



Le quantitatif l'emporte toujours sur le qualitatif

Avis de la Chambre de Commerce

Projet de loi n°7500 concernant
le budget des recettes et des dépenses
de l'Etat pour l'exercice 2020
(5363CCH/BMU)

Projet de loi n°7501 relatif à
la programmation financière
pluriannuelle pour la période 2019-2023
(5364BMU/CCH)

Projet de loi n°7500 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2020 (5363CCH/BMU)

Projet de loi n°7501 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023 (5364BMU/CCH)

**AVIS DE LA
CHAMBRE DE COMMERCE**

**Le quantitatif l'emporte toujours sur le
qualitatif**

21 novembre 2019

Résumé exécutif

Le 14 octobre dernier, le Gouvernement a déposé non seulement le projet de budget proprement dit pour 2020, mais également un projet pluriannuel portant sur les années 2019 à 2023. La Chambre de Commerce salue une fois encore la présence d'un tel volet allant au-delà du court terme. Elle souhaiterait cependant qu'au-delà des discours, les budgets successifs soient davantage l'occasion d'embrasser à bras le corps la problématique de l'évolution à long terme de l'économie et de la société luxembourgeoises.

La dimension du long terme devrait tout d'abord davantage irriguer le projet de budget proprement dit, avec une véritable analyse de soutenabilité des finances publiques luxembourgeoises. Le projet de budget pluriannuel, en particulier, devrait constituer une « rampe de lancement » vers le long terme (avec notamment des réflexions sur le fonds souverain, les coûts du vieillissement, la planification à 10 ou 20 ans des investissements publics, etc.) plutôt qu'un simple prolongement du projet de budget de l'année à venir, reposant sur une liste assez disparate d'articles budgétaires ne répondant encore qu'imparfaitement aux exigences de la prometteuse « refonte budgétaire ».

Qui dit vision à long terme dit également prise en compte dès maintenant, dans les politiques dont le budget ne constitue que l'un des supports, des exigences d'une croissance plus qualitative. Le Luxembourg a, ne serait-ce que pour assurer le financement de ses régimes sociaux, besoin d'une croissance soutenue. Cette dernière ne pourra cependant s'accompagner ad vitam aeternam d'une progression exponentielle de la main-d'œuvre, en raison notamment des tendances à la diminution future des personnes en âge de travailler au sein de la Grande Région. La croissance doit par ailleurs être économe en ressources naturelles et s'accompagner de capacités accrues de transport et de logement.

La Chambre de Commerce se félicite du surplus enregistré par l'Administration centrale en 2018, à concurrence de 263 millions EUR – les entreprises ont largement contribué à ce résultat grâce à un impôt sur le revenu des collectivités particulièrement dynamique depuis 2016. Elle constate cependant que cet excédent est des plus vulnérables, du fait notamment de la fragilité des recettes. Les autorités prévoient d'ailleurs un retour aux déficits dès 2019 et surtout en 2020, avec quelque 640 millions EUR de déficit – soit un déficit qui, en dépit d'une croissance économique relativement soutenue, serait pratiquement aussi élevé que les impasses budgétaires enregistrées au cours de la période 2009-2012 (soit en plein cœur de la crise économique et financière et de celle des dettes souveraines).

A la faveur d'une plus grande rigueur dans l'évolution des dépenses sur la période 2021 à 2023, l'Administration centrale renouerait cependant avec les surplus en 2023 (+158 millions EUR).

Ce redressement dépend cependant de manière cruciale de la réalisation des perspectives de croissance. Dans un contexte de freinage des perspectives économiques mondiale, la Chambre de Commerce a calculé qu'en cas de diminution du taux de croissance du PIB de 1% par an de 2020 à 2023, le solde budgétaire de l'ensemble des Administrations publiques se réduirait à concurrence de 1.400 millions EUR en 2023, principalement au détriment de l'Administration centrale. En effet, le contexte économique mondial et européen se caractérise avant tout par la multiplication des risques et incertitudes.

La trajectoire gouvernementale vers l'équilibre dépend aussi de manière cruciale de l'encadrement accru des dépenses escompté sur la période 2020-2023, avec une progression annuelle ramenée à 4%. Or de 2000 à 2018, les dépenses courantes tant de l'Administration centrale que des Administrations publiques ont progressé de 6% par an en moyenne (et elles augmenteraient même de 6,8% l'an sur la période 2018-2020, à la faveur notamment de recettes d'IRC fort dynamiques depuis 2016). Par rapport aux pays limitrophes, le Luxembourg affiche de surcroît des dépenses *per capita* deux fois plus élevées et progressant deux fois plus rapidement. En l'absence d'une approche résolument nouvelle, basée notamment sur un examen « au cas par cas » des dépenses consistant à les évaluer au regard d'objectifs « qualitatifs » concrets pour nos citoyens et nos entreprises, un ralentissement durable de la hausse des dépenses pourrait rester lettre morte. D'autant que les dépenses « rigides » ou difficilement réversibles de l'Administration centrale représentent selon nos calculs les trois quarts de l'ensemble des dépenses de cette entité.

La maîtrise des dépenses est pourtant la précondition absolue au renforcement de cet indispensable atout que constitue la stabilité et la prévisibilité fiscale au Luxembourg. Au-delà et dans un contexte de compétition fiscale exacerbée sur le plan international, le Luxembourg doit adopter une posture moins « défensive », notamment en favorisant la création et le développement de « jeunes pousses », en améliorant sa capacité à attirer des professionnels hautement qualifiés et en veillant à une convergence graduelle de son taux d'affiche de l'impôt des collectivités (près de 25% actuellement) vers le taux médian de l'Union européenne (qui est de l'ordre de 21%).

L'avis de la Chambre de Commerce de cette année est abordé de manière plus détaillée ci-dessous, à travers 10 « grands messages ».

L'avis de la Chambre de Commerce en 10 messages

1. Croissance économique : beaucoup de risques dans un environnement mondial incertain

Le projet de budget table sur une augmentation du PIB de l'ordre de 2,8% par an sur la période 2019 à 2023. Selon la Chambre de Commerce, un décrochage de ce taux de croissance à raison de 1 point de pourcentage à partir de 2020 changerait cependant du tout au tout la situation budgétaire des Administrations publiques à l'horizon 2023. Or les risques ne font assurément pas défaut, avec la résurgence de tensions commerciales et géopolitiques, le ralentissement économique au sein de la zone euro, la volatilité intrinsèque des marchés financiers (un risque très présent pour les recettes fiscales luxembourgeoises), diverses initiatives fiscales internationales et les risques économiques liés au rehaussement de la fiscalité luxembourgeoise en cas de détérioration du solde budgétaire (particulièrement dans une économie très ouverte). Ces facteurs viennent se greffer sur divers risques dits « à moyen terme », qui commencent cependant à se matérialiser. Il s'agit en particulier du vieillissement tendanciel de la population – le Luxembourg serait le pays de l'Union européenne le plus exposé aux coûts associés selon les autorités européennes – ou encore de la bonne gestion des transports et du logement.

2. La révolution de l'architecture budgétaire : on en a beaucoup parlé, on l'a aussitôt un peu oubliée

Une nouvelle gouvernance budgétaire a été annoncée et même amorcée à l'occasion du projet de budget 2014. Au moins 5 années plus tard, la Chambre de Commerce constate que des pas dans la bonne direction ont été effectués, par exemple la réduction de l'écart entre la comptabilisation suivant les règles de la comptabilité européenne standardisée, d'une part, et la loi luxembourgeoise sur la comptabilité de l'Etat d'autre part, ou encore une présentation plus complète des comptes des Administrations publiques et des pouvoirs locaux. Est à saluer également la présentation de projets de budget pluriannuels.

La Chambre de Commerce regrette cependant l'absence de véritables plafonds pluriannuels de dépenses ou de normes de progression soutenable, elle constate que la surveillance de la soutenabilité à terme des finances publiques est largement perfectible et note l'absence à ce jour d'une budgétisation par objectifs (sur la base notamment d'indicateurs concrets de performance). Elle plaide ainsi pour l'adoption d'une véritable norme d'encadrement des dépenses de l'Administration centrale, qui devrait dès que possible faire l'objet d'une discussion générale.

3. Recettes des Administrations publiques dynamiques, mais est-ce durable ?

Les recettes des Administrations publiques ont augmenté de quelque 15% de 2017 à 2019. Le Gouvernement peut remercier les entreprises, l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) ayant bondi de 60% de 2016 à 2019. Il s'y ajoute une vive progression de l'impôt commercial communal, de l'impôt sur la fortune et de la taxe d'abonnement. Mais cette flambée est-elle durable ? Elle reflète en partie un phénomène spécifique, à savoir la montée en puissance des soldes d'IRC liés aux années fiscales antérieures résultant de l'introduction en 2017 de la déclaration électronique obligatoire. Ce facteur crucial ne peut malheureusement être étayé par des chiffres précis, la répartition de l'IRC entre avances et soldes antérieurs étant diffusée avec plusieurs années de retard. Un autre élément ayant pu étoffer la base d'imposition est la mise en œuvre des recommandations BEPS (« Base erosion and profit shifting »). Dans ce contexte incertain, la Chambre de Commerce considère que le Luxembourg doit dès que possible mieux appréhender l'évolution future des impôts directs sur les sociétés et ses déterminants – toute l'expertise disponible ne sera pas de trop pour ce faire. Elle met par ailleurs en garde contre le financement de dépenses souvent incompressibles au moyen de recettes fragiles, qui devraient plutôt être canalisées vers le fonds souverain intergénérationnel, actuellement sous-financé. Il conviendrait dès lors de prévoir une montée en puissance graduelle de la dotation au fonds souverain, qui irait de pair avec un ralentissement de la progression des dépenses.

4. Niveau et croissance des dépenses des Administrations publiques : « deux fois deux » au Luxembourg

Le Luxembourg dispose d'une marge de manœuvre évidente pour financer la canalisation vers le fonds souverain de recettes additionnelles, à savoir un meilleur encadrement des dépenses. Le Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle (PLPFP) annonce une décélération marquée de la progression des dépenses de l'Administration centrale sur la période 2021 à 2023, avec une croissance de 4% l'an contre 6% de 2000 à 2018. La Chambre

de Commerce salue cette intention, mais elle rappelle que l'annonce de telles décélérations relève désormais d'un véritable rituel : tous les PLPFP successifs ont jusqu'à présent laissé miroiter un ralentissement de la hausse des dépenses au fil des horizons temporels successifs couverts par ces lois, sans succès jusqu'à présent. Le Luxembourg continue à se distinguer de ses voisins, tant en termes de niveau absolus des dépenses publiques par tête (le double approximativement, quel que soit le domaine d'activité concerné) qu'en ce qui concerne le taux de progression des dépenses depuis 2000 (le double également en termes de dépenses nominales, avec +6% l'an contre +3% environ dans les trois pays limitrophes). Le fait que les dépenses publiques revêtent un caractère de plus en plus rigide ne contribue assurément pas à améliorer la situation.

5. Dépenses courantes rigides, une fatalité ?

La Chambre de Commerce a examiné de près les dépenses dites rigides de l'Administration centrale, à savoir la rémunération des employés publics, les dépenses à caractère social et divers transferts courants (orientés essentiellement vers les communes et la sécurité sociale). La rémunération des salariés de l'Administration centrale est un poste particulièrement dynamique, avec une augmentation de quelque 73% entre 2010 et 2020 sur laquelle viendrait se greffer un nouvel accroissement de 16% entre 2020 et 2023. Bon an mal an, la rémunération des employés s'établirait à 24% de l'ensemble des dépenses de l'Administration centrale. Ces évolutions ne surprennent guère, compte tenu notamment des engagements supplémentaires prévus dans les documents budgétaires. A ces engagements, qui détournent du secteur privé une main-d'œuvre très qualifiée, s'ajoutent des rémunérations publiques élevées en comparaison internationale.

Autres dépenses « rigides », les dépenses sociales de l'Administration centrale progresseraient quant à elles de 10% entre 2020 et 2023, pour atteindre 8,5% des dépenses totales de cette entité. Enfin, les « Autres transferts courants » augmenteraient de 15% entre 2020 et 2023, pour se monter à 42% des dépenses de l'Administration centrale. Au total, les trois dépenses « rigides » précitées représenteraient 75% des dépenses de l'Administration centrale en 2023.

6. Investissements publics : pas si mal, mais peut toujours mieux faire

Les investissements publics totaux passeraient de 2.593 millions EUR en 2019 à 3.214 millions en 2023 (comptabilité harmonisée « SEC 2010 »), une hausse remarquable en apparence mais assez contenue en pourcentage du PIB (soit l'indicateur reflétant le mieux les besoins en investissements). A cette aune, les investissements publics s'établiraient à 4,25% du PIB en 2023, soit à peine plus que le niveau moyen de 4,13% enregistré de 2000 à 2018 (avec des pointes à 5%). Un tel niveau de 4% paraît certes élevé par rapport à des pays voisins comme l'Allemagne et la Belgique, mais ces deux pays sont tous deux des modèles en la matière, leurs investissements annuels permettant à peine de maintenir à flot leurs « stocks de capital » publics. La France et les Pays-Bas investissent pour leur part autant que le Grand-Duché par rapport au PIB, alors que ce dernier présente un taux de croissance tendanciel nettement plus élevé, qui justifierait par rapport à ces deux pays des investissements publics additionnels.

Compte tenu du risque accru de « goulets d'étranglement » en matière de transport ou de logement (notamment) dans une économie à forte croissance, la Chambre de Commerce

recommande la mise en place d'une commission nationale des investissements publics. Composée d'experts et d'autres parties prenantes, elle permettrait d'identifier les besoins d'investissement de manière cohérente sur un horizon d'au moins 10 années.

7. La situation des « fonds » : un patrimoine public important, mais géré de façon trop atomisée

La situation financière des Administrations publiques luxembourgeoises est objectivement bonne, avec des actifs financiers totaux de 78% du PIB faisant face à des engagements financiers de l'ordre de 30% du PIB – les avoirs financiers nets se montant dès lors à quelque 48% du PIB à la fin 2018. Cependant, ces avoirs nets ont stagné, voire même légèrement diminué depuis 2000, malgré la montée en puissance de cette importante composante que constitue le Fonds de compensation du régime général de pension (32% du PIB à la fin 2018). Or selon l'IGSS (bilan technique de 2016), les actifs du Fonds de compensation vont en pourcentage du PIB atteindre leur point culminant en 2020 et commencer à décliner de manière substantielle par la suite. Le Luxembourg est donc parvenu à un point de basculement, qui l'oblige à gérer au mieux ses comptes sociaux mais également ses actifs financiers. Or le projet de budget met en relief une « atomisation » des véhicules d'investissement, *a priori* peu propice à une gestion « en bon père de famille » (fonds de compensation, fonds de rééquilibrage, fonds souverain intergénérationnel, etc.).

8. Fiscalité : qui a parlé d'un « paradis fiscal » ?

Le Luxembourg est loin de répondre à l'image d'Epinal d'un « paradis fiscal », comme le résumant deux chiffres : un taux global standard d'imposition des entreprises de près de 25% en 2019 (contre une médiane de 21% au sein de l'Union européenne) et un taux marginal maximal d'imposition des ménages de 45,8% (contre 42,6% en zone euro selon Eurostat). Le Luxembourg devrait au plus vite et selon un calendrier annoncé à l'avance (« roadmap ») effacer ces handicaps, et atténuer (sinon supprimer) ces « onéreuses singularités » que constituent l'impôt sur la fortune et la taxe d'abonnement. Devrait s'ajouter une stratégie coordonnée de développement de la recherche et développement (auprès des PME notamment) et des « jeunes pousses » (qui figurent parmi les « chevilles ouvrières » de la croissance qualitative) et visant à attirer au Luxembourg des professionnels hautement qualifiés.

9. Un contraste saisissant entre une situation « instantanée » favorable et des perspectives « plombées »

Il est difficile de sensibiliser le grand public et même les décideurs aux problèmes à moyen et long termes du Luxembourg, étant donné le « grand écart » entre la situation économique actuelle et la situation prévisible sur un horizon de moyen terme. Ainsi et à titre d'exemple, le Luxembourg présentait en 2018 le solde des Administrations publiques le plus favorable au sein de l'UE, mais par ailleurs selon le Groupe de travail européen sur le vieillissement démographique, le Grand-Duché est le pays de l'UE qui devra faire face à la « facture du vieillissement » la plus lourde au sein de l'Union. Le biais de perception favorisé par une telle situation est néfaste, tant une gestion d'ensemble cohérente s'impose dans un pays comme le Luxembourg.

Le Grand-Duché est en effet en bute à un dilemme : il a besoin d'une croissance soutenue, mais d'autre part cette dernière est déjà confrontée à divers obstacles, chaque jour plus redoutables – le logement, la voirie, le transport, etc. D'où la question (centrale) de la « croissance qualitative », traitée dans notre ultime message.

10. Plaidoyer pour une croissance soutenue et qualitative

Le Luxembourg a impérativement besoin d'une croissance soutenue, ne serait-ce que pour assurer le financement de ses régimes sociaux. Une telle croissance doit aller de pair avec une plus grande efficacité, se traduisant par une moindre consommation de ressources (naturelles notamment) et avec une franche accélération de la progression de la productivité, le tout en veillant à ce que les trois piliers qui composent la croissance – l'économique, l'environnemental et le social, sous-tendent chaque mesure mise en œuvre, avec une évaluation ex ante des coûts et des bénéfices. La stratégie économique du Luxembourg doit conjuguer attractivité économique, cohésion sociale et transition environnementale afin de tendre vers un modèle agile et qualitatif.

Un délicat équilibre, que menacent certaines tendances lourdes actuelles. La Chambre de Commerce attire en particulier l'attention sur le logement et sur la mobilité. Selon le second volet du récent « Politmonitor », le logement est d'ailleurs en tête des préoccupations des Luxembourgeois. Seule une offensive tous azimut, assise sur une large panoplie de mesures et cessant de subsidier massivement la demande, permettra d'étoffer l'offre et ainsi de freiner la hausse des prix immobiliers. La mobilité est la seconde préoccupation des Luxembourgeois selon le Politmonitor. Les phénomènes de congestion actuellement observés sont nocifs pour l'environnement, le bien-être social et le développement des activités économiques. L'Etat doit dans ce contexte veiller à une adéquation spatiale accrue entre l'habitat et les lieux du travail et à une meilleure cartographie des activités.

* * * * *

La Chambre de Commerce appelle le Luxembourg à opter pour une véritable « stratégie d'avenir », consistant dans la foulée du processus « Troisième révolution industrielle » à identifier clairement les différents défis à long terme auxquels il devra faire face et à les aborder comme un ensemble pleinement intégré. Qui dit croissance purement extensive dit pressions sur la voirie, les transports, le coût du logement, etc. En l'absence d'une réaction politique décisive, ces facteurs ne peuvent qu'entamer l'attractivité du Grand-Duché pour les différents « stakeholders » (citoyens, travailleurs non-résidents et entreprises, notamment). Avec à terme autant d'hypothèques pour notre économie, la cohésion sociale, l'environnement ou nos régimes sociaux.

TABLE DES MATIERES

Partie I : L'environnement conjoncturel	13
1 Un ralentissement généralisé	14
2 Des politiques commerciales et nationales qui pèsent sur tous	15
3 Pays voisins : des évolutions contrastées	16
4 Luxembourg : les premières alertes d'un ralentissement	17
Partie II : La situation des Administrations publiques en quelques grands chiffres.....	21
1 Administration centrale.....	22
1.1 Les dépenses de l'Administration centrale	22
1.2 Les recettes de l'Administration centrale	24
1.3 Le solde de l'Administration centrale	26
2 Administrations de sécurité sociale	27
2.1 Les dépenses des Administrations de sécurité sociale.....	27
2.2 Les recettes des Administrations de sécurité sociale.....	28
2.3 Le solde des Administrations de sécurité sociale	29
3 Administrations locales.....	30
4 Administration publique	33
5 Dette publique	35
Partie III : L'avis de la Chambre de Commerce en 10 grands messages	37
1 Croissance économique : beaucoup de risques dans un environnement mondial incertain	38
2 Révolution de l'architecture budgétaire : on en a beaucoup parlé, on l'a aussitôt un peu oubliée	42
3 Recettes des Administrations publiques dynamiques, mais est-ce durable ?	46
4 Niveau et croissance des dépenses des Administrations publiques : « deux fois deux » au Luxembourg	53
5 Dépenses courantes rigides, une fatalité ?	57
6 Investissements publics : pas si mal, mais peut toujours mieux faire.....	62
7 Situation des « fonds » : un patrimoine public important, mais géré de façon trop « atomisée ».....	67
8 Fiscalité : qui a parlé d'un « paradis fiscal » ?	70
9 Contraste saisissant entre une situation « instantanée » favorable et des perspectives « plombées ».....	74
10 Plaidoyer pour une croissance soutenue et qualitative	77
Annexe	81
Position relative à certaines dispositions fiscales.....	82

SOMMAIRE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Dépenses 2019 et 2020 de l'Administration centrale	22
Tableau 2 : Evolution pluriannuelle des dépenses de l'Administration centrale	24
Tableau 3 : Recettes 2019 et 2020 de l'Administration centrale	25
Tableau 4 : Evolution pluriannuelle des recettes de l'Administration centrale	25
Tableau 5 : Evolution pluriannuelle du solde de l'Administration centrale	27
Tableau 6 : Dépenses 2019 et 2020 des Administrations de sécurité sociale	27
Tableau 7 : Evolution pluriannuelle des dépenses des Administrations de sécurité sociale ..	28
Tableau 8 : Recettes 2019 et 2020 des Administrations de sécurité sociale	28
Tableau 9 : Evolution pluriannuelle des recettes des Administrations de sécurité sociale.....	29
Tableau 10 : Evolution pluriannuelle du solde des Administrations de sécurité sociale	30
Tableau 11 : Evolution pluriannuelle des dépenses des Administrations locales	32
Tableau 12 : Evolution pluriannuelle des recettes des Administrations locales	32
Tableau 13 : Evolution pluriannuelle des soldes des Administrations locales	33
Tableau 14 : Evolution pluriannuelle des recettes, des dépenses et des soldes des Administrations publiques.....	33
Tableau 15 : Evolution pluriannuelle des soldes des Administrations publique, centrale, locales et de sécurité sociale.....	34
Tableau 16 : Impact d'une croissance moindre du PIB de 1% sur le solde des Administrations publiques.....	39
Tableau 17 : Exemples de recettes « vulnérables » susceptibles de constituer des sources d'alimentation du fonds souverain intergénérationnel	50
Tableau 18 : Evolution pluriannuelle des dépenses de rémunération des salariés de l'Administration centrale	57
Tableau 19 : Evolution pluriannuelle des dépenses de rémunération des salariés des Administrations publiques.....	58
Tableau 20 : Evolution pluriannuelle des dépenses « sociales » de l'Administration centrale	60
Tableau 21 : Evolution pluriannuelle des dépenses « rigides » de l'Administration centrale ..	61
Tableau 22 : « Grand écart » luxembourgeois.....	75

SOMMAIRE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 : Evolution pluriannuelle des soldes des Administrations publique, centrale, locales et de sécurité sociale.....	34
Graphique 2 : Evolution de la dette publique	36
Graphique 3 : Impôts sur le revenu des personnes morales : un vif accroissement de 2016 à 2019	46
Graphique 4 : Produit de l'IRC – avances et arriérés.....	48
Graphique 5 : Evolution des actifs totaux du FSIL en fonction du montant de la dotation annuelle	52
Graphique 6 : Trajectoires d'évolution des dépenses totales de l'Administration centrale dans les PLPFP successifs.....	54
Graphique 7 : Dépenses courantes hors charges d'intérêt des Administrations publiques ...	55
Graphique 8 : Dépenses totales des Administrations publiques par habitant.....	56
Graphique 9 : Ratio entre la population résidente et le nombre de fonctionnaires et employés publics.....	59
Graphique 10 : Ratio entre les dépenses de rémunération des salariés et la population résidente	59
Graphique 11 : Ratios d'investissement au Luxembourg et dans les quatre pays « avoisinants »	63
Graphique 12 : Evolution des avoirs et engagements financiers des Administrations publiques luxembourgeoises	67

Graphique 13 : Actifs financiers totaux dans les pays de l'Union européenne et en Norvège	68
Graphique 14 : Taux nominaux globaux d'affiche d'imposition des sociétés dans l'UE en 2018	71
Graphique 15 : Effet ciseau des recettes et des dépenses de l'Administration centrale.....	76

SOMMAIRE DES ENCADRES

Encadré 1 : Pour un fonds souverain disposant de réelles marges de manœuvre.....	51
Encadré 2 : Organismes chargés de planifier à long terme les infrastructures au Royaume-Uni, en Australie, en Ontario, en Nouvelle-Zélande et à Singapour	65

PARTIE I

L'environnement conjoncturel

1 Un ralentissement généralisé

Depuis la fin de l'année 2018, les signes de décélération de la croissance mondiale deviennent tangibles. Le taux de croissance de l'année 2019 a été une nouvelle fois révisé à la baisse, par le Fonds Monétaire International (FMI) dans ses perspectives pour l'économie mondiale en octobre 2019, et n'est plus attendu au-delà des 3%. Si cette prévision se matérialise, il s'agirait du plus faible taux de croissance observé sur les trois dernières années. Il était, en effet, encore de 3,8% en 2017. Les nombreuses alertes de ces derniers mois rendent toutefois ces prévisions du FMI¹ peu surprenantes. En effet, de nombreux pays connaissent des tensions géopolitiques et industrielles et de nombreux freins au commerce ont été mis en place, autant d'événements qui impactent la dynamique mondiale. Les taux de croissance anticipés pour les années 2018 et 2019 étaient encore de plus de 3,7% en octobre 2018. Alors que la croissance devrait se situer autour des 3% pour l'année 2019, il semble qu'une diminution plus franche de celle-ci ne soit pas à l'ordre du jour puisque les prévisions pour 2020 remontent aux alentours de 3,4%. Ces prévisions ont toutefois été revues à la baisse, puisque pour l'année 2020, elles avoisinaient encore les 3,6% lors des anticipations d'avril 2019. Elles semblent en outre moins homogènes (1,7% pour 2019 et 1,7% en 2020 en ce qui concerne les économies avancées ; 3,9% en 2019 et 4,6% de taux de croissance anticipé pour 2020 pour les pays émergents).

Le fléchissement de la croissance de 2019 est largement dû à l'atonie de l'industrie manufacturière et du commerce mondial. Les indicateurs de la production industrielle et du commerce mondial sont en chute libre depuis la deuxième moitié de l'année 2018 et la production industrielle diminue pour les Etats-Unis, la Chine et l'Allemagne au premier semestre 2019. La croissance de 1% du volume des échanges commerciaux sur la première moitié de l'année 2019 est qualifiée de « plus faible niveau enregistré depuis 2012 » par le FMI. La hausse des droits de douane introduite par les Etats-Unis et la Chine, mais aussi l'incertitude relative aux politiques commerciales mondiales, ont eu un impact à la fois sur les investissements et sur la demande de biens. Les préoccupations internationales en termes de lutte contre les changements climatiques ont aussi eu un impact sur le secteur industriel, et notamment sur le secteur de l'automobile.

En parallèle, la pénurie de main-d'œuvre continue de se manifester dans les pays avancés du fait du secteur des services qui, contrairement, au commerce mondial ou au secteur manufacturier n'accuse pas (encore) de ralentissement.

Un dernier point vient corroborer un ralentissement synchronisé inquiétant : si le commerce mondial ralentit en même temps que l'industrie, les politiques monétaires peuvent déjà, de façon généralisée, être qualifiées de très accommodantes. Les banques centrales ont réagi à la baisse de la croissance et à la faible inflation (1,5% dans les économies avancées) et le FMI estime que « sans cette relance monétaire, la croissance mondiale serait inférieure de 0,5 point de pourcentage en 2019 et en 2020 ».

¹ World Economic Outlook, Octobre 2019

2 Des politiques commerciales et nationales qui pèsent sur tous

La croissance des économies avancées devrait se maintenir à un niveau relativement réduit (1,7%, soit le même taux qu'en 2011) en 2019 et en 2020 et celle des économies émergentes ralentir en 2019 pour se relancer en 2020 (3,9% en 2019 contre 4,5% en 2018 et 4,6% prévu en 2020).

Aux Etats-Unis, les incertitudes sont nombreuses, en commençant par une instabilité des politiques commerciales qui commence à peser sur l'investissement. Le taux de croissance devrait diminuer pour atteindre 2,4% en 2019, et 2,1% en 2020. Un repli des exportations est également observé. En parallèle, la consommation des ménages et l'emploi restent dynamiques. Dans le classement de compétitivité mondial 2019 de l'institut IMD (International Institute for Management Development), les Etats-Unis restent dans le top 3 des pays les plus compétitifs sur 63 autres pays étudiés, mais perdent leur première place au profit de Singapour (1^{er}) et de Hong Kong (2^{ème}). Singapour n'avait pas été premier de ce classement depuis 2010. En comparaison, dans le classement global de compétitivité du World Economic Forum (WEF), Singapour figure également à la première place, suivi des Etats-Unis et de Hong Kong qui clôture ce top 3.

