* » 2015), la durée moyenne d'obtention d'un permis est par exemple de 157 jours au Luxembourg, contre 26 jours à Singapour.

### **Mesures d'économies proposées par la Chambre de Commerce**

- **Dépenses fiscales** : le projet de Loi de programmation financière pluriannuelle renseigne pour la seconde fois une liste (toujours un peu limitative) des dépenses fiscales, ce dont la Chambre de Commerce se félicite. Il lui semble raisonnable de diminuer certaines de ces dépenses fiscales de moitié sur un horizon de trois ans (de 2017 à 2019).

Sur cette base, la Chambre de Commerce propose les économies suivantes (en millions EUR) :

<b>Impôts directs</b>	<b>76</b>
Abattement extra-professionnel (-50%)	34
Déductibilité Intérêts débiteurs en relation avec un prêt bancaire pour financer l'acquisition d'une habitation personnelle (-50%)	24
Déductibilité des cotisations d'épargne logement (-50%)	11
Déductibilité des intérêts débiteurs (-50%)	7

### Plus-value potentielle totale à l'horizon 2019 : 76 millions EUR

Comme il semble difficile pour des raisons pratiques (prélèvements à la source sur les salaires notamment) de procéder à la mise en œuvre de ces mesures dès 2016, la Chambre de Commerce propose une introduction graduelle de ces mesures, en trois tranches (2017, 2018 et 2019). L'économie de 76 millions EUR mentionnée ci-dessus ne serait donc intégralement acquise qu'à l'horizon 2019 (un tiers du rendement identifié en 2017 et deux tiers en 2018).

- **Impôt foncier** : la Chambre de Commerce propose un triplement, notamment via un ajustement des valeurs unitaires qui n'ont plus été révisées depuis 1941. Il convient de noter que même après une telle augmentation, le produit de cet impôt demeurerait bien inférieur, par rapport au PIB, aux proportions similaires observées dans les trois pays limitrophes où l'impôt foncier représente près de 1% du PIB en moyenne arithmétique (contre 0,1% du PIB au Luxembourg). Par ailleurs, le faible coût de l'impôt foncier levé à l'heure actuelle n'incite guère à une gestion parcimonieuse de la ressource « terre ».

La Chambre de Commerce souhaite cependant que le triplement proposé s'effectue de manière équilibrée et non de manière linéaire et indifférenciée. Il importe en particulier d'éviter que cet ajustement repose excessivement sur certaines entreprises privées. La Chambre de Commerce note en parallèle que l'efficacité de la mesure en tant qu'instrument de maîtrise de l'évolution des prix des terrains serait accrue si était davantage mise à contribution la catégorie B6 de l'impôt foncier, portant précisément sur les « terrains à bâtir à des fins d'habitation ». La législation actuelle prévoit certes la possibilité d'une imposition plus lourde des terrains de la catégorie B6, mais il conviendrait d'inciter les communes à exploiter davantage les marges de manœuvre existantes en la matière.

### Plus-value potentielle à l'horizon 2019 : 74 millions EUR<sup>1</sup>

<p><b>TOTAL DES MESURES AGISSANT SUR LES RECETTES A L'HORIZON 2019 :</b>  <b>76+74= 150 millions EUR</b></p>
--

<sup>1</sup> Calculé en partant du montant atteint en 2014 selon les comptes nationaux d'octobre 2015 (soit 30,9 millions EUR), augmenté de 3,6% par an jusqu'en 2019, 3,6% étant la progression moyenne du produit de cet impôt observée de 2000 à 2014. Il est supposé que la base taxable (assez inélastique) n'est pas affectée par l'augmentation de l'impôt.

### 3 Mesures portant sur les dépenses

#### Economies de nature plus structurelle

Un **indispensable préliminaire** s'impose avant la spécification des mesures d'économie en matière de dépenses : la Chambre de Commerce constate que le projet de budget repose sur des hypothèses sous-jacentes de croissance des dépenses sur l'horizon 2016-2019 assez optimistes à l'aune de l'évolution passée de ces dernières, tant en ce qui concerne l'Administration centrale que la sécurité sociale. Ainsi, comme le montre le tableau suivant pour l'Administration centrale, le taux de croissance des dépenses postulé de 2015 à 2019 (donc par rapport à 2015) s'établit à 3,8% l'an en moyenne, contre 6,8% l'an de 2000 à 2014 et à peine moins pendant la sous-période « de crise ». Les chiffres correspondants relatifs à la sécurité sociale sont de 4,6%<sup>2</sup> et 6,8%, respectivement.

