



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 13 octobre 2016

Ordre du jour :

1. 7050 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2017
- Echange de vues sur les grandes lignes du projet de budget avec le Ministre des Finances, le Directeur de l'Inspection générale des Finances et des représentants du Trésor
- Présentation du budget du département "Finances"
2. Divers

*

Présents : M. André Bauler, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, Mme Viviane Loschetter, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter
M. David Wagner, député (observateur)

M. Pierre Gramegna, Ministre des Finances
Mme Isabelle Goubin, Ministère des Finances, Directeur du Trésor
M. Etienne Reuter, du Ministère des Finances
M. Jeannot Waringo, Directeur de l'Inspection Générale des Finances (IGF)
M. Raymond Bausch, Inspection générale des Finances (IGF)
M. Guy Heintz, Directeur de l'Administration des Contributions directes (ACD)
Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Henri Kox, M. Roy Reding

*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission

*

1. **7050 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2017**
- Echange de vues sur les grandes lignes du projet de budget avec le

**Ministre des Finances, le Directeur de l'Inspection générale des Finances
et des représentants du Trésor
- Présentation du budget du département "Finances"**

Avant de présenter les grandes lignes du projet de budget 2017 sur base du document repris en annexe, le ministre des Finances explique que le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle 2016-2020 a été déposé en même temps que le budget 2017, mais que les discussions à son sujet ont déjà eu lieu au mois d'avril dans le cadre des discussions portant sur le PSC (programme national de stabilité et de croissance) et le PNR (programme national de réforme), ainsi que sur les recommandations par pays (country specific recommendations) de la Commission européenne. La programmation financière déposée hier a été adaptée et précisée par rapport à celle discutée au printemps afin de tenir compte de l'évolution de certaines données au cours des derniers mois. C'est pour cette raison également qu'il ne serait pas approprié de voter cette loi en avril, puisqu'il est préférable que le budget et la programmation financière pluriannuelle se basent sur des chiffres identiques.

Budget 2017 :

- Le solde de l'administration publique présentera un excédent de 153 millions d'euros en 2017 (graphique 1). L'année 2015 et probablement également l'année 2016 présentent des résultats meilleurs que prévu. La forte baisse du solde constatée pour l'année 2017 représente l'impact de la réforme fiscale, d'une part, et le niveau élevé des investissements publics, d'autre part.

Les communes présenteront un surplus d'environ 250 millions d'euros, en lien avec l'augmentation des moyens mis à leur disposition suite à la réforme du fonds de dotation communale. L'excédent de la sécurité sociale atteindra environ 880 millions d'euros. Ce montant est lié au rythme soutenu de la création de nouveaux emplois au Luxembourg (2,5-3% soit environ 12.000 - 15.000 nouveaux emplois par an). L'administration centrale présente un déficit légèrement inférieur à 1 milliard d'euros. Ce déficit est en lien direct avec le niveau élevé d'investissements réalisés par l'Etat.

- Près de la moitié des dépenses relèvent du volet social (graphique 5).
- Les recettes provenant des impôts directs (graphique 4) incluent certains montants en relation avec l'impôt commercial communal suite aux effets de la réforme des finances communales. La déduction de ces montants laisse paraître une évolution des impôts directs plus lente en 2017 (environ 2% au lieu de 5-6%). Une perte a été prévue au niveau des recettes découlant de la retenue sur traitements et salaires suite à l'entrée en vigueur de la réforme fiscale début 2017. A partir de l'année 2018, le niveau de croissance des recettes de cette catégorie d'impôts devrait reprendre son rythme habituel de +5-6%.

En matière d'impôts indirects, les recettes provenant de la TVA (hors commerce électronique) progressent à un rythme normal. Pour l'exercice 2017, les recettes TVA provenant du secteur du commerce électronique ne devraient plus qu'atteindre les 86 millions d'euros. Pour rappel, ces recettes annuelles représentaient environ 1 milliard d'euros jusqu'en 2014. La tendance baissière des recettes d'accises se poursuit surtout en raison de la diminution du volume de diesel vendu, du prix très bas de la matière première et de l'amélioration de la consommation énergétique des véhicules automoteurs. La baisse de la quantité de litres vendus a pour effet positif une diminution du coût des mesures de compensation liées aux émissions de CO2 à payer par le Luxembourg - même si les montants respectifs ne sont pas du même niveau.

Pour les « autres » recettes de l'Etat, le niveau qui sera atteint en 2017 correspond à peu près à celui de 2016, soit à 2,4 milliards d'euros.

- En 2017, l'accent sera mis sur le caractère qualitatif des investissements (graphique 6). C'est ainsi que les investissements environnementaux et climatiques passeront de 241 en 2013 à 617 millions d'euros en 2017 (graphique 7).
- Le gouvernement n'a pas activé les emprunts autorisés en 2014 et 2015 (graphique 8). L'autorisation accordée en 2016 pour un emprunt de 1,5 milliard d'euros sera vraisemblablement utilisée en fin d'année. Le montant exact de ce futur emprunt portera sur au moins 1 milliard d'euros, mais son montant exact n'a pas encore été déterminé. Cet emprunt portera sur 10 ans ; son remboursement aura ainsi lieu en 2026, année au cours de laquelle aucun autre prêt ne doit être remboursé. A l'heure actuelle, la dette luxembourgeoise s'élève à 20,4% du PIB ; elle passera à 23,5% à partir du moment où le nouvel emprunt aura été souscrit. En début d'année, l'Etat luxembourgeois a remboursé un emprunt de 400 millions d'euros.

L'estimation de l'évolution de la dette pour les années suivantes découle simplement d'un calcul mécanique.

- De 2017 à 2020, le solde structurel restera bien au-dessus de l'OMT (objectif à moyen terme) de -0,5% retenu par la Commission européenne (graphique 10). Pour rappel, si le solde structurel élevé, atteint au cours des dernières années, avait été retenu comme OMT, le moindre écartement de cet OMT aurait entraîné l'intervention de la Commission européenne. L'OMT de -0,5% laisse ainsi une large marge de manœuvre à l'Etat luxembourgeois, ce dernier agissant en faveur du maintien d'un solde structurel de loin supérieur.

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- La courbe représentant l'évolution du solde structurel jusqu'en 2020 s'est améliorée par rapport à celle présentée au printemps en raison de l'amélioration des finances publiques (déficit de l'administration centrale de 176 millions d'euros au lieu des 800 millions d'euros prévus en 2015).
- Comme pour la plupart des emprunts souscrits par des Etats, les contrats d'emprunt luxembourgeois ne comportent pas de clauses de remboursement anticipé. Dans ce contexte, il est fait référence à la réponse du ministre à la question parlementaire n°2371 du 12 septembre 2016, reprise en annexe.
- Les engagements supplémentaires de personnel au service de l'Etat auxquels le gouvernement pourra procéder en 2017 se présentent comme suit:
 - 500 postes pour les différents services de l'Etat (dont 100 pour la Police);
 - 230 postes d'enseignants dans l'enseignement secondaire et secondaire technique;
 - 209 postes d'instituteurs et éducateurs intervenant dans l'enseignement fondamental ;
 - 35 postes de personnel enseignant dans la réserve nationale.

Ces chiffres ne comprennent pas le personnel destiné à la future prison qui ne sera terminée qu'en 2020.

- Un membre du groupe parlementaire CSV attire l'attention sur le fait que le déficit de l'administration centrale s'élevait à 467 millions d'euros fin 2013, alors qu'il atteindra les

984 millions d'euros en 2017. Il en conclut, qu'en chiffres absolus, le déficit a doublé en 4 ans. Il ajoute que l'excédent de l'administration publique s'élevait à 445 millions d'euros fin 2013, alors qu'en 2017 il n'atteindra plus que 153 millions d'euros.

Le ministre des Finances rappelle que, depuis 2013, l'Etat luxembourgeois a subi une perte annuelle d'un milliard d'euros au niveau des recettes TVA provenant du secteur du commerce électronique.

- Un membre du groupe parlementaire CSV est d'avis que la politique menée par le ministère des Finances est en contradiction avec l'étude Rifkin et donc avec celle menée par le ministère de l'Economie.

Le ministre des Finances fait référence au futur « débat sur la croissance économique et la compétitivité du Luxembourg » au cours duquel les différentes opinions à ce sujet pourront être échangées. Les résultats de l'étude Rifkin auront été présentés jusque-là.

- Les chiffres du budget 2017 et de la programmation financière pluriannuelle 2016-2020 tiennent compte des lois votées ou des projets de loi déposés et votés prochainement. Ils ne prennent pas en considération les résultats d'un futur accord salarial avec le secteur conventionné dont le montant et le moment d'entrée en vigueur sont encore inconnus.
- Les investissements environnementaux et climatiques sont destinés au financement de la mobilité (tram et rail), des stations d'épuration, des mesures de protection contre les effets du changement climatique et des mesures de protection des eaux.
- En réponse à une question d'un membre du groupe parlementaire CSV, le ministre indique que le déficit de 176 millions d'euros pour l'administration centrale et l'excédent de 796 millions d'euros pour l'administration publique en 2015 et une situation similaire en 2016 sont pour lui des preuves et le résultat de l'assainissement des finances publiques entrepris ces dernières années. