

**N^{os} 7050^{2C}
7051²**

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2016-2017

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2017 et modifiant:**

- 1) la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu**
- 2) la loi modifiée du 1^{er} décembre 1936 sur l'impôt foncier**
- 3) la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale**
- 4) la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée**
- 5) la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs**
- 6) la loi modifiée du 21 décembre 2001 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002**
- 7) le Code de la sécurité sociale**
- 8) la loi du 18 décembre 2015 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016**
- 9) la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement**
- 10) la loi modifiée du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles**
- 11) la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation**
- 12) la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques**

PROJET DE LOI

**relatif à la programmation financière pluriannuelle
pour la période 2016-2020**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(18.11.2016)

UN BUDGET QUANTITATIF POUR UNE CROISSANCE QUALITATIVE?

LES ELEMENTS D'ANALYSE ESSENTIELS

L'avis de la Chambre de Commerce porte à la fois sur le projet de budget 2017 (doc. part. 7050) et sur le projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2016-2020 (ci-après PLPFP 2016-2020) (doc. part. 7051). Le PLPFP renferme notamment les trajectoires à moyen terme des soldes nominaux et structurels des Administrations publiques. Les points saillants de l'avis de la Chambre de Commerce sont présentés *infra*.

1) Le scénario macroéconomique

Le scénario macroéconomique qui sert d'assise au PLPFP 2017-2019 est synthétisé au tableau suivant, directement extrait de ce dernier.

Tableau 1: Contexte macroéconomique

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
PIB en valeur (mia EUR)	51,22	53,39	57,02	60,90	64,48	67,41
PIB en valeur	3,90	4,20	6,80	6,80	5,90	4,60
PIB en volume	3,50	3,10	4,60	4,90	3,50	2,30
PIB potentiel (en volume)	3,10	3,20	3,20	3,20	3,10	-
Consommation finale des ménages	0,10	3,50	3,20	4,00	2,70	0,60
Consommation finale des adm. publiques	3,00	-1,40	2,50	1,10	1,70	1,60
Formation brute de capital fixe	-2,80	13,90	3,90	6,50	2,70	2,10
Exportations de biens et services	7,10	4,90	6,90	6,40	6,10	5,30
Importations de biens et services	6,00	6,20	6,80	6,30	6,10	5,30
Emploi total intérieur	2,50	3,00	3,20	3,30	3,20	2,20
Taux de chômage (définition ADEM en %)	6,80	6,40	6,20	6,00	6,00	6,70
Indice des prix à la consommation (IPCN)	0,50	0,30	1,40	1,70	1,90	2,00
Echelle mobile des salaires	775,17	775,17	792,93	802,82	817,79	834,76

Source: PLPFP 2016-2020.

Ce qui frappe d'emblée dans ce tableau est le **scénario de croissance volontariste pour les années 2017 et 2018, le PIB en volume étant censé s'accroître de respectivement 4,6 et 4,9% au cours de ces deux années**. Cette croissance soutenue se répercuterait bien évidemment sur divers agrégats conditionnant étroitement l'évolution des recettes publiques, à savoir en particulier l'emploi, la consommation privée et la formation brute de capital fixe. Ou encore le taux de chômage, qui affecte directement les importantes dépenses transitant par le Fonds pour l'emploi.

La Chambre de Commerce est par ailleurs interpellée par le fait que les taux de croissance escomptés pour 2017 et 2018 s'inscrivent dans la foulée d'une „*pente de croissance*“ d'à peine plus de 3% en 2015 et 2016. Proches de 5% l'an, ces deux taux sont pratiquement identiques à ceux qui avaient été retenus dans la 17ème actualisation du Programme de stabilité du Luxembourg en avril dernier. Ils pouvaient alors sembler relativement „*raisonnables*“, car ils s'inscrivaient dans la foulée d'une croissance censée s'établir à quelque 4,8% en 2015. Or, on sait actuellement, depuis début octobre, que la croissance s'est en définitive limitée à 3,5% en 2015. Lui succéderait en outre, selon le budget, une croissance limitée à 3,1% en 2016.

En d'autres termes, le scénario de croissance retenu pour 2017 et 2018 repose sur une brusque accélération de la croissance. Il est difficile, à la lecture des documents budgétaires, de déceler les origines d'un tel sursaut. Aussi, l'exposé des motifs du projet de budget mentionne une multitude de facteurs susceptibles d'expliquer une décélération de la croissance en 2017. On citera des indicateurs de confiance mitigés ou encore des perspectives économiques internationales en demi-teinte comportant notamment une légère décélération de la croissance au sein de la zone euro.

Enfin, selon les estimations du STATEC, le volet „ménages“ de la réforme fiscale ne se traduirait au total que par un surcroît de croissance de l'ordre de 0,2 point de pourcentage (pp), en raison de l'importance des effets de fuite par l'épargne, par les importations et les achats à l'étranger des particuliers. Ce facteur „fiscal“ n'expliquerait donc qu'à peine plus d'un dixième de l'accélération précitée de la croissance sur l'horizon 2017-2018.

L'exposé des motifs du projet de budget 2017 cite, certes, ce catalyseur de croissance que constituerait une hausse des marchés boursiers en 2017 – un facteur crucial au Luxembourg, du fait notamment de l'importance de l'industrie des fonds d'investissement. Il est cependant périlleux de baser des projections macro-économiques et, au-delà, un budget, sur cet élément volatil par excellence que constituent les cours boursiers.

En outre, dans ses prévisions d'automne 2016 récemment publiées, la Commission européenne envisage un taux de croissance du PIB en volume de 3,8% en 2017, soit 0,8 pp de moins que dans le projet de budget. L'écart serait plus manifeste encore pour 2018, la Commission européenne escomptant alors une croissance économique de 3,6%, inférieure à raison de quelque 1,3 pp à ce que postulent pour la même année les autorités budgétaires luxembourgeoises. La Commission serait en particulier plus mesurée en ce qui concerne l'évolution de la formation brute de capital fixe, surtout en 2018 avec une hausse prévue de 3,0% contre 6,5% dans le PLPFP sous avis.

En ce qui concerne davantage la forme et pour les raisons apparaissant en filigrane ci-avant, la Chambre de Commerce est d'avis que les futurs PLPFP devraient comprendre non seulement une description des projections servant de fondations à la PLPFP, mais également une batterie de scénarios alternatifs („*stress tests*“). Il est, dans une même perspective, impératif de pouvoir appréhender la justification des révisions passées d'indicateurs, notamment afin de pouvoir évaluer avec précision le positionnement actuel du Luxembourg dans le cycle économique. Le solde structurel (c'est-à-dire l'étalon de mesure de la politique budgétaire nationale à l'échelon européen), notamment, en dépend fortement.

2) Evolution des recettes

La présente section vise à faire le point sur l'évolution des principales recettes et de dépenses de l'Administration centrale et de la sécurité sociale – faute d'informations relatives aux pouvoirs locaux sur l'horizon 2017-2020. Il convient de noter que la Chambre de Commerce ne peut se prononcer à ce stade, compte tenu notamment de l'absence de données suffisamment détaillées sur les réalisations budgétaires en 2016, quant au caractère approprié de la base de départ 2016 considérée dans les documents budgétaires. Or, le fait de disposer d'une base de départ aussi proche de la réalité que possible est essentiel afin de pouvoir mener une analyse rigoureuse. La CC estime qu'une étude approfondie devrait être menée afin d'élucider les raisons des écarts de prévisions qu'on a pu observer par le passé.

Il importe également de souligner que l'estimation des recettes est particulièrement entachée d'incertitudes cette année, en raison de la mise en oeuvre d'une réforme fiscale qui n'a jusqu'à présent fait l'objet que d'une estimation d'impact statique, sans considération a priori des possibles „*effets de retour*“ économiques et de l'incidence de la réforme sur le comportement des ménages et des entreprises. L'impact budgétaire de la réforme fiscale a par ailleurs fait l'objet d'estimations quelque peu contradictoires par diverses institutions. Quant à la réforme des finances communales, également en cours de procédure, elle prévoit qu'une grande partie de l'impôt commercial communal (ICC), qui était alloué directement aux communes jusqu'en 2016, transite à partir de 2017 via un Fonds de dotation globale des communes (FDG). Par conséquent, même si l'effet sur le solde de l'administration centrale est neutre, tant les recettes que les dépenses de ce Fonds augmentent, et les recettes et dépenses de l'Administration centrale sont ainsi artificiellement gonflées, à hauteur de 604 millions EUR en 2017.

Les recettes de l'Administration centrale

Tableau d'ensemble

Le tableau ci-dessous se réfère à l'Administration centrale. Il a été „corrigé“ afin de neutraliser un impact à la hausse sur les recettes (et sur les dépenses, par ailleurs) de 604 millions EUR, découlant de la réforme envisagée pour 2017 des finances communales ou plus précisément de la mise en place envisagée d'un Fonds de dotation globale des communes.

Tableau 2: Evolution des recettes de l'Administration centrale

En millions EUR et taux de progression en %

	2000	2007	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Croissance	Croissance	Croissance	
									moenne	moenne	moenne	
									2000 à 2007	2008 à 2016	2017 à 2020	
Production marchande	68	115	170	154	165	170	191	186	7,9	3,4	4,8	
Production pour usage final propre	24	85	231	240	245	265	285	305	19,6	12,2	6,2	
Paiements pour autre production non marchande	300	367	543	490	488	485	501	512	3,0	3,3	1,1	
Impôts sur la production et les importations	3025	4759	6179	6200	6383	6529	6556	6696	6,7	3,0	1,9	
Revenus de la propriété	291	285	286	310	338	341	343	348	-0,3	0,9	2,9	
Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	2819	4336	6844	7335	7546	7888	8416	9066	6,3	6,0	5,4	
Cotisations sociales	338	512	781	802	857	895	942	994	6,1	5,1	5,5	
Autres transferts courants	119	168	336	352	140	163	166	153	5,0	8,5	-18,8	
Transferts en capital à recevoir	43	71	124	163	150	163	164	124	7,6	9,6	-6,6	
Recettes totales	7027	10699	15494	16046	16312	16899	17564	18384	6,2	4,6	3,5	
p.m. croissance des recettes totales hors réforme fiscale de 2017 à 2020											4,2	
p.m. croissance du PIB en valeur (%)				3,9	4,2	6,8	6,8	5,9	4,6			6,0

Sources: PLPFP 2016-2020; STATEC, comptes nationaux.

A cette aune, la progression des recettes (3,5% l'an) découlant du projet de budget pluriannuel peut *a priori* sembler prudente. **Il convient cependant de tenir compte de l'incidence de la réforme fiscale sur les recettes.** Selon le Gouvernement, l'impact budgétaire de cette dernière serait en effet de 373 millions EUR en 2017, de 503 millions EUR en 2018 et de 524 millions les années ultérieures. Après neutralisation de ce coût et en supposant que les estimations gouvernementales en la matière sont correctes, les recettes totales de l'Administration centrale progresseraient „spontanément“ de 4,2% en moyenne de 2017 à 2020 (contre 3,5% avant la „correction réforme fiscale“).

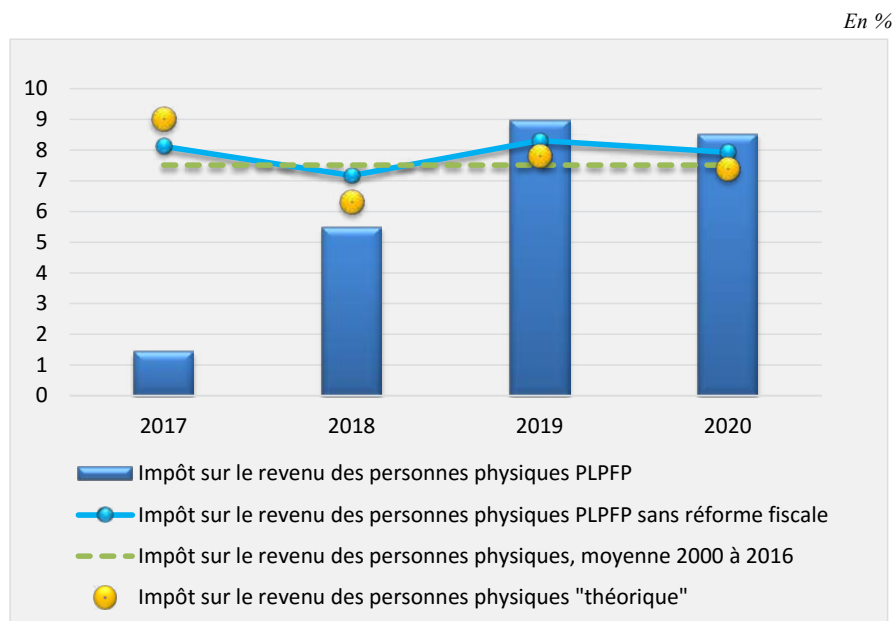
Par ailleurs, il convient de considérer les éléments suivants:

- La croissance du PIB nominal sur la période du PLPFP est le reflet de projections macroéconomiques résolument volontaristes, comme indiqué ci-dessus.
- En ce qui concerne le poste „impôts courants sur le revenu et le patrimoine“, une certaine surestimation semble perceptible, comme souligné *infra* pour leurs deux grandes composantes, concernant respectivement les personnes physiques et les sociétés.

Les impôts directs sur les revenus des personnes physiques

Il apparaît qu'avant et après neutralisation de l'incidence de la réforme fiscale telle qu'estimée par le Gouvernement, le „pôle“ personnes physiques, constitué de l'IRPP, de la RTS et de l'impôt de solidarité correspondant évoluerait comme indiqué au graphique suivant:

Graphique 1: Variations annuelles de l'IRPP,
de la RTS et de l'impôt de solidarité correspondant



Sources: PLPFP 2016-2020; STATEC, comptes nationaux.

Il apparaît au graphique qu'en 2019 et 2020, la croissance des impôts directs sur le revenu des personnes physiques corrigée pour tenir compte de la réforme fiscale (courbe bleue claire) serait supérieure à la progression moyenne de ces impôts observée de 2000 à 2016 (courbe verte en pointillés). Cette même croissance excéderait, pour les trois années 2018 à 2020, **l'évolution „théorique“ de ces recettes recalculée par la Chambre de Commerce à partir des déterminants macro-économiques sous-jacents** (emploi et salaire nominal moyen). **Sur l'ensemble de l'horizon, la Chambre de Commerce estime cependant la surestimation des impôts directs sur les personnes physiques à 60 millions EUR** (valeurs à l'horizon 2020).

- Cet écart de 60 millions ne constitue qu'une partie de la possible surestimation des impôts sur le revenu des personnes physiques. Son évaluation repose en effet sur le coût budgétaire de la réforme fiscale tel qu'il a été intégré au PLPFP. Selon les documents budgétaires, la réforme fiscale se traduirait au total par un coût de 0,65% du PIB en 2017 et de 0,8% de 2018 à 2020. Or, dans son Bulletin 2016/1, la BCL a annoncé que le **coût effectif de la réforme serait de l'ordre de 1,5% du PIB. La surestimation correspondante des recettes en cause, non captée par le graphique 1, serait de quelque 340 millions EUR par an en moyenne sur l'horizon couvert par le PLPFP.**
- En outre, les courbes du graphique prennent comme donnée de base les projections macroéconomiques volontaristes figurant dans la PLPFP. Or, à titre d'exemple, une **diminution de 1% par an de la croissance** de cette base, se répartissant de manière équivalente entre l'évolution des rémunérations et celle de l'emploi, donnerait lieu par rapport au scénario du PLPFP à **une moins-value supplémentaire d'impôts directs sur les personnes physiques de quelque 350 millions EUR en 2020.**
- Une estimation des impôts sur le revenu des personnes physiques associant une croissance moins forte, un coût plus élevé qu'escompté de la réforme fiscale et l'évaluation dynamique par la Chambre de Commerce de l'évolution de ces impôts pourrait donc **au total se traduire par une perte de recettes de quelque 750 millions EUR à l'horizon 2020.** Ces calculs montrent que l'évolution du produit des impôts sur le revenu des personnes physiques constitue un risque majeur pour la trajectoire budgétaire. Ce risque est accentué par l'incidence de la réforme fiscale non seulement sur le produit budgétaire de ces impôts (effet statique), mais également sur leur dynamique d'évolution (effet dynamique), résultant par exemple de la refonte des barèmes d'imposition, de la hausse de certains abattements et du conditionnement aux revenus de divers crédits d'impôt. **L'ampleur de cet „effet dynamique“, de même d'ailleurs que son sens, sont difficiles à évaluer au présent**

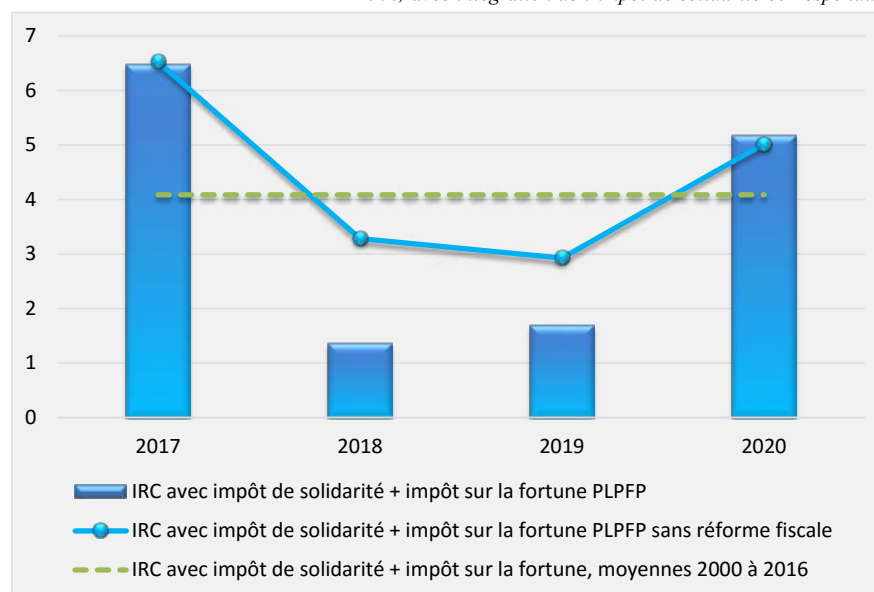
stade, faute d'un recul approprié et de données suffisantes. La Chambre de Commerce en appelle à une grande vigilance, à travers notamment un suivi régulier et proactif de l'évolution des impôts concernés.

Les impôts directs sur les sociétés

- Une analyse similaire s'impose en ce qui concerne **les impôts directs sur les sociétés** (rubrique comprenant, pour rappel, l'IRC, le prélèvement „Fonds pour l'emploi“ correspondant et l'impôt sur la fortune). Cette analyse est synthétisée au graphique 2.

Graphique 2: Impôts directs sur les sociétés

En %; avec intégration de l'impôt de solidarité correspondant



Sources: PLPFP 2016-2020; STATEC, comptes nationaux.

- Le graphique 2 met en relief **une incidence de la réforme fiscale nettement plus réduite que dans le cas des personnes physiques en 2017** (voir le graphique 1). L'allègement du taux d'affiche global standard de l'impôt des sociétés est assez modéré et l'incidence budgétaire de cette réduction du taux serait totalement (en 2017) ou partiellement (par la suite) compensée par l'augmentation de l'impôt minimum sur la fortune frappant les Sociétés de participation financière.
- A l'aune des recettes exprimées après neutralisation de l'impact de la réforme fiscale (courbe bleue claire), il apparaît un **optimisme certain en 2017 et en 2020, tandis que les estimations relatives aux années intercalaires 2018 et 2019 paraissent empreintes d'une certaine prudence (comparaison avec la ligne verte)**.

Impôts sur la production et les importations („impôts indirects“)

Les impôts sur la production et les importations, qui reposent essentiellement sur trois prélèvements, à savoir la TVA avec 56% du total de la catégorie, les droits d'accise (21%) et la taxe d'abonnement (15%), inspirent les commentaires suivants:

- Ces recettes devraient en moyenne progresser de 1,9% par an sur l'horizon 2017-2020, soit un taux nettement inférieur à une progression de 6,7% l'an „avant-crise“ et de 3,0% de 2007 à 2016. Cette modération apparente cache cependant des évolutions contrastées.
- Les **recettes de TVA** devraient augmenter de 0,6% l'an sur la période 2017-2020. Ce taux paraît modeste, mais il convient de rappeler que les recettes de la TVA liée au commerce électronique vont, suite au changement des règles européennes en la matière, se réduire automatiquement en 2017 et en 2019. Cette déperdition devrait représenter chaque fois de l'ordre de 150 millions EUR (en

2017 et 2019). En l'absence de ce facteur, les recettes de TVA figurant au PLPFP augmenteraient de 3,1% et non de 0,6% l'an de 2017 à 2020.

- La **taxe d'abonnement** atteindra un niveau absolu élevé en 2017, en dépassant pour la première fois 1 milliard EUR, ce montant continuant à augmenter d'un peu plus de 3% par an sur la période 2017 à 2020 selon le PLPFP. Cette montée en signifie qu'**une part croissante des impôts indirects repose sur une composante directement exposée à d'éventuelles fluctuations sur les marchés financiers**. La Chambre de Commerce en appelle à la plus grande prudence dans ce domaine.
- Les autorités budgétaires font apparemment preuve de prudence en ce qui concerne les **recettes d'accises**, avec en particulier un recul de quelque 12% anticipé pour 2017 qui est difficilement explicable en l'absence d'informations à cet égard dans les documents budgétaires.

Les recettes de la sécurité sociale

Les recettes de la sécurité sociale se sont montées à 10.137 millions EUR en 2016. Ces recettes se composent surtout de transferts de revenus en provenance de l'Administration centrale, de cotisations sociales et de revenus de la propriété en rapport avec la réserve de compensation du régime général de pension.

Tableau 3: Evolution des recettes de la sécurité sociale

En millions EUR et taux de progression en %

	2000	2007	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Croissance moyenne 2000 à 2007	Croissance moyenne 2008 à 2016	Croissance moyenne 2017 à 2020
Production marchande	17	22	24	32	37	40	40	41	3,5	4,4	6,1
Paiements pour autre production non marchande	0	0	0	0	0	0	0	0			
Revenus de la propriété	189	327	383	408	441	469	490	504	8,1	2,5	5,4
Cotisations sociales	2186	3635	5451	5635	5914	6196	6529	6847	7,5	5,0	5,0
Autres transferts courants	1699	2747	3978	4049	4223	4356	4510	4677	7,1	4,4	3,7
Transferts en capital à recevoir	11	9	13	13	18	17	18	20	-2,0	4,4	10,0
Recettes totales	4102	6740	9849	10137	10633	11078	11586	12088	7,4	4,6	4,5
p.m. croissance du PIB en valeur (%)				3,9	4,2	6,8	6,8	5,9			6,0

Sources: PLPFP 2016-2020; STATEC, comptes nationaux.

- **Les cotisations sociales** progresseraient de 5% l'an sur la période du PLPFP, soit exactement le taux enregistré sur la période 2017 à 2016. Ce taux est en ligne avec la principale composante de la base cotisable, c'est-à-dire la masse salariale qui progresserait de 5,3% l'an en moyenne sur la période 2017-2020. **A cette lumière, les estimations de cotisations sociales en question semblent assez réalistes.**
- **Les revenus de la propriété** connaîtraient une augmentation plus marquée, puisqu'ils s'accroîtraient au total de près de 100 millions EUR de 2016 à 2020. Selon la Chambre de Commerce, **ces estimations ne sont susceptibles d'être réalisées que si le taux de rendement implicite des réserves du régime général de pension augmente légèrement sur la période couverte par le PLPFP**. Or, les taux d'intérêt historiquement bas risquent de compliquer cette convergence vers des taux de rendement implicites plus élevés. La Chambre de Commerce considère qu'**il s'impose de prendre en compte ces gains boursiers potentiels avec la plus grande parcimonie.**
- **Transferts courants en provenance de l'Administration centrale:** selon le PLPFP („autres transferts courants“ du tableau 3), ils connaîtraient une croissance de 3,7% l'an en moyenne sur l'horizon 2017-2020, soit un taux en retrait de ceux observés de 2000 à 2016. Les transferts de l'Etat aux administrations de sécurité sociale se composent en particulier des „cotisations“ versées par l'Etat au régime général de pension (soit les 8% de la masse cotisable qui sont à charge de l'Etat; 38% du total), des cotisations pour soins de santé en nature (25%) et de la prise en charge par l'Etat des allocations familiales (21%). Les transferts liés respectivement aux pensions du régime général et à l'assurance maladie maternité sont des cotisations calculées proportionnellement à la base cotisable, dont la principale composante est la masse salariale. **De 2018 à 2020, les transferts de pension et de soins de santé en nature calculés au PLPFP évolueraient largement en ligne avec la rémunération totale des salariés. Il en serait cependant tout autrement en 2017 – année au cours de laquelle les deux transferts en question semblent par contre sous-estimés par rapport à la**

masse salariale. Ce qui donnerait lieu à une possible sous-évaluation des transferts de l'Administration centrale à la sécurité sociale.

- La prise en charge des allocations familiales par l'Etat stagnerait quant à elle tout au long de la période couverte par le PLPFP, ce qui semble curieux au regard des déterminants des prestations financées (en partie) par le truchement de cette prise en charge. **Il s'agit notamment du fait que les prestations familiales seront adaptées tous les deux ans, à partir de 2018, à l'évolution du salaire médian.**

3) Evolution des dépenses

Les dépenses de l'Administration centrale

Les dépenses de l'Administration centrale vont être abordées sous trois perspectives différentes, l'analyse de leur évolution dynamique de 2000 à 2020, puis un examen statique plus ciblé, portant sur le niveau des dépenses en 2017 et enfin une étude de la composition de ces dépenses depuis 2000.

Evolution dynamique des dépenses de l'Administration centrale de 2000 à 2020

Il convient d'examiner au plus près la progression annuelle des dépenses prévue au PLPFP 2017-2020:

Tableau 4: Dépenses de l'Administration centrale

En millions EUR et taux de progression en %

	2000	2007	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Croissance moyenne 2000 à 2007	Croissance moyenne 2007 à 2016	Croissance moyenne 2017 à 2020
Consommation intermédiaire	504	760	1189	1272	1339	1370	1397	1413	6,0	5,9	2,7
Formation de capital	530	841	1385	1467	1542	1560	1505	1394	6,8	6,4	-1,3
Rémunération des salariés	1493	2306	3528	3643	3838	3984	4159	4358	6,4	5,2	4,6
Subventions	242	397	636	666	709	681	649	636	7,4	5,9	-1,1
Charges d'intérêt	79	95	211	221	227	230	226	240	2,6	9,9	2,1
Prestations sociales	522	955	1571	1590	1631	1657	1704	1762	9,0	5,8	2,6
Autres transferts courants	2737	4275	6645	6837	7188	7442	7786	8169	6,6	5,4	4,6
Transferts en capital à payer	267	577	596	792	826	899	970	962	11,7	3,6	5,0
Autres	-15	-26	-90	-35	-7	19	-27	20			
Dépenses totales	6358	10180	15670	16453	17295	17843	18369	18954	7,0	5,5	3,6
p.m. croissance du PIB en valeur (%)				4,2	6,8	6,8	5,9	4,6			6,0

Sources: PLPFP 2016-2020; STATEC, comptes nationaux.

Divers enseignements se dégagent du tableau:

- **Les dépenses totales** de l'Administration centrale (optique SEC 2010) connaîtraient sur la période 2017-2020 une significative décélération. Alors que cette progression moyenne atteignait 7% l'an au cours de la période „pré 2007“, le taux correspondant se limiterait à 3,6% „seulement“ sur la période couverte par le PLPFP sous avis. Ce taux serait inférieur à la progression du PIB nominal sur cette même période 2017-2020 – soit 6% l'an. **Ces résultats doivent cependant être interprétés avec prudence.**
- La décélération la plus marquée des taux de croissance se rapporte à la **formation de capital**, soit un poste décisif pour l'économie luxembourgeoise tant à court qu'à moyen terme (adaptation aux besoins d'une population et d'un nombre de frontaliers croissants). **La progression moyenne de cette catégorie passerait de 6,4% de 2007 à 2016 à -1,3%, soit un basculement de presque 8 pp**, qui contredit les discours évoquant un important effort d'investissement public. A elle seule, cette décélération explique plus d'un tiers du ralentissement de l'augmentation moyenne des dépenses totales.
- Les **subventions**, qui sont pour l'essentiel canalisés vers des sociétés de transport en commun, se caractériseraient également par un substantiel ralentissement. **Le „gisement d'économies“ est cependant substantiel en la matière**, les subventions en question ayant quasiment triplé (certes en termes nominaux) de 2000 à 2016.

- Enfin, les „*prestations sociales*“ tendraient à se contracter „automatiquement“ grâce à l'évolution favorable que connaît le marché du travail luxembourgeois – notamment un taux de chômage s'inscrivant, jusqu'à nouvel ordre, en recul.

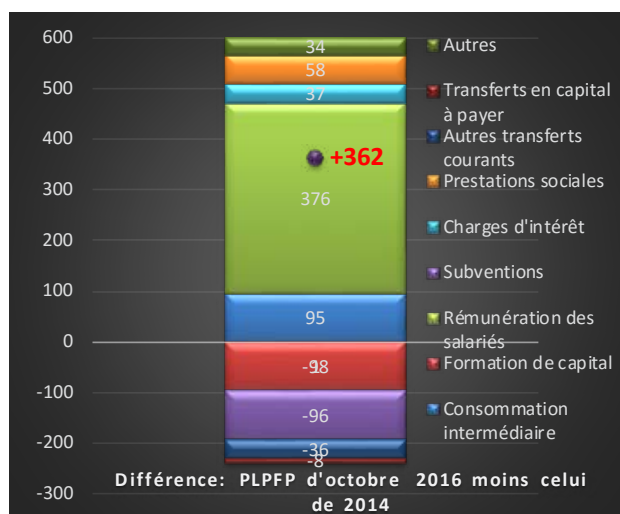
*Evolution statique des dépenses de l'Administration centrale:
l'année 2017 dans les programmes pluriannuels successifs*

La première PLPFP ayant été déposée en octobre 2014, la PLPFP sous avis est déjà la troisième du nom. Il est dès lors désormais possible de cerner l'évolution du niveau des dépenses pour l'année 2017 à travers trois exercices budgétaires différents.

Tableau 5: Evolution des dépenses 2017 entre les différents PLPFP

En millions EUR

	PLPFP octobre 2014	PLPFP octobre 2015	PLPFP octobre 2016
Consommation intermédiaire	1244	1416	1339
Formation de capital	1640	1479	1542
Rémunération des salariés	3462	3833	3838
Subventions	806	636	709
Charges d'intérêt	190	182	227
Prestations sociales	1574	1769	1631
Autres transferts courants	7224	7221	7188
Transferts en capital à payer	835	847	826
Autres	-41	-31	-7
Dépenses totales	16933	17353	17295



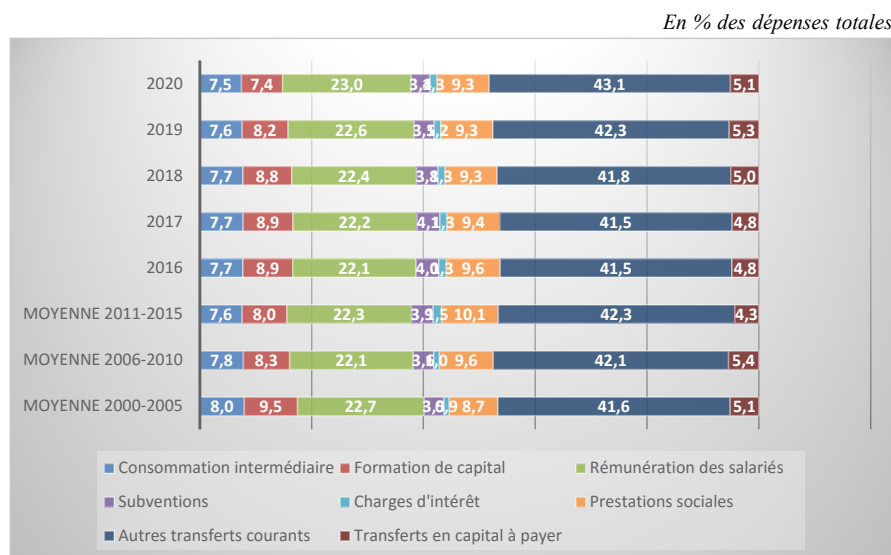
Sources: STATEC, comptes nationaux; PLPFP déposés en 2014, 2015 et 2016; Calculs de la Chambre de Commerce.

- **Les résultats confirment l'impression générale d'un relâchement des efforts budgétaires depuis l'annonce du *Zukunftspak* en fin 2014.** Ainsi, le PLPFP d'octobre 2015 s'est en effet traduit, pour l'année de référence 2017, par des dépenses totales en augmentation de plus de 400 millions EUR par rapport à la toute première mouture du PLPFP (octobre 2014).
- **Par rapport au premier PLPFP, le PLPFP se traduit par une sensible hausse des dépenses, de quelque 362 millions EUR.** Ce montant est dominé par une seule catégorie, à savoir la rémunération des salariés. Alors que cette composante était censée s'établir à 3.462 millions EUR dans le PLPFP d'origine, elle se monterait à quelque 3.838 millions EUR dans le PLPFP sous avis, soit 376 millions EUR de plus (en un an, soit 2017).
- Les prestations sociales accuseraient une hausse également, en dépit de leur tassement prévu dans le récent PLPFP par rapport au PLPFP précédent à la faveur de l'amélioration de la situation du marché du travail. La Chambre de Commerce s'étonne par ailleurs de voir les charges d'intérêt augmenter par rapport aux planifications budgétaires précédentes, à concurrence de 37 millions EUR depuis la PLPFP „*originelle*“ et ce dans un contexte de déclin généralisé des taux d'intérêt.
- Enfin, un „*chassé-croisé*“ malencontreux peut être observé entre la consommation intermédiaire, qui progresse de près de 100 millions EUR par rapport à la PLPFP de 2014, et la formation brute de capital dont le niveau est en retrait de 100 millions EUR environ. Les dépenses d'investissement sont pourtant autrement plus prometteuses en termes de croissance à long terme et d'effet multiplicateur.
- Notons pour finir que les dépenses connaîtraient un léger tassement dans le PLPFP sous avis par rapport à celui d'octobre 2015, mais cette évolution est dans une large mesure imputable à une conjoncture relativement favorable, qui devrait induire une diminution „automatique“ et non discrétionnaire des dépenses associées au sous-emploi.

La composition des dépenses de l'Administration centrale

Le tableau suivant restitue l'évolution de la composition des dépenses de l'Administration centrale depuis l'an 2000.

Graphique 3: Composition des dépenses de l'Administration centrale



Sources: PLPFP 2016-2020; STATEC, comptes nationaux.

Le constat, qui apparaît déjà en filigrane dans les propos figurant aux sections précédentes, est limpide:

- En termes relatifs, **l'effort d'investissement de l'Administration centrale tend à décliner au fil du temps**. Alors que la FBCF atteignait encore 9,5% des dépenses totales sur la période 2000-2005, ce ratio est revenu à 8% en moyenne de 2011 à 2015 et le ratio s'établirait à **7,4% en 2020**. Au cours de l'ensemble de la période de 20 ans envisagée, seules les années 2006 et 2013 se sont caractérisées par un effort d'investissement public aussi bas.
- Si la part de la **FBCF est supposée se réduire de 1,5 pp de 2016 à 2020 selon le présent PLPFP, les dépenses de rémunération passeraient de 22,1% du total en 2016 à 23,0% en 2020**. Enfin, les transferts courants afficheront une forte progression, alors qu'il s'agit déjà et de loin de la composante la plus importante.
- **De tels glissements paraissent en contradiction avec le message d'un „Luxembourg à 1,1 million d'habitants“**. Un tel scénario suppose en effet une augmentation marquée de la population (et corrélativement du nombre de frontaliers), non pas seulement à moyen terme mais bel et bien dès maintenant. Selon le scénario démographique „officiel“, 60.000 personnes s'ajouteraient à la population sur l'horizon 2017-2020 et 80.000 personnes supplémentaires de 2021 à 2025. La Chambre de Commerce insiste vivement sur la nécessité de préparer d'ores et déjà une telle mutation d'envergure, qui requiert des investissements substantiels et efficaces notamment dans le domaine des transports, de l'éducation, du logement et des télécommunications.

Quelques priorités de dépenses du Gouvernement saluées par la Chambre de Commerce

La Chambre de Commerce salue les initiatives prises par le Gouvernement en matière de:

- **„Single Window for Logistics“**, à savoir la poursuite de la mise en place d'un guichet unique pour le secteur de la logistique visant à coordonner les activités d'importation, d'exportation ou de transit en vue de permettre aux acteurs économiques d'accomplir en un seul lieu l'ensemble des formalités réglementaires et administratives.

- **„Digital Lëtzebuerg“**, via l’attribution de crédits budgétaires plus importants que dans le passé.
- **FinTech**: la création d’une *„House of Fin Tech“* témoigne de l’importance accordée à ce pilier. Des efforts accrus en matière de promotion de ce secteur clé de l’économie luxembourgeoise seront mis en œuvre, notamment avec le soutien de la Chambre de Commerce.
- **Sciences et technologies spatiales**: un nouveau programme devrait voir le jour et les ressources supplémentaires seront utilisées dans le cadre de l’initiative *spaceresources.lu*.
- **PAKT Pro Commerce**: afin de soutenir et de renforcer le secteur du commerce de détail, un crédit de 750.000 EUR est inséré pour l’année 2017, et ce suite à un accord entre le Ministère de l’Economie, la Chambre de Commerce et la Confédération luxembourgeoise du Commerce (CLC).
- **Tourisme**: la création d’un guichet unique ou *„convention bureau“* servant d’interlocuteur privilégié pour les organisateurs de congrès est une des initiatives à relever dans le secteur du tourisme. L’année 2017 verra le renforcement du *„Luxembourg Convention Bureau“* (LCB) géré par le *„Luxembourg-Convention and Tourist Office“* (LCTO) de la Ville de Luxembourg, pour aboutir à la création, à partir de 2018, d’une nouvelle structure.
- **Logement**: les crédits du Ministère du Logement enregistrent une progression de 4% par rapport au budget voté 2016
- **Marché du travail**: Selon l’exposé des motifs, *„[l]’accord [dit „entreprises partenaires pour l’emploi“] avec le Patronat en matière de création d’emplois fonctionne bien et porte ses fruits“*. Le Gouvernement souhaite en outre agir sur le développement des compétences et des connaissances des travailleurs non qualifiés en général et cibler ses actions sur les jeunes demandeurs d’emploi. Ainsi un crédit supplémentaire de 609.400 EUR est prévu, pour 2017, pour le *„[r]enforcement des capacités des acteurs du secteur de la jeunesse dans le domaine de la transition des jeunes vers le marché de l’emploi“* et 46.000 EUR supplémentaires sont alloués aux *„mesures dans le cadre de la mise en oeuvre de la Garantie pour la jeunesse“*.
- **Recherche et l’innovation**: au cours de la période 2014-2017 (qui correspond aux contrats de performances des acteurs publics), il est prévu un investissement de 1,15 milliard EUR dans la recherche et l’enseignement supérieur.
- **Education plurilingue**: le projet de loi sur l’éducation plurilingue, qui a pour objectif d’encourager le développement langagier, la familiarisation et l’apprentissage précoce des langues dans les structures de la petite enfance, prévoit la mise en place d’un programme d’éducation et d’accueil, qui s’adressera aux enfants de 1 à 4 ans n’ayant pas encore atteint l’âge de l’obligation scolaire, pour lequel 22,6 millions EUR est prévu pour 2017.
- **Prospection économique**: suite à la création du GIE Luxembourg for business and innovation, qui reprend notamment les activités de *„Luxemburg for business“*, un nouveau crédit 2,5 millions EUR apparaît pour 2017 pour les frais de fonctionnement du *„Trade and Investment Board“* (1,7 million EUR) et de Luxinnovation (800.000 EUR).

Les dépenses des Administrations de sécurité sociale

L’autre sous-secteur des Administrations publiques pour lequel des données suffisantes sont fournies dans le PLPFP est la sécurité sociale.

Tableau 6: Dépenses de la sécurité sociale

En millions EUR et taux de progression en %

	2000	2007	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Croissance moyenne 2000 à 2007	Croissance moyenne 2008 à 2016	Croissance moyenne 2017 à 2020
Prestations sociales en nature	856	1589	2287	2377	2516	2619	2751	2886	9,2	4,6	5,0
Autres prestations sociales	2515	4076	6391	6617	6929	7243	7606	7998	7,1	5,5	4,9
Consommation intermédiaire	49	49	93	95	104	105	107	109	0,3	7,5	3,7
Rémunération des salariés	58	81	113	117	123	128	132	138	5,1	4,1	4,3
Autres	45	59	209	83	78	75	80	81	3,8	3,8	-0,4
Dépenses totales	3522	5855	9092	9288	9750	10170	10677	11213	7,5	5,3	4,8
p.m. croissance du PIB en valeur (%)				4,2	6,8	6,8	5,9	4,6	6,8	4,2	6,0

Sources: PLPFP 2016-2020; STATEC, comptes nationaux.

- Les dépenses totales des administrations de sécurité sociale devraient selon le PLPFP augmenter de manière conséquente sur la période 2017-2020, de 4,8% l'an en moyenne soit approximativement le même rythme que de 2008 à 2016.

Ces chiffres sont globalement en ligne avec les attentes. La Chambre de Commerce aurait cependant apprécié un complément d'informations à trois égards.

- Pensions: selon le rapport général sur la sécurité sociale de l'IGSS, publié en novembre 2015, qui se cantonne au régime général de **pension**, les prestations de pension se seraient en moyenne accrues de **6,3% de 2010 à 2014**, soit précisément le taux escompté sur la période 2017 à 2020 dans le PLPFP sous avis. Cependant, la forte augmentation du nombre de travailleurs frontaliers au cours des récentes décennies de même que le vieillissement de la population devraient par ailleurs augmenter dans les années à venir la pression s'exerçant sur les dépenses du régime général de pension.
- Le projet de budget mentionne explicitement, en tant que facteur modérateur des dépenses de **l'assurance dépendance**, l'effet des mesures de restructuration des autorités ainsi que le ralentissement du nombre de bénéficiaires. Or, la fiche financière du Projet de loi n° 7014 „portant réforme de l'assurance dépendance“ révèle que les „restructurations“ en question induiraient des économies nettes trop faibles pour expliquer le fort ralentissement supposé au PLPFP des dépenses de l'assurance dépendance. D'autant que le rapport général sur la sécurité sociale de l'IGSS révèle que **les dépenses de l'assurance dépendance ont en moyenne progressé de 6,6% par an de 2010 à 2014 et de 5,2% en 2014 par rapport à 2013, ce qui excède nettement le taux de 3,8% mentionné pour la période 2017-2020 dans le PLPFP.**
- Les économies en **prestations familiales prévues au „Zukunftspak“** seront neutralisées, dans une large mesure, par **l'adaptation de ces dernières aux salaires médians**. En se basant sur la fiche financière du projet de loi „Portant création d'un mécanisme d'adaptation des prestations familiales en espèces et en nature“, **la Chambre de Commerce estime le surcoût budgétaire à l'horizon 2020 à quelque 61 millions EUR**. S'ajouterait l'incidence de l'impact des nouvelles mesures envisagées en matière de „flexibilisation du congé parental“. **Selon l'exposé des motifs du PLPFP sous avis, l'incidence de la réforme du congé parental se monterait à 10 millions EUR en 2016 et entre 35 et 43 millions EUR les années suivantes.**

Ces indications montrent que les autorités devront faire preuve de la plus grande résolution afin de réaliser l'effort de maîtrise des prestations sociales postulé au PLPFP.

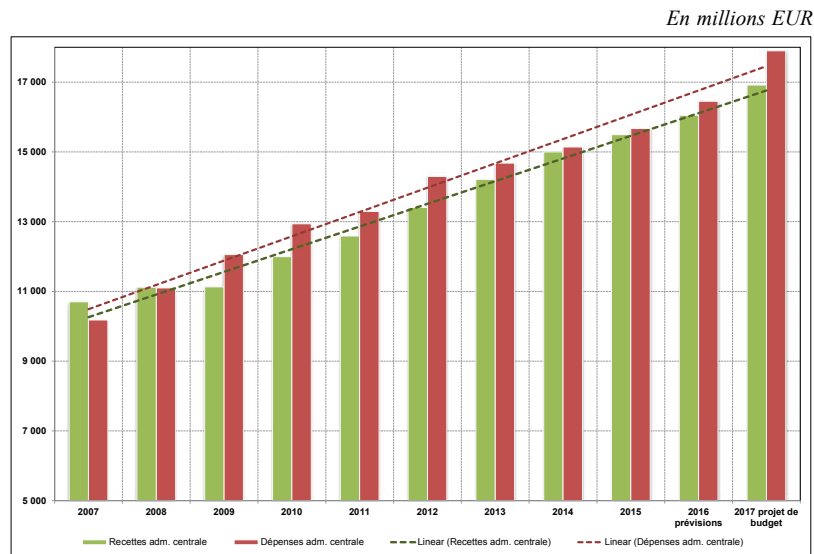
4) Les soldes budgétaires

Les sections précédentes n'ont pu être appréhendées pour l'ensemble des Administrations publiques à défaut de données sur les Administrations locales de 2017 à 2020. Une perspective d'ensemble est en revanche possible pour les soldes budgétaires.

La Chambre de Commerce regrette le fossé statistique entre l'assise sectorielle des recettes et dépenses, d'une part, et celle des soldes, d'autre part. Cette dichotomie ne permet pas de relier les soldes des Administrations publiques, qui constituent les indicateurs clefs de la politique budgétaire, avec les agrégats correspondants de recettes et de dépenses. Une autre carence est le manque de description détaillée et chiffrée des étapes donnant lieu au calcul du solde structurel.

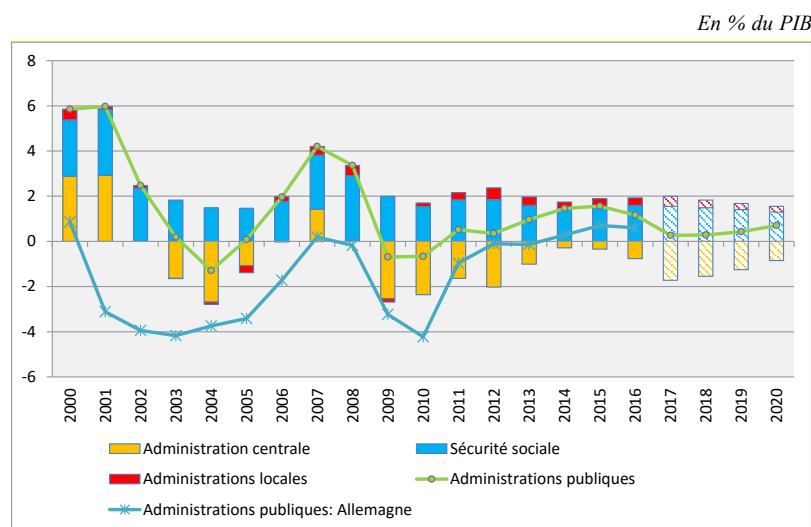
S'agissant en particulier de l'**Administration centrale**, un problème majeur et récurrent est l'augmentation tendancielle plus rapide des dépenses que des recettes, avec à la clef un espacement entre les deux tendances. **Il résulte de ces tendances un „effet ciseau“, qui ne tend pas à se refermer durablement.** Alors que selon les prévisions issues du budget 2015, l'„effet ciseau“ devait se réduire et disparaître, les nouvelles perspectives pluriannuelles ne prévoient plus cette amélioration, bien du contraire puisque, en raison de la réforme fiscale, l'écart entre les dépenses et les recettes atteint un record en 2017.

Graphique 4: Evolution absolue et tendancielle des recettes et des dépenses de l'Administration centrale



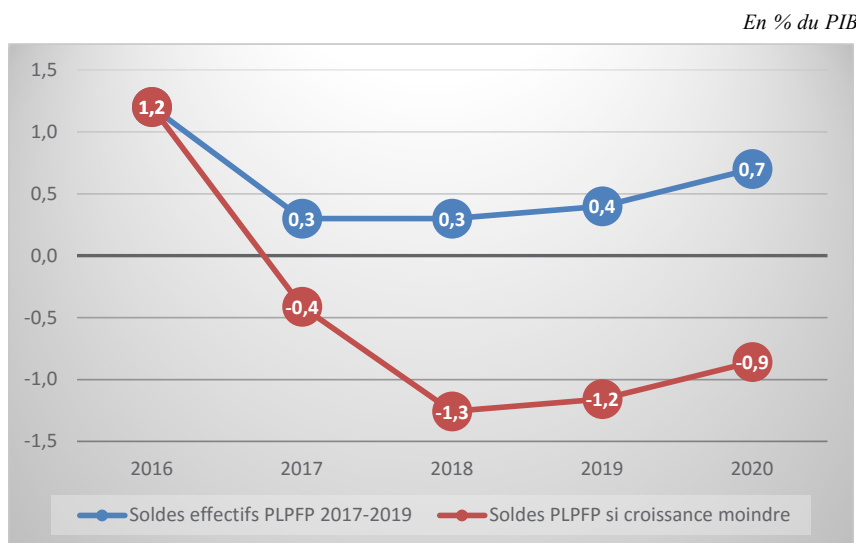
S'agissant de l'ensemble des **soldes budgétaires effectifs** ou nominaux, ils sont illustrés ci-dessous.

