

## AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE :

- relatif au projet de loi n°7450 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2019
- relatif au projet de loi n°7451 de programmation financière pluriannuelle 2019-2022

**« Ce que le budget ne vous dit pas... »**



I. La situation des Administrations publiques en quelques grands chiffres

II. Les 10 messages à retenir

III. Les recommandations

## **La situation des Administrations publiques en quelques grands chiffres**



## Administration centrale (1) Disparition du déficit de courte durée

	2018 prévisions	2019 prévisions	2020 prévisions	2021 prévisions	2022 prévisions
Dépenses en millions EUR	18 541	19 611	20 530	21 671	22 394
Recettes en millions EUR	18 662	18 962	20 014	21 189	22 350
<b>Solde en millions EUR</b>	<b>121</b>	<b>-650</b>	<b>-515</b>	<b>-482</b>	<b>-44</b>
Solde en % du PIB	0,2%	-1,1%	-0,8%	-0,7%	-0,1%

### Dépenses

- +351 millions EUR (+1,9%) entre le budget 2018 et prévisions pour 2018
- +5,8% entre prévisions pour 2018 et 2019 / +7,8% entre budgets pour 2018 et 2019
- +4,8% en moyenne annuelle entre 2019 et 2022

## Administration centrale (2) Merci les entreprises !

### Recettes

- +1.362 millions EUR entre le budget et prévisions pour 2018 (+8%)
- +1,6% entre prévisions pour 2018 et 2019 (prudence apparente) / +9,6% entre budget 2018 et 2019

- Des recettes exceptionnelles

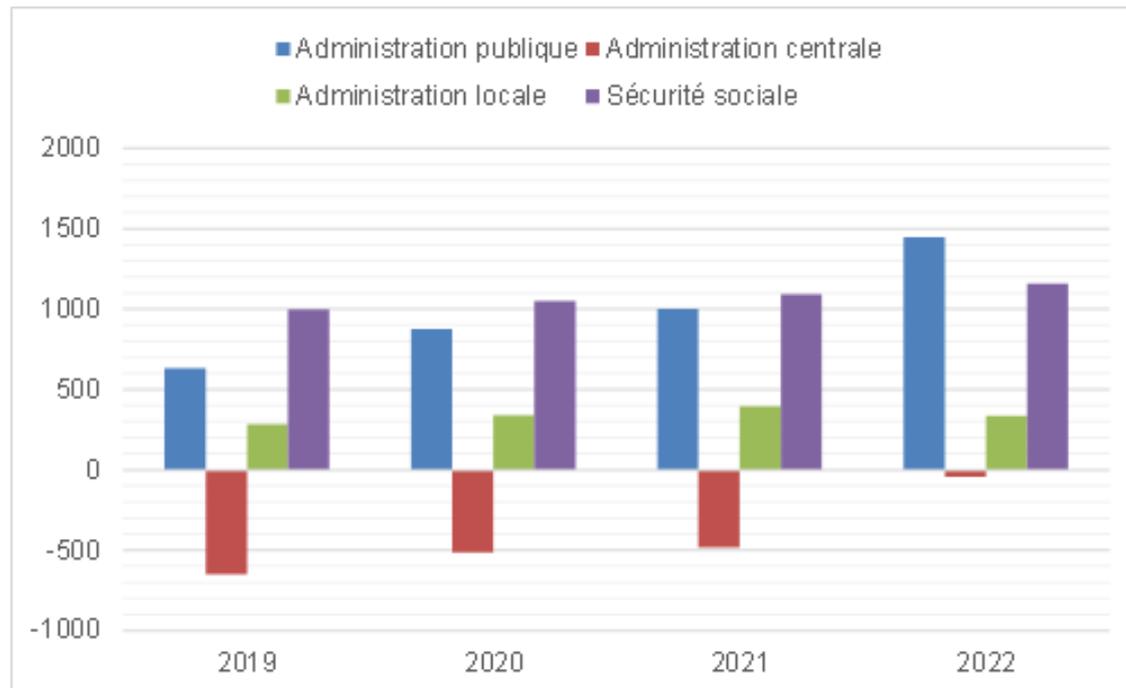
	2017	2018		Taux de croissance entre 2017 et prévisions 2018
	compte	Budget voté	Prévisions	
Impôt sur le revenu des collectivités	1 966	1 715	2 303	17,1%
		34,3%		
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	375	352	509	35,7%
		44,6%		
Impôt sur la fortune	521	574	682	30,9%
		18,8%		

## Administration centrale (3)

# Une amélioration en fin de période ? Le voir pour le croire

### Soldes

- Excédent en 2018, grâce à des recettes exceptionnelles
- Retour du déficit dès 2019, amélioration prévue d'ici à 2022, mais nombreux risques qui pourraient empêcher sa matérialisation



## Administration publique Des hauts et des bas

	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses	25456	26883	28229	29688	30848
Recettes	26971	27515	29106	30690	32297
<b>Solde en millions EUR</b>	<b>1514</b>	<b>632</b>	<b>876</b>	<b>1002</b>	<b>1449</b>
Solde en % du PIB	2,6%	1,0%	1,4%	1,5%	2,0%

