

PROCEDURE BUDGETAIRE 2015 AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE :

- relatif au projet de loi n°6720 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015
- relatif au projet de loi n°6721 de programmation financière pluriannuelle 2014-2018

« (R)évolution budgétaire : en route vers des finances publiques soutenables ? »

Conférence de presse du 17 novembre 2014





- Analyse des documents budgétaires
 - Scénario macroéconomique
 - Evolution des dépenses
 - Trajectoire d'assainissement par rapport à l'OMT
 - Composition de la trajectoire d'assainissement et ses effets
 - Situation des fonds spéciaux et politique d'investissements
 - Soutenabilité à long terme des finances publiques
- Remarques relatives à certaines mesures du *Zukunftspak* (projet de loi n°6722)
 - Mesures sociales
 - Fonds souverain intergénérationnel
- Recommandations de la Chambre de Commerce

Des hypothèses conjoncturelles dépassées (1)

- Travaux budgétaires se basent sur les projections macroéconomiques issues de la note de conjoncture du STATEC de mai 2014 (PIB 2015 : de +3,3% en mai à +2,2% en novembre)
- Prévisions macroéconomiques de la Commission européenne et du STATEC bien moins favorables

➤ **prudence recommandée par la Chambre de Commerce**

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|------|------|---------------------------|------|
| Croissance du PIB en volume (%) | | | | |
| Projet de budget 2015 (après prise en compte des commentaires des auteurs) | 2,1 | 2,9* | 2,7 convergence vers 3,5% | |
| Commission européenne | 2,0 | 3,0 | 2,4 | 2,9 |
| Solde effectif des Administrations publiques (% du PIB) | | | | |
| Projet de budget 2015 | 0,6 | 0,2 | -0,2 | 0,6 |
| Commission européenne | 0,6 | 0,2 | -0,4 | -0,6 |
| Solde structurel des Administrations publiques (% du PIB) | | | | |
| Projet de budget 2015 | - | 1,4 | 0,5 | 0,7 |
| Commission européenne | 2,0 | 1,1 | 0,4 | -0,1 |
| Ecart Commission par rapport à l'OMT (soit +0,5% du PIB), en millions EUR. | 682 | 286 | -50 | -318 |

Des hypothèses conjoncturelles dépassées (2) ... Mieux vaut ne pas compter sur la conjoncture pour consolider les finances publiques

- **Croissance :**
 - difficile de déceler les sources de l'importante hausse prévue
 - pas de prise en compte d'un possible effet de retour (négatif) des mesures de consolidation budgétaire sur la croissance
- **Prix :** inflation faible qui pourrait amoindrir le dynamisme de la consommation privée (cf. également : hausse de la TVA, nouvelle contribution d'avenir)
- **Investissements publics :** programme ambitieux mais taux de réalisation des programmes d'investissement souvent faibles et fluctuants
- **Investissements privés :** enquêtes Eurochambres 2015 dans l'industrie montrent des résultats pessimistes
- **Exportations nettes :** nettement en retrait du niveau atteint en 2014 selon Commission européenne

Une évolution historiquement faible des dépenses à saluer ... mais est-elle réaliste ? (1)

Hypothèses sous-jacentes de croissance des dépenses sur l'horizon 2015-2018 assez optimistes à l'aune des évolutions historiques

| | Croissance moyenne | | Croissance hors consolidation 2015-2018 | | | |
|-------------------------|--------------------|-----------|---|------|-----------|------|
| | 1995-2007 | 2008-2013 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Recettes totales | | | | | | |
| Administration centrale | 7,4 | 5,0 | 1,0 | 5,2 | 4,7 | 5,9 |
| Sécurité sociale | 7,8 | 5,2 | 4,7 | 4,1 | 4,0 | 5,1 |
| | | | | | Ø : 4,7 % | |
| Dépenses totales | | | | | | |
| Administration centrale | 7,2 | 6,5 | 5,6 | 4,8 | 4,3 | 4,0 |
| Sécurité sociale | 7,4 | 6,3 | 4,1 | 3,5 | 3,5 | 5,1 |

Une évolution historiquement faible des dépenses à saluer ... mais est-elle réaliste ? (2)

- Risque de dérapage du solde budgétaire si les évolutions projetées ne se matérialisent pas
- Nécessité d'un rigoureux processus d'encadrement des dépenses...
- ... **or** caractère rigide et difficilement réversible de certaines dépenses (rémunération des salariés, transferts à la sécurité sociale, etc.) ...
- ... **et** nécessaire prise de mesures structurelles sur le versant des dépenses au-delà du « Paquet d'avenir »
- Budgétisation par programmes/missions avec évaluation systématique de l'efficacité des dépenses au moyen d'indicateurs de performance serait à implémenter

Une trajectoire d'assainissement par rapport à l'OMT qui semble insuffisante (1)