Graphique 5: Soldes effectifs des Administrations publiques luxembourgeoises



- Le graphique met en évidence une détérioration tendancielle des soldes budgétaires. Le Luxembourg afficherait certes un surplus des Administrations publiques toujours supérieur à celui de l'Allemagne en 2016, les deux excédents étant censés s'établir respectivement à 1,2 et 0,6% du PIB. **L'écart en faveur du Luxembourg, de 0,6 point de PIB en 2016, serait cependant le plus faible depuis 2000.**
- Sauf brusque détérioration de la situation des finances publiques allemandes, l'année 2017 devrait représenter un jalon décisif dans cette évolution, puisque pour la première fois le Luxembourg risque d'afficher des performances moins favorables que son voisin.
- Selon les estimations figurant dans le PLPFP sous avis, **le surplus des Administrations publiques luxembourgeoises passerait de 1,2% du PIB en 2016 à 0,3% l'année suivante**, et ce en dépit d'une estimation apparemment assez „étriquée“ du coût de la réforme fiscale (0,7% du PIB en 2017, 0,8% à partir de 2018), qui contraste avec le coût de 1,5% du PIB estimé par la BCL.
- Selon le PLPFP, le solde effectif s'améliorerait quelque peu au cours des années succédant à 2017, pour atteindre **+0,7% du PIB en 2020**. Cette légère amélioration sur l'horizon du PLPFP dépend cependant de manière cruciale de l'hypothèse d'un taux de croissance du PIB en 2017 et en 2018, avec respectivement +4,6 et +4,9% escomptés dans le PLPFP.
- Afin d'illustrer l'enjeu d'une possible surestimation du taux de croissance, **la Chambre de Commerce s'est livrée à une analyse de sensibilité, établie „toutes autres choses égales par ailleurs“ et en supposant également que les données budgétaires de départ, soit celles de 2016, refléteront bien la réalité.** Cette analyse de sensibilité revient à tabler sur un taux de croissance du PIB réel se limitant en définitive à 3% tant en 2017 qu'en 2018, ce qui serait en ligne avec les progressions du PIB en volume observées en 2015 (+3,5%) et en 2016 (+3,1% selon le PLPFP). L'impact sur la trajectoire des soldes effectifs serait considérable sur l'horizon du PLPFP, comme l'illustre le graphique suivant.

Graphique 6: Analyse de sensibilité: solde effectif des Administrations publiques



Sources: PLPFP 2016-2020; Calculs de la Chambre de Commerce.

- Les **soldes structurels** ne seraient quant à eux pas affectés par une croissance moindre en 2017 et en 2018, puisqu'ils sont par définition indépendants de la conjoncture. Selon le PLPFP sous avis, ces soldes passeraient de 2,3% du PIB en 2016 à 0,8% en 2017 et ils reviendraient à un étiaje de 0,2% du PIB en 2018 et en 2019. Un redressement marqué surviendrait cependant en 2020, le solde structurel des Administrations publiques passant alors soudainement de +0,2 à +0,9% du PIB. Cette dernière estimation dépend de l'hypothèse d'un écart de production négatif en 2020 – c'est-à-dire repose sur un PIB effectif inférieur au PIB „potentiel“ ou d'équilibre. Or, **ce PIB potentiel n'est pas une variable observable et il est largement conditionné par les méthodes et hypothèses détaillées ayant présidé à son calcul. C'est la raison pour laquelle la Chambre de Commerce**

regrette que le PLPFP ne renferme pas des tableaux détaillés de passage des soldes effectifs (observables) aux soldes structurels, ces derniers étant peu „tangibles“ en tant que tels.

- Ces informations permettraient de mieux apprécier l'importance de l'indispensable marge de sécurité des soldes structurels par rapport à l'objectif à moyen terme (ou OMT). Une **marge de sécurité** est pourtant nécessaire, d'autant que le nouvel OMT est particulièrement peu exigeant puisqu'il consiste en un déficit structurel de 0,5% du PIB à partir de 2017, alors qu'un surplus d'au moins 0,5% était précédemment visé. La Chambre de Commerce est surprise par le fait que le Gouvernement ait adopté le nouvel OMT tel qu'il est ressorti des calculs mécaniques de la Commission européenne, alors que l'objectif global est l'assainissement soutenable des finances publiques. En s'alignant sur l'OMT minimal européen, les auteurs de la PLPFP ont par ailleurs pleinement endossé le scénario démographique à 1,1 million d'habitants.
- Ce choix ne tient en outre pas compte des **spécificités du Luxembourg**. Le Grand-Duché est en effet confronté à une forte volatilité de la croissance économique et des recettes publiques. Il engrange en outre de nombreuses recettes pouvant être considérées comme fragiles à moyen terme et volatiles à court terme (*Tanktourismus*, taxe d'abonnement et impôts des sociétés, notamment). Le Luxembourg doit enfin préfinancer les importants coûts futurs du vieillissement et doit être en mesure de financer à l'avenir les substantiels investissements publics qui seront requis afin d'accompagner un dynamisme démographique déjà palpable, de même qu'une augmentation soutenue du nombre de frontaliers. Enfin, seuls des surplus structurels importants permettront au Luxembourg de maintenir une situation patrimoniale favorable. A défaut de la fixation d'un OMT positif approprié qui aurait constitué le „*first best*“, la Chambre de Commerce recommande vivement dans ce contexte la mise en oeuvre de ce „*second best*“ que constituerait une substantielle marge budgétaire par rapport à un OMT quant à lui particulièrement peu ambitieux.
- Il est également frappant de constater que **la différence entre +0,5% et -0,5% – soit 1% du PIB ou environ 500 millions EUR – correspond peu ou prou au coût affiché de la réforme fiscale. Or, ce dernier coût pourrait être sous-estimé par les autorités**, comme le suggère la BCL en affirmant qu'il serait de l'ordre de 1,5% du PIB, contre 0,8% à partir de 2018 (0,7% en 2017) selon les auteurs de la PLPFP sous avis. Si cette estimation de la BCL devait se matérialiser, le solde structurel ne serait pas en 2020 un surplus de 0,9% du PIB, mais un solde à peine équilibré.
- Par ailleurs, l'OMT et le solde structurel s'apprécient sur l'ensemble des administrations publiques. Or, au Luxembourg, les excédents des administrations publiques reposent (et même au-delà) sur les surplus de la sécurité sociale. Or, ces surplus sont à politique inchangée „*condamnés*“ à se résorber au fil du temps, avant de laisser la place à des déficits croissants, comme le montrera la section suivante.

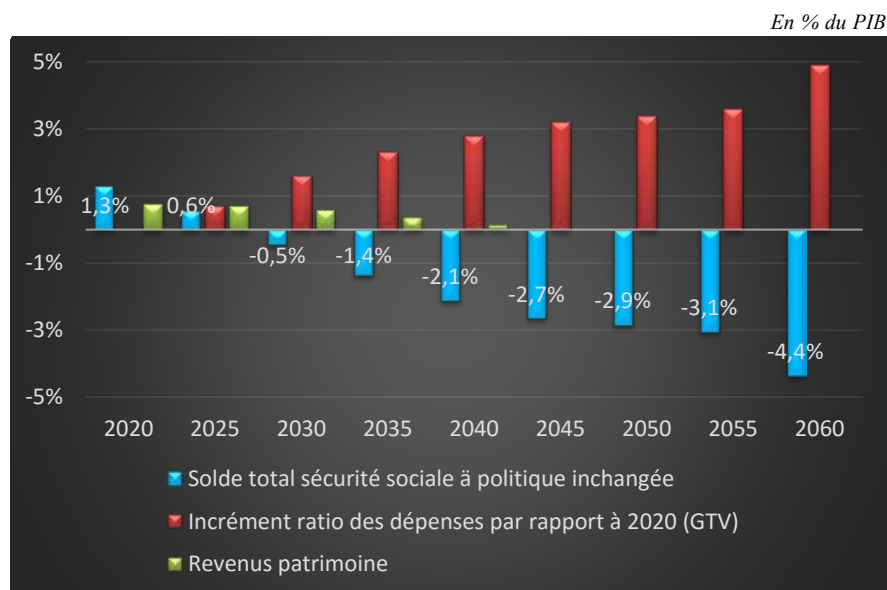
5) L'endettement et la soutenabilité à long terme des finances publiques

Soutenabilité à terme de la sécurité sociale

Les surplus de la sécurité sociale devraient se résorber et laisser la place à des déficits croissants à politique inchangée. Sont en cause principalement l'incidence du vieillissement démographique prévisible sur les dépenses de santé, de pension et de l'assurance dépendance, ou encore l'arrivée graduelle à l'âge de la retraite des importants contingents de travailleurs frontaliers embauchés au Luxembourg au cours des dernières décennies. **La fixation des OMT au Luxembourg ne devrait pas sous-estimer ces éléments.**

Afin de permettre de mieux appréhender ces défis, la Chambre de Commerce a dérivé des travaux du Groupe de travail sur le vieillissement (GTV) le graphique suivant. Il est empreint d'un certain „optimisme“, puisqu'il repose sur un scénario démographique favorable – qui dilue l'impact sur les dépenses du vieillissement – tout en considérant un taux d'intérêt nul sur l'endettement futur de la sécurité sociale.

Graphique 7: Soldes de la sécurité sociale sous un scénario démographique dynamique („Luxembourg à 1 million d'habitants en 2045“)



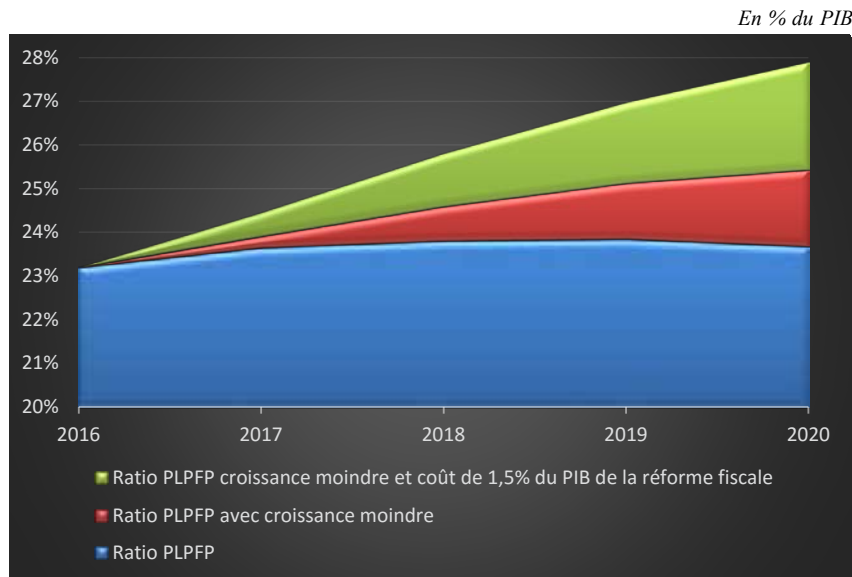
Sources: Groupe de travail sur le vieillissement, 2015; PLPFP 2016-2020; Calculs de la Chambre de Commerce.

- Sous ce scénario, **les revenus du patrimoine, qui alimenteraient en 2020 l'essentiel de l'excédent de la sécurité sociale selon le PLPFP sous avis, déclineraient graduellement et seraient quasi totalement annulés vers 2040**. Sous l'effet de cette volatilité graduelle des revenus du patrimoine et de la „poussée“ des dépenses liées au vieillissement identifiée par le GTV (histogrammes rouges), **les surplus de la sécurité sociale s'étioleraient rapidement**, passant de 1,3% du PIB en 2020 à zéro entre 2025 et 2030. Ils se mueraient ensuite en déficits, avoisinant 1% du PIB entre 2030 et 2035 et bien davantage encore par la suite. C'est une manière nouvelle d'illustrer les problèmes de soutenabilité à terme de la sécurité sociale, qui montre que les problèmes de financement devraient surgir plus tôt que souvent admis.

Dette brute consolidée: une réelle stabilisation?

- A la fragilité des soldes de la sécurité sociale s'ajouteraient des déficits récurrents de l'Administration centrale qui, s'accumulant au fil du temps, donneraient lieu à une **dette brute consolidée des Administrations publiques** de l'ordre de 23% du PIB sur l'horizon 2017-2020 selon le PLPFP. Cette dette serait certes toujours inférieure au „*seuil Maastricht*“ de 60% du PIB (et *a fortiori* du seuil de 30% prévu au programme gouvernemental) et elle tendrait par ailleurs à se stabiliser.
- **La Chambre de Commerce tient cependant à attirer l'attention sur deux réserves de taille**, qui reposent sur deux scénarios macroéconomiques concurrents.
 - En premier lieu, **une dette publique stagnante à 23% serait un résultat peu satisfaisant si, comme l'estiment les autorités budgétaires, la croissance s'avérait très soutenue de 2017 à 2019**. Dans une optique budgétaire contracyclique, il aurait alors été justifié de procéder à un assainissement des finances publiques, permettant d'enfin amorcer une décrue du ratio d'endettement public.
 - En second lieu, le plafonnement de la dette publique à 23% du PIB dépend intimement de l'évolution des soldes effectifs de l'Administration centrale. Or, ces derniers encaisseraient de plein fouet une **croissance éventuellement moins favorable** qu'escomptée, notamment en 2017 et en 2018. Selon des simulations de la Chambre de Commerce effectuées en intégrant également un **coût de la réforme fiscale de 1,5% du PIB (BCL)**, **la dette publique se rapprocherait du seuil „gouvernemental“ des 30% du PIB sur l'horizon 2017-2020** (voir le graphique suivant).

Graphique 8: Evolution du ratio de dette publique



Sources: PLPFP 2016-2020; Calculs de la Chambre de Commerce.

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

Cette soutenabilité compromise renforce la pertinence du débat relatif au choix d'un objectif budgétaire à moyen terme suffisamment ambitieux. La Chambre de Commerce estime, sur base de considérations intégrant l'incertitude inhérente à la méthode de calcul des soldes structurels, la forte volatilité des variables de finances publiques dans une petite économie ouverte, le nécessaire préfinancement d'une partie de l'impact du vieillissement démographique et la nécessité du maintien à un niveau élevé du patrimoine financier net des Administrations publiques, que **ces dernières devraient viser un objectif de solde structurel plus ambitieux que dans les documents budgétaires.**

Mesures de consolidation recommandées par la Chambre de Commerce

Selon le PLPFP, le solde budgétaire structurel des Administrations publiques se situerait à +0,9% du PIB. En supposant cependant que le coût budgétaire de la réforme fiscale s'avère plus élevé que prévu, en s'établissant à 1,5% du PIB au lieu de 0,8% du PIB retenu dans les documents budgétaires, des économies additionnelles s'élevant à 450 millions EUR à l'horizon 2020 s'imposeraient pour simplement respecter l'objectif gouvernemental en termes de solde structurel en 2020. Ce dernier objectif est au demeurant, la Chambre de Commerce s'en félicite, largement supérieur à l'OMT de -0,5% du PIB.

Le critère d'endettement public donnerait toutefois lieu à une exigence de consolidation plus élevée. Toujours sous l'hypothèse d'une réforme fiscale coûtant 1,5% du PIB et conditionnellement à une croissance du PIB en volume de 3% tant en 2017 qu'en 2018 (contre respectivement 4,6 et 4,9% dans le PLPFP), le **critère d'une simple stabilisation du ratio d'endettement à la fin de l'horizon 2017-2018** donnerait lieu à un effort requis de quelque 670 millions EUR, qui pourrait certes être mis en oeuvre graduellement de 2017 à 2020. Ce montant de 670 millions EUR est en outre évalué en base „PIB 2020“, ce qui a pour effet de le „gonfler“ quelque peu.

La Chambre de Commerce avance dans son avis diverses mesures permettant de financer l'essentiel du montant précité de 670 millions EUR. Ces mesures seraient les suivantes:

- **Dépenses fiscales:** le projet de Loi de programmation financière pluriannuelle renseigne une liste (toujours un peu limitative) des dépenses fiscales, ce dont la Chambre de Commerce se félicite. Il lui semble raisonnable de diminuer certaines de ces dépenses fiscales de moitié sur un horizon de trois ans (de 2018 à 2020) et d'y ajouter un léger recadrage de l'abattement pour frais de déplacement (via un relèvement du seuil des unités d'éloignement ne donnant pas lieu à abattement). Il en résulte, par rapport à cette nouvelle base de calcul que constitue la réforme fiscale en gestation, une économie

globale excédant 100 millions EUR, qui permettrait en prime de contenir plus efficacement la demande de logements, donc les prix correspondants.

- Impôt foncier: **la Chambre de Commerce propose une augmentation du poids de cet impôt dans le financement des communes**, leur permettant de ne plus dépendre autant de cet impôt très volatil qu'est l'ICC, via le cas échéant un ajustement des valeurs unitaires (qui ne sont plus révisées depuis 1941, ou du moins de manière très parcellaire). Il convient de noter que même après une telle augmentation, le produit de cet impôt demeurerait bien inférieur, par rapport au PIB, aux proportions similaires observées dans les trois pays limitrophes (où l'impôt foncier représente environ 1% du PIB en moyenne arithmétique contre 0,1% actuellement au Luxembourg). **La Chambre de Commerce souhaite cependant que l'augmentation proposée s'effectue de manière équilibrée et non de manière linéaire**. Il importe en particulier d'éviter que cet ajustement repose excessivement sur certaines entreprises privées. La Chambre de Commerce note en parallèle que l'efficacité de la mesure en tant qu'instrument de maîtrise de l'évolution des prix des terrains serait accrue si était davantage mise à contribution la catégorie de l'impôt foncier portant spécifiquement sur les „*terrains à bâtir à des fins d'habitation*“ (catégorie B6).
- Forfait d'éducation: la Chambre de Commerce **estime que le forfait d'éducation devrait être supprimé**. La Chambre de Commerce propose un „*phasing out*“ du forfait d'éducation sur trois ans, de 2017 à 2020. Ce „*phasing out*“ se justifie particulièrement suite à l'abolition de l'allocation d'éducation dans le cadre du *Zukunftspak*.
- Freinage des recrutements dans l'Administration centrale: à rebours du projet de budget 2017, qui prévoit un renforcement de l'ordre de 1.000 personnes des effectifs de l'Etat, soit bien davantage que lors des deux précédents exercices (370 et 750 pour 2015 et 2016, respectivement), **la Chambre de Commerce recommande une décélération de la progression des effectifs de l'Administration centrale par rapport à son évolution passée**. La Chambre de Commerce propose de limiter les embauches nouvelles aux remplacements naturels et à des missions stratégiques et prioritaires à définir, certes en prenant en compte l'accroissement de la population mais également la nécessaire augmentation de la productivité dans le secteur public.
- Suppression graduelle de l'allocation de fin d'année des pensionnés: la Loi du 21 décembre 2012 portant réforme des pensions ne réglant que partiellement le problème du financement futur des pensions et en attendant l'adoption de nouvelles dispositions structurelles, **la Chambre de Commerce plaide, dans une optique d'équité intergénérationnelle et au vu des niveaux très élevés des pensions au Luxembourg, pour une participation des pensionnés actuels à l'effort d'assainissement des régimes de pension, en abrogeant graduellement mais dès 2017 l'allocation de fin d'année des pensionnés** (environ 2% du montant total des pensions du régime général).
- Neutralisation de la moitié de l'ajustement des pensions aux salaires réels: dans le même esprit intergénérationnel, une autre mesure affectant les pensionnés consisterait à **réduire de moitié l'ajustement des pensions aux salaires réels tel qu'envisagé dans le PLPFP 2016-2020, soit +0,9% en 2017, +0,6% en 2018, +0,6% en 2019 et +0,5% en 2020**. Même après mise en oeuvre d'une telle mesure, les pensions des salariés seraient rehaussées de 1,3%, les tranches d'indexation aux prix s'ajoutant encore à ce taux.
- Lissage partiel et graduel des dépenses du Fonds d'équipement militaire.

La liste des mesures recommandées et les économies associées à l'horizon 2020 apparaissent au tableau de synthèse suivant:

Tableau 7: Mesures de consolidation proposées par la Chambre de Commerce

En millions EUR, montants économisés à l'horizon 2020

	Montants
RECETTES	
Limitation en trois ans (2018-2020) des „dépenses fiscales“	121
Abattement extra-professionnel (-50%)	44
Déductibilité intérêts hyp. habitation personnelle (-50%)	37
Déductibilité des cotisations d'épargne logement (-50%)	20
Déductibilité des intérêts débiteurs (-50%)	8
Réduction de 10% de l'abattement des frais de déplacement	12
Triplement de l'impôt foncier (idéalement 2017-2020)	78
TOTAL RECETTES	199
DEPENSES	
Suppression graduelle du forfait d'éduc. (2018-2020)	59
Freinage du recrutement Administration centrale	111
Suppression graduelle alloc. fin d'année pensionnés (2017-2020)	95
Demi neutralisation de l'adaptation des pensions aux salaires réels	79
Lissage des dépenses du Fonds d'équipement militaire	44
TOTAL DEPENSES	388
CONSOLIDATION TOTALE	587

Sources: PLFPF 2016-2020; STATEC; IGSS; Calculs de la Chambre de Commerce.

De manière plus structurée, la Chambre de Commerce avance les recommandations suivantes:

- Maintenir l'effort relatif en matière d'investissements publics, à rebours de la nette décélération envisagée par le PLFPF.
- Mise en place d'une feuille de route d'ici 2020, permettant de préciser les étapes et les modalités d'une budgétisation par objectifs et moyens, sur la base de programmes d'activité et conformément à l'adage „faire mieux avec moins“.
- La Chambre de Commerce recommande également une revue générale et récurrente des dépenses des Administrations publiques, visant notamment à faire en sorte que la progression de ces dépenses n'excède pas les limites d'une productivité tendant à décélérer. Les prévisions „officielles“ d'évolution à moyen terme des transferts sociaux reposent sur le scénario „Luxembourg à 1,1 million d'habitants“. Or, ce scénario comporte également l'hypothèse d'une productivité totale des facteurs de seulement 0,7% l'an en moyenne d'ici 2060¹.

7) Remarques quant à la forme

- La Chambre de Commerce considère que le projet de budget pluriannuel renferme, conformément à la loi du 12 juillet 2014, des informations pertinentes, comme le budget pluriannuel *stricto sensu*, une liste des dépenses fiscales et de leur impact sur les recettes ou encore une annexe (perfectible) sur le calcul du solde structurel.
- Le programme pluriannuel détaillé des recettes et des dépenses 2017-2020 se limite cependant à l'Etat central et est disponible seulement en comptabilité luxembourgeoise. Or, les règles euro-

¹ Voir le document suivant du GTV:

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee8_en.pdf

péennes de gouvernance, en particulier la norme d'un solde structurel des Administrations publiques „en équilibre“, ont bel et bien pour ancrage statistique le système comptable européen SEC 2010, appliqué à l'ensemble des Administrations publiques – y compris donc l'Administration centrale (Etat, fonds spéciaux, établissements publics, etc.), la sécurité sociale et les Administrations locales (communes et syndicats de communes notamment)).

- Plus généralement, il conviendrait de simplifier la présentation du projet de budget. En particulier, la Chambre de Commerce invite les autorités à centrer tant le budget *stricto sensu* que le PLPFP sur le concept exhaustif d'Administration centrale et non plus sur la notion étroite d'Etat central. Si la notion d'Etat central au sens de la Loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat n'est pas dénuée de tout intérêt du point de vue administratif, elle présente plusieurs limites en termes de périmètre et de réalités économiques, auxquelles remédie le système de comptabilité européenne. Ainsi, la notion d'Etat central n'incorpore pas les transactions des fonds spéciaux, par le truchement desquels transitent notamment les plus importants projets d'investissement.
- Cette vision cohérente basée sur les comptes SEC 2010 demeure cependant qu'un vœu pieu, car le programme pluriannuel ne renferme toujours pas de tableaux pluriannuels détaillés sur les recettes et dépenses de l'ensemble des Administrations publiques et de leurs trois sous-secteurs (Administration centrale, sécurité sociale et Administrations locales). Ces tableaux devraient être établis afin de faciliter les rapprochements avec les règles de gouvernance européennes et avec l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT). De tels tableaux en SEC 2010 sont certes fournis dans le projet de budget pluriannuel, mais seulement pour l'Administration centrale et la sécurité sociale, de sorte qu'il est impossible de reconstituer sur cette base les comptes équivalents pour l'ensemble des Administrations publiques et d'assurer la „traçabilité“ en termes de recettes et de dépenses du solde budgétaire structurel de ces dernières. Or, ce solde structurel constitue la pierre angulaire du cadre de gouvernance des finances publiques.
- La Chambre de Commerce regrette le manque de progrès accomplis par rapport à l'année dernière au sein des documents budgétaires. Il s'imposerait de mettre en place à terme un système permettant de comparer systématiquement les dépenses à des indicateurs de performance appropriés (passage d'une optique des moyens à une optique des résultats).
- Font par ailleurs toujours défaut des informations essentielles, comme une description précise des projections, des tableaux expliquant comment le solde structurel – variable clef s'il en est – est dégagé à partir du solde effectif, une évaluation précise de la soutenabilité des finances publiques ou encore une évaluation du respect de la norme européenne des dépenses des Administrations publiques sur l'horizon temporel couvert par le PLPFP.
- La Chambre de Commerce considère qu'un autre sujet important devrait faire l'objet de clarifications, à savoir les plafonds de dépenses prévus explicitement par la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques. Afin de faciliter la mise en oeuvre opérationnelle de cette norme, celle-ci devrait d'ailleurs s'accompagner d'une norme des dépenses confinée à la seule Administration centrale.
- Une transparence accrue s'imposerait dans le domaine des investissements publics, notamment en ce qui concerne les frais d'entretien futurs et les investissements des communes.

*

L'avis de la Chambre de Commerce comporte trois parties distinctes:

- I. Avis de la Chambre de Commerce relatif au projet de loi n° 7051 de programmation financière pluriannuelle 2016-2020 (volume 3)
- II. Avis de la Chambre de Commerce relatif au projet de loi n° 7050 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017 (volume 1)
- III. Recommandations de la Chambre de Commerce

*

PARTIE I

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE
sur le projet de loi n° 7051 relatif à la programmation
financière pluriannuelle 2016-2020 (volume 3)

TABLE DES MATIERES

	<i>page</i>
1 Contexte conjoncturel	23
2 Architecture budgétaire: quels progrès?	26
3 L'évolution des recettes et dépenses	27
3.1 Les recettes	27
3.1.1 Les recettes de l'Administration centrale	28
3.1.2 Les recettes des Administrations de sécurité sociale	38
3.2 Les dépenses	40
3.2.1 Les dépenses de l'Administration centrale	40
3.2.2 Les dépenses des Administrations de sécurité sociale	46
4 Soutenabilité à terme, soldes budgétaires et endettement: des objectifs peu exigeants	49
5 Fonds spéciaux: évolution des recettes, des dépenses et des avoirs	61
5.1 Généralités	61
5.2 Evolution de la situation financière des fonds spéciaux (avoirs en fin d'année)	62
5.3 Alimentation des fonds spéciaux face aux dépenses	64
5.4 Taux de réalisation des dépenses d'investissements budgétisées par les fonds spéciaux	66

*

SOMMAIRE DES TABLEAUX

	<i>page</i>
Tableau 1: Contexte macroéconomique	23
Tableau 2: Evolution des recettes de l'Administration centrale	28
Tableau 3: Evolution des principaux impôts indirects (définition budgétaire)	34
Tableau 4: Evolution des recettes propres de la sécurité sociale	38
Tableau 5: Dépenses de l'Administration centrale	41
Tableau 6: Evolution des dépenses prévues pour 2017 dans les différents projets de loi de planification pluriannuelle	42
Tableau 7: Dépenses de la sécurité sociale	46
Tableau 8: Evolution de la trajectoire d'ajustement pluriannuelle (soldes effectifs)	51
Tableau 9: Evolution des avoirs de fonds spéciaux	63
Tableau 10: Evolution des dépenses prévues, des dépenses réalisées ainsi que des taux de réalisation des principaux fonds d'investissements	66

*

SOMMAIRE DES GRAPHIQUES

	<i>page</i>
Graphique 1: PIB et indice Eurostoxx 50	25
Graphique 2: Variations annuelles de l'IRPP, de la RTS et de l'impôt de solidarité correspondant	29
Graphique 3: Les possibles sources de surestimation des impôts directs sur les personnes physiques	31
Graphique 4: Evolution des impôts directs sur les sociétés	32
Graphique 5: Composition des „impôts sur la production et les importations“	33
Graphique 6: Composition des impôts directs et indirects de l'Etat central	36
Graphique 7: Comparaison internationale de la composition des recettes fiscales et cotisations sociales des Administrations publiques	37
Graphique 8: Transferts courants de l'Etat aux Administrations de sécurité sociale	39
Graphique 9: Evolution annuelle des principaux transferts de revenu de l'Etat à la sécurité sociale	40
Graphique 10: Du PLPFP 2014-2018 au PLPFP 2016-2020: le „top 3“ en termes de progression absolue des dépenses	43
Graphique 11: Composition des dépenses de l'Administration centrale	44
Graphique 12: Importance des multiplicateurs budgétaires au Luxembourg	46
Graphique 13: Impact budgétaire de l'ajustement des prestations familiales au salaire médian	48
Graphique 14: Soldes effectifs des Administrations publiques luxembourgeoises par sous-secteurs	50
Graphique 15: Trajectoire du solde structurel des Administrations publiques dans le PLPFP 2016-2020	53
Graphique 16: Soldes de la sécurité sociale sous un scénario démographique dynamique („ <i>Luxembourg à 1 million d'habitants en 2045</i> “) et sous les hypothèses de dépenses du GTV	55
Graphique 17: Evolution du ratio de dette publique sous différents scénarii	56
Graphique 18: Evolution des actifs totaux du fonds souverain intergénérationnel en fonction du montant de la dotation annuelle (simulations illustratives)	58
Graphique 19: Illustration hypothétique de l'évolution de la dette publique dans trois cas de figure	59
Graphique 20: Evolution des avoirs, des alimentations (dota-tions, recettes propres et emprunts) et des dépenses des fonds spéciaux	65

*

SOMMAIRE DES ENCADRES

	<i>page</i>
Encadré 1: Croissance et cours de bourse	24
Encadré 2: La composition des recettes fiscales	35
Encadré 3: Un „ <i>expenditure shift</i> “ à l'envers	45

Encadré 4: La semi-élasticité du solde budgétaire à la croissance du PIB	52
Encadré 5: Pour une activation du Fonds souverain intergénérationnel	57

*

1 CONTEXTE CONJONCTUREL

Le **scénario macroéconomique** qui sert d'assise au PLPFP 2016-2020 est synthétisé au tableau suivant, directement extrait de ce dernier.

Tableau 1: Contexte macroéconomique

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
PIB en valeur (mia EUR)	51,22	53,39	57,02	60,90	64,48	67,41
PIB en valeur	3,90	4,20	6,80	6,80	5,90	4,60
PIB en volume	3,50	3,10	4,60	4,90	3,50	2,30
PIB potentiel (en volume)	3,10	3,20	3,20	3,20	3,10	-
Consommation finale des ménages	0,10	3,50	3,20	4,00	2,70	0,60
Consommation finale des adm. publiques	3,00	-1,40	2,50	1,10	1,70	1,60
Formation brute de capital fixe	-2,80	13,90	3,90	6,50	2,70	2,10
Exportations de biens et services	7,10	4,90	6,90	6,40	6,10	5,30
Importations de biens et services	6,00	6,20	6,80	6,30	6,10	5,30
Emploi total intérieur	2,50	3,00	3,20	3,30	3,20	2,20
Taux de chômage (définition ADEM en %)	6,80	6,40	6,20	6,00	6,00	6,70
Indice des prix à la consommation (IPCN)	0,50	0,30	1,40	1,70	1,90	2,00
Echelle mobile des salaires	775,17	775,17	792,93	802,82	817,79	834,76

Source: PLPFP 2016-2020.

Ce qui frappe d'emblée dans ce tableau – la Chambre de Commerce reviendra sur cet élément par la suite – est le scénario de croissance économique particulièrement volontariste adopté par les autorités pour les années 2017 et 2018, le PIB en volume étant censé s'accroître de respectivement 4,6 et 4,9% au cours de ces deux années. Cette croissance économique pour le moins soutenue se répercuterait bien évidemment sur divers agrégats conditionnant étroitement l'évolution des recettes publiques, à savoir en particulier l'emploi, la consommation privée et la formation brute de capital fixe. Ou encore le taux de chômage, qui affecte directement les importantes dépenses transitant par le Fonds pour l'emploi.

La Chambre de Commerce ne peut par ailleurs qu'être interpellée par le fait que les taux de croissance escomptés pour 2017 et 2018 s'inscrivent dans la foulée d'une „*pente de croissance*“ d'à peine plus de 3% en 2015 et 2016. Proches de 5% l'an, ces deux taux sont pratiquement identiques à ceux qui avaient été retenus dans la 17ème actualisation du Programme de stabilité du Luxembourg. Ils pouvaient alors sembler relativement „*raisonnables*“, car ils s'inscrivaient dans la foulée d'une croissance censée s'établir à quelque 4,8% en 2015. Or, on sait actuellement, depuis début octobre, que la croissance s'est en définitive limitée à 3,5% en 2015. Lui succéderait en outre, selon les documents budgétaires, une croissance limitée à 3,1% en 2016.

En d'autres termes, le scénario macroéconomique retenu pour 2017 et 2018 par les autorités repose sur une brusque accélération de la croissance. Il est difficile, à la lecture des documents budgétaires précités, de déceler les origines d'un tel sursaut. Ainsi, l'exposé des motifs du projet de budget proprement dit mentionne une multitude de facteurs susceptibles d'expliquer une décélération de la croissance en 2017. On citera „*en vrac*“ des indicateurs de confiance mitigés, des perspectives économiques internationales „*en demi-teinte*“ comportant notamment une légère décélération de la croissance au sein de la zone euro, ou encore le Brexit.

Enfin, selon les estimations du STATEC, le volet „ménages“ de la réforme fiscale ne se traduirait au total que par un surcroît de croissance de l'ordre de 0,2 point de pourcentage, en raison de l'importance des effets de fuite par l'épargne, par les importations et les achats à l'étranger des particuliers. Ce facteur „fiscal“ n'expliquerait donc qu'à peine plus d'un dixième de l'accélération précitée de la croissance économique sur l'horizon 2017-2018.

L'exposé des motifs du projet de budget 2017 cite, certes, cet autre catalyseur de croissance que constituerait une hausse des marchés boursiers en 2017 – un facteur objectivement crucial au Luxembourg, du fait notamment de l'importance de l'industrie des fonds d'investissements (voir l'encadré 1). Il est cependant périlleux de baser des projections macroéconomiques et, au-delà, tout un budget, sur cet élément volatil par excellence que constituent les cours boursiers. En particulier dans le contexte (géo)politique actuel et compte tenu du climat économique maussade prévalant au sein de la zone euro.

En outre, dans ses prévisions d'automne 2016, récemment publiées mais dont l'élaboration était néanmoins antérieure à l'accentuation de certaines incertitudes politiques sur le plan international, la Commission européenne envisage un taux de croissance du PIB en volume de 3,8% en 2017, soit 0,8 pp de moins que dans le projet de budget. L'écart serait plus manifeste encore pour 2018, la Commission européenne escomptant alors une croissance économique de 3,6%, inférieure à raison de quelque 1,3 pp à ce que postulent pour la même année les autorités budgétaires luxembourgeoises (soit pas moins de 4,9% de croissance). La Commission serait en particulier plus mesurée en ce qui concerne l'évolution de la formation brute de capital fixe, surtout en 2018 avec une hausse prévue de 3,0% contre 6,5% dans le PLPFP sous avis. Elle se montre également plus prudente en termes de progression de l'emploi, avec respectivement +2,9% et +2,6% en 2017 et 2018, à comparer avec +3,2% et +3,3% dans le PLPFP 2016-2020.

Dans ses projections de juin 2016, la BCL prévoyait quant à elle une croissance de 4,2% en 2017 et 3,9% en 2018. Elle affirmait cependant dans la même foulée que des risques géopolitiques pèsent sur ce scénario de croissance – par exemple le *Brexit*. Les projections de la BCL ayant été finalisées avant le référendum du 23 juin, elles intégraient les éventuelles répercussions de ce dernier en tant que risque et non explicitement dans les projections du PIB en volume. Il en est d'ailleurs de même des projections macroéconomiques „officielles“ servant de base au projet de budget, alors que ce dernier est largement ultérieur au 23 juin.

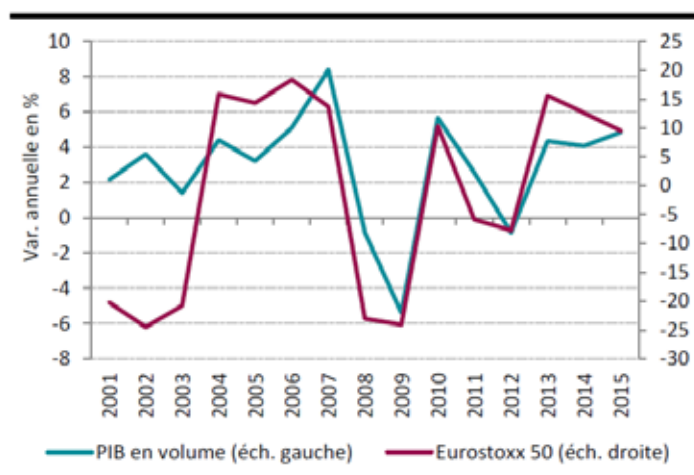
En ce qui concerne davantage la forme et pour les raisons apparaissant en filigrane ci-avant, la Chambre de Commerce est d'avis que les futurs PLPFP devraient comprendre non seulement une description précise des projections macroéconomiques servant de fondations à la PLPFP, mais également une batterie de scénarios alternatifs („*stress tests*“). Il est, dans une même perspective, impératif de pouvoir mieux appréhender la justification des révisions passées d'indicateurs, notamment afin de pouvoir évaluer avec précision le positionnement actuel du Luxembourg dans le cycle économique. Le solde structurel (c'est-à-dire l'étalon de mesure de la politique budgétaire nationale à l'échelon européen), notamment, en dépend très fortement. Enfin, la Chambre de Commerce regrette l'absence d'indications, pour la période 2017-2020 couverte par le PLPFP, relatives à des paramètres aussi essentiels du point de vue des finances publiques que l'évolution des salaires ou des taux d'intérêt à court et long terme.

Encadré 1: Croissance et cours de bourse

L'évolution des cours boursiers revêt une grande importance pour les projections macroéconomiques sous-jacentes au projet de budget 2017 et au PLPFP 2016-2020, dans la mesure où il s'agit là de l'un des rares facteurs pouvant éventuellement expliquer l'accélération de la croissance économique postulée de 2016 (+3,1%) à 2017 (+4,6%, avant +4,9% en 2018). Selon les auteurs du projet de budget 2017, l'indice Eurostoxx 50 connaîtrait une progression de 4% en 2017, à comparer à une diminution de 13% en 2016.

Dans son Regards n° 21 d'août 2016, le STATEC a précisément étudié les relations entre les fluctuations boursières et l'activité économique. Un premier constat de cette étude est l'existence d'une association entre ces deux éléments, comme l'indique le graphique suivant. Dans une autre publication (la note de conjoncture n° 2-15, page 80) le STATEC affirme d'ailleurs, sur la base de simulations propres, qu'une moindre croissance de l'indice Eurostoxx 50 à raison de 10% induirait un impact négatif sur le PIB en volume du Luxembourg „de 0,4 à 0,5 point de % sur une année“.

Graphique 1: PIB et indice Eurostoxx 50



Source: STATEC, Regards n° 21/2016.

Les auteurs de l'étude mentionnent enfin, sur la période 2001-2015, une corrélation entre l'indice boursier Eurostoxx 50 d'une part et le taux de croissance économique luxembourgeois d'autre part égal à 0,7, soit tout juste un peu moins que la Suisse et nettement plus que l'Union européenne dans son ensemble (coefficient de corrélation de l'ordre de 0,5 dans l'ensemble de l'UE).

Ces résultats sont extrêmement éclairants dans le cas particulier du Luxembourg, caractérisé notamment par une part importante des activités financières dans la valeur ajoutée et par une industrie des fonds d'investissements dynamique. Ils permettent d'affiner le diagnostic de la situation économique. Il convient cependant de manier ces résultats avec précaution lors d'exercices de prévision macroéconomique, en particulier dans le cadre d'un projet de budget. Les raisons suivantes justifient une grande prudence en la matière:

- L'étude du STATEC montre bien que s'il existe une association entre les cours de bourse et l'évolution du PIB, la forme et l'intensité de ce lien peut évoluer au fil du temps ou en fonction des circonstances. Par ailleurs, la direction de la causalité entre ces deux éléments n'est pas connue à ce stade. Si les cours boursiers peuvent expliquer en partie les inflexions de la croissance, une progression de l'Eurostoxx 50 peut à son tour refléter la croissance européenne (qui influe directement sur la croissance luxembourgeoise).
- Plus largement et comme l'indique le STATEC, les déterminants de la relation entre les cours boursiers et l'activité „n'ont pas été abordés ni étudiés et restent à ce stade du domaine de l'inconnu“.
- Les cours de bourse constituent la variable volatile par excellence, en particulier dans le contexte (géo)politique et économique actuel. Il serait donc périlleux de baser les prévisions de PIB servant de base au projet de budget trop exclusivement sur une évolution par nature très hypothétique et incertaine des cours boursiers. Le sens de la mesure et une grande prudence sont requis en la matière et l'exercice de prévision doit reposer sur une batterie de scénarios alternatifs.
- Enfin, les observations témoignant de l'existence d'un lien entre croissance et cours boursiers sont toujours préliminaires et reposent sur une période d'observation relativement courte.

La Chambre de Commerce considère cependant que l'étude précitée a le grand mérite de mettre en lumière un aspect essentiel au Luxembourg. Il s'agit là d'un utile point de départ vers une modélisation affinée du lien entre le PIB et les cours boursiers (voire même d'autres indicateurs financiers) – y compris les aspects de causalité. L'institutionnalisation et le renforcement de Comité de prévision sous la forme d'un „Comité économique et financier national“, comme prévu dans le programme gouvernemental de la fin 2013, fournirait une enceinte „naturelle“ à ce type de travaux.

2 ARCHITECTURE BUDGETAIRE: QUELS PROGRES?

Comme lors de la procédure budgétaire précédente et conformément à la Loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, le volume 1 relatif au projet de budget de l'année 2017 (numéro parlementaire 7050) est accompagné des volumes 2¹ (numéro parlementaire 7050) et 3² (numéro parlementaire 7051) qui contiennent notamment:

- les informations prévues par l'article 6 du règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les Etats membres de la zone euro;
- l'évolution pluriannuelle des recettes et des dépenses de l'Etat sur une période mobile de cinq ans, comprenant l'année en cours, l'année à laquelle se rapporte le projet de budget annuel ainsi que les trois exercices financiers qui suivent. Ainsi, le projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2016-2020 couvre également le budget des dépenses courantes et non plus seulement le budget des dépenses en capital, comme précédemment jusqu'en 2014.

Dans les propos qui suivent, la Chambre de Commerce privilégiera les notions d'Administration centrale, d'Administrations locales, de sécurité sociale, et d'Administration publique, qui regroupe les trois sous-secteurs précités, soit des notions pertinentes au sens du cadre de référence du Système Européen de Comptes (SEC). La Chambre de Commerce ne reviendra pas en détail sur la situation financière de l'Etat central au sens de la Loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat³. En effet, si la notion d'Etat central n'est pas sans intérêt du point de vue purement politique et administratif, elle présente néanmoins plusieurs limites en termes de périmètre et de réalités économiques, auxquelles remédie le système de comptabilité européenne SEC 2010. Ainsi, la notion d'Etat central n'incorpore pas les transactions des fonds spéciaux, par le truchement desquels transitent les plus importants projets d'investissement. Il est d'ailleurs symptomatique que parmi les 14 milliards de dépenses du concept „*Etat central*“ en 2017, 2,96 milliards soit plus de 20% du total sont des dotations à ces fonds de réserve.

Afin de simplifier la présentation du projet de budget, de ne pas multiplier les concepts qui contrarient son appropriation par l'opinion publique, compte tenu aussi du manque d'exhaustivité de ce concept, la Chambre de Commerce recommande dès lors que les documents budgétaires soient dès que possible élaborés dans leur format „*SEC 2010*“, soit en réservant toute la place qu'il mérite au concept d'Administration centrale.

La Chambre de Commerce insiste également sur la nécessité de simplifier le format des documents budgétaires, en opérant une distinction plus nette qu'actuellement entre d'une part le budget annuel avec ses multiples articles et d'autre part la programmation budgétaire pluriannuelle. Cette dernière ne peut se baser sur une approche „*par article*“ détaillée. En d'autres termes, elle ne peut se contenter de n'être qu'une sorte de redite pluriannuelle du budget de l'Etat. La programmation en question doit plutôt tracer le cadre général de la politique budgétaire, fixer les accents et les priorités politiques pour les années à venir et la façon dont ils s'inscrivent dans un horizon de moyen terme.

Les autres recommandations de la Chambre de Commerce quant à la forme sont les suivantes:

- La Chambre de Commerce considère que le projet de budget pluriannuel renferme, conformément à la loi du 12 juillet 2014, des informations extrêmement pertinentes, comme le budget pluriannuel *stricto sensu*, une liste des dépenses fiscales et de leur impact sur les recettes ou encore une annexe (perfectible) sur le calcul du solde structurel.
- Il conviendrait cependant de simplifier la présentation du projet de budget, en veillant à ne pas multiplier les concepts qui contrarient son appropriation par l'opinion publique, voire même par des observateurs plus avertis. En particulier, elle invite les autorités à centrer tant le budget *stricto sensu* que le PLFP sur le concept „*englobant*“ et exhaustif d'Administration centrale et non plus sur la notion étroite d'Etat central.

1 Cadre européen de la politique budgétaire.

2 Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2016-2020.

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

- Cette vision cohérente basée sur les comptes SEC 2010 demeure cependant une fois de plus qu'un voeu pieu, car le programme pluriannuel ne renferme toujours pas de tableaux pluriannuels détaillés sur les recettes et dépenses de l'ensemble des Administrations publiques (version consolidée) et de leurs trois sous-secteurs (Administration centrale, sécurité sociale et Administrations locales). Ces tableaux devraient être établis afin de faciliter les rapprochements avec les règles de gouvernance européennes et avec l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT). De tels tableaux en SEC 2010 sont certes fournis dans le projet de budget pluriannuel, mais seulement pour l'Administration centrale et la sécurité sociale de 2017 à 2020, de sorte qu'il est impossible de reconstituer sur cette base les comptes équivalents pour l'ensemble des Administrations publiques et d'assurer la „traçabilité“ en termes de recettes et de dépenses du solde budgétaire structurel de ces dernières. Or, ce solde structurel constitue la pierre angulaire du nouveau cadre de gouvernance des finances publiques.
- La Chambre de Commerce regrette plus généralement le manque de progrès accomplis par rapport à l'année dernière au sein des nouveaux documents budgétaires – à l'exception de la réincorporation bienvenue du Fonds de la dette publique à l'annexe 1 du PLPFP sur les fonds spéciaux. Il s'imposerait de mettre en place à terme un système permettant de comparer systématiquement les dépenses aux indicateurs de performance les plus appropriés (passage d'une optique des moyens à une optique des résultats).
- Font par ailleurs toujours défaut des informations essentielles, comme une description précise des projections macroéconomiques (ces dernières se doivent d'être aussi complètes que possible), des tableaux détaillés expliquant comment le solde structurel – variable clef s'il en est – est dégagé à partir du solde effectif, une évaluation plus précise de la soutenabilité à terme des finances publiques ou encore une évaluation du respect de la norme européenne des dépenses des Administrations publiques sur l'horizon temporel couvert par le projet de loi de programmation financière pluriannuelle.
- La Chambre de Commerce considère par ailleurs qu'un autre sujet important devrait faire l'objet de clarifications, à savoir les plafonds de dépenses prévus explicitement par la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques. Afin de faciliter la mise en oeuvre opérationnelle de cette norme primordiale, cette dernière devrait d'ailleurs s'accompagner dans les meilleurs délais d'une norme des dépenses confinée à la seule Administration centrale.
- Une transparence accrue s'imposerait particulièrement dans le domaine des investissements publics, notamment en ce qui concerne les frais d'entretien futurs et les investissements des communes sur l'horizon du programme pluriannuel.

*

3 L'EVOLUTION DES RECETTES ET DEPENSES

La présente section vise à faire le point sur l'évolution, figurant dans le projet de loi pluriannuel 2016-2020, ci-après PLPFP, des principales recettes et dépenses de l'Administration centrale et de la sécurité sociale – faute d'informations relatives aux pouvoirs locaux sur l'horizon 2017-2020. Du fait de cette dernière carence, le présent chapitre ne pourra s'effectuer pour l'ensemble de l'Administration publique. Une telle situation réduirait très significativement la „traçabilité“ des principaux agrégats budgétaires, les plus importants d'entre eux étant précisément définis à ce niveau global de l'Administration publique.

Sont donc successivement passées en revue ci-dessous les recettes de l'Administration centrale, puis de sécurité sociale et enfin les dépenses de chacune de ces deux entités.

3.1 Les recettes

Les commentaires qui suivent portent surtout sur l'évolution des recettes au cours de la période couverte par le PLPFP, à savoir les années 2016 à 2020. **La Chambre de Commerce ne tient pas à se prononcer à ce stade, compte tenu notamment de l'absence de données suffisamment détaillées sur les réalisations budgétaires en 2016, quant au caractère approprié de la base de départ 2016 considérée dans les documents budgétaires.** Comme l'ont montré les soldes budgétaires des Administrations publiques concernant l'année 2015, qui se sont en définitive avérés significativement meilleurs qu'escomptés dans le projet de budget 2016 sur la base des projections disponibles à la fin

2015 (solde de +1,6% du PIB selon les comptes nationaux d'octobre 2016, à comparer à +0,1% selon le projet de budget 2016), de substantielles évolutions sont toujours possibles à ce niveau. Or, toute adaptation affectant la base de départ 2016 pourrait „contaminer“ l'analyse de l'ensemble de l'horizon du programme pluriannuel tant en termes de niveaux que d'évolution.

Il importe également de souligner que l'estimation des recettes est particulièrement entachée d'incertitudes dans les documents budgétaires de cette année, en raison de la mise en oeuvre d'une réforme fiscale qui n'a jusqu'à présent fait l'objet que d'une estimation d'impact statique, sans aucune considération des possibles „effets de retour“ économiques⁴ et de l'incidence de la réforme sur le comportement des ménages et des entreprises. L'impact budgétaire de la réforme fiscale a par ailleurs fait l'objet d'estimations quelque peu contradictoires dans la documentation budgétaire analysée par la Chambre de Commerce.

