



## PROCEDURE BUDGETAIRE 2016

### AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE :

- relatif au projet de loi n°6900 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016
- relatif au projet de loi n°6901 de programmation financière pluriannuelle 2015-2019

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

Conférence de presse du 18 novembre 2015



- Au menu aujourd'hui : une analyse ...
  - Remarques quant à la forme
  - Scénario macroéconomique
  - Consolidation budgétaire
  - Evolution des recettes
  - Evolution des dépenses
  - Politique d'investissements
  - Soutenabilité à long terme des finances publiques
- ... et des recommandations en vue de la soutenabilité budgétaire

**Tout d'abord : qu'en est-il de la transparence budgétaire ?**

A hand in a blue striped shirt sleeve holds a transparent rectangular card. The card contains the text 'Un « package » budgétaire qui reste perfectible' in a bold, orange, italicized font.

***Un « package »  
budgétaire qui reste  
perfectible***

## Un « package budgétaire » qui reste perfectible

- Le programme pluriannuel se limite à l'Etat central selon les normes de la comptabilité luxembourgeoise
- Des tableaux sur les grandes catégories de recettes et dépenses en SEC font toujours défaut pour les pouvoirs locaux
- Le passage d'une optique des moyens à une optique des résultats/de performances se fait toujours attendre
- Les informations précises sur les projections macroéconomiques ou sur le calcul du solde structurel sont toujours attendues
- La dichotomie entre l'assise sectorielle des recettes et dépenses, d'une part, et celle des soldes, d'autre part, est toujours d'application
- Le PLPFP n'arrête pas formellement un quelconque « plafond » de dépenses
- La soutenabilité à terme ne fait pas l'objet d'une description détaillée



**Copernic**

**Le fondement macro-économique et analytique  
du budget est construit (un peu) sur du sable  
mouvant...**



## Hypothèses conjoncturelles : un « patchwork » d'éléments disparates (1)

- Evolutions en 2015 et 2016 : sur la base des projections macroéconomiques issues de la note de conjoncture du STATEC de juin 2015
- Evolutions à moyen terme (2017-2019) : sur la base de la 16<sup>e</sup> actualisation du programme de stabilité et de croissance établi fin avril 2015
- Pourtant : importantes révisions des comptes nationaux en juillet et en octobre 2015 (p.ex. la croissance 2014 réévaluée à 5,6% en juillet 2015, puis à 4,1% en octobre 2015)
- Pour les travaux budgétaires futurs, la Chambre de Commerce souhaite :
  - qu'une description précise des projections macroéconomiques soit intégrée
  - qu'une batterie de scénarios alternatifs (« *stress tests* ») soit réalisée
  - que des paramètres d'environnement pour la période pluriannuelle soient ajoutés

## Hypothèses conjoncturelles : un « patchwork » d'éléments disparates (2)

- Prévission macroéconomique de croissance de la Commission européenne moins favorable pour 2015 que le STATEC mais relativement proche pour 2016

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

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



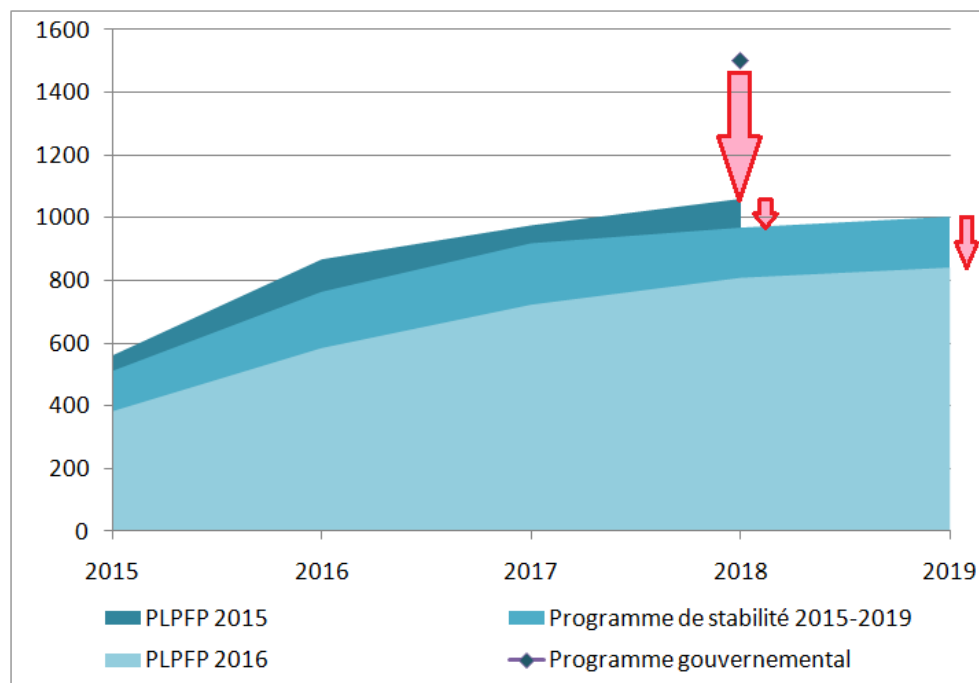
## De la fonte du *Zukunftspak* *... do ass MANNER dran!*