Administration centrale : Différence entre le scénario de la 15^e actualisation du PSC d'avril 2014 (-1.567 millions EUR) et le solde final (trajectoire d'ajustement : -817 millions EUR) de 750 millions EUR

| Administration centrale | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Politique inchangée (PSC: avril 2014) | -1 567 | -1 375 | -1 287 | -1 118 |
| Adaptation SEC2010 | 42 | 42 | 42 | 42 |
| Ajustements sur base des nouvelles hypothèses macroéconomiques | 193 | -10 | -88 | -6 |
| Mesures de restructuration du paquet d'avenir | 515 | 810 | 894 | 966 |
| Solde final (Trajectoire d'ajustement) | -817 | -534 | -438 | -117 |

235 millions EUR (42 millions EUR + 193 millions EUR), soit plus de 24% de l'effort total, sont issus d'évolutions spontanées ou de changements méthodologiques, sans lien avec la politique gouvernementale

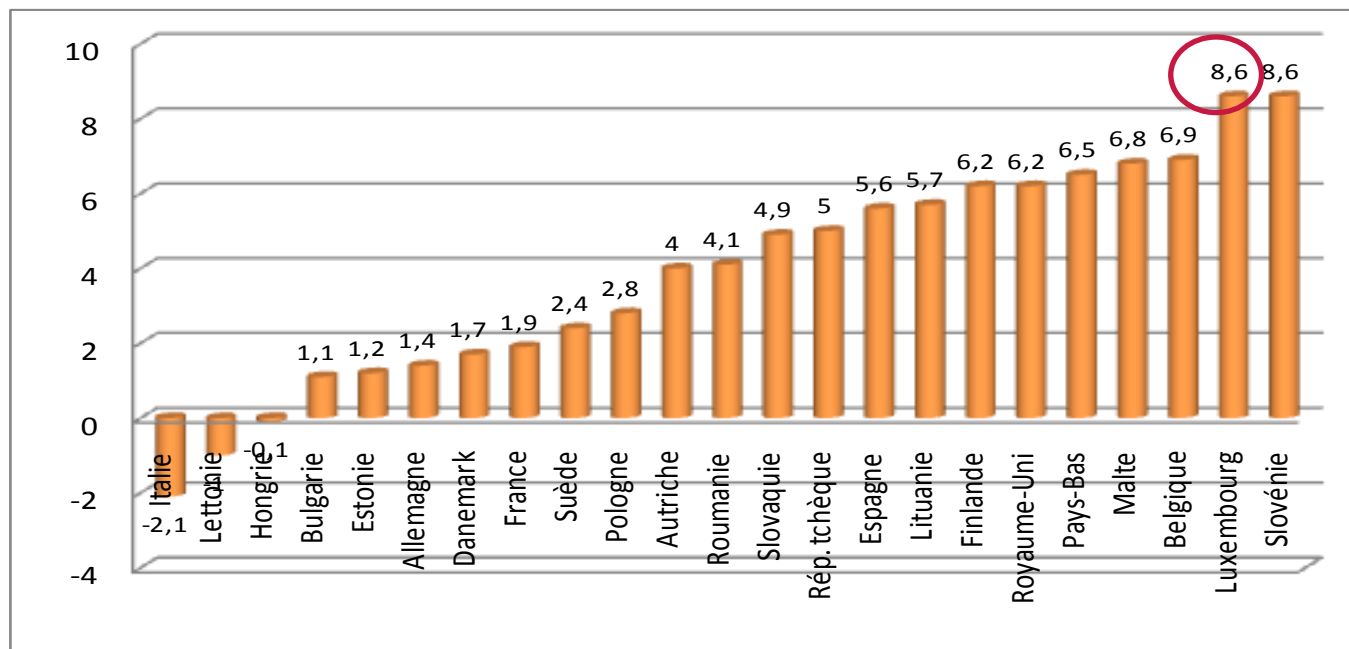
Une trajectoire d'assainissement par rapport à l'OMT qui semble insuffisante (2)

- Objectif de solde structurel de +0,5% du PIB semble insuffisant au regard de certaines caractéristiques du Luxembourg :
 - 1) Petite **économie ouverte** exposée à divers chocs économiques potentiels et à une volatilité marquée des agrégats de finances publiques
 - 2) Perte, à nouveau, de **recettes de TVA électronique** en 2019
 - 3) **Calcul** du solde structurel nécessaire divergeant entre le Luxembourg et la Commission européenne
 - 4) Coût du **vieillessement démographique** particulièrement important au Luxembourg

Une trajectoire d'assainissement par rapport à l'OMT qui semble insuffisante (3)

Scénario de consolidation « extrême » : ajustement nécessaire de 8,6% du PIB pour préfinancer le coût du vieillissement et la stabilisation de la dette publique, selon la Commission européenne

➤ **OMT**
à fixer entre les deux?