3.1.1 Les recettes de l'Administration centrale

Le tableau ci-dessous se réfère uniquement à l'Administration centrale. Ses données de base, y compris pour l'année 2016 en cours, sont directement extraites du PLPFP pour les années 2017 à 2020, tandis que les chiffres antérieurs (2000 à 2015) proviennent des comptes nationaux publiés début octobre 2016. Ce qui permet de resituer les évolutions esquissées dans le PLPFP, à partir de 2016, sur une „toile de fond“ plus étendue et de mieux identifier les tendances fondamentales.

Tableau 2: Evolution des recettes de l'Administration centrale

En millions EUR et taux de progression en pourcentage

	2000	2007	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Croissance moyenne 2000 à 2007	Croissance moyenne 2008 à 2016	Croissance moyenne 2017 à 2020
Production marchande	68	115	170	154	165	170	191	186	7,9	3,4	4,8
Production pour usage final propre	24	85	231	240	245	265	285	305	19,6	12,2	6,2
Paiements pour autre production non marchande	300	367	543	490	488	485	501	512	3,0	3,3	1,1
Impôts sur la production et les importations	3025	4759	6179	6200	6383	6529	6556	6696	6,7	3,0	1,9
Revenus de la propriété	291	285	286	310	338	341	343	348	-0,3	0,9	2,9
Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	2819	4336	6844	7335	7546	7888	8416	9066	6,3	6,0	5,4
Cotisations sociales	338	512	781	802	857	895	942	994	6,1	5,1	5,5
Autres transferts courants	119	168	336	352	140	163	166	153	5,0	8,5	-18,8
Transferts en capital à recevoir	43	71	124	163	150	163	164	124	7,6	9,6	-6,6
Recettes totales	7027	10699	15494	16046	16312	16899	17564	18384	6,2	4,6	3,5
p.m. croissance des recettes totales hors réforme fiscale de 2017 à 2020											4,2
p.m. croissance du PIB en valeur (%)			3,9	4,2	6,8	6,8	5,9	4,6			6,0

Sources: PLPFP 2016-2020; STATEC, comptes nationaux.

Les taux de croissance des grandes catégories de recettes ont été calculés sur trois périodes distinctes, c'est-à-dire la période „pré-crise“ 2000 à 2007, la période 2008 à 2016 et enfin les années 2017 à 2020, qui restituent l'horizon temporel du PLPFP. Les recettes ont en outre été corrigées, afin de neutraliser un impact à la hausse de 604 millions EUR assez artificiel, découlant de la réforme envisagée pour 2017 des finances communales ou plus précisément de la mise en place d'un Fonds de dotation globale des communes⁵. Les chiffres globaux seraient peu intelligibles en l'absence de cette adaptation, portant sur le poste „Impôts courants sur le revenu et le patrimoine“.

Après cette correction, il apparaît que les recettes totales de l'Administration centrale progresseraient en moyenne de 3,5% l'an sur la période 2017 à 2020, contre 6,2% pour la période antérieure à la crise et 4,6% pour la période 2007-2016. A cette aune, la progression des recettes découlant du projet de budget pluriannuel peut sembler empreinte d'une grande prudence. Il convient cependant de tenir compte de l'incidence de la réforme fiscale sur les recettes totales. Selon le Gouvernement, l'impact budgétaire de cette dernière serait en effet de 373 millions EUR en 2017, de 503 millions EUR en 2018

4 Ces effets d'entraînement seraient cependant fort réduits selon le STATEC (Regards 17 sur l'impact de la réforme fiscale en faveur des ménages, juillet 2016; <http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/regards/2016/PDF-17-2016.pdf>), en raison notamment du fort degré d'ouverture de l'économie luxembourgeoise.

5 La mise en place de ce fonds (plus précisément le transit par ce dernier des recettes d'ICC non directement conservées par les communes) aura pour effet de rehausser à la fois le niveau des recettes et celui des dépenses, à raison de 604 millions EUR en 2017. L'impact sur les soldes budgétaires sera par conséquent nul.

et de 524 millions les années ultérieures. Après neutralisation de ce coût et en supposant que les estimations gouvernementales en la matière sont correctes, les recettes totales de l'Administration centrale progresseraient „spontanément“ de 4,2% en moyenne de 2017 à 2020 (contre 3,5% avant correction), ce qui demeure inférieur au taux nominal de croissance du PIB nominal escompté sur le même horizon temporel.

Cette impression globale de prudence doit cependant être nuancée. D'une part, la croissance du PIB nominal sur la période du PLPFP est le reflet de projections macroéconomiques résolument volontaristes, comme le souligne la Chambre de Commerce dans d'autres sections du présent avis. D'autre part, un examen détaillé des principales catégories de recettes met à jour divers risques potentiels.

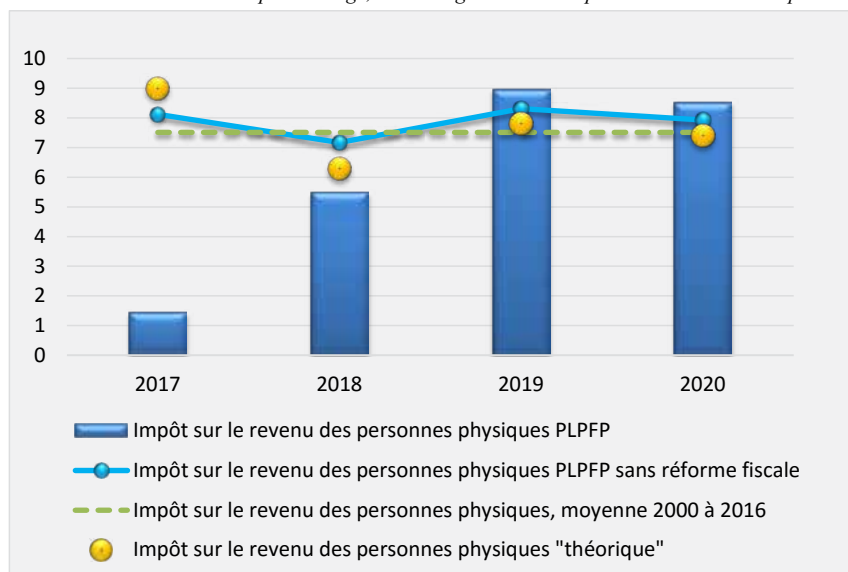
Premier „focus“ les impôts courants sur le revenu et le patrimoine

La principale catégorie de recettes est le poste „**impôts courants sur le revenu et le patrimoine**“, qui se compose pour l'essentiel, d'une part, de l'impôt sur le revenu des personnes physiques perçu par voie d'assiette et de la retenue sur les traitements et salaires (RTS; 4.280 millions EUR combinés en 2017 selon le PLPFP), et d'autre part, de l'IRC (1.654 millions EUR, toujours en 2017). Ces deux sous-rubriques représentent donc à elles seules 79% de l'ensemble du poste concerné du tableau 2⁶.

Avant et après neutralisation de l'incidence de la réforme fiscale telle qu'estimée par le Gouvernement, le „pôle“ personnes physiques, constitué de l'IRPP, de la retenue sur les traitements et salaires (RTS) et de l'impôt de solidarité correspondant („*impôt sur le revenu des personnes physiques*“ par la suite) évoluerait comme indiqué au graphique suivant.

Graphique 2: Variations annuelles de l'IRPP, de la RTS et de l'impôt de solidarité correspondant

En pourcentage, avec intégration de l'impôt de solidarité correspondant



Sources: PLPFP 2016-2020; STATEC, comptes nationaux.

Note: Concept SEC 2010 de 2000 à 2015 et reconstruction sur la base des documents budgétaires par la suite (comptes pour 2015 et estimations pour 2016). ce qui implique une légère rupture de série. Les taux de 2016 sont les évolutions par rapport au compte 2015 (et non les évolutions allant de l'agrégat SEC 2010 à l'estimation 2016).

Le graphique met tout d'abord en exergue la forte incidence de la réforme fiscale sur les taux de croissance effectifs de l'imposition des personnes physiques, particulièrement en 2017, année caractérisée par un „*trou béant*“ entre une évolution prévue dans le PLPFP légèrement positive (histogramme bleu; hausse de 1,4%) et une augmentation qui aurait été de l'ordre de 8% en l'absence de toute réforme

⁶ Ce pourcentage relatif à l'année 2017 grimpe à 85% après prise en compte des impôts de solidarité „Fonds pour l'emploi“ respectifs et même à 92% après prise en compte de l'impôt sur la fortune.

fiscale (évolution „spontanée“, courbe bleue claire⁷). Sur l'ensemble de la période du PLPFP, les taux de croissance „spontanés“ (c'est-à-dire après neutralisation de l'impact de la réforme fiscale) recalculés par la Chambre de Commerce à partir des documents budgétaires excéderaient légèrement le taux de croissance moyen observé au cours de la période 2000 à 2016, soit 7,4% l'an (ligne verte pointillée du graphique), l'année 2018 étant la seule exception à cet égard. On ne peut ainsi, globalement, parler d'une „prudence excessive“ des estimations figurant dans les documents budgétaires à cet égard.

Afin de vérifier ce premier constat d'une surestimation apparente des recettes sur l'essentiel de l'horizon couvert par le PLPFP, la Chambre de Commerce a calculé une sorte d'évolution „théorique“ des impôts sur les personnes physiques considérés au graphique. Cette évolution „théorique“ est dégagée en tenant compte à la fois de l'évolution des salaires nominaux moyens prévue de 2017 à 2020⁸, d'une élasticité de l'impôt aux salaires nominaux moyens égale à 2⁹ et de la progression de l'emploi escomptée dans les documents budgétaires. Une simple comparaison de la „progression théorique“ („bulles“ jaunes du graphique) et de la progression „spontanée“ des recettes (courbe bleue claire) montre que de 2018 à 2020, les estimations du PLPFP induisent une surestimation certes légère mais assez systématique de la dynamique des impôts sur le revenu des personnes physiques, la situation inverse prévalant cependant en 2017. De manière cumulée, l'écart atteindrait 1 point de pourcentage à l'horizon 2020, soit tout de même 60 millions EUR.

Cet écart de 60 millions pourrait par ailleurs ne constituer qu'une partie d'une possible surestimation des impôts sur le revenu des personnes physiques. En premier lieu, son évaluation repose sur le coût budgétaire de la réforme fiscale tel qu'il a été estimé par le Gouvernement et intégré au PLPFP. Si on en croit les documents budgétaires, la réforme fiscale se traduirait au total par un coût de 0,65% du PIB en 2017 et de 0,8% de 2018 à 2020. Or, dans son Bulletin 2016/1, la BCL a quant à elle estimé que le coût effectif de la réforme serait de l'ordre de 1,5% du PIB – soit pratiquement le double. Comme les impôts sur les personnes physiques représentent peu ou prou 80% de ces montants totaux, une sous-estimation non captée par le graphique 2 de quelque 340 millions EUR par an en moyenne¹⁰, sur l'horizon couvert par le PLPFP, serait le cas échéant à craindre.

En outre, les courbes du graphique prennent comme données de base les projections macroéconomiques figurant dans la PLPFP – ou les prévisions correspondantes de la 17ème actualisation en cas de carence constatée de ces dernières. Or, comme la Chambre de Commerce le constate par ailleurs dans le présent avis, ces projections sont entachées d'un volontarisme certain, en ce qui concerne notamment le PIB en volume et nominal en 2017 et en 2018, ce volontarisme affectant également la base imposable des impôts sur le revenu des personnes physiques. A titre d'exemple, une diminution de 1% par an de la croissance de cette base, se répartissant de manière équivalente entre l'évolution des rémunérations et celle de l'emploi, donnerait lieu à une croissance moindre du produit des impôts sur le revenu des personnes physiques à raison de 1,5 point de pourcentage par an. Il en résulterait par rapport au scénario du PLPFP un écart total de quelque 350 millions EUR en 2020.

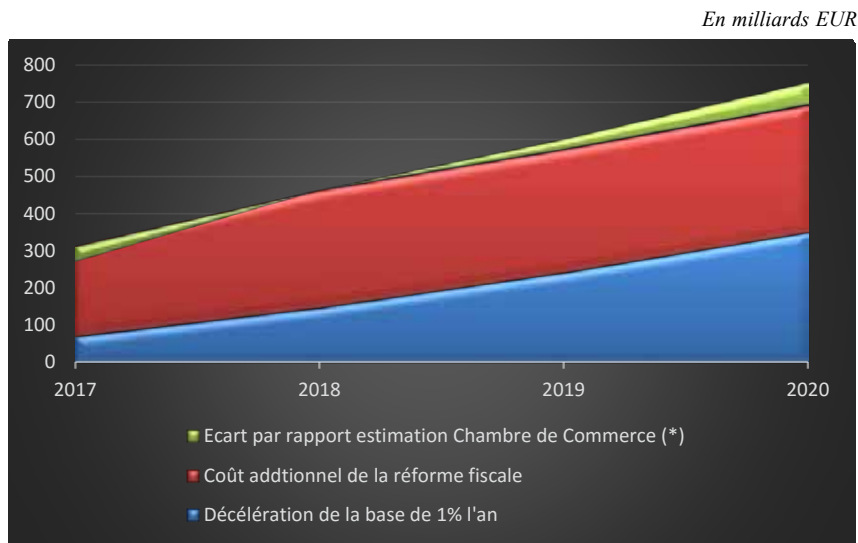
7 En partant des projections de recettes du PLPFP, mais en les ajustant sur la base du coût de la réforme fiscale en termes d'impôts sur les personnes physiques (coût estimé également dans le PLPFP).

8 Assez curieusement, cette variable pourtant essentielle pour évaluer l'évolution de l'impôt sur le revenu des personnes physiques de même que les cotisations sociales, n'est pas reprise dans la partie „le contexte macroéconomique“ du PLPFP. Elle a donc été extraite de la 17ème actualisation du programme de stabilité du Luxembourg (qui renferme des projections macroéconomiques de toute manière très proches de celles du PLPFP).

9 Cette élasticité exprime l'incidence potentielle sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques d'une hausse des salaires nominaux moyens. Une élasticité de 2 signifie que toutes autres choses égales par ailleurs, une augmentation de ces derniers à raison de 1% donnera lieu à un accroissement de 2% du produit global des impôts concernés. Une telle élasticité de 2, ou du moins une élasticité très proche, est souvent citée dans la littérature économique luxembourgeoise. Son niveau élevé s'expliquerait par la progressivité des taux de taxation, par les nombreuses personnes non redevables de l'impôt sur le revenu basculant dans le camp des contribuables suite à une hausse de leurs revenus imposables, ainsi que par la non-indexation des barèmes fiscaux à l'évolution des prix et à l'incidence de minimas imposables. Sur la période 2003-2015 (excluant les années 2001 et 2002 caractérisées par l'impact marqué d'une réforme importante de l'impôt sur le revenu), il s'agit en outre de l'élasticité permettant de minimiser l'écart moyen entre les impôts „théoriques“ et effectifs. En l'absence d'indexation des barèmes fiscaux, l'élasticité de 2 est appliquée non seulement à la variation réelle des salaires, mais également à celle découlant de la hausse des prix à la consommation. Enfin, l'élasticité du produit de l'impôt à l'emploi est supposée être unitaire (impôt censé être proportionnel à l'emploi).

10 Cet écart s'ajouterait aux 60 millions EUR précités.

Graphique 3: Les possibles sources de surestimation des impôts directs sur les personnes physiques



Sources: PLPFP 2016-2020; Calculs de la Chambre de Commerce.

Note: (*) Ecart entre d'une part le produit estimé dans le PLPFP, et d'autre part l'estimation de la Chambre de Commerce basée sur les prévisions macroéconomiques et le coût de la réforme fiscale résultant du PLPFP.

Une estimation des impôts sur le revenu des personnes physiques associant une croissance moins soutenue des agrégats macroéconomiques, un coût plus élevé qu'escompté de la réforme fiscale et l'évaluation dynamique par la Chambre de Commerce de l'évolution de ces impôts pourrait donc au total se traduire par une perte de recettes de quelque 750 millions EUR à l'horizon 2020, ce qui équivaudrait à 1,1% du PIB de cette dernière année – et ce au titre d'une seule catégorie d'impôts. Ces calculs montrent clairement que l'évolution du produit des impôts sur le revenu des personnes physiques constitue un risque majeur pour la trajectoire budgétaire retenue par le Gouvernement.

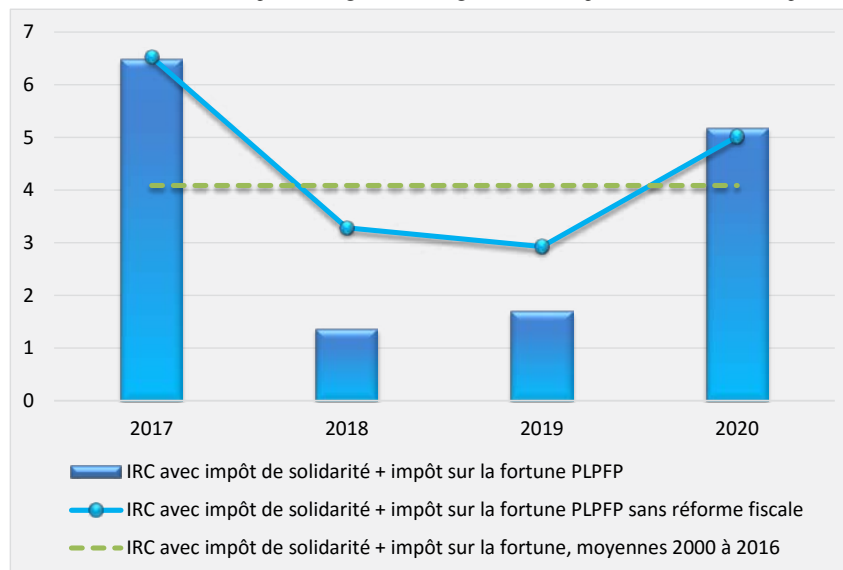
Ce risque est au demeurant accentué par l'incidence de la réforme fiscale non seulement sur le produit budgétaire de ces impôts (effet statique), mais également sur leur dynamique d'évolution (effet dynamique). L'élasticité précitée du produit de ces impôts par rapport à la base imposable correspondante pourrait en effet être affectée par cette réforme, du fait notamment de la refonte des barèmes d'imposition, de la hausse de certains abattements et du conditionnement aux revenus de divers crédits d'impôt. L'ampleur de cet „*effet dynamique*“, de même d'ailleurs que son sens, sont difficiles à évaluer au présent stade, faute d'un recul approprié et de données suffisantes. Dans ces circonstances, la Chambre de Commerce en appelle à une grande vigilance, à travers notamment un suivi régulier et proactif de l'évolution des impôts concernés.

Une analyse similaire s'impose en ce qui concerne les impôts directs sur les sociétés (rubrique comprenant, pour rappel, l'IRC, le prélèvement „Fonds pour l'emploi“ correspondant et l'impôt sur la fortune¹¹). Cette analyse est synthétisée au graphique ci-dessous.

¹¹ L'impôt sur la fortune est, depuis 2006, supporté par les seules entreprises. Il était déjà très majoritairement à charge de ces dernières durant les années antérieures. La prise en compte conjointe de l'IF et de l'IRC permet de neutraliser les effets de glissement entre ces deux impôts, découlant par exemple des décisions relatives à l'impôt minimum adoptées dans le cadre du projet de budget 2016.

Graphique 4: Evolution des impôts directs sur les sociétés

En pourcentage; avec intégration de l'impôt de solidarité correspondant



Sources: PLPFP 2016-2020; STATEC, comptes nationaux.

Le graphique met tout d'abord en relief une incidence de la réforme fiscale nettement plus réduite que dans le cas des personnes physiques (voir le graphique 4), ce dont témoigne la faible distance séparant la courbe rouge et les histogrammes bleus avant et après la réforme fiscale – les deux coïncidant même en 2017 (ce qui dénote une absence nette de la réforme fiscale en 2017). Cette incidence très modérée de la réforme s'explique par la conjonction de deux éléments. D'une part, l'allègement du taux d'affiche global standard de l'impôt des sociétés est lui-même assez modéré, puisqu'il ne se réduira qu'à concurrence de trois points de pourcentage environ d'ici 2018. D'autre part, l'incidence budgétaire de cette réduction du taux serait, selon les estimations du Gouvernement, totalement (en 2017) ou partiellement (par la suite) compensée par l'augmentation abrupte de l'impôt minimum sur la fortune frappant les Sociétés de participation financière (SOPARFI). Selon le PLPFP, ce rehaussement (de quelque 50%) rapporterait à l'Etat 35 millions EUR en 2017, soit pratiquement l'incidence, au cours de la même année, de la diminution du taux nominal de l'IRC (soit 36 millions EUR).

A l'aune des recettes exprimées après neutralisation de l'impact de la réforme fiscale (courbe rouge), il semble que les autorités fassent preuve d'un optimisme certain en 2017 et en 2020, tandis que les estimations relatives aux années intercalaires 2018 et 2019 paraissent empreintes d'une grande prudence (comparaison avec la ligne verte représentant l'évolution historique). En moyenne sur l'horizon considéré, les impôts directs sur les sociétés après neutralisation de l'impact de la réforme fiscale connaîtraient une progression de 4,4% l'an, soit à peine plus que la progression moyenne enregistrée au cours de la période 2000-2016 (+4,1%).

Il est difficile sinon impossible pour la Chambre de Commerce de se prononcer sur le bien-fondé de ces estimations de recettes, car les informations livrées à ce propos dans le PLPFP sont extrêmement parcellaires. De surcroît, le produit des impôts directs sur les sociétés est notoirement difficile à estimer, en raison de la concentration de ces impôts sur un nombre réduit de contribuables et de secteurs – avec à la clef une volatilité marquée – et du jeu des soldes imputables aux exercices fiscaux antérieurs qui atténue le lien entre ces impôts et la conjoncture. Selon un rapport du CES de 2015¹², le total d'imposition à l'IRC pour l'année budgétaire 2014 s'est établi à 1.587 millions EUR, dont 78% d'avances trimestrielles et 22%¹³ de soldes imputables aux années d'imposition antérieures.

12 CES, „Analyse des données fiscales au Luxembourg“, novembre 2015 <http://www.ces.public.lu/fr/avis/prixsalaires/2015-fiscalite.pdf>

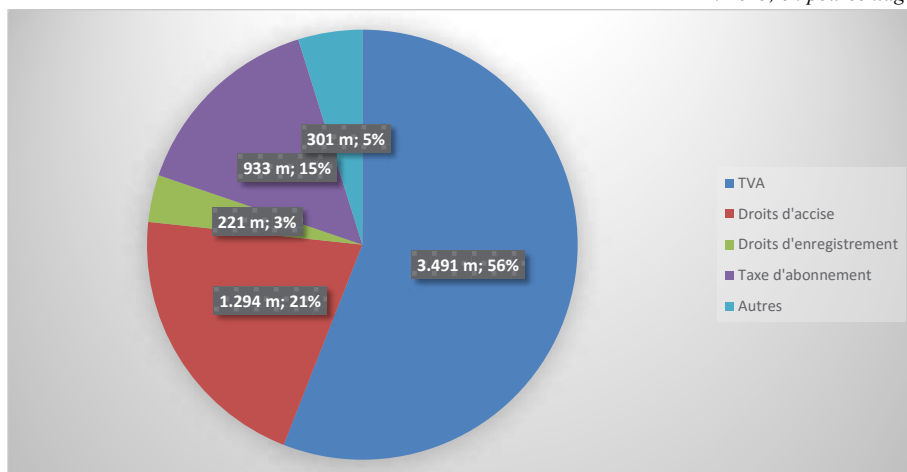
13 Ce chiffre tend cependant à décroître au fil du temps. Ainsi, en 2010, le total de l'IRC pour l'année budgétaire se composait à raison de 39% de soldes imputables aux années d'imposition antérieures.

Second „focus“: les impôts sur la production et les importations

Comme le montre le tableau 2 ci-dessus, les „*impôts sur la production et les importations*“, souvent désignés par l’expression „*impôts indirects*“, constituent avec 6.200 millions EUR en 2016 la deuxième catégorie de recettes par ordre d’importance pour l’Administration centrale (39% du total). Selon le PLPFP, ces recettes vont en moyenne progresser de 1,9% par an „*seulement*“ sur l’horizon 2017-2020, soit un taux nettement inférieur à une progression de 6,7% l’an „*avant-crise*“ et de 3,0% de 2007 à 2016. Cette modération apparente cache cependant des évolutions très disparates.

Graphique 5: Composition des „impôts sur la production et les importations“

En 2015, en pourcentage



Sources: STATEC, comptes nationaux (définition SEC 2010).

Le graphique 5 montre que les „*impôts sur la production et les importations*“ reposent essentiellement sur trois prélèvements, à savoir la TVA avec 56% du total de la catégorie, les droits d’accise (21%) et la taxe d’abonnement (15%), de sorte que ce „*top 3*“ représente 92% du total.

Selon le PLPFP, **les recettes de TVA** (présentation budgétaire¹⁴ et non SEC 2010 comme au graphique précédent) vont en moyenne augmenter de 0,6% l’an seulement sur la période 2017-2020. Ce taux paraît fort modeste, mais il convient de rappeler que les recettes de la TVA liée au commerce électronique devraient, suite au changement des règles européennes en la matière, se réduire automatiquement en 2017 et en 2019. Actuellement, 70% des recettes de TVA issues du commerce électronique sont transférées par le Luxembourg aux pays de résidence des consommateurs, mais cette proportion passera à 85% en 2017 et en 2018 et à 100% en 2019 et au-delà. Cette déperdition en 2017 et 2019 devrait représenter chaque fois de l’ordre de 150 millions EUR. En l’absence de ce facteur, les recettes de TVA figurant au PLPFP augmenteraient de 3,1% et non de 0,6% l’an en moyenne sur la période 2017 à 2020 (voir le tableau suivant)¹⁵.

¹⁴ Donc après déduction des quotes-parts européennes et communales. De ce fait, le montant „*budgétaire*“ de la TVA était de 2.806 million EUR en 2015, contre 3.491 millions EUR selon les comptes nationaux établis conformément au système de comptes européens SEC 2010.

¹⁵ Pour information, les recettes de TVA brutes se sont en moyenne accrues de 7,2% l’an de 2000 à 2015 selon les comptes nationaux.

Tableau 3: Evolution des principaux impôts indirects (définition budgétaire)

En millions EUR et en pourcentage

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne 2017-2020
TVA	2806	2776	2747	2825	2789	2838	
Croissance		-1,0%	-1,0%	2,8%	-1,3%	1,8%	0,6%
Idem, après correction TVA électronique		-1,0%	4,4%	2,7%	3,8%	1,6%	3,1%
Taxe d'abonnement	919	995	1047	1067	1099	1132	
Croissance		8,3%	5,3%	1,9%	3,0%	3,0%	3,3%
Parts dans les recettes communes de l'UEBL (accises)	922	1005	882	873	898	916	
Croissance		9,0%	-12,3%	-1,0%	2,8%	2,0%	-2,1%

Sources: PLPFP 2016-2020; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017; Calculs de la Chambre de Commerce.

Les recettes de la **taxe d'abonnement** atteindraient quant à elles un niveau absolu élevé en 2017, en dépassant pour la première fois 1 milliard EUR, ce montant continuant à augmenter d'un peu plus de 3% par an sur la période 2017 à 2020 selon le PLPFP. Une telle montée en puissance de la taxe d'abonnement serait certes fondamentalement réjouissante, car elle refléterait une évolution favorable dans le secteur des fonds d'investissements, mais elle signifie également qu'une part croissante des impôts indirects repose sur une composante directement exposée à d'éventuelles fluctuations sur les marchés financiers. Cette volatilité intrinsèque de la taxe d'abonnement peut être illustrée, à titre d'exemple, par son évolution en 2002 (-18%) ou en 2008 (-21%) et, dans le sens opposé, par les fortes augmentations consécutives observées en 1999 (+29%) et en 2000 (+32%). En d'autres termes, toute projection portant sur les recettes de la taxe d'abonnement constitue un „*pari sur l'avenir*“. Compte tenu de la corrélation marquée entre la croissance économique luxembourgeoise et les cours boursiers¹⁶, tout choc en la matière risque en outre de miner davantage les finances publiques en période de basse conjoncture¹⁷. Pour ces deux raisons liées, la Chambre de Commerce en appelle à la plus grande prudence dans ce domaine.

Enfin, le Gouvernement fait apparemment preuve d'une prudence certaine en ce qui concerne la part du Luxembourg dans **les recettes communes d'accises de l'UEBL**, avec en particulier un recul de quelque 12% anticipé pour 2017 qui est difficilement explicable en l'absence d'informations à cet égard dans les documents budgétaires, dans la plus récente actualisation du Programme de stabilité du Luxembourg ou encore dans le récent projet de plan budgétaire envoyé aux autorités européennes. Ces recettes passeraient de 1,88% du PIB en 2016 à 1,36% du PIB en 2020, l'impact négatif sur les soldes de l'Administration centrale étant dès lors de l'ordre de 0,5% du PIB ou de 300 millions EUR (en valeur de 2020).

Compte tenu de l'importance de ces montants, la Chambre de Commerce regrette vivement la carence d'informations à cet égard¹⁸.

16 Voir à ce sujet l'étude du STATEC, „Regards 21 sur la relation entre fluctuations boursières et performances économiques“, août 2016: <http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/regards/2016/PDF-21-2016.pdf>

17 Selon le STATEC (voir l'encadré 1 *supra*), une diminution de 10% de l'Eurostoxx 50 se traduirait, toutes autres choses égales par ailleurs, par une diminution de l'ordre de 0,4 à 0,5 point de pourcentage de la croissance du PIB en volume).

18 Une possible explication de cette évolution pourrait être un essoufflement graduel des recettes concernées liées au „*Tanktourismus*“.

*D'autres éléments influençant l'évolution 2017-2020
des recettes totales de l'Administration centrale*

Comme le montre le tableau 2 *supra*, les recettes non couvertes ci-dessus n'expliquent qu'une minorité des recettes totales de l'Administration centrale. Certaines d'entre elles manifestent cependant une forte volatilité sur l'horizon 2017-2020, qui explique dans une large mesure la progression modérée des recettes totales escomptées sur cette période par les auteurs du PLPFP.

On citera en premier lieu l'effondrement des „*autres transferts courants*“, dont le montant se réduirait de plus de 60% en 2017 et de quelque 212 millions EUR en montants absolus, alors qu'une telle chute ne se manifestait nullement dans le PLPFP de l'an dernier, déposé en octobre 2015. A eux seuls et malgré leur importance globalement assez réduite, ces transferts contribueraient donc à réduire de 1,3 point de pourcentage le taux de croissance des recettes totales de l'Administration centrale en 2017. Ce facteur expliquerait près du tiers de la décélération, observée au tableau 2, de la progression de ces recettes globales qui, pour rappel, passerait de 4,6% l'an sur la période 2007-2016 à 3,5% sur l'horizon couvert par le PLPFP.

Les transferts en capital à recevoir, catégorie assez opaque et portant au demeurant sur des montants assez réduits, connaîtraient quant à eux une grande stabilité de 2017 à 2019, avant de chuter à raison de 40 millions EUR (soit environ un quart du total de ce poste) en 2020.

Il peut par ailleurs paraître surprenant que **les revenus de la propriété** affichent une progression soutenue, avec +2,9% en moyenne sur la période 2017 à 2020 contre +0,9% de 2007 à 2016, et ce à partir d'un niveau 2016 pourtant lui-même élevé. Cette évolution favorable surviendrait en dépit de taux d'intérêt historiquement bas et d'actifs financiers de l'Etat peu susceptibles de progresser, compte tenu des importants déficits cumulés que l'Administration centrale devrait, selon les auteurs du PLPFP, accumuler d'ici 2020.

Encadré 2: La composition des recettes fiscales

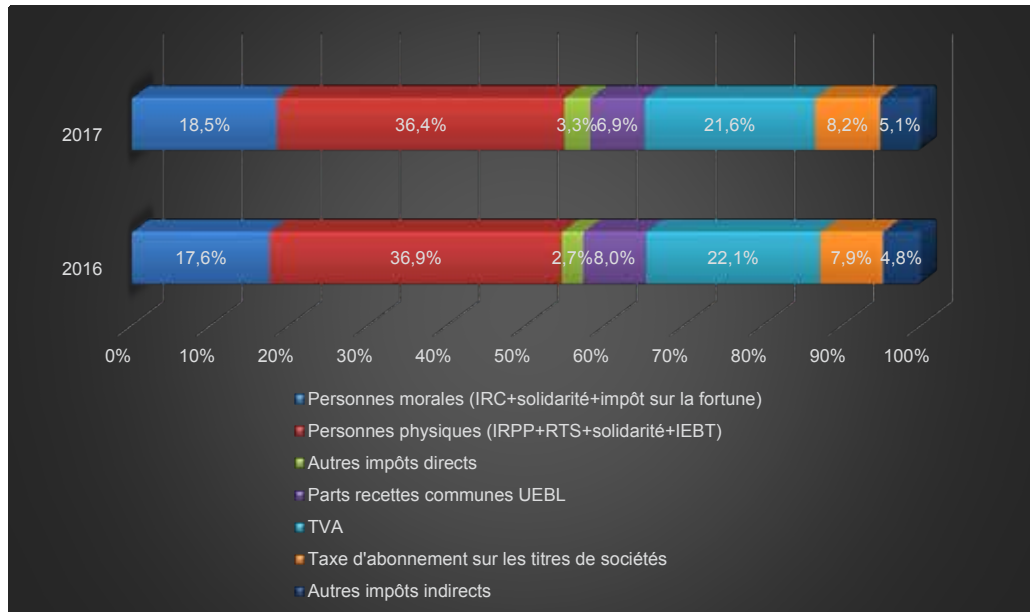
Le présent encadré poursuit un double objectif, le tout afin de mieux illustrer dans quel contexte s'inscrit la récente réforme fiscale. Il s'agira tout d'abord d'examiner l'évolution de 2016 à 2017 de la composition des recettes fiscales de l'Etat central, telle qu'elle est envisagée dans le projet de budget 2017. Il s'agira ensuite de comparer la structure des recettes fiscales et parafiscales de l'ensemble des Administrations publiques (Administration centrale, éventuelles entités fédérées, communes et sécurité sociale) au Luxembourg à celle qui prévaut dans deux pays limitrophes, aux Pays-Bas, en Autriche et au Royaume-Uni.

Composition des recettes fiscales de l'Etat central

Afin d'apprécier de manière suffisamment désagrégée l'évolution de la composition des recettes de 2016 à 2017, il est nécessaire de travailler sur la notion d'Etat central et non sur celle, plus large, d'Administration centrale. Les recettes de cette dernière entité ne sont en effet pas ventilées de façon suffisamment fine. Les données de 2016 qui sont considérées dans le présent encadré sont par ailleurs les récentes prévisions de recettes pour 2016 présentées à la page 28* de l'exposé des motifs, et non celles qui découlent du budget 2016. Etabli en automne 2015, ce dernier constitue en effet une base quelque peu dépassée. Le graphique ci-joint illustre l'évolution de la composition des impôts directs et indirects de l'Etat central qui, de 2016 à 2017, passeraient de 12.580 à 12.725 millions EUR. Leur augmentation se réduirait donc à 1,2% en 2017, ce taux réduit s'expliquant par l'incidence de la réforme fiscale.

Graphique 6: Composition des impôts directs et indirects de l'Etat central

En % du total



Sources: PLPFP 2016-2020; Calculs de la Chambre de Commerce.

Le graphique reflète l'allègement de la fiscalité des personnes physiques découlant la réforme fiscale. La part des impôts associés – payés par les ménages mais également par des sociétés de personnes – passerait en effet de 36,9% du total en 2016 à 36,4% en 2017 et ce malgré une apparente surestimation des recettes afférentes relatives à 2017 dans le projet de budget (voir le corps du texte pour davantage d'informations à cet égard). A l'inverse, deux catégories de recettes enregistreraient une progression de leurs parts relatives. Il s'agit en premier lieu des impôts directs sur les sociétés (soit l'IRC, l'impôt de solidarité „Fonds pour l'emploi“ correspondant et l'impôt sur la fortune), dont la proportion passerait au total de 17,6 à 18,5%. Il s'agit en second lieu de la taxe d'abonnement, qui monterait en puissance sous l'effet non pas de la réforme fiscale, mais du bon comportement des marchés financiers escompté par les auteurs du projet de budget.

Composition des recettes fiscales et parafiscales des Administrations publiques en comparaison internationale

L'analyse dynamique effectuée ci-dessus au niveau de l'Etat central peut être utilement complétée par une comparaison „dans l'espace“, même si les statistiques utilisées correspondent à des formats assez différents (données budgétaires et SEC 2010; impôts directs et indirects seulement contre l'ensemble des prélèvements fiscaux et parafiscaux – y compris donc les cotisations sociales; Etat central¹⁹ et Administrations publiques). Pour le Luxembourg, le total des impôts directs et indirects perçus par l'Etat était de 12.094 millions EUR en 2015, comme expliqué ci-dessus. La même année, les prélèvements fiscaux et parafiscaux totaux du Grand-Duché se montaient quant à eux à 19.379 millions EUR, ce qui illustre la portée statistique différente de deux concepts de recettes.

¹⁹ Cette notion restreinte est utilisée, car elle est la seule pour laquelle des données sont disponibles pour 2016 et 2017.

Graphique 7: Comparaison internationale de la composition des recettes fiscales et cotisations sociales des Administrations publiques



Sources: STATEC, comptes nationaux; Eurostat.

Notes:

(*) Catégorie qui, pour le Luxembourg, se compose quasi uniquement de la taxe d'abonnement.

(**) Catégorie qui, au Luxembourg, ne concerne quasiment que l'impôt sur la fortune des sociétés. Dans les autres pays abordés, cette catégorie peut concerner tant les sociétés que les ménages.

La comparaison internationale²⁰ illustrée au graphique révèle quelques messages éclairants:

- Le Luxembourg se singularise par une part particulièrement élevée des impôts sur le revenu des sociétés, avec 11,5% du total des recettes fiscales et des cotisations sociales. La proportion correspondante est comprise entre 5 et 7% dans les autres pays considérés, c'est-à-dire approximativement la moitié.
- A cela s'ajoute une catégorie „Autres impôts sur la production“ – soit en pratique la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés au Luxembourg – qui est fort significative au Grand-Duché, avec une proportion de près de 5% alors que cette même catégorie est insignifiante dans les autres pays examinés.
- Les droits d'accises et assimilés occupent une place bien plus importante au Luxembourg, en rapport vraisemblablement avec les achats sur le territoire grand-ducal de non-résidents.
- L'impôt foncier (et les impôts sur le patrimoine assimilés) est par contre négligeable (0,2%) en termes d'apport aux recettes luxembourgeoises, alors que ces prélèvements représentent 5,4% du total en France, 4,1% au Royaume-Uni et de l'ordre de 2,5% en Belgique et aux Pays-Bas.
- Le Luxembourg se situe dans une position médiane en ce qui concerne les autres catégories, y compris la TVA, les cotisations sociales et l'impôt sur le revenu des personnes physiques (qui, pour rappel, concerne également des sociétés de personnes).

²⁰ Faute d'une ventilation des impôts directs sur le revenu entre les personnes physiques et les sociétés dans les statistiques d'Eurostat, l'Allemagne n'a pas été intégrée à cette comparaison.

3.1.2 Les recettes des Administrations de sécurité sociale

Les recettes totales de ce sous-secteur des Administrations publiques que constituent les Administrations de sécurité sociale se sont montées à 10.137 millions EUR en 2016. Ces recettes totales se composent de transferts de revenus en provenance de l'Administration centrale, à raison de 4.049 millions EUR en 2016, ainsi que de recettes propres de sécurité sociale pour un montant de quelque 6.088 millions EUR toujours en 2016. Ces recettes propres se composent à raison de 93% de cotisations sociales, le reste reposant quasi exclusivement sur les revenus de la propriété en rapport avec la réserve de compensation du régime général de pensions, principalement. La présente sous-section va par conséquent se focaliser sur ces deux recettes.

Tableau 4: Evolution des recettes propres de la sécurité sociale

En millions EUR et taux de progression en pourcentage

										Croissance	Croissance	Croissance
	2000	2007	2015	2016	2017	2018	2019	2020		moyenne	moyenne	moyenne
										2000 à 2007	2008 à 2016	2017 à 2020
Production marchande	17	22	24	32	37	40	40	41		3,5	4,4	6,1
Paiements pour autre production non marchande	0	0	0	0	0	0	0	0				
Revenus de la propriété	189	327	383	408	441	469	490	504		8,1	2,5	5,4
Cotisations sociales	2186	3635	5451	5635	5914	6196	6529	6847		7,5	5,0	5,0
Autres transferts courants	1699	2747	3978	4049	4223	4356	4510	4677		7,1	4,4	3,7
Transferts en capital à recevoir	11	9	13	13	18	17	18	20		-2,0	4,4	10,0
Recettes totales	4102	6740	9849	10137	10633	11078	11586	12088		7,4	4,6	4,5
p.m. croissance du PIB en valeur (%)				3,9	4,2	6,8	6,8	5,9	4,6			

Sources: PLPFP 2016-2020; STATEC, comptes nationaux.

Comme l'indique le tableau, **les cotisations sociales** progresseraient de 5% l'an sur la période du PLPFP, soit très exactement le taux enregistré sur la période 2008 à 2016. Ce taux est en ligne avec la principale composante de la base cotisable, c'est-à-dire la rémunération totale des salariés qui, si on en croit la 17ème actualisation du Programme de stabilité du Luxembourg (pour les rémunérations moyennes) et le PLPFP lui-même (pour l'emploi), progresserait de 5,3% l'an en moyenne sur la période 2017-2020. A cette aune, les estimations de cotisations sociales figurant dans les documents budgétaires semblent donc réalistes.

Les revenus de la propriété connaîtraient selon les auteurs de la PLPFP une augmentation plus marquée, puisqu'ils s'accroîtraient au total de près de 100 millions EUR de 2016 à 2020 (+24% en 4 ans). Selon les estimations de la Chambre de Commerce, ces estimations ne sont susceptibles d'être réalisées que si le taux de rendement implicite des réserves du régime général de pension – soit de loin la réserve prépondérante au sein du sous-secteur „sécurité sociale“ – augmente légèrement sur la période couverte par le PLPFP. Sur la base des surplus de la sécurité sociale escomptés de 2016 à 2020²¹, les réserves²² passeraient en effet de 33% du PIB fin 2015 à 32% du PIB fin 2020, soit une légère réduction en termes relatifs. Seule la hausse précitée du rendement implicite permettrait de réconcilier les projections de revenus du patrimoine du PLPFP d'une part et ces évolutions des réserves d'autre part. Or, les taux d'intérêt historiquement bas risquent de compliquer cette convergence vers des taux de rendement implicites plus élevés. L'exposé des motifs du PLPFP sous avis mentionne certes le fait que le revenu de la propriété global de la sécurité sociale „est tributaire 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 des actions, la Chambre de Commerce considère qu'il s'impose de prendre en compte ces gains boursiers potentiels avec la plus grande parcimonie.

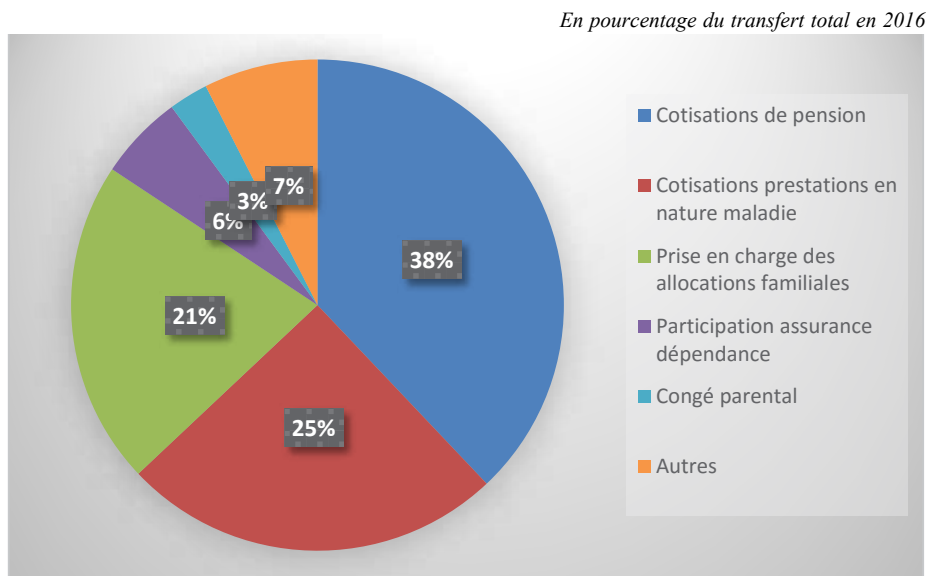
Enfin, la sécurité sociale bénéficie au Luxembourg d'importants **transferts courants en provenance de l'Administration centrale**, qui selon le PLPFP („autres transferts courants“ du tableau ci-dessus), connaîtraient une croissance de 3,7% l'an en moyenne sur l'horizon 2017-2020, soit un taux bien en retrait de ceux observés de 2000 à 2016.

21 En supposant que ces surplus sont équivalents à ceux du régime général de pension sur cette période, ce qui semble réaliste au vu de l'expérience des années récentes.

22 En ajoutant à la réserve du régime général de pension la réserve globale (beaucoup plus réduite, de 405 millions EUR fin 2015) de l'assurance maladie-maternité.

Afin de jauger la crédibilité de ces estimations, la Chambre de Commerce a procédé à une décomposition de ce transfert, abordé cependant selon la présentation budgétaire traditionnelle et non dans le cadre du système de comptes intégrés SEC 2010 comme au tableau 4. Comme le montre le graphique 8, les transferts de l'Etat aux Administrations de sécurité sociale se composent en particulier des „cotisations“ versées par l'Etat au régime général de pension (soit les 8% de la masse cotisable qui sont à charge de l'Etat; 38% du total), des cotisations pour soins de santé en nature (25%) et de la prise en charge par l'Etat des allocations familiales (21%).

Graphique 8: Transferts courants de l'Etat aux Administrations de sécurité sociale²³



Source: PLPFP 2016-2020.

Les deux principaux transferts, liés respectivement aux pensions du régime général et à l'assurance maladie-maternité, sont des cotisations calculées proportionnellement à la base cotisable, dont la principale composante est de loin la masse salariale. Le PLPFP respecte bien cette propriété à partir de 2018 comme l'illustre le graphique suivant. De 2018 à 2020, les transferts de pension et de soins de santé en nature évolueraient en effet peu ou prou de la même manière que la masse salariale. Il en serait cependant tout autrement en 2017 – année au cours de laquelle les deux transferts en question semblent par contre sous-estimés par rapport à la masse salariale. Ce qui donnerait lieu à une certaine sous-estimation des transferts de l'Administration centrale à la sécurité sociale.

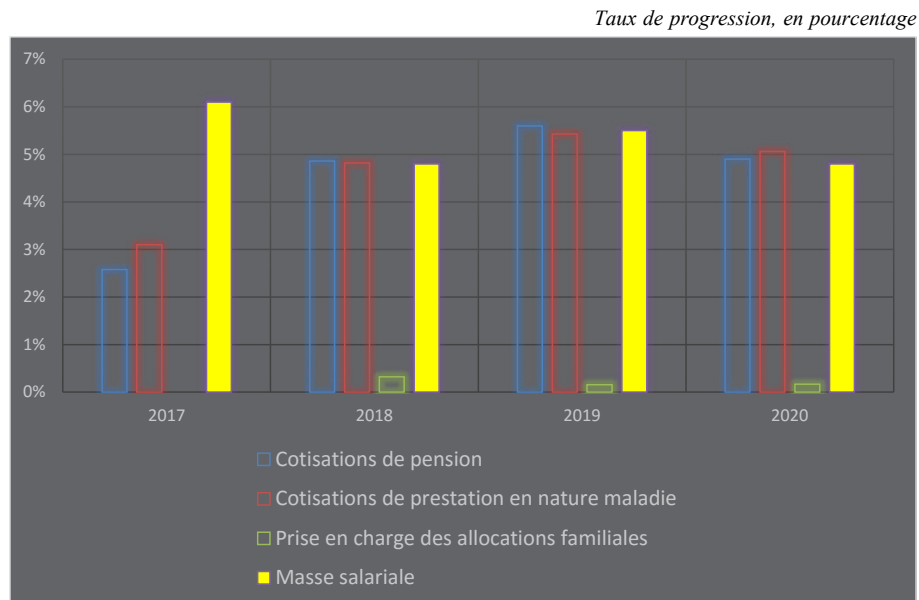
La prise en charge des allocations familiales par l'Etat stagnerait quant à elle tout au long de la période couverte par le PLPFP, ce qui semble curieux au regard des déterminants des prestations financées (en partie) par le truchement de cette prise en charge. Selon le PLPFP „*originel*“ d'octobre 2014, l'incidence sur le niveau des allocations familiales des mesures adoptées dans le cadre du „*Zukunftspak*“ serait de l'ordre de 9 millions EUR en 2016, 13 millions EUR en 2017 et 17 millions EUR en 2018, ce qui équivaut à un ralentissement des dépenses de 8 millions EUR par rapport à 2016²⁴. Cette économie serait cependant contrebalancée par le fait que les prestations familiales seront adaptées tous les deux ans, à partir de 2018, à l'évolution du salaire médian. L'exposé des motifs du PLPFP sous avis (page 21) indique que cette adaptation au salaire médian devrait occasionner un coût de 7 millions EUR en 2018 et 2019 et de 21 millions EUR en 2020. Le tout s'inscrit sur la toile de fond d'une progression tendancielle assez forte du nombre d'enfants couverts par les allocations familiales, compte tenu du fort dynamisme démographique actuellement manifesté par le Luxembourg

²³ Note: en raison de la réforme en cours des finances communales, hors part contributive de l'Etat dans les cotisations d'assurance pension et d'assurance maladie dues à la caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux.

²⁴ Il s'y ajoutait dans le *Zukunftspak* une suppression de l'allocation d'éducation et de maternité, pour un montant portant à l'horizon 2018 sur un peu plus de 70 millions EUR (dont 56 millions EUR déjà en 2016). Ces montants ne concernent cependant pas la prise en charge dont il est question ici, qui ne se rapporte qu'aux allocations familiales.

et de la montée en puissance continue du phénomène frontalier²⁵. Au total, la Chambre de Commerce se serait donc attendue à une progression plus forte que planifiée dans les documents budgétaires de la prise en charge des allocations familiales par l'Etat.

