

N° 7387²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2018-2019

PROJET DE LOI**a) ayant pour objet :**

- 1. d'autoriser le Gouvernement à effectuer, au cours des mois de janvier à avril 2019, les dépenses figurant aux tableaux annexés à la présente loi ;**
- 2. d'autoriser le Gouvernement à recouvrer les impôts directs et indirects existant au 31 décembre 2018 d'après les lois et les tarifs qui en règlent l'assiette et la perception ;**
- 3. de proroger certaines dispositions de la loi du 15 décembre 2017 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2018.**

b) portant modification de la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accises et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(26.11.2018)

L'objet du projet de loi sous avis est :

- d'ouvrir des crédits budgétaires provisoires pour les quatre premiers mois de l'année 2019, à valoir ultérieurement sur le budget voté de l'Etat pour l'ensemble de l'exercice 2019¹ ;
- d'autoriser la perception des impôts directs et indirects existant au 31.12.2018 au-delà de cette date ; et
- de proroger certaines dispositions de la loi budgétaire de l'exercice 2018.

Contexte

En vertu du principe d'annualité budgétaire², la Chambre des Députés doit voter chaque année le projet de budget. En outre, eu égard au principe de l'antériorité, le projet de budget doit être voté avant le début de l'exercice auquel il se rapporte. Or, en raison des élections législatives du 14 octobre 2018, la Chambre des Députés n'a pu être saisie du projet de budget pour l'année 2019. Afin d'assurer la poursuite du fonctionnement des ministères, administrations et autres services publics, des crédits provisoires³, également appelés « douzièmes provisoires », sont déterminés, par le texte sous avis, pour

1 Les douzièmes provisoires ne seront plus valables à partir du moment où le projet de budget pour l'exercice 2019 aura été voté.

2 Le principe est ancré dans les articles 100 et 104 de la Constitution, et précisé dans la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat [...] qui, dans son article 7, établit par exemple que « [l]'exercice budgétaire et comptable commence le 1^{er} janvier et finit le 31 décembre de la même année ».

3 Conformément aux exigences européennes, cette procédure exceptionnelle est organisée par la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques.

les 4 premiers mois de l'année 2019, et correspondent, à quelques exceptions près citées dans le projet de loi sous avis, aux 4/12e des crédits effectivement votés de 2018 (dans la loi budgétaire du 15 décembre 2017⁴). Il apparaît d'ailleurs que le montant global des crédits provisoires se monterait à 5.260 millions EUR sur les 4 premiers mois de 2019, soit 33,9% du total des dépenses figurant au budget ajusté 2018 – à peine plus que la proportion précitée des 4/12e.

Ces crédits provisoires ne peuvent donc pas (sauf exceptions) être affectés au financement de dépenses nouvelles non incluses dans le budget voté pour l'année 2018. Alors que les dépenses présentées dans le projet de loi sous avis pour les 4 premiers mois de 2019 constituent les montants maximum pouvant être engagés par l'Etat, les recettes sont quant à elles des estimations des ressources qui seront prévisiblement encaissées au cours des quatre premiers mois de l'année budgétaire 2019. Les chiffres afférents sont en d'autres termes de nature indicative.

Au vu du caractère purement mathématique de cette procédure et donc du projet de loi sous avis, il n'est pas avisé d'en tirer des conclusions d'ordre économique et il ne fera par conséquent pas l'objet d'une analyse approfondie de la Chambre de Commerce. Elle se limitera, dans la suite du présent avis, à rappeler ses recommandations phare en matière de finances publiques et à commenter certaines dérogations au principe des 4/12e. L'analyse exhaustive de la Chambre de Commerce sera réalisée dans le cadre de la procédure d'établissement du projet de budget 2019 au printemps de l'année 2019. La Chambre invite d'ailleurs les autorités à déposer au plus vite le projet en question, afin que la saisie des chambres professionnelles et des autres acteurs impliqués dans la procédure législative soit aussi précoce que possible (idéalement début mars, voire même antérieurement).

Considérations générales concernant les finances publiques

Dans sa publication « Actualité & tendances » n°20, la Chambre de Commerce présente ses recommandations au Gouvernement issu des élections législatives d'octobre 2018 en termes notamment de finances publiques. Elle revient dans les lignes qui suivent sur ses principaux messages, qu'elle a par ailleurs déjà eu l'occasion d'explicitier plus en détails dans ses avis budgétaires successifs. La Chambre de Commerce estime qu'il est impérieux pour le Luxembourg de consolider son triple A grâce à une gouvernance des finances publiques cohérente et concertée.