En parallèle, parmi les ralentissements de croissance les plus marqués, Hong Kong, la Corée du Sud et Singapour accusent respectivement une décélération de 3, 0,7 et 2,6 points de pourcentage de PIB en 2019, pour frôler la croissance nulle en ce qui concerne Hong-Kong et Singapour. Ces territoires ont en commun d'être dépendants de la croissance de la Chine, qui devrait elle-même tourner autour des 6% en 2019 et 5,8% en 2020, des taux jamais envisagés ces dernières décennies pour l'Empire du Milieu. La guerre des droits de douane tout comme la baisse de la demande intérieure, mais aussi les tensions régionales ne devraient que renforcer ces anticipations pour la fin de l'année. La croissance du Japon ne semble pas, quant à elle, prête à redécoller puisque les prévisions pour 2019 (0,9%) ne sont pas plus réjouissantes que celles de 2018 (0,8%), tandis que 2020 s'annonce tout aussi maussade avec 0,5% anticipé.

D'autres grandes économies émergentes n'échappent pas à cette faible croissance. Ainsi l'Afrique du Sud, le Brésil, l'Inde, le Mexique ou encore la Russie subissent une baisse de croissance plus ou moins prononcée, mais qui devrait toujours être suivie d'une reprise en 2020. A l'inverse, d'autres pays en voie de développement resteront dynamiques, à l'instar du Vietnam et du Bangladesh, ou continueront à croître progressivement comme le Nigeria.

Malgré une nouvelle année placée sous le signe de la croissance pour l'Union européenne, un affaiblissement est notable du fait d'exportations en décélération et d'incertitudes de nature notamment commerciale en raison du Brexit : cet événement s'avère chronophage et source d'incertitudes continues pour les entreprises, celles-ci concentrant leurs efforts sur la préparation aux conséquences de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, plutôt que sur la croissance de leur activité économique. Le niveau de croissance du Royaume-Uni, qui s'est pourtant longtemps maintenu, a lui aussi commencé à en pâtir. Encore proche de 2% en 2017, le taux de croissance devrait diminuer à 1,3% en 2019, pour se stabiliser à 1,4% en 2020. D'après la Commission européenne², le marché du travail européen devrait pourtant

² European Commission – Autumn 2019 Economic Forecast

résister et le chômage continuerait à décroître en 2019 et en 2020. Le secteur manufacturier est le secteur le plus affecté par l'environnement extérieur et par les incertitudes. Quant à l'inflation, celle-ci devrait demeurer faible et se stabiliser à +1,5% en 2019 et en 2020.

Globalement, les combats d'intérêts nationaux, le ralentissement du commerce international et les risques plus ciblés tels que ceux liés au Brexit, rendent les anticipations difficiles et fluctuantes. De simples alertes risquent dès lors de se concrétiser rapidement et d'envenimer la situation constatée jusqu'à présent. La confiance mondiale n'est pas en péril, mais face à des situations telle que celle vécue par les Européens face au Brexit, elle pourrait être rapidement ébranlée et pénaliser tant les investissements que la demande intérieure.

3 Pays voisins : des évolutions contrastées

La conjoncture économique des trois pays limitrophes, et en premier lieu de l'Allemagne, est affectée par le ralentissement mondial et la détérioration anticipée des perspectives de croissance. Le *World Economic Outlook* d'octobre 2019 du FMI prévoit ainsi une faible croissance du PIB pour cette année en France (1,2%) et en Belgique (1,2%), mais surtout en Allemagne (0,5%). La croissance allemande devrait, en 2020, atteindre 1,2% et se rapprocher du rythme français et belge de 1,3%. Ces projections restent néanmoins en-deçà des taux de croissance vécus ces dernières années et notamment en 2017. Sur le plan de la compétitivité telle qu'elle est appréhendée par le WEF (voir ci-dessus), l'Allemagne décroche la 7^{ème} place, la France la 15^{ème}, et Belgique la 22^{ème} : la France monte de deux places pour se rapprocher de l'Allemagne, qui quitte quant à elle le top 5 mondial tout en étant confrontée à un dynamisme économique moindre.

L'Allemagne serait ainsi l'un des pays les plus affectés par les tensions commerciales internationales. En effet, l'économie allemande est fortement dépendante de la bonne santé de son industrie exportatrice, et plus particulièrement de l'industrie automobile. Cette importante exposition va, du moins provisoirement, être un handicap pour la conjoncture allemande. Le secteur automobile représentant près d'un quart de l'industrie allemande en termes de revenu, la faiblesse de la demande automobile mondiale est une des causes principales des incertitudes économiques allemandes. Son positionnement industriel était auparavant l'un des grands atouts de l'Allemagne pour afficher de bonnes performances économiques. Le pays a ainsi été durant des années l'un des moteurs de l'économie européenne, avec une croissance significativement supérieure à celle de la zone euro sur la dernière décennie (2,0% contre 1,4%). Le FMI estime que ce ne sera plus le cas cette année (0,5% contre 1,2%), l'an prochain (1,2% contre 1,4%) ni à l'horizon 2024 (1,2% contre 1,3%). Cette moindre performance est essentiellement due à l'industrie, dont la valeur ajoutée a reculé de 3,8% sur un an, moindre performance qui pourrait se propager aux autres secteurs par le biais de l'emploi. Ces perspectives moins porteuses à court terme sont illustrées dans l'enquête IFO³ du climat des affaires. L'Institut privé d'études économiques français Rexecode a par ailleurs mesuré les degrés de dépendance économique de différents pays au « débouché Allemagne » à partir des consommations intermédiaires et finales et de l'investissement en provenance d'Allemagne en proportion de la valeur de production totale du pays. Il en ressort qu'en 2014, l'économie luxembourgeoise était dépendante de l'Allemagne pour 5,4% de sa production totale, ce qui était notablement inférieur à la Hongrie

³ Indice calculé mensuellement par l'institut de recherche économique allemand Institut Für Wirtschaftsforschung.

(10,5%) ou aux Pays-Bas (8,8%), du même ordre de grandeur qu'en Belgique (5,6%) et bien supérieur à la France (1,9%). Ainsi, une baisse de 5% des importations en provenance de l'Allemagne pourrait exercer un effet négatif direct d'environ 0,25 point sur le PIB luxembourgeois. Quand l'Allemagne tousse, un rhume guette le Luxembourg.

L'économie française devrait légèrement ralentir elle aussi, passant d'un taux de croissance du PIB de 2,3% en 2017 et 1,7% en 2018, à 1,2% et 1,3% estimés respectivement pour 2019 et 2020. Les performances prévues pour l'année en cours et celles à venir sont toutefois supérieures à celles qu'a connu l'Hexagone de 2012 à 2016. L'économie française pourrait-elle, de fait, reprendre en partie à l'Allemagne son rôle de moteur économique européen ? Si une telle affirmation peut être considérée comme impudente, il est à noter que la France ne subirait que modérément le ralentissement allemand et devrait dès lors pouvoir continuer à participer à la dynamique économique européenne, soutenue en 2019 par les investissements des entreprises et relayée en 2020 par la consommation des ménages. Sur le plan des finances publiques, la France n'ayant pas entrepris d'efforts particuliers, le déficit devrait égaler les 2,5% en 2020, selon Rexecode, et la dette publique demeurer autour de 100%. L'heure n'est pas encore venue, du côté des pouvoirs publics français, de résorber une dette qui amputera nécessairement son économie, et notamment son potentiel de croissance, à moyen terme.

Le taux de croissance de l'économie belge pour 2019 (1,2%) et 2020 (1,3%) devrait être en adéquation avec celui de 2018 (1,4%). Ces chiffres du FMI sont en accord avec ceux de la Banque Nationale de Belgique (BNB). Celle-ci anticipe une augmentation sensible du pouvoir d'achat - de l'ordre de 3,5% par habitant d'ici à 2021 - et, en conséquence, de la consommation des ménages au cours des trois prochaines années. De fait, et malgré un taux d'ouverture élevé, les échanges de biens et de services représentant près de 80% du PIB, la Belgique devrait être l'un des pays les plus robustes face au ralentissement. Un déficit des Administrations publiques estimé par la BNB à 2,1% du PIB pour 2021 ne laisse pas espérer une diminution significative d'une dette publique atteignant 102% du PIB en 2018.

4 Luxembourg : les premières alertes d'un ralentissement

Le Luxembourg fait figure de cas à part, puisque comme l'énonçait le dernier Baromètre de l'Economie de la Chambre de Commerce à l'automne 2019⁴, selon les entrepreneurs, l'activité reste dynamique, mais un climat d'incertitude les amène à un certain immobilisme en matière de d'activité, d'emploi ou encore d'investissements pour l'année à venir. Dans le même temps, les entreprises font toujours face à des défis majeurs tels que le manque de main-d'œuvre qualifiée ou le coût du travail, et donc des coûts de production élevés. Des indices quant à une croissance instable se font donc sentir, bien qu'un ralentissement franc de l'économie luxembourgeoise ne soit pas anticipé à ce stade. De plus, en termes de compétitivité, le pays se classe à une honorable 12^{ème} position, mais recule d'un rang par rapport à 2018 d'après le classement IMD. Dans le classement WEF, il se situe en 18^{ème} position, soit un rang gagné par rapport à 2018, mais encore à trois enjambées de la France (15^{ème}) et à 11 places de l'Allemagne (7^{ème}). Si l'on se réfère à ces classements, le Grand-Duché est ainsi loin d'être un leader européen de la compétitivité.

⁴ <https://www.cc.lu/actualites/detail/un-attentisme-qui-annonce-larrivee-dune-meteo-plus-perturbee/>

D'après la Commission européenne et ses dernières anticipations, si la croissance de 2018 s'est stabilisée autour des 3%, elle devrait tourner autour de 2,6% en 2019 et en 2020. Le taux de chômage à 5,5% en fin d'année 2018, devrait continuer sur sa tendance baissière et se stabiliser autour des 5,3% en 2019 et en 2020. En 2019, la croissance de l'emploi devrait poursuivre la tendance de 2018 et diminuer très légèrement pour atteindre les 3,4% en 2020. La croissance de l'emploi serait supérieure à la croissance économique dans le pays concernant les trois années à venir. La croissance de la productivité apparente du travail continue dès lors à se faire attendre. Dans le même temps, l'inflation devrait rester sous la barre des 2%, comme pour l'ensemble de l'Union européenne.

La croissance du PIB luxembourgeois sur l'année 2018 et le début de l'année 2019 (3,7% sur un an au 2^{ème} trimestre 2019) s'explique notamment par les résultats du secteur des services et en particulier ceux des services aux entreprises, de l'information et de la communication et du commerce. Le secteur financier apporte également sa pierre à l'édifice au deuxième trimestre 2019, contrairement aux deux trimestres précédents. Mais si ces chiffres sont rassurants, il est à noter que 2,6% de croissance pour le PIB luxembourgeois, comme anticipés pour 2019 et 2020 par la Commission européenne, reste assez faible relativement à la croissance de la population, de l'ordre de 2% par an. Le PIB par habitant n'augmente dès lors pas plus vite que dans les pays limitrophes.

De plus, les données du PIB du pays ont été récemment révisées⁵ concernant les années antérieures et les chiffres sont plus optimistes que précédemment annoncés. Ces révisions du PIB sont davantage en accord avec les autres indicateurs macroéconomiques tels que l'emploi, les recettes fiscales ou même les enquêtes de conjoncture de l'époque. Pourtant des signaux de méfiance sont observables à la mi-2019, notamment pour le secteur industriel, ce que corrobore le Baromètre de l'Economie de la Chambre de Commerce du second semestre.

Au début du 3^{ème} trimestre de l'année 2019, un ralentissement de l'inflation s'est fait sentir au Luxembourg, tout comme au sein de la zone euro. Cette tendance au recul s'explique par la baisse des prix de l'énergie qui contribuait jusqu'alors positivement au phénomène inflationniste, et cette inclination devrait se confirmer sur les prochains mois. Mais là où le pays se différencie de la zone euro, c'est que l'inflation sous-jacente (excluant les prix plus volatiles comme ceux du pétrole) ralentirait au Luxembourg contrairement à une tendance passive pour le reste de la zone à la mi-2019. Ces observations s'expliqueraient davantage par la tendance haussière de l'année précédente que par un réel recul, puisqu'une nouvelle indexation devrait avoir lieu en fin d'année.

Enfin, le pays dispose encore de marges de manœuvre pour agir en faveur des grands défis actuels que sont pour l'ensemble des économies, les tensions commerciales et géopolitiques et les effets d'un Brexit qui se fait attendre, mais aussi le changement climatique, la fiscalité internationale et la digitalisation. Cependant, les premières alertes de la faiblesse du secteur manufacturier et du commerce se font sentir sur le deuxième semestre de l'année en cours et témoignent d'une instabilité et d'un ralentissement général de l'économie mondiale qui pourra dans les mois à venir avoir un impact plus ou moins important sur l'économie luxembourgeoise. Le Baromètre de l'Economie du 2^{ème} semestre 2019 met déjà en garde sur

⁵ Procédure annuelle effectuée par le STATEC.

le climat d'incertitude poussant les entrepreneurs à une certaine retenue concernant les perspectives d'avenir et les indices d'un ralentissement économique.

PARTIE II

La situation des Administrations publiques en quelques grands chiffres

1 Administration centrale

1.1 Les dépenses de l'Administration centrale

D'après le projet de budget **2020**, les dépenses totales de l'Administration centrale (soit 20.935 millions EUR) augmenteraient, en 2020, de :

- 6,8% par rapport au budget voté au titre de l'année 2019 (2^e colonne dans le tableau 1) ;
- 6,5% par rapport aux dernières prévisions, pour 2019, établies par le projet de budget 2020 sous avis (3^e colonne dans le tableau 1).

Les dépenses de l'Administration centrale devraient donc dépasser, pour la première fois, la barre des 20 milliards EUR en 2020, soit un doublement depuis 2010 (avec un PIB nominal qui n'a progressé que de 50%, donc deux fois moins vite que les dépenses) et plus qu'un triplement depuis 2000. Quant au rythme de croissance des dépenses entre 2019 et 2020, il est proche des évolutions historiques, à savoir 6,2% sur la période 2000-2018.

Tableau 1 : Dépenses 2019 et 2020 de l'Administration centrale

En millions EUR et taux de progression en pourcentage

	2019 selon budget	2019 selon prévisions	2020 selon projet de budget	Variation projet budget 2020 / prévisions 2019		Variation projet de budget 2020 / budget 2019	
	en millions EUR	en millions EUR	en millions EUR	en millions EUR	en %	en millions EUR	en %
Dépenses totales	19 611	19 651	20 935	1 284	6,5%	1 324	6,8%
Consommation intermédiaire	1 579	1 641	1 735	94	5,7%	156	9,9%
Formation de capital	1 596	1 563	1 801	238	15,2%	205	12,8%
Rémunération des salariés	4 584	4 537	4 886	349	7,7%	302	6,6%
Subventions	701	715	733	18	2,5%	32	4,6%
Intérêts de la dette publique	161	165	151	-14	-8,5%	-10	-6,2%
Prestations sociales en espèces	1 738	1 750	1 829	79	4,5%	91	5,2%
Autres transferts courants	8 201	8 211	8 701	490	6,0%	500	6,1%
Transferts en capital	962	957	1 015	58	6,1%	53	5,5%

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2019 ; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2020.

Remarque : Les postes « Variation sur actifs non financiers non produits » (en raison de sa forte volatilité) ainsi que « Prestations sociales en nature » (en raison de sa moindre importance en termes de montants) n'ont pas été repris dans le tableau.

En particulier, dans le budget de l'Etat central⁶, les postes de dépenses qui, selon les prévisions, connaîtront de fortes progressions entre 2019 et 2020 sont :

Rémunération des agents de l'Etat	+203,9 millions
Participation dans le financement de l'assurance pension	+ 133,7 millions
Alimentation du fonds de dotation globale des communes (dotation complémentaire)	+87,9 millions
Participation dans le financement de l'assurance maladie	+86,7 millions
Versement au fonds pour l'emploi des produits des impôts de solidarité	+56,6 millions
Services publics d'autobus et ferroviaire assurés par les CFL	+43,1 millions
Services publics d'autobus assurés par des entreprises privées	+26,2 millions
Participation aux frais d'investissements liés à la ligne du tramway à Luxembourg entre la Gare centrale et la Cloche d'Or	+25,1 millions
Alimentation du fonds de dotation globale des communes : participation dans le produit de la taxe sur la valeur ajoutée	+20,7 millions
Contribution à l'Union européenne, assise sur le produit national brut provenant de la taxe sur la valeur ajoutée	+20,6 millions
Participation dans le cadre du chèque-service accueil	+ 16,0 millions
Participation de l'État aux frais concernant le fonctionnement de services d'éducation et d'accueil pour enfants	+15,4 millions
Aides aux entreprises industrielles et de prestation de services ayant une influence motrice sur le développement et la diversification économiques	+14,0 millions
Aide de l'État concernant les bourses pour études supérieures	+11,0 millions
Participation aux frais d'investissements liés à la ligne du tramway à Luxembourg entre la Gare centrale et le Circuit de la foire	+9,5 millions
Dotations dans l'intérêt du fonctionnement du CTIE	+7,5 millions
Aide à la construction d'ensembles : participation étatique aux frais, versée aux communes et organismes agréés	+7,2 millions
TOTAL	+785,1 millions

Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2020.

Sur l'horizon couvert par le projet de loi de programmation financière pluriannuelle (PLPFP), c'est-à-dire la période **2020-2023**, la progression des dépenses totales de l'Administration centrale, définies en conformité avec le système comptable européen SEC 2010, devrait atteindre une moyenne annuelle de 4,1%, comme le montre le tableau 2, alors qu'elle était encore de 6,8% entre 2018 et 2020. Cette décélération supposée, certes bienvenue, sera toutefois difficile à matérialiser alors que ni la réforme fiscale, ni le paquet « Climat » n'ont été budgétisés. L'atteinte de ce niveau de progression moindre requerra une exécution rigoureuse des documents budgétaires, ce qui n'a pas toujours été le cas dans le passé.

⁶ 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 également les recettes et les dépenses réelles des fonds spéciaux de l'Etat (au-delà des simples dotations budgétaires de l'Etat à ces fonds), des établissements publics qui font partie de son périmètre, des fondations et de certains GIE, des institutions de l'Etat ainsi que des services de l'Etat à gestion séparée. La liste n'est pas exhaustive.

Tableau 2 : Evolution pluriannuelle des dépenses de l'Administration centrale
En millions EUR et taux de progression en pourcentage

	2020	2021	2022	2023	Taux de croissance annuel moyen entre 2020 et 2023	Taux de croissance total entre 2020 et 2023	Taux de croissance annuel moyen entre 2008 et 2018
	Projet de budget	Prévisions	Prévisions	Prévisions			
Consommation intermédiaire	1 735 5,7%	1 726 -0,5%	1 786 3,5%	1 821 2,0%	1,6%	5,0%	5,5%
Formation de capital (Invest. direct)	1 801 15,2%	1 766 -1,9%	1 867 5,7%	1 944 4,1%	2,6%	7,9%	4,6%
Rémunération des salariés	4 886 7,7%	5 151 5,4%	5 408 5,0%	5 681 5,0%	5,2%	16,3%	5,7%
Subventions à payer	733 2,5%	757 3,3%	768 1,5%	779 1,4%	2,1%	6,3%	5,0%
Revenus de la propriété (dont intérêts de la dette)	151 -8,5%	120 -20,5%	128 6,7%	127 -0,8%	-4,9%	-15,9%	4,3%
Prestations sociales en espèces	1 829 4,5%	1 896 3,7%	1 955 3,1%	2 004 2,5%	3,1%	9,6%	5,7%
Prestations sociales en nature	74 -2,6%	75 1,4%	75 0,0%	75 0,0%	0,5%	1,4%	5,1%
Autres transferts courants	8 701 6,0%	9 197 5,7%	9 579 4,2%	10 001 4,4%	4,8%	14,9%	4,8%
Transferts en capital à payer (Invest. indirect)	1 015 6,1%	1 066 5,0%	1 080 1,3%	1 114 3,1%	3,2%	9,8%	3,2%
Dépenses totales	20 935,0 6,5%	21 804,0 4,2%	22 701,0 4,1%	23 597,0 3,9%	4,1%	12,7%	5,1%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2019-2023 ; Calculs de la Chambre de Commerce.
 Remarque : Les postes « Variation sur actifs non financiers non produits » (en raison de sa forte volatilité) ainsi que « Prestations sociales en nature » (en raison de sa moindre importance en termes de montants) n'ont pas été repris dans le tableau.

1.2 Les recettes de l'Administration centrale

D'après le projet de budget **2020**, les recettes de l'Administration centrale (soit 20.295 millions EUR) augmenteront, en 2020, de :

- 7,0% par rapport au budget voté au titre de l'année 2019 (2^e colonne dans le tableau 3) ;
- 3,7% par rapport aux plus récentes prévisions, pour 2019, établies par le projet de budget 2020 sous avis (3^e colonne dans le tableau 3).

La Chambre de Commerce reviendra par la suite sur le caractère exceptionnel, et sans doute non récurrent, de certaines des recettes, dans son message n°3.

Tableau 3 : Recettes 2019 et 2020 de l'Administration centrale
En millions EUR et taux de progression en pourcentage

	2019	2019	2020	Variation projet budget 2020 /		Variation projet de budget 2020 /	
	selon budget	selon prévisions	selon projet de budget	prévisions 2019		budget 2019	
	en millions EUR	en millions EUR	en millions EUR	en millions EUR	en %	en millions EUR	en %
Recettes totales	18 962	19 568	20 295	727	3,7%	1 333	7,0%
Production marchande	131	118	132	14	11,9%	1	0,8%
Production pour usage final propre	300	292	320	28	9,6%	20	6,7%
Paiements au titre de l'autre production non marchande	670	654	696	42	6,4%	26	3,9%
Impôts sur la production et les importations	7 172	7 198	7 572	374	5,2%	400	5,6%
Revenus de la propriété	311	307	295	-12	-3,9%	-16	-5,1%
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	8 974	9 627	9 786	159	1,7%	812	9,0%
Cotisations sociales	984	952	1 030	78	8,2%	46	4,7%
Autres transferts courants	215	193	222	29	15,0%	7	3,3%
Transferts en capital à recevoir	206	227	242	15	6,6%	36	17,5%

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2019 ; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2020.

S'agissant de leur évolution escomptée au cours de la période **2020-2023**, les recettes totales de l'Administration centrale progresseraient, en moyenne, de 5,4% l'an, soit légèrement plus que la croissance annuelle moyenne entre 2008 et 2018, qui s'élève à 5,2%. Une hausse de près de 17% se matérialiserait entre 2020 et 2023.

Tableau 4 : Evolution pluriannuelle des recettes de l'Administration centrale
En millions EUR et taux de progression en pourcentage

	2020	2021	2022	2023	Taux de croissance annuel moyen entre 2020 et 2023	Taux de croissance total entre 2020 et 2023	Taux de croissance annuel moyen entre 2008 et 2018
	Projet de budget	Prévisions	Prévisions	Prévisions			
Production marchande	132 11,9%	132 0,0%	132 0,0%	136 3,0%	1,0%	3,0%	2,2%
Production pour usage final propre	320 9,6%	340 6,3%	360 5,9%	380 5,6%	5,9%	18,8%	8,8%
Paiements pour autre production non marchande	696 6,4%	770 10,6%	747 -3,0%	744 -0,4%	2,4%	6,9%	5,5%
Impôts sur la production et les importations	7572 5,2%	7977 5,3%	8415 5,5%	8840 5,1%	5,3%	16,7%	4,2%
Revenus de la propriété	295 -3,9%	301 2,0%	302 0,3%	303 0,3%	0,9%	2,7%	-0,8%
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	9786 1,7%	10332 5,6%	11035 6,8%	11717 6,2%	6,2%	19,7%	6,6%
Cotisations sociales	1030 8,2%	1077 4,6%	1128 4,7%	1160 2,8%	4,0%	12,6%	5,4%
Autres transferts courants	222 15,0%	234 5,4%	241 3,0%	246 2,1%	3,5%	10,8%	-1,2%
Transferts en capital à recevoir	242 6,6%	241 -0,4%	233 -3,3%	230 -1,3%	-1,7%	-5,0%	10,7%
Recettes totales	20 295 3,7%	21 403 5,5%	22 593 5,6%	23 755 5,1%	5,4%	17,0%	5,2%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2019-2023 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

La Chambre de Commerce rappelle que des incertitudes planent sur les rendements des recettes, en général, et des recettes fiscales en particulier, surtout dans le contexte actuel, en raison du rendement extrêmement élevé de l'IRC et de l'ICC. En effet, en 2017 et 2018, le produit de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) a augmenté de respectivement 20% et 19% selon les comptes nationaux. Les estimations pour 2019 figurant au projet de budget font

état d'une nouvelle flambée du montant de cet impôt, de quelque 13% par rapport au compte 2018. Soit une hausse cumulée de 60% en trois ans, qui équivaut à 1 milliard EUR environ.

Ces derniers sont toutefois influencés directement par les accélérations ou décélérations successives de l'encaissement des soldes d'impôt relatifs aux années antérieures, ainsi que par la conjoncture, qui par nature reste volatile en particulier dans une économie comme le Luxembourg, comme le précise d'ailleurs l'exposé des motifs du projet de budget 2020. Un décrochage du PIB ou un « dégonflement » brutal de certaines recettes pourrait affecter de manière substantielle le solde budgétaire. Pour ces raisons, le volet « recettes » du budget se doit d'être élaboré avec d'autant plus de prudence et le volet « dépenses » doit être adapté en conséquence.

1.3 Le solde de l'Administration centrale

Fait assez rare que pour être relevé, le solde nominal de l'Administration centrale était en excédent en 2018, à hauteur de 263 millions EUR (0,4% du PIB), grâce notamment à des recettes exceptionnelles et probablement en partie non récurrentes⁷.

Mais cette situation favorable ne dure pas et dès 2019, l'Administration centrale vit à nouveau au-dessus de ses moyens. En **2020**, le solde plonge puisque les dépenses de l'Administration centrale (20.935 millions EUR) surpassent ses recettes (20.295 millions EUR). Une dégradation substantielle du solde, de 557 millions EUR, en un an seulement porte le déficit à 640 millions EUR en 2020, soit 1,0% du PIB.

Selon le PLPFP, entre **2021 et 2023**, la situation financière de l'Administration centrale devrait aller en s'améliorant, le solde déficitaire se réduisant chaque année et repassant même en positif en 2023, avec un excédent de 158 millions EUR ou 0,2% du PIB. La Chambre de Commerce ne pourrait que se réjouir de la matérialisation de cette prévision. Toutefois, elle appelle à une certaine prudence car, comme le précise très justement l'exposé des motifs, « *[L]es risques concernant la prévision actuelle proviennent principalement d'un environnement international devenant de plus en plus hostile* ». Le retour à un excédent dépend par ailleurs d'un effort de maîtrise des dépenses, dont la mise en œuvre pourrait s'avérer difficile. La Chambre de Commerce reviendra par la suite sur ces risques bien présents et leurs conséquences non négligeables.

⁷ La Chambre de Commerce renvoie à son avis relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2019 et au projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2019-2022, pour davantage de détails.

Tableau 5 : Evolution pluriannuelle du solde de l'Administration centrale
En millions EUR et en pourcentage du PIB

	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses	19 651	20 935	21 804	22 701	23 597
Recettes	29 568	20 295	21 403	22 593	23 755
Solde en millions EUR	-83	-640	-401	-108	158
Solde en % du PIB	-0,1%	-1,0%	-0,6%	-0,1%	0,2%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2019-2023 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

2 Administrations de sécurité sociale

2.1 Les dépenses des Administrations de sécurité sociale

D'après le projet de budget, les dépenses des Administrations de sécurité sociale s'élèveront à 11.635 millions EUR en **2020**, ce qui représente une progression de 5,8% par rapport aux prévisions budgétaires les plus récentes pour 2019.

Si en raison des réserves existantes et des excédents actuels, l'accroissement des dépenses n'est pas actuellement considéré comme le problème le plus important, il pourrait vite le devenir dans le contexte du vieillissement démographique, qui plus est si le marché du travail ne conserve pas son dynamisme, avec à la clef dans ce cas une hausse des dépenses sans accroissements concomitants des recettes. En effet, la caractéristique marquante sur le versant des dépenses de la sécurité sociale est la domination sans partage des prestations sociales qui représentent 96% des dépenses totales. Il s'agit d'une part de prestations en nature – des dépenses de santé ou d'assurance dépendance pour l'essentiel – et d'autre part de prestations en espèces, avec un poids déterminant des pensions du régime général et des prestations familiales.

Tableau 6 : Dépenses 2019 et 2020 des Administrations de sécurité sociale
En millions EUR et taux de progression en pourcentage

	2019	2020	Variation projet budget 2020 /	
	selon prévisions	selon projet de budget	prévisions 2019	
	en millions EUR	en millions EUR	en millions EUR	en %
Dépenses totales	10 999	11 635	636,0	5,8%
Prestations sociales en espèces	7 724	8 186	462,0	6,0%
Prestations sociales en nature	2 832	2 983	151,0	5,3%
Autres dépenses	443	466	23	5,2%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2019-2023.

Les dépenses totales des Administrations de sécurité sociale devraient, selon le PLPFP, augmenter à raison de 5,0% l'an en moyenne sur la période **2020-2023**. Alors qu'en 2021 le taux de croissance serait encore de 5,3%, une décélération du rythme de progression est prévue en 2022, avant toutefois une hausse de 5,6% en 2023.