Chute de 1,6 pp

Amélioration en  
fin de période du  
PLPFP

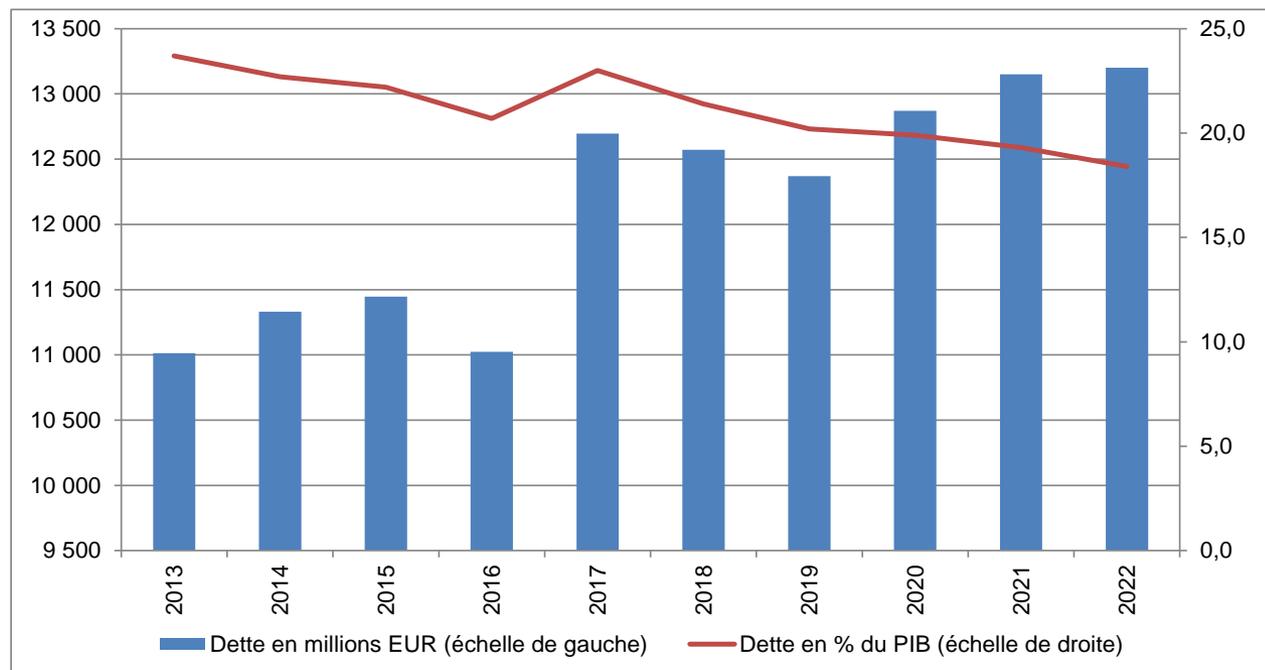
## Dettes publiques Diminue en %, augmente en milliards

### 2019

- 11,4 milliards EUR
- 20,2% du PIB

### 2022

- 13,2 milliards EUR
- 18,4% du PIB



« *Vous avez 10 nouveaux messages* »



## 1. Un PIB de 72 milliards en 2022... ou une moins-value fiscale de 1 milliard ? (1)



Grande importance du PIB d'un point de vue budgétaire :

- dénominateur utilisé dans la plupart des ratios de finances publiques  
→ une surévaluation du PIB nominal « dilue » les indicateurs
- agrégat essentiel pour déterminer l'évolution des recettes

## 1. Un PIB de 72 milliards en 2022... ou une moins-value fiscale de 1 milliard ? (2)

Hausse de 30% en 5 ans semble fragile selon les prévisions

Estimation la plus récente

	Selon documents budgétaires	Selon Commission européenne	différence
2019	3,0%	2,5%	0,5%
2020	3,8%	2,6%	1,2%

	Première estimation du STATEC	Selon Commission européenne	Selon documents budgétaires
2018	2,6%	3,0%	3,0%

Des écart faibles en apparence, mais en apparence seulement

**Si croissance de la CE pour 2019 et 2020**

PIB de 70,5 milliards EUR

moins-value de recettes de 540 millions EUR (si ratio 45%)

**Si croissance limitée à son taux moyen enregistré de 2000 à 2017, soit +2,6%, sur tout l'horizon 2018-2022**

PIB de 69,4 milliards EUR

moins-value de recettes de 1.030 millions EUR (si ratio 45%)

e  
n  
2  
0  
2  
2

## 2. Des dépenses publiques en forte croissance continue (1)

Evolution des agrégats de l'Administration centrale estimés pour la même **année 2018** dans les PLPFP successifs

	PLPFP présenté en:				
	Octobre 2014	Octobre 2015	Octobre 2016	Octobre 2017	Mars 2019
<b>RECETTES</b>	<b>17466</b>	<b>17390</b>	<b>17503</b>	<b>17300</b>	<b>18662</b>
Impôts et cotisations	15913	15606	15916	15747	16845
<i>dont impôts courants sur le revenu</i>	<i>8425</i>	<i>8141</i>	<i>8492</i>	<i>7963</i>	<i>8876</i>
<b>DEPENSES</b>	<b>17583</b>	<b>17867</b>	<b>18447</b>	<b>18190</b>	<b>18541</b>
Consommation intermédiaire	1273	1470	1370	1435	1449
Formation de capital	1679	1488	1560	1514	1467
Rémunération des salariés	3622	3976	3984	4152	4263
Subventions	804	615	681	729	714
Charges d'intérêt et assimilées	194	181	230	181	190
Prestations sociales	1631	1849	1657	1646	1747
Autres transferts courants	7553	7458	8046	7661	7891
Transferts en capital	833	854	899	852	756
Autres	-6	-22	19	21	64
<b>SOLDE</b>	<b>-117</b>	<b>-477</b>	<b>-944</b>	<b>-890</b>	<b>121</b>
<i>Idem, en % du PIB</i>	<i>-0,2%</i>	<i>-0,8%</i>	<i>-1,5%</i>	<i>-1,5%</i>	<i>0,2%</i>

## 2. Des dépenses publiques en forte croissance continue (2)

1<sup>er</sup> constat : des dépenses qui dérivent au cours des PLPFP successifs

- Solde de l'AC : s'améliore par rapport à octobre 2017 / moins par rapport à octobre 2014
- Recettes : évolution favorable et exceptionnelle
- Dépenses : enflent et « qualité » diminue entre octobre 2014 et mars 2019, pour la même année 2018 :
  - Hausse de la consommation intermédiaire (+14%) et de la rémunération des salariés (+18%)
  - Baisse des investissements publics directs (-13%) et indirects (-9%) de l'Administration centrale

## 2. Des dépenses publiques en forte croissance continue (3)

2<sup>e</sup> constat : important risque de dérapage des dépenses, et *in fine* des soldes