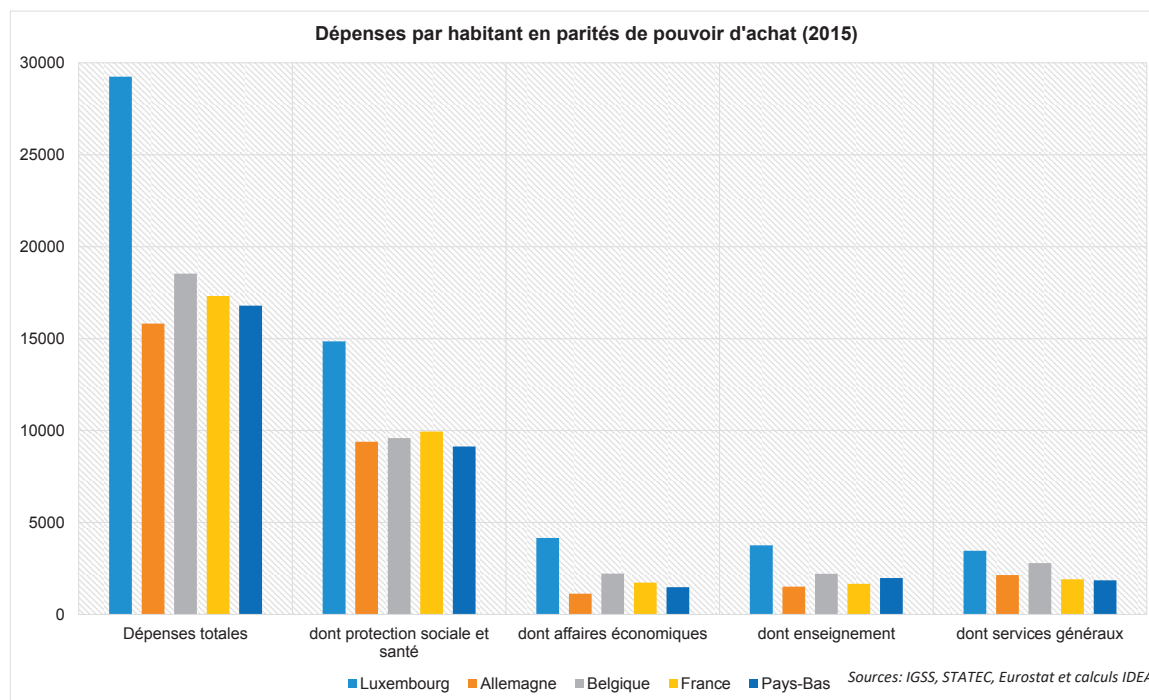
Au niveau de la gouvernance des finances publiques

Aux yeux de la Chambre de Commerce, il importe d'améliorer de manière décisive la **gouvernance des finances publiques**, en instaurant notamment une budgétisation pleinement orientée vers les résultats lors de la préparation, de l'élaboration, de l'exécution et de l'évaluation du budget, et en remplaçant la présentation purement fonctionnelle du budget (par Ministères) par un ensemble de missions et de programmes, idéalement avec des indicateurs de performance associés. Comme le montrent notamment les expériences de la France et des Pays-Bas, il s'agit certes là d'une œuvre de longue haleine, qui nécessite notamment une articulation parfaite entre la structure du budget et l'organisation administrative et une implication totale des principaux acteurs, mais les économies potentielles sont considérables. Il est donc primordial de lancer sans tarder le processus.

Plus généralement et avant même l'instauration d'une budgétisation pleinement focalisée sur les résultats, il importe d'initier un processus d'analyse systématique des dépenses publiques, un « *bilan général* » prenant en compte tous les aspects de la problématique. Un tel processus de réflexion et surtout d'action devrait déjà être lancé dans le cadre de la formation du Gouvernement, ou du moins dans la foulée immédiate de cette dernière. Il s'impose d'autant plus que le Luxembourg dépense, dans presque chaque champ de politique publique, bien davantage par habitant (et même après la prise en compte des frontaliers) que des Etats avoisinants ou comparables, ce qui a priori ne témoigne pas d'une priorisation particulièrement performante de l'action publique.