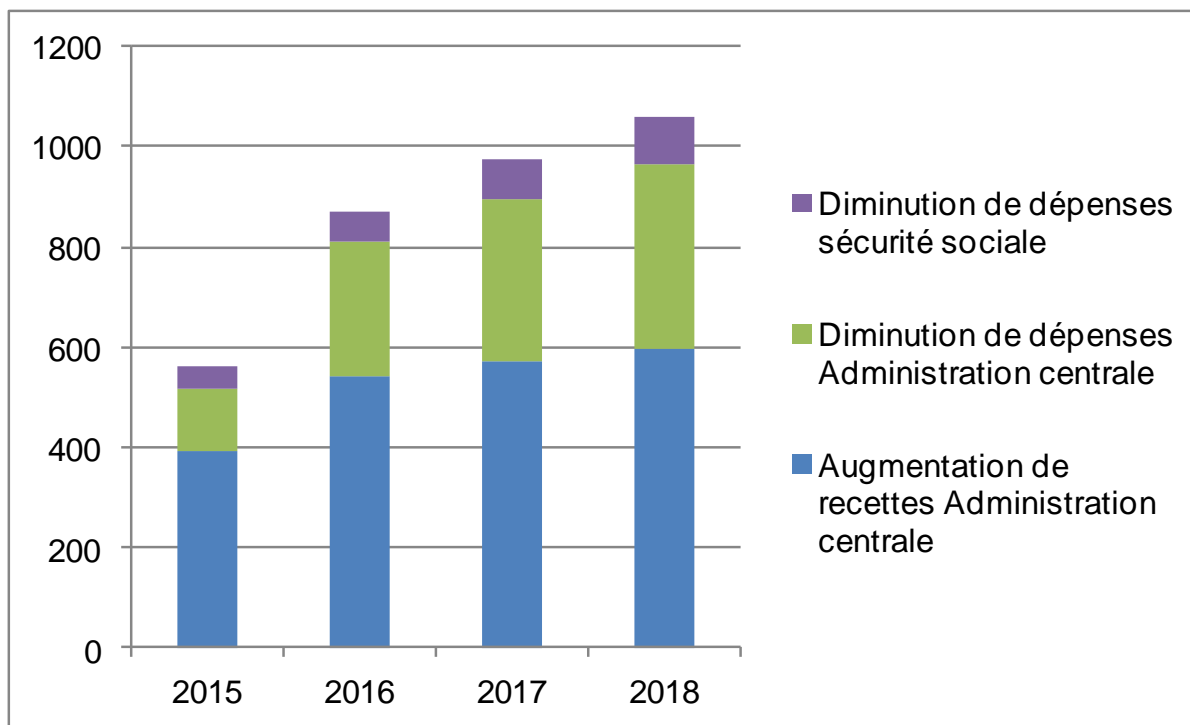


Contribution des entreprises : une « douloureuse » qui pourrait s'élever à 250 millions EUR par an en vitesse de croisière

- Hausse de la TVA avec :
 - un impact direct sur les entreprises non-assujetties
 - un impact direct via la compression des marges
 - un impact indirect sur toutes les entreprises via la date de déclenchement de la prochaine tranche indiciaire, avancée de plusieurs mois
- Réduction du cofinancement de la formation professionnelle continue
- Baisse structurelle de la contribution de l'Etat au financement de la Mutualité des Employeurs
- « Cotisation d'avenir » de 0,5% qui accroît la pression fiscale sur les ménages, pénalise les entrepreneurs individuels et qui pourrait générer des revendications salariales

Une trajectoire d'assainissement dont les modalités laissent perplexes (1)

Plus de la moitié de l'effort d'assainissement global (69% en 2015 et 52% en 2018) repose sur seulement **deux mesures**, sur le seul versant des recettes de surcroît : mesures en matière de TVA et de la nouvelle « contribution d'avenir » de 0,5%