Pour la Chambre de Commerce, **la maîtrise des dépenses sur laquelle repose le projet de budget pluriannuel est fondamentalement de bon aloi et constituerait une rupture tout à fait bienvenue par rapport à leur évolution passée**. Pour être réaliste, une telle rupture doit cependant nécessairement s'étayer sur un rigoureux processus d'encadrement des dépenses. Ce processus doit se déployer d'ici 2019 et accompagner (et non remplacer) l'effort de consolidation déjà spécifié dans le projet de budget pluriannuel. En l'absence d'un tel effort d'encadrement et si à titre d'illustration les dépenses de l'Administration centrale s'accroissaient de 5% l'an de 2016 à 2019, surviendrait à l'horizon 2019 un dérapage par rapport à la trajectoire de consolidation présentée par le Gouvernement de près de 900 millions EUR.

**Tableau : Evolution des dépenses totales de l'Administration centrale**

*En millions EUR et taux de progression en %*

	2000	2007	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Croissance moyenne 2000 à 2007	Croissance moyenne 2007 à 2014	Croissance moyenne 2015 à 2019
Consommation intermédiaire	432	667	1126	1325	1338	1416	1470	1509	6,4	7,8	3,3
Formation de capital	511	840	1063	1199	1422	1479	1488	1479	7,4	3,4	5,4
Rémunération des salariés	1221	1960	3394	3618	3723	3833	3976	4159	7,0	8,2	3,5
Subventions	312	530	625	633	635	636	615	616	7,8	2,4	-0,7
Charges d'intérêt	75	80	188	173	172	182	181	167	0,9	13,1	-0,9
Prestations sociales	401	804	1558	1597	1699	1769	1849	1939	10,4	9,9	5,0
Autres transferts courants	2845	4411	6483	6662	6932	7221	7458	7719	6,5	5,7	3,7
Transferts en capital à payer	266	577	589	757	827	847	854	920	11,7	0,3	5,0
Autres	-16	-29	17	4	-9	-31	-22	14			
<b>Dépenses totales</b>	<b>6048</b>	<b>9839</b>	<b>15043</b>	<b>15969</b>	<b>16739</b>	<b>17353</b>	<b>17867</b>	<b>18521</b>	<b>7,2</b>	<b>6,3</b>	<b>3,8</b>

Sources : PLPFP 2015-2019 ; STATEC, Comptes nationaux.

Or rappelons le caractère rigide et difficilement réversible de certaines dépenses courantes (rémunération des salariés, transferts à la sécurité sociale, etc.). **Les auteurs du projet de budget admettent donc implicitement qu'au-delà même des mesures du « Paquet d'avenir », des réformes structurelles doivent être menées afin de réduire le rythme de progression spontanée des dépenses.**

C'est dans cette perspective que se justifierait pleinement la **mise en place de techniques telles que le « zero based budgeting » et les budgets par programmes/missions avec évaluation systématique de l'efficacité des dépenses au moyen d'indicateurs de**

<sup>2</sup> Après correction du biais occasionné par le traitement statistique des chèques-services en 2015.

**performance.** Cette mise en place serait certes une œuvre de longue haleine, comme le montrent les expériences étrangères. Mais une mise en place graduelle de certains blocs et une surveillance étroite peuvent être envisagées d'ici 2019.

A défaut d'un tel encadrement des dépenses de l'Administration centrale et de la sécurité sociale et d'une mise en œuvre stricte du paquet d'avenir, il est assez vraisemblable que les dépenses évolueront à un rythme plus proche de leur rythme spontané de 6 à 7% que du rythme escompté dans les documents budgétaires. **Dans ce dernier cas de figure, les mesures proposées par la Chambre de Commerce dans la présente partie ne suffiraient pas à converger vers l'objectif de solde structurel.**

Ces importantes remarques étant formulées, la Chambre de Commerce avance les mesures suivantes sur le versant des dépenses :

- **Forfait d'éducation**

L'une des principales mesures du « paquet de consolidation », soit l'abolition de l'allocation d'éducation, constitue une véritable mesure de maîtrise de la dépense publique tout en rétablissant les incitations en faveur du travail, conformément aux engagements pris par le Luxembourg dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 ». Elle est de nature à conforter la poursuite de l'augmentation du taux d'activité féminin, où une « marge d'amélioration » significative existe cependant en dépit de l'augmentation de ce taux au cours des années récentes. Dans la même perspective, la Chambre de Commerce propose une abolition graduelle du forfait d'éducation.

### Economie potentielle à l'horizon 2019 : de l'ordre de 60 millions EUR<sup>3</sup>

- **Rémunération des agents dans la fonction publique**

Les accords salariaux dans la fonction publique ont largement influencé la progression des dépenses salariales en 2015. L'indice de base des rémunérations des agents de l'Etat a augmenté de 2,2% en janvier 2015. Il s'y est ajouté le versement de la prime unique de 0,9% et, à moyen terme, des « effets de second tour » sur le secteur parapublic et conventionné, ce qui constitue un regrettable signal pour le secteur privé - alors même que ce dernier est depuis plus d'une décennie confronté à une inquiétante dérive de ses coûts salariaux unitaires par rapport à ses concurrents internationaux.