⁴ Loi du 15 décembre 2017 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2018 (Mémorial A n°1097 du 20 décembre 2017).

Graphique 1 : Dépenses par habitant en parités de pouvoir d'achat en 2015, en euros



Source : Eurostat, calculs Chambre de Commerce.

Note : Dépenses après déduction des prestations sociales dont bénéficient les non-résidents.

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 doit 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.

En outre, une **norme d'évolution des dépenses publiques** devrait être mise en œuvre. Elle pourrait par exemple s'appliquer aux dépenses hors transferts (à la sécurité sociale et aux communes) de l'Administration centrale, compte tenu de l'évolution anticipée des dépenses de la Sécurité sociale et des Administrations locales sur l'horizon couvert par les budgets pluriannuels successifs. Une telle norme serait d'autant plus pertinente qu'existent déjà actuellement, du moins formellement, des plafonds de dépenses en vertu de l'article 3 de la loi du 12 juillet 2014, qui prévoit que « [l]es orientations pluriannuelles des finances publiques qui sont définies par la Loi de programmation financière pluriannuelle comprennent pour chacun des exercices auxquels elle se rapporte, le montant maximal des dépenses de l'Administration centrale ».

Enfin, la **gouvernance des investissements publics** devrait être revue, afin d'assurer une meilleure évaluation *ex ante* et *ex post* des différents projets et d'appréhender correctement dès le départ l'ampleur des futurs frais de maintenance et de réparation. Afin d'éviter tout « court-termisme » dans ce domaine essentiel pour les finances publiques et l'économie dans son ensemble, il serait judicieux d'entamer une réflexion sur la façon d'ancrer davantage une perspective « longue » dans la gestion des projets. Une commission d'experts, indépendante du Gouvernement, pourrait être en charge de l'identification des besoins et priorités stratégiques en infrastructures, à un horizon de dix ans par exemple. Le Gouvernement aurait le dernier mot en matière d'investissement public, mais un écart par rapport aux recommandations de la commission devrait faire l'objet d'explications publiques. Cette commission pourrait également assumer un rôle de monitoring des investissements publics aux différentes étapes de leurs cycles de vie.

Ces recommandations viennent compléter la « feuille de route du mieux investir » déjà décrite à de nombreuses reprises par la Chambre de Commerce, notamment dans ses avis budgétaires. Pour rappel,