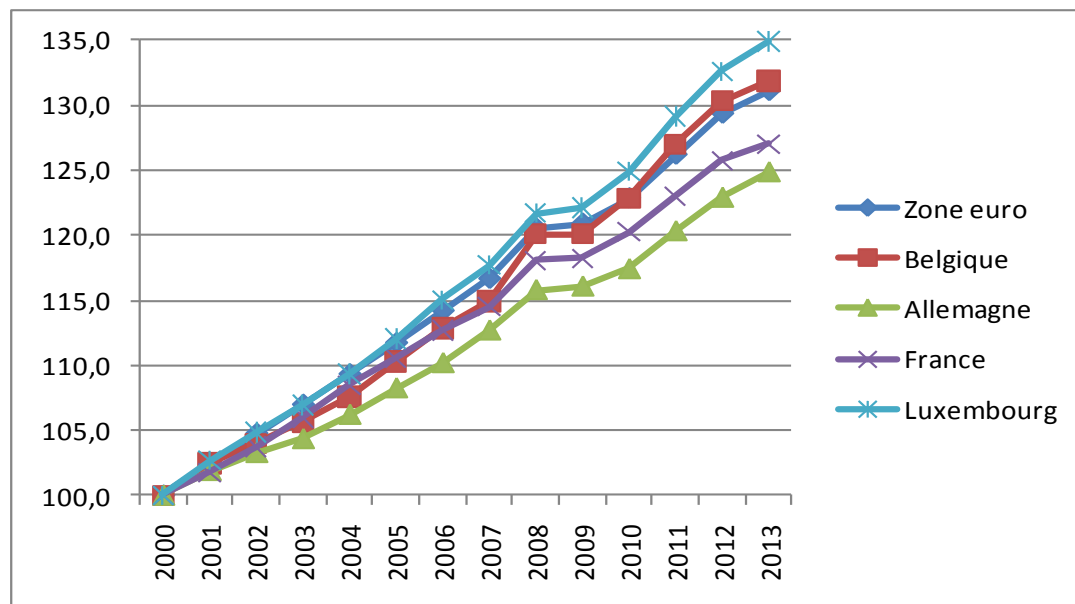


Une trajectoire d'assainissement dont les modalités laissent perplexes (2)

Une hausse de la TVA aux défis multiples :

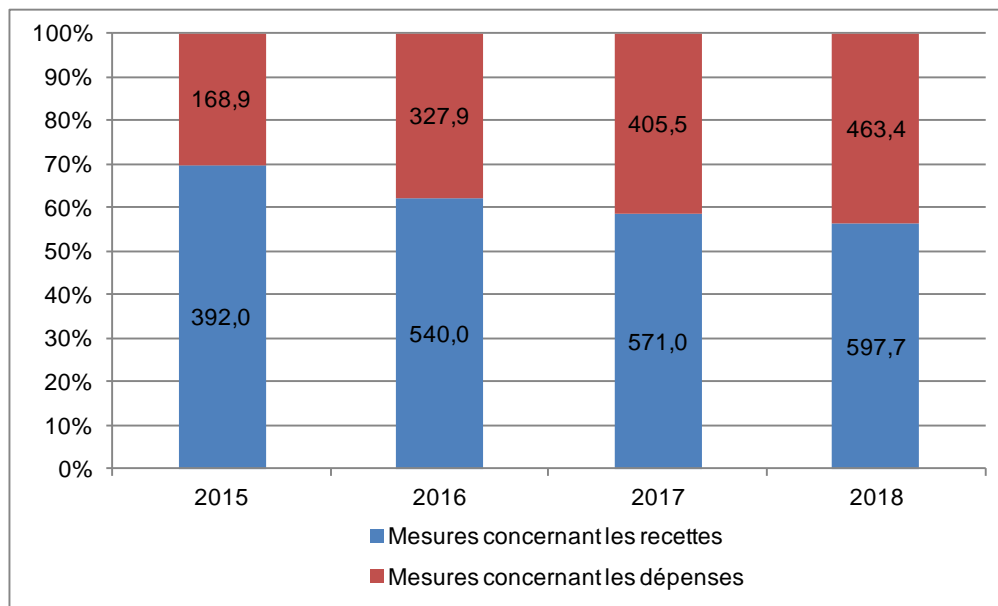
- technique : application prévue à partir du 1^e janvier 2015
- en termes de compétitivité : pays voisins appliquant des taux plus faibles
- en termes de pression sur les prix : différentiels déjà en défaveur du Luxembourg

Evolution des prix à la consommation : cumul des différentiels de prix



Une trajectoire d'assainissement dont les modalités laissent perplexes (3)

- Selon le Programme gouvernemental : « *l'effort de consolidation budgétaire portera d'abord sur le côté dépenses* »
- Or : la ventilation entre les mesures portant sur les recettes et les mesures portant sur les dépenses est la suivante pour ce qui est de **l'Administration publique** :