Graphique 9: Evolution annuelle des principaux transferts de revenu de l'Etat à la sécurité sociale



Sources: PLPFP 2016-2020; 17e actualisation du Programme de stabilité du Luxembourg; Calculs de la Chambre de Commerce.

Note: En raison de changements institutionnels induisant une rupture de série, le taux de croissance de la prise en compte des allocations familiales n'est pas pris en compte en 2017.

Il convient au demeurant de remarquer que si l'évolution des transferts de l'Administration centrale à la sécurité sociale est essentielle pour les soldes budgétaires de chacune de ces deux sous-entités, elle n'exerce aucune incidence sur la situation budgétaire des Administrations publiques dans leur globalité. Ce poste n'est en effet qu'un transfert interne, le tout selon un phénomène de „*vases communicants*“. Ainsi, une diminution de ce transfert à concurrence de 100 millions EUR réduirait le surplus de la sécurité sociale dans les mêmes proportions, mais cette détérioration serait neutralisée par une amélioration du solde de l'Administration centrale, de sorte que la situation des Administrations publiques dans leur globalité serait strictement inchangée.

3.2 Les dépenses

Comme sur le versant des recettes, les dépenses seront abordées en deux temps ci-dessous. Les dépenses de l'Administration centrale seront tout d'abord examinées, après quoi seront étudiées les dépenses de la sécurité sociale escomptées de 2017 à 2020. Une approche plus intégrée, au niveau des Administrations publiques dans leur globalité, ne peut une fois de plus être menée à bien, faute d'informations sur les dépenses des Administrations locales au cours de la période couverte par le PLPFP dans les documents budgétaires.

3.2.1 Les dépenses de l'Administration centrale

Les dépenses de l'Administration centrale vont être abordées sous trois perspectives différentes, l'analyse de leur évolution dynamique de 2000 à 2020, puis un examen statique plus ciblé, portant sur le niveau des dépenses en 2017 et enfin une étude de la composition de ces dépenses depuis 2000, y compris l'horizon temporel 2017-2020 couvert par le PLPFP sous avis.

²⁵ Selon le rapport général sur la sécurité sociale de l'IGSS, 48% des allocations familiales étaient exportées en 2014.

(i) Evolution dynamique des dépenses de 2000 à 2020

Comme sur le versant des recettes, la Chambre de Commerce n'est pas en mesure de procéder à l'analyse des dépenses des Administrations publiques de manière exhaustive, les données sur les pouvoirs locaux étant absentes dans les documents budgétaires sur la période 2017-2020. Cette analyse est donc effectuée séparément, pour l'Administration centrale puis pour la sécurité sociale.

Tableau 5: Dépenses de l'Administration centrale

En millions EUR et taux de progression en pourcentage

	2000	2007	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Croissance moyenne 2000 à 2007	Croissance moyenne 2007 à 2016	Croissance moyenne 2017 à 2020
Consommation intermédiaire	504	760	1189	1272	1339	1370	1397	1413	6,0	5,9	2,7
Formation de capital	530	841	1385	1467	1542	1560	1505	1394	6,8	6,4	-1,3
Rémunération des salariés	1493	2306	3528	3643	3838	3984	4159	4358	6,4	5,2	4,6
Subventions	242	397	636	666	709	681	649	636	7,4	5,9	-1,1
Charges d'intérêt	79	95	211	221	227	230	226	240	2,6	9,9	2,1
Prestations sociales	522	955	1571	1590	1631	1657	1704	1762	9,0	5,8	2,6
Autres transferts courants	2737	4275	6645	6837	7188	7442	7786	8169	6,6	5,4	4,6
Transferts en capital à payer	267	577	596	792	826	899	970	962	11,7	3,6	5,0
Autres	-15	-26	-90	-35	-7	19	-27	20			
Dépenses totales	6358	10180	15670	16453	17295	17843	18369	18954	7,0	5,5	3,6
p.m. croissance du PIB en valeur (%)				4,2	6,8	6,8	5,9	4,6			6,0

Sources: PLPFP 2016-2020; STATEC, comptes nationaux.

Note: Pour rappel et comme sur le versant des recettes, le tableau est „nettoyé“ sur tout l'horizon 2017-2020 de l'incidence à la hausse liée au traitement de l'ICC dans le cadre du nouveau Fonds de dotation globale des communes (impact de 604 millions EUR en 2017).

Divers enseignements se dégagent du tableau. En premier lieu, **les dépenses totales** de l'Administration centrale dans l'acception „SEC 2010“ du terme connaîtraient sur la période 2017-2020 une significative décélération. Alors que cette progression moyenne atteignait 7% l'an au cours de la période „pré 2007“, le taux correspondant se limiterait à 3,6% „seulement“ sur la période couverte par le PLPFP sous avis. Ce taux serait largement inférieur à la progression du PIB nominal sur cette même période 2017-2020 – soit 6% l'an.

Une simple inspection des principales composantes des dépenses incite cependant à interpréter ces résultats avec prudence. D'une part, la décélération la plus marquée des taux de croissance se rapporte aux **investissements publics**, soit un poste décisif pour l'économie luxembourgeoise tant à court (effets multiplicateurs; voir ci-dessous l'encadré 3) qu'à moyen terme (adaptation aux besoins d'une population et d'un nombre de frontaliers résolument croissant). La progression moyenne de la formation de capital publique passerait de 6,4% de 2008 à 2016 à -1,3%, soit un basculement de quasiment 8 points de pourcentage qui contredit les discours officiels évoquant de manière récurrente un important effort d'investissement public. A elle seule, cette décélération de 8 points de pourcentage explique plus d'un tiers du ralentissement de l'augmentation moyenne des dépenses totales. Il s'y ajouterait l'incidence sur l'évolution des **charges d'intérêt** du niveau historiquement bas des taux d'intérêt, avec à la clef une décélération de 8 points de pourcentage également pour ce poste.

Les **subventions**, qui sont pour l'essentiel canalisées vers des sociétés de transport en commun, se caractériseraient également par un substantiel ralentissement. La Chambre de Commerce note cependant que le „gisement d'économies“ est assez substantiel en la matière, les subventions en question ayant quasiment triplé (certes en termes nominaux) de 2000 à 2016. Enfin, les „**prestations sociales**“ tendraient à se contracter „automatiquement“ grâce à l'évolution favorable que connaît le marché du travail luxembourgeois – notamment un taux de chômage s'inscrivant jusqu'à nouvel ordre en recul, même si un effet de balancier pourrait se produire en ce qui concerne le RMG²⁶.

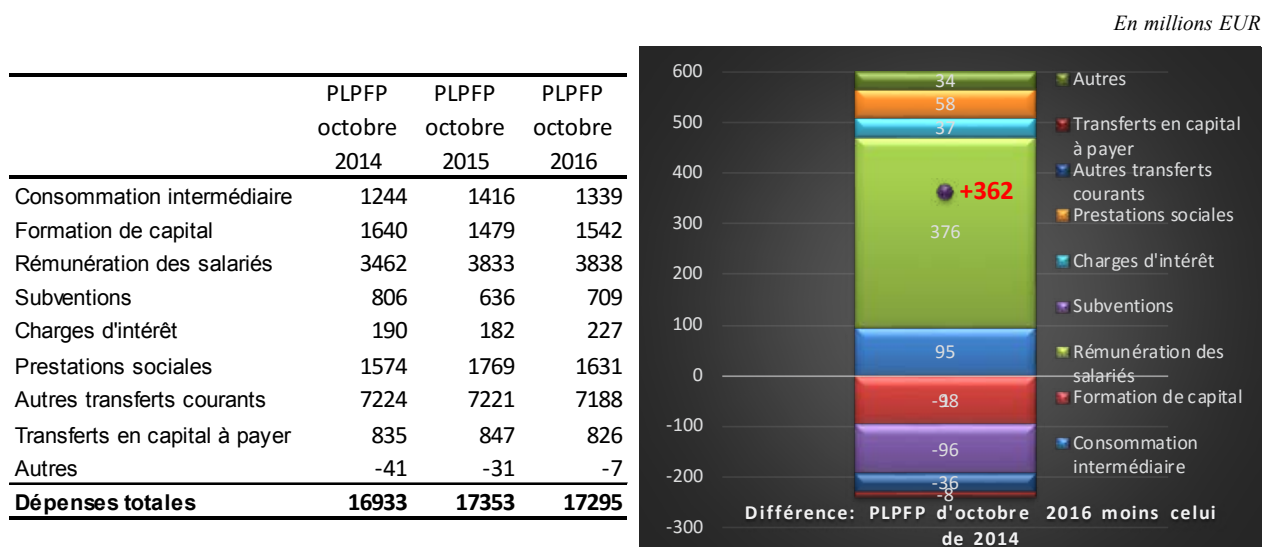
26 Le PLPFP prévoit d'ailleurs une dotation du Fonds national de solidarité destinée à couvrir les besoins résultant du revenu minimum garanti passant de 150 millions EUR en 2016 à 187 millions EUR en 2020, soit une hausse moyenne annuelle de 5,5%.

A l’opposé, la **rémunération des salariés** se caractériserait par un ralentissement fort mesuré, le taux de croissance concerné demeurant rivé à 5% environ. Il en serait de même des **transferts courants**, qui sont en premier lieu des transferts à la sécurité sociale déjà abordés *supra* (recettes des Administrations de sécurité sociale) et en second lieu des transferts en faveur des communes – qui devrait faire l’objet d’une importante refonte à partir de 2017. Il convient cependant de noter que cette dernière réforme ne devrait guère impliquer de variations des transferts courants en question (du moins après la „correction“ précitée de l’ordre de 600 millions EUR), car elle devrait davantage toucher la répartition entre pouvoirs locaux de l’enveloppe totale que l’évolution de cette dernière²⁷.

(ii) Evolution statique: l’année 2017 dans les programmes pluriannuels successifs

Le premier PLPFP ayant été déposé en octobre 2014, le PLPFP sous avis est déjà le troisième du nom. Il est dès lors désormais possible de cerner l’évolution du niveau des dépenses pour l’année 2017 – soit l’année cible du budget proprement dit – à travers trois exercices budgétaires différents. Les résultats de cette analyse, qui a été effectuée non seulement pour les dépenses totales mais également pour leurs différentes composantes en SEC 2010, figurent au tableau suivant. Il convient de mentionner qu’une fois de plus, l’incidence de la réforme des finances communales sur le niveau des agrégats a été neutralisée.

Tableau 6: Evolution des dépenses prévues pour 2017 dans les différents projets de loi de planification pluriannuelle



Sources: STATEC; PLPFP déposés en 2014, 2015 et 2016; Calculs de la Chambre de Commerce.

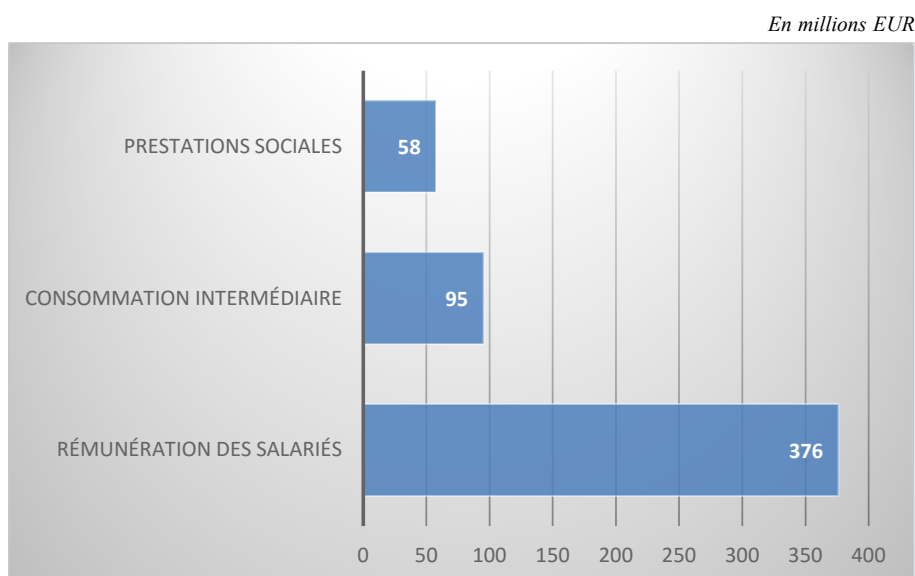
Les résultats confirment l’impression générale d’un relâchement des efforts budgétaires depuis l’annonce du *Zukunftspak* en octobre 2014. L’objectif de dépenses, qui n’est certes pas opérationnel du fait de l’absence dans les faits de plafonds de dépenses contraignants²⁸, a connu une dérive particulièrement prononcée dans le cadre du PLPFP 2016-2020, qui avait été déposé en automne 2015. La Chambre de Commerce avait d’ailleurs déjà attiré l’attention sur ce relâchement général dans son avis de l’an dernier. Le PLPFP d’octobre 2015 s’est en effet traduit, pour l’année de référence 2017, par des dépenses totales en augmentation de plus de 400 millions EUR par rapport à la toute première mouture du PLPFP (octobre 2014).

²⁷ Comme l’indique un encadré de la partie I, cette réforme consiste à instaurer un Fonds de dotation globale des communes (FDG), avec à la clef des critères de répartition entre communes profondément remaniés. Cependant, l’enveloppe globale du Fonds serait largement identique à l’actuel montant transitant par le Fonds communal de dotation financière, augmenté de l’impôt commercial communal (participation directe des communes et un solde appelé à transiter par le FDG).

²⁸ Pour rappel, la Chambre de Commerce considère que la question des plafonds de dépenses prévus explicitement par la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques devrait faire l’objet de clarifications dans les meilleurs délais.

Les dépenses connaîtraient un léger tassement dans le PLPFP sous avis par rapport à celui d'octobre 2015, mais cette évolution est dans une large mesure imputable à une conjoncture relativement favorable, qui devrait induire une diminution „automatique“ et non discrétionnaire des dépenses associées au sous-emploi (comme l'indique d'ailleurs la significative réduction des „prestations sociales“ escomptée par rapport au PLPFP précédent). Par rapport au tout premier PLPFP, le projet sous avis se traduit toujours, au demeurant, par une sensible hausse des dépenses, de quelque 362 millions EUR. Ce dernier montant est largement dominé par une seule catégorie, à savoir la rémunération des salariés. Alors que cette composante était censée s'établir à 3.462 millions EUR en 2017 dans le PLPFP d'origine, elle se monterait à quelque 3.838 millions EUR dans le PLPFP sous avis, soit 376 millions EUR de plus (soit plus de 10% du montant de départ). Les prestations sociales accuseraient une certaine hausse également (voir le graphique ci-dessus, partie „orange“ de l'histogramme), en dépit du tassement prévu pour 2017 à la faveur de l'amélioration de la situation du marché du travail²⁹. La Chambre de Commerce s'étonne par ailleurs de voir les charges d'intérêt augmenter par rapport aux planifications budgétaires pluriannuelles précédentes, à concurrence de 37 millions EUR depuis le PLPFP „originel“ et ce dans un contexte de déclin généralisé des taux d'intérêt.

Graphique 10: Du PLPFP 2014-2018 au PLPFP 2016-2020:
le „top 3“ en termes de progression absolue des dépenses



Sources: PLPFP successifs; Calculs de la Chambre de Commerce.

Enfin, un „chassé-croisé“ pour le moins malencontreux peut être observé entre la consommation intermédiaire, qui progresse de près de 100 millions EUR par rapport au PLPFP de 2014, et la formation brute de capital dont le niveau est en retrait de 100 millions EUR environ. Les dépenses d'investissement sont pourtant autrement plus prometteuses en termes de croissance à long terme et d'effet multiplicateur (comme on le verra ci-après).

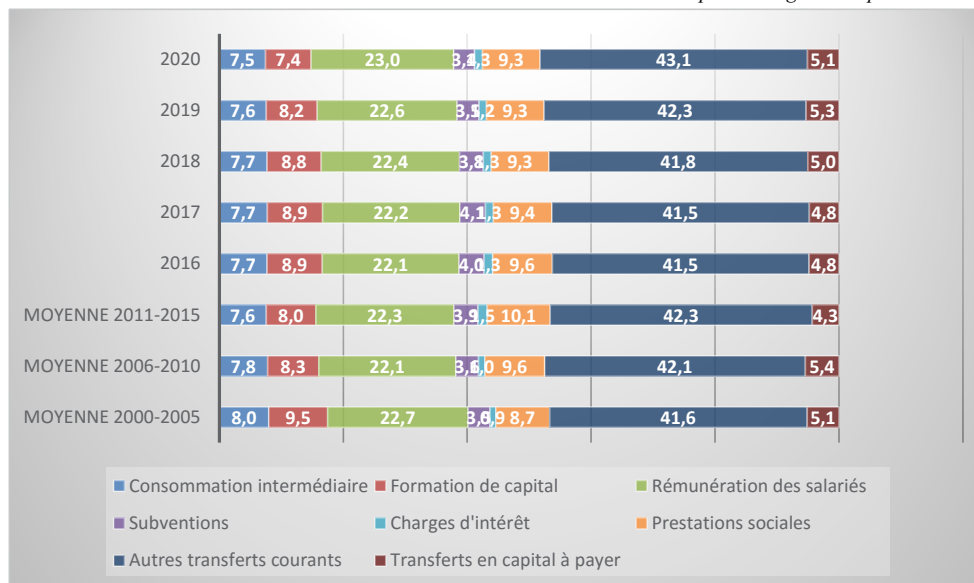
(iii) La composition des dépenses

En marge de l'évolution statique, puis dynamique du montant absolu des dépenses de l'Administration centrale, la Chambre de Commerce tient à faire brièvement le point sur la „qualité“ ou composition de ces mêmes dépenses. Le tableau suivant restitue l'évolution de cette composition depuis l'an 2000.

²⁹ Selon la partie „Le contexte macroéconomique“ du PLPFP de cette année, le taux de chômage s'établirait à 6,2% en 2017 contre 6,8% en 2015 et 6,4% en 2016.

Graphique 11: Composition des dépenses de l'Administration centrale

En pourcentage des dépenses totales



Sources: PLPFP 2016-2020; STATEC, comptes nationaux.

Le constat, qui apparaît déjà en filigrane dans les propos figurant aux sections précédentes, est limpide: en termes relatifs, l'effort d'investissement de l'Administration centrale – qui, pour mémoire, intègre les fonds spéciaux – tend à décliner au fil du temps. Alors que la formation brute de capital atteignait encore 9,5% des dépenses totales sur la période 2000-2005, avec des pics de plus de 10% en 2003 et en 2005, ce ratio est revenu à 8% en moyenne de 2011 à 2015. Une légère remontée s'est semble-t-il amorcée en 2016, mais il ne s'agirait que d'un „*feu de paille*“ si le PLPFP sous avis est mis en oeuvre tel quel. Dans ce cas de figure, les investissements publics se limiteraient en effet à 7,4% des dépenses totales de l'Administration centrale en 2020. Au cours de l'ensemble de la période de 20 ans envisagée, correspondant peu ou prou à une génération démographique, seules les années 2006 et 2013 se sont caractérisées par un effort d'investissement public aussi bas. Les transferts en capital, parfois qualifiés d'„*investissements indirects*“, car ces dépenses servent souvent à stimuler des dépenses d'investissement communales ou privées, seraient certes en légère hausse. Leur niveau sur la période couverte par le PLPFP n'excéderait cependant guère leur niveau moyen observé de 2000 à 2015.

Il est frappant de constater que si la part de la formation brute de capital est supposée se réduire de 1,5 point de pourcentage de 2016 à 2020 selon le présent PLPFP, les dépenses de rémunération passeraient de 22,1% du total en 2016 à 23,0% en 2020. Enfin, les transferts courants afficheraient une forte progression, alors qu'il s'agit déjà et de loin de la composante la plus importante.

De tels glissements paraissent en contradiction avec le message d'un „*Luxembourg à 1,1 million d'habitants*“, promu notamment lorsqu'il est question de l'évolution à moyen terme des transferts sociaux. Un tel scénario démographique suppose en effet une augmentation très marquée de la population (et corrélativement du nombre de frontaliers), non pas à moyen terme mais bel et bien dès maintenant – comme l'illustre d'ailleurs l'évolution des années récentes ou des perspectives fort rapprochées. Selon le scénario démographique en question, la population résidente du Grand-Duché augmenterait à concurrence de quelque 560.000 personnes de 2016 à 2060, à comparer à 236.000 personnes de 1971 à 2016. Sur ce nombre total, 60.000 personnes s'ajouteraient à la population sur l'horizon 2017-2020 et 80.000 personnes supplémentaires dans la foulée immédiate, c'est-à-dire de 2021 à 2025. Ces perspectives étant bien plus proches que communément admis, la Chambre de Commerce insiste vivement sur la nécessité de préparer d'ores et déjà une telle mutation d'envergure, qui requiert des investissements publics substantiels et efficaces dans le domaine des transports, de l'éducation, du logement et des télécommunications, notamment.

Les glissements identifiés ci-dessus ne semblent pas être en phase avec une telle évolution. Ils risquent en outre de porter préjudice à la croissance économique sur un horizon de plus court terme, comme le montre l'encadré 3.

Encadré 3: Un „expenditure shift“ à l’envers

Sur l’horizon couvert par le PLPFP sous avis, un glissement de dépenses ou „*expenditure shift*“ s’opérerait, comme expliqué par ailleurs, au détriment de la formation de capital et en faveur des dépenses courantes. Un tel glissement est susceptible de contrarier la croissance économique. C’est d’ailleurs la raison pour laquelle la Chambre de Commerce recommande périodiquement un „*expenditure shift*“ de sens inverse, consistant à effectuer un mouvement de balancier entre les investissements publics (à la hausse) et les dépenses courantes (en réduction, ou du moins dont l’évolution à la hausse est tempérée).

Cette recommandation s’appuie sur le constat de multiplicateurs de la formation de capital plus élevés que ceux des dépenses courantes. Le STATEC a publié en décembre 2012, dans la série „*Regards*“³⁰, une étude allant dans ce sens. Y sont mentionnées quelques estimations du multiplicateur budgétaire dans le cas particulier du Luxembourg, même si les auteurs de l’étude affirment d’emblée que „*la valeur exacte des multiplicateurs est difficile à déterminer. Elle varie selon l’instrument de politique budgétaire, selon les caractéristiques du pays considéré et même selon la situation conjoncturelle du moment*“.

En ce qui concerne spécifiquement les multiplicateurs budgétaires des investissements publics, les auteurs attirent l’attention sur le fait qu’ils sont significativement positifs en dépit du haut degré d’ouverture de l’économie, cet état de fait s’expliquant notamment par l’absence de fuites vers l’épargne dans le cas des investissements publics puisque ces dépenses exercent un impact direct sur la demande agrégée sans transiter par les ménages. Pour cette raison, le multiplicateur budgétaire des investissements publics est normalement plus élevé que celui des transferts publics aux particuliers, par exemple. Une partie de ces derniers transferts étant épargnée, ces derniers voient d’emblée leur impact macroéconomique s’amoinrir. En outre, le contenu en importations des investissements publics tend à être moins élevé que le contenu correspondant des dépenses privées.

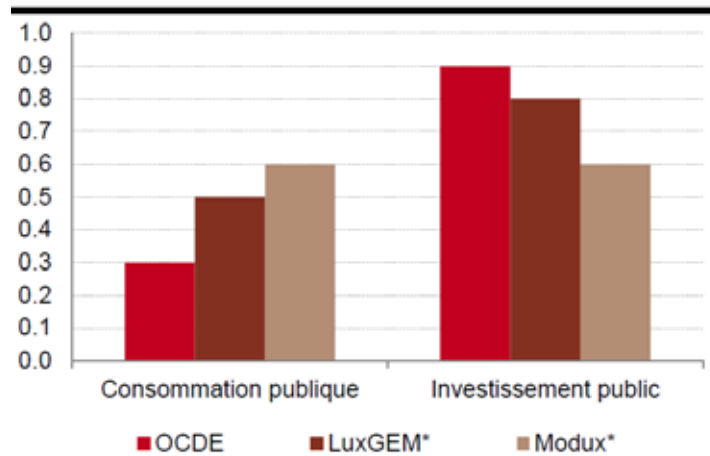
Les multiplicateurs des investissements publics au Luxembourg seraient donc comparativement élevés, s’établissant autour de 0,8 selon le modèle d’équilibre général du STATEC LuxGem. L’impact sur l’activité économique serait en outre assez durable. En revanche, le multiplicateur de la consommation publique – qui pour rappel comprend également la rémunération des agents de l’Etat – se limiterait quant à lui à 0,3 selon l’OCDE³¹ ou à 0,5 selon le modèle LuxGem. Il s’agit là d’ordres de grandeur, les multiplicateurs tendant d’ailleurs à être plus élevés en période de ralentissement économique.

Ces deux derniers résultats mettent en lumière une possibilité d’arbitrage entre les dépenses publiques correspondantes. Plus précisément, un glissement de dépenses ou „*expenditure shift*“ consistant à augmenter les dépenses d’investissement à raison de 1% du PIB et à diminuer dans le même temps la consommation publique, également à concurrence de 1% du PIB, devrait toutes autres choses égales par ailleurs rehausser le niveau du PIB à raison de 0,4% environ, et ce sans aucun coût net (par définition) pour les finances publiques. Un calcul purement statique suggère en effet que le PIB va augmenter de 0,8% (impact des investissements publics additionnels compte tenu d’un multiplicateur de 0,8) moins 0,4% (impact négatif sur le PIB de la diminution à raison de 1% du PIB des dépenses publiques de consommation, cet impact étant estimé conditionnellement à un multiplicateur de l’ordre de 0,4 se situant à mi-chemin des multiplicateurs précités de 0,3 et 0,5). L’impact total sur le PIB estimé est donc de $0,8\% - 0,4\% = 0,4\%$ de PIB additionnel.

30 Haas, Tom et Adam, Ferdy, *Regards 21 sur l’impact des mesures budgétaires*, STATEC, <http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/regards/2012/PDF-21-2012.pdf>

31 Voir *les perspectives économiques de l’OCDE*, 2009, chapitre 4, pages 237-288.

Graphique 12: Importance des multiplicateurs budgétaires au Luxembourg



Sources: STATEC, Regard n° 21/2012 sur l'impact des mesures budgétaires (op. cit.).

Note: LuxGEM et Modux sont les modèles macroéconomiques du STATEC.

Des multiplicateurs de cet ordre de grandeur demeurent appréciables (proches de l'unité) et illustrent le fait que l'investissement public semble être au Luxembourg le support privilégié d'une éventuelle politique contra-cyclique jouant sur la demande. Les multiplicateurs des autres catégories de dépenses publiques (la consommation publique ou encore des transferts sociaux non ciblés) sont beaucoup plus faibles à cause des effets de fuite vers l'épargne ou vers les importations cités plus haut, sans parler de l'exportation de nombre de transferts sociaux. Les transferts sont par ailleurs souvent soumis à „des effets de cliquet“ et ils sont par nature assez incompressibles. Il est dès lors aisé de les augmenter lors du point bas du cycle, mais difficile de les ramener à leur niveau d'origine même en phase de haute conjoncture. Cette asymétrie fondamentale est redoutable, car elle donne lieu à une dérive insidieuse des dépenses publiques, qui mine à terme l'efficacité et la possibilité même de toute politique contra-cyclique.

3.2.2 Les dépenses des Administrations de sécurité sociale

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

Tableau 7: Dépenses de la sécurité sociale

	2000	2007	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Croissance moyenne 2000 à 2007	Croissance moyenne 2008 à 2016	Croissance moyenne 2017 à 2020
Prestations sociales en nature	856	1589	2287	2377	2516	2619	2751	2886	9,2	4,6	5,0
Autres prestations sociales	2515	4076	6391	6617	6929	7243	7606	7998	7,1	5,5	4,9
Consommation intermédiaire	49	49	93	95	104	105	107	109	0,3	7,5	3,7
Rémunération des salariés	58	81	113	117	123	128	132	138	5,1	4,1	4,3
Autres	45	59	209	83	78	75	80	81	3,8	3,8	-0,4
Dépenses totales	3522	5855	9092	9288	9750	10170	10677	11213	7,5	5,3	4,8
p.m. croissance du PIB en valeur (%)				4,2	6,8	6,8	5,9	4,6	6,8	4,2	6,0

Sources: PLPFP 2016-2020; STATEC, comptes nationaux.

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

Le tableau montre que les dépenses totales des Administrations de sécurité sociale devraient selon le PLPFP augmenter de manière conséquente sur la période 2017-2020, de 4,8% l'an en moyenne, soit approximativement le même rythme que de 2008 à 2016. Les prestations sociales en espèce et en nature progresseraient quasiment à la même allure sur cet horizon temporel. L'exposé des motifs renferme par ailleurs un certain nombre d'indications sur la croissance attendue des différentes branches de la sécurité sociale:

- Les dépenses de l'assurance pension progresseraient en moyenne de 6,3% sur la période couverte par le PLPFP – ce qui excède les taux précités relatifs à l'ensemble des prestations en espèce („*autres prestations sociales*“ dans le tableau ci-dessus). Le tout conditionnellement à un ajustement des pensions aux salaires réels de 0,9% en 2017, 0,6% en 2018 et à nouveau en 2019 et de 0,5% en 2020.
- La croissance annuelle moyenne pour l'assurance dépendance, accident et pour la Mutualité des employeurs atteindrait respectivement +3,8%, +2,4% et +5,1% sur la période „PLPFP“ de 2017-2020.
- Les prestations de l'assurance maladie-maternité augmenteraient en ligne avec la croissance de l'agrégat plus large „Prestations sociales en nature“ du tableau, avec +4,8% selon les auteurs de l'exposé des motifs.

Ces chiffres sont globalement en ligne avec les attentes. La Chambre de Commerce aurait cependant apprécié un complément d'informations à trois égards.

Il s'agit en premier lieu des pensions. Selon le rapport général sur la sécurité sociale de l'IGSS, qui se cantonne au régime général de **pension**, les prestations de pension se seraient en moyenne accrues de 6,3% de 2010 à 2014, soit précisément le taux escompté sur la période 2017 à 2020 dans le PLPFP sous avis. Cependant, la forte augmentation du nombre de travailleurs frontaliers au cours des récentes décennies de même que le vieillissement de la population devraient par ailleurs augmenter dans les années à venir la pression s'exerçant sur les dépenses de pension. Selon le rapport de 2015 du Groupe de travail sur le vieillissement (GTV)³², le taux de dépendance démographique (personnes âgées de 65 ans ou plus rapportées à la tranche d'âge 15-64 ans) passerait de 20,6% en 2015 à 21,8% en 2020³³, 26% en 2030 et 36% en 2060.

En deuxième lieu, les auteurs du projet de budget mentionnent explicitement, en tant que facteur modérateur des dépenses de l'**assurance dépendance**, l'effet des mesures de restructuration des autorités ainsi que le ralentissement du nombre de bénéficiaires. Or, la fiche financière du projet de loi n° 7014 „portant réforme de l'assurance dépendance“ révèle que les „*restructurations*“ en question induiraient des économies de l'ordre de 12,4 millions EUR à l'horizon 2020, les dépenses concernées de l'assurance dépendance étant ramenées de 283 millions EUR cette même année 2020 avant réforme à 271 millions après réforme, selon le projet de loi n° 7014 portant réforme de l'assurance dépendance. Ces économies découleraient cependant³⁴ du „*Budget nouvelle génération*“ et plus précisément de la mesure n° 256 de ce „*Zukunftspak*“, déposé en octobre 2014. Cette mesure intégrait le gel de la valeur monétaire, une application plus efficiente des critères d'octroi des prestations et les répercussions corrélatives de ces deux mesures sur la participation financière de l'Etat à l'assurance dépendance (participation de 40% des dépenses). Or, l'économie imputable à cette mesure est chiffrée par les autorités à 5,8 millions EUR pour l'année 2016. Le gain budgétaire en 2020 par rapport à 2016, soit l'économie additionnelle escomptée au cours de la période 2017-2020 couverte par le PLPFP, ne dépasserait donc pas 6,6 millions EUR. Ce qui alimenterait une décélération du taux moyen de croissance annuel des dépenses de l'assurance dépendance de 0,5% seulement sur cet horizon temporel. Il s'agit certes là d'un impact non négligeable, mais au total peu susceptible de changer fortement la donne budgétaire. Or, le rapport général sur la sécurité sociale de l'IGSS publié en novembre 2015 révèle que dépenses de l'assurance dépendance ont en moyenne progressé de quelque 6,6% par an de 2010 à 2014, et plus particulièrement de 5,2% en 2014 par rapport à 2013, ce qui excède nettement le taux de 3,8% mentionné pour la période 2017-2020 dans le PLPFP.

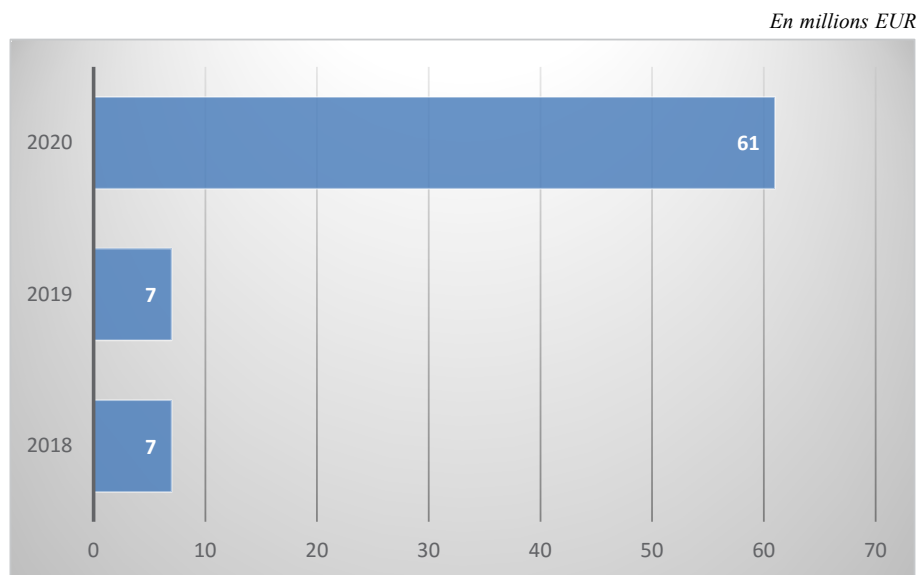
³² *Underlying assumptions and projection methodologies*, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee8_en.pdf

³³ Soit tout de même une augmentation relative de près de 6% de 2015 à 2020, c'est-à-dire peu ou prou sur l'horizon du PLPFP sous avis.

³⁴ Le projet de loi portant réforme de l'assurance dépendance se traduirait pour sa part par des dépenses nettes additionnelles selon la fiche d'impact en question, ce qui contribue à atténuer le montant des économies à l'horizon 2020.

En troisième lieu, les économies au niveau des **prestations familiales** évoquées dans la section précédente³⁵ pourraient être neutralisées, dans une large mesure, par l'adaptation de ces dernières aux salaires médians. En vertu de l'accord tripartite de 2006, les prestations en question n'étaient plus indexées aux prix. Or, elles devraient désormais être adaptées tous les deux ans sur la base de l'évolution du salaire médian, et ce à partir de 2018. Selon la fiche financière préparée par l'IGSS dans le cadre du projet de loi „portant création d'un mécanisme d'adaptation des prestations familiales en espèces et en nature“, les prestations concernées se monteraient au total à 1.276 millions EUR en 2016. Sur la base d'une augmentation de l'échelle mobile des salaires identique à celle qui a été retenue dans le PLPFP sous avis³⁶ et en supposant une augmentation du salaire réel médian de 0,25 à 0,35% par année, l'IGSS estimait alors que le coût de la liaison au salaire médian coûterait 7 millions EUR additionnels à partir de 2018. L'IGSS aboutissait par ailleurs, sur la base des mêmes paramètres, à une adaptation des prestations familiales concernées égale à quelque 4,15% lors de l'adaptation prévue en 2020. Ce qui signifie donc que le surcoût budgétaire à l'horizon 2020 se monterait à quelque 61 millions EUR³⁷ – pour autant que la progression réelle des salaires médians n'excède par les taux déjà évoqués de 0,25 à 0,35% l'an.

Graphique 13: Impact budgétaire de l'ajustement des prestations familiales au salaire médian



Source: IGSS.

Note: Ajustements en 2018 et en 2020. Le graphique montre l'impact sur le montant absolu des prestations familiales, par rapport au niveau correspondant en l'absence d'ajustements.

S'ajouterait l'incidence de l'impact des nouvelles mesures envisagées en matière de „flexibilisation du congé parental“. Selon l'exposé des motifs du PLPFP sous avis, l'incidence de la réforme du congé parental se monterait à 10 millions EUR en 2016 et entre 35 et 43 millions EUR les années suivantes.

35 Pour rappel et selon le *Zukunftspak* déposé en octobre 2014, les mesures n° 125 (abolition de l'allocation d'éducation), 126 (abolition de l'allocation de maternité) et 127 (réforme des allocations familiales) devaient respectivement rapporter 68 millions EUR, 4 millions EUR et 17 millions EUR en 2018. Le montant total d'économies correspondant n'excédait cependant celui mentionné pour 2016 (soit 65 millions EUR pour les trois mesures) qu'à raison de 24 millions EUR, ce qui suggère un impact mesuré de ces mesures sur l'horizon 2017-2018 couvert par le PLPFP.

36 Selon l'exposé des motifs du PLPFP, l'échelle mobile des salaires connaîtrait une hausse moyenne de 1,9% sur la période 2017-2020.

37 Soit 4,15% du montant de l'ordre de 1.300 millions EUR prévu pour 2020, plus les 7 millions EUR d'adaptation à opérer en 2018.

Ces indications montrent assurément que les autorités devront faire preuve de la plus grande résolution afin de réaliser l'effort de maîtrise des prestations sociales postulé au projet de budget pluriannuel.

*

4 SOUTENABILITE A TERME, SOLDES BUDGETAIRES ET ENDETTEMENT: DES OBJECTIFS PEU EXIGEANTS

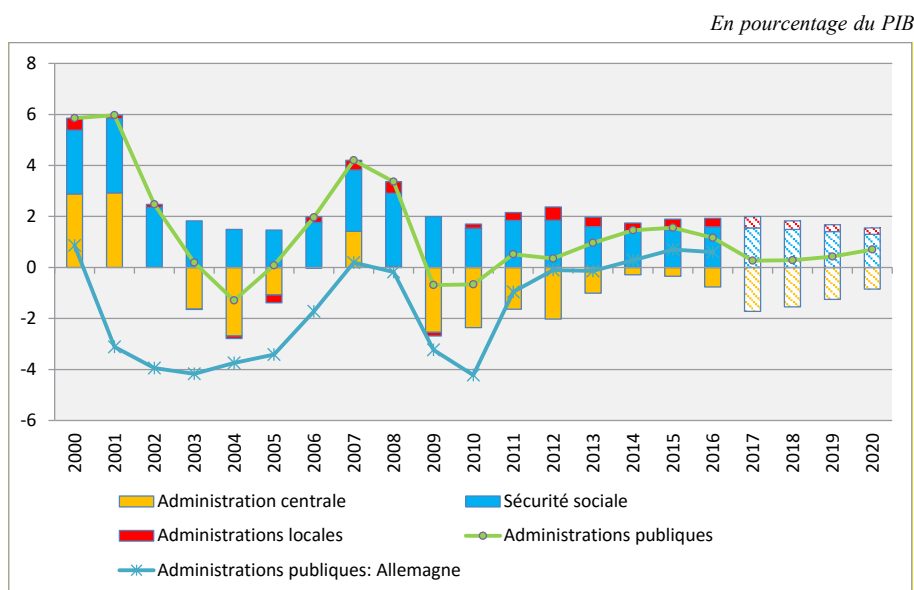
Les sections précédentes ont mis l'accent sur les recettes et dépenses, qui n'ont pu être abordées pour l'ensemble des Administrations publiques à défaut de données suffisantes sur les Administrations locales. Une perspective d'ensemble est en revanche possible pour les soldes budgétaires. Les soldes budgétaires structurels figurent en effet au PLPFP de 2017 à 2020 pour l'ensemble des administrations publiques – fort logiquement puisque cet indicateur est la pierre angulaire de la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, et de surcroît le seul qui puisse être comparé à l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT³⁸). Le degré de détail est plus important encore pour les soldes budgétaires effectifs³⁹, qui sont disponibles pour l'ensemble des Administrations publiques de même que pour les différents sous-secteurs. Ce qui montre au passage que les auteurs du PLPFP disposent bel et bien d'informations jugées suffisamment robustes sur les Administrations locales de 2017 à 2020. On peut légitimement se demander pourquoi les données correspondantes ne sont pas livrées *in extenso* – certes avec les précautions d'usage – dans le PLPFP, puisqu'elles conditionnent directement la „*règle d'or*“ des finances publiques.

La Chambre de Commerce regrette ce fossé statistique entre l'assise sectorielle des recettes et dépenses, d'une part, et celle des soldes, d'autre part. Cette dichotomie ne permet pas de relier les soldes des Administrations publiques, qui constituent les indicateurs clefs de la politique budgétaire, avec les agrégats correspondants de recettes et de dépenses. Cette regrettable situation, qui prévalait déjà l'année précédente, atténue grandement le caractère pluriannuel du PLPFP. Dans de telles circonstances, une variation du solde structurel une année donnée, qui revêt beaucoup d'importance en termes de gouvernance budgétaire, ne peut être reliée aux évolutions sous-jacentes des recettes ou des dépenses des Administrations publiques ou de leurs sous-rubriques respectives. Une autre carence, inlassablement soulignée par la Chambre de Commerce ces dernières années, est le manque de description détaillée et chiffrée des étapes donnant lieu au calcul du solde structurel.

38 Chaque Etat membre a un objectif de déficit à moyen terme concernant sa position budgétaire, défini en termes structurels (correction de l'incidence de la conjoncture et d'effets temporaires).

39 C'est-à-dire les soldes non corrigés de l'impact des cycles macroéconomiques et des effets ponctuels ou temporaires.

Graphique 14: Soldes effectifs des Administrations publiques luxembourgeoises par sous-secteurs



Source: Base de données macroéconomique AMECO de la Commission européenne; PLPFP 2016-2020; Notification EDP de l'Allemagne; STATEC.

Cette mise au point étant faite, la Chambre de Commerce peut se tourner vers les **soldes budgétaires effectifs** ou nominaux, illustrés ci-dessus. Le graphique 14 met en évidence une détérioration tendancielle des soldes budgétaires luxembourgeois, qui partaient certes d'un niveau très appréciable au début de la période d'observation. La comparaison avec l'Allemagne est emblématique à cet égard. Le Luxembourg afficherait certes un surplus des Administrations publiques toujours supérieur à celui de l'Allemagne en 2016, les deux excédents étant censés s'établir respectivement à 1,2 et 0,6% du PIB. Revenant de la sorte à 0,6 point de PIB en 2016, cet écart serait cependant le plus faible depuis 2000. Pour mémoire, il s'établissait encore à quelque 9% du PIB en faveur du Luxembourg en 2001 (sommet), à 4% du PIB environ juste avant la survenance de la crise économique et financière de même qu'en 2010 (3,6% du PIB).

Cette „prime luxembourgeoise“ s'est cependant rapidement étioyée par la suite. Sauf brusque détérioration de la situation des finances publiques allemandes, l'année 2017 devrait représenter un jalon décisif dans cette évolution, puisque pour la première fois⁴⁰, le Luxembourg risque d'afficher des performances moins favorables que son voisin d'outre-Moselle, en raison principalement du substantiel coût budgétaire de la réforme fiscale qui devrait être mise en oeuvre au Grand-Duché dès 2017. Selon les estimations figurant dans le PLPFP sous avis, le surplus des Administrations publiques luxembourgeoises passerait en effet de 1,2% du PIB en 2016 à 0,3% l'année suivante, et ce en dépit d'une estimation apparemment assez „étriquée“ du coût de la réforme précitée, comme l'atteste par exemple la mention par la BCL d'un coût correspondant de 1,5% du PIB qui contraste avec les montants de 0,7 (2017) à 0,8% du PIB mentionnés dans le PLPFP.

Selon les auteurs du PLPFP, le solde effectif s'améliorerait quelque peu au cours des années succédant à 2017, pour atteindre +0,7% du PIB en 2020. Cette légère amélioration sur l'horizon du PLPFP dépend cependant de manière cruciale de l'hypothèse d'un taux de croissance du PIB en volume élevé en 2017 et en 2018, avec respectivement +4,6 et +4,9% escomptés dans le PLPFP.

Or, toute prévision macroéconomique est par définition empreinte d'un haut degré d'incertitude au Luxembourg, qui est encore exacerbée par un contexte (géo)politique et économique toujours quelque peu instable. Dans un tel contexte, la Chambre de Commerce considère que les documents budgétaires auraient dû être établis sur la base d'hypothèses macroéconomiques moins volontaristes. Afin d'illustrer

⁴⁰ Selon la base de données AMECO de la Commission européenne, le Luxembourg a affiché de meilleures performances budgétaires que l'Allemagne sans discontinuer depuis 1995, soit la première année disponible dans cette base de données. Les meilleures performances du Luxembourg en la matière sont au demeurant probablement bien antérieures à 1995.

l'enjeu d'une possible surestimation du taux de croissance, la Chambre de Commerce s'est livrée à une analyse de sensibilité, établie „*toutes autres choses égales par ailleurs*“ et en supposant également que les données budgétaires de départ, soit celles de 2016, refléteront bien la réalité. Cette démarche est décrite dans l'encadré suivant.

Cette analyse de sensibilité revient à tabler sur un taux de croissance du PIB réel se limitant en définitive à 3% tant en 2017 qu'en 2018, ce qui serait en ligne avec les progressions du PIB en volume observées en 2015 (+3,5%) et en 2016 (+3,1% selon le PLPFP). L'incidence budgétaire d'une telle déperdition de croissance par rapport au scénario macroéconomique du PLPFP peut être estimée de manière globale, à partir de la „*semi-élasticité*“ du solde budgétaire au PIB, qui fait l'objet de l'encadré 4 ci-dessous.

Sur la base d'une semi-élasticité de 0,445 dont le bien-fondé est établi dans le PLPFP lui-même, la Chambre de Commerce a pu estimer les chiffres figurant au tableau suivant, qui expriment l'évolution du solde des Administrations publiques sous deux scénarios de croissance alternatifs. Il apparaît en particulier que sous le scénario macroéconomique „*prudent*“, avec une croissance économique plus mesurée en 2017 et 2018, ce solde ne manifeste plus aucune tendance à l'amélioration de 2017 (-0,4% du PIB) à 2020 (-0,9% du PIB), à rebours de la trajectoire „*officielle*“.

Tableau 8: Evolution de la trajectoire d'ajustement pluriannuelle
(soldes effectifs)

		2016	2017	2018	2019	2020	Evolution entre 2017 et 2020
Trajectoire budgétaire PLPFP							
(1) Croissance du PIB	En %	3,1	4,6	4,9	3,5	2,3	
(2) Soldes publics effectifs	En % du PIB	1,2	0,3	0,3	0,4	0,7	0,4
Trajectoire budgétaire PLPFP avec croissance plus faible							
(3) Croissance du PIB	En %	3,1	3,0	3,0	3,5	2,3	
(4) Différentiel de croissance en 2017	En %		-1,6				
(5) Impact de (4) sur les soldes (*0,445)	En % du PIB		-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	
(6) Différentiel de croissance en 2018	En %			-1,9			
(7) Impact de (6) sur les soldes (*0,445)	En % du PIB			-0,8	-0,8	-0,8	
(8) Soldes publics effectifs (= (2)+(5)+(7))	En % du PIB	1,2	-0,4	-1,3	-1,2	-0,9	-0,4

Source: PLPFP 2016-2020; Calculs de la Chambre de Commerce.

Note: Une diminution permanente du niveau du PIB en volume induit un décrochage lui-même permanent des recettes (voir les lignes (5) et (7) du tableau).

Encadré 4: La semi-élasticité du solde budgétaire à la croissance du PIB

La semi-élasticité exprime l'impact sur le solde budgétaire des Administrations publiques, exprimé en pourcentages du PIB, d'une hausse de 1% du PIB en volume. A titre d'exemple, une semi-élasticité de 0,5 signifie qu'une décélération du taux de croissance économique de 1% se traduit par une détérioration du solde budgétaire à raison de 0,5 point de PIB – en raison de l'impact défavorable de la croissance moindre sur les recettes publiques et sur les dépenses liées au sous-emploi⁴¹.

La semi-élasticité n'est pas présentée en tant que telle dans le PLPFP sous avis, mais elle est mentionnée de manière implicite. Ainsi, l'annexe 5, page 365 du PLPFP, décrit le mode de calcul du solde structurel des Administrations publiques soit, pour schématiser, le solde corrigé du cycle conjoncturel.

Selon cette annexe 5, le solde structurel est égal au solde nominal, diminué de $0,445 * \Delta$ l'écart de production, cet écart n'étant que la différence en pourcentage entre le niveau effectif (observé) du PIB en volume et le niveau „d'équilibre“ (PIB*, c'est-à-dire hors effet du cycle économique) du même agrégat.