La Chambre de Commerce propose dans ce contexte de freiner la progression de la rémunération des salariés de l'Administration centrale sur l'horizon 2017-2019. Un tel freinage présuppose l'absence de tout nouvel accord salarial dans la fonction publique, conformément à l'extrait suivant du Programme de coalition de fin 2013 se référant à la fonction publique : « aucune nouvelle augmentation du niveau du point indiciaire n'aura lieu pendant cette législature ». Il importe également d'éviter toute dynamique additionnelle de diffusion, au secteur conventionné, des augmentations salariales appliquées dans la fonction publique en 2015.

<sup>3</sup> Source : montant de la dotation au Fonds national de solidarité « destinée à couvrir les besoins résultant des obligations définies par la loi du 11 juin 2002 portant introduction d'un forfait d'éducation », telle qu'il est prévu pour 2019 dans le projet de budget pluriannuel.

Le freinage tel que recommandé par la Chambre de Commerce reposerait sur une nette décélération de la progression des effectifs de l'Administration centrale par rapport à son évolution passée. Pour rappel, les comptes nationaux par branches du STATEC révèlent que l'emploi dans la branche « Administration publique » (qui ne coïncide il est vrai pas tout à fait avec le concept d'Administration centrale) s'est en moyenne accru de quelque 3,0% l'an de 2000 à 2014. Le projet de budget sous avis prévoit par ailleurs pour 2016 une augmentation du personnel plus élevée que dans le projet de budget de l'année dernière (surtout dans l'enseignement). Selon l'article 9 de la loi budgétaire, le Gouvernement est « *autorisé à procéder au remplacement du titulaire d'un emploi vacant dans la limite de l'effectif total autorisé* ». En outre, le Gouvernement peut procéder en 2016 à des engagements de renforcement de fonctionnaires, employés et ouvriers à concurrence de 368 personnes au plus, d'enseignants dans la limite de 382 personnes au total (total de trois sous-catégories), d'engagements de renforcement de personnel occupé à titre permanent et à tâche partielle dans les différents services de l'Etat et ce dans la limite de 800 hommes-heures par semaine, à des engagements de personnel permanent et à tâche complète dans différents services de l'Etat ou divers établissements publics et les CFL et ce dans la limite de 2.200 hommes-heures par semaine - il s'agit dans ce dernier cas de travailleurs souffrant d'un handicap ou de réaffectations d'agents de l'Etat hors d'état de continuer leur service. Il convient de considérer également d'autres renforcements divers non chiffrés ou encore le recrutement d'employés ressortissant de pays tiers (en cas de nécessité de service) en vertu de l'article 10 du projet de loi budgétaire.

La Chambre de Commerce propose quant à elle de limiter tout au long de la période 2017-2019 les embauches nouvelles aux remplacements naturels (départs à la retraite notamment) et à des missions stratégiques et prioritaires à définir, certes en prenant en compte l'accroissement de la population mais également la nécessaire augmentation de la productivité dans le secteur public. Dans cette perspective, une augmentation annuelle de l'emploi de 0,5% paraît appropriée.

Ce freinage permettrait d'abaisser la trajectoire d'évolution de la rémunération des salariés de l'Administration centrale par rapport à la trajectoire postulée au projet de budget. Comme le révèle le tableau suivant, l'économie réalisée de la sorte atteindrait quelque 136 millions d'EUR à l'horizon 2019.

**Tableau : Evolution de la rémunération des salariés de l'Administration centrale**  
*En millions EUR*

	2015	2016	2017	2018	2019
Trajectoire du projet de budget:	3617,5	3722,9	3832,9	3975,5	4158,9
Freinage du recrutement Administration centrale	3617,5	3722,9	3820,4	3920,4	4023,1
<b>Economies:</b>			<b>12,5</b>	<b>55,1</b>	<b>135,8</b>

Sources : Projet de programmation financière pluriannuelle ; Calculs Chambre de Commerce.

Note : La trajectoire « freinage » repose sur les hypothèses suivantes : (i) absence de nouveaux accords dans la fonction publique et pas de dynamique vers le secteur conventionné ; (ii) un « glissement salarial naturel » lié aux avancements barémiques fixé par hypothèse à 0,5% l'an (soit peu ou prou l'incidence moyenne de ce facteur observée par le passé) ; (iii) impact de l'échelle mobile des salaires estimé sur la base des informations livrées dans le projet de budget pluriannuel.