- Augmentation moyenne des dépenses de 4,7% entre 2019 à 2022
- A saluer si ce ralentissement devait se produire, mais si dépenses conservent leur progression historique (entre 2000 et 2017) de 6,1% par an de 2019 à 2022 :

	surcoût en termes de dépenses	surcoût en % du PIB	solde structurel des AP actuellement prévu par PLPPF 2019-2022	nouveau solde structurel des AP avec dérapage
<b>2019</b>	environ 200 millions EUR	0,3%	0,9%	0,7%
<b>2020</b>	environ 500 millions EUR	0,8%	0,8%	0%
<b>2021</b>	environ 1.000 millions EUR	1,5%	1,1%	-0,4%
<b>2022</b>	environ 1.500 millions EUR	2,1%	1,8%	-0,3%

## 3. Une minimisation de l'ampleur des dépenses liées à la rémunération des salariés (1)

Chaque année, part accrue des dépenses courantes difficilement réversibles

➔ Exemple : **rémunération des salariés de l'Etat**

**En 2019 :** +321 millions EUR en un an, soit +7,5%  
23,4% des dépenses totales de l'AC  
7,5% du PIB  
+950 ETP

**Entre 2010 et 2018 :** +50%, passant de 2,8 à 4,3 milliards EUR

**Entre 2019 et 2022 :** +5,6% de moyenne annuelle, soit une hausse cumulée de plus de 15%

### 3. Une minimisation de l'ampleur des dépenses liées à la rémunération des salariés (2)

Sur 5 ans (entre 2018 et 2022)

Au niveau de **I'AC** : +1 milliard EUR, de 4,3 à 5,3 milliards EUR

Au niveau de **I'AP** : +1,2 milliard EUR, de 5,4 à 6,2 milliards EUR

- ➔ Tendances non durables, si inflexion du rythme de progression des recettes
- ➔ Marges de manœuvre pour mener une politique volontariste se rétrécissent

## 4. Baisse de l'IRC : un soulagement pour les entreprises ? (1)

Le projet de budget 2019 propose :

- de réduire de 1 pp, de 18% à 17%, le taux d'impôt sur le revenu des collectivités (IRC)
  - ➔ taux nominal global de l'IRC passera de 19,26% à 18,19%
  - ➔ à Luxembourg ville, charge d'impôt globale de 24,94%, contre 26,01% actuellement
- d'élargir la tranche de revenu à laquelle s'applique le taux minimal de l'IRC, c'est-à-dire 15%, de 25.000 EUR à 175.000 EUR
- de lisser le passage du taux d'imposition minimal au taux d'imposition maximal, en prévoyant une tranche intermédiaire, qui s'élève à 26.250 euros plus 31% du revenu imposable dépassant 175.000 EUR, lorsque le revenu imposable est compris entre 175.000 EUR et 200.001 EUR

## 4. Baisse de l'IRC : un soulagement pour les entreprises ? (2)

Annonce à ranger parmi les bonnes nouvelles du projet de budget 2019 **MAIS**

- ➔ il existe toujours une « marge d'amélioration » car taux médian de taxation des entreprises au sein de l'UE de 21%
- ➔ les changements annoncés ne se traduiront *a priori* pas par une réduction de la charge fiscale des entreprises

		2018	2019	2020	2021	2022
		Prévisions	Projet de budget	Prévisions	Prévisions	Prévisions
Administration centrale	Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	8876	8974	9557	10174	10874
			1.1%	6.5%	6.5%	6.9%
Etat central	Impôt sur le revenu des collectivités	2303	2050	2000	2070	2140
			-11.0%	-2.4%	3.5%	3.4%

Baisse du taux compensée par un élargissement de la base imposable?

## 4. Baisse de l'IRC : un soulagement pour les entreprises ? (3)

Les rendements en termes d'IRC jouent au yoyo

		2017	2018		Taux de croissance entre 2017 et prévisions 2018
		compte	Budget voté	Prévisions	
Administration centrale	Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	7 734	7 963	8 876	14,8%
			11,5%		
Etat central	Impôt sur le revenu des collectivités	1 966	1 715	2 303	17,1%
			34,3%		

	2017	2018		2019
	Compte	Budget voté	Prévisions	Prévisions
Impôt sur le revenu des collectivités	1 966,4	1 715,0	2 302,9	2 050,0

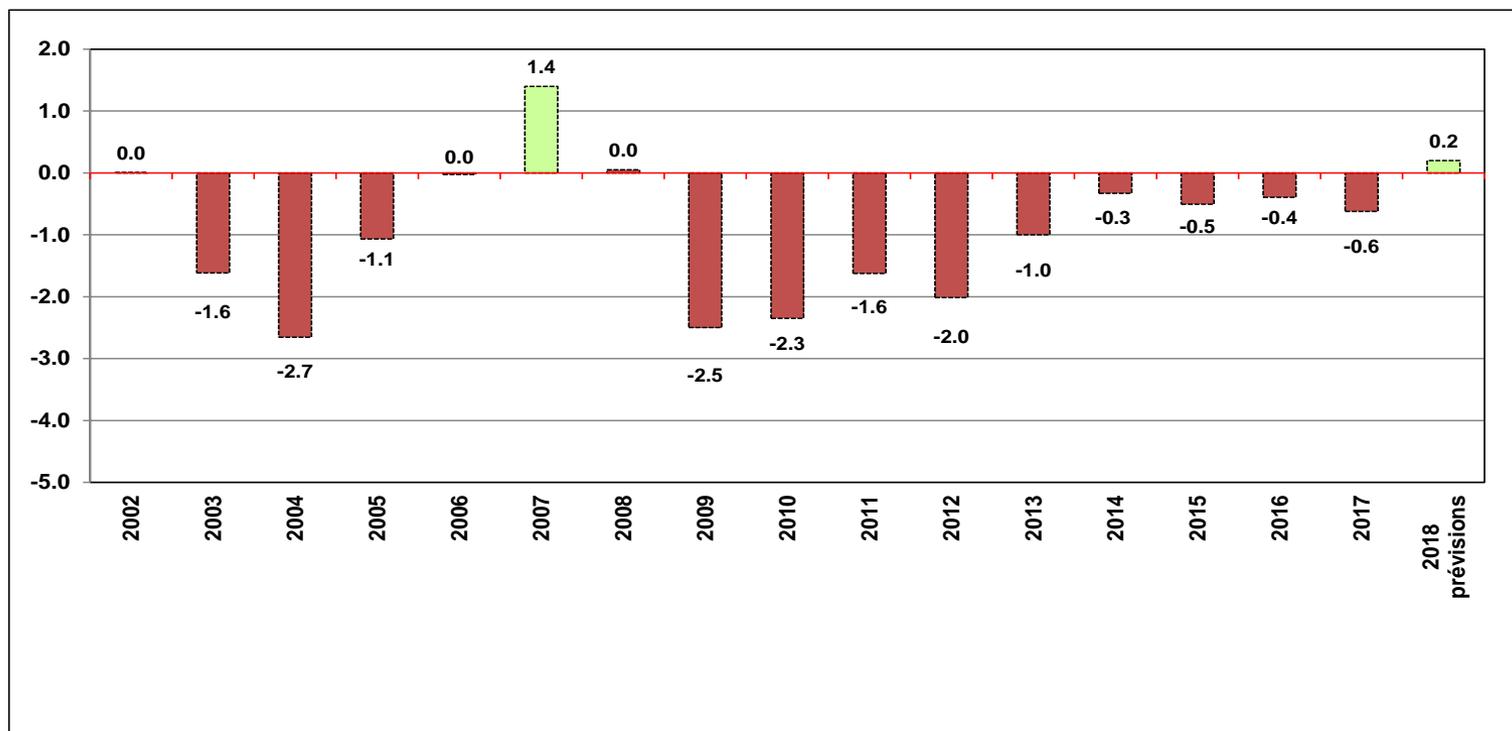
Variation entre budget 2018 et prévisions 2018	34,3%
Variation entre budget 2018 et compte 2017	-12,8%
Variation entre prévisions 2018 et compte 2017	17,1%