Cette identité peut être présentée autrement, soit en variations:

$$\Delta \text{ solde structurel} = \Delta \text{ solde nominal} - 0,445 * \Delta (\text{PIB} - \text{PIB}^*)$$

Or, si le PIB enregistre un choc conjoncturel favorable de 1% et si le calcul du PIB d'équilibre est robuste, $\Delta (\text{PIB} - \text{PIB}^*)$ devrait être identique à $\Delta \text{ PIB}^*$ ⁴². En outre, ce choc conjoncturel ne doit par construction nullement influencer le solde structurel, qui est précisément censé être imperméable aux chocs conjoncturels. L'équation devient donc:

$$0 = \Delta \text{ solde nominal} - 0,445 * \Delta \text{ PIB}, \text{ ou encore } \Delta \text{ solde nominal} = 0,445 * \Delta \text{ PIB}.$$

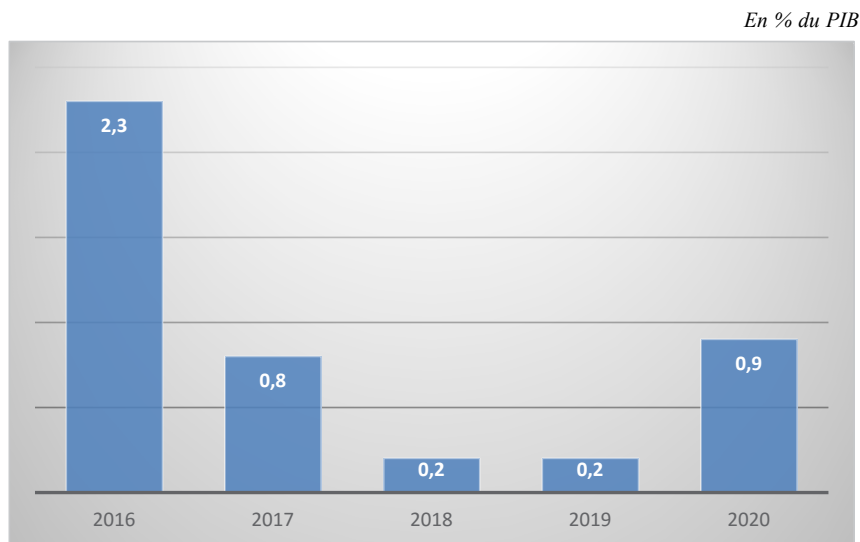
En d'autres termes, même s'il n'est pas explicitement présenté de la sorte dans les documents budgétaires, le coefficient de 0,445 mentionné au PLPFP est bel et bien la semi-élasticité du solde budgétaire au PIB, c'est-à-dire le coefficient qui exprime l'impact sur le solde nominal (ou effectif) des Administrations publiques exprimé en pourcentage du PIB d'un choc conjoncturel égal à 1 point de PIB.

⁴¹ Les indemnités de chômage et d'autres dépenses du Fonds pour l'emploi.

⁴² A titre d'exemple, si le PIB s'accroît de 1% en volume suite à ce choc, un écart de production initial de -5% (qui signale un PIB effectif de départ plus faible que le PIB potentiel à raison de 5%) sera ramené à -2% après le choc en question, car le PIB potentiel ne devrait par définition pas être affecté.

Les **soldes structurels** ne seraient certes pas affectés par une croissance économique moindre en 2017 et en 2018, puisqu'ils sont par définition indépendants de la conjoncture. Selon le PLPFP sous avis, ces soldes passeraient de 2,3% du PIB en 2016 à 0,8% en 2017 en raison, à nouveau, de l'incidence estimées par le Gouvernement de la réforme fiscale. Ce solde structurel continuerait à se détériorer par la suite, atteignant un étiage de 0,2% du PIB en 2018 et en 2019. Un redressement marqué surviendrait cependant en 2020, le solde structurel des Administrations publiques passant alors soudainement de +0,2 à +0,9% du PIB. Cette dernière estimation dépend de l'hypothèse d'un écart de production négatif en 2020 – c'est-à-dire repose sur un PIB effectif inférieur au PIB „*potentiel*“ ou d'équilibre. La Chambre de Commerce note que ce PIB potentiel n'est pas une variable observable et qu'il est par nature largement conditionné par les méthodes et hypothèses détaillées ayant présidé à son calcul. C'est la raison pour laquelle elle regrette que l'annexe 5 du PLPFP ne renferme pas les tableaux détaillés de passage des soldes effectifs (observables) aux soldes structurels peu „*tangibles*“ en tant que tels.

Graphique 15: Trajectoire du solde structurel des Administrations publiques dans le PLPFP 2016-2020



Sources: PLPFP 2016-2020.

Ces informations permettraient de mieux apprécier l'importance de l'indispensable marge de sécurité des soldes structurels par rapport à l'objectif à moyen terme (ou OMT) désormais en vigueur au Luxembourg. Une marge de sécurité substantielle est pourtant nécessaire au Grand-Duché, d'autant que le nouvel OMT est particulièrement peu exigeant puisqu'il consiste en un déficit structurel de 0,5% du PIB à partir de 2017, alors qu'un surplus d'au moins 0,5% était précédemment visé. La Chambre de Commerce est surprise par le fait que le Gouvernement ait adopté sans hésitation le nouvel OMT tel qu'il est ressorti des calculs mécaniques de la Commission européenne, objectif qui consiste en un déficit structurel alors même que l'objectif proclamé du Gouvernement est l'assainissement des finances publiques et une politique budgétaire soutenable à plus long terme.

La Chambre de Commerce tient à affirmer qu'elle regrette ce choix, qui ne tient pas suffisamment compte des spécificités du Luxembourg. Le Grand-Duché est en effet confronté à une forte volatilité de la croissance économique et des recettes publiques. Il engrange en outre de nombreuses recettes pouvant être considérées comme fragiles à moyen terme et très volatiles à court terme (*Tanktourismus*, taxe d'abonnement et impôts des sociétés, notamment). Le Luxembourg doit en outre préfinancer les importants coûts futurs du vieillissement et doit pouvoir financer à l'avenir les substantiels investissements publics qui seront requis afin d'accompagner un dynamisme démographique déjà palpable, de même qu'une augmentation soutenue du nombre de frontaliers. Enfin, seuls des surplus structurels importants permettront au Luxembourg de maintenir une situation patrimoniale favorable. A défaut de la fixation d'un OMT approprié qui aurait constitué le „*first best*“, la Chambre de Commerce recommande vivement la mise en oeuvre de ce „*second best*“ que constituerait une substantielle marge budgétaire par rapport à un OMT quant à lui particulièrement peu ambitieux.

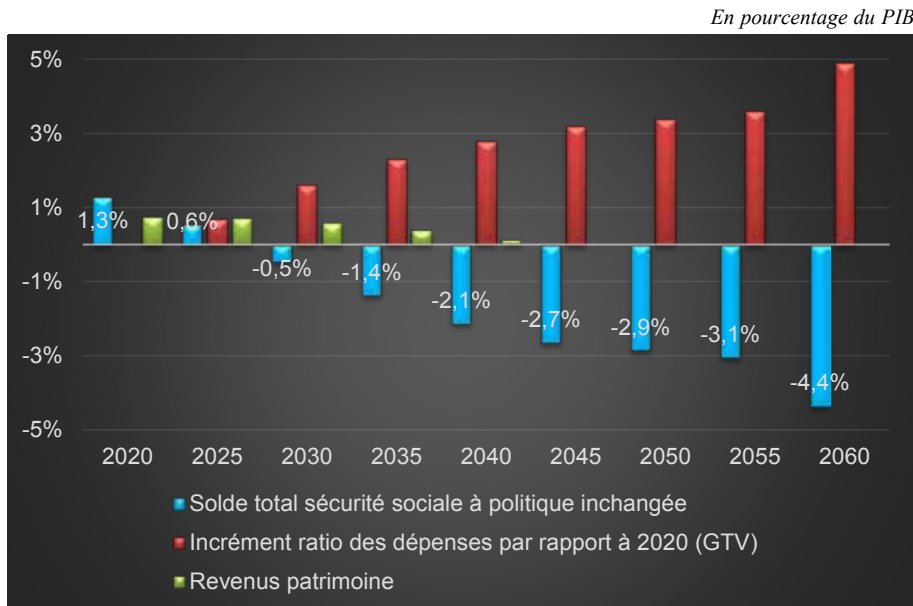
Il est également frappant de constater que la différence entre +0,5% et -0,5% – soit 1% du PIB ou environ 500 millions EUR – correspond peu ou prou au coût affiché de la réforme fiscale. Or, ce dernier coût pourrait être sous-estimé par les autorités, comme le suggère la BCL en affirmant qu'il serait de l'ordre de 1,5% du PIB, contre 0,8% à partir de 2018 (0,7% en 2017) selon les auteurs du PLPFP sous avis. Si cette estimation de la BCL devait se matérialiser, le solde structurel des Administrations publiques ne serait pas en 2020 un surplus de 0,9% du PIB, mais un solde à peine équilibré.

Il est par ailleurs essentiel de saisir que l'OMT et le solde structurel s'apprécient sur l'ensemble des Administrations publiques – soit l'Administration centrale, les communes et la sécurité sociale. Une déclinaison des soldes structurels pour chacun de ces sous-secteurs des Administrations publiques n'est malheureusement pas disponible, mais les soldes effectifs (c'est-à-dire observables) font bel et bien l'objet d'une telle ventilation. Comme l'illustre le graphique 14 ci-dessus, les excédents des Administrations publiques luxembourgeoises reposent totalement (et même au-delà) sur **les surplus de la sécurité sociale**. Or, ces derniers vont très vraisemblablement se résorber au fil du temps, avant de laisser la place à des déficits croissants à politique inchangée. Sont en cause principalement l'incidence du vieillissement démographique prévisible sur les dépenses de santé, de pension et de l'assurance dépendance, ou encore l'arrivée graduelle à l'âge de la retraite des importants contingents de travailleurs frontaliers embauchés au Luxembourg au cours des dernières décennies. La fixation des OMT au Luxembourg ne saurait ignorer ces éléments.

Afin de permettre de mieux appréhender ces défis, la Chambre de Commerce a dérivé des travaux du Groupe de travail sur le vieillissement (GTV) le graphique suivant. Il consiste à partir du surplus de la sécurité sociale prévu pour 2020 dans le PLPFP, puis à ajuster ce solde par la suite afin d'intégrer l'augmentation des dépenses de sécurité sociale prévue par le GTV dans son rapport de 2015. Ce scénario est à la base empreint d'un certain „optimisme“, puisqu'il repose sur un scénario démographique favorable – qui dilue l'impact sur les dépenses du vieillissement – tout en considérant un taux d'intérêt nul sur l'endettement futur de la sécurité sociale⁴³.

43 Il est par ailleurs supposé que tant qu'elle subsistera, la réserve du régime général de pension procurera un taux de rendement identique au taux implicite ressortant des données du PLPFP sous avis (soit environ 2,5%).

Graphique 16: Soldes de la sécurité sociale sous un scénario démographique dynamique („Luxembourg à 1 million d'habitants en 2045“) et sous les hypothèses de dépenses du GTV



Sources: Groupe de travail sur le vieillissement, 2015; PLPFP 2016-2020; Calculs de la Chambre de Commerce.

Notes: Le solde de la sécurité sociale se dégrade en fonction de l'augmentation des dépenses prévue par le GTV et de la perte graduelle des revenus du patrimoine (mais les charges d'intérêt futures ne sont pas considérées, le taux d'intérêt implicite sur la dette future étant censé être nul). Par ailleurs, il est supposé que les recettes hors patrimoine de la sécurité sociale (cotisations sociales et transferts en provenance de l'Etat central essentiellement) demeurent stables par rapport au PIB sur tout l'horizon temporel examiné. Enfin, le scénario d'évolution des pensions découle de celui du GTV. Il n'intègre pas l'impact futur des modérateurs de réajustement des pensions aux salaires réels. Pour rappel cependant, ces modérateurs ne devraient véritablement influencer sur les prestations qu'à partir du moment où un déséquilibre financier des pensions se manifesterait.

Sous ce scénario pourtant assez tempéré et basé en partie sur les projections officielles du GTV, les revenus du patrimoine, qui alimenteraient en 2020 l'essentiel de l'excédent de la sécurité sociale selon le PLPFP sous avis, déclinerait graduellement et seraient quasi totalement annihilés vers 2040. Sous l'effet de cette volatilisation graduelle des revenus du patrimoine et de la „poussée“ des dépenses liées au vieillissement identifiée par le GTV (histogrammes rouges), les surplus de la sécurité sociale s'étioleraient rapidement, passant de 1,3% du PIB en 2020 à zéro entre 2025 et 2030. Ils se mueraient ensuite en déficits, avoisinant 1% du PIB entre 2030 et 2035 et bien davantage encore par la suite. Le tout sous des hypothèses pourtant assez favorables.

A cette fragilité des soldes de la sécurité sociale s'ajouteraient des déficits récurrents de l'Administration centrale qui, s'accumulant au fil du temps, donneraient lieu à une **dette brute consolidée des Administrations publiques**⁴⁴ de l'ordre de 23% du PIB sur l'horizon 2017-2020. Cette dette serait certes toujours largement inférieure au „seuil Maastricht“ de 60% du PIB et elle tendrait par ailleurs à se stabiliser selon le PLPFP.

La Chambre de Commerce tient cependant à attirer l'attention sur deux réserves de taille, qui reposent sur deux scénarios macroéconomiques concurrents. En premier lieu, une dette publique stagnante à 23% n'est pas un objectif budgétaire satisfaisant si, comme l'estime le Gouvernement, la croissance s'avérait très soutenue de 2017 à 2019. Dans une optique budgétaire contra-cyclique, il

⁴⁴ Il est en effet supposé que l'Administration centrale ne comble pas ses besoins de financement en puisant dans les réserves de la sécurité sociale – qui seraient de toute manière condamnées à disparaître vers 2040 selon les simulations illustrées au graphique 16. La dette publique des Administrations publiques tend dès lors à refléter l'accumulation des déficits non pas des Administrations publiques dans leur ensemble, mais plutôt de la seule Administration centrale (et des communes, mais les soldes de ces dernières tendent à être assez réduits en valeurs absolues).

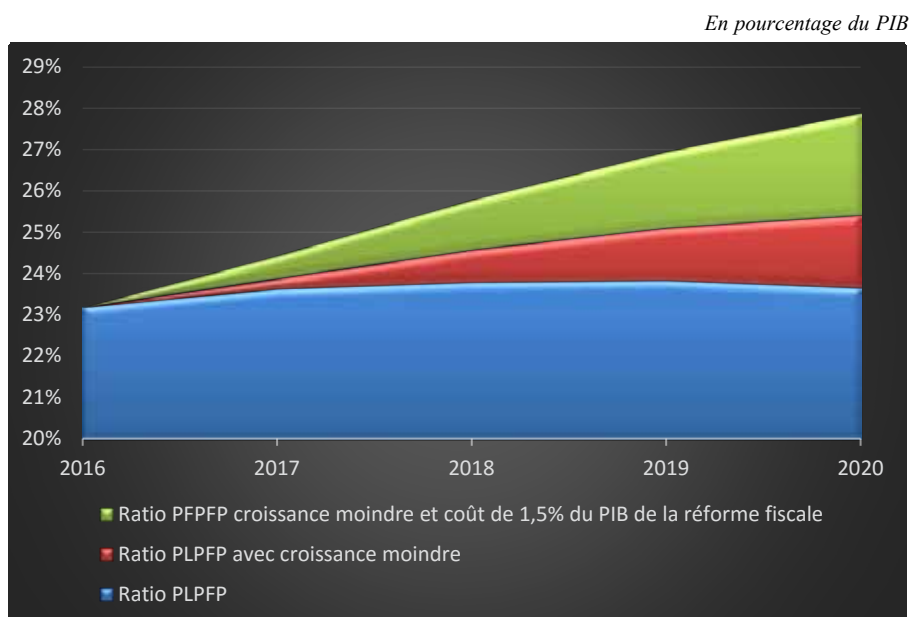
aurait été justifié de procéder à un assainissement des finances publiques permettant d'enfin amorcer une sensible décreue du ratio d'endettement public. En outre, une forte progression du PIB nominal contribue mécaniquement à diluer le ratio en question. Selon le PLPFP, le PIB nominal devrait au total progresser de 26% de 2016 à 2020. Toutes autres choses égales par ailleurs et si le solde de l'Administration centrale avait été ramené à l'équilibre de 2017 à 2020, la dette publique serait revenue de 23,2% du PIB en 2016 à 18,4% en 2020.

En second lieu, le prétendu plafonnement de la dette publique à 23% du PIB dépend intimement de l'évolution des soldes effectifs de l'Administration centrale. Or, ces derniers encaisseraient de plein fouet une croissance économique moins favorable que celle escomptée par le Gouvernement, notamment en 2017 et en 2018. Les recettes totales de l'Administration centrale se monteraient selon le PLPFP à 9.200 millions EUR en 2016 après déduction des transferts courants. En cas de croissance économique de 3% „seulement“ en 2017 et 2018 et sous l'hypothèse d'un impact proportionnel du ralentissement de la croissance sur ces recettes „nettes“⁴⁵, la répercussion sur le solde de l'Administration centrale serait défavorable à concurrence de 150 millions EUR en 2017 et d'un peu plus de 300 millions EUR en 2018, 2019 et 2020.

Si en outre le coût de la réforme fiscale s'avérait égal à 1,5% du PIB et non à 0,8% du PIB comme postulé par les autorités, le solde de l'Administration centrale se détériorerait d'environ 450 millions EUR additionnels par an (un peu moins en 2017).

L'impact conjoint de ces deux facteurs (croissance moindre et coût plus élevé qu'escompté de la réforme fiscale) se monterait à 2,8 milliards EUR à la fin 2020⁴⁶. Ce dernier montant représenterait 4% du PIB de 2020, de sorte que loin de demeurer stable, le ratio d'endettement passerait à 28% du PIB en 2020⁴⁷. Il se rapprocherait dès lors résolument de la „limite gouvernementale“ de 30%.

Graphique 17: Evolution du ratio de dette publique sous différents scénarii



Sources: PLPFP 2016-2020; Calculs de la Chambre de Commerce.

45 C'est-à-dire en supposant qu'un décrochage du PIB de 1% par rapport au scénario du PLPFP donne lieu à une perte de 1% des recettes de l'Administration centrale diminuées des transferts courants. Les transferts courants à la sécurité sociale et aux communes dépendent en effet de paramètres eux-mêmes liés à la croissance (TVA et IRPP pour les communes, cotisations sociales de l'Etat pour la sécurité sociale). Ils viendraient donc atténuer l'impact absolu sur l'Administration centrale d'un ralentissement conjoncturel.

46 Sans même prendre en compte les charges d'intérêt additionnelles, l'incidence de la croissance économique sur les dépenses liées au sous-emploi et la forte élasticité de l'IRPP à la base correspondante.

47 Ces calculs supposent, comme indiqué ci-dessus, que le solde de l'Administration centrale pour 2016 soit conforme aux estimations du PLPFP. Pour rappel, les documents budgétaires de l'an dernier avaient surestimé le déficit de l'Administration centrale.

Encadré 5: Pour une activation du Fonds souverain intergénérationnel

Le Fonds souverain luxembourgeois d'épargne intergénérationnelle

Le Gouvernement a mis en place dès 2015 un fonds souverain intergénérationnel appelé „*Fonds souverain luxembourgeois d'épargne intergénérationnelle*“ (FSIL). La Chambre de Commerce avait alors salué l'institution de ce fonds. Elle avait au demeurant plaidé bien avant 2015 pour la mise en place d'un tel fonds⁴⁸.

Le FSIL revêt la forme juridique d'un établissement public placé sous l'autorité du Ministère des Finances. Les autorités comptent transférer à ce dernier, dans le cadre du PLPFP sous avis, un montant annuel dépassant à peine les 50 millions EUR d'ici 2020.

Au bout de quelques années, le fonds souverain est censé atteindre une masse critique, lui permettant de diversifier correctement ses avoirs. Soit au terme d'une période de „*locking*“ de 20 ans, soit lorsque les actifs du fonds auront atteint la barre de 1 milliard EUR, les revenus du patrimoine engrangés par le fonds pourront être reversés à l'Etat selon les besoins du moment. La politique d'investissement du fonds s'inspirerait de celle du Fonds de compensation, mis en place en 2004 pour gérer la réserve du régime général de pension.

Quelle activation financière du fonds?

La Chambre de Commerce se félicite de la mise en place du FSIL, structure qui devrait en théorie permettre de „*cloisonner*“ des recettes hautement fragiles et hypothétiques pour les générations futures, en évitant qu'elles ne servent à financer des dépenses récurrentes et contemporaines qui devraient *in fine* peser sur ces générations. Il n'est pas concevable que ces dernières doivent assumer des charges considérables sans le préfinancement correspondant.

Si la Chambre de Commerce se félicite de la démarche d'affecter au FSIL certaines recettes non récurrentes, elle considère cependant qu'afin de permettre au fonds de connaître une réelle montée en puissance en termes d'avoirs, il conviendrait de transférer au FSIL un montant excédant largement les 50 millions EUR par an prévus de 2016 à 2020 au PLPFP sous avis.

Comme le montre le graphique ci-dessous, un tel versement de 50 millions par an (indexé sur le PIB nominal après 2020 par hypothèse dans la suite du présent encadré, alors que le PLPFP sous avis se contente d'un accroissement de 0,06% par an en moyenne de 2016 à 2020) donnerait lieu à des actifs du fonds de l'ordre de 0,5% du PIB seulement en 2020 et à un niveau demeurant limité par la suite, comme l'indique le graphique suivant. Ainsi, les actifs totaux du FSIL se monteraient à moins de 4% du PIB en 2060, conditionnellement aux hypothèses ayant présidé à l'élaboration du graphique.

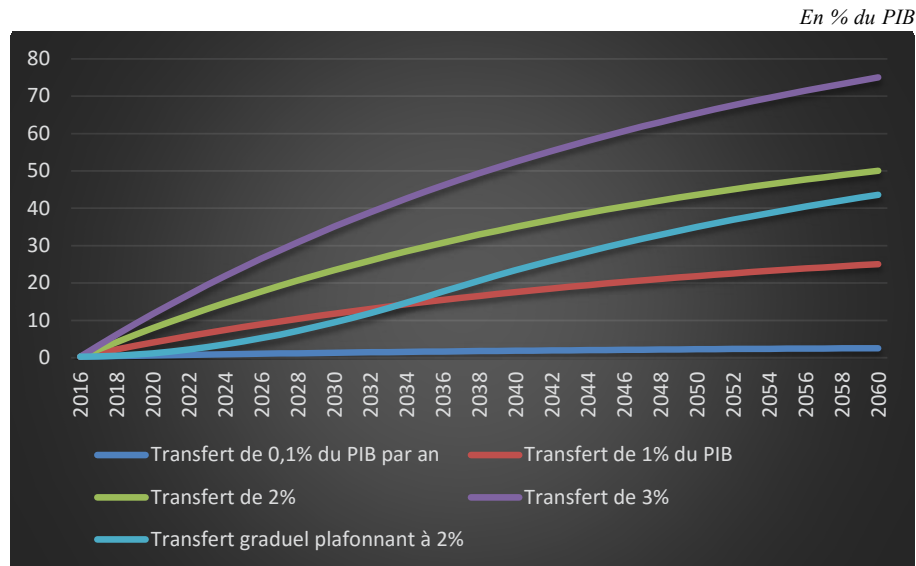
Des actifs de cet ordre de grandeur seraient sans commune mesure avec les volumes d'avoirs observés dans d'autres petites économies ouvertes ayant mis en place des fonds souverains, tels que Singapour ou Hong Kong où les actifs des fonds souverains locaux sont de l'ordre de 150% du PIB. Un volume d'ampleur similaire ne pourra certes, en toute hypothèse, être atteint par le Luxembourg qu'à très long terme, en raison de la création tardive du fonds. La cible d'actifs à atteindre à long terme doit néanmoins être fixée d'une manière un tant soit peu ambitieuse.

Un scénario plus ambitieux retenu au graphique (courbe bleue claire) suppose que le versement annuel atteigne 2% du PIB l'an en vitesse de croisière, soit environ 20 fois plus que les 50 millions EUR par an actuels, après une période de transition s'étendant sur deux décennies. Le transfert représenterait 0,1% par an en 2017, ce qui correspond aux 50 millions retenus par le Gouvernement. Ce pourcentage du PIB annuellement transféré progresserait cependant par hypothèse de 0,1 point de pourcentage par an jusqu'en 2036, quand il atteindrait 2% du PIB. Les transferts annuels ultérieurs seraient maintenus à ce niveau de 2% du PIB. Moyennant un effort finalement assez graduel, le fonds souverain gérerait dans ce cas de figure des actifs proches de 45% du PIB vers 2060 – ce

⁴⁸ Voir l'Actualité & tendances n° 4 de la Chambre de Commerce intitulé „*Les fonds souverains: une solution d'avenir pour le Luxembourg?*“, mars 2008, http://www.cc.lu/uploads/tx_usercepublications/A_T_4.pdf

qui serait toujours assez mesuré à l'aune des niveaux d'actifs actuellement atteints dans d'autres pays.

Graphique 18: Evolution des actifs totaux du Fonds souverain intergénérationnel en fonction du montant de la dotation annuelle (simulations illustratives)



Sources: Projet de budget 2015; Calculs de la Chambre de Commerce.

Remarque: Taux de rendement nominal moyen des réserves de 2% l'an par hypothèse, croissance du PIB de 3% en volume + déflateur du PIB de 2%.

Le graphique repose uniquement sur des schémas de versement 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 une part plus importante des recettes „*fragiles*“, fortement volatiles et/ou menacées à terme, par exemple celles qui sont liées au „*Tanktourismus*“, la taxe d'abonnement ou encore une partie de l'impôt des sociétés (au-delà d'un taux donné de progression de cet impôt, par exemple).

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

L'apport d'un fonds souverain en termes de soutenabilité
des finances publiques dépend in fine d'objectifs budgétaires ambitieux

La Chambre de Commerce tient également à souligner que le FSIL ne contribuera à accroître significativement les actifs nets totaux des Administrations publiques luxembourgeoises que pour autant que l'objectif de solde budgétaire structurel soit suffisamment exigeant. Le tableau suivant étaye ce propos, sur la base de trois cas hypothétiques et illustratifs, dans une situation où la croissance économique serait de 3% l'an⁴⁹, le solde de la sécurité sociale en surplus de 1,5% du PIB

⁴⁹ Plus un déflateur du PIB augmentant de 2% l'an.

et celui des communes à l'équilibre. Le premier cas montre l'évolution de la dette publique⁵⁰ en l'absence d'un fonds souverain et avec un solde structurel des Administrations publiques de +0,5% du PIB par année. Le second cas illustre la même situation, avec toutefois un fonds souverain bénéficiant d'une dotation annuelle de l'Administration centrale de 0,2% du PIB (soit un peu plus de 100 millions EUR). Le troisième cas correspond étroitement au second, avec cependant cette différence de taille que constitue un solde structurel des Administrations publiques ramené de +0,5% du PIB à -0,5% du PIB. Il est supposé dans les trois cas et en guise de simplification que l'Administration centrale ne possède pas d'actifs financiers autres que le fonds souverain, de sorte qu'un déficit de l'Administration centrale „hors fonds souverain“ est financé par le recours à la dette et non en diminuant les actifs financiers de l'Etat.

Graphique 19: Illustration hypothétique de l'évolution de la dette publique dans trois cas de figure

En % du PIB

<i>Cas 1: Sans fonds souverain, solde structurel de +0,5 du PIB</i>					
	<i>Année t</i>	<i>t+1</i>	<i>t+2</i>	<i>t+3</i>	<i>t+4</i>
Solde structurel des Administrations publiques	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
dont sécurité sociale	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%
dont communes	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
dont Adm. centrale	-1,0%	-1,0%	-1,0%	-1,0%	-1,0%
Dette brute consolidée des Admin. publiques	23,2%	23,1%	23,0%	22,9%	22,8%
<i>Cas 2: Avec un fonds souverain, solde structurel de +0,5 du PIB</i>					
	<i>Année t</i>	<i>t+1</i>	<i>t+2</i>	<i>t+3</i>	<i>t+4</i>
Solde structurel des Administrations publiques	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
dont fonds souverain (FS)	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
dont Adm. centrale hors FS	-1,2%	-1,2%	-1,2%	-1,2%	-1,2%
Dette brute consolidée des Admin. publiques	23,2%	23,3%	23,4%	23,4%	23,5%
<i>Cas 3: Avec un fonds souverain, solde structurel de -0,5 du PIB</i>					
	<i>Année t</i>	<i>t+1</i>	<i>t+2</i>	<i>t+3</i>	<i>t+4</i>
Solde structurel des Administrations publiques	-0,5%	-0,5%	-0,5%	-0,5%	-0,5%
dont fonds souverain (FS)	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
dont Adm. centrale hors FS	-2,2%	-2,2%	-2,2%	-2,2%	-2,2%
Dette brute consolidée des Admin. publiques	23,2%	24,3%	25,3%	26,3%	27,2%

Sources: PLPFP 2016-2020; Calculs de la Chambre de Commerce.

50 Qui résulte de l'accumulation des déficits de l'Administration centrale (hors fonds souverain). Les soldes de cette dernière résultent de la différence entre le solde structurel d'une part et d'autre part le solde de la sécurité sociale et des communes (supposé être nul) – car il est supposé que les surplus de la sécurité sociale serviront uniquement à alimenter des réserves propres (de pension notamment). Dans les exemples retenus, les niveaux potentiel et effectif du PIB sont censés coïncider (cycle économique étale), de sorte que le solde structurel des Administrations publiques est toujours égal à l'OMT.

La comparaison des cas 1 et 2 ne doit pas être „*surinterprétée*“: la dette publique tend certes à augmenter suite à l'apparition du fonds souverain, mais cette situation est due au fait que la „*dette Maastricht*“ (dette brute consolidée) est un concept brut: les actifs du fonds souverain ne peuvent par définition venir en déduction de la dette⁵¹. L'utilisation d'un concept net de la dette, plus complet, montrerait que la situation patrimoniale intrinsèque des Administrations publiques ne se détériorerait pas suite à la création d'un fonds souverain. Le tableau ne prend par ailleurs pas en compte les gains en termes de rendement résultant de la gestion plus dynamique, intégrée et transparente d'un fonds souverain géré de manière optimale⁵².

Le cas 3 met quant à lui bien en exergue une nette augmentation de la dette publique, tant par rapport au cas „*sans*“ qu'„*avec*“ fonds souverain, en cas de relâchement de l'objectif de solde structurel. Ce qui illustre le fait qu'un fonds souverain n'est réellement utile, du point de vue de la soutenabilité à terme des finances publiques, que pour autant que les dotations à ce fonds s'accompagnent de soldes structurels de l'Administration centrale suffisamment ambitieux. Un fonds souverain alimenté par des dotations importantes va améliorer la solidité à terme des finances publiques, mais uniquement si ces dernières sont financées par un plus grand effort de maîtrise des dépenses (qui induira à son tour des soldes structurels plus favorables).

Dans le cas contraire, le fonds en question pourrait certes constituer un utile instrument de transparence et de gestion cohérente des fonds, gage d'un rendement plus élevé, mais il se traduirait pour l'essentiel par un agencement différent des actifs nets (arbitrage différent entre les actifs bruts et la dette, composition par instruments financiers des actifs) et non par un niveau nécessairement plus élevé de ces derniers. A solde structurel identique, le seul impact positif du fonds sur les actifs nets ne pourrait alors s'opérer que via un rendement accru du patrimoine, résultat d'une gestion plus dynamique.

En conclusion, la Chambre de Commerce se félicite toujours de la création et de l'alimentation d'un nouveau fonds souverain. Le FSIL devrait permettre d'assurer une gestion plus transparente, dynamique et cohérente des avoirs de l'Etat. Il est cependant essentiel qu'un tel fonds puisse réellement monter en puissance – comme dans des entités géographiques économiquement très ouvertes telles que Singapour ou Hong Kong – ce qui suppose des versements annuels bien supérieurs aux dotations actuellement envisagées. Il importe par ailleurs de prévoir un objectif de solde structurel (ou OMT) suffisamment ambitieux, faute de quoi la montée en puissance du fonds souverain s'effectuerait au détriment d'autres actifs de l'Etat et / ou au prix d'une progression de l'endettement.

51 La dette brute demeurerait stable si le fonds souverain investissait exclusivement en titres d'endettement de l'Etat luxembourgeois, puisque la dette brute est également consolidée (la dette des Administrations publiques luxembourgeoise détenue par ces dernières n'est pas prise en compte). Une telle stratégie d'investissement s'effectuerait cependant au détriment des objectifs de diversification et de rendement du fonds.

52 Ces gains seraient de toute manière assez réduits en termes absolus dans un premier temps, compte tenu du montant peu élevé des dotations au fonds et des actifs corrélatifs.

5 FONDS SPECIAUX: EVOLUTION DES RECETTES, DES DEPENSES ET DES AVOIRS

5.1 Généralités

L'une des principales raisons de la création de fonds spéciaux a trait au financement de dépenses qui s'échelonnent sur plusieurs exercices. Certains types de dépenses, en particulier les dépenses d'investissements relatives à d'importantes infrastructures, ne se prêtent en effet guère au processus de budgétisation annuel.

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

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

L'annexe 1 du PLPFP sur les fonds spéciaux vise à assurer une telle transparence. La Chambre de Commerce se félicite au demeurant d'une amélioration significative de cette annexe par rapport à l'année dernière, à savoir le retour du tableau relatif au fonds pour la dette publique – ce dernier faisait en effet défaut dans le PLPFP 2015-2019. Ce fonds a dès lors été réintégré dans l'ensemble des graphiques et tableaux que la Chambre de Commerce commente *infra*, même si les mouvements financiers correspondants doivent être interprétés avec prudence. Ainsi, les amortissements de la dette publique, qui constituent une dépense à la fois importante et très volatile de ce fonds, ne sont pas assimilés à des dépenses en comptabilité SEC 2010, donc dans les comptes publics commentés dans d'autres parties du présent avis.

L'alimentation des fonds spéciaux est un sujet vaste et complexe et même peu transparent pour le lecteur non averti, dans la mesure où il dépasse largement le seul enjeu des dotations annuelles transitant *via* le budget des dépenses de l'Etat. A titre d'exemple, des „recettes d'emprunt“ peuvent également alimenter les fonds spéciaux. Par exemple, le Fonds des routes et le Fonds du rail feront chacun appel à un emprunt en 2017, de respectivement 150 et 200 millions EUR. Les appels à l'emprunt continueront au demeurant tout au long de l'horizon 2017-2019.

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

- Le budget des recettes et des dépenses de l'Etat ne fournit qu'une image partielle ou fragmentaire de la dynamique des fonds spéciaux. Ainsi, on n'y énumère que les dotations budgétaires, qui ne correspondent généralement pas aux montants réellement engagés ni d'ailleurs, pour certains fonds, à leurs recettes totales. Les dépenses réelles des fonds spéciaux sont *de facto* débudgétisées et sont visibles seulement au niveau de l'Administration centrale, notion relevant de la comptabilité européenne harmonisée SEC 2010 et qui est bien plus large que celle d'Etat central au sens de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. Pour rappel, cette dernière notion d'Etat central n'intègre nullement les dépenses effectives des fonds spéciaux (uniquement les dotations budgétaires à ces derniers), indépendamment des montants réellement décaissés (qui peuvent être inférieurs ou égaux aux dotations).
- L'existence de l'architecture des fonds spéciaux n'est pas remise en question par la Chambre de Commerce, dans la mesure où les dépenses liées aux investissements pluriannuels ne se prêtent pas à cet exercice de planification à l'aide de ce simple tableau annuel d'entrées et de sorties que constitue le budget de l'Etat. Toutefois, la Chambre de Commerce plaide pour une meilleure communication de la part des autorités au sujet du fonctionnement et de la situation financière des fonds spéciaux. En sus, la Chambre de Commerce saluerait un complément d'informations sur les principales dépenses projetées par les fonds spéciaux, notamment à travers des fiches financières et

d'impact, ainsi qu'à l'aide d'analyses systématiques des coûts et bénéfices dûment étayées. Une évaluation prospective des dépenses d'entretien et autres dépenses récurrentes s'imposerait dans une telle perspective. Ces diverses informations devraient en outre être disponibles plusieurs fois dans le courant de l'année (de manière trimestrielle par exemple) et pas uniquement lors du dépôt du projet de budget.

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

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

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

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des avoirs (en fin d'année) des différents fonds spéciaux entre 2007 et 2020. Il fait état d'une baisse spectaculaire des avoirs en fin d'année observée sur la période 2007 à 2016 (-28%), à laquelle s'ajouterait une diminution projetée également sensible (-8%) entre 2016 et 2020 soit sur l'horizon du PLPFP sous avis. Près de la moitié des fonds verraient leurs avoirs diminuer durant les années à venir. En dépit de ce recul cependant, aucun fonds ne présenterait d'avoirs négatifs en 2020. Cet état de fait s'explique notamment par le recours à l'emprunt pour alimenter le Fonds des routes et le Fonds du rail, ces deux fonds particulièrement importants empruntant systématiquement tout au long de l'horizon 2016-2020 selon le nouveau PLPFP.

Tableau 9: Evolution des avoirs de fonds spéciaux

En millions EUR

n°	Nom du fonds	Comptes		Projet de budget pluriannuel					Variation en %	
		2007	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2007 à 2016	2016 à 2020
1)	Fonds de la coopération au développement	15,0	0,1	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	-96,2	0,0
2)	Fonds d'équipement militaire	139,6	104,6	69,0	21,2	8,0	7,8	1,8	-50,6	-97,4
3)	Fonds pour les monuments historiques	16,8	32,8	31,6	30,3	29,0	30,2	33,2	88,2	5,1
4)	Fonds de crise	21,7	21,7	21,7	21,7	21,7	21,7	21,7	0,0	0,0
6)	Fonds des pensions	5,4	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	-21,6	0,0
7)	Fonds pour la réforme communale	0,0	3,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-100,0	-
8)	Fonds communal de dotation financière	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
9)	Fonds spécial de la pêche	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	-56,7	16,8
10)	Fonds cynégétique	0,6								-
11)	Fonds pour la gestion de l'eau	172,1	33,1	38,0	32,2	26,4	20,6	15,1	-77,9	-60,2
12)	Fonds spécial des eaux frontalières	1,1	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4	-45,6	-28,0
13)	Fonds d'équipement sportif national	31,5	52,3	36,1	14,8	5,5	0,6	10,0	14,7	-72,4
14)	Fonds pour les investissements socio-familiaux	171,0	101,9	123,3	113,2	95,5	77,8	60,8	-27,9	-50,7
15)	Fonds d'assainissement en matière de surendettement	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	-18,6	-14,7
16)	Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	52,4	61,8	66,7	58,9	44,5	29,3	17,8	27,2	-73,4
17)	Fonds des investissements hospitaliers	147,8	101,1	97,6	116,7	113,8	65,4	21,7	-34,0	-77,7
18)	Fonds spécial de la chasse	0,0						-		-
19)	Fonds pour la protection de l'environnement	88,3	17,3	12,8	11,3	9,8	11,8	13,8	-85,5	7,4
20)	Fonds climat et énergie	101,7	550,2	560,8	562,4	560,6	548,6	533,9	451,3	-4,8
21)	Fonds pour l'emploi	149,9	94,1	102,9	77,9	81,3	148,0	264,1	-31,3	156,6
22)	Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	51,6	51,5	36,6	7,3	7,5	7,8	7,3	-29,1	-80,1
23)	Fonds d'investissements publics administratifs	165,3	21,9	29,4	4,8	0,8	2,9	11,0	-82,2	-62,7
24)	Fonds d'investissements publics scolaires	179,9	24,8	14,8	13,9	39,9	54,9	59,8	-91,8	304,1
25)	Fonds des routes	123,8	5,9	22,5	0,7	1,0	7,8	12,9	-81,9	-42,7
26)	Fonds du rail	263,6	23,4	63,9	2,6	5,1	82,4	145,4	-75,8	127,6
27)	Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	38,1	33,9	34,4	26,4	18,4	10,4	2,4	-9,9	-93,2
28)	Fonds pour la loi de garantie	96,9	31,2	11,8	7,4	9,6	11,8	11,9	-87,8	0,7
29)	Fonds pour la promotion touristique	1,1	6,5	5,8	5,0	2,1	0,5	0,0	424,3	-99,5
30)	Fonds d'entretien et de rénovation	17,5	7,6	2,9	6,6	12,3	20,7	28,4	-83,3	873,2
31)	Fonds de l'innovation	-	33,9	26,4	0,8	0,3	0,9	0,8		-97,1
32)	Fonds d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	-	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9		0,0
33)	Fonds pour le financement des infrastructures	-	61,5	59,5	59,5	59,5	59,5	73,5	-	23,5
34)	Fonds pour la réforme des services de secours	-	-	-	-					-
	Total général	2.053,3	1.483,5	1.475,1	1.202,5	1.159,5	1.228,2	1.353,7	-28,2	-8,2

Sources: PLPFP 2016-2020; Calculs de la Chambre de Commerce.

A noter qu'en dépit des emprunts précités, les avoirs du Fonds des routes se situeraient à un étiage historiquement bas tout au long de la période 2016-2020, tandis que les avoirs du Fonds du rail stagneraient jusqu'en 2018 avant d'afficher un léger redressement en 2019 et en 2020. Cette remontée, de l'ordre de 140 millions EUR en deux ans, serait cependant d'un ordre de grandeur inférieur au recours à l'emprunt au cours de cette même période de deux ans (soit 400 millions EUR d'emprunts nouveaux). Durant la période allant de 2017 à 2020, le Fonds des routes et celui du rail vont d'ailleurs contracter au total quelque 1,4 milliard EUR d'emprunts nouveaux. Cet important montant se rajoutera aux emprunts contractés par l'Etat central afin d'équilibrer ses recettes et ses dépenses.

Plus généralement, la Chambre de Commerce considère que la situation financière de certains fonds d'investissements est critique et se pose la question de l'évolution à moyen terme de la politique d'investissements de l'Etat, d'autant que les déficits chroniques enregistrés au niveau de l'Etat central risquent également de contrarier la collecte des ressources financières nécessaires à la modernisation des infrastructures. Ces dernières constituent encore à ce jour l'un des points forts de la compétitivité du Luxembourg, qui ne doit en aucun cas perdre cet avantage. Dans la perspective notamment du „*Luxembourg à 1,1 million d'habitants*“, les dépenses d'investissements doivent être maintenues à un niveau élevé, tout comme elles doivent concerner en priorité des projets permettant d'accroître, effectivement et rapidement, la compétitivité de notre économie, tels que notamment la modernisation des infrastructures de transport ou de communication ou encore le développement de nouvelles zones d'activités. Par ailleurs, les infrastructures scolaires, d'enseignement supérieur, de recherche, d'accueil pour enfants sont prioritaires. Il convient par conséquent de réaliser, au préalable à toute décision d'investissements, une analyse coûts/bénéfices de manière à s'assurer que les deniers publics soient utilisés de la manière la plus efficace possible. De même, le coût final de diverses infrastructures, ainsi que les frais d'entretien et de gestion afférents, pourront être substantiellement réduits, par exemple en recourant à une standardisation des investissements ou à une simplification des procédures administratives.

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

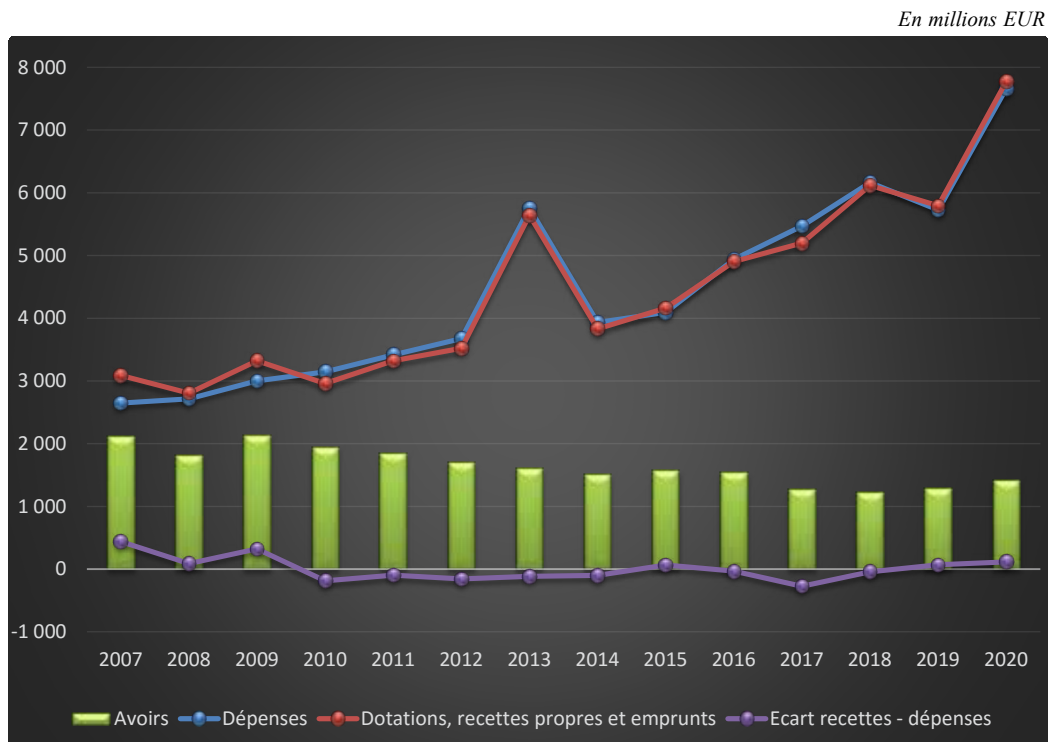
5.3 Alimentation des fonds spéciaux face aux dépenses

Le graphique ci-après retrace l'évolution des alimentations (dotations budgétaires, recettes propres des fonds spéciaux et produits d'emprunts), des dépenses et des avoirs nets des fonds spéciaux au cours de la période 2007-2020. Il affiche en outre l'écart entre les alimentations et les dépenses au cours de ladite période. Les années 2010 à 2014 et 2016 se sont caractérisées par un décaissement des réserves des fonds, c'est-à-dire par des dépenses dépassant les recettes. Ce phénomène de décaissement et la diminution corrélative des avoirs des fonds spéciaux se poursuivraient en 2017 et dans une moindre mesure en 2018, tandis que 2019 et 2020 se caractériseraient par une relative stabilisation des avoirs.

L'étiollement des avoirs des fonds demeurerait d'ailleurs une réalité tout au long de la période 2017-2020 couverte par le PLPFP sous avis en l'absence de ces emprunts. Cette situation serait d'autant plus préjudiciable que les réserves n'étaient nullement plantureuses à l'orée de la crise économique et financière en 2007, soit dans la foulée d'une période pourtant caractérisée par une conjoncture fort soutenue⁵³.

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

Graphique 20: Evolution des avoirs, des alimentations
(dotations, recettes propres et emprunts) et des dépenses des fonds spéciaux



Sources: PLPFP 2016-2020; Calculs de la Chambre de Commerce.

Notes: Les niveaux conjointement élevés des recettes et dépenses en 2013 et 2020 s'expliquent par d'importants amortissements de la dette échue (soit des mouvements qui n'affectent pas les comptes SEC 2010). Il convient cependant de noter que ces amortissements n'affectent pas l'écart entre recettes et dépenses (et par conséquent les avoirs) des fonds, puisqu'ils sont financés par une alimentation spéciale pour amortissement de la dette échue, versée par l'Etat au Fonds de la dette publique. Il convient de remarquer que les avoirs du Fonds d'entretien et de rénovation et du Fonds pour les investissements socio-familiaux repris à l'annexe 1 du PLPFP 2016-2020 à la date du 1^{er} janvier 2015 ne coïncident pas avec les avoirs correspondants établis au 31 décembre 2014 dans le compte général de l'exercice 2014. Ces deux écarts tendent cependant à se neutraliser mutuellement au graphique.

Dans son avis budgétaire 2011, la Chambre de Commerce avait déjà critiqué le fait que les fonds spéciaux n'avaient pas été suffisamment alimentés pendant la phase de haute conjoncture précédant la crise économique et financière. Elle n'entend pas revenir sur ces propos, mais elle se permet d'insister sur le fait que, dans l'état actuel des choses, et pour autant que le projet de budget pluriannuel se base sur des estimations réalistes, les réserves financières des fonds spéciaux convergeront vers un niveau particulièrement bas en dépit des emprunts précités et malgré le grand dynamisme conjoncturel escompté pour 2017 et 2018 par les auteurs du PLPFP, avec une croissance du PIB en volume de respectivement 4,6 et 4,9%. Une telle évolution pro-cyclique des avoirs des fonds met à mal la force de frappe financière de l'Etat, sa capacité à soutenir l'économie si le contexte économique devait à nouveau subir une détérioration.

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

5.4 Taux de réalisation des dépenses d'investissements budgétisées par les fonds spéciaux

Comme l'indique le tableau ci-dessous, une inflexion favorable pourrait s'être amorcée depuis 2011 en ce qui concerne les taux de réalisation effectifs des programmes d'investissements. Ce tableau retrace l'évolution des dépenses ajustées de quelques-uns des principaux fonds d'investissements de l'Etat, en l'occurrence le Fonds pour les monuments historiques, le Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux, le Fonds d'investissements publics administratifs, le Fonds d'investissements publics scolaires, le Fonds des routes, le Fonds du rail ainsi que le Fonds pour les investissements socio-familiaux. Sont comparés d'une part l'évolution des dépenses figurant aux différents projets de lois budgétaires („dépenses initialement prévues au budget“) et d'autre part le taux de réalisation des dépenses programmées („dépenses ajustées réellement actées“, sur base des comptes relatifs aux mêmes exercices) ainsi que l'évolution de ce taux d'exécution (en pourcents) au cours de la période considérée.