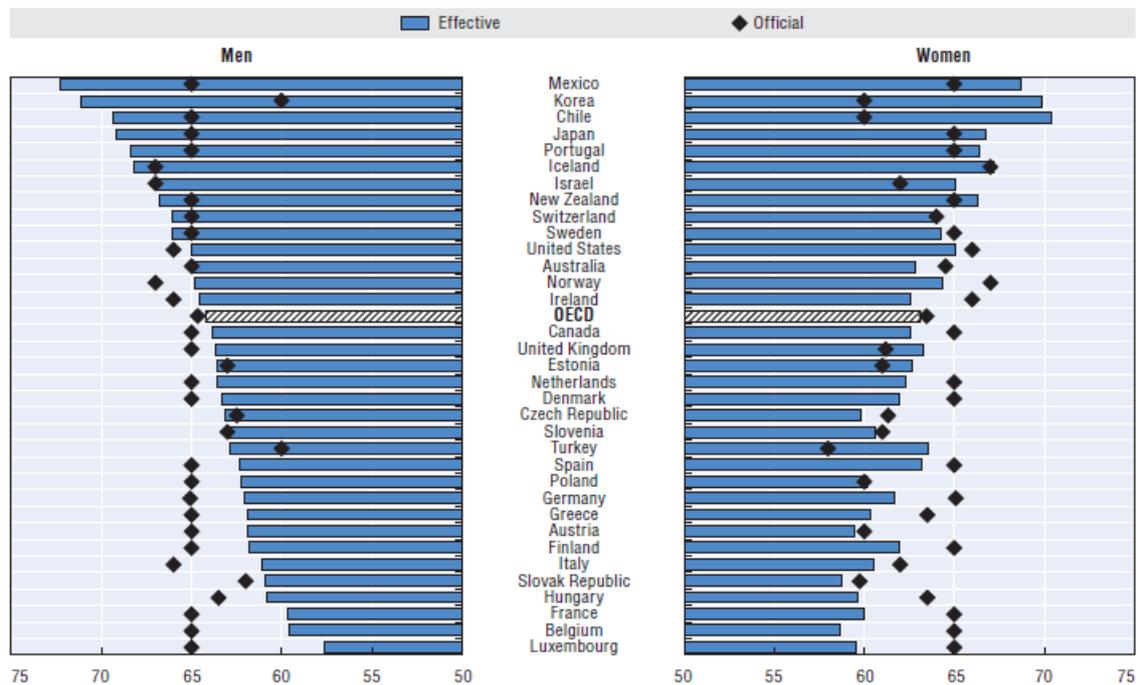
### **Economie potentielle à l'horizon 2019 : de l'ordre de 136 millions EUR**

- **Participation des pensionnés actuels à l'effort d'assainissement et à la soutenabilité à long terme de la sécurité sociale**

La Chambre de Commerce considère que la Loi du 21 décembre 2012 portant réforme des pensions allait dans la bonne direction en termes de soutenabilité des finances publiques. Cependant, même si elle se traduira à long terme par des économies, elle ne règle que partiellement le problème du financement futur des pensions, comme l'a d'ailleurs montré l'estimation du coût du vieillissement évalué dans le rapport de 2015 du Groupe de travail vieillissement du Comité de Politique Economique. Cet état de fait s'explique notamment par la mise en œuvre très graduelle des principales dispositions de la réforme précitée (elle s'étendra généralement sur un horizon de 40 ans).

En attendant l'adoption de nouvelles dispositions plus structurelles, susceptibles d'apporter une solution durable au problème du financement futur des pensions, la Chambre de Commerce plaide pour deux mesures tout à fait conformes à l'équité intergénérationnelle et qui visent à faire participer à l'effort de consolidation les pensionnés actuels - qui jouissent en comparaison internationale d'un pouvoir d'achat élevé et bénéficient de surcroît d'une période de retraite plus longue qu'à l'étranger, comme l'indique le graphique suivant.

## Graphique : Ages effectifs de départ du marché du travail et âges légaux de retraite



Note: Effective retirement age shown is for five year period 2007-12. Pensionable age is shown for 2012.

Source: OECD estimates based on the results of national labour force surveys and the European Union Labour Force Survey.

Source: OECD (2013), Pensions at a Glance 2013 : OECD and G20 Indicators, OECD Publishing.

[http://dx.doi.org/10.1787/pension\\_glance-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en)

La première mesure consisterait à abroger graduellement l'allocation de fin d'année des pensionnés. La réforme de décembre 2012 prévoit une suppression de l'allocation de fin d'année des pensionnés, qui est toutefois soumise à conditionnalité et devrait de ce fait survenir dans un avenir indéterminé<sup>4</sup>. La Chambre de Commerce propose de supprimer l'allocation de fin d'année, qui représente près de 2% du montant total des pensions, de manière graduelle en quatre ans (2016 à 2019), soit une suppression d'un quart par an dès 2016.