Tableau 7 : Evolution pluriannuelle des dépenses des Administrations de sécurité sociale

En millions EUR et taux de progression en pourcentage

	2020	2021	2022	2023	Taux de croissance annuel moyen entre 2020 et 2023	Taux de croissance total entre 2020 et 2023
	Projet de budget	Prévisions	Prévisions	Prévisions		
Prestations sociales en espèce	8 186,0 6,0%	8 600,0 5,1%	9 004,0 4,7%	9 499,0 5,5%	5,1%	16,0%
Prestations sociales en nature	2 983,0 5,3%	3 165,0 6,1%	3 298,0 4,2%	3 487,0 5,7%	5,3%	16,9%
Autres dépenses	466 5,2%	491 5,4%	469 -4,5%	501 6,8%	2,6%	7,5%
Dépenses totales	11 635,0 5,8%	12 256,0 5,3%	12 771,0 4,2%	13 487,0 5,6%	5,0%	15,9%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2019-2023 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

2.2 Les recettes des Administrations de sécurité sociale

D'après le projet de budget, les recettes des Administrations de sécurité sociale s'élèveront à 12.691 millions EUR **en 2020**, ce qui représente une progression de 5,2% par rapport aux prévisions les plus récentes pour 2019.

Ces recettes totales se composent de transferts de revenus en provenance de l'Administration centrale s'établissant à plus de 5 milliards EUR, ainsi que de cotisations sociales pour plus de 7,1 milliards EUR (soit un partage 40% / 60% relativement stable depuis 2000). Il s'agit là, et de loin, des deux ressources majeures de la sécurité sociale, représentant de concert 96% de l'ensemble des recettes engrangées par ce sous-secteur en 2020. Les 4% restants consistent principalement en revenus de la propriété, liés pour l'essentiel au rendement de la réserve du Fonds de compensation du régime général de pension. L'évolution globale des recettes est donc largement dépendante de l'évolution de l'emploi et de la conjoncture économique.

Tableau 8 : Recettes 2019 et 2020 des Administrations de sécurité sociale

En millions EUR et taux de progression en pourcentage

	2019	2020	Variation projet budget 2020 / prévisions 2019	
	selon prévisions	selon projet de budget	en millions EUR	en %
	en millions EUR	en millions EUR	en millions EUR	en %
Recettes totales	12 061	12 691	630	5,2%
Revenus de la propriété	432	465	33	7,6%
Cotisations sociales	6 749	7 130	381	5,6%
Autres transferts courants	4 816	5 035	219	4,5%
Autres recettes	64	61	-3	-4,7%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2019-2023.

Entre **2020 et 2023**, les cotisations sociales enregistreraient une progression annuelle moyenne de 5,6%. Cependant, si la masse salariale devait être révisée à la baisse, les cotisations sociales fléchiraient par rapport aux montants absolus estimés.

Tableau 9 : Evolution pluriannuelle des recettes des Administrations de sécurité sociale
En millions EUR et taux de progression en pourcentage

	2020	2021	2022	2023	Taux de croissance annuel moyen entre 2020 et 2023	Taux de croissance total entre 2020 et 2023
	Projet de budget	Prévisions	Prévisions	Prévisions		
Revenus de la propriété	465 7,6%	490 5,4%	521 6,3%	547 5,0%	5,6%	17,6%
Cotisations sociales	7 130 5,6%	7 477 4,9%	7 823 4,6%	8 211 5,0%	4,8%	15,2%
Autres transferts courants	5 035 4,5%	5 251 4,3%	5 431 3,4%	5 673 4,5%	4,1%	12,7%
Autres recettes	61 -4,7%	62 1,6%	72 16,1%	71 -1,4%	5,5%	16,4%
Recettes totales	12 691 5,2%	13 280 4,6%	13 847 4,3%	14 502 4,7%	4,5%	14,3%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2019-2023 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Les transferts courants en provenance de l'Administration centrale constituent pour la sécurité sociale la deuxième recette par ordre d'importance. Selon le PLPFP (« *autres transferts courants* »), ces transferts connaîtraient une croissance 4,1% par année en moyenne sur l'horizon 2020-2023.

Enfin, les revenus de la propriété connaîtraient une augmentation marquée, puisqu'ils s'accroîtraient au total de plus de 82 millions EUR sur la période allant de 2020 à 2023 (+17,6% en 4 ans). Il convient cependant de rappeler que les revenus du patrimoine sont tributaires notamment de l'évolution de la situation boursière, dans un contexte global marqué par une grande incertitude et par des accès de volatilité fréquents de la part des marchés financiers. La Chambre de Commerce y revient dans son message n°1.

La Chambre de Commerce tient par ailleurs à attirer l'attention sur le fait que les revenus de la propriété, tels qu'ils sont enregistrés dans les comptes nationaux et dans les documents budgétaires en conformité avec la comptabilité européenne harmonisée SEC 2010, représentent une part toujours plus importante du surplus de la sécurité sociale. Cette proportion s'établissait en effet à 33% en 2000, à 37% en 2008 et en 2018. Elle continuerait à croître, et le ratio en question atteindrait, en 2023, 54% de l'excédent total des Administrations de sécurité sociale, soit plus de la moitié.

2.3 Le solde des Administrations de sécurité sociale

Tout au long de la période sous revue dans le PLPFP, les recettes des Administrations de sécurité sociale surpassent les dépenses, induisant un solde excédentaire entre 2020 et 2023. Si en termes absolus, les excédents fluctuent à la hausse et à la baisse, ils sont en pente descendante en pourcentage du PIB.

Tableau 10 : Evolution pluriannuelle du solde des Administrations de sécurité sociale
En millions EUR et en pourcentage du PIB

	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses	10 999	11 635	12 256	12 771	13 487
Recettes	12 061	12 691	13 280	13 847	14 502
Solde en millions EUR	1 062	1 056	1 024	1 076	1 015
Solde en % du PIB	1,7%	1,6%	1,5%	1,5%	1,3%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2019-2023 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Il est toutefois à noter que le surplus de la sécurité sociale se compose de revenus de la propriété – principalement issus du Fonds de compensation du régime général de pension – à raison de 48% environ sur l’horizon couvert par le PLPFP, avec une tendance largement à la hausse. Or la réserve de compensation exprimée en pourcentage du PIB devrait s’étioiler au cours des prochaines décennies. Ce ratio commencerait à se réduire dès 2020 et la réserve disparaîtrait même vers 2040 selon le scénario de base de l’IGSS⁸.

3 Administrations locales

En application des normes comptables européennes SEC 2010, les Administrations locales se composent au Luxembourg de :

- 102 communes ;
- 68 syndicats de communes en activité. 55 de ces syndicats sont considérés comme appartenant au secteur non marchand ;
- 36 établissements publics placés sous la surveillance des communes, dont 30 offices sociaux.

La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 prévoyait l’établissement, par chaque commune, d’un plan pluriannuel de financement (PPF) appelé à servir de base à l’établissement de prévisions consolidées au sujet de l’évolution des finances communales, à présenter pour le 15 février de chaque année, ainsi qu’une mise à jour, à présenter annuellement pour le 31 juillet. Aux échéances précitées, un nombre appréciable d’entités communales, mais non la totalité, avaient présenté leur plan pluriannuel de financement.

Alors que le projet de loi budgétaire 2017 prévoyait, pour le projet de loi budgétaire 2018, une amélioration des prévisions au sujet de l’évolution de la situation financière du secteur communal par la prise en compte des plans pluriannuels de financement grâce à une adaptation des tableaux récapitulatifs transmis au Ministère de l’Intérieur et visant à permettre leur intégration dans la programmation financière pluriannuelle de l’Administration publique, cette montée en puissance se fait toujours attendre. En effet, « *les opérations [...] se sont avérées plus complexes de sorte que les prévisions pluriannuelles pour le secteur communal ont été établies, comme par le passé [...]* », selon le projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2020-2023, c’est-à-dire sur la base d’une projection des données globales

⁸ Bilan technique de décembre 2016 du régime général de pension.

ventilées par codes SEC ainsi que sur la base des paramètres actualisés en matière de revenus des communes.

Si le sous-secteur est plus restreint en termes de volume, ses dépenses restent matérielles puisqu'elles s'élèvent à 3.128 millions EUR (soit 4,8% du PIB) en **2020** et devraient dépasser les 3.500 millions EUR en **2023** (4,7% du PIB), ce qui représente un taux de croissance annuel moyen de 4,5%.

Il convient de signaler l'importance des Administrations locales en termes de formation brute de capital (« investissements publics »). Ainsi, en 2020, avec 1.047 millions EUR (soit 30% du total des dépenses des Administrations locales), ces dépenses d'investissements ne représenteraient pas moins de 37% de l'effort d'investissement public global des Administrations publiques. La Chambre de Commerce encourage les Administrations locales à poursuivre une politique ambitieuse en matière d'investissements⁹ afin d'adapter en permanence les infrastructures locales aux besoins socio-économiques, et ce en lieu et place d'une simple affectation des fonds aux budgets courants. Le rôle des communes est fondamental dans l'aboutissement d'une politique d'investissements publics ambitieuse et contributrice au développement socio-économique de l'ensemble du pays, mais l'absence de données rend malaisée l'évaluation des inputs et des outputs. Au vu des excédents structurels affichés par les communes à moyen terme (320 millions EUR en moyenne sur la période 2019-2023), la Chambre de Commerce estime que l'effort d'investissements communal pourrait même être renforcé, dans l'intérêt d'un développement local et régional soutenable et harmonieux.

La Chambre de Commerce constate dans ce contexte que les investissements des communes s'établiraient, selon le PLPFP, à 1,6% du PIB en 2023. Il s'agit là du même niveau qu'en 2017. Mesuré à cette aune, l'effort d'investissement des pouvoirs locaux paraît bien moindre qu'au début des années 2000 (1,75% en moyenne de 2000 à 2005), alors que les défis pour les communes ne paraissent certainement pas d'une moindre acuité actuellement, en matière de transport et de logements notamment. La Chambre de Commerce tient également à souligner l'importance des synergies et synchronisations entre communes dans le domaine des investissements publics, tels que les équipements sportifs et culturels, notamment. Il convient en clair d'éviter toute duplication inutile des investissements, soit la mise en œuvre d'investissements similaires dans des communes situées à un faible distance l'une de l'autre. Cette duplication multiplie les coûts non seulement de construction, mais également d'entretien.

⁹ 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.

Tableau 11 : Evolution pluriannuelle des dépenses des Administrations locales
En millions EUR et taux de progression en pourcentage

	2019 Prévisions	2020 Projet de budget	2021 Prévisions	2022 Prévisions	2023 Prévisions	Taux de croissance annuel moyen entre 2020 et 2023	Taux de croissance total entre 2020 et 2023
Consommation intermédiaire	676 5,3%	708 4,7%	741 4,7%	776 4,7%	813 4,8%	4,7%	14,8%
Formation de capital (Invest. direct)	1 000 8,0%	1 047 4,7%	1 117 6,7%	1 170 4,7%	1 220 4,3%	5,2%	16,5%
Rémunération des salariés	1 074 7,8%	1 116 3,9%	1 160 3,9%	1 206 4,0%	1 261 4,6%	4,2%	13,0%
Autres transferts courants	140 26,1%	154 10,0%	156 1,3%	164 5,1%	172 4,9%	3,8%	11,7%
Dépenses totales	3 023 6,1%	3 128 3,5%	3 273 4,6%	3 421 4,5%	3 572 4,4%	4,5%	14,2%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2019-2023 ; Calculs de la Chambre de Commerce.
 Remarque : Seuls les postes dont les montants dépassent les 40 millions EUR ont été inclus dans le tableau.

Avec des recettes s'élevant à 3.469 millions EUR (5,3% du PIB) en **2020** et 3.907 millions EUR (5,2% du PIB) en **2023**, une hausse inférieure à celle des dépenses est enregistrée pour les recettes, à savoir +4,0%.

Tableau 12 : Evolution pluriannuelle des recettes des Administrations locales
En millions EUR et taux de progression en pourcentage

	2019 Prévisions	2020 Projet de budget	2021 Prévisions	2022 Prévisions	2023 Prévisions	Taux de croissance annuel moyen entre 2020 et 2023	Taux de croissance total entre 2020 et 2023
Production marchande	299 0,3%	308 3,0%	317 2,9%	327 3,2%	337 3,1%	3,0%	9,4%
Paiements pour autre production non marchande	199 8,2%	209 5,0%	220 5,3%	231 5,0%	242 4,8%	5,0%	15,8%
Impôts courants sur le revenu	1 067 6,1%	1 064 -0,3%	1 076 1,1%	1 111 3,3%	1 146 3,2%	2,5%	7,7%
Autres transferts courants	1 391 8,0%	1 521 9,3%	1 621 6,6%	1 729 6,7%	1 845 6,7%	6,6%	21,3%
Transferts en capital à recevoir	260 20,4%	263 1,2%	254 -3,4%	248 -2,4%	232 -6,5%	-4,1%	-11,8%
Recettes totales	3 308 6,8%	3 469 4,9%	3 592 3,5%	3 751 4,4%	3 907 4,2%	4,0%	12,6%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2019-2023 ; Calculs de la Chambre de Commerce.
 Remarque : Seuls les postes dont les montants dépassent les 66 millions EUR ont été inclus dans le tableau.

Les soldes des Administrations locales restent stables en pourcentage du PIB, en passant de 341 millions EUR en **2020** à 335 millions EUR en **2023**.

Tableau 13 : Evolution pluriannuelle des soldes des Administrations locales
En millions EUR et en pourcentage du PIB

	2019	2020	2021	2022	2023
en millions EUR	286	341	318	330	335
en % du PIB	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2019-2023.

4 Administration publique

D'après le Protocole sur la procédure des déficits excessifs, annexé au Traité sur l'Union européenne, le déficit - ou excédent - public est défini comme étant le besoin - ou la capacité - de financement de l'ensemble de l'Administration publique. Sous ce terme générique, il y a lieu de comprendre la consolidation des trois sous-secteurs précédemment passés en revue, à savoir l'Administration centrale (laquelle constitue déjà, pour rappel, 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.

Tableau 14 : Evolution pluriannuelle des recettes, des dépenses et des soldes des Administrations publiques

En millions EUR et taux de progression en pourcentage

	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses	26 988	28 690	30 016	31 288	32 705
Recettes	28 252	29 446	30 958	32 585	34 213
Solde en millions EUR	1 264	757	942	1 297	1 508
Solde en % du PIB	2,0%	1,2%	1,4%	1,8%	2,0%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2019-2022.

Le « cumul » enjolive la situation apparente à court terme des finances publiques luxembourgeoises. Le résultat agrégé de l'Administration publique, soit la somme des trois soldes partiels susmentionnés, fait état d'un surplus, pour **2020**, de 757 millions EUR, correspondant à 1,2% du PIB. C'est l'excédent au niveau de la sécurité sociale (1.056 millions EUR, 1,6% du PIB) qui permet de « compenser » le déficit qu'accusera l'Administration centrale de 640 millions EUR ou 1,0% du PIB en 2020.

En raison de cette agrégation, le solde de l'Administration publique est largement tributaire des soldes des sous-secteurs. Ainsi, en 2018, l'excédent de l'Administration centrale permet à celui de l'Administration publique d'atteindre 2,7% du PIB. Mais, dès 2019 et en particulier en 2020, la dégradation substantielle du solde de l'Administration centrale est telle que ce dernier entraîne « dans sa chute » celui de l'Administration publique, son excédent se réduisant à raison de 1,5 point de pourcentage du PIB sur deux ans seulement. De plus, en 5 ans seulement, les dépenses publiques progresseront de plus de 5,7 milliards EUR.

Tableau 15 : Evolution pluriannuelle des soldes des Administrations publique, centrale, locales et de sécurité sociale

En millions EUR et en pourcentage du PIB

en millions EUR

	2019	2020	2021	2022	2023
Administration publique	1 264	757	942	1 297	1 508
Administration centrale	-83	-640	-401	-108	158
Administration locale	286	341	318	330	335
Sécurité sociale	1 062	1 056	1 024	1 076	1 015

en % du PIB

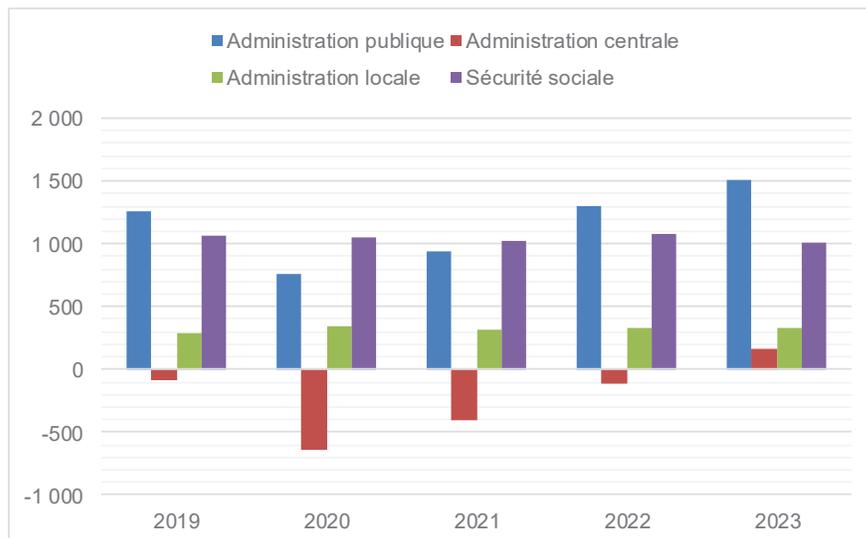
	2019	2020	2021	2022	2023
Administration publique	2,0%	1,2%	1,4%	1,8%	2,0%
Administration centrale	-0,1%	-1,0%	-0,6%	-0,1%	0,2%
Administration locale	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%
Sécurité sociale	1,7%	1,6%	1,5%	1,5%	1,3%

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2019-2023.

Cette « compensation » est toutefois de mise seulement dans le cadre européen. Pour le budget 2020, la « consolidation » permet donc au Luxembourg de se situer bien en-deçà des critères dits « de Maastricht ». Toutefois, dans la réalité, l'essentiel de l'excédent des Administrations de 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, à défaut de moyens insuffisant de trésorerie.

Graphique 1 : Evolution pluriannuelle des soldes des Administrations publique, centrale, locales et de sécurité sociale

En millions EUR



Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2019-2023.

D'ici **2023**, le PLPFP met en évidence une tendance à l'amélioration des soldes nominaux, à la faveur en particulier de la réduction du déficit de l'Administration centrale. Le Luxembourg afficherait en effet, selon les documents budgétaires, un surplus s'établissant à 2% du PIB en 2023. Mais ces soldes budgétaires paraissent particulièrement fragiles et incertains en raison des nombreux risques, conjoncturels et relatifs aux prévisions budgétaires, qui sont susceptibles de se matérialiser.

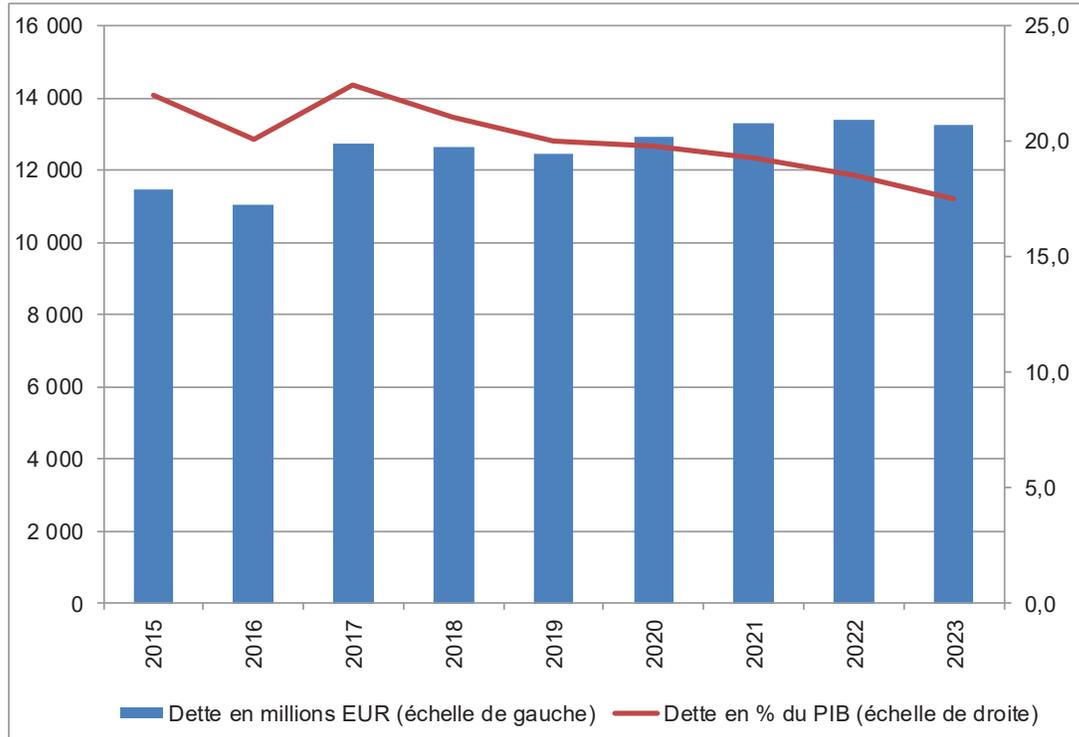
Un autre concept jouant un rôle essentiel dans la surveillance budgétaire au niveau européen est le solde structurel des Administrations publiques, qui n'est autre que le solde effectif (ou nominal en langage budgétaire) corrigé de l'impact du cycle conjoncturel et de certains effets ponctuels et temporaires. L'adaptation la plus récente de l'objectif à moyen terme (OMT) – soit le solde minimal qui doit être atteint au niveau du solde structurel -, qui porte sur la période 2020-2022, a été réalisée dans le cadre de la 20^e actualisation du Programme de stabilité et de croissance, transmis en avril 2019 à la Commission européenne. Le nouvel OMT a été fixé à +0,5% du PIB. La Chambre de Commerce juge cette cible insuffisante notamment dans une perspective des défis à moyen et à long termes. Selon le Conseil national des finances publiques (CNFP), si l'objectif est une dette publique ne dépassant pas un plafond de 30% du PIB (comme le prévoit l'accord de coalition actuel pour la période 2019 à 2023), un solde structurel de +1,50% du PIB serait nécessaire.

5 Dette publique

L'accumulation des déficits de l'Administration centrale mène à un accroissement de la dette publique. 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 européen de 60% et du plafond « luxembourgeois » de 30% mis en avant dans le programme gouvernemental, le Luxembourg dépensera en **2020** quelque 171,4 millions EUR au titre d'intérêts échus sur la dette publique qui s'établit à 12,9 milliards EUR, soit 19,8% du PIB.

Graphique 2 : Evolution de la dette publique

En millions EUR et en pourcentage du PIB



Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2019-2023.

La dette publique consolidée des Administrations publiques luxembourgeoises devrait atteindre 17,5% en **2023** selon le PLPFP. Cette évolution, suggérant en apparence un fléchissement de la dette brute consolidée, appelle deux remarques.

En premier lieu, la dette brute tendrait certes à diminuer en pourcentage du PIB, mais elle progresserait en montants absolus, à raison de 6,3% de 2019 à 2023. Le ratio d'endettement n'évolue favorablement qu'en raison d'une sensible hausse supposée du PIB nominal (+21,4% de 2019 à 2023), d'une excellente tenue suggérée des recettes publiques et d'un ralentissement substantiel supposé du rythme de progression des dépenses publiques en fin de période pluriannuelle et nullement parce que le recours à l'endettement à proprement parler, afin de financer les déficits de l'Administration centrale, serait remarquablement endigué.

En second lieu, la dette publique doit être surveillée de près au Luxembourg, même si elle paraît pour l'instant plutôt réduite par rapport à la plupart des autres pays de l'Union européenne, car la soutenabilité des finances publiques n'y paraît guère assurée en l'absence de mesures nouvelles – en ce qui concerne les pensions notamment.

PARTIE III

L'avis de la Chambre de Commerce en 10 grands messages

1 Croissance économique : beaucoup de risques dans un environnement mondial incertain

Les perspectives macroéconomiques qui sous-tendent le projet de loi de programmation financière pluriannuelle (PLPFP) sont relativement mitigées. Ainsi, le PIB devrait connaître une croissance moyenne de 2,8% par an sur la période 2019-2023, soit un rythme de progression inférieur à celui supposé de l'emploi (2,9%). Sur la période jusqu'en 2023, l'emploi intérieur et la population sont pour leur part censés croître de 50.000 unités chacun. Ces tendances illustrent non seulement la dégradation des perspectives de croissance en général, mais surtout la persévérance d'un modèle de croissance extensive (davantage de facteurs de production utilisés), qu'intensive et soutenable via des gains de productivité qui mèneront à une croissance plus qualitative.

Les menaces qui pèsent sur les économies mondiales et européennes, et donc *in fine* sur la croissance luxembourgeoise, sont bien réelles et clairement identifiées puisque les premiers mots de l'exposé des motifs du projet de budget pour l'année 2020 sont les suivants : « *Les principales économies mondiales sont désormais engagées dans un mouvement de freinage qui risque de se renforcer au courant des prochains trimestres* » et « *[!]es perspectives de croissance mondiale se sont dégradées depuis le printemps 2019. Le principal facteur de ce changement tient à la montée des **tensions liées aux politiques commerciales**. C'était l'un des risques baissiers majeurs associés aux prévisions de printemps, et celui-ci s'est partiellement matérialisé. Ces relations commerciales conflictuelles – en particulier entre les Etats-Unis et la Chine – ont des retombées à l'échelle mondiale, et les pays de la zone euro ne sont pas épargnés* ». S'agissant de la zone euro en particulier, elle « [...] est entrée dans une phase de ralentissement depuis 2018, avec une croissance moyenne divisée par deux environ par rapport au pic de 2017. Il y a peu de raisons d'espérer une amélioration à court terme », notamment parce « [...] l'incertitude liée au processus du **Brexit** [...] demeure un facteur de blocage en Europe ».

Les facteurs de risque ne manquent donc pas, et ces derniers pourraient affecter de manière significative, en particulier en cas de survenue concomitante, l'ensemble de l'économie luxembourgeoise.

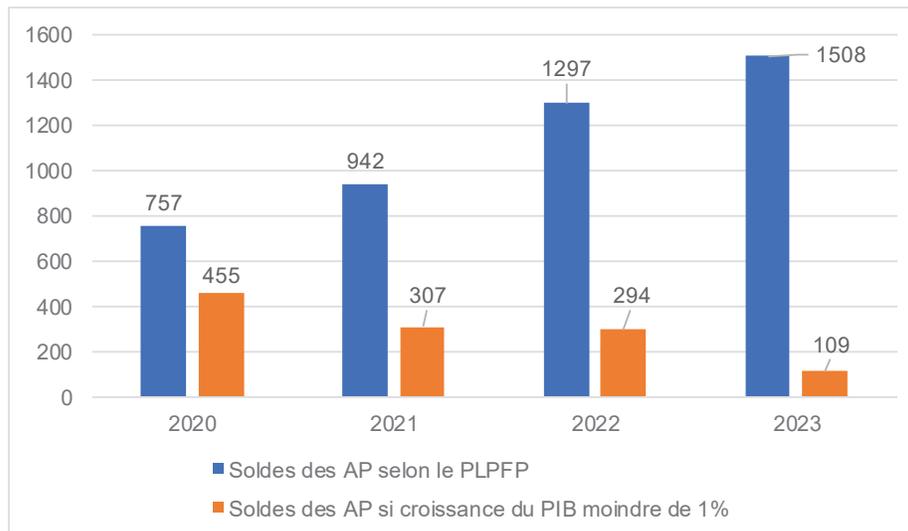
S'agissant en particulier des incertitudes liées au Brexit ou aux tensions commerciales internationales, le PLPFP comporte une annexe 9 spécifiquement consacrée à une analyse de sensibilité macroéconomique du solde et de l'endettement des Administrations publiques, ce que la Chambre de Commerce salue. L'impact de ces risques est quantifié sur la période 2019-2023, au moyen de scénarios portant sur le **taux de croissance de la zone euro** (plus ou moins 0,5 point de pourcentage) et sur le **niveau des taux d'intérêt**. Même dans le scénario le moins favorable, les Administrations publiques seraient toujours en excédent en 2023 et le ratio de dette publique demeurerait confortablement inférieur au seuil « gouvernemental » de 30% du PIB.

Mais quel serait l'incidence d'un taux de croissance luxembourgeois (et non de la zone euro) moins élevé à concurrence de 1 point de pourcentage sur l'ensemble de la période 2020-2023 ? Cette simulation est possible via des calculs purement mécaniques basés sur la semi-

élasticité du solde des Administrations publiques au PIB qui est de 0,462, soit le coefficient utilisé dans les documents budgétaires afin de dériver les soldes publics structurels. Ce coefficient est censé refléter l'impact sur le solde public d'une variation de 1 point de pourcentage de croissance : plus ou moins 1 point de pourcentage de croissance devrait, toutes choses égales par ailleurs, entraîner une amélioration/dégradation de 0,462 point de pourcentage au niveau du solde public.