Tableau 10: Evolution des dépenses prévues, des dépenses réalisées ainsi que des taux de réalisation des principaux fonds d'investissements

En millions EUR et en %

	Projet 2007	Projet 2008	Projet 2009	Projet 2010	Projet 2011	Projet 2012	Projet 2013	Projet 2014	Projet 2015	Projet 2016	Projet 2017
Dépenses initialement prévues au budget	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fonds pour les monuments historiques	22	11	19	26	20	29	19	19	10	18	8
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	32	19	19	17	15	24	16	15	20	24	28
Fonds d'investissements publics administratifs	107	88	113	134	113	117	102	77	72	72	85
Fonds d'investissements publics scolaires	121	75	76	77	60	88	78	75	87	79	76
Fonds des routes	130	130	135	141	122	184	187	180	209	208	247
Fonds du rail	309	373	390	327	314	321	331	297	346	430	532
Fonds pour les investissements socio-familiaux	91	100	100	85	85	110	100	55	48	48	45
Total général	812	796	853	807	729	873	833	718	792	879	1020
Variation en %	2,6	-1,9	7,2	-5,4	-9,6	19,7	-4,6	-13,8	10,3	11,0	16,0

	Projet 2009	Projet 2010	Projet 2011	Projet 2012	Projet 2013	Projet 2014	Projet 2015	Projet 2016	Projet 2017	Projet 2017
Dépenses ajustées réellement actées	Compte 2007	Compte 2008	Compte 2009	Compte 2010	Compte 2011	Compte 2012	Compte 2013	Compte 2014	Compte 2015	2016 Indicatif
Fonds pour les monuments historiques	15	9	9	13	13	17	12	7	8	8
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	18	14	10	12	14	8	3	3	2	15
Fonds d'investissements publics administratifs	79	75	75	117	100	172	82	71	64	71
Fonds d'investissements publics scolaires	73	112	71	60	41	64	49	92	70	70
Fonds des routes	110	83	103	136	172	175	186	172	184	233
Fonds du rail	274	275	312	313	325	307	299	350	462	519
Fonds pour les investissements socio-familiaux	83	73	74	104	94	74	72	22	16	24
Total général	652	641	654	755	759	817	702	718	807	940
Variation en %	-18,7	-1,6	1,9	15,5	0,5	7,7	-14,1	2,3	12,3	16,6

<i>Taux de réalisation</i>	<i>Taux de réalisation en % (dépenses actées par rapport aux dépenses prévues)</i>									
	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016 Indicatif</i>
Fonds pour les monuments historiques	70,3%	81,2%	48,8%	50,3%	65,4%	60,2%	64,9%	38,1%	76,6%	44,0%
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	56,0%	74,1%	52,6%	74,4%	96,0%	32,6%	19,1%	21,6%	10,2%	62,8%
Fonds d'investissements publics administratifs	74,2%	85,7%	66,3%	87,3%	88,0%	147,2%	80,2%	92,5%	89,2%	98,0%
Fonds d'investissements publics scolaires	59,9%	148,8%	93,5%	77,6%	67,8%	72,9%	62,5%	122,6%	81,4%	88,4%
Fonds des routes	84,6%	63,9%	75,9%	96,8%	140,7%	95,0%	99,4%	95,9%	87,9%	112,3%
Fonds du rail	88,5%	73,8%	79,8%	95,7%	103,5%	95,5%	90,3%	117,7%	133,8%	120,8%
Fonds pour les investissements socio-familiaux	91,3%	72,6%	73,5%	121,8%	110,6%	67,4%	71,5%	40,7%	32,3%	49,4%
Total général	80,3%	80,5%	76,6%	93,6%	104,0%	93,6%	84,3%	100,1%	101,8%	106,9%

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

Note: Les données relatives à l'année 2016 ne sont présentées ici qu'à titre indicatif. Une analyse rigoureuse ne peut en effet être menée à bien que sur la base de chiffres définitifs (comptes).

Le tableau met en évidence une certaine volatilité et un assez faible niveau des taux de réalisation globaux au cours des années 2007 à 2010. A titre d'exemple, un taux de réalisation de 80% (soit du type de ceux observés de 2007 à 2009) implique que seuls 80 EUR sur 100 EUR budgétisés sont réellement exécutés et investis. Cependant, le décalage entre les dépenses budgétisées, d'une part, et les dépenses actées, d'autre part, s'est atténué à partir de 2011, même si l'année 2013 a dévié de cette tendance. Le taux de réalisation s'est même établi à exactement 100% en 2014 et il a légèrement dépassé ce seuil en 2015. Même au cours de ces deux années, le taux de réalisation a toutefois été fort disparate d'un fonds à l'autre. Les taux de réalisation réconfortants observés en 2014 et en 2015 s'expliquent d'ailleurs dans une large mesure par les performances d'un seul fonds, à savoir le Fonds du rail qui a enregistré au cours de ces deux années des taux très élevés. Ce facteur serait d'ailleurs présent également en 2016 selon les données indicatives, avec un taux de réalisation de quelque 120% pour le Fonds du rail. En conséquence et pour la troisième année consécutive, le taux global d'exécution des dépenses des fonds d'investissements dépasserait les 100%.

Il importe cependant de rappeler que cette donnée relative à 2016 s'appuie sur le niveau indicatif des dépenses d'investissements des fonds précités, tel qu'il apparaît dans le projet de budget pluriannuel 2016-2020 et non dans un compte en bonne et due forme. Cette pratique devrait induire une certaine surestimation du taux de réalisation de 2016.

Cela étant dit, les inflexions favorables clairement discernables au tableau ci-dessus sont saluées par la Chambre de Commerce. Elle espère vivement que cette tendance va se poursuivre, car une pratique de réalisation partielle des projets d'investissements ne contribue ni à l'amélioration de la transparence budgétaire, ni à une exécution volontariste de la politique anticyclique par les autorités.

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

PARTIE II

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE
relatif au projet de loi n° 7050 concernant le budget des recettes
et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017 (volume 1)

TABLE DES MATIERES

	<i>page</i>
1 Administration centrale	69
1.1 La notion d'Administration centrale	69
1.2 Les dépenses de l'Administration centrale	70
1.3 Les recettes de l'Administration centrale	75
1.4 Le solde de l'Administration centrale	78
2 Administrations de sécurité sociale	82
2.1 Les dépenses des Administrations de sécurité sociale	82
2.2 Les recettes des Administrations de sécurité sociale	84
2.3 Le solde des Administrations de sécurité sociale	85
3 Administrations locales	87
4 Administration publique	91

*

SOMMAIRE DES TABLEAUX

	<i>page</i>
Tableau 1: Dépenses de l'Administration centrale	71
Tableau 2: Recettes de l'Administration centrale	75
Tableau 3: Recettes fiscales de l'Etat	77
Tableau 4: Dépenses des Administrations de sécurité sociale	83
Tableau 5: Recettes des Administrations de sécurité sociale	84
Tableau 6: Recettes, dépenses et soldes des Administrations locales	88
Tableau 7: Soldes budgétaires des Administrations publique, centrale, locales et de sécurité sociale	91

*

SOMMAIRE DES GRAPHIQUES

	<i>page</i>
Graphique 1: Capacité (+) ou besoin (-) de financement de l'Administration centrale	78
Graphique 2: Evolution absolue et tendancielle des recettes et des dépenses de l'Administration centrale	79
Graphique 3: Effet ciseau de l'Administration centrale	79
Graphique 4: Soldes budgétaires des Administrations publique, centrale, locales et de sécurité sociale	92
Graphique 5: Evolution de la dette publique	94
Graphique 6: Dépenses publiques par habitant par fonction COFOG	96
Graphique 7: Evolution des dépenses publiques par fonction COFOG	96

*

SOMMAIRE DES ENCADRES

	<i>page</i>
Encadré 1: Quelques priorités du Gouvernement à la loupe	72
Encadré 2: Les autres articles du projet de loi budgétaire	80
Encadré 3: Une enveloppe budgétaire globale des établissements hospitaliers pour 2017 et 2018 relativement ambitieuse dans un contexte d'incertitude	86
Encadré 4: Une nécessaire réforme des finances communales	89
Encadré 5: Un „Zukunftspak“ qui fond comme neige au soleil	93
Encadré 6: Un autre regard sur les dépenses publiques	95

*

1 ADMINISTRATION CENTRALE

1.1 La notion d'Administration centrale

Une partie d'un tout. L'Administration centrale constitue, à côté des Administrations locales et de sécurité sociale, une des trois sous-entités reprises sous le terme fédérateur d'„Administration publique“, au sens européen du terme¹. 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'Etat², l'Administration centrale comprend³ également les recettes et les dépenses réelles des fonds spéciaux de l'Etat, des établissements publics qui font partie de son périmètre, des fondations et de certains GIE⁴, des institutions de l'Etat⁵ ainsi que des services de l'Etat à gestion séparée⁶.

Des réformes en cours qui impactent les données. S'agissant de l'impact de l'entrée en vigueur, à partir de 2017, de la réforme fiscale, toujours à l'état de projet en cours de procédure législative, ce dernier a été intégré dans les prévisions budgétaires des années 2017 à 2020, *prima facie*, sans „effets de second tour“. Quant à la réforme des finances communales, également en cours de procédure, elle prévoit qu'une grande partie de l'impôt commercial communal (ICC), qui était alloué directement aux communes jusqu'en 2016, transite à partir de 2017 via un Fonds de dotation globale des communes (FDG). Par conséquent, même si l'effet sur le solde de l'administration centrale est neutre, tant les recettes que les dépenses de ce fonds augmentent, et les recettes et dépenses de l'Administration centrale sont ainsi artificiellement gonflées, à hauteur de 604 millions en 2017. Ces changements de base comptable compliquent donc la lecture du budget dans une perspective historique et pluriannuelle, et biaisent en particulier les taux de croissance des recettes et dépenses.

Des prévisions volontaristes. Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017 analysé par la suite se fonde sur les prévisions de printemps du STATEC, à savoir une hausse du PIB en volume de 3,1% en 2016 et de 4,6% en 2017. Ce dernier montant semble particulièrement empreint d'optimisme selon la Chambre de Commerce eu égard à différents facteurs contextuels, tels que la dégradation des perspectives mondiales, la décélération du rythme de production et donc de croissance de la Chine, la remise en question d'accords de libre-échange, les incertitudes quant aux orientations futures de la politique monétaire aux Etats-Unis, voire dans d'autres régions si

1 A noter que la notion d'Administration publique comprend par ailleurs les „Administrations d'Etats fédérés“ (sans objet pour le Luxembourg).

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

3 La liste complète est disponible dans le volume 2, à partir de la page 12.

4 Par exemple: le Centre de recherche public „Luxembourg Institute of Science and Technology“ (List), le Centre national sportif et culturel (d'Coque), la Commission de protection des données, la Fondation Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean, le Registre de Commerce, le GIE – My Energy, etc.

5 La Maison grand-ducale, la Chambre des Députés, le Médiateur ainsi que la Cour des Comptes et le Conseil d'Etat.

6 Par exemple: les lycées classiques et lycées techniques, l'Administration de la Navigation aérienne, les restaurants scolaires, l'Agence pour le développement de l'emploi, etc.

les prix des matières premières repartaient à la hausse, etc. De l'aveu même de l'exposé des motifs, „[[la prévision *Ide croissance*] pour 2017 doit être considérée avec beaucoup de prudence également, vu l'absence d'informations cruciales. L'accélération proviendrait essentiellement de la contribution à nouveau positive de l'Eurostoxx50 (-13% en 2016, +4% en 2017), engendrant une hausse de la VAB volume de près de 4% dans les services financiers“.

1.2 Les dépenses de l'Administration centrale

Des dépenses „sous contrôle“ selon l'exposé des motifs. D'après le projet de budget 2017, les dépenses totales de l'Administration centrale (soit 17.899,2 millions EUR) augmenteraient, en 2017, de:

- 6,9% par rapport aux prévisions, pour 2016, établies par le budget 2016 (2e colonne dans le tableau 1);
- 8,8% par rapport aux prévisions, pour 2016, établies par le budget 2017 (3e colonne dans le tableau 1);

Même si les dépenses ont été revues à la baisse dans les prévisions pour 2016 par rapport au budget établi pour la même année (de 285,3 millions EUR), le rythme de croissance des dépenses entre 2016 et 2017 reste soutenu, mais en ligne avec les évolutions passées (environ 7% sur la période 1995-2014).

Un gonflement artificiel. En ne tenant pas compte de la réforme des finances communales qui grossit fictivement les dépenses de l'Administration centrale, ces dernières connaîtraient une croissance de 5,1%.

Une volonté de réduire les dépenses qui reste sur le papier. Si le Gouvernement veut rétablir de manière durable l'équilibre des comptes publics, cela nécessitera de brider davantage l'évolution des dépenses, l'atteinte de soldes budgétaires positifs, et qui le restent, ne pouvant se reposer sur la seule vigueur des recettes. Mais cette rupture de tendance ne pourra se matérialiser spontanément, et ce d'autant plus au vu du caractère rigide et difficilement réversible de certaines dépenses courantes (rémunération des salariés, transferts à la sécurité sociale, etc.).

Tableau 1: Dépenses de l'Administration centrale

En millions EUR et en pourcentage

	Projet de budget 2016	Prévisions 2016	Projet de budget 2017	Variation projet budget 2017/ prévisions 2016		Variation projet de budget 2017/ projet budget 2016	
	en millions EUR	en millions EUR	en millions EUR	en millions EUR	en %	en millions EUR	en %
Dépenses totales	16.738,7	16.453,4	17.899,2	1.445,8	8,8%	1.160,5	6,9%
Dépenses totales sans prise en compte de la réforme des finances communales	16.738,7	16.453,4	17.295,2	841,8	5,1%	556,5	3,3%
Consommation intermédiaire	1.338,1	1.272,0	1.339,3	67,3	5,3%	1,2	0,1%
Formation de capital	1.422,3	1.467,0	1.542,0	75,0	5,1%	119,7	8,4%
Rémunération des salariés	3.722,9	3.643,2	3.838,3	195,1	5,4%	115,4	3,1%
Subventions	634,5	666,0	709,3	43,3	6,5%	74,8	11,8%
Intérêts de la dette publique	171,8	221,2	227,3	6,1	-0,7%	55,5	32,3%
Prestations sociales en espèces	1.642,3	1.531,6	1.566,0	34,4	6,8%	-76,3	-4,6%
Prestations sociales en nature	56,3	58,5	65,1	6,6	-6,7%	8,8	15,6%
Autres transferts courants	6.932,2	6.836,9	7.792,3	955,4	14,0%	860,1	12,4%
Autres transferts courants sans prise en compte de la réforme des finances communales	6.932,2	6.836,9	7.188,3	351,4	5,1%	256,1	3,7%
Transferts en capital	826,9	791,6	826,2	34,6	4,4%	-0,7	-0,1%
Autres dépenses	-8,6	-35,8	-6,5	29,3	-81,8%	2,1	-24,4%

Sources: Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017.

Remarques: 1) Afin de ne pas tenir compte de la réforme des finances communales, les 604 millions EUR qui transitent dorénavant par l'Administration centrale ont été retirés des postes „Autres transferts courants“ et „Dépenses totales“, afin de réaliser des comparaisons à politique inchangée.

2) L'indice des prix à la consommation (IPCN) devrait croître de 0,3% en 2016 et de 1,4% en 2017.

Un rigoureux processus d'encadrement des dépenses doit être déployé. Mais l'analyse poste par poste des différentes catégories de dépenses montre que s'il est ambitionné, le ralentissement attendu n'est pas appliqué:

- La consommation intermédiaire, à savoir les dépenses de fonctionnement hors rémunérations, croît de 5,3% entre les prévisions les plus récentes pour 2016 et l'année 2017, ce qui ne peut être qualifié de progression contrôlée, et ce d'autant plus au vu de la faible inflation.
- Alors que le poste „Formation de capital“ comprend les investissements directs à savoir ceux qui sont directement exécutés par l'Administration centrale (budget proprement dit, fonds spéciaux, établissements publics) pour son propre compte, les investissements dits „indirects“ sont inclus dans le poste „Transferts en capital“ qui regroupe les aides à l'investissement de l'Administration centrale aux entreprises, aux ménages, aux communes, etc. L'objectif du Gouvernement étant de maintenir les investissements à un niveau élevé, le total des deux postes connaît une croissance en 2017 de près de 5%, qui est à relever. Toutefois, il ne s'agit en aucun cas d'un glissement de dépenses (ou „*expenditure shift*“) étant donné que les investissements n'augmentent pas plus vigoureusement que les autres dépenses.
- En ce qui concerne l'accroissement des dépenses en termes de rémunération des salariés de 5,4%, l'exposé des motifs indique qu'il est imputable pour l'essentiel, en 2017, à l'échelle mobile des salaires, aux avancements et à la variation des effectifs. La Chambre de Commerce regrette toutefois que l'hypothèse retenue par les auteurs en termes d'indexation des salaires en 2017 ne soit pas précisée.

En outre, s'agissant de la variation des effectifs, alors que le projet de budget 2015 faisait référence à des engagements progressant à raison de 350 agents par an en moyenne, le projet de budget 2016 prévoyait un accroissement des effectifs de 750 agents. Les prévisions sont à nouveau réévaluées à la hausse dans la mesure où ce sont 848 agents qui devraient être engagés en moyenne par an entre 2017 et 2020, selon le projet de budget 2017, dont 1.044 sur la seule année 2017, engendrant un coût de

plus de 50 millions EUR en termes de rémunération et attirant vers le secteur public (au détriment du secteur privé) une part significative de travailleurs, et notamment de jeunes diplômés. Selon la Chambre de Commerce, le quasi-triplement des besoins en termes d'agents entre les projections de 2015 et de 2017 auraient dû faire l'objet de davantage de précisions, et ce d'autant plus que les dépenses de cette catégorie font, chaque année, l'objet de hausses conséquentes. Entre 2010 et 2017, la hausse des dépenses en lien avec la rémunération des salariés atteint ainsi +37%, passant de 2,8 milliards EUR à 3,8 milliards EUR.

La Chambre de Commerce propose de revoir les éléments poussant continuellement à la hausse de la masse salariale (avancements automatiques, biennales, etc.) et s'inquiète en outre des possibles „effets de second tour“ sur le secteur parapublic et conventionné de la mise en oeuvre des accords salariaux dans la fonction publique. Elle estime de plus que cette hausse constitue un regrettable signal pour le secteur privé.

- S'agissant des subventions, à savoir les transferts courants sans contrepartie que l'Administration centrale verse à des producteurs résidents en vue d'influencer leurs niveaux de production ou leurs prix, il s'agit pour l'essentiel des dépenses en faveur du transport public de personnes assuré par des entreprises autres que les CFL, des participations aux salaires des travailleurs handicapés, des subventions pour la formation professionnelle continue ou encore des aides au logement. Par conséquent, il ne s'agit nullement d'un support „privilegié“ aux entreprises privées.
- Les prestations sociales en espèces devraient croître de près de 7% en 2017. Ces prestations sont versées aux ménages pour couvrir les mêmes besoins que les prestations d'assurance sociale, mais ne s'inscrivent pas dans le cadre d'un régime d'assurance sociale prévoyant des cotisations et des prestations. Selon le projet de budget 2017, l'évolution des dépenses de cette catégorie, qui se compose notamment du revenu minimum garanti, de l'allocation de vie chère, du Fonds pour l'emploi et du revenu pour personnes handicapées, dépend de l'évolution démographique ainsi que de l'évolution de l'emploi. Or, au vu de ces dernières d'une part, et de la croissance attendue des dépenses d'autre part, la Chambre de Commerce estime que ces deux facteurs ne peuvent pas à eux seuls expliquer les prévisions à la hausse des dépenses.
- Les „autres transferts courants“, en augmentation de 14%, comprennent principalement les transferts à la sécurité sociale, aux communes, aux organismes sans but lucratif au service des ménages, à l'étranger, aux établissements publics et à l'enseignement privé. La majorité des dépenses de cette catégorie est constituée par la participation de l'Etat au financement de l'assurance-pension, de l'assurance-dépendance et de l'assurance-accidents, dont les dépenses sont en augmentation. La Chambre de Commerce reviendra sur ces évolutions dans la partie consacrée aux Administrations de sécurité sociale. Une autre partie est représentée par les versements au Fonds de dotation globale des communes (FDG). Par conséquent, ce poste est „surévalué“ de 604 millions EUR. Exception faite de ce montant, la croissance de cette catégorie de dépenses s'élève à 5,1%.

Encadré 1: Quelques priorités du Gouvernement à la loupe

La qualité plutôt que la quantité. Si le Luxembourg veut à l'avenir baser son développement sur une croissance davantage qualitative que quantitative, la recherche de sources de diversification économique est donc primordial.

1) Les grandes initiatives visant les secteurs clés

- **„Single Window for Logistics“:** la Chambre de Commerce salue la poursuite de la mise en place d'un guichet unique pour le secteur de la logistique visant à coordonner les activités d'importation, d'exportation ou de transit en vue de permettre aux acteurs économiques d'accomplir en un seul lieu l'ensemble des formalités réglementaires et administratives.
- **„Digital Lëtzebuerg“:** cette initiative gouvernementale, qui part du constat que les technologies de l'information et de la communication (TIC) sont incontournables pour le développement du Luxembourg, est soutenue via l'attribution de crédits budgétaires plus importants que dans le passé. La sécurité informatique était une condition nécessaire au déploiement des TIC, le **GIE Smile** renforcera également ses activités.

- **FinTech** la création d'une „House of FinTech“ témoigne de l'importance accordée à ce pilier. Des efforts accrus en matière de promotion de ce secteur clé de l'économie luxembourgeoise seront mis en oeuvre, notamment avec le soutien de la Chambre de Commerce.
- **Sciences et technologies spatiales**: un nouveau programme devrait voir le jour et les ressources supplémentaires seront utilisées dans le cadre de l'initiative spaceresources.lu.
- **PAKT Pro Commerce**: afin de soutenir et de renforcer le secteur du commerce de détail, un crédit de 750.000 EUR est inséré pour l'année 2017, et ce suite à un accord entre le Ministère de l'Économie, la Chambre de Commerce et la Confédération luxembourgeoise du Commerce (CLC).
- **Tourisme**: la création d'un guichet unique ou „convention bureau“ servant d'interlocuteur privilégié pour les organisateurs de congrès est une des initiatives à relever dans le secteur du tourisme. L'année 2017 verra le renforcement du „Luxembourg Convention Bureau“ (LCB) géré par le „Luxembourg-Convention and Tourist Office“ (LCTO) de la Ville de Luxembourg, pour aboutir à la création, à partir de 2018, d'une nouvelle structure.

2) Les grandes politiques structurelles

- **Logement**: les crédits du Ministère du Logement enregistrent une progression de 4% par rapport au budget voté 2016, et ce en raison:
 - de la hausse des crédits alloués pour le subventionnement d'un important nombre de projets de construction de logements locatifs sociaux et de logements à coût modéré destinés à la vente, réalisés par le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, par la Société Nationale d'Habitation à Bon Marché et par les communes;
 - des nouveaux dispositifs prévus dans le paquet législatif „*Klimabank an nohaltegt Wunnen*“⁷ ayant pour objet de promouvoir l'assainissement énergétique et écologique des logements, ainsi que l'équipement des logements avec des installations techniques valorisant les sources d'énergie renouvelables.
- **Marché du travail**: Selon l'exposé des motifs, „*[l]'accord avec le Patronat en matière de création d'emplois fonctionne bien et porte ses fruits*“. Le Gouvernement souhaite en outre agir sur le développement des compétences et des connaissances des travailleurs non qualifiés en général et cibler ses actions sur les jeunes demandeurs d'emploi. Ainsi un crédit supplémentaire de 609.400 EUR est prévu, pour 2017, pour le „*[r]enforcement des capacités des acteurs du secteur de la jeunesse dans le domaine de la transition des jeunes vers le marché de l'emploi*“ et 46.000 EUR supplémentaires sont alloués aux „*mesures dans le cadre de la mise en oeuvre de la Garantie pour la jeunesse*“.
- **Recherche et l'innovation**: au cours de la période 2014-2017 (qui correspond aux contrats de performances des acteurs publics), il est prévu un investissement de 1,15 milliard EUR dans la recherche et l'enseignement supérieur:
 - 590 millions EUR pour l'Université du Luxembourg;
 - 324 millions EUR pour les Centres de recherche publics;
 - 240 millions EUR pour les programmes et instruments du Fonds national de la recherche.
 En outre, 18 millions EUR seront alloués en 2017 par le Gouvernement en vue, d'une part, d'encourager le développement stratégique des institutions de l'enseignement supérieur et de la recherche, comme le „Luxembourg Center of Logistics“ et le centre interdisciplinaire „Institut d'Histoire du Temps Présent“ au sein de l'Université du Luxembourg ainsi que le centre de compétences dans le domaine des matériaux composites au sein du LIST et, d'autre part, de renforcer certains domaines d'activités particuliers comme les sciences de l'éducation ou les finances au sein de l'Université et les „smart technologies“ au sein du LIST.
- **Infrastructures socio-familiales**: la loi du 24 avril 2016 portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse supprimant la condition de résidence du chèque-service accueil

⁷ Réforme des aides financières dites „Prime House“, introduction d'une certification de la durabilité des logements, création d'un guichet unique pour l'ensemble des aides relatives au logement et mise en oeuvre de prêts climatiques à taux réduit et à taux zéro (projet de loi n° 7055).

et étendant donc le cercle des bénéficiaires aux enfants des travailleurs frontaliers scolarisés au Grand-Duché de Luxembourg, la participation de l'Etat par le biais du „chèque service accueil“ atteindra, en 2017, le total de 347 millions EUR, soit 10,95% de plus qu'en 2016.

- **Education plurilingue:** le projet de loi sur l'éducation plurilingue, qui a pour objectif d'encourager le développement langagier, la familiarisation et l'apprentissage précoce des langues dans les structures de la petite enfance, prévoit la mise en place d'un programme d'éducation et d'accueil, qui s'adressera aux enfants de 1 à 4 ans n'ayant pas encore atteint l'âge de l'obligation scolaire, pour lequel 22,6 millions EUR sont prévus pour 2017.
- **Prospection économique:** suite à la création du GIE Luxembourg for business and innovation, qui reprend notamment les activités de „Luxemburg for business“, un nouveau crédit de 2,5 millions EUR apparaît pour 2017 pour les frais de fonctionnement du „Trade and Investment Board“ (1,7 millions EUR) et de Luxinnovation (800.000 EUR).
- **Transports publics:** 2017 verra plusieurs grands projets se réaliser:
 - la construction de l'arrêt ferroviaire Pfaffenthal-Kirchberg et du funiculaire correspondant, pour un coût de 36 millions EUR en 2017;
 - l'entrée en exploitation de la plateforme multimodale de Bettembourg, pour un coût de 42,8 millions EUR;
 - la poursuite de la construction de la ligne de tramway entre la Cloche d'Or et Findel, avec une première mise en service entre l'arrêt Pfaffenthal-Kirchberg et le Circuit de la Foire Internationale au Kirchberg en décembre 2017. Le projet „Tram“ est budgétisé pour 2017 à 43,9 millions EUR.

3) Les grands postes de dépenses

Les postes de dépenses qui, selon les prévisions, connaîtront les plus fortes progressions entre 2016 et 2017 sont:

Fonds communal de dotation financière: alimentation (réforme des finances communales et évolution des impôts)	+75,7 millions
Allocations familiales: réforme et évolution normale	+49,0 millions
Pensions des fonctionnaires et autres agents publics: Dotation du fonds des pensions	+47,7 millions
Congé parental	+42,8 millions
Participation dans le financement de l'assurance pension	+39,8 millions
Participation dans le financement de l'assurance maladie-maternité	+33,2 millions
Versements à la Mutualité des employeurs	+32,4 millions
Rémunérations des agents de l'Etat	+44,6 millions
Chèques-services	+26,4 millions
Dotation du fonds des routes	+25,0 millions
Programme d'éducation plurilingue pour la petite enfance (montant net)	+22,6 millions
Aide au développement	+22,5 millions
Revenu minimum garanti	+22,4 millions
Dotation du Fonds militaire	+20,0 millions
Alimentation du fonds de la dette: amortissements	+16,7 millions
Frais d'acquisition pour la gestion de crises	+15,6 millions
Participation au coût de la formation professionnelle continue au profit des entreprises	+15,0 millions
Dotation du fonds pour la loi de garantie	+15,0 millions
Dotation du Fonds d'investissements scolaires	+15,0 millions
Fonds pour le développement du logement; majoration de la dotation	+14,7 millions
Participation aux frais de construction d'ensembles	+13,4 millions
Contribution au profit de l'Université	+11,7 millions
Dotation du Fonds pour l'emploi	-75,0 millions
TOTAL	+546,2 millions

1.3 Les recettes de l'Administration centrale

Des recettes qui ne compensent pas les dépenses. D'après le projet de budget 2017, les recettes de l'Administration centrale (soit 16.915,8 millions EUR) augmenteront, en 2017, de:

- 5,0% par rapport aux prévisions, pour 2016, établies par le budget 2016 (2e colonne dans le tableau 2);
- 5,4% par rapport aux prévisions, pour 2016, établies par le budget 2017 (3e colonne dans le tableau 2);

La progression des recettes reste donc, comme régulièrement par le passé, moins dynamique que celle des dépenses.

Des réformes qui impactent la situation budgétaire. A partir de l'exercice 2017, l'évolution des recettes de l'Administration centrale est influencée par le projet de réforme fiscale ainsi que par le projet de réforme des finances communales. Ainsi, la croissance de +5,4% de l'ensemble des recettes entre 2016 et 2017, malgré le „déchet“ de recettes issu du projet de réforme fiscale, s'explique par la prise en compte au niveau du Fonds de dotation globale des communes (FDG) de la majeure partie de l'impôt commercial communal (c'est-à-dire hors „intéressement communal“). En ne tenant pas compte de cette réforme, les recettes connaîtraient une croissance de +1,7% par rapport aux prévisions pour 2016 (et non 3,1% comme annoncé dans l'exposé des motifs), ce qui s'avère particulièrement faible et inquiétant vu que la hausse des dépenses, pour sa part, ne ralentit pas (pour rappel, +5,1% hors impôt commercial communal).

Tableau 2: Recettes de l'Administration centrale

En millions EUR et en pourcentage de variation

	Projet de budget 2016	Prévisions 2016	Projet de budget 2017	Variation projet budget 2017/ prévisions 2016		Variation projet de budget 2017/ projet budget 2016	
	en millions EUR	en millions EUR	en millions EUR	en millions EUR	en %	en millions EUR	en %
Recettes totales	16.106,1	16.045,9	16.915,8	869,9	5,4%	809,7	5,0%
Recettes totales sans prise en compte de la réforme des finances communales	16.106,1	16.045,9	16.311,8	265,9	1,7%	205,7	1,3%
Production marchande	177,1	154,3	165,2	10,9	7,1%	-11,9	-6,7%
Production pour usage final propre	245,0	239,9	245,0	5,1	2,1%	0,0	0,0%
Paiements au titre de l'autre production non marchande	502,6	489,9	488,1	-1,8	-0,4%	-14,5	-2,9%
Impôts sur la production et les importations	6.244,2	6.200,2	6.383,3	183,1	3,0%	139,1	2,2%
Revenus de la propriété	339,3	310,3	338,2	27,9	9,0%	-1,1	-0,3%
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine. etc.	7.277,0	7.334,7	8.149,7	815,0	11,1%	872,7	12,0%
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. sans prise en compte de la réforme des finances communales	7.277,0	7.334,7	7.545,7	211,0	2,9%	268,7	3,7%
Cotisations sociales	890,6	801,9	856,6	54,7	6,8%	-34,0	-3,8%
Autres transferts courants	276,7	352,0	140,1	-211,9	-60,2%	-136,6	-49,4%
Transferts en capital à recevoir	153,5	162,7	149,6	-13,1	-29,3%	-3,9	-2,5%

Sources: Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017.

Remarque: Afin de ne pas tenir compte de la réforme des finances communales, les 604 millions EUR qui transitent dorénavant par l'Administration centrale ont été retirés des postes „Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.“ et „Recettes totales“, afin de réaliser des comparaisons à politique inchangée.

La prudence est de mise. Des incertitudes planent sur les rendements des recettes fiscales puisqu'ils sont influencés directement par la conjoncture, qui par nature reste volatile. 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. Les autorités budgétaires ne semblent toutefois pas encore avoir fait totalement leurs recommandations de longue date de la Chambre de Commerce.

Une chute non expliquée. La Chambre de Commerce note l'effondrement des „autres transferts courants“, dont le montant se réduirait de plus de 60% en 2017 et de quelque 212 millions EUR en montants absolus, alors qu'une telle chute ne se manifestait nullement dans le projet de loi de programmation financière pluriannuelle déposé en octobre 2015. A eux seuls et malgré leur importance globalement assez réduite, ces transferts contribueraient donc à réduire de 1,3 point de pourcentage le taux de croissance des recettes totales de l'Administration centrale en 2017, et ce sans davantage d'explication de la part des auteurs du projet de budget 2017.

Une revue des différentes catégories de recettes pour évaluer les rendements attendus. Deux catégories de recettes représentent plus de 85% du total des recettes de l'Administration centrale:

- Les recettes provenant des impôts sur la production et sur les importations, principalement les recettes d'accises et de TVA, atteindraient le montant total de 6.383,3 millions EUR, ce qui correspond à une augmentation de +3% par rapport aux estimations pour 2016. Cette augmentation plus faible que dans le passé est notamment imputable aux pertes de recettes de la TVA en matière de commerce électronique, et à la non-compensation intégrale de ces pertes par une augmentation des recettes suite à la hausse de certains taux en 2015.
- La hausse impressionnante de 11,1% des impôts courants sur le revenu et le patrimoine n'est qu'artificielle, cette catégorie comprenant la part de l'impôt commercial communal qui transite dorénavant par un fonds et donc par l'Administration centrale. Abstraction faite de ces 604 millions EUR, la croissance attendue est de 2,9%, ce qui semble davantage raisonnable au vu des évolutions de l'emploi et du PIB.

Un examen des recettes fiscales de l'Etat central s'impose afin de neutraliser l'effet de la réforme des finances communales. La réforme des finances communales affectant la situation budgétaire d'un fonds spécial et donc de l'Administration centrale, les recettes fiscales perçues par l'Etat central au sens de la législation sur la comptabilité de l'Etat (voir tableau 3) ne sont pas concernées. Aucune correction n'est donc nécessaire pour évaluer les rendements prévisionnels des différents impôts. S'agissant des **impôts directs**:

- Le rendement de l'impôt retenu sur les traitements et salaires connaîtra une croissance de 1,1%, en dépit d'un effet massif de la réforme fiscale de 273 millions EUR en 2017. Sans cette réforme fiscale, la Chambre de Commerce a estimé que l'augmentation du produit de cet impôt aurait dès lors été de près de 9% , ce qui paraît très élevé par rapport à l'évolution escomptée de la masse salariale (+6,5% environ, à savoir +3,3% pour le coût salarial nominal moyen et +3,2% pour l'emploi⁸).
- L'impôt sur les revenus des collectivités pourrait augmenter de 2,7%.
- L'impôt retenu sur les revenus de capitaux (+19,2%) évoluera à un rythme particulièrement important de près de 20%. Il est toutefois à noter qu'en termes de rendement absolu, cet impôt est, et reste, très faible.

S'agissant des **impôts indirects**:

- Pour la taxe d'abonnement sur les titres des sociétés, les recettes, qui excéderaient le milliard EUR, sont en hausse avec +5,6% en 2017, après une hausse de +26% entre 2015 et 2016. Alors que l'indice boursier Eurostoxx avait chuté en continu entre avril 2015 et février 2016, où il a atteint un plancher, les bourses se sont quelque peu reprises (+6%) mais pas assez pour éviter un chiffre largement négatif sur la moyenne annuelle de 2016 (-13,1%), selon les prévisions du projet de loi budgétaire. Pour 2017, dans le sillage d'une activité économique en expansion, sans être particulièrement dynamique, l'indice boursier devrait se redresser, sans toutefois effacer la perte de 2016, avec une hausse prévue de +4,1%, soit une croissance inférieure à sa moyenne historique de 5,3% entre 1990 et 2015.
- Les recettes issues de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) baisseront de 1% en 2017, la disparition progressive des recettes liées au commerce électronique se poursuivant.

⁸ Sauf élasticité très élevée de la retenue sur les traitements et salaires (RTS) à la base imposable correspondante.

Tableau 3: Recettes fiscales de l'Etat

En millions EUR et en pourcentages de variation

	2015	2016		2017	
	Compte	Budget voté	Prévisions	Projet de budget	Variation projet de budget 2017/ prévisions 2016
1. Impôts directs	6.820,2	7.215,5	7.201,9	7.398,1	2,7%
dont: Impôt général sur le revenu	5.828,0	6.150,0	6.091,0	6.246,0	2,5%
<i>Impôt fixé par voie d'assiette</i>	712,6	755,0	755,0	778,5	3,1%
<i>Impôt sur le revenu des collectivités</i>	1.625,6	1.569,0	1.610,0	1.654,0	2,7%
<i>Impôt retenu sur les traitements et salaires</i>	3.190,1	3.564,5	3.464,5	3.502,0	1,1%
<i>Impôt retenu sur les revenus de capitaux</i>	298,7	260,0	260,0	310,0	19,2%
<i>Impôt concernant les contribuables non-résidents</i>	1,0	1,5	1,5	1,5	0,0%
Impôt sur la fortune	385,0	430,0	480,0	576,0	20,0%
Impôts de solidarité sur le revenu des collectivités	122,4	118,1	121,2	124,5	2,7%
Impôts de solidarité sur le revenu des personnes physiques	302,8	335,1	327,4	332,1	1,4%
Impôt sur le revenu retenu sur les tantièmes	33,6	42,0	42,0	44,0	4,8%
Impôt retenu sur les revenus de l'épargne (non-résidents)	25,7	0,0	0,0	0,0	-
Retenue libératoire nationale sur les intérêts	22,5	25,0	25,0	45,0	80,0%
Contributions de crise	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Impôt d'équilibrage budgétaire temporaire	84,6	100,0	100,0	15,0	-85,0%
Autres impôts directs	15,6	15,3	15,3	15,5	1,3%
2. Impôts indirects	5.273,7	5.328,2	5.376,0	5.326,8	-0,9%
dont: Taxe sur les véhicules automoteurs	27,3	25,6	25,6	25,6	0,0%
Part dans les recettes communes de l'UEBL	922,0	945,1	1.005,3	882,1	-12,3%
Droits d'enregistrement	219,7	188,3	188,3	220,0	16,8%
Droits d'hypothèques	39,1	34,3	34,3	40,0	16,6%
Taxe sur la valeur ajoutée	2.805,5	2.776,1	2.776,1	2.747,0	-1,0%
Taxe sur les assurances	49,5	46,5	46,5	47,0	1,1%
Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	918,7	994,5	994,5	1.047,2	5,3%
Autres impôts indirects	292,0	317,7	305,4	317,9	4,1%
		75,8	26,0%		
3. Autres recettes	724,9	522,8	526,3	519,0	-1,4%
dont: Intérêts de fonds en dépôt	2,6	3,0	3,0	3,0	0,0%
Recettes provenant de participations de l'Etat	136,3	126,0	126,0	130,0	3,2%
P et T part de l'Etat dans le bénéfice	20,0	20,0	20,0	20,0	00%
Droits de timbre	15,4	15,2	15,2	15,4	1,3%
Droits de succession	70,8	70,0	70,0	70,0	0,0%
Produits d'emprunts nouveaux	0,0	0,0	0,0	0,0	
Autres recettes	479,8	288,6	292,1	280,6	-3,9%
Recettes budgétaires de l'Etat central	12.818,8	13.066,6	1.3104,2	13.243,9	1,1%

Source: Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017.

1.4 Le solde de l'Administration centrale

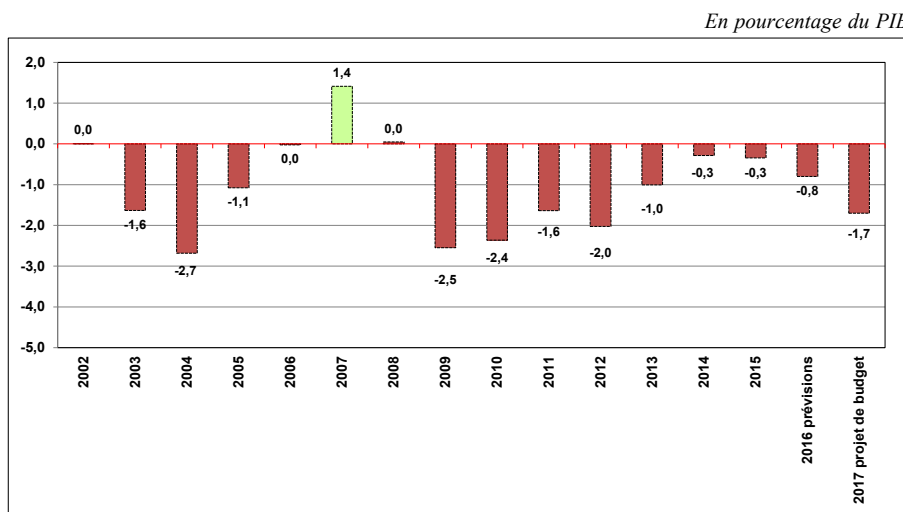
L'Administration centrale vit au-dessus de ses moyens. Il ressort de ce qui précède que les dépenses de l'Administration centrale surpassent ses recettes, ce qui induit un solde (largement) déficitaire. Les années 2012 à 2015 se sont caractérisées par une relative amélioration de la situation de l'Administration centrale, sous le double effet d'une hausse des recettes fiscales (TVA, Impôt d'équilibre temporaire) et d'une conjoncture très favorable. Alors que la hausse du déficit fut modérée en 2016 malgré la disparition de certaines recettes de TVA sur le commerce électronique, une dégradation substantielle de 576 millions EUR en un an devrait marquer 2017, portant ainsi le déficit à 983,4 millions EUR, soit 1,7% du PIB.

De possibles facteurs aggravant. Divers éléments pourraient par ailleurs peser, en partie ou totalement, sur ce déficit, et par conséquent le creuser encore davantage:

- la mise en oeuvre d'importants allègements fiscaux;
- une réduction graduelle des recettes provenant de la TVA sur le commerce électronique;
- l'abolition de l'impôt d'équilibre budgétaire temporaire;
- l'augmentation des transferts courants envers la sécurité sociale dans le cadre de la réforme du congé parental, et via la dotation du Fonds de pension;
- les transferts en faveur des administrations locales.

Une situation déficitaire récurrente. Depuis 2002, un seul budget fut non-déficitaire. Une telle accumulation de déficits publics dans le chef de l'Administration centrale pèse inexorablement sur le solde de l'Administration publique et, par conséquent, risque de gonfler le stock de dette publique, d'une part, et les intérêts relatifs à cette dette, d'autre part, même si actuellement ces paiements sont relativement faibles et les taux d'intérêts très bas. Les dettes ainsi générées devront être supportées par les générations futures qui disposeront de moyens d'action réduits pour mener leurs politiques, ce qui ne peut être qualifié de gestion en „bon père de famille“.

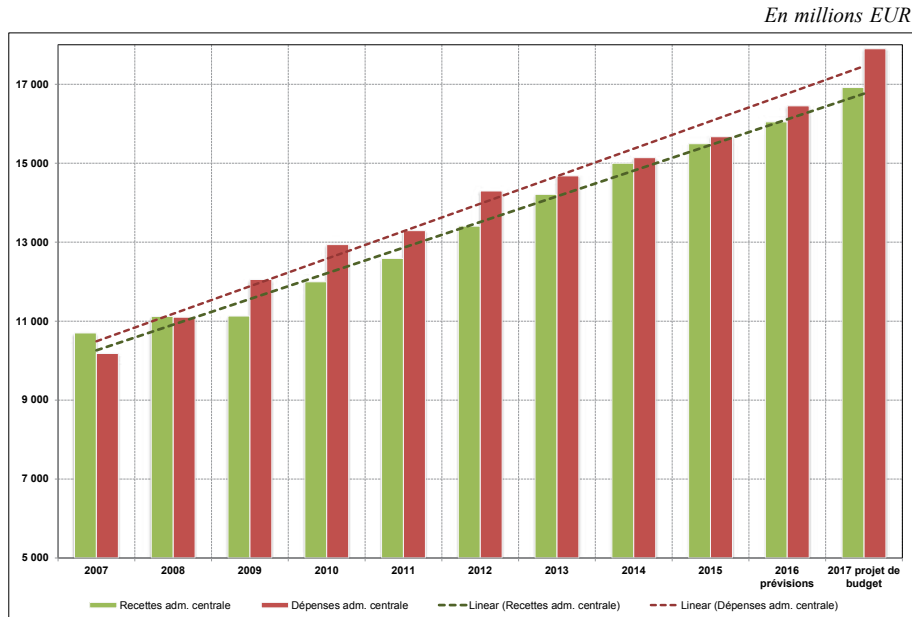
Graphique 1: Capacité (+) ou besoin (-) de financement de l'Administration centrale



Sources: STATEC, comptes nationaux; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017; Calculs de la Chambre de Commerce.

Un problème connu mais non solutionné. Non seulement un écart existe entre les dépenses et les recettes de l'Administration centrale mais un problème majeur et récurrent est l'augmentation tendanciellement plus rapide des dépenses que des recettes, avec à la clef un espacement entre les deux tendances.

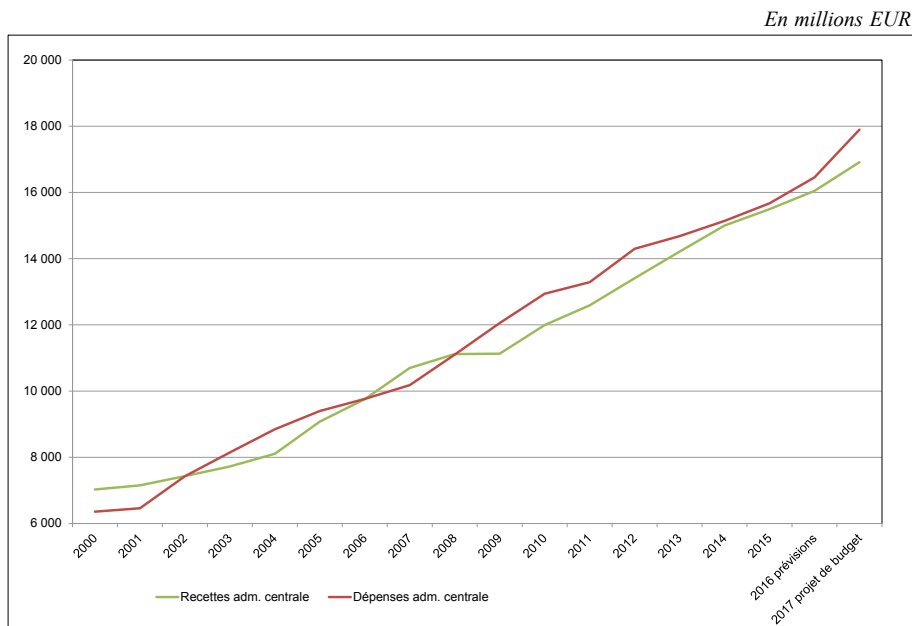
Graphique 2: Evolution absolue et tendancielle des recettes et des dépenses de l'Administration centrale



Sources: STATEC, comptes nationaux; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017.

Il résulte de ces tendances un „effet ciseau“, qui ne tend pas à se refermer durablement. Alors que selon les prévisions issues du budget 2015, l'„effet ciseau“ devait se réduire et disparaître, les nouvelles perspectives pluriannuelles ne prévoient plus cette amélioration, bien du contraire puisque, en raison de la réforme fiscale, l'écart entre les dépenses et les recettes atteint un record en 2017.

Graphique 3: Effet ciseau de l'Administration centrale



Sources: STATEC, comptes nationaux; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017.

Encadré 2: Les autres articles du projet de loi budgétaire

D'autres dispositions adaptées par le texte. Outre la fixation du budget de l'Etat pour 2017, le projet de loi n° 7050 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017 prévoit de modifier:

- 1) la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
- 2) la loi modifiée du 1^{er} décembre 1936 sur l'impôt foncier;
- 3) la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale;
- 4) la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée;
- 5) la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs;
- 6) la loi modifiée du 21 décembre 2001 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002;
- 7) le Code de la sécurité sociale;
- 8) la loi du 18 décembre 2015 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016;
- 9) la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement;
- 10) la loi modifiée du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles;
- 11) la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation;
- 12) la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques.

Article 37. L'article 37 du projet de loi n° 7050 propose de modifier l'article 28, alinéa 1 du Code de la sécurité sociale qui fixe les dispositions actuelles régissant la réserve maximale de l'assurance maladie-maternité, en supprimant le plafond de la réserve afin, selon le commentaire du projet de loi budgétaire, de pérenniser les efforts d'économies réalisés depuis la loi du 17 décembre 2010 portant réforme du système de soins de santé et de doter la Caisse nationale de santé des réserves nécessaires pour faire face aux défis et aux risques du futur. La Chambre de Commerce salue la suppression du plafond de réserve au vu des dépenses croissantes auxquelles le système devra faire face à l'avenir: possible transposition de l'accord de la fonction publique, nouveaux hôpitaux, remboursement des psychothérapies, et à plus long terme, incidence du vieillissement démographique, etc.

Dispositions fiscales. Le projet de budget renferme également quelques dispositions fiscales, sous les chapitres B et C, soit les articles 2 à 8.

Article 2. Comme chaque budget, il contient, en son article 2, une règle visant à proroger les impôts existant au 31 décembre 2016. La Chambre de Commerce aimerait y voir précisé que cette disposition ne porte en tout cas pas préjudice à la suppression, à compter du 1^{er} janvier 2017, de l'impôt d'équilibrage budgétaire telle qu'annoncée à l'article 8 du projet de loi n° 7020 portant réforme fiscale. En effet, sans cette précision, l'impôt d'équilibrage budgétaire étant encore en vigueur au 31 décembre 2016, il risquerait d'être reconduit en 2017, la loi la plus nouvelle dérogeant à la plus ancienne, bien qu'à ce stade, il ne s'agisse que d'un projet plus récent que l'autre.

Article 3. L'article 3 est certainement la disposition fiscale qui mérite le plus d'attention. Elle témoigne de la mise en oeuvre des discussions au niveau de l'OCDE sur les prix de transfert dans le cadre du projet BEPS⁹, particulièrement en ses volets 8 à 10. Elle vise à introduire un article 56bis dans la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu pour renforcer le principe de pleine concurrence, déjà consacré à l'article 56 de la même loi. Pour la

⁹ Acronyme anglais pour „Base Erosion and Profit Shifting“.

Chambre de Commerce, le texte semble refléter adéquatement la méthodologie prônée par l'OCDE pour l'analyse de comparabilité des transactions. De même, les circonstances à prendre en considération pour l'analyse de comparabilité s'inspirent largement des lignes directrices élaborées par l'OCDE et publiées dans le manuel „Principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert à l'intention des entreprises multinationales et des administrations fiscales“. Néanmoins, la Chambre de Commerce aimerait un engagement ferme de la part du Gouvernement, que, lors de l'application concrète de ces mesures, il ne dépassera pas les exigences posées par l'OCDE.