## 5. Une brève éclaircie pour le solde de l'Administration centrale (1)

Excédent en 2018 de 121 millions EUR

Fruit d'une hausse exceptionnelle et non récurrente des recettes

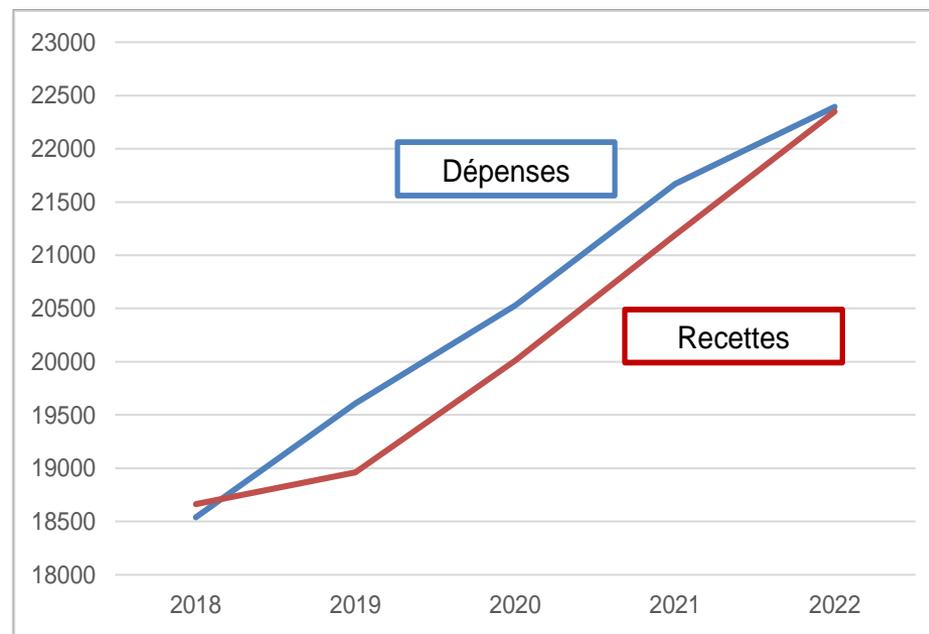
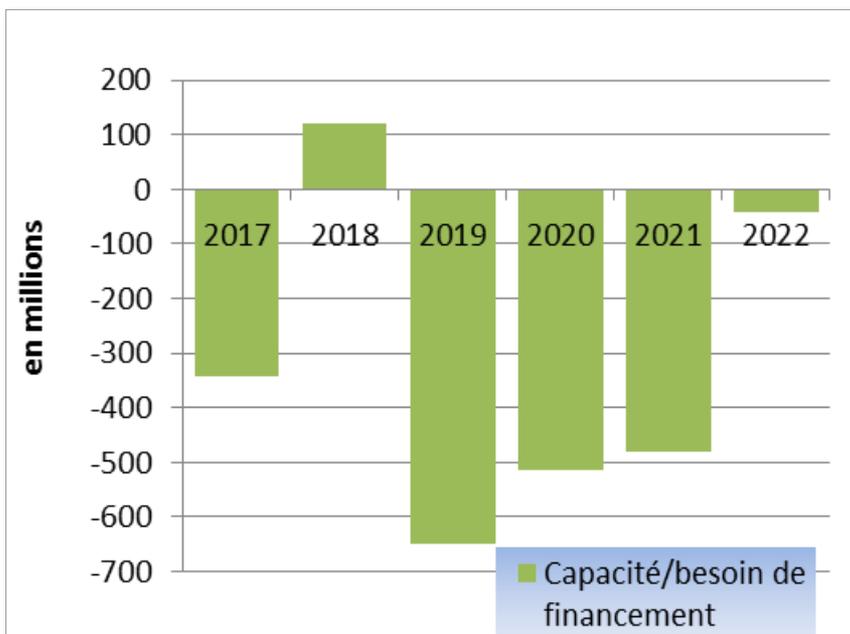
1<sup>er</sup> budget non-déficitaire depuis 2007



## 5. Une brève éclaircie pour le solde de l'Administration centrale (2)

L'AC est à nouveau déficitaire dès 2019

Qui dit déficit dit écart entre les rythmes de progression des dépenses et des recettes et « effet ciseau »



## 5. Une brève éclaircie pour le solde de l'Administration centrale (3)

L'accord de coalition pour la législature 2018-2023 peut être qualifié de généreux

Nombreuses mesures non encore budgétisées, telles que :