Ce scénario donne lieu, par rapport au scénario central retenu dans le PLPFP, à un « coût budgétaire » de quelque 1,85% du PIB à l'horizon 2023 soit 1.400 millions EUR, en termes de recettes moindres et de dépenses additionnelles liées au sous-emploi. Le solde nominal des Administrations publiques ne serait donc que légèrement excédentaire, de 109 millions EUR, alors qu'il serait en surplus à raison de 2,0% du PIB (1.508 millions EUR) dans le scénario central précité.

Tableau 16 : Impact d'une croissance moindre du PIB de 1% sur le solde des Administrations publiques



Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2019-2023 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

La probabilité de la survenance de ce scénario alternatif est loin d'être nulle selon la Chambre de Commerce, le PLPFP ne se basant pas sur un scénario macroéconomique cohérent. En effet, par rapport à la loi de programmation financière pluriannuelle (LPFP) 2018-2022, la croissance du PIB a été significativement revue à la baisse par le STATEC pour les années 2019 (diminution de 0,6 point de pourcentage) et pour l'année 2020 (diminution de 1,4 point de pourcentage). En revanche, pour les années 2021-2023, le PLPFP se base toujours sur des taux de croissance bien plus élevés, qui avaient été estimés en début d'année. Ainsi, le scénario macroéconomique sous-jacent à l'actuel PLPFP comporte une « rupture », se matérialisant en un « saut de croissance » difficilement compréhensible et peu probable entre 2020 (révisé significativement à la baisse) et 2021 (non-revu). La Chambre de Commerce réitère donc sa recommandation de baser la LPFP systématiquement sur un scénario macroéconomique cohérent et à jour pour toute la durée pluriannuelle.

En outre, d'autres risques, spécifiques au Luxembourg pourraient se matérialiser. Moins « mécaniques » que ceux qui ont été identifiés ci-avant et donc moins aisément chiffrables, ils pourraient toutefois s'avérer très problématiques si des « amortisseurs » ne sont pas aménagés ou renforcés dans les meilleurs délais :

- **Trouble sur les marchés financiers** : ces derniers sont loin de réagir de manière linéaire à un choc économique éventuel, et les valorisations actuelles paraissent élevées par rapport aux revues à la baisse de perspectives conjoncturelles mondiales et européennes effectuées depuis des mois par les principales organisations internationales. Or, le Luxembourg est très exposé à une perte de confiance sur les marchés financiers, du fait de la taille importante de son secteur financier, de l'ordre de 26% de la valeur ajoutée totale, contre 5% en moyenne dans les autres pays de l'Union européenne. En outre, la taxe d'abonnement est vulnérable à un recul des marchés boursiers.

Ces cours exercent d'ailleurs une forte incidence sur les autres recettes que la taxe d'abonnement, à travers le PIB : un recul de 10% des cours boursiers tend à réduire la croissance luxembourgeoise à raison de 0,3 point de pourcentage environ¹⁰. L'impact d'une diminution de 10% des cours (au-delà de la perte de la taxe d'abonnement, donc) peut donc être évalué à 70 millions EUR environ¹¹.

- **Risque d'une « boucle de rétroaction » additionnelle** : une dégradation du solde pourrait devoir inciter les Administrations publiques à mettre en œuvre une hausse des impôts ou cotisations sociales, qui serait de nature à réduire la compétitivité des sociétés existantes de même que l'attractivité du Luxembourg pour les entreprises ou la main-d'œuvre étrangère, le tout contribuant à exacerber le choc économique initial.
- **Risques associés aux initiatives fiscales internationales** (BEPS, projet ACCIS d'assiette Commune Consolidée pour l'Impôt sur les Sociétés, etc.) **et aux réformes de l'imposition des sociétés** chez « nos concurrents » (au Royaume-Uni « post Brexit », notamment). Ces risques sont le plus souvent extrêmement difficiles à appréhender en termes d'impact sur l'activité économique et plus encore sur les finances publiques. Mais il est bien là.
- **Risques inhérents à la base taxable luxembourgeois et aux impôts locaux**, comme l'évolution du produit de l'IRC dans les années à venir, par exemple.

Enfin, dans un cadre luxembourgeois, il convient de ne pas perdre de vue les risques à moyen terme auxquels sont confrontées les finances publiques : vieillissement, bonne gestion des flux de travailleurs non-résidents et maintien de l'immigration nette à un niveau soutenu (problématique du logement), etc.

Sans tomber dans un pessimisme outrancier peu propice à une activité économique fleurissante, l'ensemble de ces risques appelle à une certaine prudence. Or, selon le PLPFP,

¹⁰ http://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2017/02/IDEA_20170214_DT_n4_Marches_boursiers_perf_eco_R_Hennani.pdf

¹¹ En 2018, les impôts et cotisations sociales représentaient en effet 39% du PIB (60.050 millions EUR pour ce dernier), ce qui donne, en supposant que cette pression fiscale demeure inchangée après le choc, $0,3\% * 39\% * 60.050 = 70$ millions EUR.

le PIB nominal passerait de 60 milliards EUR en 2018 à près de 76 milliards EUR en 2023, soit une hausse de 27% en à peine 5 ans. Le PIB nominal revêt pourtant une grande importance d'un point de vue budgétaire : il s'agit du dénominateur utilisé dans la plupart des ratios de finances publiques et il est un agrégat essentiel pour déterminer l'évolution des recettes. Sa potentielle surévaluation pourrait donc dissimuler une moins-value de recettes et affecterait à la hausse les ratios.

2 Révolution de l'architecture budgétaire : on en a beaucoup parlé, on l'a aussitôt un peu oubliée

La loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014 devait être le dernier budget « ancienne génération ». En effet, selon l'exposé des motifs du budget d'il y a 5 ans, le Gouvernement se fixait pour objectif la restructuration et la maîtrise des dépenses publiques, par le biais de la mise en œuvre d'une réforme en profondeur des procédures d'élaboration et d'exécution des budgets publics. Au vu de ses recommandations historiques, la Chambre de Commerce fondait beaucoup d'espoirs sur ladite nouvelle gouvernance budgétaire. Selon les thèmes, ses attentes ont été plus ou moins déçues, même si des pas dans la bonne direction ont été effectués.

- **S'agissant de la réduction de l'écart entre la comptabilisation suivant les règles du SEC2010 et la loi sur la comptabilité de l'Etat**

Alors que le budget de l'Etat (l'« Etat central ») est voté annuellement sur la base de la législation budgétaire nationale (la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat), les prévisions pluriannuelles de l'Administration centrale sont établies conformément aux règles du système européen des comptes, actuellement le SEC 2010. Dès lors, les recettes, les dépenses et les soldes ne sont pas directement comparables, ce qui « rend difficile l'analyse des dépenses et recettes par le Parlement¹² ». Le problème est donc connu et reconnu, et une approche visant à contribuer à une meilleure compréhension et à une plus grande lisibilité des chiffres budgétaires a été mise en œuvre dès le budget 2019.

Reposant notamment sur un enregistrement plus complet, dans le budget proprement dit, de la TVA et des recettes propres des fonds spéciaux, elle permet de rapprocher la comptabilité budgétaire « traditionnelle » à la luxembourgeoise (qui est pour l'essentiel une comptabilité de caisse) de la comptabilité européenne standardisée servant de référence sur le plan européen (dont la logique est plus économique).

Ainsi diverses recettes sont dorénavant enregistrées de manière brute. La TVA est particulièrement emblématique : auparavant, seules les recettes nettes de TVA, c'est-à-dire après transferts d'une quote-part aux communes et à l'Union européenne (UE), étaient enregistrées dans le budget de l'Etat proprement dit (le reste passant par le « budget pour ordre »). Désormais, sont donc intégrées au projet de budget l'ensemble des recettes de TVA, tandis que les transferts aux communes via le Fonds de dotation globale et à l'UE figurent dorénavant dans le volet « dépenses » du projet de budget *sensu stricto*. L'impact sur le solde de l'Administration centrale est bien entendu strictement nul, avec des recettes de TVA comptablement rehaussées, mais contrebalancées par l'enregistrement au budget (et non plus seulement dans le budget pour ordre) des transferts aux communes et à l'UE. Un traitement similaire est appliqué à d'autres recettes (et dépenses) moins importantes en termes de montants, par exemple la taxe sur les véhicules automoteurs, la taxe de consommation sur l'alcool, la contribution sociale sur les carburants ou encore la contribution changement climatique perçue sur les carburants également.

¹² Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2020, page 21*.

Autre avancée, le rapprochement des dotations aux dépenses effectives des fonds spéciaux et l'intégration dans le budget des recettes propres de certains fonds spéciaux en tant que dotation à ces fonds. Enfin, une nouvelle structuration du budget de l'Etat avec un budget des opérations financières est appliquée.

Si grâce à ces avancées l'écart entre les deux comptabilités diminue significativement, il reste important. Pour cette raison, la Chambre de Commerce estime que l'idée d'abandonner progressivement cette notion doit être relancée. Elle est toutefois consciente des défis en matière de gouvernance pouvant résulter d'une telle approche, étant donné que, formellement, la Chambre des Députés n'est en mesure de voter que le budget de l'Etat central. Or, qu'en est-il de l'utilité, pour la Chambre des Députés, de porter un vote sur un « agrégat étatique » qui ne revêt pas une signification réelle. En effet, c'est l'Administration centrale qui représente le Grand-Duché au niveau européen, qui fait apparaître le déficit structurel le plus inquiétant et, partant, qui a le plus de chances de donner lieu au déclenchement du mécanisme de correction automatique.

- **S'agissant de la fixation d'un plafond des dépenses**

Selon l'article 3 paragraphe 4 de la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, « *[l]es 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, aux yeux de la Chambre de Commerce, le PLPFP n'arrête pas formellement un quelconque « plafond » de dépenses et donc aucune procédure corrective en cas de dépassement des plafonds de dépenses n'est prévue.

En outre, au niveau européen, une **norme de dépenses pour les Administrations publiques** a été introduite dans le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance lors de la réforme de la gouvernance des finances publiques, mise en œuvre en décembre 2011 avec l'entrée en vigueur du « Six-Pack »¹³. Au Luxembourg, cette norme pourrait par exemple s'appliquer en parallèle aux dépenses hors transferts (à la sécurité sociale et aux communes) de l'Administration centrale, compte tenu de l'évolution anticipée des dépenses de la sécurité sociale et des Administrations locales sur l'horizon couvert par les PLPFP successifs. Cette norme serait traitée dans un chapitre distinct du projet de loi pluriannuel et des actualisations du programme de stabilité du Luxembourg.

¹³ Le « Six-Pack » se compose des textes suivants :

- 1) Règlement n°1173/2011 du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro.
- 2) Règlement n°1174/2011 du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro.
- 3) Règlement n°1175/2011 du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n°1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.
- 4) Règlement n°1176/2011 du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques.
- 5) Règlement n°1177/2011 du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n°1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.
- 6) Directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres.

La Chambre de Commerce considère que la mise en œuvre de cet encadrement des dépenses devrait faire, dès que possible, l'objet d'une discussion générale. Si le Gouvernement veut rétablir de façon durable l'équilibre des comptes publics, cela nécessite de contenir l'évolution des dépenses courantes, par exemple à travers une norme de progression des dépenses fixant leur rythme de progression en-deçà de l'évolution du PIB nominal ou en ligne avec l'évolution observée dans les pays limitrophes (compte tenu, certes, de la croissance de la population plus soutenue au Luxembourg). L'atteinte de soldes budgétaires équilibrés, voire positifs, et qui le restent, ne peut reposer sur la seule vigueur des recettes, qui pourrait ne pas perdurer, comme le montre le message n°3.

- **S'agissant de l'évaluation des politiques quant à leur effet sur la soutenabilité**

Comme dans ses éditions précédentes, le PLPFP est très succinct en matière de soutenabilité à terme des finances publiques alors qu'il s'agit d'une obligation légale puisque, selon l'article 3 paragraphe 5 de la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, « *[l]a loi de programmation financière pluriannuelle est accompagnée d'annexes explicatives présentant [...] une évaluation de l'effet que les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir sur la soutenabilité à long terme des finances publiques* ».

Or seule l'adoption d'une vision à bien plus long terme permettrait d'obtenir une appréciation d'ensemble de la soutenabilité des finances publiques luxembourgeoises. Cette vision pourrait se matérialiser, notamment, via l'intégration aux documents budgétaires d'une véritable annexe y relative, comportant des indicateurs de soutenabilité pleinement adaptés à la situation luxembourgeoise et par l'adoption de mesures permettant de préfinancer une portion significative des coûts futurs du vieillissement démographique.

- **S'agissant de la budgétisation par objectifs**

Si un célèbre proverbe dit « le meilleur pour la fin », il ne peut malheureusement pas s'appliquer dans le cas qui nous concerne ici.

« *Le Gouvernement poursuivra une politique financière responsable, durable et innovante* ». Tels sont les mots issus du préambule de l'accord de coalition pour la législature 2018-2023 du Gouvernement issu des élections du 14 octobre 2018. Or, comment en juger sans budgétisation par objectifs ? Actuellement, le PLPFP est un simple recueil de l'évolution de quelque 5.000 articles budgétaires sur 5 ans, alors même que son exposé des motifs précise qu'elle « *a [...] pour finalité d'encadrer la trajectoire globale des Administrations publiques [...]* »¹⁴. Les intentions et leur matérialisation semblent donc éloignées.

La Chambre de Commerce a déjà eu l'occasion, à maintes reprises, d'insister sur l'importance d'une refonte totale de l'architecture budgétaire et de la gouvernance en matière de finances publiques luxembourgeoises. Elle estime en effet vétuste l'architecture par ministère, département, section et article au Luxembourg, sous-jacente au budget des recettes et des dépenses de l'Etat central, et qui, selon elle, ne constitue qu'un tableau d'entrées et de sorties, basé sur la satisfaction de « besoins de dépenses », à rebours d'une optique en vertu de laquelle des moyens sont investis et alloués pour atteindre des objectifs donnés.

¹⁴ Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2019-2023, page 23*.

Elle préconise dès lors l'établissement d'un budget davantage en ligne avec les considérations économiques et axé sur des objectifs à atteindre, des moyens d'action à déployer et des indicateurs de performance (cette optique est d'ailleurs retenue pour les conventions pluriannuelles et contrats d'établissements signés entre l'Etat et les centres publics de recherche ou l'Université du Luxembourg). Elle souhaiterait en particulier que des progrès décisifs soient effectués vers 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.

Or, les expériences de la France et des Pays-Bas montrent que la mise en place d'un tel cadre est loin d'être aisée et qu'elle requiert de nombreuses années de gestation, raison pour laquelle il est nécessaire de lancer au plus vite le processus devant mener à terme à l'édification d'une architecture budgétaire rénovée en profondeur et efficace. Le Luxembourg bénéficie paradoxalement d'un atout dans ce domaine, dans la mesure où il peut tirer d'emblée les conséquences des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la nouvelle architecture budgétaire dans des pays étrangers.

Si réformer l'architecture budgétaire n'est pas une fin en soi, elle permet de mettre en évidence les gisements d'économies et d'efficacité potentiels, totalement en phase avec ladite croissance qualitative que le projet de budget ne fait qu'effleurer.

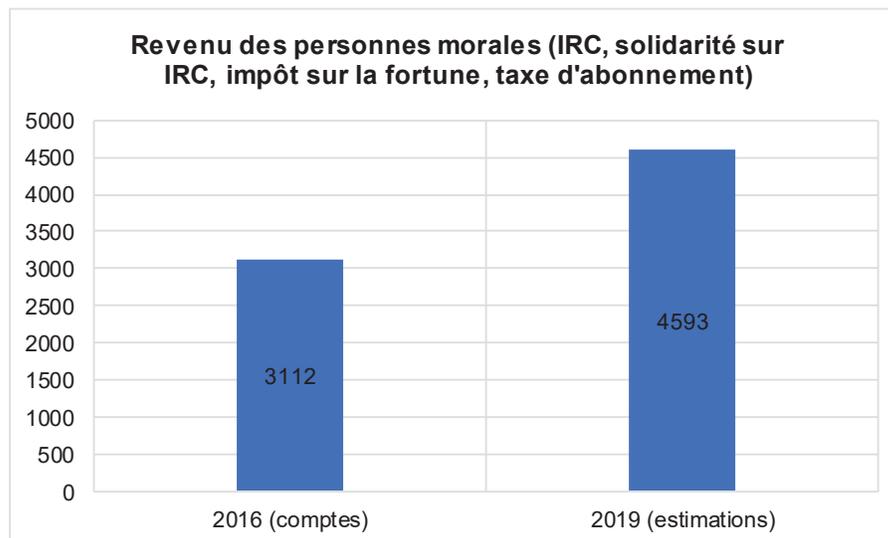
3 Recettes des Administrations publiques dynamiques, mais est-ce durable ?

Considérées de manière globale, soit calculées en comptabilité européenne harmonisée et ce pour l'ensemble des Administrations publiques, les recettes estimées dans les documents budgétaires sous avis se seraient montées à quelque 28.252 millions EUR en 2019, contre 24.526 millions EUR en 2017. Il s'agit donc d'une hausse de quelque 4 milliards EUR ou de 15% en l'espace de deux années seulement, certes de manière nominale – y compris donc l'incidence de la hausse généralisée des prix.

Cette augmentation soutenue résulte notamment d'une progression particulièrement sensible des recettes provenant des impôts sur le revenu des sociétés. Ainsi, en 2017 et en 2018, le produit de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) a augmenté de respectivement 20% et 19% selon les comptes nationaux publiés par le STATEC. Les estimations pour 2019 figurant au projet de budget font état d'une nouvelle flambée du montant de cet impôt, de quelque 13% par rapport au compte 2018. Soit une hausse cumulée de 60% en trois ans, qui équivaut à 1 milliard EUR environ.

Graphique 3 : Impôts sur le revenu des personnes morales : un vif accroissement de 2016 à 2019

En millions EUR



Sources : Documents budgétaires ; Calculs de la Chambre de Commerce.

L'estimation du produit de l'IRC pour 2019 ne manque pas d'interpeler. Dans le projet de budget 2019 déposé en mars de cette année, le produit de l'IRC escompté pour 2019 se montait à 2.050 millions EUR. Or les nouveaux documents budgétaires, qui n'ont pourtant été publiés que 7 mois plus tard que l'estimation précitée, tablent désormais pour cette même année 2019 sur un IRC culminant à quelque 2.600 millions EUR, soit 550 millions EUR de plus qu'en mars suite à une progression fulgurante de 27% quant au rendement estimé. Cette « divine surprise » est à elle seule pratiquement équivalente à l'amélioration du solde de l'Administration centrale (AC) estimée entre les exercices budgétaires de mars et d'octobre

(+570 millions EUR, les soldes estimés de l'AC étant passé en l'espace de 7 mois seulement de -650 à -83 millions EUR). L'embellie budgétaire constatée depuis mars s'est donc uniquement localisée sur le versant des recettes et nullement en termes de maîtrise accrue des dépenses, puisqu'en 2019, ces dernières auraient pour l'AC progressé de 7,5% alors que le PLPFP déposé en mars ne tablait « que » sur une augmentation de 5,8% par rapport à 2018 (pour rappel, le PLPFP 2017-2021 déposé en octobre 2017 escomptait quant à lui une progression des dépenses de 4,7% pour 2019).

Ces fluctuations pour le moins marquées du produit de l'IRC compliquent considérablement le suivi et l'analyse structurelle des finances publiques, comme le montre le produit de l'IRC estimé pour 2019 plus élevé à raison de 550 millions EUR entre mars et octobre 2019. Afin d'éviter à l'avenir de telles erreurs matérielles de prévision, qui minent toute tentative d'analyser objectivement les finances publiques, la Chambre de Commerce en appelle à la nécessité de mobiliser dans les meilleurs délais toute l'expertise disponible en matière d'impôts des sociétés, dans le chef de l'Etat et de l'Administration de contributions directes, mais également en direction des entreprises, des partenaires sociaux et des milieux académiques. Le Luxembourg doit sans tarder être à nouveau en mesure d'inférer correctement l'évolution de ses recettes publiques, faute de quoi il sera condamné à une navigation à vue en la matière.

La situation présente, en particulier, et une mauvaise appréhension de l'évolution des recettes, en général, est potentiellement très dommageable. Une partie des recettes additionnelles d'IRC encaissées au fil de l'année 2019 est le reflet du dynamisme des entreprises et de l'activité économique, ce dont le Grand-Duché ne peut que se féliciter. Un autre facteur qui pourrait jouer est l'élargissement de la base taxable dans le sillage des développements fiscaux internationaux, qui semble l'emporter sur les baisses relativement timides du taux d'affiche effectuées ces dernières années. Il est cependant probable que la progression très marquée de ces recettes soit aussi, et dans une large mesure, la conséquence de facteurs plus temporaires, susceptibles de se retourner dans un avenir plus ou moins proche. Il s'agit notamment de l'incidence de la déclaration électronique obligatoire introduite dès 2017, qui devrait dans un premier temps se traduire par une accélération au niveau de l'encaissement des arriérés d'impôt. La situation est cependant appelée à se normaliser au fil du temps, avec des arriérés revenant graduellement à de plus modestes proportions du produit de l'IRC – ce qui devrait mécaniquement se traduire par un essoufflement de la progression de ce dernier. Le projet de budget 2020 a commencé à acter une évolution de ce type, puisqu'il table pour 2020 sur une réduction de 13,5% du produit de l'IRC par rapport au montant actuellement estimé pour 2019 (soit 2.600 millions EUR). De 2020 à 2023, ce montant recommencerait cependant à croître, passant de 2.250 millions EUR en 2020 à 2.425 millions en 2023 (soit +7,8% en trois ans).

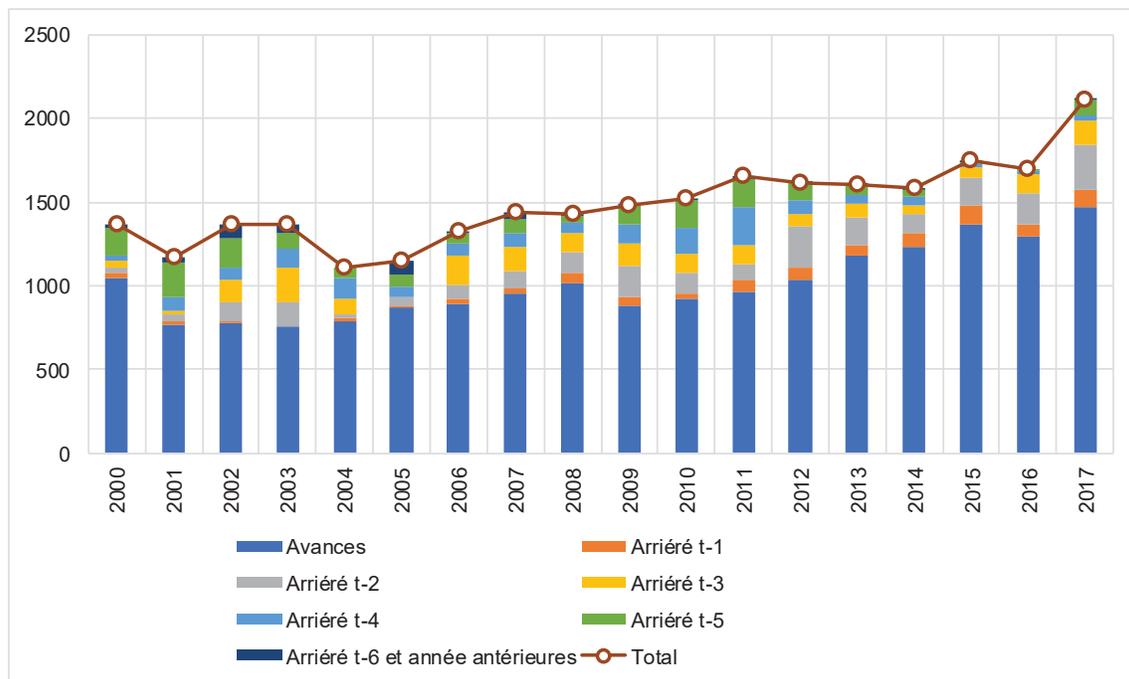
Dans l'état actuel des choses, il est difficile - sinon impossible - de vérifier ces estimations, qui constituent pourtant l'une des colonnes vertébrales du PLPFP. Si les autorités publient régulièrement des estimations du produit de l'IRC, elles ne distinguent pas l'évolution des avances d'une part (liées à la conjoncture contemporaine) et les arriérés d'impôt d'autre part (qui reflètent la conjoncture d'années passées et la célérité de la collecte (ou du versement) de l'impôt en question).

La seule information complète disponible à ce jour résulte de l'avis du CES « Analyse des données fiscales au Luxembourg 2018 »¹⁵, qui renferme des données détaillées, mais n'allant pas au-delà de l'année 2017. Ces données ne permettent donc guère d'éclairer les évolutions récentes de l'IRC, mais elles mettent clairement en évidence la volatilité extrême des soldes liés aux années antérieures (qui s'établissent par exemple à 350 millions EUR en 2014 et à 646 millions EUR en 2017 - le record étant cependant observé en 2011 avec quelque 687 millions EUR) et même de leur composition par année.

Des informations similaires devraient être publiées plus fréquemment et se doivent d'occuper une place de choix au sein des documents budgétaires - une annexe du PLPFP totalement consacrée à la ventilation entre les avances et les arriérés pour les années récentes et sur l'ensemble de l'horizon du PLPFP serait en tout cas plus que fondée, voire même indispensable pour interpréter correctement non seulement l'évolution du produit de l'IRC, mais aussi et plus fondamentalement les indicateurs clefs des finances publiques (les soldes et l'endettement, notamment).

Graphique 4 : Produit de l'IRC – avances et arriérés

Montants en millions EUR



Source : CES, Analyse des données fiscales au Luxembourg 2018.

Note : Certains (rares) soldes liés aux années antérieures sont légèrement négatifs. Pour les besoins du graphique, ils sont refixés à zéro l'année à laquelle ils se rapportent et additionnés au solde positif le plus proche (et le plus important en cas d'équidistance) afin de ne pas modifier le montant total relatif à l'année budgétaire. Ces ajustements, destinés à faciliter l'élaboration du graphique, n'affectent que marginalement ce dernier.

La mauvaise compréhension actuelle de l'évolution de l'IRC, résultant d'informations bien trop parcellaires, constitue une importante source de vulnérabilité pour les finances publiques, qui s'ajoute aux risques économiques généraux dans un environnement mondial désormais très

¹⁵ Voir <https://ces.public.lu/dam-assets/fr/avis/prix-salaires/Avis-Fiscalite-2018-221118-VF.pdf>.

mouvant, à la forte incidence des cours boursiers sur certaines recettes (la taxe d'abonnement en particulier), à un « Tanktourismus » intrinsèquement fragile (une augmentation même mesurée en apparence des accises peut exercer un impact important sur les recettes associées, en amoindrissant, voire anéantissant, le différentiel de prix par rapport à certains pays limitrophes – on peut parler à juste titre d'une très forte élasticité négative des recettes d'accises aux prélèvements fiscaux, risque devant être apprécié en toute transparence¹⁶) et aux retombées budgétaires de la prochaine réforme fiscale et de la mise en œuvre des engagements climatiques, qui sont inconnues au présent stade.

Le suivi de l'évolution de l'IRC (et, au-delà, de l'impôt commercial communal, de l'impôt sur la fortune dont ne sont plus redevables que les sociétés depuis 2006, ou de l'impôt retenu sur les revenus de capitaux) est encore compliqué par la très grande concentration de ce prélèvement. D'une part (et toujours selon le rapport précité du CES), à peine plus de 0,8% des contribuables assujettis à l'IRC ont alimenté quelque 75% des recettes totales d'IRC en 2017, tandis que 0,03% des assujettis ont représenté 25% des recettes d'IRC engrangées la même année. D'autre part, ces recettes ont, toujours en 2017, reposé sur le seul secteur financier et sur les « Soparfi » à raison de 75% au total, de sorte que les recettes associées sont particulièrement exposées à des « chocs asymétriques », qui pourraient éventuellement frapper cette branche d'activité.

En raison de ces multiples sources d'incertitude et de la volatilité associée, la Chambre de Commerce recommande que les recettes les plus vulnérables soient davantage canalisées vers le fonds souverain intergénérationnel. Le tableau ci-joint propose une première évaluation du montant potentiel de ces recettes, qui pourrait atteindre jusqu'à 9% du PIB en cas d'affectation totale, ce qui ne semble en soi ni réalisable, ni souhaitable. Or, une telle montée en puissance de la dotation au fonds souverain, qui n'atteint même pas 0,1% du PIB actuellement, pourrait certes être introduite de manière graduelle, en procédant en parallèle à un freinage de l'augmentation annuelle des dépenses courantes – afin de l'aligner davantage sur l'évolution observée dans les pays limitrophes, par exemple.

¹⁶ Voir à ce propos la « Note au formateur » du Comité Economique et Financier National, 14 novembre 2018, page 16) : <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2018/12-decembre/05-pv-pleniieres/2-annexes-aux-pv/Comite-economique-et-financier-national-Note.pdf> (« Une augmentation d'un cent des accises sur les carburants engendrerait un déchet fiscal de 75 millions EUR »).