Articles 4 et 5. Les articles 4 et 5 ont été pris en réponse à diverses objections de la Commission européenne. L'article 4 vise tout d'abord à corriger une différence de traitement quant à l'exemption de l'impôt foncier pour les organismes à but charitables établis à Luxembourg dont ne bénéficieraient pas ceux établis à l'étranger mais détenant des biens immobiliers à Luxembourg. La Chambre de Commerce n'a pas eu l'occasion de prendre connaissance des courriers de la Commission européenne ni de leur formulation. Quant à l'article 5, il vise à mettre fin à une contrainte que la Commission européenne qualifie de restriction à la libre circulation des personnes et des travailleurs. Désormais, l'Administration des contributions directes ne pourra plus exiger la consignation d'une somme ou la présentation d'une caution solidaire solvable pour assurer le recouvrement de l'impôt auprès des ressortissants d'une autre Etat membre ou de l'Espace économique européen. Enfin, la Chambre de Commerce s'interroge quant aux deux derniers paragraphes du commentaire de l'article 5.

Article 6. L'article 6 vise à relever le plafond jusqu'auquel les assujettis à la TVA peuvent bénéficier du régime de franchise. La Chambre de Commerce salue cette augmentation qui devrait permettre à un plus grand nombre de ses ressortissants de bénéficier de cette simplification administrative.

Réforme fiscale. La Chambre de Commerce ne peut cacher sa déception quant au fait que les auteurs du projet de budget n'aient pas profité de ce dernier pour améliorer le projet de loi n° 7020 précité portant réforme fiscale. Il recèle en effet plusieurs lacunes et un certain manque d'ambition. Manquent notamment une remise en cause totale ou partielle de l'impôt sur la fortune, de nouvelles dispositions sur la propriété intellectuelle, une refonte de la fiscalité foncière ou encore une révision du cadre pour les travailleurs impatriés. La Chambre de Commerce relève également l'absence de dispositions visant à faciliter l'accès des fonds d'investissements aux conventions préventives de double imposition. La suppression de la retenue à la source sur les dividendes sortants de source luxembourgeoise n'est pas davantage considérée et la réforme, pas plus que le projet de budget n'abordent les difficultés de financement des start-ups. Enfin, à rebours du programme gouvernemental, le projet n'institue aucune réserve immunisée en faveur des PME et pas davantage d'intérêts notionnels.

Par ailleurs, certaines mesures du projet de loi n° 7020 précité manquent d'ambition et il ne leur a pas été donné plus d'envergure dans le projet de budget. Ainsi, la réforme consacre une diminution du taux d'imposition des sociétés, avec un taux global standard passant de 29,22% actuellement à 27,08% en 2017 et 26,01%¹⁰ en 2018¹¹. Cette baisse paraît insuffisante par rapport aux taux pratiqués dans ces autres places financières que sont l'Irlande (12,5%), le Royaume-Uni (20% et bien moins d'ici 2020) ou la Suisse (moins de 18% en moyenne, avec de nouvelles diminutions récemment annoncées). Cette évolution tendancielle à la baisse des taux devrait d'ailleurs se poursuivre dans la foulée de la mise en oeuvre du processus BEPS, qui provoquera inévitablement un élargissement des bases d'imposition. La „clause de rendez-vous“, annoncée à plusieurs reprises par les autorités, aurait déjà pu être exercée dans le cadre du projet de budget, d'autant que la Chambre de Commerce avait proposé des pistes d'améliorations immédiates et que l'avancement des travaux sur une base commune consolidée commune au niveau européen vont bon train. Sur le versant des personnes physiques, la réforme fiscale ne va pas atténuer la forte sensibilité de la fiscalité à la composition familiale. Elle ne mettra pas davantage fin à la taxation

¹⁰ Taux calculés avec l'impôt commercial communal en vigueur à Luxembourg-Ville.

¹¹ Un effort un peu plus important étant consenti en faveur des sociétés dont le revenu imposable n'excède pas 25.000 EUR par an.

implicite élevée des seconds apporteurs de revenus au sein d'un ménage en imposition collective. Enfin, si un encouragement bienvenu est concédé aux pensions complémentaires personnelles, cet effort exclut les pensions du second pilier (plans d'entreprises), alors que le vieillissement démographique risque de mettre à mal le financement général des pensions à moyen terme.

La réforme fiscale est également perfectible en termes de durabilité, sur un plan financier en particulier, puisque le coût budgétaire de la réforme semble assez lourd. Selon le Gouvernement, il s'établirait à environ 0,65% du PIB en 2017 et 0,8% de 2018 à 2020, mais d'autres intervenants mentionnent un coût de 1,5% du PIB. Le Luxembourg devra en prime faire face au double défi du vieillissement démographique et du financement des indispensables investissements publics, ce qui souligne plus que jamais la nécessité absolue d'une gestion parcimonieuse des dépenses publiques courantes et une vision à plus long terme.

Propriété intellectuelle. La Chambre de Commerce regrette que le régime préférentiel en matière de taxation des revenus de certains types de propriété intellectuelle, abrogé par la loi du 18 décembre 2015 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016, n'ait toujours pas été remplacé. La Chambre de Commerce estime que la suppression de l'article 50bis place le Luxembourg en situation concurrentielle défavorable vis-à-vis de ses voisins proches, dans la Grande Région notamment, puisque les pays environnants disposent de dispositifs visant à soutenir la recherche et le développement, ainsi que les entreprises innovantes. La Chambre de Commerce estime qu'il est donc essentiel de définir au plus vite un nouvel incitatif fiscal et la manière dont celui-ci pourra s'articuler avec les autres formes d'aide (subvention, avances récupérables, etc.) en tenant compte des objectifs de politique publique et dans une perspective d'attrait/maintien des investisseurs.

*

2 ADMINISTRATIONS DE SECURITE SOCIALE

2.1 Les dépenses des Administrations de sécurité sociale

Des dépenses résolument à la hausse. D'après le projet de budget 2017, les dépenses des Administrations de sécurité sociale s'élèveront à 9.749,8 millions EUR en 2017, ce qui représente:

- une progression de 5% par rapport à 2016;
- une progression de plus de 22% au cours des cinq dernières années;
- une progression de 34% depuis l'année 2010.

Si en raison des réserves existantes et des excédents récurrents, l'accroissement des dépenses n'est pas actuellement le problème le plus important auquel le Gouvernement est confronté, il pourrait vite le devenir dans le contexte de vieillissement démographique, qui plus est si le marché du travail ne conserve pas son dynamisme, avec à la clef une hausse des dépenses sans accroissements concomitants des recettes.

Tableau 4: Dépenses des Administrations de sécurité sociale

En millions EUR et en pourcentage de variation

	2015	2016	2017	Variation entre 2016 et 2017	
				en millions EUR	en %
Consommation intermédiaire	92,9	94,6	103,5	8,9	9,4%
Formation de capital (Investissements directs)	2,2	3,6	8,4	4,8	133,3%
Rémunération des salariés	112,7	116,8	122,9	6,1	5,2%
Prestations sociales en espèce	6.390,9	6.616,8	6.929,1	312,3	4,7%
Prestations sociales en nature	2.287,1	2.377,0	2.516,3	139,3	5,9%
Autres transferts courants	49,0	46,4	43,8	-2,6	-5,6%
Transferts en capital à payer (Investissements indirects)	37,4	32,1	25,9	-6,2	-19,3%
TOTAL DES DEPENSES	9.092,2	9.288,0	9.749,9	461,9	5,0%

Source: Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2016-2020.

Les facteurs agissant sur les dépenses sont multiples. Les principaux régimes de sécurité sociale enregistrent des évolutions allant parfois dans des sens opposés:

- **Dépenses de l'assurance pension:** ces dernières sont estimées croître en moyenne annuelle de +4,4% entre 2016 et 2017, ce qui semble faible par rapport aux évolutions historiques. La Chambre de Commerce renvoie à sa première partie pour davantage de détails concernant l'évolution à long terme du régime général de pension.
- **Dépenses de l'assurance maladie-maternité:** les dépenses courantes devraient croître de 2,9%.
- **Dépenses de l'assurance dépendance:** celles-ci devraient diminuer de 7,6% soit 24 millions EUR par rapport au crédit voté de 2016, en raison d'une évolution démographique favorable caractérisée par une stagnation du nombre de bénéficiaires, d'après les auteurs du projet de budget pour 2017.
- **Dépenses de l'assurance accidents:** -5,9% par rapport à l'exercice 2016.
- **Dépenses de la Mutualité des employeurs:** une augmentation de la contribution à la Mutualité des employeurs de +32 millions EUR (soit +3,6%) est prévue, découlant de la révision, en 2016, d'un accord conclu en janvier 2015 avec l'UEL. Le crédit voté pour 2016 constituait une réduction transitoire de la contribution de l'Etat à la Mutualité des employeurs résultant indirectement de l'accord de 2015. Ainsi que cela est expliqué à l'article 39 du projet de loi budgétaire pour 2017, il a été décidé d'un commun accord entre le Ministre de la Sécurité sociale et l'UEL que la contribution forfaitaire unique inscrite à l'article 38 de la loi budgétaire pour 2016 est à allouer à la Mutualité des employeurs à raison de 8,2 millions EUR pour 2016 afin de parvenir à un taux de cotisation moyen des employeurs visé à l'article 56 du Code de la Sécurité sociale de 1,95%, au lieu du taux de 2% fixé par l'article 37 de la loi budgétaire pour 2016. Il avait en effet été décidé de répartir le paiement des 24 millions EUR accordés à la Mutualité des employeurs sur 3 ans (au titre de la compensation due pour l'exercice 2014) et ces 8,2 millions EUR en étaient le premier versement. La révision de l'accord avec l'UEL règle de plus le cas des excédents financiers accumulés au fil des années par la gestion prudente de la Mutualité des employeurs. Ces excédents financiers viennent désormais en diminution de la contribution de l'Etat, alors qu'ils auraient pu être remboursés aux entreprises cotisantes. Pour compenser dans le chef des entreprises la perte de ces excédents au profit de l'Etat, l'article 40 du projet de loi budgétaire pour 2017 modifie l'article 56 du Code de la Sécurité sociale tel que modifié pour 2016, en fixant désormais le taux de cotisation moyen cible à la Mutualité des employeurs à 1,95%.

2.2 Les recettes des Administrations de sécurité sociale

Des recettes qui progressent au même rythme que les dépenses. D'après le projet de budget 2017, les recettes des Administrations de sécurité sociale s'élèveront à 10.633,2 millions EUR en 2017, ce qui représente:

- une progression de 4,9% par rapport à 2016;
- une progression de 21,0% au cours des cinq dernières années;
- une progression de 34,7% depuis l'année 2010.

Tableau 5: Recettes des Administrations de sécurité sociale

En millions EUR et en pourcentage de variation

	2015	2016	2017	Variation entre 2016 et 2017	
				en millions EUR	en %
Production marchande	24,2	32,0	37,0	5,0	15,4%
Revenus de la propriété	382,8	408,3	440,9	32,6	8,0%
Cotisations sociales	5 450,8	5 635,2	5 913,9	278,7	4,9%
Autres transferts courants	3 978,4	4 048,5	4 223,3	174,8	4,3%
Transferts en capital	12,9	13,4	18,1	4,7	35,1%
TOTAL DES RECETTES	9.849,1	10.137,4	10.633,2	495,8	4,9%

Source: Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2016-2020.

L'évolution globale des recettes largement marquée par l'évolution de l'emploi et de la conjoncture économique. La plus grande partie des recettes est constituée des cotisations sociales et des contributions de l'Etat aux assurances maladie-maternité et pension, fixées en fonction des cotisations:

- S'agissant des **cotisations sociales**, elles devraient donc connaître une hausse importante de 4,9%.
- Quant aux **transferts courants versés à la sécurité sociale**, qui augmentent de 4,3%, ils sont constitués principalement de contributions de l'Administration centrale. Les nombreuses réformes entreprises dans le domaine de la politique familiale influencent considérablement la participation de l'Etat. S'agissant des contributions de l'Etat au profit des différents régimes de la sécurité sociale (assurances pension, maladie-maternité¹², dépendance, accidents), elles augmentent au total en 2017 de 80 millions EUR, soit 2,7% par rapport au budget voté 2016. Cette augmentation découle principalement de l'évolution de la masse cotisable, qui s'établit à +2,8%. La légère différence entre les contributions d'Etat et celles basées sur la masse cotisable (2,7% au lieu de 2,8%) résulte de différents facteurs évoluant en sens contraire:
 - a) Augmentation de la contribution à la Mutualité des employeurs (de +32 millions EUR) découlant de la révision, en 2016, de l'accord conclu en janvier 2015 avec l'UEL.
 - b) Suppression, à partir de 2017, du crédit „Assurance pension contributive“ de 10 millions EUR couvrant la prise en charge par l'Etat des cotisations d'assurance pension dues au titre du congé parental.
 - c) Diminution de la contribution de l'Etat à l'assurance dépendance, de -24 millions par rapport au crédit voté de 2016, en raison d'une évolution démographique actuellement favorable.
- En termes de **revenus de la propriété**, une augmentation de 8,0% entre 2016 et 2017 est anticipée. Ces recettes sont pour l'essentiel constituées des revenus réalisés par le Fonds de compensation de la sécurité sociale. Elles sont donc tributaires de l'évolution de la situation sur les marchés financiers. La Chambre de Commerce renvoie à sa première partie pour davantage de détails concernant l'évolution de ces revenus.

¹² La Chambre de Commerce reviendra dans l'encadré qui suit sur l'enveloppe budgétaire globale des établissements hospitaliers pour 2017 et 2018.

2.3 Le solde des Administrations de sécurité sociale

Un excédent certes confortable mais vulnérable. En 2017, le solde des Administrations de sécurité sociale restera largement excédentaire de 883,3 millions EUR. Cependant, l'équilibre pourrait se dégrader rapidement au cas où le pays traverserait une nouvelle récession, voire même un ralentissement puisque l'excédent de la sécurité sociale dépend de l'évolution économique, de l'emploi et, *in fine*, de la progression de la masse salariale (influencée elle-même par le taux d'inflation, actuellement relativement faible) qui en résulte. En effet, alors que les recettes des Administrations de sécurité sociale dépendent, avant tout, de la conjoncture économique et de la création d'emplois aujourd'hui, les dépenses sont avant tout le résultat de la mise en oeuvre de textes légaux et des évolutions socio-économiques et démographiques passées. S'agissant des perspectives à plus long terme, le défi le plus important reste la structure de la population, et en particulier son vieillissement. Le vieillissement de la population résidente, et le fait que l'âge effectif du départ à la retraite au Luxembourg se situe largement en-deçà de la moyenne des pays membres de l'Union européenne, couplé à une espérance de vie sans cesse plus élevée, fait en sorte que la situation financière du régime est en danger. La Chambre de Commerce renvoie à sa première partie qui analyse plus en détails cette problématique.

Encadré 3: Une enveloppe budgétaire globale des établissements hospitaliers pour 2017 et 2018 relativement ambitieuse dans un contexte d'incertitude¹³

Une enveloppe globale encadrant les dépenses de deux années. Selon le code de la Sécurité sociale, le Gouvernement, via un rapport établi par l'IGSS, fixe dans les années paires, au 1^{er} octobre au plus tard, une enveloppe budgétaire globale (EBG) des dépenses du secteur hospitalier pour les deux années à venir. Les objectifs affichés de ce dispositif sont, d'une part, un meilleur pilotage du système de soins de santé hospitaliers et, d'autre part, l'atteinte d'une plus grande efficacité, via la recherche, par les établissements financiers, de synergies ou l'exploitation de niches de rationalisation.

Les propositions de l'IGSS pour les deux années à venir. L'IGSS propose pour 2017 une adaptation de 6,45% du montant accordé pour l'année 2016, et pour 2018 une adaptation de 2,66% du montant de 2017. En outre, la budgétisation de deux établissements supplémentaires étant prévue dans le projet de loi relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière, un montant mensuel de 1,4 million EUR sera inclus à partir du mois d'application de la loi en question.

Griefs sur le fond. D'une part, même si dans son rapport l'IGSS estime que la plus grande prudence doit être de mise lors de la fixation du taux de progression de l'EBG afin de ne pas mettre en péril l'équilibre financier de l'assurance maladie, le taux qu'elle recommande de 6,45% dépasse, pour 2017, le taux de référence de 6% retenu par la Commission européenne¹⁴. *A contrario*, pour l'année 2018, le taux de progression de 2,66% proposé par l'IGSS est inférieur au taux de 6,2% de la Commission européenne. D'autre part, le projet de loi relative aux établissements hospitaliers précité ne sera voté qu'au cours de l'année 2017, son contenu définitif ainsi que son calendrier de mise en oeuvre n'étant dès lors pas encore connu. Par conséquent, l'EBG perd de son utilité en tant qu'instrument de pilotage venant soutenir la planification de l'offre de soins hospitaliers.

Grief sur la forme. L'incertitude autour de la nouvelle convention collective de travail (CCT) dans le secteur hospitalier est également toujours de mise, et ce aussi bien en termes de contenu que de date d'application. Tel que stipulé dans le rapport de l'IGSS, le taux d'adaptation de la valeur du point indiciaire de 2,2% ainsi que le paiement d'une prime unique de 0,9% sont plus ou moins établis et figuraient déjà dans l'EBG de 2016. L'incertitude touche donc la revalorisation des carrières. L'IGSS, dans son analyse, prévoit pourtant une transposition de la revalorisation de certaines carrières, et ce alors que les discussions entre les partenaires sociaux sont toujours en cours, ce qui pourrait être interprété comme une ingérence dans le dialogue social. Dans un esprit de retenue, il aurait par conséquent été plus opportun de ne pas inclure la revalorisation des carrières dans la fixation de l'EBG pour la période 2017-2018, mais de prévoir, le cas échéant, une adaptation de l'EBG lors de la finalisation de la nouvelle CCT.

Un effet domino important. La CCT actuelle prévoit la transposition aux salariés du secteur hospitalier des adaptations catégorielles et générales des rémunérations, des traitements et des conditions de travail dans la fonction publique. Or, la revalorisation de certaines carrières prévue dans la réforme de la fonction publique alimente les discussions touchant aux revendications de revalorisation dans le secteur hospitalier. L'enjeu financier est toutefois considérable au vu du nombre de salariés qui seraient concernés dans le secteur hospitalier, alors que dans le secteur public, les effectifs qui relèvent de ces carrières sont limités. De plus, un risque existe que la revalorisation de certaines carrières de soins suscite des revendications de revalorisation pour d'autres carrières, avec à la clef un vrai effet domino défavorable pour les finances publiques.

Des questions restent ouvertes. Si le mécanisme de l'EBG semble faire ses preuves, il possède certaines limites, comme par exemple l'accumulation continue de réserves financières dans le

¹³ Pour davantage de détails, se référer à l'avis CNS sur la détermination par l'IGSS de l'enveloppe budgétaire globale destinée aux hôpitaux pour les années 2017 et 2018.

¹⁴ Taux transmis à l'IGSS pour son rapport par le Ministère des Finances. Données non publiques.

chef des établissements hospitaliers. En effet, leur situation financière est globalement saine et fin 2015, le total des résultats reportés, réserves et provisions pour les 13 établissements était de 229 millions EUR, dont 54,2 millions EUR de provisions. Or, ces dernières ne sont nullement prises en compte lors de la fixation de l'EBG et doit dès lors se poser la question de l'opportunité de les inclure ou non.

*

3 ADMINISTRATIONS LOCALES

Un sous-secteur qui rassemble toutes les administrations publiques dont la compétence s'étend seulement sur une subdivision locale du territoire économique. En application des normes comptables européennes SEC 2010, les Administrations locales se composent au Luxembourg de:

- 105 communes;
- 68 syndicats de communes en activité dont 3 syndicats internationaux. 54 de ces syndicats sont considérés comme appartenant au secteur non marchand;
- 6 établissements publics actifs sous la surveillance des communes;
- 30 offices sociaux.

Une loi qui n'est toujours pas respectée par toutes les communes. La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 prévoit l'établissement, par chaque commune, d'un plan pluriannuel de financement appelé à servir de base à l'établissement de prévisions consolidées au sujet de l'évolution des finances publiques communales, à présenter pour le 15 février, ainsi qu'une mise à jour, à présenter pour le 31 juillet de chaque année. Toutefois, aux échéances précitées, un nombre appréciable d'entités communales, mais non la totalité, avaient présenté leur plan pluriannuel de financement. Selon les auteurs du projet de loi budgétaire, à partir de l'année prochaine, les prévisions au sujet de l'évolution de la situation financière du secteur communal pourront être améliorées sensiblement par la prise en compte des plans pluriannuels de financement (PPF) 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. La Chambre de Commerce espère que ces données seront disponibles dans le budget pour l'année 2018.

Une méthode imparfaite mais conservée à défaut de mieux. Pour 2017, les prévisions pour le secteur communal ont été établies, comme par le passé, sur la base d'une projection des données globales ventilées par codes SEC ainsi que sur la base des paramètres actualisés en matière de revenus des communes. Par conséquent, des données détaillées pour 2017 ne sont pas disponibles, mais une avancée est à saluer puisque des données sont dorénavant disponibles pour l'année en cours, à savoir 2016, contrairement aux années précédentes.

Le plus restreint sous-secteur en termes de volume mais au budget significatif. Les dépenses des Administrations locales s'élevaient à 2.571,9 millions EUR en 2016 (soit 4,8% du PIB), ce qui représente un taux de croissance des dépenses de près de 9% par rapport à 2015. Avec des recettes s'élevant à 2.752,9 millions EUR en 2016 (+6,7% par rapport à 2015), le solde cumulé se dégrade mais reste positif, passant de 215,0 millions EUR en 2015 à 181,0 millions EUR en 2016. Pour l'année 2017, seul le solde est évalué: il devrait atteindre 253,0 millions EUR, soit une hausse de près de 40%. La Chambre de Commerce regrette l'absence récurrente de chiffres étayés en relation avec les recettes et les dépenses pour l'année 2017.

Tableau 6: Recettes, dépenses et soldes des Administrations locales

En millions EUR et en pourcentage de variation

	2015	2016	2017
Recettes	2.579,6	2.752,9	non disponible
<i>Evolution des recettes</i>	-	6,7%	-
Dépenses	2.364,5	2.571,9	non disponible
<i>Evolution des dépenses</i>	-	8,8%	-
Solde	215,1	181,0	253,0
<i>Evolution du solde</i>	-	-15,9%	39,8%

Source: Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017.

Des investissements locaux à ne pas sous-estimer. La Chambre de Commerce regrette d'autant plus l'absence de données que cela engendre une grande opacité en termes d'allocation des dépenses, par exemple. Or, elle veut rappeler l'importance fondamentale, dans le chef des Administrations locales, de poursuivre une politique ambitieuse en matière d'investissements¹⁵ 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 donc 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 l'évaluation des inputs et des outputs malaisée.

¹⁵ 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.

Encadré 4: Une nécessaire réforme des finances communales¹⁶

Une réforme toujours en cours de procédure législative. Le projet de loi n° 7036 portant notamment création d'un Fonds de dotation globale des communes¹⁷ ainsi que le projet de règlement grand-ducal afférent entendent réformer les finances communales, et ce comme annoncé dans le programme gouvernemental. La Chambre de Commerce a été saisie pour avis et présente dans cet encadré ses principales remarques.

Un système de financement à ajuster. Le mode de financement des communes revêt une grande importance tant pour les entreprises qu'en termes de finances publiques, comme en témoignent les montants en jeu qui excédaient les 2 milliards EUR en 2015. Or, il n'a été que peu réformé au cours des récentes décennies et l'actuel mode de financement s'accompagne par ailleurs d'une grande disparité entre les communes, tant en termes de recettes que de dépenses.

Des points positifs. Via la réforme proposée, un fonds unique sera créé, le Fonds de dotation globale des communes (FDG), avec à la clef un système de répartition uniforme des deux principales recettes non affectées des communes, à savoir la dotation passant par le Fonds communal de dotation financière (FCDF) et les recettes de l'impôt commercial communal (ICC). Cette simplification est de nature à assurer une meilleure appropriation des finances communales par le grand public et par les administrations locales concernées. En outre, l'introduction de nouvelles dispositions plus en phase avec les réalités du terrain, à savoir en particulier la situation socio-économique des communes, l'effort accompli par les pouvoirs locaux en matière de logement social ou encore un transfert additionnel favorisant les fusions de communes, est également appréciée.

Des avancées qui gagneraient toutefois à être plus affirmées. Compte tenu de la situation pour le moins étriquée qui prévaut actuellement sur le marché du logement, il est par exemple regrettable que le critère associé au logement social soit appelé à représenter moins de 1% de l'enveloppe globale du FDG. Un goût de „trop peu“ caractérise également le nouvel avantage dont bénéficieraient en particulier les communes ayant procédé à des fusions, le gain associé demeurant inférieur à 100 EUR par an et par habitant. En outre, le seuil de référence guidant le calcul de cet avantage, c'est-à-dire 3.000 habitants, semble trop faible eu égard à la taille moyenne des communes dans d'autres pays et considérant les résultats d'analyses portant sur la „taille optimale“ d'une commune au Luxembourg (soit environ 8.000 personnes selon la radiographie de 2012 des finances communales¹⁸).

Des éléments à revoir. Deux dispositions, guidées par de bonnes intentions, risquent d'avoir des implications microéconomiques assez dommageables.

16 Pour plus de détails, la Chambre de Commerce renvoie à son avis disponible sur son site Internet www.cc.lu.

17 **Projet de loi n° 7036** portant création d'un Fonds de dotation globale des communes et modifiant: 1. La loi modifiée du 1^{er} mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs; 2. La loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. Création d'un fonds de chômage; 2. Réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet; 3. La loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988; 4. La loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental.

Projet de règlement grand-ducal portant exécution de la loi du jj/mm/aaaa portant création d'un Fonds de dotation globale des communes, modifiant: 1. Le règlement grand-ducal modifié du 20 avril 1962 réglant, en matière d'impôt commercial, les ventilations et la participation des communes au produit de l'impôt commercial de résidence des salariés; 2. Le règlement grand-ducal du 18 janvier 2012 fixant les modalités du calcul et du remboursement des frais de personnel à charge de l'Etat pour les fonctionnaires communaux, les employés communaux et les salariés des communes qui continuent à intervenir dans l'enseignement fondamental suivant conventions établies par l'Etat avec les communes concernées; 3. Le règlement grand-ducal du 30 juillet 2013 portant exécution de certaines dispositions du Titre 4. – De la comptabilité communale de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

18 Radiographie reposant sur les deux volets suivants:

- [http://www.mi.public.lu/publications/finances communales/etudeBCL/etudebcl 1.pdf](http://www.mi.public.lu/publications/finances%20communales/etudeBCL/etudebcl%201.pdf)
- [http://www.mi.public.lu/publications/finances communales/etudeBCL/etudebcl 2.pdf](http://www.mi.public.lu/publications/finances%20communales/etudeBCL/etudebcl%202.pdf)

Ces documents ont été élaborés en vertu de la Convention du 7 mars 2011 entre la Banque centrale du Luxembourg et le Gouvernement.

En premier lieu, des incitations en baisse. Une diminution sensible de l'„intéressement communal“ en matière d'ICC sera induite par la réforme. Une telle situation pourrait porter préjudice à l'économie, car elle pourrait dissuader certaines communes d'accueillir sur leurs territoires des activités nouvelles et d'aménager leurs infrastructures en conséquence. Afin d'éviter une telle distorsion de leurs incitations microéconomiques, qui pourrait donner lieu à l'échelle nationale à un sous-investissement dans les infrastructures et voiries communales requises, le mode de calcul de la participation directe des communes au produit de l'ICC doit être reconsidéré, en révisant ou en supprimant le plafonnement envisagé du montant par habitant de l'intéressement communal à l'ICC. Dans le même état d'esprit, la Chambre de Commerce encourage les autorités à revoir à la hausse le critère de répartition du FDG basé sur le nombre de salariés, qui se limiterait à 3% dans le projet de loi, et à étendre ce critère afin de considérer l'emploi dans sa globalité, y compris les indépendants.

En second lieu, des taux communaux à l'ICC trop canalisés. Une nouvelle disposition constitue une atteinte à la capacité pour les communes de moduler leur fiscalité, dans la mesure où elle va contraindre les taux communaux à l'ICC à se mouvoir dans un couloir fort étroit. Si cette contrainte fiscale était mise en oeuvre, de nombreuses communes, dont la ville de Luxembourg, ne seraient plus en mesure d'introduire des taux d'imposition plus compétitifs. Pour la Chambre de Commerce, il serait davantage opportun de maintenir la situation présente, qui permet à une commune de choisir en connaissance de cause le taux d'imposition le plus adapté à sa situation économique et aux aspirations de ses administrés, soit d'élargir l'éventail des taux pouvant être appliqués au niveau communal.

Des remarques résiduelles de la Chambre de Commerce. Une réforme pleine et entière des finances communales ne peut se concevoir sans une diversification des recettes des communes, qui reposent actuellement à raison de 40% sur le FCDF, de 23% environ sur l'ICC et de 1% seulement sur l'impôt foncier. Un rééquilibrage du poids relatif de ces deux dernières ressources pourrait permettre de mieux contenir ce fléau socio-économique que constitue la progression continue et soutenue des prix du logement. Un tel effort de recomposition serait par ailleurs de nature à stabiliser les recettes des communes, l'impôt foncier étant par nature nettement moins volatil que l'ICC. Les recettes d'ICC sont, en outre, très concentrées sur un petit nombre de contribuables et de secteurs économiques, ce qui constitue pour les communes dans leur ensemble une incontestable source de vulnérabilité.

Pour un rééquilibrage sur le versant des recettes et des dépenses. Le rééquilibrage des recettes communales pourrait être plus complet en intégrant une simplification de la fiscalité des sociétés. Cette refonte consisterait à assurer une meilleure cohérence entre l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) et l'ICC – par exemple en homogénéisant la base imposable de ces deux prélèvements – ou même en fusionnant ces deux impôts. L'impôt des sociétés „unique“ résultant d'une telle fusion pourrait être calibré afin d'assurer sa compatibilité avec la réforme envisagée des finances communales et avec un intéressement approprié des communes, tout en permettant à ces dernières de moduler l'impôt des sociétés localisées sur leur territoire en fonction des préférences respectives de leurs administrés en termes de taxation et d'accès aux biens collectifs. Un rééquilibrage pourrait également se déployer sur le versant des dépenses ordinaires par habitant, dont le niveau est fort disparate d'une commune à l'autre, allant de 1 à 3. Un surcroît d'efficacité et des synergies accrues entre pouvoirs locaux, d'une part, et entre ces derniers et l'Etat central, d'autre part, s'imposeraient assurément en termes de dépenses – d'investissement en particulier.

Pour conclure. Les quelques réaménagements avancés par la Chambre de Commerce ne remettent nullement en cause la réforme des finances communales, fondamentalement utile et bienvenue. Ces recommandations contribueraient toutefois à compléter cette réforme et à assurer sa durabilité et son efficacité, en termes de finances publiques, d'attractivité économique et sur le plan social.

Une coordination étroite entre l'Administration centrale et les communes. Une concordance entre les politiques d'investissements de l'Administration centrale et celles des communes doit permettre d'éviter de nombreux écueils potentiels susceptibles de fausser le calcul des retombées économiques, sociales et environnementales des investissements publics, parmi lesquels figurent des asymétries d'information entre niveaux de pouvoir, une capacité technique et d'expertise potentiellement insuffisante à certains niveaux de pouvoir, des recettes publiques parfois trop volatiles, une fragmentation entre ministères et agences, une difficulté à adopter des objectifs communs ou encore un manque de transparence¹⁹. Comblant ces lacunes potentielles permet non seulement de maximiser le potentiel socio-économique des investissements publics, mais également de lutter contre leur duplication, d'assurer une meilleure cohésion territoriale, de garantir un accès plus homogène aux biens publics ou encore de rendre les investissements locaux plus résistants aux chocs économiques.

Une coordination étroite entre les communes. 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 oeuvre d'investissements similaires entre des communes situées à une faible distance l'une de l'autre. Cette duplication multiplie les coûts non seulement de construction, mais également d'entretien.

*

4 ADMINISTRATION PUBLIQUE

Un cadre de référence européen à respecter. 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 juxtaposition des trois sous-secteurs précédemment passés en revue, à savoir l'Administration centrale (laquelle constituait déjà une notion plus large que le concept d'„Etat central“ sous-jacent à la comptabilité budgétaire luxembourgeoise), la sécurité sociale, ainsi que les Administrations locales.

Un „cumul“ qui améliore artificiellement la situation des finances publiques luxembourgeoises. Le résultat agrégé de l'Administration publique, soit le cumul des trois soldes partiels susmentionnés, fait état d'un surplus, pour 2017, de 152,8 millions EUR, correspondant à 0,3% du PIB. C'est l'excédent au niveau de la sécurité sociale (883,3 millions EUR, 1,5% du PIB) qui permet de „compenser“ le déficit qu'accusera l'Administration centrale et qui atteint 983,4 millions EUR ou 1,7% du PIB en 2017. A noter toutefois l'important recul, en seulement 2 ans, du solde de l'Administration publique.

Tableau 7: Soldes budgétaires des Administrations publique, centrale, locales et de sécurité sociale

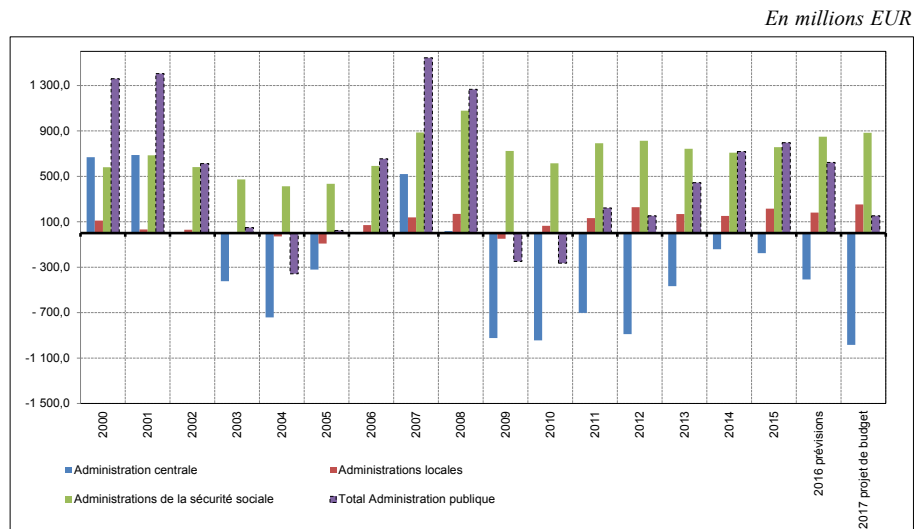
<i>En millions EUR et en pourcentage du PIB</i>			
<i>En millions EUR</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
Administration publique	796,2	622,9	152,8
Administration centrale	-175,7	-407,5	-983,4
Administration locale	215,0	181,0	253,0
Sécurité sociale	756,9	849,4	883,3
<i>En % du PIB</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
Administration publique	1,6%	1,2%	0,3%
Administration centrale	-0,3%	-0,8%	-1,7%
Administration locale	0,4%	0,3%	0,4%
Sécurité sociale	1,5%	1,6%	1,5%

Sources: STATEC, comptes nationaux; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017; Calculs de la Chambre de Commerce.

¹⁹ 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.

Une „compensation“ toutefois de mise seulement dans le cadre européen. Dans le cadre du budget 2017, la „consolidation“ permet donc au Luxembourg de se situer bien en-deçà des plafonds des critères de Maastricht précités. Toutefois, dans la réalité, 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. Or, comme montré dans le graphique qui suit, les déficits „centraux“ sont loin de se résorber, et ce notamment suite à la réforme fiscale qui devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

Graphique 4: Soldes budgétaires des Administrations publique, centrale, locales et de sécurité sociale



Sources: STATEC, comptes nationaux; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017.

Une ambition louable. L'élaboration d'un programme de restructuration et de modernisation des dépenses publiques dès l'année 2014, et ce afin de rétablir à moyen terme l'équilibre des comptes publics, était un premier pas à saluer vers des finances publiques soutenables. Via ce „Paquet pour l'avenir“ (*Zukunftspak*), les autorités budgétaires avaient pour objectif principal de mettre en oeuvre des économies significatives à l'horizon 2018 au niveau de l'ensemble des catégories de dépenses de l'Administration publique²⁰. Pourtant, comme montré dans l'encadré qui suit, ce dernier ne tient pas ses promesses.

²⁰ Les mesures ont été présentées en détail dans le cadre de l'exposé introductif du projet de budget pour 2015 et dans l'exposé des motifs du projet de loi qui est devenu la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en oeuvre du paquet d'avenir, et donc analysées dans les avis afférents de la Chambre de Commerce.

Encadré 5: Un „Zukunftspak“ qui fond comme neige au soleil

Une première revue à la baisse des objectifs. Alors que le programme gouvernemental annonçait un besoin de consolidation d'environ 1,5 milliard EUR, le Paquet pour l'avenir („Zukunftspak“) initial (présenté dans le projet de budget pour 2015 et avant prise en compte de l'accord bipartite entre le Gouvernement et les syndicats) prévoyait un total cumulé de mesures pour un montant de 1.040 millions EUR en 2018 au niveau de l'Administration publique, mais l'effort de restructuration a été revu à la baisse suite à l'accord précité, passant ainsi à 1.008 millions EUR en 2018:

(en millions EUR)

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

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

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

(en millions)

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

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

Et de trois. La baisse se poursuit puisque, selon le projet de budget 2017, qui se fonde sur une actualisation réalisée en août 2016, l'impact global des mesures sur l'Administration publique n'atteint plus que 704 millions EUR en 2018, soit à peine 67,7% du montant initialement budgétisé, et ce sans davantage d'explications:

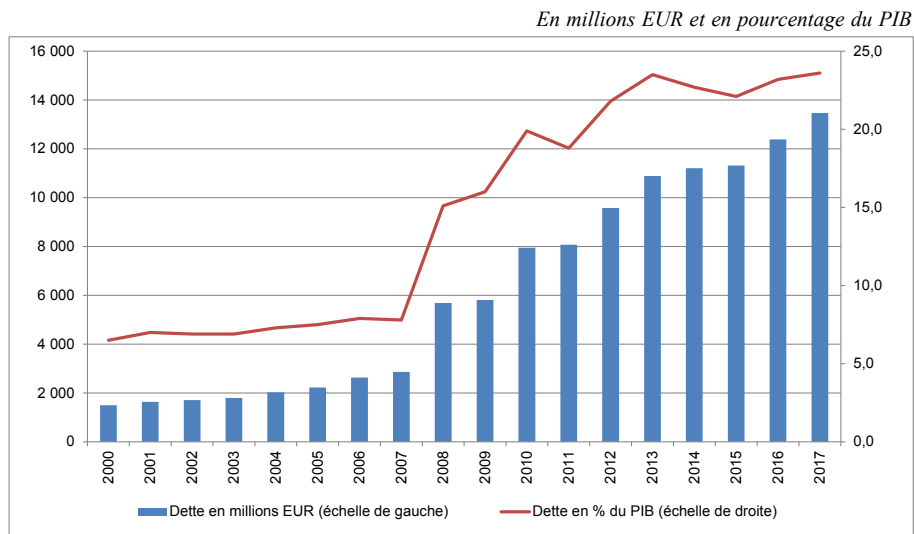
(en millions)

	2015 <i>Compte</i>	2016 <i>Prév.</i>	2017 <i>Prév.</i>	2018 <i>Prév.</i>	2019 <i>Prév.</i>	2020 <i>Prév.</i>
Economies résultant de 258 mesures	-183	-227	-265	-369	-397	-451
Augmentation TVA	+206	+303	+317	+330	+343	+343
Impôt d'équilibrage budgétaire temporaire	+84	+100	+15	+5	+2	+2
Total des mesures	+473	+630	+597	+704	+742	+796

Source: Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2016-2020.

Une dette publique faible en comparaison européenne mais au coût déjà important. L'accumulation des déficits mène inévitablement 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 référence de 60% et du plafond luxembourgeois de 30%, le Luxembourg dépensera en 2017 quelque 203,8 millions EUR au titre d'intérêts échus sur la dette publique atteignant 13,5 milliards EUR, soit 23,6% du PIB. Il est toutefois à rappeler que ce ratio d'endettement est „dilué“ par un PIB censé connaître une croissance soutenue en 2017. Il est prévu de recourir à des emprunts obligataires ou des prêts bancaires pour des montants totaux de 1.120 millions EUR en 2017.

Graphique 5: Evolution de la dette publique



Sources: STATEC, comptes nationaux; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2017.

Une non-soutenabilité problématique des finances publiques. Seul un Etat doté d'une capacité financière solide et pérenne peut encadrer les développements économique, démographique, social et environnemental et peut soutenir le niveau de vie général de la population à travers un effort redistributif digne de ce nom. Aujourd'hui, les comptes publics ne sont pas équilibrés et risquent de l'être encore moins à l'avenir. Par conséquent, la Chambre de Commerce s'inquiète quant aux évolutions à venir et estime que la problématique de la non-soutenabilité des finances publiques n'est que trop peu considérée.

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

Encadré 6: Un autre regard sur les dépenses publiques

Le coût des différentes fonctions de l'Etat. La „*Classification of the functions of government*“ (COFOG), établie par les Nations Unies, permet de comparer le coût des principaux champs politiques, les dépenses publiques étant compilées selon leur allocation aux grandes fonctions de l'Administration publique.

Des dépenses particulièrement élevées. L'analyse de la nomenclature COFOG laisse apparaître des dépenses particulièrement importantes au Luxembourg, notamment pour les fonctions „protection sociale“, „enseignement“ et „santé“, comme montré dans le graphique 6. En outre, le Grand-Duché surpasse largement la moyenne des pays considérés dans 9 des 10 domaines relevant de l'Administration publique.

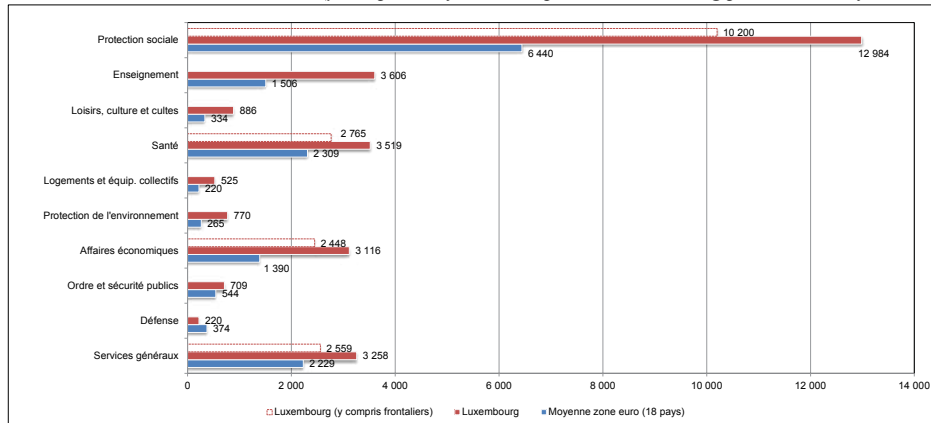
Confronter le niveau des dépenses („input“) aux réalisations („output“) ou aux résultats („outcome“). Les montants déboursés ne sont qu'un revers de la médaille et sont aussi à considérer les résultats obtenus grâce aux politiques menées et aux dépenses²¹. Ainsi, à injection égale de moyens budgétaires, les pays n'atteignent pas nécessairement les mêmes résultats dans les différents champs politiques considérés. De même, un niveau de dépenses supplémentaires dans un champ politique donné pourrait se justifier à l'aune d'un objectif politique d'améliorer les résultats à atteindre. Or, pour ce qui est de l'enseignement par exemple, il y a un consensus général selon lequel le système peut, dans l'état actuel des choses, être qualifié de moyen. Selon l'OCDE („Regards sur l'éducation 2016“), le système d'éducation luxembourgeois est un des plus onéreux, et les résultats globaux sont plutôt faibles. D'après les indicateurs suivis par l'Observatoire de la Compétitivité²², le Luxembourg ne se positionne qu'en milieu de peloton européen, se plaçant à la 11e place (sur les 28 Etats membres) pour la catégorie dite „Education et formation“. Le Luxembourg est singulièrement en tête en ce qui concerne l'indicateur „dépense annuelle par élève“. Ainsi, le ratio entre les dépenses et les résultats obtenus est loin d'être satisfaisant. L'exploitation des données quantitatives permet donc de mettre en avant d'importants gisements d'efficience.

21 La Chambre de Commerce a notamment mené cet exercice dans le cadre de ses publications „Actualité & tendances“ n° 5 consacré à la maîtrise des dépenses publiques et n° 16 consacré à l'enseignement secondaire luxembourgeois.

22 Observatoire de la Compétitivité, Bilan Compétitivité 2015: „Stabilité dans un environnement à risques“, octobre 2015. La version 2016 n'était pas encore disponible lors de la rédaction de ce texte.

Graphique 6: Dépenses publiques²³ par habitant par fonction COFOG

En 2014, en EUR par habitant en parité pouvoir d'achat
(y compris les frontaliers pour le Luxembourg pour certaines fonctions)²⁴

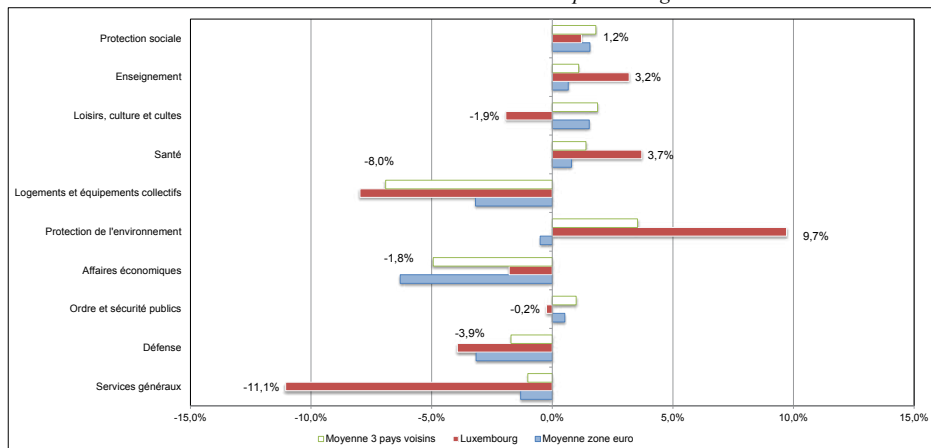


Sources: EUROSTAT; Calculs de la Chambre de Commerce.

Des dépenses élevées assorties de taux de variation dynamiques. Outre un niveau de dépenses par habitant élevé, le Luxembourg se caractérise également par un rythme de progression des dépenses souvent bien plus important que dans les autres Etats membres pour certaines d'entre elles. Ainsi, loin de se résorber, les écarts se creusent.

Graphique 7: Evolution des dépenses publiques par fonction COFOG

En pourcentage de variation entre 2013 et 2014



Sources: EUROSTAT; Calculs de la Chambre de Commerce.

Mieux maîtriser à l'avenir cette progression des dépenses. Si elles souhaitent vraiment juguler la hausse effrénée des dépenses, les autorités doivent être prêtes à prendre des mesures de nature structurelle, potentiellement impopulaires, afin de rectifier le tir. Par exemple, une redéfinition du modèle social suivant les prémisses de la sélectivité sociale et de rationalisation des aides (un besoin = une aide)²⁵, ainsi qu'une réelle volonté de passer outre la pensée politique et

23 Dernières données disponibles lors de la rédaction de cet avis.

24 Les données quantitatives ont été apurées des différences de prix entre les pays (données en parité de pouvoir d'achat) et, dans le cadre du Luxembourg et dans le contexte de données exprimées par habitant, il est dûment tenu compte de l'emploi frontalier, qui a été intégré – au niveau des indicateurs pour lesquels ceci fait sens – dans les chiffres relatifs à la population totale dans un souci d'une meilleure comparabilité avec les autres Etats membres.

25 Pour l'ensemble de ses recommandations, la Chambre de Commerce renvoie à sa publication Actualité & tendances n° 14 „Réformer les transferts sociaux pour plus d'équité et d'efficacité“, disponible sur son site Internet www.cc.lu

économique trop orientée sur le court et le moyen terme, sont les ingrédients essentiels de la réussite d'une telle démarche. La Chambre de Commerce reconnaît que des premiers efforts ont été entrepris, ce qu'elle salue, mais elle encourage le Gouvernement à poursuivre dans cette direction.

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

*

PARTIE III

RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Une stratégie budgétaire cohérente pour endiguer l'endettement

1 Introduction

Cet avis de la Chambre de Commerce est déjà le troisième du genre depuis que le Gouvernement a porté sur les fonts baptismaux le premier projet de budget pluriannuel, en octobre 2014. Il devait alors s'agir du premier pas vers une véritable „révolution copernicienne“, bouleversant de fond en comble la façon de présenter le budget et la gestion budgétaire elle-même. Deux ans et deux projets de budget plus tard, force est de constater que divers éléments font toujours défaut, la situation n'ayant d'ailleurs guère évolué depuis l'automne 2014.

Un aspect essentiel souffre particulièrement de ce surplace, à savoir cet idéal que constitue une budgétisation selon les performances. L'instauration d'un budget basé sur les résultats est une entreprise de longue haleine. Elle nécessite notamment une articulation parfaite entre la structure du budget et l'organisation administrative et une implication totale des principaux acteurs, en premier lieu les fonctionnaires. La Chambre de Commerce peut appréhender la démarche du Gouvernement qui, soucieux de ne pas „brûler les étapes“, a tout d'abord „toileté“ le budget, tout en veillant à soigner sa diffusion dans le public. Il s'agit là d'une bonne base de préparation de la seconde étape, qui devrait permettre d'instaurer une budgétisation pleinement orientée vers les résultats lors de la préparation, l'élaboration, l'exécution et l'évaluation du budget. Le projet de budget sous avis ne peut prétendre constituer une percée en la matière.

La Chambre de Commerce insiste également sur la nécessité de simplifier le format des documents budgétaires, en opérant une distinction plus nette qu'actuellement entre d'une part le budget annuel avec ses multiples articles et d'autre part la programmation budgétaire pluriannuelle. Cette dernière ne peut se baser sur une approche „par article“ détaillée. En d'autres termes, elle ne peut se contenter de n'être qu'une sorte de redite pluriannuelle du budget de l'Etat. La programmation en question doit plutôt tracer le cadre général de la politique budgétaire, fixer les accents et les priorités politiques pour les années à venir et la façon dont ils s'inscrivent dans un horizon de moyen terme.

Enfin, la Chambre de Commerce regrette qu'une fois de plus, le projet de budget pluriannuel ne comporte aucune donnée sur les recettes et les dépenses des Administrations locales sur l'horizon 2017-2020 du PLPFP. Cette situation ne permet pas d'analyser les agrégats budgétaires des Administrations publiques dans leur globalité et de les mettre en rapport avec ces indicateurs essentiels de la politique budgétaire que sont les soldes effectifs et structurels de ces dernières.

***Un budget pas entièrement en phase avec
le „Luxembourg à 1,1 million d’habitants“***

En ce qui concerne **la substance du budget**, la Chambre de Commerce regrette en premier lieu la faible marge de manoeuvre prévue pour de futurs investissements, face à des besoins potentiellement énormes. La formation de capital de l’Administration centrale n’atteindrait plus que 7% des dépenses totales en 2020 selon le projet de budget pluriannuel, contre 9% en 2016 et des pics de plus de 10% en 2003 et 2005. Une telle évolution contredit le désormais célèbre scénario „Luxembourg à 1,1 million d’habitants“, qui solliciterait intensément nos infrastructures, notamment en ce qui concerne le transport, les crèches et écoles, l’offre de logements accessibles, éléments qui s’ajoutent aux investissements requis pour réussir la digitalisation de la société et de l’économie luxembourgeoise (e-services publics, interconnexion entre administrations étatiques, efforts de sensibilisation des entreprises luxembourgeoises, etc.).

Un tel ajustement est nécessaire au plus vite, car le scénario démographique en question est d’ores et déjà en train de se concrétiser, avec une immigration nette excédant 10.000 personnes par an depuis 2011. Or, cette tendance ne faisant guère mine de s’étioler actuellement.

Il se peut que ce „*trend*“ ne persiste pas au-delà d’un horizon futur relativement court. Il importe au surplus de souligner la difficulté inhérente à de telles projections de long terme. La Chambre de Commerce tient cependant à souligner instamment la nécessité d’une cohérence d’ensemble de tout exercice budgétaire. Un même scénario démographique (ou une batterie de scénarios) doit embrasser l’ensemble du champ budgétaire, en particulier:

- L’évolution des investissements et les aspects associés à l’aménagement du territoire. Un ou des scénario(s) moins dynamiques que la perspective „1,1 million“ semblent prévaloir de ce point de vue dans les sphères officielles.
- Le calcul du MTO. Le choix d’un OMT de -0,5% du PIB a été guidé par le scénario „1,1 million d’habitants“, qui permet de relâcher les efforts requis en la matière.
- L’estimation des prestations sociales futures. En ligne avec le Groupe de travail européen sur le vieillissement, les autorités se basent une fois encore sur le scénario „1,1 million“, qui minore l’augmentation future estimée du ratio de dépendance démographique, donc la détérioration escomptée des comptes sociaux – dans le domaine des pensions en particulier.

Cette exigence de cohérence importe particulièrement dans le cadre des projets de budget pluriannuels.

***Compléter le projet de réforme fiscale afin de
démultiplier son apport économique et social***

La Chambre de Commerce note également que le projet de budget 2017 et le projet pluriannuel associé ont été présentés dans la foulée du projet de loi portant mise en oeuvre de la réforme fiscale 2017. Figuraient en figure de proue de ce projet quatre grands principes que la Chambre de Commerce salue, à savoir l’équité, la sélectivité, la durabilité et la compétitivité.

La réforme fiscale comporte à la lumière de ces principes d’incontestables avancées, par exemple la possibilité d’amortissements différés, l’augmentation du taux de bonification pour investissement complémentaire, la diminution du taux standard de l’IRC à raison de trois points de pourcentage d’ici 2018, la suppression de l’impôt d’équilibrage budgétaire temporaire et l’abolition du droit d’enregistrement de 0,24% sur la cession de créances. Il convient également de saluer la volonté de faciliter les transmissions d’entreprises.

Le projet de réforme paraît toutefois perfectible à trois égards.

En premier lieu, **nombre de mesures font défaut**, alors qu’elles auraient permis de conférer plus de consistance et de cohérence à la réforme sur les plans budgétaire et socio-économique. Manquent notamment une remise en cause totale ou partielle de l’impôt sur la fortune, de nouvelles dispositions sur la propriété intellectuelle ou encore une refonte de la fiscalité foncière – qui aurait permis d’assurer une meilleure diversification et une plus grande stabilité des recettes communales. La Chambre de Commerce note également l’absence de dispositions visant à faciliter l’accès des fonds d’investissements aux conventions préventives de double imposition. La suppression de la retenue à la source sur les dividendes sortants de source luxembourgeoise n’est pas davantage considérée et la réforme

n'aborde pas les difficultés de financement des start-ups tout en demeurant insuffisante en ce qui concerne la transmission des entreprises. Enfin, à rebours du programme gouvernemental, le projet n'institue aucune réserve immunisée en faveur des PME et pas davantage d'intérêts notionnels.

En deuxième lieu, des **mesures bienvenues figurent dans le projet, mais elles sont perfectibles**. Ainsi, la réforme consacre une diminution du taux d'imposition des sociétés, avec un taux global standard passant de 29,22% actuellement à 27,08% en 2017 et 26,01% en 2018. Or, ce taux nominal global de 26,01% est peu avantageux non seulement par rapport à d'autres places financières, mais également dans une perspective européenne. Le taux médian d'imposition au sein de l'Union européenne ne dépassait en effet pas 21% en 2015. Ce taux médian de 21% constituerait pour le Luxembourg une excellente cible, car il vise simplement, par définition, à figurer au milieu du peloton européen et constitue dès lors 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 sur le plan fiscal européen, à rebours de toute idée de concurrence fiscale exacerbée.

Conformément à la „clause de rendez-vous“ déjà annoncée à plusieurs reprises par les autorités, cette diminution préconisée du taux global vers la cible de 21% devrait s'accompagner d'ajustements additionnels, résultant de l'incidence sur les bases imposables du processus BEPS ou d'autres initiatives fiscales internationales.

En troisième lieu, la réforme fiscale comporte **des mesures qu'il aurait fallu éviter**. La Chambre de Commerce regrette vivement l'augmentation de l'impôt minimum sur la fortune des sociétés de participations financières, de même que l'introduction d'une limitation artificielle du report de pertes. Elle désapprouve par ailleurs le renforcement de la responsabilité des dirigeants de sociétés, pour lesquels une mise en cause par l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines serait possible sans avoir à prouver de faute. Les appréhensions de la Chambre de Commerce ne se limitent pas à la responsabilité des administrateurs. Bien que cette réflexion dépasse le cadre du Projet, la Chambre de Commerce note que le traitement fiscal des tantièmes, en ce qu'ils ne sont pas déductibles comme dépense d'exploitation, pose question et le sort qui leur a récemment été réservé en matière de TVA n'est à son avis pas justifié. En matière de logement, domaine crucial s'il en est de l'action publique, la Chambre de Commerce souhaiterait une politique moins axée unilatéralement sur le subventionnement de la demande, qui est inefficace et de surcroît inéquitable.

Pour renforcer la réforme fiscale, **la Chambre de Commerce propose les mesures complémentaires suivantes**:

- Une piste à très court terme tout d'abord, qui, bien qu'exploratoire, pourrait encore être mise en oeuvre dans le projet de réforme dans la mesure où elle serait budgétairement neutre. Elle consisterait à prévoir une taxation dégressive du revenu „*incrémental*“, c'est-à-dire de la partie de la base taxable d'une société qui, une année donnée, va au-delà d'un taux „*naturel*“ de croissance. Une telle disposition, dont les modalités doivent être affinées, permettrait d'attirer au Luxembourg de nouvelles activités;
- Une piste à court et moyen terme viserait à adapter les taux nominaux globaux et reposerait sur les deux piliers déjà présentés *supra*, à savoir:
 - une adaptation du taux d'affiche standard global selon une feuille de route précise, permettant au Luxembourg de rejoindre au minimum le taux d'imposition européen médian, soit 21% à l'heure actuelle;
 - avec en parallèle une adaptation de l'imposition des sociétés en fonction de l'élargissement de la base imposable résultant des initiatives internationales en cours (processus BEPS et directives associées, notamment);
- Une simplification de l'imposition des personnes physiques et des sociétés, par fusion voire même suppression des différents (et nombreux) prélèvements actuels;
- 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 et d'accompagner un allègement de cette autre recette communale que constitue l'ICC;
- Faciliter la transmission d'entreprises, encourager le financement des start-up et instaurer une réserve immunisée pour les PME. La Chambre de Commerce espère que ces trois points feront l'objet de dispositions dans la foulée immédiate de la réforme fiscale. Ces trois aspects sont susceptibles

d'exercer un considérable effet de levier sur le dynamisme entrepreneurial au Luxembourg pour un coût budgétaire minime voire même inexistant compte tenu des effets de retour à attendre;

- La réintroduction d'un régime visant à soutenir l'innovation au Grand-Duché, notamment afin de développer et d'attirer des sociétés de haute technologie, des start-up et également de soutenir les efforts des entreprises pour développer de nouveaux produits et services. L'incertitude prévalant actuellement dans ce domaine place le Luxembourg en situation concurrentielle défavorable vis-à-vis de ses voisins proches, dans la Grande Région notamment, puisque les pays environnants disposent tous de dispositifs visant à soutenir la recherche et le développement ainsi que les entreprises innovantes. Par ailleurs la Suisse, dans le cadre de sa récente réforme de l'imposition des entreprises III (loi du 17 juin 2016), a prévu deux nouvelles mesures favorisant la propriété intellectuelle. Il s'agit en premier lieu d'une *patent box „classique“*, compatible avec l'approche *nexus* modifiée prescrite dans le cadre du plan d'action BEPS. Il s'agit en second lieu d'une *„super-déduction“* optionnelle au niveau cantonal, qui pourra aller jusqu'à 150% des dépenses de recherche et développement effectivement encourues en Suisse.
- Une fiscalité des ménages favorisant davantage la constitution de pensions complémentaires au sein des entreprises (second pilier).

C'est à ce prix que les mesures pourront afficher une véritable cohérence et se muer en un instrument performant de promotion de l'économie luxembourgeoise et de soutien à la cohésion sociale. Permettant dès lors à la réforme fiscale de déployer pleinement ses effets.

La Chambre de Commerce note par ailleurs que la réforme est en retrait de certaines espérances légitimes à l'aune de deux principes essentiels, à savoir **la simplicité** du système fiscal, gage de transparence et d'adhésion du citoyen, et surtout la traditionnelle **stabilité fiscale** du Luxembourg. Le projet de réforme fiscale est en outre perfectible en termes de **durabilité**, sur un plan financier en particulier, puisque le coût budgétaire de la réforme semble assez lourd. Selon le Gouvernement, il s'établirait à environ 1% du PIB, mais d'autres intervenants mentionnent un coût de 1,5% du PIB. Selon les estimations gouvernementales, la réforme favoriserait surtout les ménages, à concurrence de 400 millions d'EUR environ en 2017 et de près de 500 millions d'EUR par la suite. A titre d'exemple, pour un revenu imposable de 50.000 EUR de la classe d'imposition 1, elle donnerait lieu à un gain de pouvoir d'achat de l'ordre de 3,6%. Or, la soutenabilité à terme des finances publiques est le garant de la stabilité fiscale future.

Pour des finances publiques stables, garant de la stabilité fiscale

Le Luxembourg doit impérativement préserver la solidité de ses finances publiques, car il correspond au *„cas d'école“* de la petite économie (très) ouverte. Une telle situation est normalement gage de dynamisme et est porteuse d'opportunités multiples. Elle peut cependant également exposer le Luxembourg à divers chocs économiques *„importés“*, qu'il importe d'éviter ou du moins de pallier de manière préventive en accumulant, dans une optique préventive, des ressources suffisantes.

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

Aux yeux de la Chambre de Commerce, un tel fonds doit pouvoir réellement monter en puissance, ce qui présuppose cependant des versements annuels bien supérieurs aux dotations limitées toujours envisagées au budget pluriannuel sur la période 2016-2020, qui dépassent à peine les 50 millions EUR par an (les actifs totaux du fonds se montant actuellement à 133 millions EUR selon le Ministre des Finances). Les autorités devraient également canaliser vers cet outil tout à fait bienvenu les recettes les plus fragiles et/ou les plus fluctuantes, par exemple une partie de l'impôt sur le revenu des collectivités ou encore la taxe d'abonnement. Un tel fonds n'a au demeurant de sens que s'il va de pair avec des objectifs budgétaires structurels à moyen terme ambitieux, faute de quoi la montée en puissance du fonds sera simplement financée par l'endettement.

Les finances publiques ne sont certes pas une fin en soi, mais une bonne assise budgétaire constitue pour le Luxembourg et pour les entreprises qui y sont implantées un atout de poids, car seuls des

objectifs budgétaires suffisamment ambitieux permettront de maintenir un „modèle luxembourgeois“ caractérisé par une fiscalité raisonnablement compétitive, attractive et stable – cette stabilité étant essentielle pour les investissements et plus généralement pour les projets à moyen terme des entreprises. Des finances publiques solides permettent par ailleurs de contenir l’endettement public et, partant, d’éviter un effet d’éviction des dépenses publiques les plus productives par des charges d’intérêt. De tels éléments sont primordiaux dans un environnement déjà caractérisé par la dérive de la compétitivité-coût du Luxembourg: il serait très malvenu d’ajouter au dérapage de nos coûts salariaux unitaires le maintien à un niveau trop élevé des impôts sur les sociétés. Un autre aspect essentiel des finances publiques est le rôle de levier des recettes et des dépenses en tant qu’outil d’incitation économique (aspects plus „microéconomiques“).

A la lecture des documents budgétaires sous avis, la Chambre de Commerce ne peut manquer d’éprouver quelques inquiétudes pour la stabilité de nos finances publiques. Elle prend note tout d’abord du caractère fort volontariste des prévisions macroéconomiques sous-jacentes à l’épure budgétaire de cette année. Au sein d’une zone euro qui devrait connaître un ralentissement de sa croissance en 2017, malgré des indicateurs de confiance mitigés, en dépit des prévisions moins flamboyantes de diverses institutions (nationales et internationales), ou encore de l’incertitude (géo)politique ambiante, la croissance du PIB en volume s’établirait 4,6% en 2017 et à 4,9% en 2018 selon la PLPFP sous avis. De tels taux représenteraient, par rapport au taux de croissance d’à peine plus de 3% prévalant en 2015 et 2016, une accélération proche de 2 points de pourcentage. Ce sursaut ne peut être imputé à la réforme fiscale, qui induirait selon le STATEC une hausse du PIB limitée à 0,2 point de pourcentage. L’accélération de la croissance de 2015-2016 à 2017-2018 s’expliquerait en partie par une progression des cours boursiers, ce qui constitue assurément un pari sur l’avenir dans un environnement international très évolutif.

Malgré ce scénario macroéconomique optimiste et sous l’effet notamment de la réforme fiscale, le solde effectif global des Administrations publiques devrait selon les documents budgétaires avisés se détériorer sur la période 2016-2020. L’„*effet ciseau*“ se renforcerait en 2017, les dépenses progressant nettement plus vite que les recettes. Dans ces conditions, le surplus public effectif total passerait de 1,6% du PIB en 2015 et 1,2% en 2016 à 0,3% en 2017 et 0,7% en 2020. Ces 0,7% fondraient de surcroît comme neige au soleil en cas de prolongation de la „*pente de croissance des 3%*“ en 2017 et 2018, en lieu et place des taux de près de 5% anticipés pour ces deux mêmes années dans le projet de budget pluriannuel.

La Chambre de Commerce note qu’il s’agit pourtant là du surplus des Administrations publiques, y compris donc le confortable excédent de la sécurité sociale qui se serait monté en 2016 à près de 850 millions d’euros.

Or, ces surplus de la sécurité sociale devraient selon des estimations de la Chambre de Commerce, basées sur les prévisions du Groupe de travail européen sur le vieillissement, graduellement disparaître d’ici une dizaine d’années. A politique inchangée et même sous le scénario „*Luxembourg à 1,1 million d’habitants*“, qui amoindrit l’effet mesuré du vieillissement car il atténue la progression du taux de dépendance démographique, le surplus de la sécurité sociale passerait de 1,6% du PIB en 2016 et 1,3% du PIB en 2020 à 0% peu après 2025, puis à de substantiels déficits par la suite.

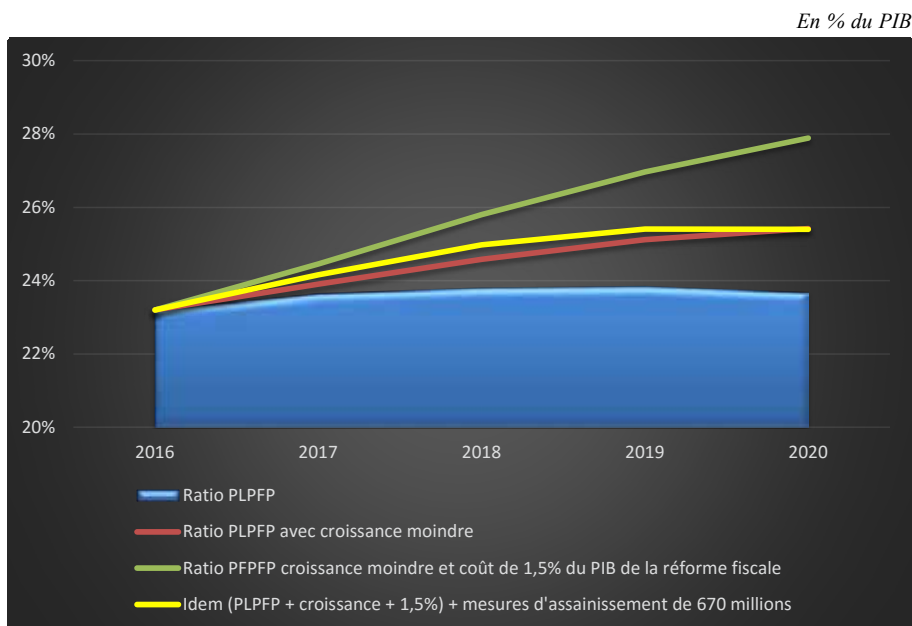
En l’absence de ce „*paravent*“ que constituent encore actuellement les surplus de la sécurité sociale, les déficits de l’Administration centrale deviendront encore plus apparents, alors qu’un déficit de près de 1 milliard d’euros est programmé pour 2017. La conséquence de ces importants déficits sera, mécaniquement, une progression du montant de la dette publique qui, selon les estimations du PLPFP, plafonnerait à 23-24% du PIB d’ici 2020, de sorte que la spirale de l’endettement serait enrayée selon les autorités.

La Chambre de Commerce considère cependant que si la croissance se limite à 3% en 2017 et 2018 et si, par ailleurs, la réforme fiscale devait s’avérer plus coûteuse que prévu, avec un coût de l’ordre de 1,5% du PIB comme estimé par la BCL et non de 0,8% du PIB comme attendu par le Gouvernement, la dette brute consolidée des Administrations publiques pourrait grimper jusqu’à 28% du PIB en 2020, comme l’indique le graphique suivant. Un tel ratio serait périlleusement proche de la norme gouvernementale des 30% qui, pour rappel, consiste à „*maîtriser, voire réduire la dette publique de façon à la maintenir à tout moment en-dessous de 30% du PIB*“. Pour empêcher un dérapage de cette envergure – ou, plus précisément, pour stabiliser le ratio d’endettement vers la fin de la période 2017-2020 couverte par le projet de budget pluriannuel (courbe jaune dans le graphique ci-joint) – **le Gouvernement devrait (certes graduellement) dégager de nouvelles économies, d’un montant de 670 million EUR**

à l'horizon 2020, ce qui équivaut à un peu plus de 1% du PIB. Le tout en supposant que les autorités combleraient le dérapage de la dette publique par des mesures nouvelles, et non par une diminution artificielle des avoirs de l'Administration centrale ou par des achats de titres de la dette publique par certaines sous-entités des Administrations publiques (le Fonds de compensation commun au régime général de pension, par exemple).

Ces économies pourraient certes être effectuées de manière graduelle, comme indiqué dans la suite de la présente partie III.

Graphique 1: Stabilisation du ratio de dette publique



C'est à la lumière de ces remarques que la Chambre de Commerce présente dans les lignes qui suivent ses recommandations en matière de recettes, puis de dépenses et enfin à propos des informations additionnelles requises dans les documents budgétaires. **Le „package“ d'économies proposé se monte à près de 600 millions EUR, ces dernières étant cependant graduellement engrangées d'ici 2020.** Toutes choses „demeurant égales par ailleurs“, ces économies représenteraient l'essentiel de l'effort requis pour stabiliser le ratio d'endettement vers la fin de l'horizon 2017-2020 (voir le graphique ci-dessus; 670 millions EUR seraient pour rappel nécessaires à cette fin).

A condition toutefois qu'en parallèle, les dépenses publiques soient suffisamment bien encadrées.

2 Mesures portant sur les recettes

La Chambre de Commerce propose ci-joint diverses économies potentielles sur le versant des recettes. Le chiffrage de ces mesures se base notamment sur l'annexe 2 du PLPFP. Ces mesures ne poursuivent pas purement et simplement un objectif d'assainissement budgétaire. Ainsi, la résorption totale ou partielle de certaines dépenses fiscales liées au logement que propose la Chambre de Commerce permettrait également de freiner quelque peu la demande de logements, particulièrement dynamique ces dernières années, tout en s'assurant en même temps que l'offre puisse suivre la demande. Il en résulterait, à court terme et à offre inchangée, un ralentissement de la hausse du prix des logements, avec à la clef un gain indirect de pouvoir d'achat pour les ménages et une pression atténuée sur les coûts de production des entreprises. A cet „endiguement“ de la demande devrait s'ajouter une stimulation de l'offre de logements, à travers notamment une accélération du processus de simplification administrative et une mobilisation accrue des terrains.

Mesures d'économies proposées par la Chambre de Commerce

• **Dépenses fiscales:** le projet de Loi de programmation financière pluriannuelle renseigne une liste (toujours un peu limitative) des dépenses fiscales, ce dont la Chambre de Commerce se félicite. Il lui semble raisonnable de diminuer certaines de ces dépenses fiscales de moitié sur un horizon de trois ans (de 2018 à 2020).

Sur cette base, la Chambre de Commerce propose les économies suivantes (en millions EUR), l'économie potentielle étant cernée non seulement sur la base de l'annexe 2 du PLPFP, mais également par rapport à cette nouvelle base de calcul que constitue la réforme fiscale en gestation¹. Le tout est évalué en base 2020²:

Impôts directs	121
Abattement extra-professionnel (-50%)	44
Déductibilité Intérêts débiteurs en relation avec un prêt bancaire pour financer l'acquisition d'une habitation personnelle (-50%)	37
Déductibilité des cotisations d'épargne logement (-50%)	20
Déductibilité des intérêts débiteurs (-50%)	8
Réduction de 10% de l'abattement frais de déplacement ³	12

Plus-value potentielle totale à l'horizon 2020: 121 millions EUR

Comme il semble difficile pour des raisons pratiques (prélèvements à la source sur les salaires notamment) de procéder à la mise en oeuvre de ces mesures dès 2017, la Chambre de Commerce propose leur introduction graduelle, en trois tranches (2018, 2019 et 2020). L'économie de 121 millions EUR mentionnée ci-dessus ne serait donc intégralement acquise qu'à l'horizon 2020 (un tiers du rendement identifié en 2018 et deux tiers en 2019).

• **Impôt foncier:** la Chambre de Commerce propose un triplement, notamment via un ajustement des valeurs unitaires qui n'ont plus été révisées que de manière parcellaire depuis 1941. Il convient de noter que même après une telle augmentation, le produit de cet impôt demeurerait bien inférieur, par rapport au PIB, aux proportions similaires observées dans les trois pays limitrophes où l'impôt foncier représente environ 1% du PIB en moyenne arithmétique (contre 0,1% du PIB au Luxembourg). Par ailleurs, le faible coût de l'impôt foncier levé à l'heure actuelle n'incite guère à une gestion parcimonieuse de la ressource „terre“.

La Chambre de Commerce souhaite cependant que le triplement proposé s'effectue de manière équilibrée et non de manière linéaire et indifférenciée. Il importe en particulier d'éviter que cet ajustement repose excessivement sur certaines entreprises privées. La Chambre de Commerce note en parallèle que l'efficacité de la mesure en tant qu'instrument de maîtrise de l'évolution des prix des terrains serait accrue si était davantage mise à contribution la catégorie B6 de l'impôt foncier, portant précisément sur les „terrains à bâtir à des fins d'habitation“. La législation actuelle prévoit certes la possibilité d'une imposition plus lourde des terrains de la catégorie B6, mais il conviendrait d'inciter les communes à exploiter davantage les marges de manoeuvre existantes en la matière.

Plus-value potentielle à l'horizon 2020: 78 millions EUR⁴

Total des mesures agissant sur les recettes a l'horizon 2020: 121 + 78 = 199 millions EUR

1 Cette dernière constitue en effet la référence pour des estimations de recettes dans le PLPFP, de sorte que le calcul des économies doit prendre pour référence cette réforme en sus de l'annexe sur les dépenses fiscales.

2 Sur la base de l'évolution du PIB d'ici 2020 prévue dans le PLPFP, en postulant toutefois une croissance en volume de 3% en 2017 et 2018.

3 Estimé sur la base du rapport CES de 2015 „Analyse des données fiscales au Luxembourg“, page 91; voir <http://www.ces.public.lu/fr/avis/prix-salaires/2015-fiscalite.pdf>. Selon ce rapport, le déchet fiscal associé à cet abattement se montait au total à 105 millions EUR en 2016, soit à 125 millions EUR en base 2020. L'ajustement proposé pourrait consister à relever le seuil des unités d'éloignement ne donnant pas lieu à abattement.

4 Calculé en partant du montant atteint en 2015 selon les comptes nationaux d'octobre 2016 (soit 32,4 millions EUR), augmenté de 3,7% par an jusqu'en 2020, 3,6% étant la progression moyenne du produit de cet impôt observée de 2000 à 2015. Il est supposé que la base taxable (assez inélastique) n'est pas affectée par l'augmentation de l'impôt.

3 Mesures portant sur les dépenses

Economies de nature plus structurelle

Un **indispensable préliminaire** s'impose avant la spécification des mesures d'économie en matière de dépenses: la Chambre de Commerce constate que le projet de budget repose sur des hypothèses sous-jacentes de croissance des dépenses sur l'horizon 2017-2020 assez optimistes à l'aune de l'évolution passée de ces dernières, tant en ce qui concerne l'Administration centrale que la sécurité sociale. Ainsi, comme le montre le tableau suivant pour l'Administration centrale, le taux de croissance des dépenses postulé de 2017 à 2020 (donc par rapport à 2016) s'établit à 3,6% l'an en moyenne, contre 5,5% l'an de 2007 à 2016 et de l'ordre de 7% pendant la sous-période „*pré-crise*“.

Pour la Chambre de Commerce, **la maîtrise des dépenses sur laquelle repose le projet de budget pluriannuel est fondamentalement de bon aloi et constituerait une rupture tout à fait bienvenue par rapport à leur évolution passée**. Pour être réaliste, une telle rupture doit cependant nécessairement s'étayer sur un rigoureux processus d'encadrement des dépenses, ce processus devant se déployer d'ici 2020. En l'absence d'un tel effort d'encadrement et si à titre d'illustration les dépenses de l'Administration centrale s'accroissaient de 5% l'an sur la période 2017-2020, surviendrait à l'horizon 2020 un dérapage par rapport à la trajectoire de consolidation présentée par le Gouvernement de quelque 1.040 millions EUR.

Tableau 1: Evolution des dépenses totales de l'Administration centrale

En millions EUR et taux de progression en %

	2000	2007	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Croissance moyenne 2000 à 2007	Croissance moyenne 2007 à 2016	Croissance moyenne 2017 à 2020
Consommation intermédiaire	504	760	1189	1272	1339	1370	1397	1413	6,0	5,9	2,7
Formation de capital	530	841	1385	1467	1542	1560	1505	1394	6,8	6,4	-1,3
Rémunération des salariés	1493	2306	3528	3643	3838	3984	4159	4358	6,4	5,2	4,6
Subventions	242	397	636	666	709	681	649	636	7,4	5,9	-1,1
Charges d'intérêt	79	95	211	221	227	230	226	240	2,6	9,9	2,1
Prestations sociales	522	955	1571	1590	1631	1657	1704	1762	9,0	5,8	2,6
Autres transferts courants	2737	4275	6645	6837	7188	7442	7786	8169	6,6	5,4	4,6
Transferts en capital à payer	267	577	596	792	826	899	970	962	11,7	3,6	5,0
Autres	-15	-26	-90	-35	-7	19	-27	20			
Dépenses totales	6358	10180	15670	16453	17295	17843	18369	18954	7,0	5,5	3,6
p.m. croissance du PIB en valeur (%)				4,2	6,8	6,8	5,9	4,6			6,0

Sources: PLFP 2016-2020; STATEC, comptes nationaux.

Or, rappelons le caractère rigide et difficilement réversible de certaines dépenses courantes (rémunération des salariés, transferts à la sécurité sociale, etc.). **Les auteurs du projet de budget admettent donc implicitement que des réformes structurelles doivent être menées afin de réduire le rythme de progression spontané des dépenses.**

C'est dans cette perspective que se justifierait pleinement la **mise en place de techniques telles que le „zero based budgeting“ et les budgets par programmes/missions avec évaluation systématique de l'efficacité des dépenses au moyen d'indicateurs de performance**. Cette mise en place serait certes une oeuvre de longue haleine, comme le montrent les expériences étrangères. Mais une mise en place graduelle de certains blocs et une surveillance étroite peuvent être envisagées d'ici 2020.

A défaut d'un tel encadrement des dépenses de l'Administration centrale et de la sécurité sociale, il est assez vraisemblable que les dépenses évolueraient à un rythme plus proche de leur rythme spontané de l'ordre de 6% que du rythme escompté dans les documents budgétaires. **Dans ce dernier cas de figure, les mesures proposées par la Chambre de Commerce dans la présente partie ne suffiraient pas à converger vers l'objectif de stabilisation de l'endettement public.**

Ces importantes remarques étant formulées, la Chambre de Commerce avance les mesures suivantes sur le versant des dépenses:

- **Forfait d'éducation**

L'une des principales mesures du „*paquet de consolidation*“ de 2014, soit l'abolition de l'allocation d'éducation, constituait une véritable mesure de maîtrise de la dépense publique tout en rétablissant les incitations en faveur du travail, conformément aux engagements pris par le Luxembourg dans le cadre de la stratégie „*Europe 2020*“. Elle est de nature à conforter la poursuite de l'augmentation du taux d'activité féminin, où une „*marge d'amélioration*“ significative existe cependant en dépit de l'augmentation de ce taux au cours des années récentes. **Dans la même perspective, la Chambre de Commerce propose une abolition graduelle du forfait d'éducation.**

- **Economie potentielle à l'horizon 2020: de l'ordre de 59 millions EUR⁵**

- **Rémunération des agents dans la fonction publique**

Les accords salariaux dans la fonction publique ont largement influencé la progression des dépenses salariales en 2015. L'indice de base des rémunérations des agents de l'Etat a augmenté de 2,2% en janvier 2015. Il s'y est ajouté le versement de la prime unique de 0,9% et, à moyen terme, des „*effets de second tour*“ sur le secteur parapublic et conventionné, ce qui constitue un regrettable signal pour le secteur privé – alors même que ce dernier est depuis plus d'une décennie confronté à une inquiétante dérive de ses coûts salariaux unitaires par rapport à ses concurrents internationaux. Il s'ajoute à ces éléments l'accélération du recrutement proposé au projet de budget de nouveaux agents de la fonction publique. Selon l'article 10 du projet de loi budgétaire proprement dit, les renforcements autorisés pour 2017 porteraient sur près de 1.000 postes, contre 370 voilà deux ans et 750 dans le cadre du projet de budget 2016.

La Chambre de Commerce propose dans ce contexte de freiner la progression de la rémunération des salariés de l'Administration centrale sur l'horizon 2018-2020. Un tel freinage présuppose l'absence de tout nouvel accord salarial dans la fonction publique, conformément à l'extrait suivant du Programme de coalition de fin 2013 se référant à la fonction publique: „*aucune nouvelle augmentation du niveau du point indiciaire n'aura lieu pendant cette législature*“. Il importe également d'éviter toute dynamique additionnelle de diffusion, au secteur conventionné, de toute augmentation salariale dans la fonction publique.

Le freinage tel que recommandé par la Chambre de Commerce reposerait sur une décélération de la progression des effectifs de l'Administration centrale par rapport à son évolution passée. Pour rappel, les comptes nationaux par branches du STATEC révèlent que l'emploi dans la branche „*Administration publique*“ (qui ne coïncide il est vrai pas tout à fait avec le concept d'Administration centrale) s'est en moyenne accru de quelque 3,0% l'an de 2000 à 2015.

La Chambre de Commerce propose quant à elle de limiter tout au long de la période 2018-2020 les embauches nouvelles aux remplacements naturels (départs à la retraite notamment) et à des missions stratégiques et prioritaires à définir, certes en prenant en compte l'accroissement de la population mais également la nécessaire augmentation de la productivité dans le secteur public. Dans cette perspective, une augmentation annuelle de l'emploi de 1% paraît appropriée, avec toutefois un taux plus élevé de 1,5% considéré en 2018, afin de conférer un caractère plus graduel à l'ajustement.

Ce freinage permettrait d'abaisser la trajectoire d'évolution de la rémunération des salariés de l'Administration centrale par rapport à la trajectoire postulée au projet de budget. Comme le révèle le tableau suivant, l'économie réalisée de la sorte atteindrait 111 millions d'EUR à l'horizon 2020, ce qui souligne en creux la générosité de la trajectoire des rémunérations retenue dans le PLPFP sous avis.

⁵ Source: montant de la dotation au Fonds national de solidarité „*destinée à couvrir les besoins résultant des obligations définies par la loi du 11 juin 2002 portant introduction d'un forfait d'éducation*“, tel qu'il est prévu pour 2020 dans le projet de budget pluriannuel.

Tableau 2: Evolution de la rémunération des salariés de l'Administration centrale

En millions EUR					
	2016	2017	2018	2019	2020
Trajectoire du projet de budget:	3.643	3.838	3.984	4.159	4.358
Freinage du recrutement Administration centrale	3.643	3.838	3.964	4.099	4.247
Economies:			20	60	111

Sources: Projet de programmation financière pluriannuelle; Calculs Chambre de Commerce.

Note: La trajectoire „freinage“ repose sur les hypothèses suivantes: (i) absence de nouveaux accords dans la fonction publique; (ii) augmentation de l'emploi de 1,5% en 2018 et 1,0% l'an les années suivantes; (iii) un „glissement salarial naturel“ lié aux avancements barémiques fixé par hypothèse à 0,5% l'an (soit peu ou prou l'incidence moyenne de ce facteur observée par le passé); (iv) impact de l'échelle mobile des salaires estimé sur la base des informations livrées dans le projet de budget pluriannuel.

Economie potentielle à l'horizon 2020: de l'ordre de 111 millions EUR

- **Participation des pensionnés actuels à l'effort d'assainissement et à la soutenabilité à long terme de la sécurité sociale**

La Chambre de Commerce considère que la Loi du 21 décembre 2012 portant réforme des pensions allait dans la bonne direction en termes de soutenabilité des finances publiques. Cependant, même si elle se traduira à long terme par des économies, elle ne règle que partiellement le problème du financement futur des pensions, comme l'a d'ailleurs montré l'estimation du coût du vieillissement évalué dans le rapport de 2015 du Groupe de travail vieillissement du Comité de Politique Economique. Cet état de fait s'explique notamment par la mise en oeuvre très graduelle des principales dispositions de la réforme précitée (elle s'étendra généralement sur un horizon de 40 ans).

En attendant l'adoption de nouvelles dispositions plus structurelles, susceptibles d'apporter une solution durable au problème du financement futur des pensions, la Chambre de Commerce plaide pour deux mesures tout à fait conformes à l'équité intergénérationnelle et qui visent à faire participer à l'effort de consolidation les pensionnés actuels – qui jouissent en comparaison internationale d'un pouvoir d'achat élevé et bénéficient de surcroît d'une période de retraite plus longue qu'à l'étranger.

La première mesure consisterait à abroger graduellement l'allocation de fin d'année des pensionnés. La réforme de décembre 2012 prévoit une suppression de l'allocation de fin d'année des pensionnés, qui est toutefois soumise à conditionnalité et devrait de ce fait survenir dans un avenir indéterminé⁶. La Chambre de Commerce propose de supprimer l'allocation de fin d'année, qui représente près de 2% du montant total des pensions, de manière graduelle en quatre ans (2017 à 2020), soit une suppression d'un quart par an dès 2017. Cette mesure rapporterait 95 millions EUR à l'horizon 2020⁷.

Dans le même esprit intergénérationnel, la seconde mesure consisterait à réduire de moitié l'ajustement des pensions aux salaires réels tel qu'envisagé dans le PLPFP, soit +0,9% en 2017, +0,6% en 2018, +0,6% en 2019 et +0,5% en 2020. Même après mise en oeuvre d'une telle mesure, les pensions des salariés seraient rehaussées de 1,3%, les tranches d'indexation aux prix s'ajoutant encore à ce taux. Le gain escompté serait de 79 millions EUR à l'horizon 2020⁸.

6 La Loi du 21 décembre 2012 indique en effet „Une allocation de fin d'année est allouée aux personnes qui ont droit à une pension au 1^{er} décembre, à condition que le taux de cotisation global visé à l'article 238 ne dépasse pas 24 pour cent“. Cependant, le taux de cotisation de 24% (cotisations de pension des employés, des employeurs et de l'Etat, chaque fois 8%) n'excèdera en principe 24% qu'à partir du moment où l'équilibre financier des pensions ne sera plus assuré. Or, les régimes de pension présentent encore actuellement de significatifs excédents.

7 Selon le rapport général sur la sécurité sociale 2012 de l'IGSS, le plus récent à livrer cette information, le montant des allocations de fin d'année pour le seul régime général de pension était égal à 59,4 millions EUR en 2012 et il peut sur base de l'évolution générale des prestations totales être évalué à 67 millions EUR en 2014. En supposant une augmentation nominale de 6% l'an (ce qui semble modeste à l'aune de l'évolution spontanée des dépenses de pension), le montant correspondant atteindrait donc 95 millions EUR en 2020.

8 Calculé pour le régime général des pensions sur la base des prestations correspondantes en 2014 selon le rapport annuel 2015 de l'IGSS, soit 3.639 millions EUR, et de l'hypothèse d'une augmentation des pensions de 6% l'an de 2014 à 2020. Utilisation des données du Fonds des pensions (annexe sur les fonds spéciaux du PLPFP) pour les régimes spéciaux de pensions.

Réduction de dépenses à l'horizon 2020: de l'ordre de 95 millions EUR pour l'allocation de fin d'année et de 79 millions EUR pour la neutralisation de la moitié de l'ajustement des pensions aux salaires réels

• Programme des dépenses du Fonds d'équipement militaire

Il était indiqué à la page 38* de l'exposé introductif du projet de budget 2017 que „*Le Fonds d'équipement militaire a pour objet de financer les projets capacitaires d'envergure de l'Armée et de la Défense. Dans le cadre de l'augmentation de l'effort de Défense du Luxembourg, ces projets permettent notamment à l'Armée d'être outillée de façon à pouvoir réaliser ses tâches et missions. Le Fonds d'équipement militaire permet aussi au Gouvernement luxembourgeois de participer aux efforts internationaux et de respecter ses engagements au sein de l'Union européenne et de l'OTAN, notamment en participant à des programmes d'acquisition nationaux (à l'instar du GovSat par exemple), bilatéraux et multilatéraux, dans des domaines prioritaires pour la Défense luxembourgeoise*“.

Si la Chambre de Commerce souscrit à cet objectif général, en particulier dans le contexte géopolitique actuel, elle note que l'entrée assez vague „*Augmentation de l'effort militaire*“ figurant dans le programme de dépenses du Fonds d'équipement militaire passe de 31 millions EUR en 2018 à 84 millions EUR en 2019 et 162 millions EUR en 2020. Cette forte augmentation n'est apparemment pas liée à l'acquisition d'un avion A400M, qui fait l'objet d'une entrée distincte dans le programme de dépenses du fonds.

La Chambre de Commerce propose de lisser cette évolution, en réduisant d'un tiers l'accroissement par rapport à 2018 du poste „*Augmentation de l'effort militaire*“. Sans préjudice du mode d'enregistrement en SEC 2010 d'une telle opération (qui dépend de la nature exacte des dépenses concernées), l'économie estimée à l'horizon 2019 serait dès lors de 44 millions EUR.

Lissage des dépenses du Fonds d'équipement militaire: économies de l'ordre de 44 millions EUR

Total des mesures agissant sur les dépenses a l'horizon 2020:

59 + 111 + 95 + 79 + 44 = 388 millions EUR

4 Synthèse des mesures d'économie

Comme l'indique le tableau ci-après, les mesures identifiées ci-dessus, tant sur le volet des recettes que sur celui des dépenses, permettraient d'économiser un montant de près de 600 millions EUR d'ici 2020 – soit l'essentiel de l'effort requis pour stabiliser le ratio d'endettement à l'horizon 2020 en l'absence de remboursements de dettes par réduction des avoirs financiers de l'Administration centrale ou d'investissements accrus du Fonds de compensation commun au régime général de pension (ou d'autres entités des Administrations publiques) en titres d'endettement de l'Etat.

Il devrait par ailleurs, comme indiqué supra, s'ajouter à cet effort une évolution des dépenses (hors mesures présentées supra) correspondant à la trajectoire prévue au PLPFP sous avis.

Tableau 3: Mesures de consolidation proposées par la Chambre de Commerce

En millions EUR, montants économisés à l'horizon 2020

	Montants
RECETTES	
Limitation en trois ans (2018-2020) des „dépendances fiscales“	121
Abattement extra-professionnel (-50%)	44
Déductibilité intérêts hyp. habitation personnelle (-50%)	37
Déductibilité des cotisations d'épargne logement (-50%)	20
Déductibilité des intérêts débiteurs (-50%)	8
Réduction de 10% de l'abattement des frais de déplacement	12
Triplement de l'impôt foncier (idéalement 2017-2020)	78
TOTAL RECETTES	199
DEPENSES	
Suppression graduelle du forfait d'éduc. (2018-2020)	59
Freinage du recrutement Administration centrale	111
Suppression graduelle alloc. fin d'année pensionnés (2017-2020)	95
Demi neutralisation de l'adaptation des pensions aux salaires réels	79
Lissage des dépenses du Fonds d'équipement militaire	44
TOTAL DEPENSES	388
CONSOLIDATION TOTALE	587

Sources: PLPFP 2016-2020; STATEC; IGSS; Calculs de la Chambre de Commerce.

5 Recommandations en termes de format du budget et d'informations additionnelles requises

La Chambre de Commerce constate que les documents budgétaires 2017 renferment peu d'innovations par rapport à l'an dernier.

La Chambre de Commerce regrette tout d'abord que le PLPFP ne contienne pas de tableaux pluriannuels détaillés sur les recettes et dépenses de l'ensemble des Administrations publiques (version consolidée) et de leurs trois sous-secteurs (soit l'Administration centrale, la sécurité sociale et les Administrations locales).

Ces tableaux devraient être établis en conformité avec la nouvelle comptabilité européenne SEC 2010. De tels tableaux sont certes fournis dans le projet de budget pluriannuel, mais seulement pour l'Administration centrale et la sécurité sociale et donc nullement pour les Administrations locales. **Les autorités devraient impérativement procéder à une telle extension l'an prochain, afin de rendre possible une analyse suffisamment détaillée et intégrée du budget pluriannuel.**

Dans l'état actuel des choses, il est impossible de confronter les soldes structurels présentés dans les documents budgétaires aux agrégats de dépenses et de recettes des Administrations publiques sur l'horizon 2017-2020. L'enjeu dépasse donc largement le suivi des seuls pouvoirs locaux: il se situe au coeur même de la politique budgétaire.

La Chambre de Commerce souhaite par ailleurs que des progrès décisifs soient effectués en direction de la mise en place de **techniques telles que les budgets par programmes/missions avec évaluation systématique de l'efficacité des dépenses, au moyen notamment d'indicateurs de performance.** Une feuille de route devrait être adoptée d'ici 2020 afin de préciser les étapes et les modalités d'une budgétisation par objectifs et moyens, sur la base de programmes d'activité et conformément à l'adage „faire mieux avec moins“.

La Chambre de Commerce considère par ailleurs qu'un autre sujet important devrait faire l'objet de clarifications, à savoir **les plafonds de dépenses.** En vertu de l'article 3 de la loi du 12 juillet 2014,

„Les orientations pluriannuelles des finances publiques qui sont définies par la Loi de programmation financière pluriannuelle comprennent pour chacun des exercices auxquels elle se rapporte, le montant maximal des dépenses de l'Administration centrale“. Or, il n'est pas indiqué clairement dans les documents budgétaires si tous les crédits figurant dans le projet de budget pluriannuel proprement dit constituent autant de plafonds (y compris les postes de rémunération par exemple) et quelles procédures correctives seraient mises en oeuvre en cas de dépassement de ces (hypothétiques) plafonds de dépenses. En d'autres termes, le PLPFP n'arrête pas formellement un quelconque „plafond“ de dépenses.

Par ailleurs, le cadre budgétaire européen comporte une „norme de progression des dépenses“ des Administrations publiques (où les dépenses font l'objet de plusieurs ajustements passablement complexes, en fonction notamment des nouvelles mesures discrétionnaires de consolidation sur le versant des recettes). Le PLPFP devrait comporter une nouvelle annexe, faisant le point en détail sur le respect escompté, sur l'horizon couvert par le projet de budget pluriannuel, de cette norme primordiale.

L'application des normes et plafonds précités pourrait être facilitée par l'introduction, recommandée par la Chambre de Commerce, d'une revue générale et récurrente des dépenses des Administrations publiques. Elle viserait notamment à **faire en sorte que la progression de ces dépenses n'excède pas les limites d'une productivité tendant à décélérer**. Les prévisions „officielles“ d'évolution à moyen terme des transferts sociaux reposent sur le scénario „Luxembourg à 1,1 million d'habitants“. Or, ce scénario comporte également l'hypothèse d'une productivité totale des facteurs de seulement 0,7% l'an en moyenne d'ici 2060.

Enfin, les documents budgétaires s'étayent sur des **prévisions macroéconomiques** qui ne sont que partiellement (ou pas du tout) remises à jour et ce de manière assez disparate. Les futures PLPFP devraient comprendre non seulement une description précise des projections macroéconomiques servant de fondations à la PLPFP, qui fait actuellement défaut, mais également une batterie de scénarios alternatifs („stress tests“). Une telle approche est au demeurant explicitement prévue par la directive 2011/85/UE relative aux exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres, en son article 4.

En ce qui concerne précisément les **annexes du PLPFP**, la Chambre de Commerce tient à mentionner les „marges d'amélioration“ suivantes – aucun progrès décisif n'ayant été effectué dans les documents sous avis par rapport à l'année dernière:

1. Calculs des soldes structurels: l'annexe devrait, afin d'éviter tout possible malentendu, intégrer des tableaux chiffrés illustrant les différentes étapes de calcul du solde structurel. Faute de tels tableaux, la trajectoire d'assainissement budgétaire ne peut être appréciée de manière suffisamment précise.
2. La description des politiques ayant un impact sur les finances des administrations publiques, ventilées par postes de dépenses et de recettes importants, qui montre comment l'ajustement permet d'atteindre les objectifs budgétaires à moyen terme en comparaison des projections à politique inchangée.
3. Une évaluation de l'effet que les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir sur la soutenabilité à long terme des finances publiques (voir ci-dessous).

Informations additionnelles requises en matière de soutenabilité à long terme des finances publiques

Le budget pluriannuel est assez succinct en matière de soutenabilité à terme des finances publiques. La Chambre de Commerce considère que ce sujet important devrait comporter les éléments additionnels suivants:

- Présentation séparée des perspectives du régime général de pension et des régimes spéciaux de pension. Ces derniers régimes, qui obéissent à des déterminants tout à fait spécifiques, font simplement l'objet d'un tableau relatif au Fonds des pensions (soit le fonds spécial en charge des régimes spéciaux de pension), à l'annexe 1 du projet de budget pluriannuel. Ce tableau se limite cependant aux années 2015 à 2020, ce qui est bien entendu insuffisant dans une perspective de soutenabilité à long terme des finances publiques.
- Données et considérations sur l'évolution à terme des dépenses de santé. Le Groupe de travail sur le vieillissement du Comité de Politique Economique de l'Union européenne a réalisé de telles simulations pour l'ensemble des pays de l'UE, décrites dans un rapport de 2015. Elles gagneraient

cependant à être décrites de manière plus précise, dans un cadre luxembourgeois et actualisées annuellement par les autorités luxembourgeoises.

- Toujours afin de disposer d'une vue plus générale de la soutenabilité à terme de la sécurité sociale, il conviendrait de disposer de simulations similaires relatives à l'assurance dépendance.
- Prestations familiales et politique sociale: l'instauration d'un lien entre les prestations familiales et l'évolution des salaires médians, par le biais d'un mécanisme d'adaptation déclenché tous les deux ans à partir de 2018, est de nature à induire d'importants coûts additionnels dans le futur. Il s'y ajoute les coûts associés à la flexibilisation du congé parental, ou encore la progression soutenue des montants alloués au RMG selon le PLPPF sous avis. Ces éléments soulignent la nécessité de procéder à des simulations budgétaires à long terme également dans le champ de la politique sociale et familiale.
- Compte tenu de la situation particulière du Luxembourg, une évaluation de la vulnérabilité à moyen terme de diverses recettes serait également bienvenue. On peut songer en particulier aux recettes liées au „*Tanktourismus*“, à la TVA électronique (déjà fréquemment commentée dans les actuels documents budgétaires), voire aux recettes de l'IRC et de l'ICC dont une partie significative provient d'un nombre limité d'entreprises, notamment financières.

Seules ces informations permettraient de disposer d'une appréciation d'ensemble de la soutenabilité des finances publiques luxembourgeoises, conformément d'ailleurs aux exigences de la Loi du 12 juillet 2014 précitée.