Dans le même esprit intergénérationnel, la seconde mesure consisterait à réduire de moitié l'ajustement des pensions aux salaires réels tel qu'envisagé dans le PLFPF, soit +0,5% en 2016, +0,7% en 2017, +0,5% en 2018 et +0,7% en 2019. Même après mise en œuvre d'une telle mesure, les pensions des salariés seraient rehaussées de 1,2%, les tranches d'indexation aux prix s'ajoutant encore à ce taux.

<sup>4</sup> La Loi du 21 décembre 2012 indique en effet « Une allocation de fin d'année est allouée aux personnes qui ont droit à une pension au 1<sup>er</sup> décembre, à condition que le taux de cotisation global visé à l'article 238 ne dépasse pas 24 pour cent ». Cependant, le taux de cotisation de 24% (cotisations de pension des employés, des employeurs et de l'Etat, chaque fois 8%) n'excédera en principe 24% qu'à partir du moment où l'équilibre financier des pensions ne sera plus assuré. Or les régimes de pension présentent encore actuellement de significatifs excédents.

## Réduction de dépenses à l'horizon 2019 : de l'ordre de 89 millions EUR pour l'allocation de fin d'année<sup>5</sup> et de 71 millions EUR pour la neutralisation de la moitié de l'ajustement des pensions aux salaires réels<sup>6</sup>

### Mesures plus ponctuelles de réduction des dépenses

Outre les mesures de nature structurelle proposées ci-dessus, la Chambre de Commerce a, sur la base d'un « screening » des dépenses sur la période 2015 à 2019 (et en particulier de leur évolution) sélectionné les mesures potentielles suivantes, de nature plus technique. Les postes concernés se caractérisent par une augmentation soutenue dans le projet de budget pluriannuel. Ces dépenses devraient pour le moins être scrutées de près par l'Etat central. Encore convient-il de souligner que cette analyse de la Chambre de Commerce a éludé les plus petites dépenses. Un examen détaillé « crédit par crédit » permettrait de dégager un montant conséquent d'économies additionnelles, conformément au principe « Les petits ruisseaux font les grandes rivières ».

- **Alimentation du Fonds communal de dotation financière (FCDF ; partie hors TVA)<sup>7</sup>** : plafonnement de la croissance à 6% l'an en moyenne de 2016 à 2019. Selon le projet de budget pluriannuel, ce poste connaîtrait de 2015 à 2019 une progression moyenne de quelque 7,3% l'an de 2015 à 2019<sup>8</sup>. Cette hausse très soutenue s'explique notamment par l'importance de la composante « Impôt sur les traitements et salaires » du crédit en question, cette dernière manifestant un grand dynamisme. La Chambre de Commerce propose de plafonner la progression de cette dotation au FCDF à 6% l'an, ce qui demeure nettement supérieur à la croissance escomptée des recettes ou des dépenses totales de l'Administration centrale. Il en résulterait à l'horizon 2019 une économie de quelque 35 millions EUR (montant de l'alimentation en 2019 de 700 millions EUR, contre 735 « à politique inchangée »).

Cette économie se traduisant par un déclin parallèle des recettes des communes, elle ne constituerait pas, à première vue, une économie pour les Administrations publiques considérées dans leur globalité. La Chambre de Commerce est cependant persuadée qu'il en serait tout autrement dans les faits. Le recours des communes à l'endettement étant encadré par le Ministère de l'Intérieur, il est vraisemblable que l'augmentation

<sup>5</sup> Selon le rapport général sur la sécurité sociale 2012 et 2013 de l'IGSS, le montant des allocations de fin d'année pour le seul régime général de pension était égal à 59,4 millions EUR en 2012 et il peut sur base de l'évolution des prestations totales être évalué à 63 millions EUR en 2013. En supposant une augmentation nominale de 6% l'an (ce qui semble modeste à l'aune de l'évolution spontanée des dépenses de pension), le montant correspondant atteindrait donc 89 millions EUR en 2019.

<sup>6</sup> Calculé pour le régime général des pensions sur la base des prestations correspondantes en 2013 selon le rapport annuel de l'IGSS, soit 3.438 millions EUR, et de l'hypothèse pour le moins prudente d'une augmentation des pensions de 6% l'an de 2013 à 2019. Utilisation des données du Fonds des pensions (annexe sur les fonds spéciaux du PLPFP) pour les régimes spéciaux de pensions.

<sup>7</sup> Dans le budget de l'Etat proprement dit, l'alimentation du FCDF exclut la composante TVA. Cette composante TVA apparaît bien dans ce budget, mais sous la forme de « recettes négatives » (les recettes de la TVA figurant au budget sont en effet calculées nettes des transferts à l'Union européenne et aux communes) et non sur le volet dépenses du budget. Cela explique l'écart constaté entre l'alimentation FCDF figurant au budget d'une part (hors TVA) et la dotation totale au FCDF figurant dans l'annexe sur les fonds spéciaux d'autre part (composante TVA comprise).