## Qu'est-ce qu'il en reste de l'ambition de consolidation affichée ?

Relâchement de l'objectif de consolidation de 1,5 milliard EUR dans le programme gouvernemental à 842 millions EUR à la fin 2019 dans le PLPFP 2015-2019 (y.c. maintien IEBT)



Un effort additionnel d'environ 600 millions EUR permettrait d'équilibrer le déficit de l'Administration centrale d'ici 2019 et de porter l'objectif structurel à 1,5%

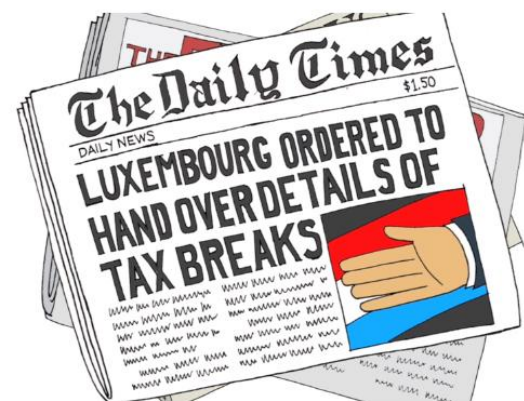
## Une importante mise en garde avant d'analyser les recettes et les dépenses !

### Les acquis du passé et du présent sont-ils véritablement acquis ?

- Les commentaires des recettes et dépenses portent souvent sur leur **évolution** par rapport à l'année de base 2015
- Il est implicitement postulé que cette base de départ est **correctement calculée** dans les documents budgétaires
  - Les dépenses de l'Administration centrale étaient censées progresser de 4% d'après le budget 2015, alors qu'elles progresseraient de 6,2% en réalité
- L'expérience du passé a montré que des « **surprises** » positives ou négatives sont toujours possibles à ce niveau
  - Exemple: en octobre 2015, la croissance 2014 a été révisée de +5,6% à +4,1% alors que le solde public 2014 a été révisé de +0,6% à +1,4%



## Recettes publiques : une apparente prudence qui doit s'apprécier à la lumière du contexte actuel ...



## Une évolution des recettes qui semble (à première vue) prudente ...

### Une évolution des recettes de l'Administration centrale moins dynamique que les moyennes historiques

	2000	2007	2014	2019	Croissance moyenne 2000 à 2007	Croissance moyenne 2007 à 2014	Croissance moyenne 2015 à 2019
Production marchande	81	123	147	187	6,2	2,6	5,2
Production pour usage final propre	23	84	218	295	20,6	14,7	7,8
Paiements pour autre production non marchande	64	164	495	542	14,3	17,1	4,5
Impôts sur la production et les importations	3.023	4.739	6.308	6.473	6,6	4,2	1,6
Revenus de la propriété	286	273	286	425	-0,7	0,6	7,5
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	2.822	4.344	6.261	8.570	6,4	5,4	5,6
Cotisations sociales	218	361	751	1.102	7,5	11,0	9,0
Autres transferts courants	119	168	241	305	5,1	5,3	4,3
Transferts en capital à recevoir	43	71	116	134	7,6	7,2	3,0
<b>Recettes totales</b>	<b>6.677</b>	<b>10.326</b>	<b>14.822</b>	<b>18.034</b>	<b>6,4</b>	<b>5,3</b>	<b>4,2</b>

## ...mais qui reste (par endroits) volontariste (1/3)

Progression moyenne des recettes de l'AC de 4,2% l'an entre 2015 et 2019 (contre +5,3% sur 2007-2014) mais :

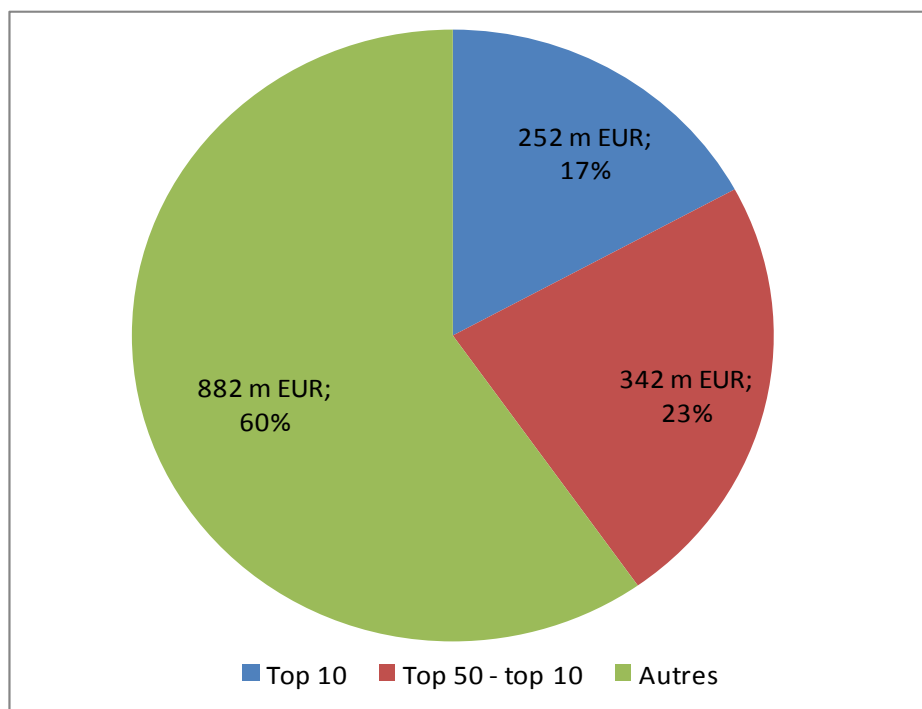
- Climat d'incertitude affectant **l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC)** :
  - Somme IRC et IF : hausse supposée de 4,8% l'an entre 2015 et 2019, contre +2,9% l'an en moyenne entre 2000 et 2014
  - Extrême concentration de l'IRC : 10 entreprises représentent environ 17% du rendement et 0,12% des contribuables payent 50% des recettes IRC
  - Sur un plan international : BEPS, actuelle consultation *common consolidated tax base*, rescrits fiscaux, etc.

 **Le Luxembourg devrait au plus vite mettre en place une fiscalité des sociétés lui permettant de tenir la distance par rapport à des concurrents tels que l'Irlande ou le Royaume-Uni (roadmap)**

Etude OCDE : une baisse/hausse de 1% de l'IRC augmente/réduit les IDE de 3,7%

## ...mais qui reste (par endroits) volontariste (2/3)

### Des recettes IRC fortement concentrées



## ...mais qui reste (par endroits) volontariste (3/3)

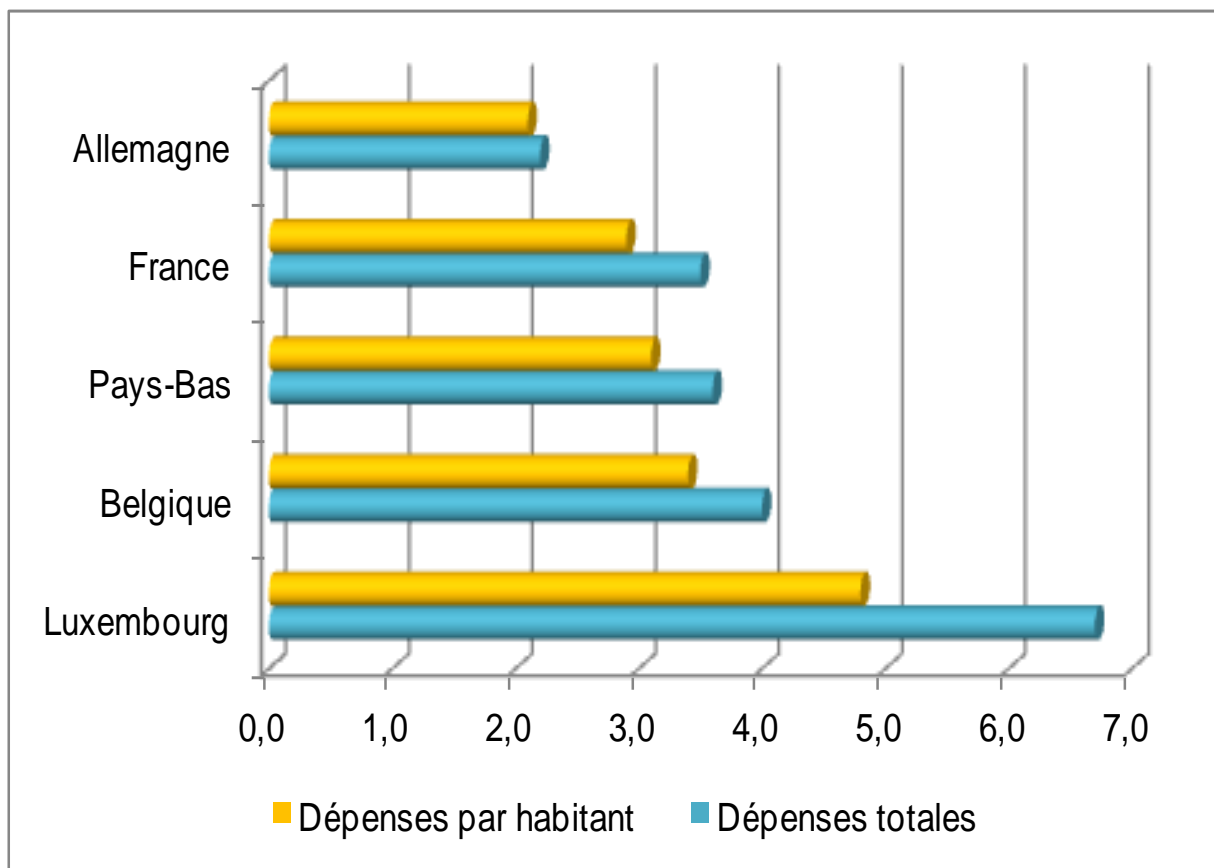
- Estimation des recettes abstraction faite de la future **réforme fiscale**
- Produit de **l'IEBT** conservé au-delà de 2017
  - Aurait dû être enlevé suite aux « règles du jeu » de la « politique inchangée » car un accord formel existe quant à l'abolition de cet impôt dès 2017 (baisse de revenus d'environ 110 millions EUR / an)
- Grand optimisme entourant l'évolution de la **taxe d'abonnement**
  - Hausse moyenne prévue de 8,6% l'an, contre 3,7% en moyenne entre 2000 et 2014
  - Le rendement supposé pour les années 2016 à 2018 dépasse de 17% (!) les perspectives afférentes réalisées il y a un an
  - Si progression 2015 – 2019 conformément à la moyenne historique : baisse de rendement de 186 millions EUR en 2019
- **Impôt sur les traitements et salaires (ITS)**
  - Hausse moyenne prévue de 6,8% l'an
  - Selon la CC, en prenant en compte l'évolution du salaire nominal moyen, l'élasticité de cette évolution sur le rendement de l'ITS et l'évolution de l'emploi, la hausse n'atteindrait « que » 5,9% l'an
  - Si progression 2015 – 2019 conformément aux calculs de la CC : baisse de rendement de 160 millions EUR