- effort supplémentaire doit être mené en termes de maîtrise des dépenses

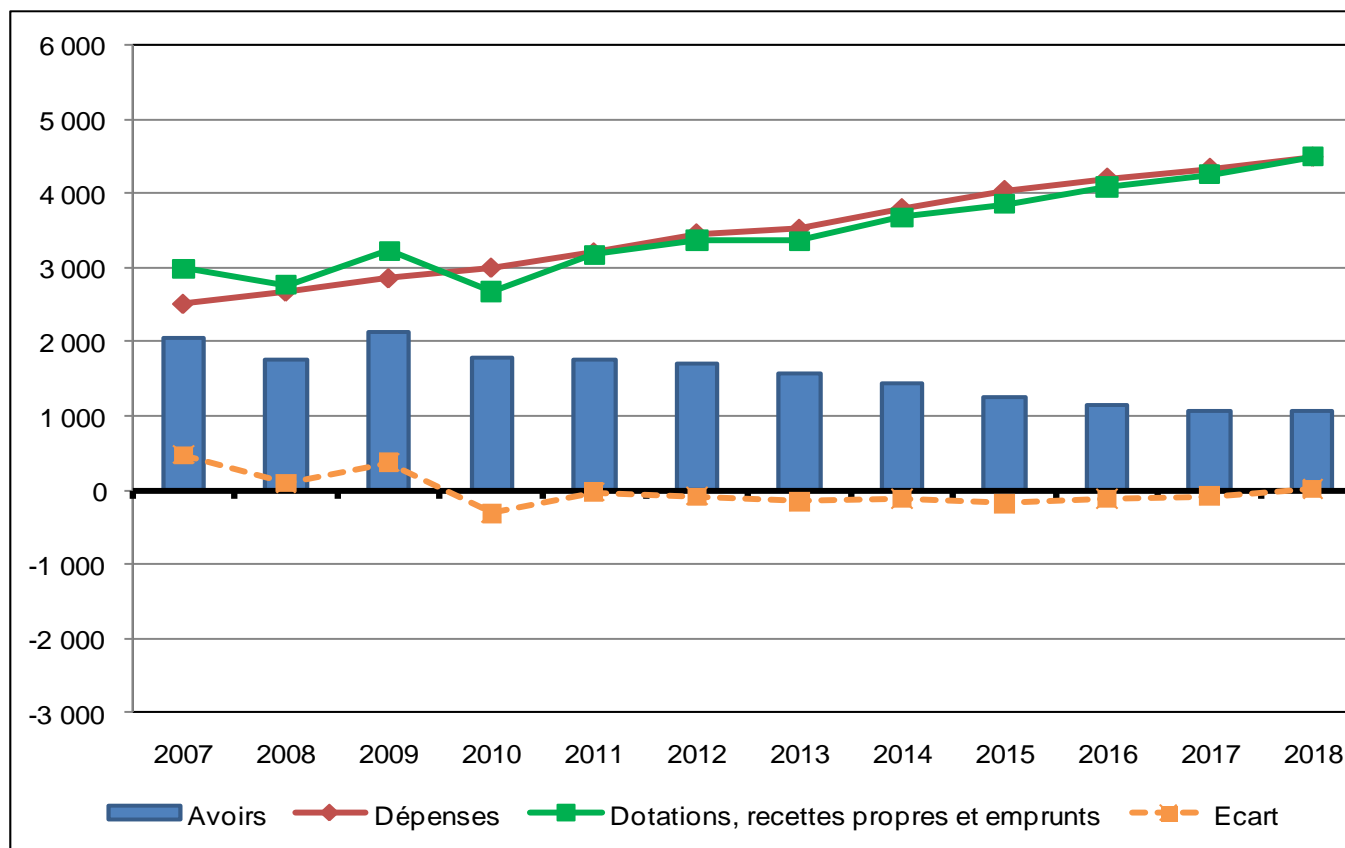
Une trajectoire d'assainissement dont les modalités laissent perplexes (4)

10 mesures principales devraient représenter à l'horizon 2018 près de 80% du montant total de la consolidation budgétaire envisagée

| | Numéro de la mesure | Millions d'euros | En % du total |
|--------------------------------------|------------------------|---------------------|------------------|
| Hausse de la TVA | | 422 | 39,8 |
| Contribution 0,5% | | 130 | 12,3 |
| Abolition alloc. éducation | 125 | 68 | 6,4 |
| Mesures secteur de la santé | 255 | 68 | 6,4 |
| Mesures assurance-dépendance | 256 | 39 | 3,7 |
| Aide au réemploi | 189 | 30 | 2,8 |
| Cofinancement formation | 124 | 29 | 2,7 |
| Réforme allocations familiales | 127 | 17 | 1,6 |
| Optimisation projets de construction | 233 | 17 | 1,6 |
| AED contrôle fiscal renforcé | 60 | 15 | 1,4 |
| Autres mesures | | 226 | 21,3 |
| Total | | 1061 | 100,0 |

Fonds spéciaux et politique d'investissements : nécessité d'une feuille de route du mieux investir (1)

Une **situation budgétaire** des **fonds spéciaux** qui tend à se détériorer...