<sup>8</sup> Le transfert total du FCDF aux communes, intégrant cette fois la composante TVA et après déduction de la participation des communes aux frais de rémunération du personnel de l'enseignement fondamental, progresserait pour sa part de 4,7% l'an de 2015 à 2019, ce qui reflète le faible dynamisme de la TVA au cours de cette période (perte des recettes liées au commerce électronique).

moindre du transfert aux communes se traduise par un ralentissement de la progression de leurs dépenses et non par une détérioration de leurs soldes.

En outre, même après un tel plafonnement, la hausse annuelle moyenne de la composante hors TVA du FCDF (celle qui est inscrite au budget de l'Etat central proprement dit) s'établirait par définition à 6%, tandis que la progression de l'ensemble du transfert FCDF aux communes (composante TVA comprise ; transfert FCDF tel qu'identifié dans les annexes sur les fonds spéciaux), serait de 4% l'an.

Un autre argument plaidant pour un léger freinage de la vive progression de la dotation FCDF est la nécessité d'assurer une certaine forme d'équité entre les sous-secteurs des Administrations publiques. La gouvernance budgétaire européenne et les objectifs correspondants (la « règle d'or » notamment) sont définis au niveau de l'ensemble des Administrations publiques. Il est donc justifié que les efforts de consolidation visant à respecter ces règles et objectifs fassent l'objet d'un « *burden sharing* » entre l'Etat et les communes et ne reposent pas trop sur le seul Etat central.

### Réduction de dépenses à l'horizon 2019 : de l'ordre de 35 millions EUR

- **Programme des dépenses du Fonds d'équipement militaire**

Il est indiqué à la page 38\* de l'exposé introductif du projet de budget 2016 que « *Le fonds d'équipement militaire a pour objet de financer les grands projets d'équipement de l'armée et de la défense. Ces projets permettent à l'armée d'être outillée de façon à pouvoir conduire ses missions, et permettent au Gouvernement luxembourgeois de répondre aux engagements pris au sein de l'Union européenne et de l'OTAN. Dans le cadre de l'augmentation de l'effort de Défense du Luxembourg, le fonds d'équipement militaire permettra de financer des projets capacitaires d'envergure, nationaux et internationaux (à l'instar du GovSat par exemple), dans des domaines prioritaires pour la Défense luxembourgeoise* ».

Si la Chambre de Commerce souscrit à cet objectif général, elle note que l'entrée assez vague « Augmentation de l'effort militaire » figurant dans le programme de dépenses du Fonds d'équipement militaire passe de 15 millions EUR en 2017 à 75 millions EUR en 2018 et 73 millions EUR en 2019. Cette forte augmentation n'est apparemment pas liée à l'acquisition d'un avion A400M, qui fait l'objet d'une entrée distincte dans le programme de dépenses du fonds.

La Chambre de Commerce propose de lisser cette évolution, en réduisant le poste « Augmentation de l'effort militaire » à raison de 35 millions EUR pour chacune des deux dernières années. Sans préjudice du mode d'enregistrement en SEC 2010 d'une telle opération (qui dépend de la nature exacte des dépenses concernées), l'économie estimée à l'horizon 2019 serait dès lors de 35 millions EUR.

### Lissage des dépenses du Fonds d'équipement militaire : économies de l'ordre de 35 millions EUR

- **Achats de biens non durables et de services**

Les dépenses du code économique 12, soit les « Achats de biens non durables et de services » de l'Etat central passeraient, selon le PLPFP 2015-2019, de 411 millions EUR au total en 2016 à 401 millions EUR l'année suivante. Ce gel prendrait cependant brutalement fin en 2018 et en 2019, le montant total de ces dépenses s'établissant alors à 406 puis à 418 millions EUR, respectivement. La Chambre de Commerce propose de plafonner le montant relatif à 2019 à 410 millions EUR. Même dans ce cas de figure, les dépenses du code 12 connaîtraient toujours une progression annuelle moyenne positive, égale à 1,2% de 2017 à 2019.

**Plafonnement de la hausse des achats de biens non durables et de services en 2018 et 2019 : économies de l'ordre de 8 millions EUR**

- **Subventions d'exploitation aux CFL**

Les subventions d'exploitation aux CFL au titre de services publics d'autobus et ferroviaires assurés en exécution de la convention conclue avec l'Etat augmenteraient selon le PLPFP de quelque 6,1% en 2018 et à nouveau de 6,5% en 2019. Ces taux excèdent nettement tant la progression moyenne des dépenses courantes de l'Etat (+3,3 et +3,8% pour 2018 et 2019, respectivement) que les subventions pour services publics d'autobus assurés par des entreprises privées en exécution des conventions conclues avec l'Etat – ce dernier poste n'augmenterait en effet que de 0,6% en 2018 et de 3,9% en 2019.