**Des dépenses sous contrôle ?  
Oui, non, peut-être...**



## Une évolution des dépenses toujours importante en comparaison internationale... (moyenne 2000-2014)



## ... mais freinée par rapport à la tendance historique luxo-luxembourgeoise

### Administration centrale

	2000	2007	2015	2019	Croissance moyenne 2000 à 2007	Croissance moyenne 2007 à 2014	Croissance moyenne 2015 à 2019
Consommation intermédiaire	432	667	1.325	1.509	6,4	7,8	3,3
Formation de capital	511	840	1.199	1.479	7,4	3,4	5,4
Rémunération des salariés	1.221	1.960	3.618	4.159	7,0	8,2	3,5
Subventions	312	530	633	616	7,8	2,4	-0,7
Charges d'intérêt	75	80	173	167	0,9	13,1	-0,9
Prestations sociales	401	804	1.597	1.939	10,4	9,9	5,0
Autres transferts courants	2.845	4.411	6.662	7.719	6,5	5,7	3,7
Transferts en capital à payer	266	577	757	920	11,7	0,3	5,0
Autres	-16	-29	4	14			
<b>Dépenses totales</b>	<b>6.048</b>	<b>9.839</b>	<b>15.969</b>	<b>18.521</b>	<b>7,2</b>	<b>6,3</b>	<b>3,8</b>

### Sécurité sociale

	2000	2007	2015	2019	Croissance moyenne 2000 à 2007	Croissance moyenne 2007 à 2014	Croissance moyenne 2015 à 2019
Prestations sociales en nature	856	1.590	2.379	2.803	9,2	5,7	4,2
Autres prestations sociales	2.515	4.075	6.371	7.696	7,1	6,1	4,8
Consommation intermédiaire	49	49	95	109	0,3	9,0	3,5
Rémunération des salariés	58	81	112	128	5,1	4,1	3,3
Autres	45	59	96	83	3,9	6,2	-3,8
<b>Dépenses totales</b>	<b>3.522</b>	<b>5.855</b>	<b>9.053</b>	<b>10.819</b>	<b>7,5</b>	<b>6,0</b>	<b>4,6</b>

## Passons les évolutions des dépenses au crible : des messages positifs...

Dépenses de l'AC en hausse de 3,8% l'an de 2015 à 2019 (contre +7,2% entre 2000 et 2007 et 6,3% entre 2007 et 2014) :

- Effort d'investissements important (+5,4% l'an → quasiment la seule catégorie dont le rythme de progression augmente)
- Efforts prévus par le Gouvernement en matière de logement et de recherche et d'innovation concourent à améliorer la qualité des dépenses publiques
- Poursuite de la mise en place d'un guichet unique pour le secteur de la logistique (« Single Window for Logistics ») et soutien à l'initiative « Digital Lëtzebuerg »
- Montée en puissance du Nation Branding et des crédits alloués au développement du tourisme

**→ Augmentation de la qualité des dépenses publiques**

## ... qui contrastent avec des questions ouvertes

- Évolution contrastée au niveau des catégories de dépenses
- 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 »
- Impact de potentielles réformes non pris en compte : flexibilisation du congé parental, réforme de l'assurance-dépendance, adaptation aux salaires médians des prestations familiales, etc.
- Budgétisation par programmes/missions avec évaluation de l'efficacité des dépenses au moyen d'indicateurs de performance serait à implémenter

## Quelques évolutions « mémorables » (1)

### Au niveau de l'Administration centrale

- **Rémunération des salariés :**

+3,5% l'an de 2015 à 2019 contre +8,2% entre 2007 et 2014 mais

- pourtant montée en puissance des effectifs dès 2016
- hypothèse de l'absence de nouvelles augmentations du point indiciaire

- **Autres transferts courants :**

+3,7% l'an de 2015 à 2019 contre +5,7% entre 2007 et 2014

Catégorie importante : 7,7 milliards EUR en 2019

- notamment les transferts à la sécurité sociale
- suppose que l'évolution des salaires dans le secteur privée soit maîtrisée
- cette baisse de la progression ne tombera pas du ciel
- (sachant que les transferts relatifs aux pensions progressent entre 6 et 7% l'an)