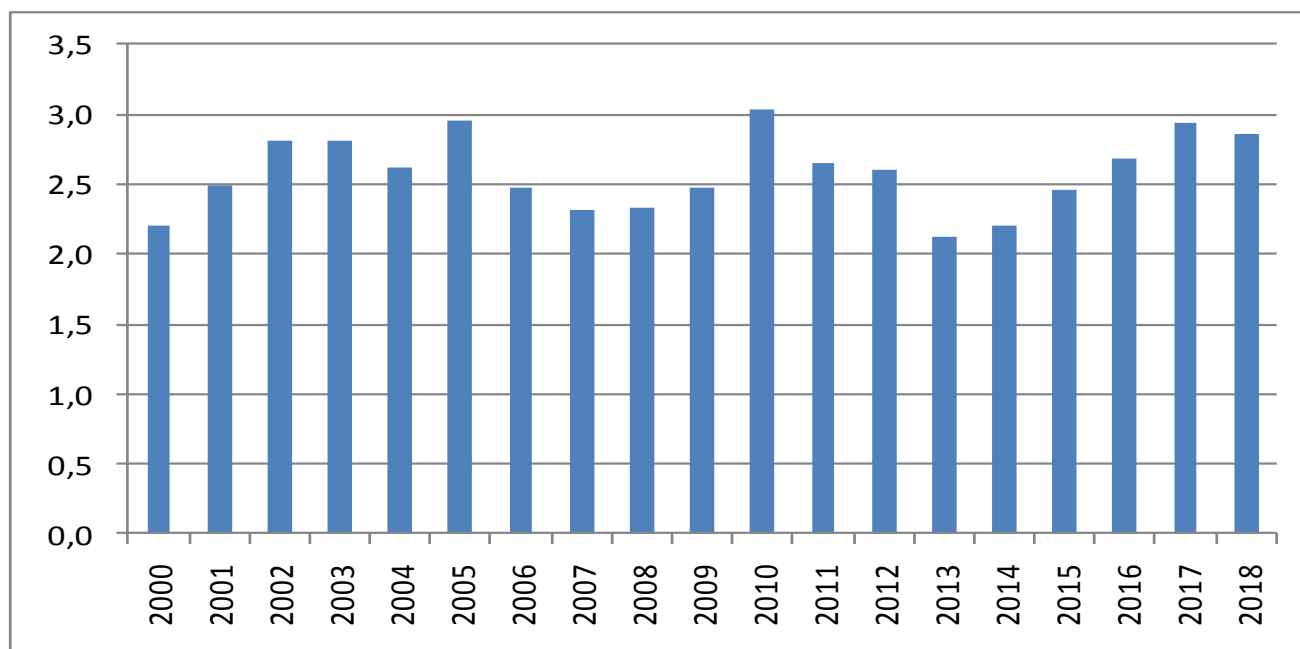
Fonds spéciaux et politique d'investissements : nécessité d'une feuille de route du mieux investir (2)

- **Dépenses d'investissements** :
 - doivent être maintenues à un niveau élevé : investissements, directs et indirects, seraient en 2015 à leur plus haut niveau depuis 5 ans
 - doivent concerner des projets permettant d'accroître, effectivement et rapidement, la compétitivité de l'économie :
 - modernisation des infrastructures de transport ou de communication
 - développement de nouvelles zones d'activités
 - etc.
 - doivent concerner en priorité les infrastructures scolaires, d'enseignement supérieur, de recherche, d'accueil pour enfants, etc.
 - doivent être évaluées au préalable, via une analyse coûts/bénéfices

Fonds spéciaux et politique d'investissements : nécessité d'une feuille de route du mieux investir (3)

- Une grande **volatilité** des dépenses publiques d'investissements de l'Administration centrale

Investissements de l'Administration centrale (% PIB)



| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Montant en millions EUR | 1047,4 | 1225 | 1419,8 | 1640 | 1679,1 |
| Evolution en % | 8,94% | 16,96% | 15,90% | 15,51% | 2,38% |

Fonds spéciaux et politique d'investissements : nécessité d'une feuille de route du mieux investir (4)

- Définition d'une « **feuille de route du mieux investir** » :
 - standardisation de projets de même nature (par exemple les écoles) ;
 - benchmarks internationaux par type de projet ;
 - établissement de standards minima et maxima au niveau des finitions ;
 - démonstration, dans le chef de l'initiateur du projet, de sa contribution au relèvement de la croissance potentielle de l'économie luxembourgeoise ;
 - simplification des procédures de planification ;
 - prise en compte *ex ante* des coûts de gestion, d'exploitation et d'entretien.

Une évaluation de la soutenabilité à long terme des finances publiques qui laisse sur sa faim le lecteur

- Budget pluriannuel devrait comporter une importante partie sur la soutenabilité à long terme des finances publiques **OR** simple renvoi à la 15^{ème} actualisation du Programme de Stabilité du Luxembourg
- Éléments qui permettraient de compléter le tableau :
 - présentation séparée des perspectives du **régime général** de pension et des **régimes spéciaux** de pension
 - données et considérations sur l'évolution à terme des dépenses de **santé**
 - simulations similaires relatives à l'assurance **dépendance**
 - évaluation de la **vulnérabilité** à long terme de diverses recettes
- conformément aux exigences de la Loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques



Remarques relatives à certaines mesures du *Zukunftspak*

Mesures sociales : du mieux mais ...