Tableau 17 : Exemples de recettes « vulnérables » susceptibles de constituer des sources d'alimentation du fonds souverain intergénérationnel

En 2018

	Millions EUR	En % du PIB
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	488	0,8%
Impôt sur la fortune	682	1,1%
Taxe d'abonnement	1010	1,7%
Impôt sur les sociétés (part excédant moyenne 3 voisins)	1802	3,0%
Droits d'accise sur le pétrole et le gaz	920	1,5%
Droits d'accise sur le tabac et l'alcool	555	0,9%
Total	5457	9,1%

Sources : STATEC ; OCDE; Calculs Chambre de Commerce.

La canalisation de recettes additionnelles vers le Fonds souverain permettrait au surplus à ce dernier de connaître une réelle montée en puissance de ses actifs, qui en l'absence d'une telle initiative demeureraient très limités par rapport au PIB, comme le montre l'encadré ci-après.

Encadré 1 : Pour un fonds souverain disposant de réelles marges de manœuvre

Le Gouvernement a créé, en 2015, un « fonds souverain luxembourgeois d'épargne intergénérationnelle » (le FSIL), sous la forme juridique d'un établissement public placé sous l'autorité du Ministère des Finances. Les autorités affectent à ce fonds des recettes non récurrentes, notamment une partie des revenus de la TVA sur le commerce électronique ainsi que des accises sur les carburants, pour un montant annuel de l'ordre de 50 millions EUR. Le PLPFP sous avis continue à privilégier cet ordre de grandeur, puisqu'il prévoit que la dotation au FSIL passera graduellement de 52,4 millions EUR en 2019 à 56,2 millions EUR en 2023 – soit 0,07% du PIB prévu pour cette dernière année.

Au bout de quelques années, le fonds souverain est censé atteindre une masse critique et au terme d'une période de « locking » de 20 ans, les revenus du patrimoine engrangés par le fonds pourront être reversés à l'Etat « selon les besoins du moment ».

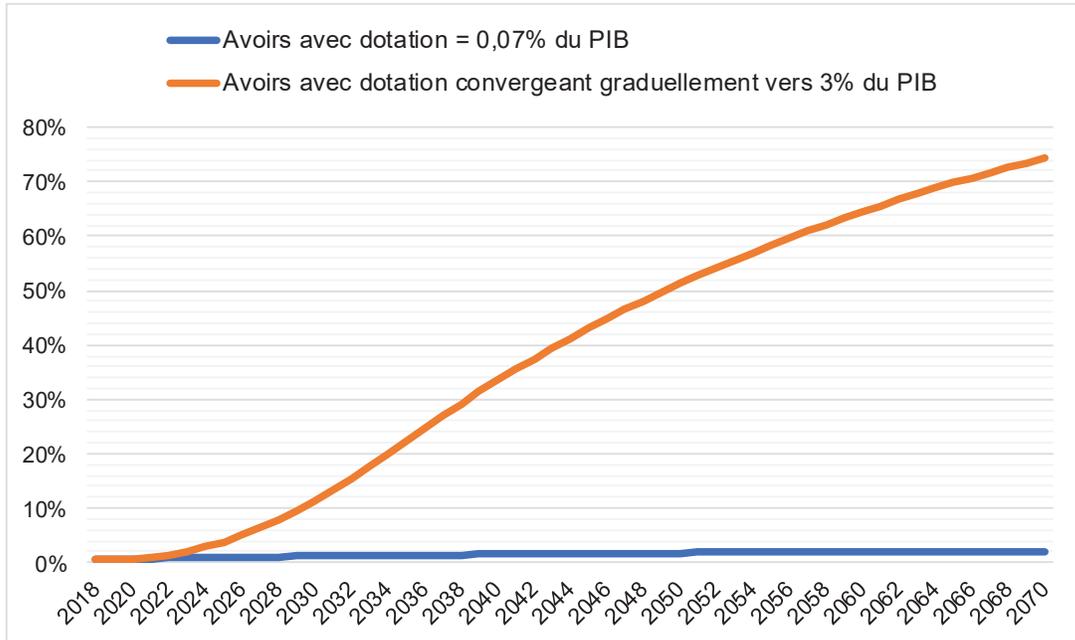
La Chambre de Commerce s'est félicitée de la mise en place d'un fonds souverain luxembourgeois, d'autant qu'elle a très tôt recommandé la création d'un tel instrument au Luxembourg. Dans le même temps, la Chambre de Commerce considère qu'il conviendrait d'exploiter davantage le large potentiel de cette excellente innovation que constitue le FSIL, en lui transférant un montant actuel de quelque 50 millions EUR par an. La loi instituant le fonds prévoyait d'ailleurs que le Gouvernement en Conseil puisse décider d'affecter au FSIL des recettes non récurrentes autres que la TVA électronique ou les accises sur le carburant.

Un versement annuel de l'ordre de 50 millions par an (indexé sur le PIB nominal après 2023 par hypothèse dans le présent encadré, alors que la loi instituant le FSIL s'est limitée à une indexation sur l'IPCN) donnerait lieu à des actifs du fonds de l'ordre de 0,8% du PIB seulement en 2023 et d'à peine plus de 2% du PIB en 2070 (sur la base des hypothèses décrites au bas du graphique). Des actifs de cet ordre de grandeur seraient bien entendu sans commune mesure avec les avoirs observés dans d'autres pays ayant mis en place des fonds souverains, tels que Singapour, la Norvège ou Hong Kong, où ils dépassent amplement les 100% du PIB. Dans de telles circonstances, le FSIL demeurerait un instrument largement inopérant (ou uniquement durant une période très circonscrite), de sorte qu'une excellente initiative se verrait *in fine* largement privée de substance.

Un scénario plus ambitieux, également illustré au graphique (courbe rouge), permettrait quant à lui d'assurer un véritable décollage du FSIL. Ce scénario vise à porter le versement annuel à 3% du PIB par an en vitesse de croisière (soit un tiers environ des 9,1% du PIB de « recettes vulnérables » identifiées ci-avant), après une période de transition s'étendant sur une quinzaine d'années. Le pourcentage du PIB actuellement transféré progresserait par hypothèse de 0,2% par an entre 2020 et 2035, année à partir de laquelle il demeurerait « *ad vitam aeternam* » égal à 3% du PIB. Moyennant un effort finalement assez graduel, le fonds souverain générerait dans ce cas de figure des actifs proches de 75% du PIB vers 2070 - ce qui serait davantage en ligne avec la situation observée dans d'autres petites économies étrangères que l'évolution « à politique inchangée ».

Graphique 5 : Evolution des actifs totaux du FSIL en fonction du montant de la dotation annuelle

En % du PIB



Sources : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2019-2023 ; Calculs Chambre de Commerce.

Remarque : Taux de rendement nominal moyen des réserves de 2% l'an par hypothèse, croissance du PIB de 3% l'an en volume (croissance potentielle escomptée par nombre d'observateurs) + déflateur du PIB de 2% l'an.

Le graphique repose uniquement sur des schémas de versements linéaires (montants fixes en pourcentages du PIB ou pourcentages du PIB augmentant de manière linéaire). Des schémas alternatifs d'alimentation du fonds sont cependant concevables. A titre d'exemple, il pourrait être décidé de transférer au FSIL non seulement un montant de base (fixe ou progressant linéairement par rapport au PIB), mais également la partie des « recettes fragiles » qui, chaque année, excède le taux de progression annuel « naturel » de ces recettes.

Par ailleurs, la montée en puissance du FSIL pourrait être accélérée par le transfert au fonds d'actifs préexistants de l'Etat, par exemple certains éléments du portefeuille de participations. Le transfert permettrait d'assurer une gestion plus cohérente et transparente de ces actifs.

4 Niveau et croissance des dépenses des Administrations publiques : « deux fois deux » au Luxembourg

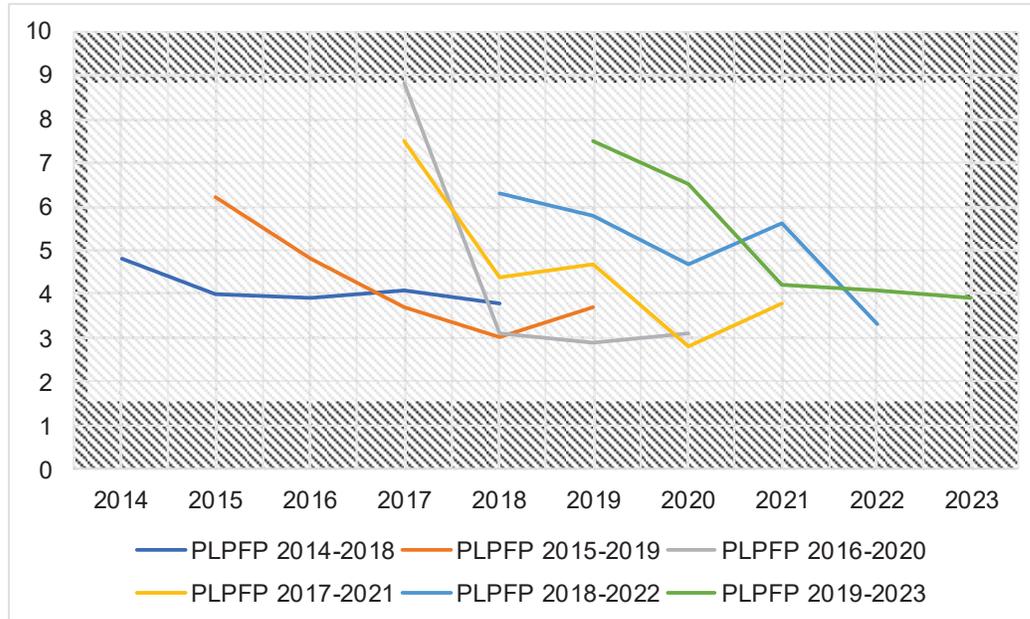
Au Luxembourg, les dépenses totales des Administrations publiques définies en conformité avec la comptabilité européenne standardisée SEC 2010 se sont accrues de 6,1% par an de 2000 à 2018. En d'autres termes, elles ont quasiment triplé en termes absolus sur cet horizon – y compris, certes, l'incidence de la hausse des prix.

Selon les documents budgétaires sous avis, ces dépenses progresseraient de quelque 7,1% en 2019, soit davantage encore qu'en 2018, ce qui ne témoigne guère d'une remarquable maîtrise de leur évolution. Leur rythme de progression demeurerait supérieur à la moyenne « historique » précitée en 2020, avec +6,3%. Ce taux connaîtrait cependant une sensible décélération sur la période 2021-2023, en revenant à environ 4% par an.

La Chambre de Commerce salue cette volonté affichée de maîtrise des dépenses à partir de 2021. Elle considère cependant que cet engagement aurait été plus crédible s'il n'avait été différé aux dernières années de la période 2019-2023 faisant l'objet du PLPFP. Elle constate par ailleurs qu'un tel ajustement « sur le tard » a été systématiquement annoncé dans les PLPFP successifs (pour l'Administration centrale, la progression des dépenses de l'ensemble des Administrations publiques étant indisponible dans les premiers PLPFP), mais qu'il ne s'est jusqu'à présent jamais matérialisé, comme l'illustre le graphique ci-dessous. Le graphique met bien en évidence une tendance récurrente à afficher un ralentissement différé des dépenses (toutes les courbes du graphique affichent un déclin au fil du temps), de même qu'une incapacité certaine à s'en tenir aux trajectoires initiales de dépenses. Ainsi, du PLPFP 2015-2019 au PLPFP 2019-2023, le taux de croissance des dépenses relatif à l'année 2019 a été initialement estimé à 3,7% (fin du premier PLPFP cité ; voir l'extrémité de la courbe orange) pour être successivement rehaussé jusqu'à 7,5% dans le PLPFP sous avis (voir le point de départ de la courbe verte).

Graphique 6 : Trajectoires d'évolution des dépenses totales de l'Administration centrale dans les PLPFP réussis

En pourcentages



Sources : Projets de loi de programmation financière pluriannuelle réussis.

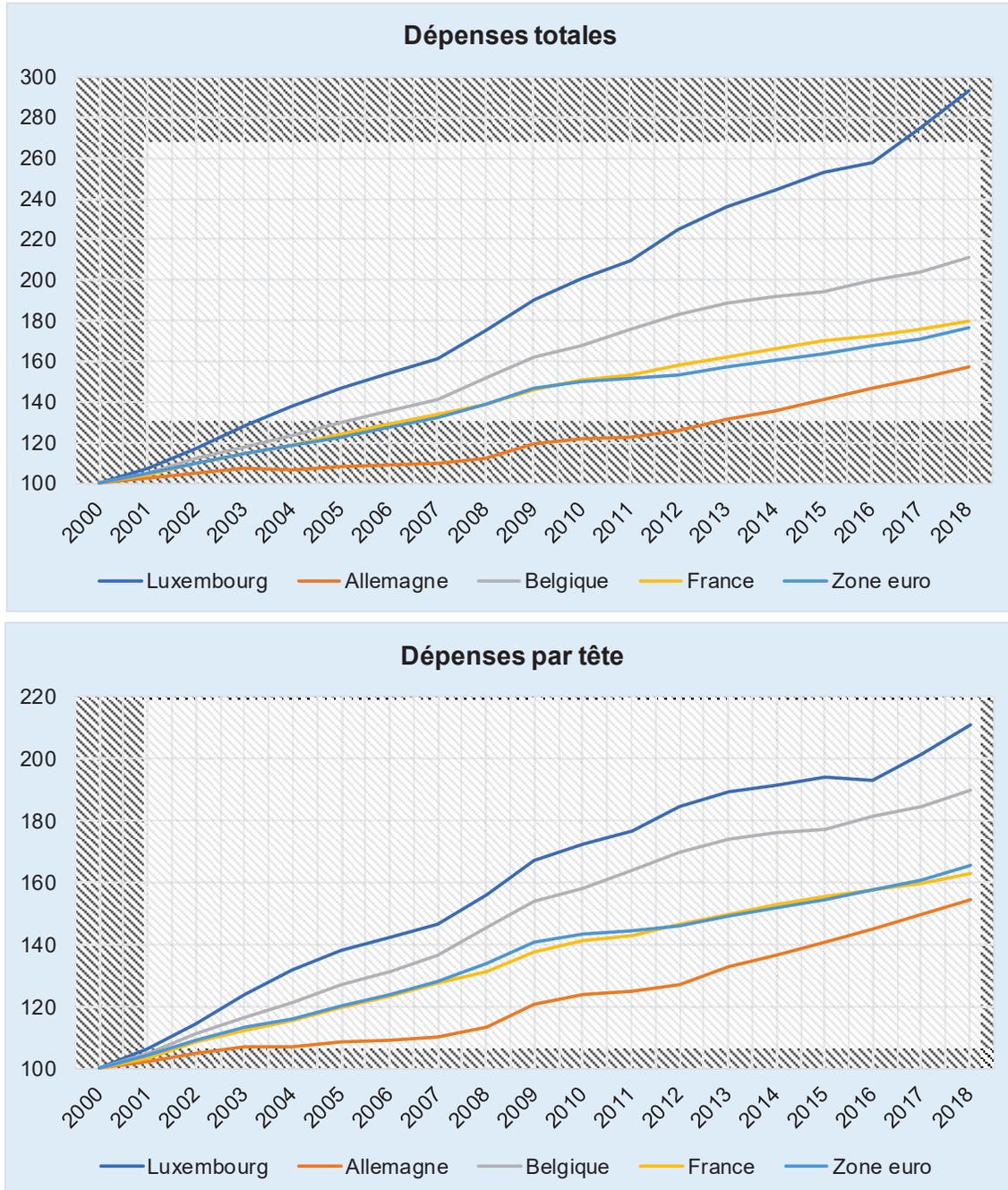
Or si le ralentissement, escompté dans le PLPFP sous avis, de la progression des dépenses de l'Administration centrale devait ne pas se matérialiser, et si en lieu et place ces dépenses continuaient à augmenter à leur rythme « naturel » de quelque 6% l'an¹⁷, l'Administration centrale afficherait, en 2023, non pas un excédent de 158 millions EUR comme anticipé dans le projet de budget pluriannuel, mais un déficit de quelque 1.179 millions EUR. En d'autres termes, le magistral basculement prévu dans le projet de budget sous avis d'un déficit de l'Administration centrale de 640 millions en 2020 à un surplus de 158 millions EUR en 2023 repose intégralement sur le ralentissement de la croissance des dépenses escompté de 2021 à 2023. Rappelons en outre que le niveau élevé des recettes observé en 2019 est le reflet d'une « divine surprise » du côté de l'impôt des sociétés. Une partie conséquente de ces ressources additionnelles pourrait cependant ne pas s'avérer durable. La conjonction d'une poursuite de la hausse des dépenses à un rythme de 6% l'an et d'un « dégonflement » graduel des récentes « plus-values » de recettes au titre des impôts des sociétés serait particulièrement redoutable, puisqu'elle pourrait se traduire par une impasse budgétaire excédant allégrement le milliard EUR en 2023. La Chambre de Commerce en appelle à une grande vigilance de ce double point de vue.

La Chambre constate par ailleurs que le rythme d'augmentation des dépenses publiques totales est systématiquement et nettement plus élevé au Luxembourg que dans les pays limitrophes ou au sein de la zone euro. Ainsi, de 2000 à 2018, la progression moyenne des dépenses courantes hors charges d'intérêt s'est établie à 6,2% au Luxembourg, contre 2,5% en Allemagne, 4,2% en Belgique, 3,3% en France et 3,2% dans la zone euro. La croissance

¹⁷ Les dépenses totales de l'Administration centrale se sont en effet accrues en moyenne de 6,0% par an de 2000 à 2018 – soit un rythme extrêmement proche de celui des Administrations publiques dans leur ensemble.

démographique certes plus élevée au Luxembourg ne couvre qu'une partie de cet écart comme le montre le second panneau du graphique ci-dessous¹⁸.

Graphique 7 : Dépenses courantes hors charges d'intérêt des Administrations publiques
En base 2000=100

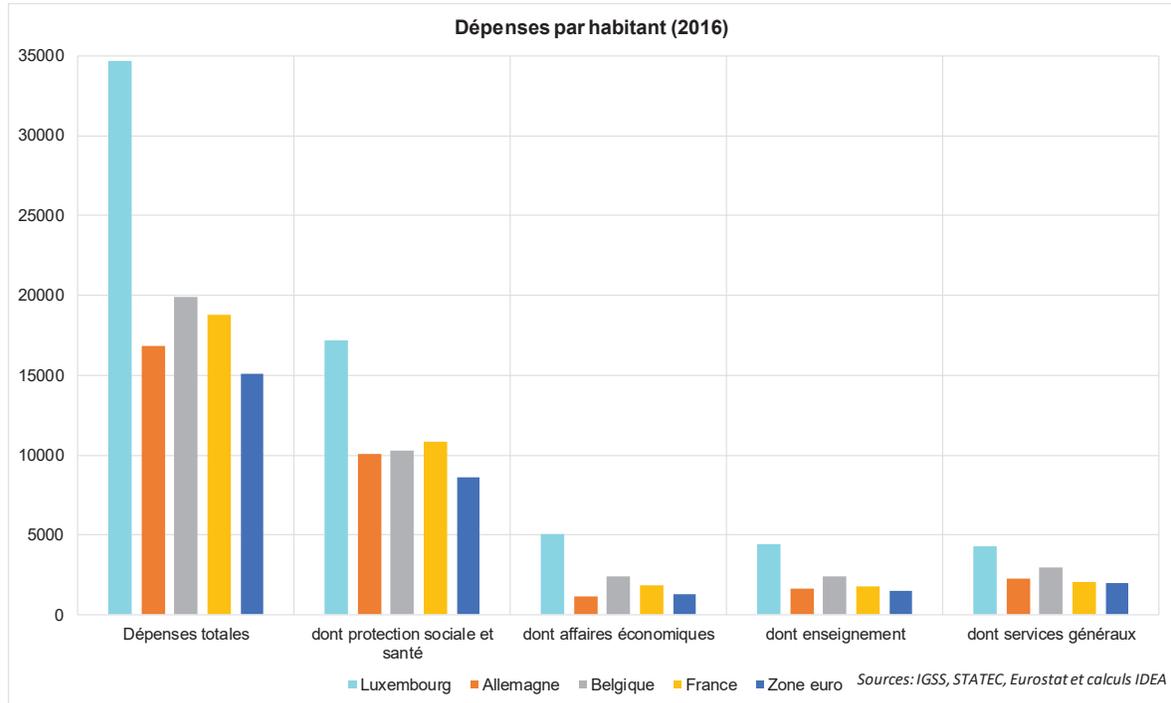


Sources : Base de données AMECO de la Commission européenne ; Calculs de la Chambre de Commerce.

¹⁸ Avec une croissance de la population de l'ordre de 1,9% en moyenne au Luxembourg de 2000 à 2018, contre 0,4% environ pour la moyenne arithmétique des pays voisins et la zone euro.

A cette différence en termes de taux de progression des dépenses courantes s'ajoute un niveau absolu des dépenses également fort élevé en comparaison internationale, comme le révèle le graphique suivant et ce pour toutes les catégories de dépenses (et même après déduction des prestations sociales versées à des non-résidents).

Graphique 8 : Dépenses totales des Administrations publiques par habitant
En euros par résident



Sources : Eurostat ; IGSS ; STATEC

Remarque : Après déduction des prestations sociales versées à des non-résidents.

On pourrait dès lors parler à juste titre d'une situation « deux fois deux » au Luxembourg se caractérisant par deux fois plus de dépenses par habitant, ainsi que par des dépenses augmentant à un rythme deux fois plus élevé que la moyenne des pays limitrophes ou de la zone euro.

La Chambre de Commerce constate *in fine* que sur la période comprise entre 2019 et 2023, le rythme de progression des dépenses de l'Administration publique dépasse, avec une progression annuelle moyenne de 5,4%, celui des recettes (5%). Ceci montre que même pendant des années « d'abondance » supposée des recettes et de persistance de sources de revenus potentiellement volatiles ou incertaines à moyen terme et pendant une période où les effets du vieillissement sur les comptes sociaux sont encore très limités, les nouveaux moyens d'actions ne parviennent pas à compenser les nouvelles dépenses. Un état de fait aggravé par la « rigidité » des dépenses, comme nous le montrons dans le point suivant.

5 Dépenses courantes rigides, une fatalité ?

Le caractère rigide et difficilement réversible de nombreuses dépenses courantes est mis en évidence de façon récurrente par la Chambre de Commerce : la rémunération des salariés de l'Etat, les dépenses sociales et familiales ou encore les transferts à la sécurité sociale en sont les exemples les plus saisissants. Et au vu des évolutions, les années 2020 et suivantes ne feront pas exception à la règle.

S'agissant de la rémunération des employés publics

Au niveau de l'**Administration centrale**, l'accroissement des dépenses en termes de rémunération des salariés entre les prévisions pour 2019 et 2020 s'élève à +7,7%, soit quelque 349 millions EUR. A titre comparatif, il s'agit quasiment du double du montant alloué à la recherche et à l'innovation par le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Ces dépenses de rémunération représenteraient 23,3% des dépenses totales de l'Administration centrale et 7,5% du PIB en 2020.

En à peine 10 ans, soit entre 2010 et 2020, la hausse des dépenses en lien avec la rémunération des salariés au niveau de l'Administration centrale attendrait +73%, passant de 2,8 milliards EUR à 4,9 milliards EUR, selon les prévisions.

Et aucun ralentissement notable n'est prévu sur l'horizon du PLPFP puisque le taux de croissance annuel moyen s'établirait à 5,2%, soit une hausse cumulée de plus de 16,3% entre 2020 et 2023. Entre 2019 et 2023, soit à peine 5 ans, **les dépenses en termes de rémunération des salariés auront de nouveau augmenté de 1,1 milliard EUR**, soit l'équivalent de plus de trois fois le budget du Ministère de l'Economie dans son ensemble en 2020.

Tableau 18 : Evolution pluriannuelle des dépenses de rémunération des salariés de l'Administration centrale

En millions EUR et en pourcentage

	2019	2020	2021	2022	2023	Taux de croissance annuel moyen entre 2020 et 2023	Taux de croissance total entre 2020 et 2023
	Prévisions	Projet de budget	Prévisions	Prévisions	Prévisions		
Dépenses totales de l'Administration centrale	19 651 7,5%	20 935 6,5%	21 804 4,2%	22 701 4,1%	23 597 3,9%	4,1%	12,7%
Rémunération des salariés	4 537 7,3%	4 886 7,7%	5 151 5,4%	5 408 5,0%	5 681 5,1%	5,2%	16,3%
<i>part dans dépenses totales</i>	23,1%	23,3%	23,6%	23,8%	24,1%		
<i>part du PIB</i>	7,3%	7,5%	7,5%	7,5%	7,5%		

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2019-2023 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Lorsque sont prises en compte les dépenses de rémunération de l'ensemble des Administrations publiques (Etat, communes, sécurité sociale), les chiffres sont d'une ampleur encore plus conséquente : **+ 1,4 milliard EUR sur 5 ans**, et une variation moyenne de presque 5% chaque année. En termes de poids dans les dépenses totales, 0,1 point de pourcentage s'ajoute chaque année entre 2019 et 2023.

Tableau 19 : Evolution pluriannuelle des dépenses de rémunération des salariés des Administrations publiques

En millions EUR et en pourcentage

	2019	2020	2021	2022	2023	Taux de croissance annuel moyen entre 2020 et 2023	Taux de croissance total entre 2020 et 2023
	Prévisions	Projet de budget	Prévisions	Prévisions	Prévisions		
Dépenses totales des Administrations publiques	26 988 7,1%	28 690 6,3%	30 016 4,6%	31 288 4,2%	32 705 4,5%	4,5%	14,0%
Rémunération des salariés	5 749 7,4%	6 144 6,9%	6 462 5,2%	6 765 4,7%	7 100 5,0%	4,9%	15,6%
part dans dépenses totales	21,3%	21,4%	21,5%	21,6%	21,7%		
part du PIB	9,2%	9,4%	9,4%	9,3%	9,4%		

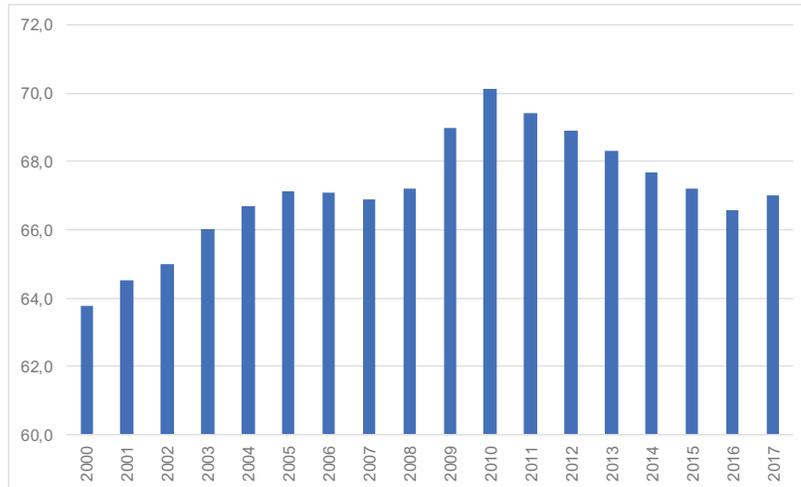
Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2019-2023 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

De telles évolutions ne sont guère surprenantes, compte tenu notamment des engagements supplémentaires prévus dans les documents budgétaires, portant sur 1.800 unités pour la seule année 2020. En effet, selon l'exposé des motifs du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2020, « [l]e Gouvernement entend ainsi répondre aux besoins de recrutement entre autres en relation avec l'évolution démographique [...] ».

Dans un premier temps, bien que la Chambre de Commerce soit consciente que l'ensemble des postes demandé ne sont généralement pas effectivement pourvus chaque année, il n'en reste pas moins qu'une telle évolution attire vers le secteur public, au détriment du secteur privé, une part très significative de travailleurs et notamment de jeunes diplômés, maîtrisant l'ensemble des langues usuelles du pays. En outre, la Chambre de Commerce s'inquiète des possibles « effets de second tour » sur le secteur parapublic et conventionné de la mise en œuvre des accords salariaux dans la fonction publique. Elle estime de plus que cette hausse constitue un regrettable signal pour le secteur privé. Enfin, il est improbable qu'en absence d'une ouverture plus marquée de la fonction publique aux ressortissants étrangers, cet important besoin en ressources humaines additionnelles puisse être satisfait.

Ensuite, s'il est évident que l'accroissement démographique nécessite un développement continu des services publics, le ratio entre la population d'une part, et le nombre de fonctionnaires et employés publics d'autre part, est relativement stable.

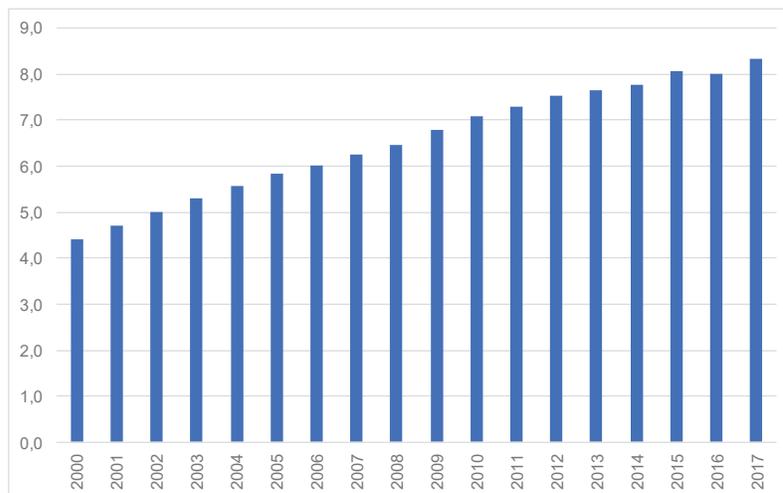
Graphique 9 : Ratio entre la population résidente et le nombre de fonctionnaires et employés publics



Source : STATEC ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Il n'existe donc pas, jusqu'à présent, de décrochage significatif entre l'évolution démographique et le nombre d'agents publics. Pour sa part, le ratio rapportant les dépenses de rémunération des salariés à la population connaît une évolution relativement favorable, qui équivaut à un quasi-doublement entre 2000 et 2017.