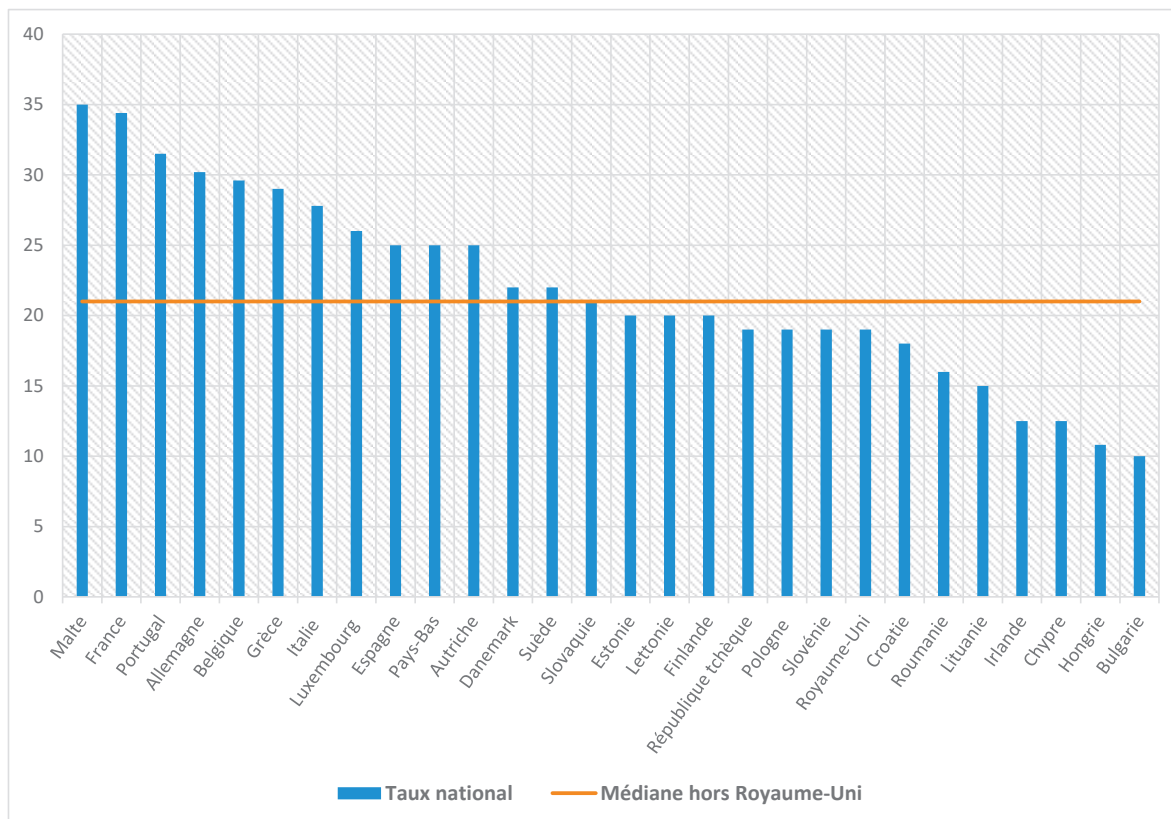
cette feuille de route comporte les aspects suivants : (i) la standardisation de projets de même nature ; (ii) des benchmarks internationaux par type de projet ; (iii) l'établissement de standards minima et maxima au niveau des finitions ; (iv) la démonstration, dans le chef de l'initiateur du projet, de sa contribution au relèvement de la croissance potentielle de l'économie luxembourgeoise ; (v) la simplification des procédures ou encore (vi) la prise en compte *ex ante* des coûts de gestion, d'exploitation et d'entretien (« Folgekosten »). Il convient d'assurer un équilibre financier durable des fonds spéciaux de l'Etat et d'assurer une bonne coordination entre les investissements de l'Administration centrale et ceux des communes, voire même au sein de la Grande Région et au niveau européen.

Au niveau de la réforme fiscale

Si la Chambre de Commerce se réjouit de divers aspects de la réforme fiscale entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017, elle regrette notamment l'absence d'une remise en cause totale, ou même partielle, de l'impôt sur la fortune ou encore d'une refonte de la fiscalité foncière. Par ailleurs, si la réforme consacre une diminution du taux d'imposition des sociétés, avec un taux global standard passant de 29,22% en 2016 à 27,08% en 2017 et 26,01% en 2018 (tarif applicable à Luxembourg-Ville), cet effort paraît insuffisant par rapport aux taux pratiqués dans ces autres places financières que sont l'Irlande (12,5%) ou la Suisse, ou encore eu égard aux velléités de réforme en Belgique et en France. Et cette tendance devrait d'ailleurs se poursuivre dans la foulée de la mise en œuvre du processus BEPS. Au demeurant, le taux nominal global de 26,01% serait peu avantageux dans une perspective européenne. Comme l'illustre le graphique 2, le taux médian d'imposition au sein de l'Union européenne ne dépasse pas 21% en 2018. Il s'agit en clair du taux séparant en deux groupes de taille équivalente les Etats membres de l'UE (hors Royaume-Uni, ce pays étant appelé à quitter l'UE dès mars 2019).

La Chambre de Commerce considère que ce taux médian de 21%, voire même un taux un peu plus bas, constituerait pour le Luxembourg une cible appropriée, car il vise simplement, par définition, à figurer au milieu du peloton européen. La convergence vers un taux de l'ordre de 21% serait par conséquent la négation même de toute pratique de « *race to the bottom* ». En affichant un tel objectif, le Luxembourg pourrait à la fois renforcer significativement sa compétitivité et afficher une position conciliante, « *médiane* », sur le plan fiscal européen, à rebours de toute idée de concurrence fiscale exacerbée. La Chambre de Commerce tient par ailleurs à attirer l'attention sur l'intérêt, en termes de prévisibilité fiscale, d'annoncer d'emblée un calendrier clair et transparent de convergence vers cette cible fiscale, une source d'inspiration à cet égard étant la feuille de route (« *roadmap* ») annoncée dès 2010 par les autorités du Royaume-Uni – pays où le taux d'affiche global standard est passé de 28% en 2010 (28,6% au Luxembourg) à 19% en 2018 (26,01% au Luxembourg).