## Quelques évolutions « mémorables » (2)

### Au niveau de la sécurité sociale

- **Dépenses** : +4,6% l'an entre 2015 et 2019, contre +6,0% entre 2007 et 2014
  - D'après la CC, les mesures du ZP (gel lettres clés, réforme allocations familiales, abolition de la préretraite solidarité, etc.) ne diminuent que de 0,2 à 0,3% l'an le rythme de progression. D'où provient le reste ?
- **Prestations sociales totales** : +4,7% contre +6,0%
  - Bon message pour la soutenabilité à LT, mais est-ce réaliste ?
  - P.ex. hausse des dépenses pour pension de 6,7% l'an entre 2000 et 2013. Par ailleurs revalorisation des pensions de 0,7% en 2017, 0,5% en 2018 et 0,7% en 2019
- « Spectre » de l'adaptation des allocations familiales aux salaires médians (accord bipartite entre Gouvernement et Syndicats)
  - Prestations familiales : 1,1 milliard EUR donc 11 millions/an supplémentaires par % d'augmentation et par an

## Une politique d'investissements à la hauteur des enjeux ?

Les investissements publics : des dépenses importantes, affectant avant tout l'avenir, et qui représentent une bonne opportunité de croissance



## Investissements publics : une potentialité de croissance qui ne tombera pas du ciel

### Les 10 commandements :



1. Evaluation *ex ante* primordiale
2. Importance de la sélection, du financement et du budget
3. Contrôle étroit et régulier des coûts totaux
4. Evaluation *ex post* rigoureuse
5. Equilibre financier durable des fonds spéciaux de l'Etat à assurer
6. Planification à long terme des investissements publics
7. Simplification administrative à poursuivre
8. Partenariats public-privé (PPP) à privilégier
9. Coordination accrue entre les investissements de l'Administration centrale et ceux des communes
10. Coordination accrue des investissements publics au sein de la Grande Région et au niveau européen



## **Dépenses d'investissements : les rendre plus efficaces pour un impact durable sur la croissance**

### **Dépenses d'investissements dans la procédure budgétaire :**

- doivent être maintenues à un niveau élevé : investissements, directs et indirects, seraient en 2016 à leur plus haut niveau depuis 5 ans (et dépasseraient en 2019 de 23% le niveau atteint en 2015)
- doivent être totalement quantifiées et leur déploiement dans le temps se doit d'être précis
- doivent mettre en évidence leur part consacrée aux dépenses récurrentes (d'entretien des infrastructures notamment)
- doivent être connues pour les communes également

## Soldes budgétaires : les arbres de l'Etat et de la sécurité sociale cachent la forêt des finances publiques



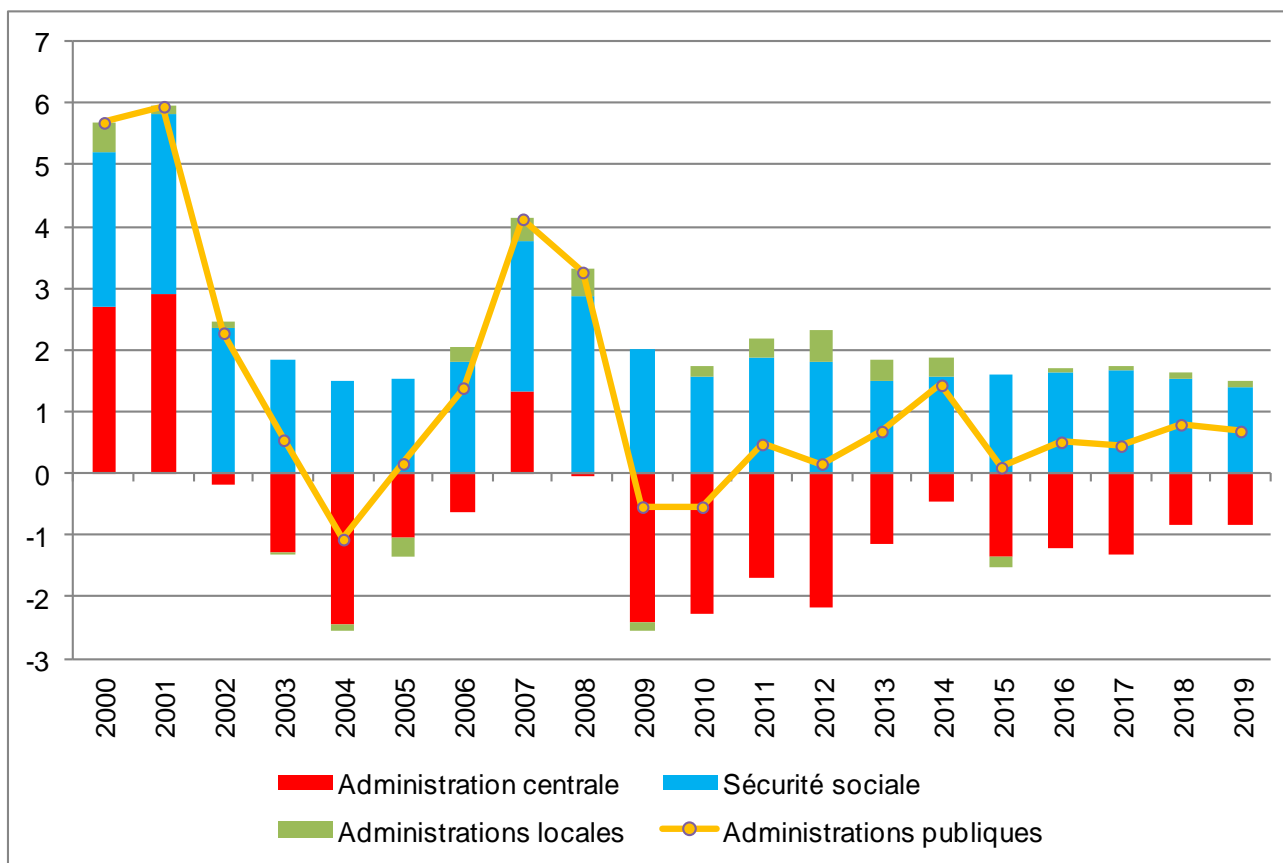
### To do list:

#### **Objectif : Tenir compte des réalités des sous-secteurs :**

- 1) Trouver un équilibre de l'Administration centrale
- 2) Assurer la soutenabilité de la sécurité sociale
- 3) Relever le solde structurel

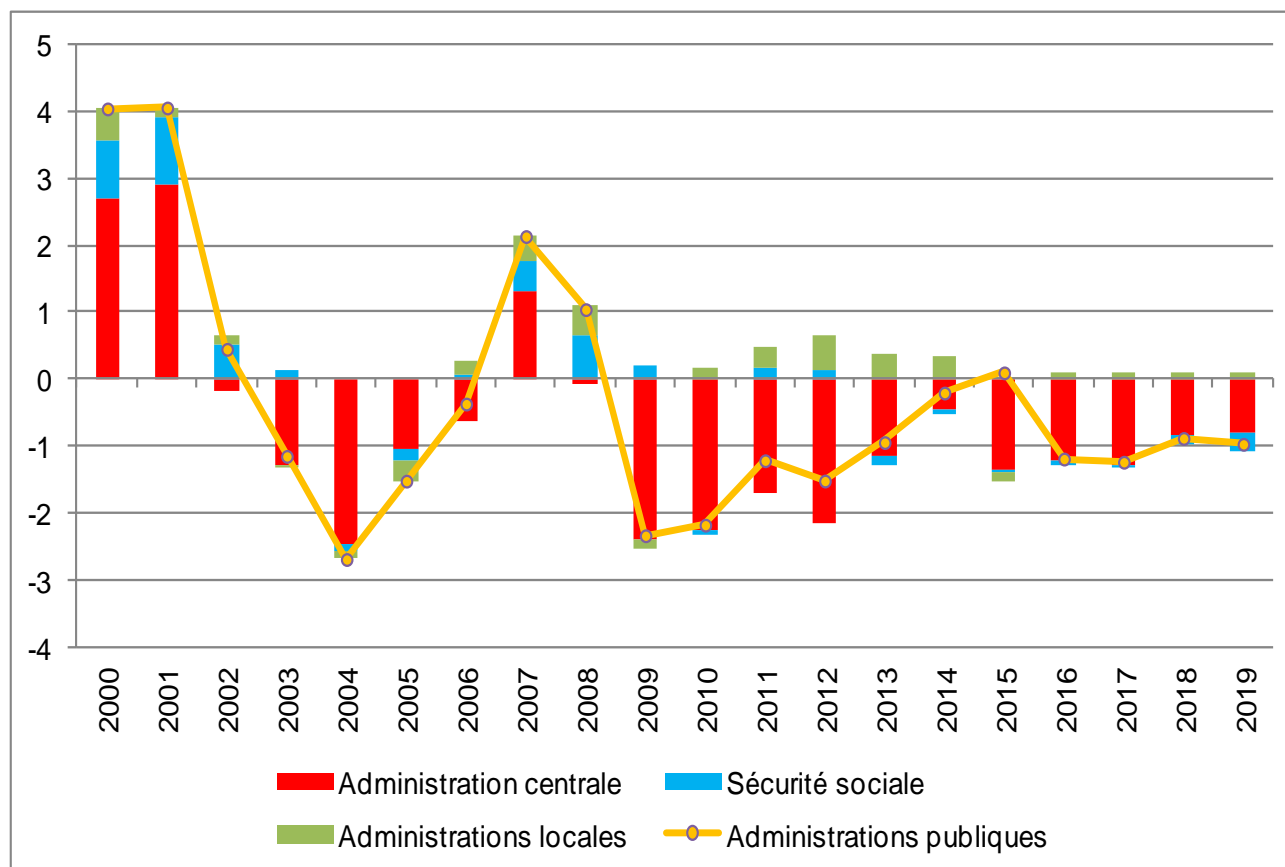
## Soldes budgétaires : une image artificiellement favorable de la situation des finances publiques

*Soldes des Administrations publiques, en % du PIB*



**Comment apprécier la situation de la sécurité sociale sans recourir aux prévisions ? Que se passerait-il si les frontaliers retiraient ce qu'ils cotisent ?**