Graphique 10 : Ratio entre les dépenses de rémunération des salariés et la population résidente



Source : STATEC ; Calculs de la Chambre de Commerce.

En 2016, la rémunération des agents publics s'est élevée à 7.930 EUR par habitant au Luxembourg, contre 2.900 EUR en Allemagne, 4.700 EUR en Belgique, 4.200 EUR en France et 3.200 EUR dans l'ensemble de la zone euro¹⁹.

¹⁹ COFOG.

Enfin, le modèle extensif luxembourgeois sans gains de productivité notables requiert mécaniquement un nombre toujours croissant de fonctionnaires et employés publics. Pourtant, une gouvernance publique plus efficiente, une architecture et une politique budgétaires basées sur les retombées (outcomes) et non sur les entrants financiers (inputs, soit les crédits budgétaires), l'abolition de procédures anachroniques ou superflues, un recours accru à la digitalisation ou à la formation professionnelle continue auprès du secteur public, etc. seraient autant de moyens qui pourraient permettre d'augmenter l'efficacité et la productivité du secteur public.

Car un tel rythme de croissance n'est pas soutenable : un ralentissement du rythme de progression des recettes ou de la croissance, via un choc interne ou externe, une hausse inattendue des dépenses, et c'est l'équilibre des finances publiques qui pourrait être mis à mal.

S'agissant des dépenses à caractère social

Les dépenses courantes liées aux prestations sociales prises en charge par l'Administration centrale et aux « autres transferts courants », c'est-à-dire notamment les transferts aux communes²⁰, à l'assurance dépendance, maladie-maternité ou aux régimes de pensions, constituent près de la moitié des dépenses totales de l'Administration centrale et autour de 33% du PIB au cours de la période 2019-2023. En 5 ans à peine, c'est une hausse de plus de 2 milliards EUR qui est enregistrée pour ces seuls deux postes.

Tableau 20 : Evolution pluriannuelle des dépenses « sociales » de l'Administration centrale

En millions EUR et en pourcentage

	2019	2020	2021	2022	2023	Taux de croissance annuel moyen entre 2020 et 2023	Taux de croissance total entre 2020 et 2023
	Prévisions	Projet de budget	Prévisions	Prévisions	Prévisions		
Prestations sociales en espèces de l'Administration centrale	1 750	1 829	1 896	1 955	2 004	3,1%	9,6%
	4,6%	4,5%	3,7%	3,1%	2,5%		
<i>part dans dépenses totales de l'AC</i>	8,9%	8,7%	8,7%	8,6%	8,5%		
<i>part du PIB</i>	2,8%	2,8%	2,8%	2,7%	2,6%		
	2019	2020	2021	2022	2023	Taux de croissance annuel moyen entre 2020 et 2023	Taux de croissance total entre 2020 et 2023
	Prévisions	Projet de budget	Prévisions	Prévisions	Prévisions		
Autres transferts courants de l'Administration centrale	8 211	8 701	9 197	9 579	10 001	4,8%	14,9%
	5,4%	6,0%	5,7%	4,2%	4,4%		
<i>part dans dépenses totales de l'AC</i>	41,8%	41,6%	42,2%	42,2%	42,4%		
<i>part du PIB</i>	30,4%	30,3%	30,6%	30,6%	30,6%		

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2019-2023 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Or, cette évolution que nous pouvons qualifier de soutenue ne devrait pas connaître de ralentissement à l'avenir. A l'instar des autres pays européens, le Luxembourg devrait en effet être massivement touché par le vieillissement de sa population à moyen terme : entre 2016 et 2017, la part des 65 ans et plus passera de 14% à 28% et la part des 80 ans et plus, de 4% à

²⁰ Les versements de la participation des communes au produit des principaux impôts de l'Etat au Fonds communal de dotation financière.

11%. Ces changements auront un impact non négligeable sur les dépenses dites « sociales », en tout cas à politique inchangée.

Ainsi, selon les projections du Groupe de travail européen sur le vieillissement démographique (GTV), d'ici à 2070, le ratio des dépenses de pension doublerait par rapport au PIB, passant de 9% du PIB en 2016 à 18%. S'ajouterait, selon le GTV, un triplement des dépenses de l'assurance dépendance si elles sont mesurées par rapport au PIB, qui dans son scénario central passeraient de 1,3% du PIB en 2016 à 4,1% en 2070, ainsi qu'une hausse de 1,2 point de pourcentage du ratio des dépenses de santé au PIB. Au total, les dépenses liées au vieillissement pourraient atteindre 30,9% en 2070, alors qu'elles avoisinaient les 18% en 2016. Cette hausse serait la plus forte parmi les 28 pays de l'UE.

S'agissant de la somme de ces trois postes de dépenses

En agréant ces trois postes de dépenses, ce n'est pas moins de 73% des dépenses de l'Administration centrale, soit quelque 3 euros sur 4 dépensés, que nous pouvons qualifier de « rigides » vu qu'elles sont relativement « subies » et reconduites dans le temps, sans que l'Etat ne puisse aisément décider d'y mettre un terme.

Tableau 21 : Evolution pluriannuelle des dépenses « rigides » de l'Administration centrale

En millions EUR et en pourcentage

	2019	2020	2021	2022	2023
	Prévisions	Projet de budget	Prévisions	Prévisions	Prévisions
Dépenses totales	19 651,0	20 935,0	21 804,0	22 701,0	23 597,0
dont :					
Rémunération des salariés	4 537	4 886	5 151	5 408	5 681
<i>part dans dépenses totales de l'AC</i>	<i>23,1%</i>	<i>23,3%</i>	<i>23,6%</i>	<i>23,8%</i>	<i>24,1%</i>
Prestations sociales en espèces	1 750	1 829	1 896	1 955	2 004
<i>part dans dépenses totales de l'AC</i>	<i>8,9%</i>	<i>8,7%</i>	<i>8,7%</i>	<i>8,6%</i>	<i>8,5%</i>
Autres transferts courants	8 211	8 701	9 197	9 579	10 001
<i>part dans dépenses totales de l'AC</i>	<i>41,8%</i>	<i>41,6%</i>	<i>42,2%</i>	<i>42,2%</i>	<i>42,4%</i>
<i>part dans dépenses totales de l'AC des 3 postes</i>	<i>73,8%</i>	<i>73,6%</i>	<i>74,5%</i>	<i>74,6%</i>	<i>75,0%</i>

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2019-2023 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Ces dépenses récurrentes, et surtout en hausse, laissent de moins en moins de moyens budgétaires à dédier à des actions proactives ou accompagnatrices (par exemples les transitions digitale et environnementale), et les marges de manœuvre pour mener une politique volontariste se rétrécissent chaque année.

6 Investissements publics : pas si mal, mais peut toujours mieux faire

Les investissements publics de l'ensemble des Administrations publiques (« formation de capital ») passeraient de 2.593 millions EUR en 2019 à 3.214 millions EUR en 2023 selon le projet de budget pluriannuel. Il s'agit là de l'indicateur le plus complet, calculé pour l'ensemble des acteurs publics et conformément à la comptabilité européenne standardisée SEC 2010. L'évolution à la hausse suggérée par ces montants est particulièrement bienvenue compte tenu des besoins en infrastructures de logement, de transport, de voiries requis dans une économie affichant une croissance économique (et quantitative) et surtout démographique assez soutenue. Tout accroissement des investissements publics dans une proportion plus importante que la progression des dépenses courantes contribue de ce fait à renforcer la « qualité » des dépenses publiques.

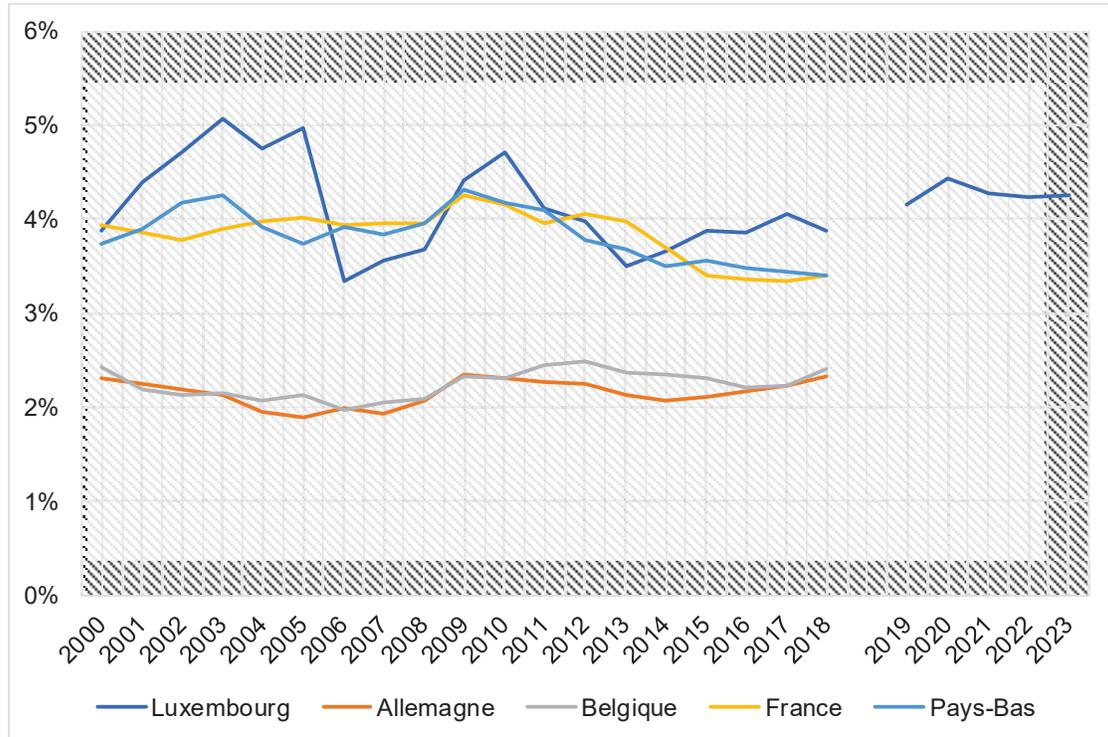
Il s'agit cependant de montants nominaux, intégrant par exemple l'incidence de l'inflation, qui ne peut être assimilée à un réel effort de développement des infrastructures. La croissance économique génère par ailleurs « automatiquement » des besoins en infrastructures nouvelles, de sorte que l'indicateur le plus pertinent de la capacité à satisfaire les besoins en infrastructures est le ratio des investissements publics au PIB, et non un quelconque montant absolu.

Or le ratio en question passerait, si on en croit les paramètres figurant dans les documents budgétaires, de 4,16% du PIB en 2019 à 4,25% du PIB en 2023 – la hausse paraissant bien moins spectaculaire qu'en termes nominaux²¹.

Le graphique ci-dessous, reprenant le niveau des investissements publics « sur longue période », permet de mettre en perspective ce niveau de l'ordre de 4% du PIB, par rapport à l'évolution passée de même que sur une base géographique.

²¹ Ces chiffres pour 2023 pourraient certes être rehaussés par la mise en œuvre de nouveaux projets non prévus au moment de l'élaboration du projet de budget. Une telle évolution serait cependant « à double tranchant », car elle aurait pour inévitable contrepartie une évolution moins favorable qu'anticipée dans ce projet des soldes budgétaires des Administrations publiques.

Graphique 11 : Ratios d'investissement au Luxembourg et dans les quatre pays « avoisinants »
En % du PIB



Sources : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2019-2023 ; Base de données AMECO de la Commission européenne.

Ce graphique montre clairement que si l'effort d'investissement planifié par le Luxembourg sur l'horizon 2019-2023, qui serait uniformément égal à 4,2% du PIB environ²², est appréciable il est loin de constituer un « record historique ». Sur la période 2000-2018, les niveaux atteints de 2001 à 2005, en 2009 et en 2010 étaient en effet supérieurs à ce taux de 4,2%. Par ailleurs, la moyenne sur cette période 2000-2018 s'est établie à 4,13%, soit un niveau pratiquement égal. A cette aune, les investissements demeureront donc, sur l'horizon couvert par le PLPFP sous avis, tout à fait dans le prolongement des années passées, ni plus ni moins.

La comparaison internationale délivre également un message assez nuancé. Le Luxembourg affiche certes des niveaux d'investissement public fort élevés par rapport à la Belgique ou à l'Allemagne, mais ces pays sont tout sauf des « modèles du genre », comme l'indiquent tant l'expérience « anecdotique » que des données aussi objectives que les investissements nets, pratiquement nuls dans ces deux pays²³.

²² Le ratio serait un peu plus élevé en 2020 (4,43% du PIB), mais uniquement du fait de l'imputation au cours de cette année de la livraison de l'avion militaire A400M, pour 200 millions EUR.

²³ Les investissements nets sont les investissements bruts (c'est-à-dire les montants d'investissement généralement commentés et illustrés au graphique) moins les amortissements (en d'autres termes l'usure « naturelle » du stock de capital des Administrations publiques). Un investissement net nul signifie que le capital physique public stagne au fil du temps, les investissements bruts permettant à peine de compenser l'usure de ce dernier. En 2018, les investissements publics nets étaient respectivement égaux 0,1 à et 0,2% du PIB en Allemagne et en Belgique.

La France et les Pays-Bas offrent une meilleure base de comparaison. Or ces pays investissent bon an mal an de l'ordre de 4% du PIB. Le Luxembourg ne « marque donc pas de points » à cette aune. On pourrait même légitimement se demander s'il n'est pas en retrait de ces deux pays pour ce qui est de sa capacité à couvrir ses besoins en infrastructures, tout simplement parce que le Luxembourg connaît une croissance de son PIB en volume (ou de sa démographie) nettement plus élevée que dans ces deux pays, ce qui génère des besoins spécifiques d'investissement. Les projets d'investissement étant forcément mis en œuvre sur une période assez longue – une dizaine d'années par exemple et davantage encore dans certains cas spécifiques – le PIB qui serait le plus approprié pour jauger la capacité d'un Etat à honorer ses besoins en infrastructures serait non pas le PIB contemporain (utilisé par facilité, y compris dans le graphique ci-dessus), mais le PIB qui sera enregistré lors de la mise en service de la nouvelle infrastructure (10 années plus tard dans notre exemple). Cet « effet d'écrasement » de l'effort d'investissement dû au décalage dans le temps ne porte guère à conséquence dans un pays à faible croissance, mais il revêt une grande importance dans une économie « à la luxembourgeoise », caractérisée par une croissance soutenue (qui va certes de pair avec une forte progression tendancielle de la population). A titre d'exemple, un effort de 4% du PIB une année donnée ne représente en termes réels que 2,98% du PIB enregistré 10 années plus tard dans le cas d'une croissance annuelle de 3% l'an (contre 3,62% en cas de croissance limitée à 1% l'an).

En raison de l'importance cruciale des investissements publics et de la nécessité absolue de les sélectionner et de les planifier au mieux en évitant toute tendance au « court termisme », tout en assurant un suivi professionnel et intégré des différents projets, la Chambre de Commerce recommande la mise en place d'une commission nationale des infrastructures indépendante du Gouvernement. Elle identifierait les besoins d'investissement prioritaires à moyen ou long terme (au moins 10 années) compte tenu de divers scénarios économiques et démographiques, et assurerait le monitoring des projets d'investissement à toutes les phases d'un projet (évaluation *ex ante* des impacts socioéconomiques des projets importants, contrôle de l'exhaustivité économique des inscriptions budgétaires relatives aux investissements publics, analyse selon des critères précis des différents stades de mise en œuvre et possibilité de réclamer une réévaluation du projet en cas de dépassement significatif des coûts initiaux). Les programmes d'investissement détaillés des autorités devraient idéalement se conformer aux priorités établies par la Commission d'experts précitée. Le Gouvernement aurait toujours le dernier mot en matière d'investissements publics, mais tout écart par rapport aux recommandations de la Commission pourrait faire l'objet d'explications publiques, conformément au traditionnel principe « comply or explain », en vertu duquel les autorités s'en tiendraient aux recommandations de la Commission ou, à défaut, expliqueraient les raisons les amenant à s'en écarter.

Une telle commission existe dans divers pays étrangers (voir l'encadré ci-joint).

Encadré 2 : Organismes chargés de planifier à long terme les infrastructures au Royaume-Uni, en Australie, en Ontario, en Nouvelle-Zélande et à Singapour

Les organismes présentés brièvement ci-dessous ont pour membres des experts dans le domaine des infrastructures, provenant non seulement du secteur public, mais aussi du secteur privé, et ils tirent leur crédibilité de cette expertise. Ils jouent souvent un rôle consultatif et sont chargés d'établir des plans stratégiques définissant les besoins et priorités futurs et à long terme des pays concernés. L'un des objectifs majeurs de ces organismes consiste à arrimer sur des indications et anticipations solides les décisions importantes, susceptibles d'exercer un impact important sur l'économie nationale.

La Commission nationale de infrastructures au Royaume-Uni

Suite à un rapport remis en 2013 par l'homme d'affaires Sir John Armit, ancien président de l'organisme en charge des infrastructures des Jeux Olympiques de Londres en 2012 (et actuel président de la Commission), une Commission Nationale des Infrastructures (« National Infrastructure Commission » ou NIC ; voir <https://www.nic.org.uk/>) a été mise en place au Royaume-Uni en 2017. Cette commission relève du Trésor britannique, mais son indépendance opérationnelle est assurée par une charte. La NIC est composée notamment d'experts et est dotée d'un personnel de 40 personnes. Elle a pour mission principale l'identification des besoins et priorités en infrastructures sur un horizon de 25-30 ans – y compris l'économie circulaire et la transition numérique, voire même les modes de financement des futurs projets. La NIC permet ainsi de tempérer les tendances au « court-termisme » et aux investissements « purement réactifs ». Afin de mieux ancrer cette perspective de long terme, la Commission est assistée d'un « Young Professionals Panel » composée d'architectes, ingénieurs, économistes et experts de la construction, qui organise des événements auprès du « grand public ». S'ajoutent deux autres panels (analytique et technique).

La Commission des infrastructures assume par ailleurs un rôle de « monitoring » des différents investissements public et elle conseille le Gouvernement dans ses domaines d'expertise (le Gouvernement pouvant lui demander des études techniques ou légales *ad hoc*). Elle présente en outre annuellement une évaluation des besoins en infrastructures au Parlement (avec des recommandations précises) et assure un suivi de la mise en œuvre par les autorités des programmes d'investissement.

Infrastructure Australia

En Australie, le principe d'une entité externe qui évalue les projets d'investissements dans le domaine des infrastructures a déjà débouché sur une réalisation concrète, avec la fondation d'« Infrastructure Australia » (IA) en 2008. Il s'agit ici d'un organisme indépendant, ayant surtout un rôle consultatif : IA reçoit des propositions d'investissements du Gouvernement, des Etats composant l'Australie ou d'autres organismes et les évalue par la suite. L'organisme conseille les autorités en ce qui concerne les besoins et les priorités en infrastructures actuels et futurs de l'Australie et il aide à allouer les fonds selon des évaluations fondées sur des éléments précis et concrets.

Infrastructure Ontario

Dans la province canadienne de l'Ontario, Infrastructure Ontario soutient le « Ministry of Public Infrastructure Renewal » dans l'approvisionnement, la gestion des projets et le financement de projets complexes. Cet organisme est particulièrement utile pour les grands projets qui exigent une planification soutenue (des ressources humaines et matérielles). Dans ce cas, une entité externe indépendante peut fournir de la main-d'œuvre spécialisée et les compétences nécessaires. De plus, Infrastructure Ontario a aidé le secteur public et les organisations à but non-lucratif à financer le renouvellement de leurs infrastructures à long terme.

National Infrastructure Unit New Zealand

La National Infrastructure Unit a été établie en 2009 pour améliorer la qualité des décisions concernant les infrastructures. Elle fait partie du Ministère des Finances et parmi ses responsabilités figurent l'établissement d'un « National Infrastructure Plan » sur un horizon de 20 ans, susceptible de fournir un cadre solide et fiable pour l'évaluation de projets et la gestion du stock de capital. La Nouvelle-Zélande a en outre veillé à mieux percevoir la performance réelle de ses actifs d'infrastructure, en lançant l'initiative « Better Business Case ». Le pays a ainsi créé une base de données détaillée, permettant de prendre les décisions d'investissements de manière plus éclairée.

Singapore Urban Redevelopment Authority

Le cas de Singapour est particulièrement intéressant pour le Luxembourg, la cité-Etat de l'Asie du Sud-Est faisant face à deux défis similaires à ceux du Grand-Duché : Singapour prévoit une forte croissance de la population dans les décennies à venir et ne dispose par ailleurs que d'une capacité foncière limitée. Par conséquent, planifier d'une manière efficace l'utilisation des terrains est indispensable. Voilà pourquoi l'« Urban Redevelopment Authority » (URA) a été créée en 1964. La transformation remarquable de Singapour d'un pays surpeuplé, souffrant d'un manque de logements en un centre d'affaires international durable est sans doute aussi le résultat d'une planification proactive et prévoyante par la URA.

L'organisme coordonne l'utilisation de terrains de Singapour – dans une optique de planification à long terme notamment – afin de soutenir le développement futur et la croissance économique. Dans ce cadre, l'URA établit deux plans : le « Concept Plan » et le « Master Plan ».

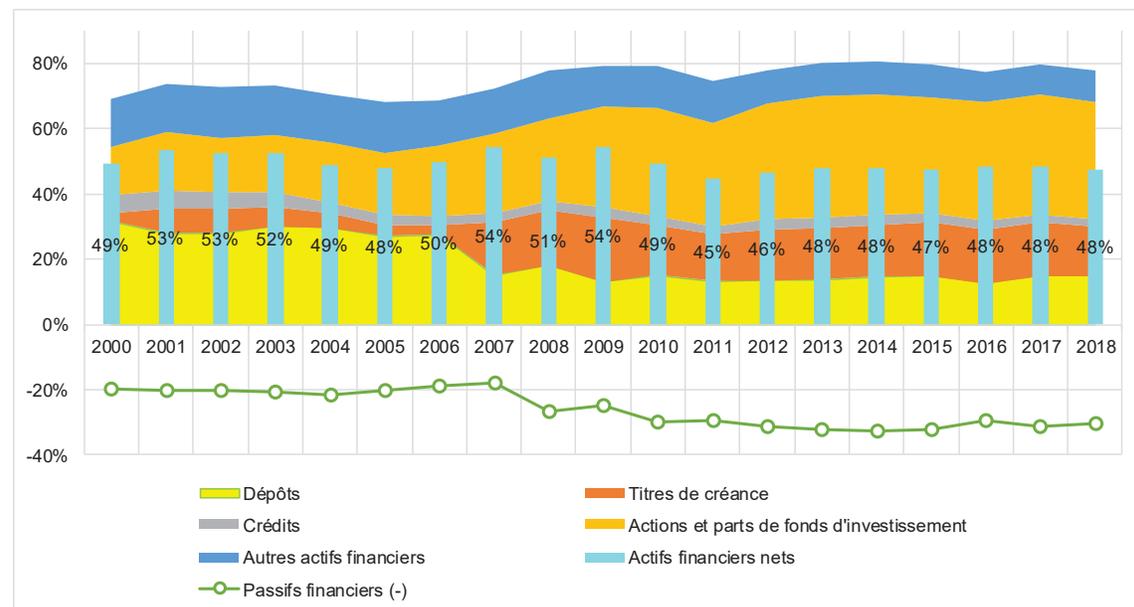
Le « Concept Plan » est un plan stratégique à long terme, définissant l'utilisation des terres à un horizon de 40-50 ans et mis à jour tous les 10 ans (il considère notamment la croissance de la population). Le « Master Plan » est le plan statuaire d'utilisation des terres qui traduit les stratégies à long terme du Concept Plan en plans détaillés pour guider le développement à plus court terme.

7 Situation des « fonds » : un patrimoine public important, mais géré de façon trop « atomisée »

Les Administrations publiques possèdent d'importants actifs au Luxembourg, se montant à 78% du PIB fin 2018 selon les comptes financiers de la Banque centrale et du STATEC, comme l'indique le graphique ci-dessous. Ils font face, selon les mêmes comptes, à des passifs financiers s'établissant à un peu plus de 30% du PIB à la fin 2018, de sorte que les avoirs financiers nets des Administrations publiques, véritable « étalon de mesure » de leur situation patrimoniale, atteignent alors 48% du PIB.

Graphique 12 : Evolution des avoirs et engagements financiers des Administrations publiques luxembourgeoises

En % du PIB



Sources : BCL ; STATEC ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Par rapport au PIB, les actifs financiers nets des Administrations publiques ont stagné, voire même légèrement reculé sur la période 2000-2018. L'évolution future risque d'être encore plus aléatoire, car les avoirs nets précités reposent dans une large mesure sur la réserve de compensation du régime général de pension – laquelle se montait à 32% du PIB à la fin de 2018. Or comme l'indique l'IGSS dans son bilan technique de 2016²⁴, la réserve de compensation exprimée en pourcentage du PIB pourrait atteindre son point culminant dès 2020, puis décliner de plus en plus rapidement par la suite de sorte qu'elle serait totalement épuisée vers 2040. Un facteur jusqu'à présent très porteur pour l'évolution des avoirs financiers des Administrations publiques grand-ducales (comme l'atteste d'ailleurs l'élargissement de la portion orange du graphique ci-dessus) serait par conséquent sur le point de basculer. Il en résulterait « toutes autres choses égales par ailleurs » et en l'absence de

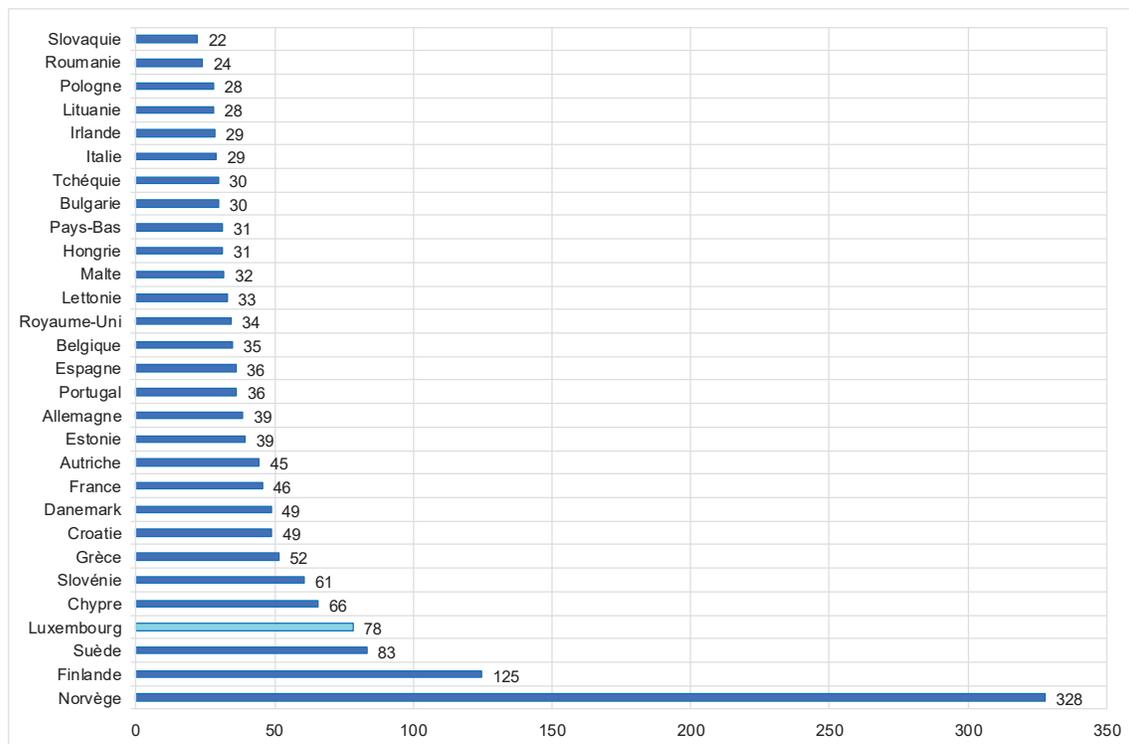
²⁴ IGSS, Bilan technique du régime général d'assurance pension, novembre 2016, <https://gouvernement.lu/dam-assets/fr/actualites/communiqués/2016/12-decembre/02-bilan-assurance-pension/Bilan-technique-du-regime-general-d-assurance-pension--2016.pdf>.

surplus significatifs de l'Administration centrale dans les années futures un étiolement graduel des actifs publics bien plus marqué que dans un passé récent.