- La Chambre de Commerce plaide pour que le Gouvernement réalise une grande radiographie des transferts sociaux et familiaux, au lieu de procéder au cas par cas
- **Bonification d'intérêts :**
 - Introduction d'une condition de revenu (4X SSM maximum) pour pouvoir bénéficier de la bonification d'intérêts sur le logement acquis par acte authentique ou pour lequel le début des travaux de construction ou d'amélioration de leur logement aura lieu après le 31 décembre 2014
 - La Chambre de Commerce salue la sélectivité sociale introduite ...
 - ... mais estime que le plafond de revenu est élevé
- **Abolition des allocations d'éducation et de maternité**
 - La Chambre de Commerce salue cette suppression ...
 - ... mais estime que le forfait d'éducation (« *Mammerent* ») devrait également être aboli

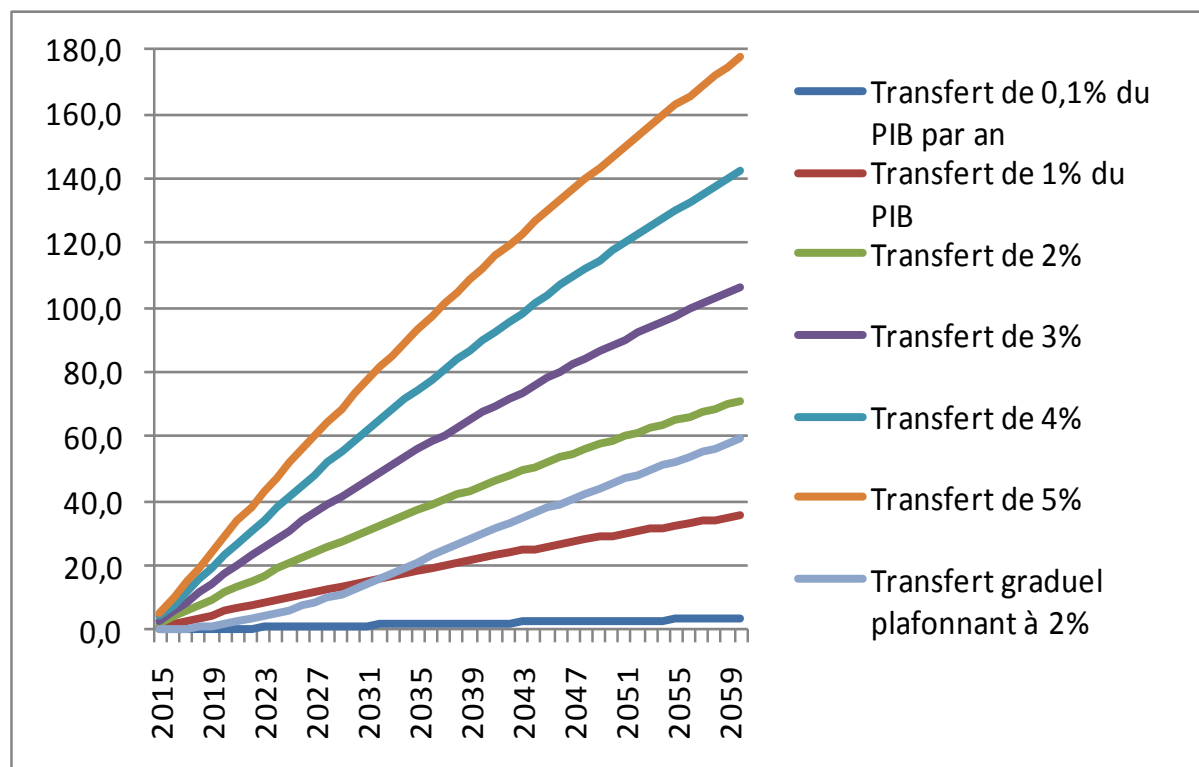
Fonds souverain intergénérationnel : mieux vaut tard que jamais (1)

- La Chambre de Commerce salue cette initiative pour laquelle elle plaide depuis longtemps mais ...
- ... le montant transféré de 50 millions EUR par an :
 - ne représente que 1,5% environ des recettes « fragiles » (recettes fiscales liées au *Tanktourismus*, taxe d'abonnement, impôt sur les revenus de capitaux, TVA électronique, partie de l'IRC/ICC qui excède la moyenne européenne) qui, elles, valent 8% du PIB
 - donnerait lieu à des actifs du fonds de l'ordre de 0,5% du PIB en 2020 : sans commune mesure avec les volumes d'avoirs observés dans d'autres pays ayant mis en place des fonds souverains
- La Chambre de Commerce estime qu'une partie des recettes issues de la taxe d'abonnement doivent être canalisées vers le fonds souverain

Fonds souverain intergénérationnel : mieux vaut tard que jamais (2)

Scénario proposé :

- transfert de 0,1% par an en 2015, soit les 50 millions retenus
- pourcentage augmenterait de 0,1% par an jusqu'en 2034, quand il atteindrait 2% du PIB
- ensuite, versement annuel de 2% du PIB, soit un peu plus de 1/3 des recettes vulnérables
- ainsi, le fonds souverain générerait dans ce cas de figure des actifs proches de 60% du PIB vers 2060