- « [...] le barème et les critères d'attribution de l'allocation de vie chère seront adaptés de façon adéquate »
- « [d]ans le domaine de l'accès à un logement à prix abordable, [...] une augmentation des moyens alloués sera accordée pour garantir un suivi social de qualité »
- « [l]a politique de l'Education au sens large sera développée [...]. Cette démarche impliquera [...] une mise à disposition de ressources nécessaires et suffisantes »

## 6. Le nouvel objectif à moyen terme (OMT) : les +0,5% sont de retour (1)

- Solde structurel :
  - = solde des Administrations publiques corrigé de l'impact des cycles conjoncturels et de mesures dites « ponctuelles et temporaires »
  - indicateur clef de la politique budgétaire, au niveau européen mais aussi au niveau national
- Objectifs en termes de soldes structurels, les « objectifs budgétaires à moyen terme » (OMT), sont redéfinis tous les trois ans
  - Entre 2014 et 2016 : OMT fixé à +0,5% du PIB
  - Entre 2017 et 2019 : OMT fixé à -0,5% du PIB
  - Entre 2020 et 2022 : OMT fixé à +0,5% du PIB

## 6. Le nouvel objectif à moyen terme (OMT) : les +0,5% sont de retour (2)

Schématiquement

OMT minimum = (taux d'endettement \* croissance nominale du PIB de 2021 à 2070)

+0,5% DU PIB

+ (préfinancement de 33% du coût actualisé du vieillissement)

- OMT de +0,5% repose sur des hypothèses peu exigeantes
  - ➔ Dette à moyen terme trois fois plus élevé qu'actuellement
  - ➔ Taux de préfinancement des dépenses liées au vieillissement fixé à 33%
- Si relâchement des hypothèses :

	OMT correspondant à un ratio d'endettement en % du PIB de:		
Préfinancement vieillissement:	20%	30%	60%
33%	2,1%	1,7%	0,5%
50%	3,6%	3,2%	2,0%
100%	8,0%	7,6%	6,4%

## 7. Les risques sont légion... (1)

Facteurs de risques supplémentaires identifiés dans la « note au formateur »

- Indemnités de chômage allouées aux non-résidents
  - ➔ 100 à 200 millions EUR de plus par an (nouvelles dispositions européennes) possiblement dès 2021
- Pression sur les infrastructures
  - ➔ investissements supplémentaires (évolutions démographiques)
- Perte de compétitivité en matière de fiscalité des entreprises
  - ➔ La projet CCCTB pourrait induire une perte de recettes de l'ordre 700 millions EUR
- Forte exposition du Luxembourg au secteur financier

## 7. Les risques sont légion... (2)

Facteurs de risques supplémentaires identifiés dans la « note au formateur »

- **Contribution au budget de l'UE**

- ➔ contribution annuelle du Luxembourg pourrait augmenter de 200 à 300 millions EUR par an à partir de 2021, selon le CEFN

- **Impact découlant des engagements climatiques**

- ➔ hausse des accises susceptible de déboucher sur un déchet fiscal en raison des effets négatifs sur les volumes

- **Difficultés d'estimation du PIB ou du revenu national brut (RNB)**

- ➔ contributions au budget de l'UE, les objectifs de R&D ou en matière de défense ou de coopération au développement dépendent de ces agrégats

## 8. Sécurité sociale : des problèmes rapprochés (1)

### Régime de pension :

le grand  du projet de budget et de l'accord de coalition

### D'ici à 2040 :

- les réserves de pension actuelles, qui dépassent les 30% du PIB, disparaîtraient totalement, selon l'IGSS

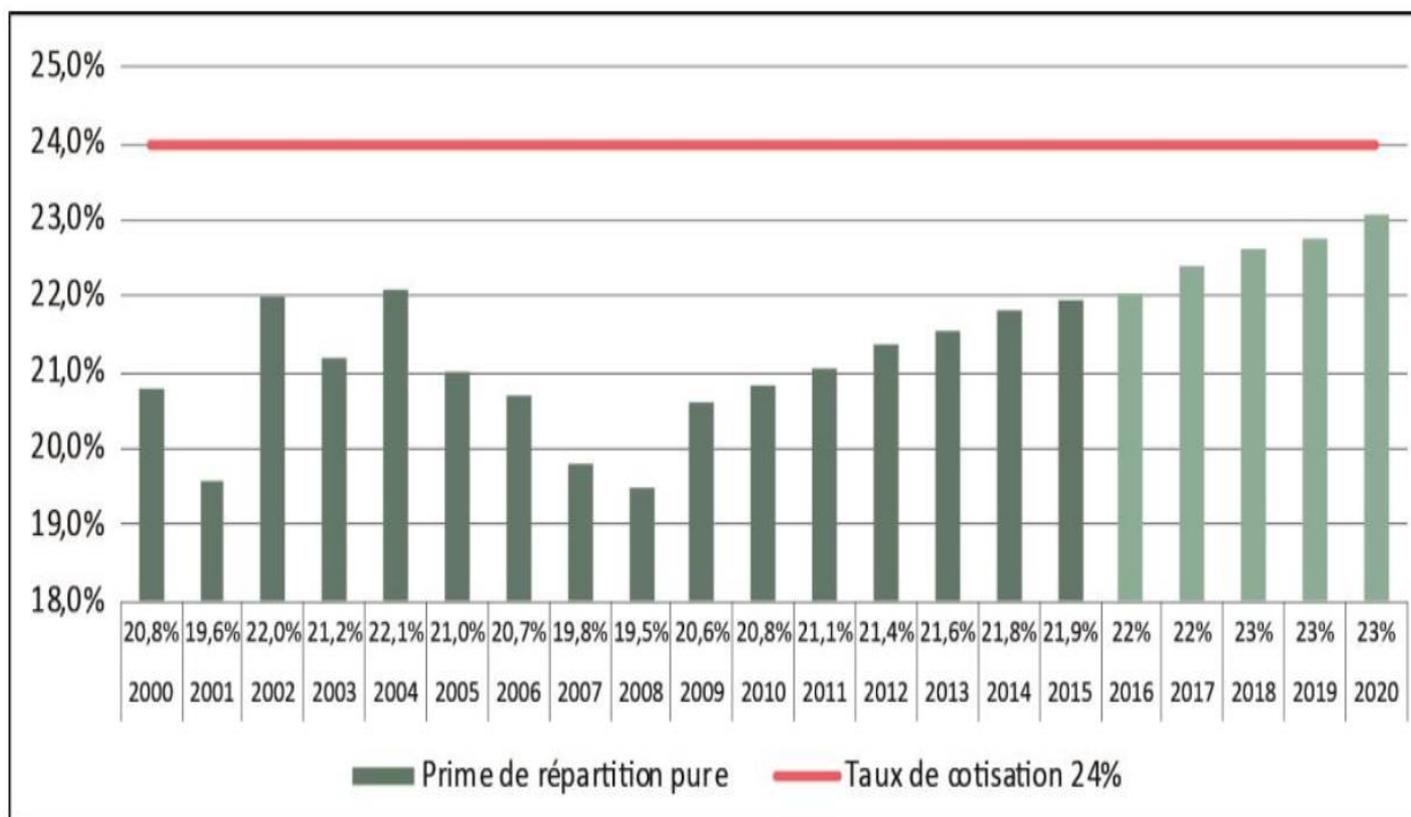
### D'ici à 2070, selon l'Ageing Working Group :