Une diminution même graduelle de l'encours des actifs financiers doit impérativement être évitée, d'autant que la position relative du Luxembourg en comparaison internationale, qui est objectivement favorable, n'est pas non plus exceptionnelle en 2018 comme l'illustre le graphique suivant. Ainsi, avec ses 78% d'actifs nets le Luxembourg est distancé par la Norvège (où le fonds souverain « Global Pension Fund » joue un rôle moteur) et au sein de l'UE par la Finlande (avec quelque 115% du PIB) et la Suède. D'autres nations de l'UE sont par ailleurs relativement proches du Luxembourg, à savoir Chypre et la Slovénie. Enfin, les actifs financiers totaux des Administrations publiques équivalent à 35% du PIB en Belgique, 39% en Allemagne et même 46% en France. En cas de réduction marquée et non compensée de la réserve de compensation, le Luxembourg pourrait par conséquent retomber assez rapidement en deçà du niveau observé chez nos voisins.

Graphique 13 : Actifs financiers totaux dans les pays de l'Union européenne et en Norvège

En % du PIB, 2018



Sources : STATEC ; Eurostat.

Une gestion optimisée des avoirs financiers publics s'impose face à de telles perspectives, afin de contenir autant que possible toute tendance à l'érosion de ces derniers. Une telle gestion ne peut qu'être contrariée par le caractère très disparate de ces avoirs, comme le révèle le projet de budget 2020 où il est question en vrac du fonds souverain, du fonds de compensation du régime général de pension, d'un fonds de rééquilibrage, de participations publiques, etc. Une telle multiplication des véhicules est de nature à compliquer la mise en

œuvre d'une vision intégrée et cohérente des actifs et d'une gestion en « bon père de famille » (gestion qui peut certes aller de pair des impératifs de nature plus stratégique, liés à certaines participations financières des Administrations publiques).

L'articulation entre le Fonds souverain (qui obéit plutôt à une perspective intergénérationnelle), et le Fonds de rééquilibrage budgétaire (s'inscrivant dans une perspective conjoncturelle) gagnerait à être clarifiée, afin de préciser notamment l'apport propre et les modalités d'intervention du Fonds de rééquilibrage. Les retraits de ce fonds s'effectueraient-ils en fonction de seuils précis de décrochage du PIB, sur la base d'autres indicateurs (le chômage par exemple) ou en l'absence de critères précis - donc sur une base purement discrétionnaire ? Les documents budgétaires sont assez succincts à cet égard, se contentant d'évoquer des « chocs économiques ou budgétaires » et à affirmer que « le ministre ayant le Budget dans ses attributions est autorisé à disposer des sommes constituant le fonds de rééquilibrage budgétaire aux fins exclusives de réduire un solde budgétaire déficitaire » - ce qui permet *a priori* d'aller bien au-delà d'une politique « contracyclique » de stabilisation macroéconomique. Il est par ailleurs précisé que les avoirs du fonds ne seront pas fongibles avec les avoirs disponibles de la Trésorerie de l'Etat et qu'ils ne sauraient être utilisés pour couvrir d'autres opérations courantes.

La réponse à ces questions est encore compliquée par le fait que le « Fonds de crise », soit le « prédécesseur » du Fonds de rééquilibrage, est toujours mentionné dans l'annexe sur les fonds du PLPFP sans référence aucune à ce dernier. La Chambre de Commerce souhaite par ailleurs attirer l'attention sur le fait que la fonction de stabilisation macroéconomique – qui doit certes être soigneusement distinguée des missions plus stratégiques – est dans de nombreux pays assumée dans une large mesure par des fonds souverain suffisamment dotés, et non en marge de ces derniers.

La relative « atomisation » des placements financiers ne favorise pas non plus la transparence qui s'impose pourtant à l'égard du grand public et des différents « contre-pouvoirs », la Chambre des Députés en premier lieu. L'arrangement institutionnel précis garant d'une telle vision « holistique », seul gage d'une bonne compréhension de la situation des finances publiques, devrait faire l'objet de discussions réunissant les forces vives ainsi que toute l'expertise disponible en la matière. Elles devraient bien entendu déboucher dans les meilleurs délais sur des propositions concrètes, dans un domaine à la fois sensible, complexe et essentiel pour l'avenir du Luxembourg.

8 Fiscalité : qui a parlé d'un « paradis fiscal » ?

Le Luxembourg est souvent qualifié de « paradis fiscal » dans la presse internationale, en dépit de nombre d'éléments concrets qui poussent pour le moins à relativiser une telle affirmation. Ainsi, le Luxembourg est toujours nettement au-delà de la médiane de l'Union européenne en ce qui concerne le taux d'affiche global de **l'impôt des sociétés**, comme l'illustre le graphique suivant.

Or la concurrence fiscale internationale, actuellement fort exacerbée, est encore susceptible de s'intensifier suite à la mise en œuvre des dispositions anti-BEPS (« Base Erosion and Profit Shifting ») et ATAD (directives européennes « Anti-Tax Avoidance » correspondantes). Ces dispositions devraient « toutes autres choses égales par ailleurs » induire une certaine érosion des « niches fiscales » (élargissement de la base), de sorte que les Etats devront miser davantage qu'actuellement sur le levier des taux d'affiche, seul instrument où la souveraineté fiscale nationale pourra réellement continuer à se manifester.

Se pose dès lors avec acuité la question de savoir vers quel taux global d'affiche le Luxembourg devrait tendre. Une démarche pragmatique, reposant sur deux critères, pourrait consister à converger vers le taux médian observé dans l'Union européenne afin d'éliminer l'actuel « désavantage comparatif » du Luxembourg, tout en veillant en parallèle à adapter le taux d'affiche en fonction de l'évolution de la base imposable constatée dans la foulée de la mise en œuvre des dispositions anti-BEPS / ATAD.

Le « désavantage comparatif » du Luxembourg peut être exprimé de la sorte. Depuis janvier 2017, le taux global standard d'imposition des sociétés au Luxembourg s'établit à 26,01% (taux sur le territoire de la ville de Luxembourg²⁵). Soit un taux allant nettement au-delà de ceux qui sont pratiqués dans ces autres places financières d'envergure que sont l'Irlande (12,5%), le Royaume-Uni (19% et sans doute 17% à partir d'avril 2020) ou la Suisse (environ 18% en moyenne).

En outre, le taux nominal global de 26,01% (24,94% depuis 2019) au Luxembourg est peu avantageux dans une perspective européenne. Comme l'illustre le graphique suivant, le taux médian d'imposition au sein de l'Union européenne ne dépasse pas 21% en 2018. Il s'agit en clair du taux séparant en deux groupes de taille équivalente les Etats membres de l'UE (hors Royaume-Uni, ce pays étant appelé à quitter l'UE dès mars 2019). La Chambre de Commerce considère que ce taux médian de 21%, voire même un taux quelque peu inférieur, constituerait pour le Luxembourg une cible appropriée, car il vise simplement, par définition, à figurer au milieu du peloton européen.

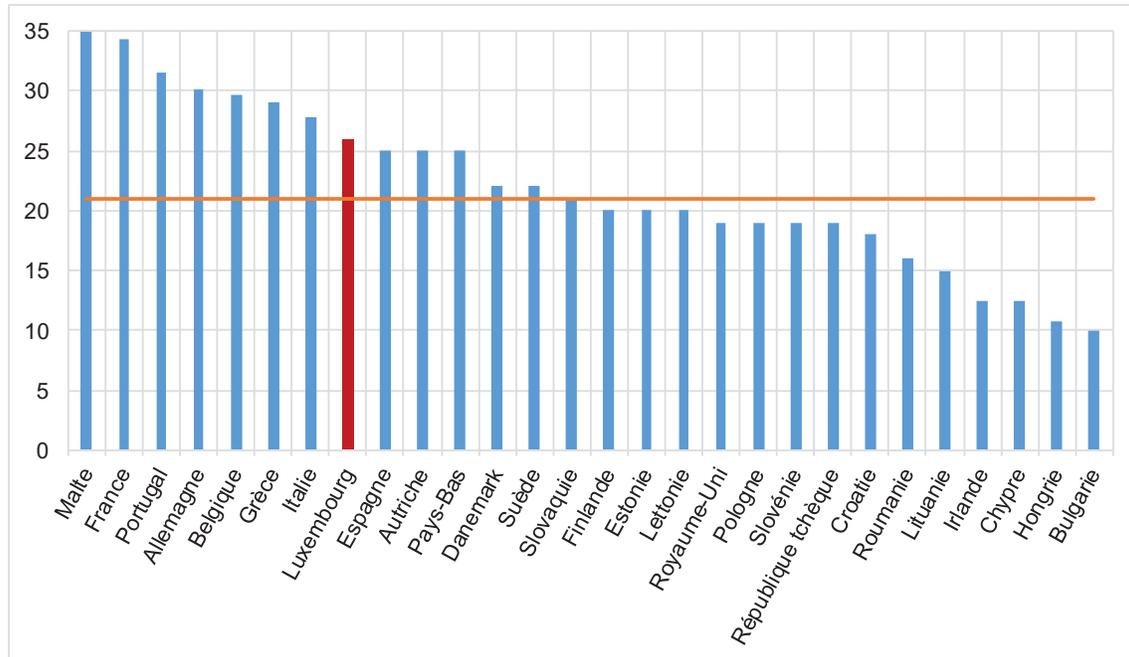
La convergence vers un taux de l'ordre de 21% serait par conséquent la négation même de toute pratique de « race to the bottom ». En affichant un tel objectif, le Luxembourg pourrait à la fois renforcer significativement sa compétitivité et afficher une position conciliante, « médiane », sur le plan fiscal européen, à rebours de toute idée de concurrence fiscale exacerbée. La Chambre de Commerce tient par ailleurs à attirer l'attention sur l'intérêt, en

²⁵ Taux en vigueur en 2018 pour des raisons de comparaison internationale. A compter de l'année d'imposition 2019, le taux de l'IRC a cependant été ramené de 18% à 17%, ce qui donne lieu à un taux d'affiche global (base « Ville de Luxembourg ») de 24,94%.

termes de prévisibilité fiscale, d'annoncer d'emblée un calendrier clair et transparent de convergence vers cette cible fiscale, une source d'inspiration à cet égard étant la feuille de route (« roadmap ») annoncée dès 2010 par les autorités du Royaume-Uni – pays où le taux d'affiche global standard est passé de 28% en 2010 (28,6% au Luxembourg) à 19% en 2018 (26,01% au Luxembourg).

Graphique 14 : Taux nominaux globaux d'affiche d'imposition des sociétés dans l'UE en 2018

En %



Source : Eurostat, Taxation trends in the European Union 2018, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/taxation_trends_report_2018.pdf ; Calcul de la médiane par la Chambre de Commerce.

Au handicap que présente le Luxembourg en termes de taux d'affiche à l'imposition des sociétés s'ajoutent ces spécificités que constituent la taxe d'abonnement et l'impôt sur la fortune. Ce dernier constitue pour les entreprises, qui sont depuis 2006 les seules à le supporter au Luxembourg, un considérable handicap concurrentiel – le Luxembourg faisant bande à part en la matière. Cet impôt contreproductif et non imputable sur l'impôt des sociétés payé dans divers autres pays (les Etats-Unis par exemple) devrait être supprimé ou du moins fortement allégé, certes de manière graduelle en fonction d'un calendrier pluriannuel annoncé bien à l'avance. Un peu dans la même veine que la « roadmap » britannique en ce qui concerne l'impôt des sociétés. L'impôt sur la fortune est la négation même de la tendance à aller vers davantage de substance et il renforce de surcroît le biais marqué existant au Luxembourg entre le financement par fonds propres (pénalisé) et par recours à l'endettement (favorisé), dans la mesure où les dettes sont retranchées de l'assiette imposable au contraire du capital. Notons enfin qu'il est paradoxal d'assimiler l'impôt sur la fortune « minimum » à une quelconque « fortune ».

La plus grande vigilance s'impose également en ce qui concerne la taxe d'abonnement, s'appliquant essentiellement aux fonds d'investissement, activité connaissant une compétition internationale de plus en plus affirmée.

La Chambre de Commerce tient par ailleurs à attirer l'attention sur les éléments suivants, qui concernent de près (mais pas exclusivement) la fiscalité des entreprises :

- Il importe de procéder à un rééquilibrage de la fiscalité globale en direction d'une revalorisation ou d'une refonte en matière d'impôt foncier, qui permettrait à la fois de mieux asseoir le financement de la réforme fiscale actuellement envisagée et d'accompagner un allègement de cette autre recette communale que constitue l'impôt commercial communal (ICC). La combinaison d'un aménagement de la fiscalité foncière et d'une réforme de l'ICC, comportant par exemple une fusion de ce dernier avec l'IRC (de concert avec l'impôt de solidarité qui pourrait le cas échéant faire au préalable l'objet d'un « phasing out »), permettrait de simplifier radicalement la taxation des entreprises et d'assurer de la sorte une bien plus grande transparence en termes de taux d'affiche global. Un « Pacte global » entre l'Etat et les communes pourrait préciser les modalités d'un tel rééquilibrage, qui permettrait d'assurer l'équilibre des budgets communaux tout en diversifiant davantage les recettes des communes, ce qui contribuerait à améliorer leur résilience aux chocs économiques. Une refonte de l'impôt foncier doit cependant s'effectuer de façon équilibrée et non de manière linéaire et indifférenciée.
- Un régime intégré pour les start-ups est également essentiel pour l'économie de la connaissance au Luxembourg. En tenant compte du cycle de vie particulier de ces entreprises tant en ce qui concerne les cotisations, l'impôt sur le revenu que l'impôt sur les sociétés. Il conviendrait de cas échéant d'envisager une imposition incrémentale (donc portant sur les « nouvelles activités ») des entreprises, avec notamment des crédits d'impôt en matière de recherche et développement et de formation. L'introduction de certificats d'investissement réellement performants, visant à canaliser l'épargne privée vers les « jeunes pousses », participerait également à un plan « start-up » pleinement intégré.
- Afin de redresser l'actuelle asymétrie prévalant à l'encontre du financement par fonds propres et en faveur du recours à l'endettement, la Chambre de Commerce recommande la mise en œuvre d'« intérêts notionnels à la luxembourgeoise », qui pourraient également s'appliquer de manière incrémentale aux PME (dont les start-ups), ces dernières pouvant difficilement se financer par la voie classique des crédits ou emprunts. Il conviendrait par ailleurs de mettre en œuvre une réserve d'investissement immunisée pour les PME et un régime amélioré de la propriété intellectuelle.

S'agissant en particulier de **certaines des dispositions fiscales** du chapitre 2 du projet de loi n°7500 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2020 (ci-après, le « Projet ») qui a fait l'objet d'un avis séparé²⁶, la Chambre de Commerce salue sans réserve (i) le maintien de la bonification d'impôt en cas d'embauche de chômeurs (article 4 du Projet) et (ii) l'application du taux super-réduit de TVA de 3% aux services prestés par les

²⁶ Disponible sous :

https://www.cc.lu/uploads/tx_userccavis/5363APMR_PL_7500_budget_2020_partie_I_mesures_fiscales.pdf

écrivains, compositeurs et artiste-interprètes dans l'exercice de leur profession (article 7 du Projet).

En revanche, la Chambre de Commerce s'oppose à la proposition de rendre caducs, de plein droit, à compter de la fin de l'année d'imposition 2019, les rescrits fiscaux émis avant le 1^{er} janvier 2015 (article 5 du Projet). Cette disposition comporte, pour les contribuables présentant des exercices fiscaux déjà clôturés, une rétroactivité injustifiée. Cette disposition n'est guère plus acceptable pour les autres contribuables dont la confiance légitime en une certaine sécurité et prévisibilité juridiques serait remise en question. A défaut de supprimer cet article, la Chambre de Commerce demande ainsi (i) de postposer la date de caducité des rescrits fiscaux émis avant le 1^{er} janvier 2015 et (ii) de modifier les modalités pour le renouvellement desdits rescrits. D'une manière générale, elle demande l'introduction d'une voie de recours au stade précontentieux.

Enfin, la Chambre de Commerce n'est pas favorable à une hausse des plafonds en-deçà desquels les accises sur les produits énergétiques peuvent être établies (article 6 du Projet). A cet égard, dans la mesure où il n'existe actuellement aucune alternative économique au gazoil, elle demande l'introduction de mesures compensatoires/remboursement des droits d'accises similaires à celles existant dans d'autres pays européens. Elle renvoie à son annexe pour davantage de détails.

En termes d'**imposition des ménages**, le Luxembourg n'est pas davantage un « paradis fiscal ». En témoigne une simple comparaison des taux d'imposition en 2018, qui révèle un taux marginal maximal de 45,8% au Luxembourg (compte tenu notamment du prélèvement « Fonds pour l'emploi ») contre 39,0% « seulement » en 2010. Il s'agit-là d'un taux en sensible progression et de surcroît supérieur à la moyenne arithmétique au sein de la zone euro, qui en 2018 s'est établie à 42,6% selon Eurostat. Une telle situation ne facilite assurément pas l'attraction de « talents », d'autant que le Luxembourg ne dispose pas d'un cadre spécialement favorable aux impatriés comme l'illustre, par exemple, l'existence d'un seuil minimal de 20 salariés à temps plein requis afin de pouvoir bénéficier du régime fiscal des salariés hautement qualifiés et spécialisés.

9 Contraste saisissant entre une situation « instantanée » favorable et des perspectives « plombées »

La situation budgétaire du Luxembourg pourrait être qualifiée de « docteur Jekyll et de Mr. Hyde²⁷ » : favorable en apparence et à court terme, soumise à de nombreuses incertitudes et défis à moyen et long termes.

Avec un surplus escompté des Administrations publiques de 1.264 millions EUR en 2019 et même de 1.508 millions EUR en 2023, ainsi qu'une dette publique passant sous la barre des 20% du PIB dès 2020, les finances sont, à première vue, sur une voie royale.

Pourtant, le Luxembourg cumule les défis à moyen ou long terme. Son économie est empreinte d'une forte volatilité, ce qui induit des risques de « chocs » certes positifs, mais aussi négatifs, avec la nécessité de prévoir une « poire pour la soif » afin de contrer ces derniers, tout en préservant l'indispensable attractivité et prévisibilité fiscale. Elle a par ailleurs besoin de continuer à former et à attirer suffisamment de main-d'œuvre qualifiée et le Grand-Duché doit être en mesure de financer sa prochaine réforme fiscale, de même que la transition climatique. Il convient dans le même temps de construire (et d'encourager la construction) suffisamment de logements et d'infrastructures publiques, etc. Enfin, elle est la plus exposée, parmi les Etats membres de l'Union européenne, aux conséquences attendues du vieillissement selon le Groupe de travail européen sur le vieillissement.

Et concernant en particulier la « facture » à long terme liée à ces changements démographiques, c'est bien une situation de « grand écart » à laquelle le Luxembourg est confronté. Alors qu'en 2018, la situation de ses finances publiques, captée par le solde des Administrations publiques en pourcentage du PIB, est la plus favorable par rapport à ses comparses européens, le coût du vieillissement qu'il aura à supporter en 2070 surpasse allégrement celui des autres pays du « vieux continent », avec des dépenses liées au vieillissement qui devraient progresser, selon les auteurs du budget pluriannuel, de 18,1% relativement au PIB en 2016 à quelque 31% du PIB en 2070. Premier en termes de situation à court terme, mais également premier en termes de coûts à supporter futurs.

²⁷ « L'Etrange Cas du docteur Jekyll et de M. Hyde » est un court roman écrit par Robert Louis Stevenson et publié en janvier 1886, qui raconte du docteur Jekyll, un philanthrope obsédé par sa double personnalité, et qui met au point une drogue pour séparer son bon côté de son mauvais, Mr. Hyde. Cette nouvelle est devenue une référence comme allégorie de la double personnalité de chaque être humain.

Tableau 22 : « Grand écart » luxembourgeois

Solde des Administrations publiques, % du PIB, 2018		Coût du vieillissement d'ici 2070, % du PIB	
Luxembourg	2,7	Belgique	5,0
Malte	2,0	Grèce	-6,4
Bulgarie	2,0	Croatie	-3,4
Allemagne	1,7	France	-3,0
Pays-Bas	1,5	Lettonie	-1,4
Grèce	1,1	Estonie	-0,8
Suède	0,9	Italie	-0,4
Tchéquie	0,9	Lituanie	-0,4
Slovénie	0,7	Espagne	-0,2
Lituanie	0,7	Portugal	0,1
Danemark	0,5	Danemark	0,3
Croatie	0,2	Chypre	1,0
Autriche	0,1	Pologne	1,0
Irlande	0,0	Suède	1,6
Pologne	-0,4	Roumanie	2,2
Portugal	-0,5	Bulgarie	2,3
Estonie	-0,6	Finlande	2,6
Finlande	-0,7	Hongrie	3,0
Belgique	-0,7	Pays-Bas	3,0
Slovaquie	-0,7	Slovaquie	3,0
Lettonie	-1,0	Autriche	3,6
Royaume-Uni	-1,5	Irlande	4,1
Italie	-2,1	Allemagne	4,2
Hongrie	-2,2	Royaume-Uni	4,3
Espagne	-2,5	Tchéquie	6,2
France	-2,5	Slovénie	6,3
Roumanie	-3,0	Malte	6,8
Chypre	-4,8	Luxembourg	12,9

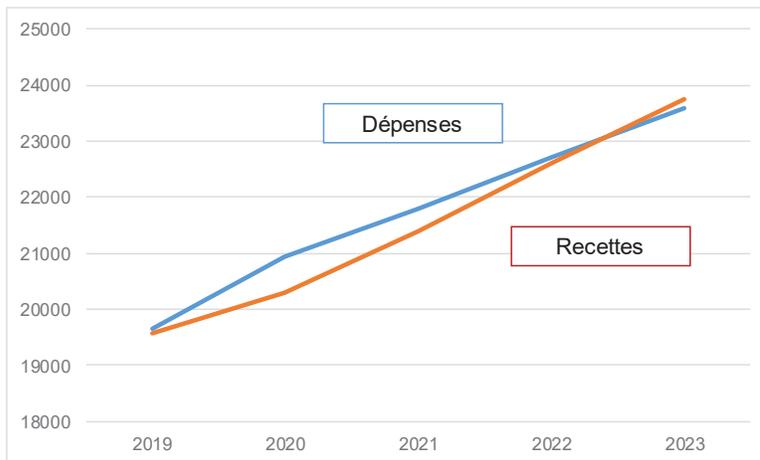
Sources : Groupe de travail européen sur le vieillissement démographique ; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2020 ; Base de données AMECO de la Commission européenne.

Or, la préférence pour le court terme et cette santé, apparente, des finances publiques pourraient induire une certaine myopie des décideurs, tout en rendant l'opinion publique peu réceptive à un discours axé sur une gestion publique rigoureuse dans le respect de l'équité intergénérationnelle. Ce biais de perception pourrait avoir des conséquences néfastes car une gestion d'ensemble, cohérente (c'est-à-dire intégrant tous les défis, de court, mais également et surtout de long terme) et prudente en termes de deniers publics est une nécessité absolue. Et doit être mise en œuvre dès ce jour.

Pourtant, comme démontré ci-avant, deux fois plus de dépenses par habitant sont enregistrées au Luxembourg - ce constat n'évoluant guère si les frontaliers étaient incorporés dans le dénominateur de ces ratios - qu'au niveau des pays limitrophes et de la zone euro, les dépenses y augmentent deux fois plus vite, le rythme de progression des dépenses de l'Administration publique sur la période comprise entre 2019 et 2023 dépasse, avec une progression annuelle moyenne de 5,4%, celui des recettes (5%) et les dépenses totales des Administrations publiques ont quasiment triplé en termes absolus entre 2000 et 2018.

Au niveau de l'Administration centrale, la trajectoire budgétaire n'est guère plus ambitieuse, puisqu'un « effet ciseau », c'est-à-dire une croissance des dépenses excédant celle des recettes, est constatée sur l'ensemble de période couverte par le PLPFP, avec une amélioration en fin de période. La survenance de cette dernière peut toutefois être mise en question, puisque l'échéance de l'amélioration, prévue dans les dernières LPFP en fin de période, s'éloigne chaque année davantage : elle devait survenir en 2021, selon la LPFP 2017-2021 ; en 2022 selon la LPFP 2018-2022 ; et en 2023 selon le PLPFP actuel.

Graphique 15 : Effet ciseau des recettes et des dépenses de l'Administration centrale
En milliers EUR



Sources : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2019-2023 ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Il ne fait dès lors aucun doute que des marges de sécurités doivent être prévues afin de contrecarrer les incertitudes du futur, et ce afin d'assurer la soutenabilité budgétaire du Luxembourg.

Pourtant, comme déjà constaté dans le message n°2, le PLPFP actuel est très succinct en matière de soutenabilité à long terme des finances publiques, comme d'ailleurs ses éditions précédentes, puisque ce ne sont que quelques éléments déjà connus qui sont répétés. Ainsi, les données relatives au coût du vieillissement sont rappelées, sans toutefois que les conséquences et les leçons en découlant ne soient tirées. Les actions pour contrebalancer ces changements démographiques font donc clairement défaut, tout comme une feuille de route des politiques à mettre en œuvre.

Pour assurer le financement à long terme du pays, en général, et des régimes sociaux en particulier, une croissance soutenue est un impératif pour le Luxembourg. Mais cette croissance sera hypothéquée par divers « goulets d'étranglement » si elle ne prend pas rapidement un tour plus qualitatif, sur lesquels la Chambre de Commerce reviendra dans son 10^e message qui suit.

10 Plaidoyer pour une croissance soutenue et qualitative

Le Luxembourg a impérativement besoin d'une croissance soutenue, ne serait-ce que pour assurer le financement de ses régimes sociaux. Une telle croissance doit aller de pair avec une plus grande efficacité, se traduisant par une moindre consommation de ressources (naturelles notamment) et avec une franche accélération de la progression de la productivité, le tout en veillant à ce que les trois piliers qui composent la croissance – l'économique, l'environnemental et le social, sous-tendent chaque mesure mise en œuvre, avec une évaluation ex ante des coûts et des bénéfices. La stratégie économique du Luxembourg doit conjuguer attractivité économique, cohésion sociale et transition environnementale afin de tendre vers un modèle agile et qualitatif.

La croissance durable à laquelle le Luxembourg aspire ne pourra se matérialiser que si les trois piliers qui la compose, l'économique, l'environnemental et le social, sous-tendent chaque mesure mise en œuvre. La stratégie d'avenir du Luxembourg doit donc conjuguer attractivité économique, cohésion sociale et transition environnementale et ce afin de tendre vers un modèle agile et qualitatif. Il s'agit dès lors de viser un délicat équilibre entre ces piliers interconnectés. Or, certaines tendances lourdes actuelles menacent ce dernier.

Le logement, l'« usual suspect »

La problématique du logement menace à la fois la durabilité des piliers « économie » et « social ». Le logement est en tête des préoccupations des Luxembourgeois, selon le second volet du Politmonitor²⁸.

Si, selon le projet de budget pour l'année 2020, « [...] *ce sont surtout les mesures soutenant l'offre qui font l'objet de l'effort financier le plus important* », et qu'un « *Fonds spécial de Soutien au Développement du Logement* » sera créé, les mesures individuelles de soutien à la demande ne sont pas pour autant revues à la baisse. Or le décalage temporel entre ces deux types de mesures est important : alors que le subventionnement de la demande sera effectif immédiatement, l'augmentation de l'offre, via des projets de construction de logements dits « d'envergure », ne sera pas effective avant un certain nombre d'années.

Une large panoplie de mesures est pourtant à portée de mains pour accélérer le développement de l'offre : allègement des procédures d'autorisation en matière d'urbanisme et d'environnement, le tout pour favoriser une délivrance accélérée des autorisations à bâtir par le niveau communal ; mobilisation accrue des terrains déjà réglementairement assignés à l'habitat ; accroissement de la densité résidentielle du bâti, via une augmentation, dans les quartiers où cela s'avère approprié, des coefficients d'utilisation maximale du sol ; ou encore réforme de l'impôt foncier²⁹. Il s'agit de mesures dont les effets se feraient ressentir dans des délais plus raisonnables. Il va sans dire que ces mesures doivent venir compléter, et non remplacer, un processus visant à dynamiser l'offre.

²⁸ Sondage commandité par RTL et le Wort, réalisé par TNS Ilres du 3 au 14 octobre auprès de 1.027 résidents luxembourgeois âgés de plus de 18 ans.

²⁹ Se référer au message n°8 pour davantage de détails.

De telles initiatives sont indispensables dans le contexte d'une hausse des prix immobiliers désormais sur une pente annuelle de 11% environ, ce qui est corrosif tant pour la cohésion sociale que pour l'attractivité économique du Luxembourg.

Or de nombreux dispositifs se focalisent actuellement sur la demande, contribuant à l'alimenter et à accentuer par ce biais la pression sur les prix. Ainsi, les dépenses fiscales « en faveur » du logement atteindraient, selon les annexes du budget pluriannuel, un montant record de 690 millions EUR en 2020.

La mobilité, qui ne porte plus vraiment bien son nom

Autre pierre d'achoppement, la mobilité, ou plutôt le manque de mobilité. L'augmentation du trafic est d'ailleurs la deuxième préoccupation des résidents selon l'enquête Politmonitor précédemment mentionnée.