Graphique 2 : Taux nominaux globaux et standard d'imposition des sociétés dans l'UE, en %



Source : Eurostat, *Taxation trends in the European Union 2018*,

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/taxation_trends_report_2018.pdf, calcul de la médiane par la Chambre de Commerce.

Conformément à la « *clause de rendez-vous* » déjà annoncée à plusieurs reprises par les autorités luxembourgeoises, cette diminution du taux global jusqu'à 21% devrait bien le cas échéant s'accompagner d'ajustements additionnels, résultant de l'incidence sur les bases imposables du processus BEPS ou d'autres initiatives fiscales internationales. De tels ajustements de taux auront inévitablement lieu ou sont déjà en bonne voie dans d'autres pays.

Au niveau des finances communales

Une diversification des **recettes** des communes, qui reposent à raison de 23% environ sur l'impôt commercial communal (ICC) et de 1% seulement sur l'impôt foncier (ce qui équivaut à 0,1% du PIB luxembourgeois, contre plus de 1% dans l'ensemble de la Zone euro) doit rapidement être envisagée car un rééquilibrage du poids relatif de ces deux ressources aurait de nombreux avantages : il permettrait de mieux contenir ce problème socio-économique que constitue la progression continue et soutenue des prix du logement et il serait de nature à stabiliser les recettes des communes, l'impôt foncier étant par nature nettement moins volatil que l'ICC. Actuellement, les recettes d'ICC sont 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.

Selon la Chambre de Commerce, une simplification de la fiscalité des sociétés serait également opportune afin d'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 encore 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 récente réforme 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. Il est par ailleurs essentiel que les actuels abattements pour l'ICC dont bénéficient les PME fassent l'objet d'aménagements, afin d'être répercutés de manière appropriée au niveau de l'impôt des sociétés « unique ».

Sur le versant des **dépenses**, un rééquilibrage pourrait également se déployer, car son niveau est fort disparate d'une commune à l'autre. 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.

Au niveau du Comité économique et financier national

Le Comité économique et financier national (CEFN), institué par le règlement grand-ducal du 9 octobre 2017⁵, a pour mission de coordonner les travaux à effectuer dans le cadre des obligations qui incombent au Luxembourg au titre de la gouvernance économique et financière de l'Union européenne, de faciliter entre autorités nationales compétentes l'échange de données et autres informations ayant une incidence matérielle sur les finances publiques ou la conjoncture économique et d'assister le Gouvernement dans l'étude ou l'analyse de sujets ayant trait aux finances publiques et à la politique économique.

La Chambre de Commerce considère que le CEFN devrait être davantage ouvert à une expertise dépassant les cercles publics usuels, en direction des forces vives de l'économie et d'experts émanant d'institutions fonctionnellement indépendantes. Compte tenu de l'extrême complexité du cadre de gouvernance économique et financier européen et des projections macro-économiques et de finances publiques associées, il conviendrait de mobiliser au maximum les compétences disponibles au Luxembourg, dans un domaine extrêmement spécialisé. Des candidats « naturels » de ce point de vue seraient les chambres professionnelles, de même que la Cour des Comptes luxembourgeoise. Enfin, le Conseil National des Finances Publiques devrait, en vue de l'accomplissement de ses missions propres, disposer d'un accès à toutes les informations traitées par le CEFN, le cas échéant en tant que membre direct de ce dernier.

Les principales recommandations de la Chambre de Commerce au futur Gouvernement

Mesures à mettre en œuvre à court terme

- Définir une stratégie de rééquilibrage du poids de l'ICC vis-à-vis du poids de l'impôt foncier dans les recettes des communes.