- le ratio des dépenses de pension doublera : de 9% du PIB à 18%, soit quelque 5 milliards EUR supplémentaires (aux prix d'aujourd'hui)
- les dépenses de l'assurance dépendance tripleront en poids, de 1,3% du PIB actuellement à 4,1%
- les dépenses de santé augmenteront de 1,2 pp du PIB

**Soit au total un gonflement des dépenses de 13 points de pourcentage**

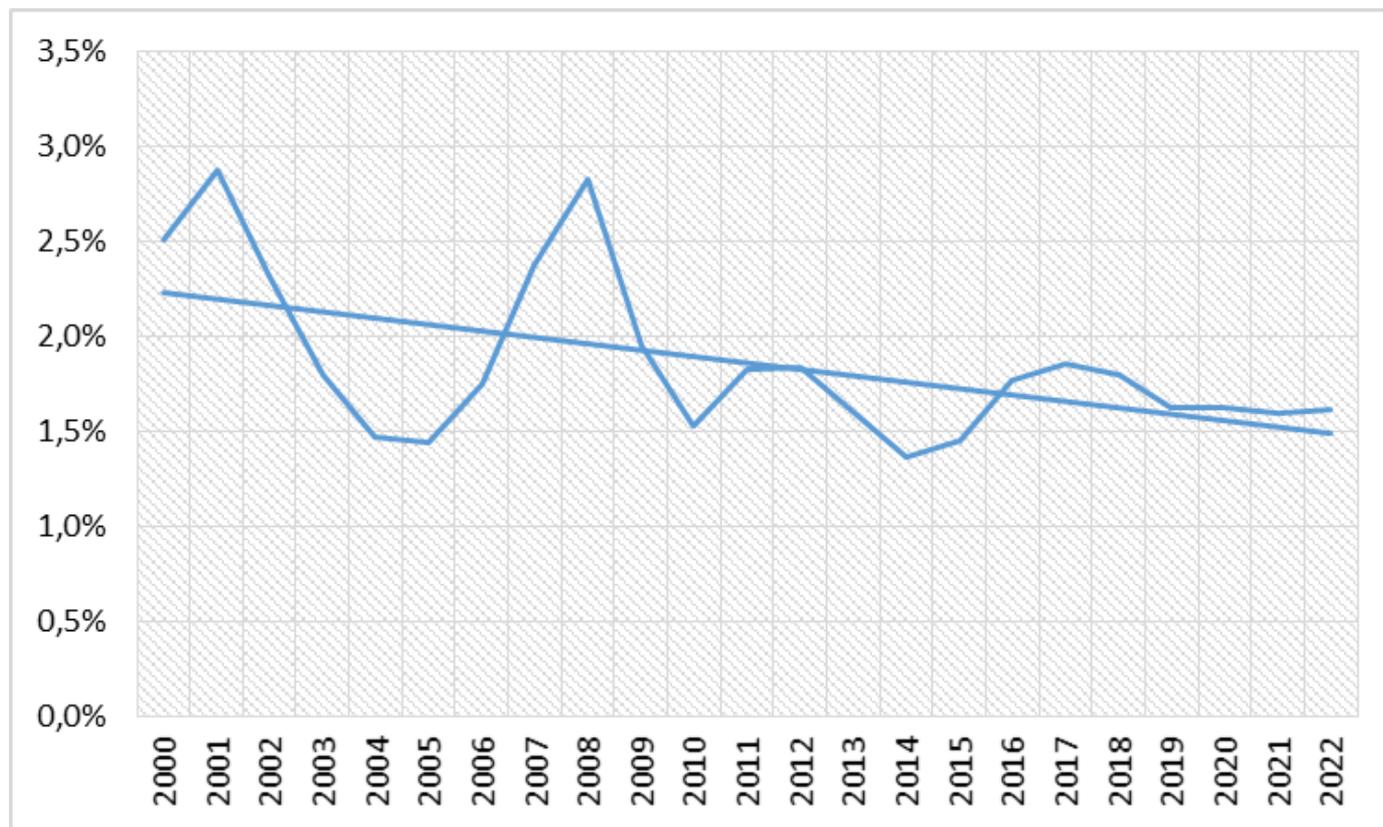
## 8. Sécurité sociale : des problèmes rapprochés (2)

Une prime de répartition pure qui se rapproche des 24% ...