Ce résultat ne semble pas étonnant car, au cours des dernières années, la croissance simultanée de la population et de l'emploi, notamment frontalier, ont causé une forte aggravation de la congestion sur les axes routiers majeurs du Grand-Duché. Or cette situation est problématique à de nombreux égards : nocive pour l'environnement, pour le bien-être social et pour le développement des activités économiques. Les entreprises ont davantage de difficulté à trouver de la main-d'œuvre acceptant de supporter les transports congestionnés et subissent de nombreuses pertes de temps pour le transport de leurs marchandises. La logistique est pourtant systémique, notamment pour l'industrie et le commerce.

La gratuité des transports en commun, le soutien à l'électromobilité, aux alternatives à la mobilité individuelle et au moteur à combustion, l'extension du tram ou encore l'aménagement des gares sont autant de mesures prévues par le budget de l'Etat pour 2020. Toutefois, aux yeux de la Chambre de Commerce, un des problèmes réside dans le schéma de répartition de (la croissance de) l'emploi salarié et celui de (la croissance de) la population. Alors qu'environ la moitié des emplois nationaux restent localisés à Luxembourg-Ville et dans les communes limitrophes, ce sont en revanche les communes rurales qui connaissent les taux de croissance démographique les plus importantes, en raison notamment de la hausse continue des prix du logement dans certaines zones. Avec pour résultat une organisation territoriale qui se caractérise par des importantes distances entre les lieux de résidence et les lieux de travail. La Chambre de Commerce estime donc que la résolution des problèmes de mobilité actuels passe, en premier lieu, par la mise en place d'une structure territoriale du développement urbain qui soit caractérisée par un niveau d'adéquation spatiale accru entre la répartition des lieux d'habitation et celle des lieux de travail à l'échelle du territoire national.

Elle insiste également pour que soit mise en œuvre une stratégie de développement du territoire qui prenne en compte les flux industriels, commerciaux et logistiques en général. Etablir une cartographie des activités et un diagnostic des contraintes et de congestion pour le secteur de la logistique est indispensable. Enfin, une gestion moderne des projets nationaux d'infrastructures d'envergure, à travers la planification, l'exécution et le suivi de ceux-ci, doit être au cœur du développement territorial du pays. L'avenir du pays passera par là.

Evaluer pour mieux adapter

L'efficacité de chaque mesure ainsi que le rapport entre les coûts et les bénéfices doivent être systématiquement évalués *ex ante*, afin d'éviter la mise en place d'incitations, de soutiens ou encore d'aides qui ne rencontreront jamais l'objectif initialement visé, mais qui pourraient compromettre l'équilibre entre les trois piliers susmentionnés. Ainsi, le Luxembourg ne doit pas tomber dans le piège de la surabondance des mesures qui pourrait freiner l'activité économique, sans en avoir préalablement estimé l'efficacité. *Ex post*, l'évaluation des mesures implémentées doit être systématique, car il s'agit d'un puissant outil pour vérifier l'adéquation des actions décidées et pour juger des modifications à opérer sur ces actions. L'évaluation reste trop rarement utilisée au Luxembourg, et si elle l'est, les méthodes sont parfois peu rigoureuses ou elle est rarement suivie d'effets.

ANNEXE

Position relative à certaines dispositions fiscales

La Chambre de Commerce entend ici commenter certaines des dispositions fiscales du chapitre 2 du projet de loi n°7500 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2020 (ci-après, le « Projet ») qui a fait l'objet d'un avis séparé³⁰.

Au titre des messages-clefs du présent avis, la Chambre de Commerce **salue** sans réserve (i) le maintien de la bonification d'impôt en cas d'embauche de chômeurs (article 4 du Projet) et (ii) l'application du taux super-réduit de TVA de 3% aux services prestés par les écrivains, compositeurs et artiste-interprètes dans l'exercice de leur profession (article 7 du Projet).

En revanche, la Chambre de Commerce s'**oppose** à la proposition de rendre caducs, de plein droit, à compter de la fin de l'année d'imposition 2019, les rescrits fiscaux émis avant le 1^{er} janvier 2015 (article 5 du Projet). Cette disposition comporte, pour les contribuables présentant des exercices fiscaux déjà clôturés, une rétroactivité injustifiée. Cette disposition n'est guère plus acceptable pour les autres contribuables dont la confiance légitime en une certaine sécurité et prévisibilité juridiques serait remise en question. A défaut de supprimer cet article, la Chambre de Commerce demande ainsi (i) de postposer la date de caducité des rescrits fiscaux émis avant le 1^{er} janvier 2015 et (ii) de modifier les modalités pour le renouvellement desdits rescrits. D'une manière générale, elle demande l'introduction d'une voie de recours au stade précontentieux.

Enfin, la Chambre de Commerce n'est pas favorable à une hausse des plafonds en-deçà desquels les accises sur les produits énergétiques peuvent être établies (article 6 du Projet). A cet égard, dans la mesure où il n'existe actuellement aucune alternative économique au gazoil, elle demande l'introduction de mesures compensatoires/remboursement des droits d'accises similaires à celles existant dans d'autres pays européens.

Commentaire des articles

Concernant l'article 4

Comme elle avait déjà eu l'occasion de le faire pour les projets de loi n°6847³¹ et 7020³², la Chambre de Commerce salue la prolongation du bénéfice de la bonification d'impôt en cas d'embauche de chômeurs.

³⁰ Disponible sous :

https://www.cc.lu/uploads/tx_userccavis/5363APMR_PL_7500_budget_2020_partie_I_mesures_fiscales.pdf

³¹ Avis de la Chambre de Commerce du 22 octobre 2015 sur le projet de loi n° 6847 portant transposition - de la directive 2014/86/UE du Conseil du 8 juillet 2014 modifiant la directive 2011/96/UE concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'Etats membres différents ; - de la directive 2015/121/UE du Conseil du 27 janvier 2015 modifiant la directive 2011/96/UE concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'Etats membres différents ; - portant modification - de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; - de la loi modifiée du 16 décembre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs ; - de la loi modifiée du 1^{er} décembre 1936 concernant l'impôt commercial ; - de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« *Abgabenordnung* ») ; - de la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs.

³² Avis de la Chambre de Commerce du 11 octobre 2016 sur le projet de loi n°7020 portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017.

Concernant l'article 5

L'article 5 du Projet traite du sort des rescrits fiscaux émis avant le 1^{er} janvier 2015. Il prévoit ainsi de modifier l'actuelle loi générale des impôts (en abrégé ci-après, l'« AO ») en insérant un nouveau paragraphe 29b formulé comme suit :

« (1) Les décisions anticipées émises avant le 1^{er} janvier 2015 sont caduques de plein droit à la fin de l'année d'imposition 2019.

(2) Le contribuable concerné peut introduire une nouvelle demande de décision anticipée conformément à la procédure prévue au paragraphe 29a. ».

Les dispositions de cet article 5 devraient entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2020, par application de l'article 43 du Projet.

A cet égard, la Chambre de Commerce se permet de rappeler d'entrée de jeu certains arguments qu'elle avait fait valoir dans le cadre du commentaire du projet de règlement grand-ducal relatif à la procédure applicable aux décisions anticipées rendues en matière d'impôts directes et instituant la Commission des décisions anticipées³³ :

- *« La Chambre de Commerce estime qu'une période de validité de 5 ans n'est pas justifiée, sauf peut-être en matière de prix de transfert, où les conditions de marché peuvent effectivement changer rapidement. En revanche, lorsqu'il s'agit de la confirmation d'une interprétation de la loi, ou d'une décision tranchant entre l'application d'une règle fiscale plutôt que d'une autre à un cas concret, la Chambre de Commerce ne voit pas en quoi l'appréciation de l'administration pourrait changer, d'autant plus qu'elle dispose des dispositions de l'article 7 du Projet pour révoquer son rescrit fiscal. La Chambre de Commerce propose donc de supprimer la limitation dans le temps (...). ».*
- *« (...) si le délai de 5 ans devait être maintenu, le Projet devrait alors trancher clairement la question de l'application de cette période de validité aux décisions anticipées émises avant le 1^{er} janvier 2015, date prévue pour l'entrée en vigueur du Projet. Il y aurait aussi lieu de reprendre la même règle que celle qui existe actuellement dans le cadre des demandes en matière de prix de transfert, à savoir qu'un renouvellement de la demande doit être possible ».*
- *« La Chambre de Commerce propose de (...) prévoir la possibilité d'un recours contre la décision du préposé, en y ajoutant une exigence de célérité. A cet égard, la Chambre de Commerce recommande de s'inspirer de la procédure accélérée de la loi modifiée du 31 mars 2010, reprise à l'article 6 (2) de la loi du 25 novembre 201411 qui la remplace en partie ».*

³³ Par souci de cohérence avec son avis du 10 décembre 2014 qu'elle avait rendu sur le projet de règlement grand-ducal relatif à la procédure applicable aux décisions anticipées rendues en matière d'impôts directes et instituant la Commission des décisions anticipées, la Chambre de Commerce préférera, dans la suite de cet avis, les termes de « *rescrits fiscaux* » à ceux de « *décision anticipées* ».

Sur base de ce qui précède, la Chambre de Commerce doit dès lors, dans la même ligne, s'opposer à l'insertion de l'article 5 dans le Projet, à moins d'y apporter les modifications suivantes :

1. La date à partir de laquelle les rescrits fiscaux émis avant le 1^{er} janvier 2015 devraient être considérées comme caduques, devrait être postposée

Les commentaires du Projet indiquent que la cohérence juridique doit être garantie entre les pratiques d'émission des décisions anticipées antérieure et à partir de 2015, et que la modification proposée vise à assurer que la condition de validité d'un maximum de 5 années d'imposition, telle que visée au paragraphe 29a, alinéa 3 AO, s'applique aussi aux décisions anticipées émises avant le 1^{er} janvier 2015.

Ces commentaires mentionnent également que *« le contribuable concerné pourra donc invoquer une dernière fois une décision anticipée émise avant le 1^{er} janvier 2015 dans le cadre de sa déclaration d'impôt pour l'année d'imposition 2019, pour autant que cette décision anticipée soit conforme à la législation en vigueur. Par contre, il ne pourra plus invoquer une telle décision anticipée émise avant le 1^{er} janvier 2015 pour les années d'imposition subséquentes. »*.

Il convient de noter que la Cour administrative d'appel³⁴ a jugé que si les décisions anticipées émises avant le 1^{er} janvier 2015 n'étaient pas réglementées, cette pratique était basée sur *« le principe de confiance légitime qui répond au souci du respect de la sécurité juridique ayant pour objectif d'assurer la prévisibilité de l'administration »*. La Cour Administrative d'appel a aussi précisé que *« c'est ce principe de confiance légitime qui protège l'administré contre les changements brusques et imprévisibles d'interprétation de l'administration en lui reconnaissant le droit de se fier à un comportement habituellement adopté par cette dernière [...] la réponse personnelle que l'administration fiscale aura donné le cas échéant au contribuable liera celle-ci à ce dernier si des conditions déterminées sont réunies »*. Parmi les conditions à respecter, la décision anticipée doit être conforme à la législation en vigueur.

Quand ces décisions sont conformes à la législation en vigueur, elles ne devraient pas être rendues caduques à brève échéance, sans autre raison apparente, sous peine de créer une situation d'insécurité juridique pour les contribuables concernés.

Par conséquent, en présence de rescrits fiscaux concernant le domaine de la fiscalité des entreprises, l'article 5 du Projet, tel que formulé, devrait notamment s'appliquer à des exercices d'exploitation divergents de l'année civile et qui sont d'ores et déjà en cours pour l'année d'imposition 2020. Cette formulation affecte donc des situations légalement créées avant son entrée en vigueur. Elle est par conséquent en contradiction avec le principe de non-rétroactivité des règles juridiques³⁵. En effet, bien qu'il soit admis que la loi tirera un effet

³⁴ Cour administrative d'appel, 12 juillet 2016, n°37448C

³⁵ Article 2 du Code Civil : *« La loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif »* et Alain Steichen, Questionnaire *« Retroactivity and tax legislation »*, EATLP 2010 – Luxembourg report : *« Le principe de non-rétroactivité a été interprété par les tribunaux administratifs comme un principe général du droit également applicable en matière fiscale »*.

immédiat à partir de son entrée en vigueur, à savoir le 1^{er} janvier 2020³⁶, il n'est cependant pas permis de la reporter en arrière et de l'appliquer à la création de situations juridiques établies sous l'emprise de la loi ancienne³⁷. Le principe de non-rétroactivité répond également à une préoccupation de sécurité juridique³⁸.

Il est admis que dans des circonstances exceptionnelles et pour des raisons spéciales, la loi ait un effet rétroactif³⁹, ce qui ne saurait être le cas en l'espèce. En effet, le projet de loi ne se réfère qu'à l'objectif de cohérence juridique entre les ancienne et nouvelle procédures relatives à l'émission des décisions anticipées.

Par conséquent, et de manière encore plus flagrante dans le cas d'exercices divergents, la mesure proposée est inappropriée au regard du principe de sécurité juridique. Et cela d'autant plus, que si les décisions en question n'étaient plus conformes aux dispositions légales en vigueur, elles ne seraient en tout état cause plus applicables.

La Chambre de Commerce demande donc, à tout le moins, de modifier l'article 5 du Projet pour ne pas avoir un caractère rétroactif dans le domaine de la fiscalité des entreprises, à savoir pour les entités visées aux articles 159, 160 et 175 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (en abrégé ci-après, la « LIR ») ayant déjà clôturé leurs exercices d'exploitation en 2019. Dans cette hypothèse, la modification de l'article 5 du Projet (nouveau paragraphe 29b, alinéa 1 AO) devrait être comme suit :

« (1) Les décisions anticipées émises avant le 1^{er} janvier 2015 sont caduques de plein droit à la fin de l'année d'imposition 2019. Dans le domaine de la fiscalité des entreprises, les décisions anticipées émises avant le 1^{er} janvier 2015 sont caduques de plein droit à la fin du premier exercice d'exploitation clôturé à partir du 31 décembre 2019. »

Toutefois, pour éviter le caractère rétroactif ci-avant mentionné, apporter de la sécurité juridique dans tous les cas de figure et traiter de manière égalitaire les contribuables, une seule date de caducité des décisions anticipées émises avant le 1^{er} janvier 2015 devrait être retenue. Par suite, cette caducité ne devrait intervenir qu'à la fin de l'année d'imposition 2020. La modification de l'article 5 du Projet (nouveau paragraphe 29b, alinéa 1 AO) devrait dès lors être comme suit :

« (1) Les décisions anticipées émises avant le 1^{er} janvier 2015 sont caduques de plein droit à la fin de l'année d'imposition ~~2019~~ 2020 ».

Dans le domaine de la fiscalité des entreprises, la question de la détermination de l'impôt sur la fortune (en abrégé ci-après, l'« IF ») pour l'année d'imposition 2020 (respectivement 2021 dans le cas où les rescrits fiscaux émis avant le 1^{er} janvier 2015 expireraient à la fin de l'année d'imposition 2020). Ce point mériterait d'être également clarifié

³⁶ En application du principe de l'effet immédiat de la loi nouvelle.

³⁷ Pierre Pescatore, « *Introduction à la science du droit* », éditions Bruylant 2009, 2^e réimpression, n°215, p. 315.

³⁸ Trib. Adm. du 27 février 2014, n° 27666b du rôle: « ce principe est une garantie donnée aux situations juridiques valablement acquises et consolidées sous la loi ancienne et répond, en ce sens, à un besoin de paix et de stabilité sociale ».

³⁹ CE 12 mars 1985, Administration communale de la ville de Luxembourg contre le ministre de l'intérieur, n°7399 ; Alain Steichen, Manuel de droit fiscal, 5^e édition, 2015, p. 174.

car s'il est généralement admis que la base de l'IF est déterminée sur base du bilan de clôture de l'année d'imposition qui précède, la date clé de fixation de l'assiette de l'impôt fortune est le 1^{er} janvier. Afin d'éliminer cette incohérence temporelle, la mesure envisagée ne devrait être applicable, en matière d'IF, que pour l'impôt calculé sur la situation au 31 décembre 2020 (année d'imposition 2021).

A cette fin, un alinéa, rédigé comme suit, devrait être rajouté au paragraphe 29b, 1^o AO :

« Aux fins de l'impôt sur la fortune, les décisions anticipées émises avant le 1^{er} janvier 2015 sont caduques de plein droit à la fin de l'année d'imposition 2020 ».

2. Les modalités pour introduire de nouvelles demandes de décisions anticipées devraient être précisées

Le Projet prévoit également que *« le contribuable concerné peut introduire une nouvelle demande de décision anticipée conformément à la procédure prévue au paragraphe 29a. »*. L'actuel paragraphe 29a, alinéa 5 AO mentionne qu'un *« règlement grand-ducal détermine la procédure applicable aux décisions anticipées ainsi qu'à la perception de la redevance »*.

L'article 1^{er}, point 2 du règlement grand-ducal du 23 décembre 2014 relatif à la procédure applicable aux rescrits fiscaux rendus en matière d'impôts directs et instituant la Commission des décisions anticipées, prévoit que les demandes de rescrits fiscaux doivent notamment contenir *« la description détaillée de l'opération ou des opérations envisagées sérieusement et de manière concrète et qui n'ont pas encore produit leurs effets »* (soulignement ajouté).

La Chambre de Commerce voudrait rappeler sa position dans le cadre de son avis de 2014 précité sur le projet de règlement grand-ducal du 23 décembre 2014 susvisé où elle considérait que la formulation de l'article 1^{er}, point 2 restreignait la possibilité de soumettre des rescrits pour des opérations déjà en cours en utilisant une terminologie imprécise.

Cette remarque vaut tant pour les demandes initiales de rescrits que pour les demandes de renouvellement de ces rescrits⁴⁰.

La Chambre de Commerce estime cependant que cette incohérence peut être levée par la simple application du principe de hiérarchie des normes. En effet, comme la norme juridique inférieure (et antérieure) que constitue le règlement grand-ducal 23 décembre 2014

⁴⁰ Par exemple, un contribuable ayant introduit en 2015 une demande de rescrit fiscal, venant à échéance en 2019, déciderait d'introduire en 2020 une nouvelle demande portant sur la même situation juridique. En pareille hypothèse, des opérations juridiques sont déjà en place et elles ont souvent déjà produit leurs effets et continuent d'en produire. La nouvelle demande de décision anticipée pourrait être refusée par l'Administration des contributions directes compte tenu de la formulation inadéquate du règlement grand-ducal précité: *« qui n'ont pas encore produits leur effets »* et ce, alors que la redevance prévue par le paragraphe 29a, alinéa 4 AO et par ledit règlement pourrait être perçue (sans être restituée). Cette redevance est en effet fixée par le directeur des contributions dès la réception de la demande de décision anticipée (article 8 du règlement grand-ducal précité) et elle est non restituable, en ce compris *« en cas de refus ou de réponse négative suite à l'instruction de la demande anticipée »* (article 10 du même règlement).

précité semble en contradiction avec l'article 5 du Projet, les dispositions de la loi devront primer celles du règlement grand-ducal visé.

Il n'en demeure pas moins qu'une clarification des modalités pratiques du renouvellement s'avérerait nécessaire pour la Chambre de Commerce. Afin de lever toutes les ambiguïtés, les modalités pour introduire une demande de rescrit fiscal devraient être précisées et ce, indépendamment du fait qu'un rescrit ait été émis avant ou après le 1^{er} janvier 2015. Elles devraient également couvrir la possibilité d'introduire une demande de rescrit fiscal afin de confirmer l'application d'une nouvelle disposition fiscale à des transactions existantes (par exemple, l'application de l'article 168bis LIR à des opérations de prêt déjà en place).

La Chambre de Commerce demande dès lors, dans un souci de clarification, de modifier l'article 1^{er}, point 2 du règlement grand-ducal du 23 décembre 2014 précité (i) en supprimant « *et qui n'ont pas encore produit leurs effets* » et (ii) en ajoutant le délai dans lequel un rescrit fiscal pourrait être introduit, idéalement le même que celui qui trouve à s'appliquer aux demandes d'intégration fiscale (article 164bis LIR), comme suit :

« La demande de décision anticipée, dans le domaine de la fiscalité des entreprises aussi bien que dans celui des particuliers, est adressée par écrit au préposé du bureau d'imposition compétent ou, à défaut de compétence déterminée, au directeur des contributions avant la fin de la première année d'imposition de la période pour laquelle la demande de décision anticipée est demandée. Elle doit être motivée et contenir au moins toutes les indications suivantes :

- 1. la désignation précise du demandeur (nom, domicile, le cas échéant numéro de dossier), des parties et autres tiers concernés et la description de leurs activités respectives;*
- 2. la description détaillée de l'opération ou des opérations envisagées sérieusement et de manière concrète ~~et qui n'ont pas encore produit leurs effets~~;*
- 3. l'analyse détaillée des problèmes de droit, accompagnée d'une motivation circonstanciée de la position juridique propre du demandeur;*
- 4. l'assurance que toutes les indications nécessaires pour l'appréciation des données sont complètes et conformes à la réalité. ».*

Si, par impossible, il était prévu de maintenir la condition selon laquelle la demande de rescrit fiscal doit être introduite avant que les opérations envisagées n'aient « *produit leurs effets* », il conviendrait néanmoins de procéder à une modification du règlement grand-ducal du 23 décembre 2014 pour clarifier que cette condition ne s'applique qu'aux premières demandes de rescrit fiscal, et non pas à celles qui concernent un renouvellement ou l'application d'une nouvelle disposition légale ou réglementaire à des opérations déjà en place.

Dans cette hypothèse, l'article 1^{er}, point 2 du RGDdu 23 décembre 2014 devrait être modifié comme suit :

« 2. la description détaillée de l'opération ou des opérations envisagées sérieusement et de manière concrète et qui n'ont pas encore produit leurs effets. Cette dernière condition ne s'applique pas aux demandes introduites en application du paragraphe 29b), alinéa 2, aux demandes de renouvellement de décisions anticipées émises en application du paragraphe 29a), ni aux demandes nouvelles

ayant pour objet l'application d'une disposition fiscale nouvelle, à condition de les adresser avant la fin de la première année d'imposition suivant celle de l'expiration de la décision anticipée antérieurement émise ou de la première année d'imposition pour laquelle la disposition fiscale nouvelle s'applique pour la première fois. ».

Un autre point qui devrait faire l'objet d'une précision concerne les demandes de rescrit fiscal ayant pour objet d'obtenir, soit exclusivement, soit parmi d'autres points, la confirmation de pouvoir établir un bilan en monnaie étrangère. Si de rescrits fiscaux devenaient caducs, ce sont en principe les dispositions de la Circulaire du directeur des contributions L.G. - A n° 60 du 6 juillet 2018 qui s'appliqueraient. Cette circulaire trace le cadre des règles applicables aux organismes à caractère collectif souhaitant déclarer leur bénéfice commercial et leur revenu imposable en monnaie étrangère.

Dans ces circonstances, il serait important, pour la Chambre de Commerce, de clarifier que les contribuables concernés n'ont pas à introduire une demande écrite auprès de l'Administration des contributions directes telle que prévue par la circulaire, respectivement, si une telle demande devait néanmoins être demandée, elle ne devrait être que *pro forma* et surtout elle devrait pouvoir être déposée jusqu'au dernier jour de l'exercice d'exploitation 2020 du contribuable concerné, sans exposer de nouveaux frais.

3. Un droit de recours devrait être introduit pour les contribuables lorsque la demande de rescrit fiscal fait l'objet d'un refus de la part de l'Administration des contributions directes

Comme la Chambre de Commerce l'avait demandé dans son avis précité de 2014, elle rappelle qu'il est essentiel d'introduire un droit de recours pour le contribuable dont la demande de rescrit fiscal ferait l'objet « *d'un refus ou d'une réponse négative* », en vertu de l'article 10 du règlement grand-ducal du 23 décembre 2014, de la part de l'Administration des contributions directes.

En effet, bien qu'une telle décision qualifie d'acte administratif, un tel recours est actuellement impossible et le contribuable doit alors introduire un recours contre le ou les bulletins d'imposition en lien avec l'opération ou les opérations mises en place (du fait du décalage temporel induit par la procédure d'imposition), alors même que l'objectif d'une procédure de décisions anticipées vise à obtenir un niveau satisfaisant de sécurité juridique portant sur une opération ou des opérations envisagées.

En outre, un tel droit s'inscrirait dans le prolongement de la possibilité qui est octroyée à la Commission des décisions anticipées d'entendre le demandeur en ses explications avant délibération prévue à l'article 5 du règlement grand-ducal du 23 décembre 2014. Il est intéressant de noter que le droit fiscal allemand prévoit d'ores et déjà un tel droit de recours dans le cadre de ses décisions anticipées⁴¹.

⁴¹ Décret d'application du § 89 de la loi fiscale générale allemande (AEAO zu §89 AO), § 3.5.5. et § 3.7.

Concernant l'article 6

Cette disposition traite de deux volets, à savoir, (i) une augmentation de la proportion de biocarburants dans la consommation finale d'énergie et (ii) une autorisation d'augmenter, le cas échéant, les divers droits d'accise sur les produits énergétiques.

Concernant ce second volet, le Projet prévoit d'augmenter, dans la loi modifiée du 17 décembre 2010⁴², les plafonds des fourchettes des accises autonomes et des accises additionnelles (contributions sociales et contributions climatiques), respectivement de 30.4852, de 1,2 et de 5 euros/1000 litres de gasoil à la température de 15 degrés Celsius.

A ce stade, la Chambre de Commerce n'entend pas commenter la mesure en tant que telle puisque cette augmentation des plafonds n'a pas de conséquence aussi longtemps qu'un règlement grand-ducal n'est pas adopté pour augmenter effectivement les prix des carburants.

La Chambre de Commerce souhaite néanmoins rappeler, en vue d'une éventuelle future augmentation, la position qu'elle avait développée dans son avis du 10 décembre 2014 sur le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 17 décembre 2010 fixant les taux applicables en matière de droits d'accises autonomes sur les produits énergétiques. Elle rappelle notamment que, selon l'estimation du Comité Economique et Financier National, dans sa note de novembre 2018, p.16⁴³, une augmentation d'un cent des accises sur les carburants engendrerait un déchet fiscal de 75 millions d'euros.

Dans le même temps qu'elle soutient les efforts pour lutter contre ledit réchauffement, elle note que la démarche semble aller à l'encontre des initiatives pour développer le territoire luxembourgeois comme centre logistique. Une hausse des carburants diminuerait l'intérêt pour les transporteurs routiers de s'approvisionner au Luxembourg, intérêt qui a déjà diminué au fil des années, notamment en comparaison de la Belgique où les prix effectifs du gasoil sont souvent moins élevés pour les camionneurs professionnels après remboursement d'une partie des accises. Dans une moindre mesure, la France, qui dispose également d'un mécanisme de remboursement partiel des accises, se positionne aussi comme un concurrent pour le Luxembourg.

La Chambre de Commerce encourage par ailleurs le Gouvernement à étudier d'autres pistes pour renforcer la lutte contre le réchauffement climatique tout en contenant la hausse des prix, et donc l'indexation, autant que faire se peut. En effet, l'augmentation du prix des carburants risque d'aboutir à une délocalisation de la consommation et donc, de la fiscalité sans toutefois de diminution des gaz à effet de serre. Faute d'infrastructure, par exemple de bornes de recharge et de stations de service sur le réseau routier national et européen, ainsi que de modèles économiquement rentables pouvant être utilisés à des fins commerciales, les poids lourds au gaz naturel et à propulsion électriques ne sont pas au point pour être utilisés pour le transport de marchandises.

⁴² Loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabac manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques.

⁴³ (<https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2018/12-decembre/05-pv-plainieres/2-annexes-aux-pv/Comite-economique-et-financier-national-Note.pdf>)

Dans l'immédiat et dans la mesure où il n'existe actuellement aucune alternative économique au gasoil⁴⁴, notamment dans le secteur professionnel, la Chambre de Commerce demande l'introduction de mesures compensatoires/remboursement des droits d'accises⁴⁵ pour les conducteurs professionnels au Luxembourg, comme c'est le cas dans d'autres pays comme la Belgique, la France, exemples précités, mais également l'Espagne et l'Italie.

Vu la hausse des coûts de production suite à l'augmentation de la proportion de bio-gasoil dans un système où les prix maximaux sont réglementés, la Chambre de Commerce demandera, si augmentation de prix il y a, d'en tenir compte, pour le calcul de la marge brute sous-jacente aux prix maximaux des carburants fixés par l'Etat.

Concernant l'article 7

La Chambre de Commerce salue l'élargissement du champ d'application du taux super-réduit de TVA de 3% aux services prestés par les écrivains, compositeurs et artistes-interprètes dans l'exercice de leur profession conformément à la Directive 2006/112/CE modifiée du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de la taxe sur la valeur ajoutée, respectant ainsi le principe de transposition littérale.

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut marquer son accord quant aux mesures fiscales avisées du projet de loi que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

⁴⁴ La Chambre de Commerce note tout de même qu'un nombre considérable de camions sont déjà conformes à la norme européenne d'émission EURO 6 qui est la plus respectueuse de l'environnement et que des camionnettes de transport régional à propulsion électrique sont déjà en service. Par ailleurs, certaines entreprises de transport se sont engagées à réduire leurs émissions de CO2 et ont obtenu les certificats correspondants.

⁴⁵ C'est-à-dire, le remboursement de l'écart entre les accises dans les prix à la pompe et les accises minimum.