Recommandations de la Chambre de Commerce

Mesures proposées afin de converger vers un surplus structurel de 1,3% du PIB en 2018 (1)

- Converger vers un surplus de 1,3% du PIB en 2018 (contre 0,5% = objectif « officiel »).
- Exige efforts additionnels de 480 millions EUR d'ici 2018. La Chambre propose le « package » ci-joint.
- Le plus souvent graduel : en 3 ou 4 ans d'ici 2018.
- Effort portant sur les « dépenses fiscales », l'impôt foncier, le forfait d'éducation, les recrutements de l'Etat, le FCDF et l'allocation de fin d'année des pensionnés.

| RECETTES | Montants |
|--|-------------------|
| Limitation en trois ans (2016-2018) des "dépenses fiscales" | 175 |
| Abattement extra-professionnel (-50%) | 35 |
| Déductibilité des cotisations d'assurances obligatoires (-100%) | 26 |
| Déductibilité intérêts hyp. habitation personnelle (-50%) | 21 |
| Déductibilité des cotisations d'épargne logement (-50%) | 10 |
| Déductibilité des intérêts débiteurs (-50%) | 7 |
| Crédit d'impôt logement (« bëllegen Akt »; -50%) | 76 |
| Triplement de l'impôt foncier (idéalement 2015-2018) | 64 |
| <u>TOTAL RECETTES</u> | <u>239</u> |
| DEPENSES | |
| Suppression graduelle du forfait d'éduc. (2016-2018) | 59 |
| Freinage du recrutement Administration centrale | 139 |
| Suppression graduelle alloc. fin d'année pensionnés (2015-2018) | 80 |
| Croissance dotation FCDF "hors TVA" < 8% l'an de 2014 à 2018 | 36 |
| Dépenses Fonds d'équipement militaire en 2018 | 10 |
| <u>TOTAL DEPENSES</u> | <u>324</u> |
| <u>CONSOLIDATION TOTALE</u> | <u>563</u> |

Mesures proposées afin de converger vers un surplus structurel de 1,3% du PIB en 2018 (2)

- **Diminution des « dépenses fiscales »**: pas une augmentation « classique » d'impôts (pratiquement assimilable à une diminution de dépenses). P.ex. primes d'assurances : seulement pour les assurances obligatoires (notamment RC auto et RC chasse ; recommandation récurrente de la Chambre de Commerce).
- **Impôt foncier** : triplement via ajustement des valeurs unitaires. Le produit de l'impôt demeurerait bien inférieur, par rapport au PIB, aux proportions observées dans les trois pays limitrophes (moyenne de 1% du PIB).
- **Freinage des recrutements dans l'Administration centrale** : la Chambre de Commerce propose de limiter les embauches aux remplacements naturels et à des missions stratégiques et prioritaires à définir, certes en prenant en compte l'accroissement de la population mais également la nécessaire augmentation de la productivité dans le secteur public. Dans cette perspective, une augmentation annuelle de l'emploi de 0,5% de 2016 à 2018 paraît appropriée.

Mesures proposées afin de converger vers un surplus structurel de 1,3% du PIB en 2018 (3)

- **Suppression graduelle (2015-2018) de l'allocation de fin d'année des pensionnés** : participation des pensionnés actuels à l'effort d'assainissement des régimes de pension, en abrogeant graduellement mais dès 2015 l'allocation de fin d'année.
- Aussi dans une perspective intergénérationnelle : **suppression graduelle (2016-2018) du forfait d'éducation**.
- **Participation accrue des communes à l'effort d'assainissement budgétaire** : croissance de l'allocation au Fonds communal de dotation financière (FCDF ; partie hors TVA seulement) ramenée de 9,6% l'an en moyenne de 2014 à 2018 à 8% l'an.

Un budget 2015 « nouvelle génération » au double visage les « évolutions » se transformeront-elles en « révolution »?

Le côté pile :

- Flexibilité accrue de l'allocation des crédits et regroupement de ceux-ci
- Volonté de réduire le rythme de croissance des dépenses
- Dépôt d'un projet pluriannuel
- Introduction de davantage de sélectivité sociale et mise en œuvre d'une politique familiale plus cohérente
- Création d'un fonds souverain

Le côté face :

- Absence d'un budget orienté vers les performances
- Prévisions optimistes et dépassées
- Définition d'un OMT trop modeste
- Consolidation qui repose excessivement sur un nouveau tour de vis fiscal
- Versements au fonds souverain peu considérables



Merci pour votre attention !

Questions & Réponses

**L'avis complet 2015 de la Chambre de Commerce est
disponible sur son site Internet : www.cc.lu**

Pour toutes questions complémentaires : eco@cc.lu