Mesures à mettre en œuvre endéans 6 mois/1 an

- Simplifier la fiscalité des sociétés en homogénéisant la base imposable des deux prélèvements que sont l'IRC et l'ICC, ou même en fusionnant ces deux impôts, mais il est essentiel que les actuels abattements pour l'ICC dont bénéficient les PME fassent l'objet d'aménagements, afin d'être répercutés de manière appropriée au niveau de l'impôt des sociétés « unique ».
- Faire converger le taux nominal global de 26,01% prévu vers les 21% voire même moins, selon une feuille de route claire et ambitieuse (« roadmap »), à définir dès le début de la législature.
- Associer à cette roadmap diverses mesures renforçant l'attractivité fiscale du Luxembourg, notamment le soutien de la montée en puissance des actifs incorporels, la propriété intellectuelle, le régime des impatriés et les investissements dans les startups (incitants à donner notamment aux personnes physiques pour investir dans les entreprises locales).
- Mettre à disposition du Conseil National des Finances Publiques un accès à toutes les informations traitées par le CEFN, le cas échéant en tant que membre direct de ce dernier.

⁵ Mémorial A n°881 du 10 octobre 2017.

Mesures à mettre en œuvre avant la fin de la prochaine législature

- Remettre en cause de façon totale ou partielle l'impôt sur la fortune ou encore refonte de la fiscalité foncière.
- Budgétiser selon les objectifs avec des indicateurs de performance, afin de passer de l'optique des moyens (dépenses consenties) à celle des résultats.
- Mettre en place une approche coût/bénéfice aboutie pour les investissements publics, avec un renforcement de l'évaluation ex ante et ex post des projets. Prise en compte dès le départ des frais d'entretien futurs et planification à plus long terme des investissements publics.

Commentaire des principales dérogations au principe des 4/12e

Si *a priori* les crédits provisoires pour les 4 premiers mois de l'année 2019 s'élèvent à 4/12e des crédits votés de l'exercice 2018, des exceptions apparaissent pour divers raisons.

D'une part, selon l'exposé des motifs, « [l]'évolution d'une proportion importante des dépenses de l'Etat est en effet directement déterminée par des facteurs ou des déterminants spécifiques qui sont généralement arrêtés par des dispositions législatives ou réglementaires et qui échappent de ce fait très souvent à l'emprise des départements ministériels. Tel est notamment le cas pour les crédits qui sont liés directement à l'évolution de l'échelle mobile des salaires ».

D'autre part, certaines dépenses de l'Etat ne se répartissent pas de manière proportionnelle sur les douze mois de l'année, raison pour laquelle certains crédits des 4 premiers mois sont adaptés afin de tenir compte du rythme et des échéances de liquidation des dépenses. Il en découle qu'il n'est pas possible pour ces crédits d'extrapoler les prévisions sur les 12 mois de l'exercice 2019 à partir des chiffres relatifs aux 4 premiers mois de l'année 2019.

S'agissant des dépenses de personnel

La rémunération des salariés du public fera toujours preuve d'un grand dynamisme au cours des 4 premiers mois de 2019, et *a fortiori* sur l'ensemble de l'année :

– Hausse des cotes d'application de l'échelle mobile des salaires	+1,45%
– Divers (promotion, biennales, etc.)	+1,20%
Total multiplicatif	+2,65%

De plus, le dynamisme des nouveaux engagements dans le secteur public y attire – au détriment du secteur privé – une part significative de travailleurs, de jeunes diplômés notamment.

En outre, la Chambre de Commerce ne peut que regretter l'avenant à l'accord salarial du 5 décembre 2016 pour la fonction publique signé le 15 juin 2018 qui prévoit notamment que la réduction des indemnités de stage, introduite par la règle dite « 80-80-90 »⁶, soit abolie et un retour au système applicable avant la réforme de 2015. Des mesures transitoires pour les stagiaires entrés en service après le 1^{er} octobre 2015 seront également prévues pour ce qui concerne leur régime d'avancement et leurs droits de pension. L'accord salarial de décembre 2016 susmentionné prévoyait pour sa part déjà une hausse de 1,5% du point indiciaire en janvier 2018, notamment.

Alors que ces accords poussent continuellement à la hausse la masse salariale du secteur public, en sus des avancements automatiques ou des biennales, les « effets de second tour », sur le secteur parapublic et conventionné, aggravent encore la situation. Ces hausses salariales constituent de surcroît un regrettable signal pour le secteur privé, raison pour laquelle la Chambre de Commerce préconise de revoir ces mécanismes.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

⁶ Le traitement des fonctionnaires-stagiaires s'élèvent à 80% du traitement de base pour les deux premières années de stage, et 90% lors de la troisième année.