## 8. Sécurité sociale : des problèmes rapprochés (3)

Dés à présent,  
tendance à la  
baisse du surplus  
de la sécurité  
sociale au fil du  
temps

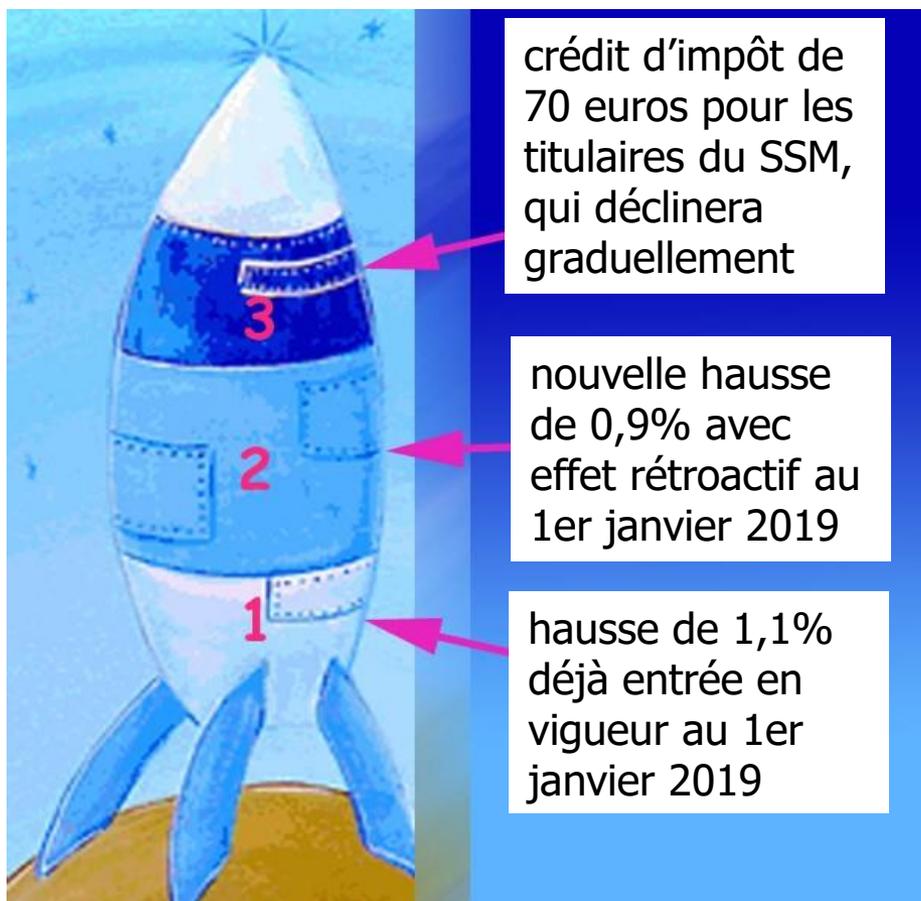


## 9. Certains accents politiques louables, et d'autres moins ... (1)

- **Hausse des accises** : risque de pénaliser le secteur du transport et de la logistique sans effet sur le climat
- **Acquisition de terrains pour réaliser de nouvelles zones d'activités nationales et régionales** : répercussions, notamment sur la mobilité et le logement, raison pour laquelle une mise en œuvre rapide des quatre plans sectoriels est demandée
- **R&D** : crédits en hausse de 358 millions EUR, ce qui représente 0,5% du PIB luxembourgeois :
  - Le Luxembourg a besoin d'une stratégie nationale de la recherche au service des enjeux économiques et sociétaux qui favorisera les coopérations public-privé
- **Logement** : crédits en hausse mais :
  - le taux d'exécution de ces dépenses est traditionnellement faible
  - pas de révolution de fond en comble

## 9. Certains accents politiques louables, et d'autres moins ... (2)

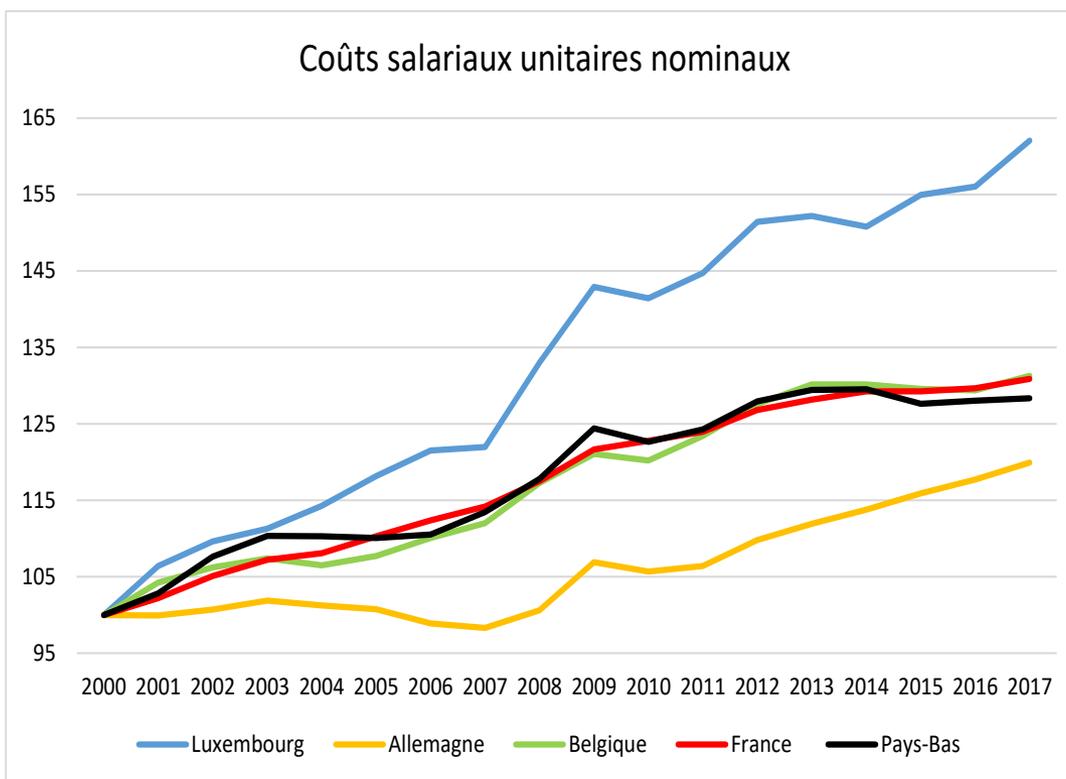
- Une énième **hausse du SSM**



Le Gouvernement a décidé d'augmenter à raison de 100 euros nets (environ) le salaire social minimum (SSM), selon une fusée à trois étages