Dans ces conditions, il semble justifié à la Chambre de Commerce de ramener l'augmentation moyenne de la subvention aux CFL précitée à 2,5% l'an en 2018 et en 2019.

**Progression limitée à 2,5% en 2018 et en 2019 des subventions d'exploitation aux CFL au titre de Services publics d'autobus et ferroviaires assurés en exécution de la convention conclue avec l'Etat : économies de l'ordre de 16 millions EUR**

<p><b>TOTAL DES MESURES AGISSANT SUR LES DEPENSES A L'HORIZON 2019 :</b>  <b>60+136+89+71+35+35+8+16= 450 millions EUR</b></p>
--

#### **4 Synthèse des mesures d'économie**

Comme l'indique le tableau ci-après, les mesures identifiées ci-dessus, tant sur le volet des recettes que sur celui des dépenses, permettraient d'économiser 600 millions EUR d'ici 2019. Ce montant correspond à l'économie nécessaire afin de parvenir à un solde structurel excédentaire à raison de 1,5% du PIB en 2019 (voir la partie I du présent avis), du moins si l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire figure toujours parmi les recettes en 2019. Dans le cas contraire (découlant d'une application plus stricte de l'hypothèse de politique inchangée) et, plus généralement, afin de compenser toute incidence potentielle d'une

réforme fiscale qui ne s'avérerait pas neutre du point de vue budgétaire, il appartiendrait aux autorités d'élaborer des mesures de consolidation additionnelles.

Il devrait par ailleurs, comme indiqué *supra*, s'ajouter à cet effort une mise en œuvre intégrale du *Zukunftspak*, visant à éviter un dérapage par rapport à la trajectoire de consolidation pluriannuelle actuelle des autorités.

**Tableau : Mesures de consolidation proposées par la Chambre de Commerce**  
En millions EUR, montants économisés à l'horizon 2019

	Montants
<b>RECETTES</b>	
<b>Limitation en trois ans (2017-2019) des "dépenses fiscales"</b>	<b>76</b>
Abattement extra-professionnel (-50%)	34
Déductibilité intérêts hyp. habitation personnelle (-50%)	24
Déductibilité des cotisations d'épargne logement (-50%)	11
Déductibilité des intérêts débiteurs (-50%)	7
<b>Triplement de l'impôt foncier (idéalement 2016-2019)</b>	<b>74</b>
<b>TOTAL RECETTES</b>	<b>150</b>
<b>DEPENSES</b>	
Suppression graduelle du forfait d'éducation (2017-2019)	60
Freinage du recrutement dans l'Administration centrale	136
Suppression graduelle alloc. fin d'année pensionnés (2016-2019)	89
Demi neutralisation adaptation des pensions aux salaires réels	71
Croissance dotation FCDF "hors TVA" 6% l'an de 2015 à 2019	35
Lissage des dépenses du Fonds d'équipement militaire	35
Achats de biens non durables et de services (2019)	8
Moindre hausse des subventions d'exploitation aux CFL (2018-2019)	16
<b>TOTAL DEPENSES</b>	<b>450</b>
<b>CONSOLIDATION TOTALE</b>	<b>600</b>

Sources : PLPFP 2015-2019 ; STATEC ; IGSS ; Calculs Chambre de Commerce.

## **5 Recommandations en termes de format du budget et d'informations additionnelles requises**

Le projet de budget 2015 comportait nombre d'innovations par rapport aux moutures précédentes. En revanche, la Chambre de Commerce constate que les documents budgétaires 2016 renferment peu d'innovations par rapport à l'an dernier.

La Chambre de Commerce regrette tout d'abord que le PLPFP ne contienne pas de tableaux pluriannuels détaillés sur les recettes et dépenses de l'ensemble des Administrations publiques (version consolidée) et de leurs trois sous-secteurs (soit l'Administration centrale, la sécurité sociale et les Administrations locales).

Ces tableaux devraient être établis en conformité avec la nouvelle comptabilité européenne SEC 2010. De tels tableaux sont certes fournis dans le projet de budget pluriannuel, mais seulement pour l'Administration centrale et la sécurité sociale et donc nullement pour les Administrations locales. **Les autorités devraient impérativement procéder à une telle**

**extension l'an prochain, afin de rendre possible une analyse suffisamment détaillée et intégrée du budget pluriannuel.**

Dans l'état actuel des choses, il est impossible de confronter les soldes structurels présentés dans les documents budgétaires aux agrégats de dépenses et de recettes des Administrations publiques sur l'horizon 2015-2019. L'enjeu dépasse donc largement le suivi des seuls pouvoirs locaux : il se situe au cœur même de la politique budgétaire.