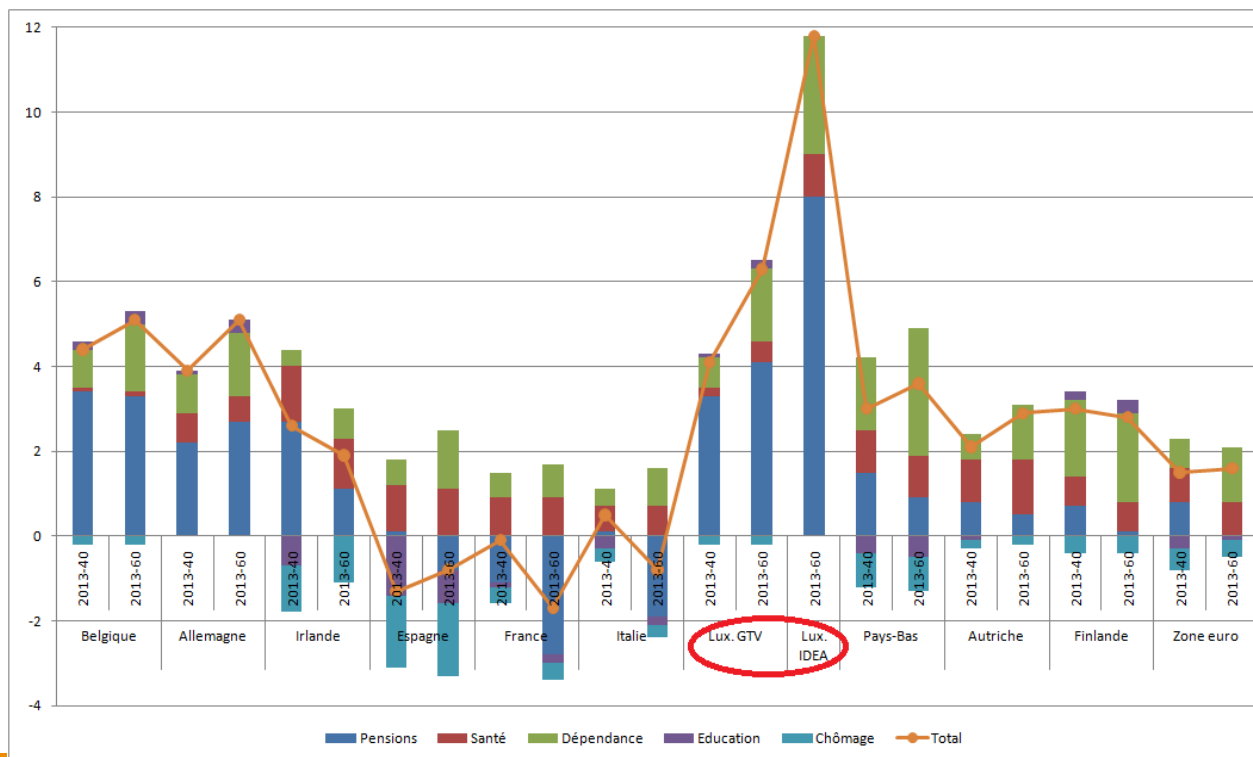
## ***Soldes corrigés des Administrations publiques, en % du PIB***



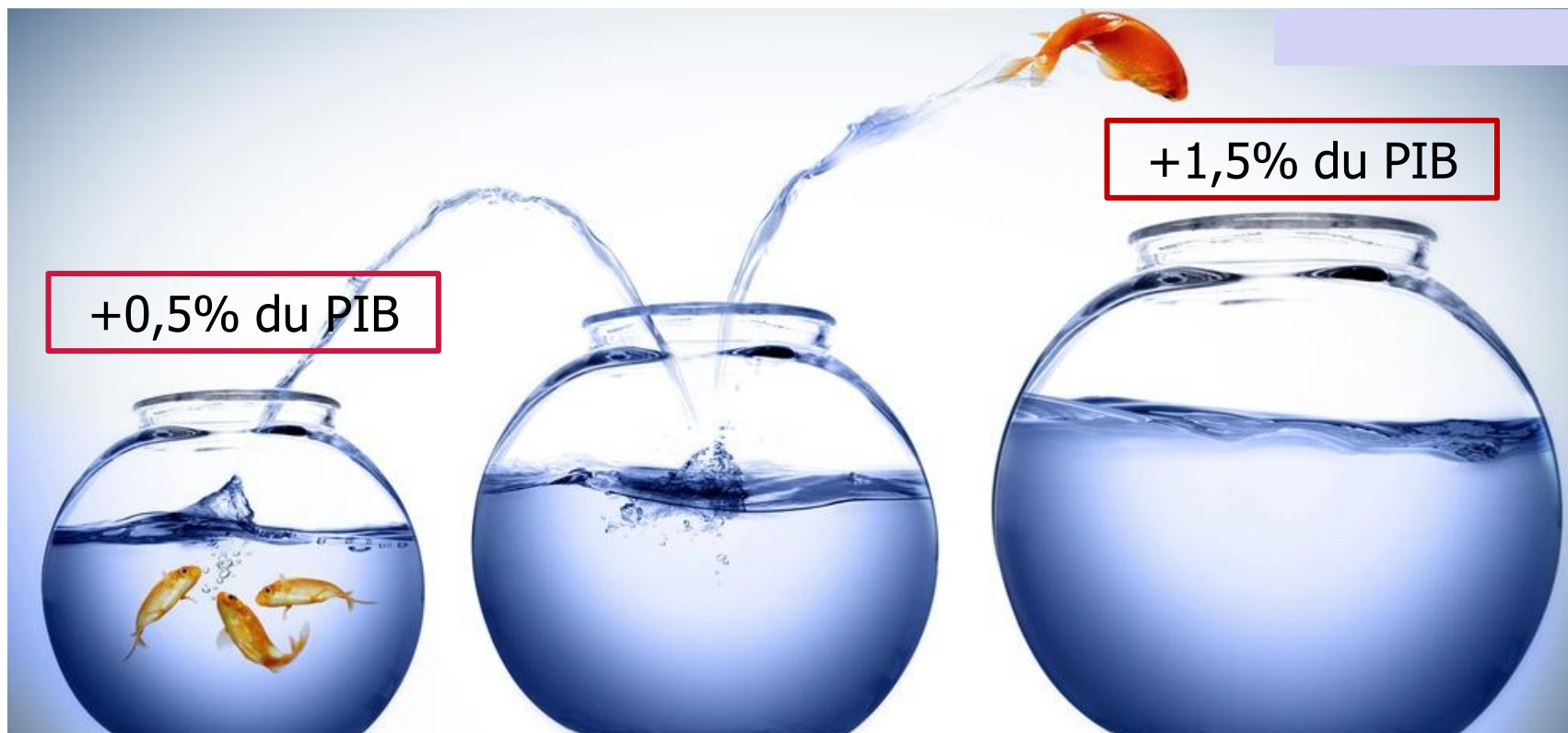
## Une soutenabilité à long terme des finances publiques non encore acquise ... même si le Luxembourg comptait 1 million d'habitants dès 2046

Les excédents de la sécurité sociale vont graduellement céder la place à d'importants déficits en raison de la hausse des dépenses liées au vieillissement

### *Progression (en % du PIB) des dépenses liées au vieillissement*



## Un OMT aux ambitions qui doivent être revues (1)



## Un OMT aux ambitions qui doivent être revues (2)

L'objectif de solde structurel de **+0,5% du PIB** semble insuffisant au regard de certaines caractéristiques du Luxembourg :

- Forte volatilité des variables de finances publiques dans une petite économie ouverte
- Incertitude inhérente à la méthode de calcul des soldes structurels
- Nécessaire préfinancement d'une partie de l'impact du vieillissement démographique
- Nécessité du maintien à un niveau élevé du patrimoine financier net des Administrations publiques

 Objectif de solde structurel devrait être fixé à **1,5% du PIB**



**Les recommandations de  
la Chambre de Commerce**



## Les préliminaires...

- Convergence vers un surplus de 1,5% du PIB en 2019 (contre 0,5% = objectif « officiel »), permettant dans la foulée d'équilibrer le déficit de l'AC
- Implique un effort de consolidation additionnel, se juxtaposant à une stricte application du *Zukunftspak*, de 600 millions EUR à l'horizon 2019, en supposant que l'impôt de rééquilibrage budgétaire temporaire (IEBT) sera maintenu d'ici 2019
- Si IEBT est supprimé dès 2017, effort de consolidation budgétaire requis de 700 millions EUR
- Dans son avis, la Chambre de Commerce fournit une liste de mesures permettant de couvrir un montant de 600 millions EUR, portant principalement sur le versant des dépenses

## Les mesures concrètes...

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

## Mesures de consolidation proposées (1)

- **Diminution des « dépenses fiscales »**: pas une augmentation « classique » d'impôts (pratiquement assimilable à une diminution de dépenses).
- **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** : limitation des embauches aux remplacements naturels et à des missions stratégiques et prioritaires à définir, en prenant en compte l'accroissement de la population mais également la nécessaire augmentation de la productivité dans le secteur public. Dans cette perspective, une augmentation annuelle de l'emploi de 0,5% de 2017 à 2019 paraît appropriée.

## Mesures de consolidation proposées (2)

- **Suppression graduelle (2016-2019) 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 2016 l'allocation de fin d'année.
- **Neutralisation de la moitié de l'ajustement des pensions aux salaires réels** : réduction de moitié de l'ajustement des pensions aux salaires réels tel qu'envisagé dans le PLPFP.
- **Suppression graduelle (2017-2019) du forfait d'éducation**
- **Participation accrue des communes à l'effort d'assainissement budgétaire** : croissance de l'alimentation au Fonds communal de dotation financière (partie hors TVA seulement) ramenée de 7,3% l'an en moyenne de 2015 à 2019 à 6% l'an.

## Mesures de consolidation proposées (3)

- **Dépenses du Fonds d'équipement militaire** : lissage de l'évolution du poste « Augmentation de l'effort militaire »
- **Achats de biens non durables et de services** : plafonnement des « Achats de biens non durables et de services » de l'Etat central à 410 millions EUR en 2019.
- **Subventions d'exploitation aux CFL** : stabilisation de l'augmentation moyenne de la subvention aux CFL à 2,5% l'an en 2018 et en 2019.



**Merci pour votre attention !**

**Questions & Réponses**

**L'avis complet 2016 de la Chambre de Commerce est  
disponible sur son site Internet : [www.cc.lu](http://www.cc.lu)**

**Pour toutes questions complémentaires : [eco@cc.lu](mailto:eco@cc.lu)**