## 9. Certains accents politiques louables, et d'autres moins ... (3)

Nouveau crédit d'impôt permet de « limiter les dégâts » pour les entreprises, contrairement à l'augmentation de 2% (1,1 + 0,9%)



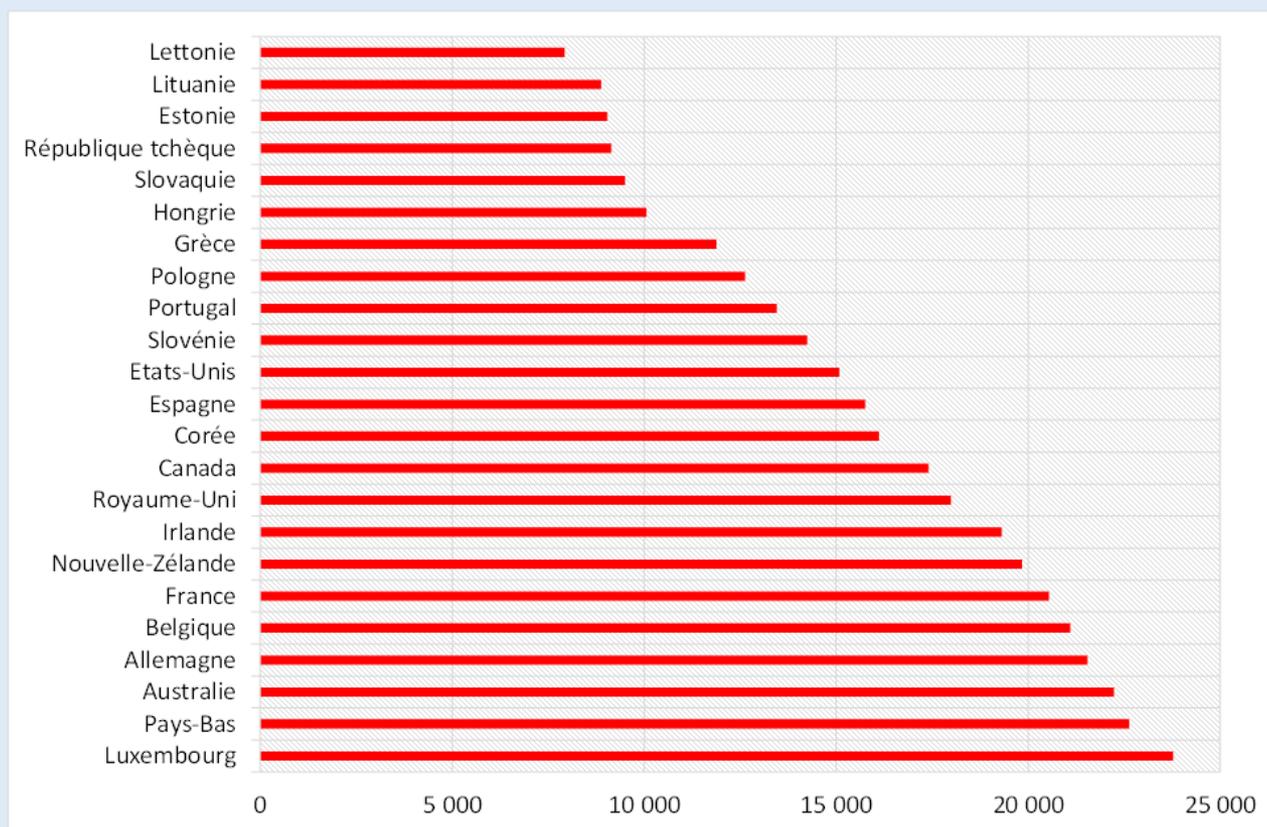
Cette adaptation est imposée aux entreprises alors que le Luxembourg se caractérise depuis 2000 par une considérable dérive de sa compétitivité

## 9. Certains accents politiques louables, et d'autres moins ... (4)

Le SSM a augmenté de quelque 70% depuis juillet 2000

→ SSM de base est particulièrement élevé au Luxembourg par rapport au salaire minimum pratiqué dans les autres pays de l'OCDE

(Situation en 2017, en dollars et parités de pouvoir d'achat)



Source : OCDE.

## 10. Pour le « Zukunftspak », les années passent mais les conclusions restent



Programme gouvernemental	Paquet pour l'avenir initial	Paquet pour l'avenir après accord bipartite avec les syndicats	PLPFP 2015-2019	PLPFP 2016-2020	PLPFP 2017-2021	PLPFP 2019-2022
1.500 millions EUR	1.040 millions EUR	1.008 millions EUR	809 millions EUR	704 millions EUR	657 millions EUR	567 millions EUR

54,5% du paquet initial s'élevant à 1.040 millions EUR

# Les recommandations



## Des marges de manœuvre budgétaires suffisantes et un « expenditure shift » pour raffermir la croissance qualitative

Deux piliers, dans une stratégie d'ensemble :

- Des **marges de manœuvre budgétaires** suffisantes (risques et incertitudes).
- « **Expenditure shift** » : mieux asseoir la « croissance qualitative »: en faveur d'investissements publics ciblés et bien évalués, formation et éducation plus efficaces (atténuer le manque de main-d'œuvre qualifiée), recherche, etc.
- Comment financer ces deux piliers? Propositions portant sur 1,5 milliard EUR de la Chambre de Commerce (graduellement):
- Rapprochement des comptabilités à saluer.

Mais aller plus loin:

- Révision de l'architecture budgétaire ;
- Norme de dépenses ;
- Gestion des investissements publics.

	Valeurs 2019
Diminution partielle de dépenses fiscales	122
Impôt foncier	70
Forfait d'éducation (abolition graduelle)	53
Moitié des embauches prévues	30
Ciblage 13ème mois fonctions publique	180
Norme dépenses (p.r. évolution "naturelle")	670
Suppression ciblée alloc. fin d'année pensions	50
Imposition allocations familiale (ou mesure équivalente en dépenses):	190
Aide au réemploi	30
Suppression en deux ans de l'abattement extra-professionnel	81
<b>TOTAL</b>	<b>1476</b>

**Merci pour votre attention !**

**Questions & Réponses**

**L'avis complet 2019 de la Chambre de Commerce est  
disponible sur son site Internet**

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