La Chambre de Commerce souhaite par ailleurs que des progrès décisifs soient effectués en direction de la mise en place de **techniques telles que les budgets par programmes/missions avec évaluation systématique de l'efficacité des dépenses, au moyen notamment d'indicateurs de performance.**

La Chambre de Commerce considère par ailleurs qu'un autre sujet important devrait faire l'objet de clarifications, à savoir **les plafonds de dépenses**. En vertu de l'article 3 de la loi du 12 juillet 2014, « *Les orientations pluriannuelles des finances publiques qui sont définies par la Loi de programmation financière pluriannuelle comprennent pour chacun des exercices auxquels elle se rapporte, le montant maximal des dépenses de l'Administration centrale* ». Or il n'est pas indiqué clairement dans les documents budgétaires si tous les crédits figurant dans le projet de budget pluriannuel proprement dit constituent autant de plafonds (y compris les postes de rémunération par exemple) et quelles procédures correctives seraient mises en œuvre en cas de dépassement de ces (hypothétiques) plafonds de dépenses. En d'autres termes, le PLPFP n'arrête pas formellement un quelconque « plafond » de dépenses.

Par ailleurs, le cadre budgétaire européen comporte une « **norme de progression des dépenses** » des Administrations publiques (où les dépenses font l'objet de plusieurs ajustements passablement complexes, en fonction notamment des nouvelles mesures discrétionnaires de consolidation sur le versant des recettes). Le PLPFP devrait comporter une nouvelle annexe, faisant le point en détail sur le respect escompté, sur l'horizon couvert par le projet de budget pluriannuel, de cette norme primordiale.

Enfin, les documents budgétaires s'étaient sur des **prévisions macroéconomiques** qui ne sont que partiellement (ou pas du tout) remises à jour et ce de manière assez disparate. Les futures PLPFP devraient comprendre non seulement une description précise des projections macroéconomiques servant de fondations à la PLPFP, qui fait actuellement défaut, mais également une batterie de scénarios alternatifs (« *stress tests* »). Une telle approche est au demeurant explicitement prévue par la directive 2011/85/UE relative aux exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres, en son article 4.

En ce qui concerne précisément les **annexes du PLPFP**, la Chambre de Commerce tient à mentionner les « marges d'amélioration » suivantes - aucun progrès décisif n'ayant été effectué dans les documents sous avis par rapport à l'année dernière :

1. Calculs des soldes structurels : l'annexe devrait, afin d'éviter tout possible malentendu, intégrer des tableaux chiffrés illustrant les différentes étapes de calcul du solde structurel. Faute de tels tableaux, la trajectoire d'assainissement budgétaire ne peut être appréciée de manière suffisamment précise.

2. La description des politiques ayant un impact sur les finances des administrations publiques, ventilées par postes de dépenses et de recettes importants, qui montre comment l'ajustement permet d'atteindre les objectifs budgétaires à moyen terme en comparaison des projections à politiques inchangées.
3. Une évaluation de l'effet que les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir sur la soutenabilité à long terme des finances publiques (voir ci-dessous).

### **Informations additionnelles requises en matière de soutenabilité à long terme des finances publiques**

Le budget pluriannuel est très succinct en matière de soutenabilité à terme des finances publiques. La Chambre de Commerce considère que ce sujet important devrait comporter les éléments additionnels suivants :

- Présentation séparée des perspectives du régime général de pension et des régimes spéciaux de pension. Ces derniers régimes, qui obéissent à des déterminants tout à fait spécifiques, font simplement l'objet d'un tableau relatif au Fonds des pensions (soit le fonds spécial en charge des régimes spéciaux de pension), à l'annexe 3 du projet de budget pluriannuel. Ce tableau se limite cependant aux années 2014 à 2019, ce qui est bien entendu insuffisant dans une perspective de soutenabilité à long terme des finances publiques.
- Données et considérations sur l'évolution à terme des dépenses de santé. Le Groupe de travail sur le vieillissement du Comité de Politique Economique de l'Union européenne a réalisé de telles simulations pour l'ensemble des pays de l'UE, décrites dans un rapport de 2015. Elles gagneraient cependant à être décrites de manière plus précise, dans un cadre luxembourgeois et actualisées annuellement par les autorités luxembourgeoises.
- Toujours afin de disposer d'une vue plus générale de la soutenabilité à terme de la sécurité sociale, il conviendrait de disposer de simulations similaires relatives à l'assurance dépendance.
- Compte tenu de la situation particulière du Luxembourg, une évaluation de la vulnérabilité à moyen terme de diverses recettes serait également bienvenue. On peut songer en particulier aux recettes liées au « *Tanktourismus* », à la TVA électronique (déjà fréquemment commentée dans les actuels documents budgétaires), voire aux recettes de l'IRC et de l'ICC dont une partie significative provient d'un nombre limité d'entreprises, notamment financières.

Seules ces informations permettraient de disposer d'une appréciation d'ensemble de la soutenabilité des finances publiques luxembourgeoises, conformément d'ailleurs aux exigences de la Loi du 12 juillet 2014 précitée.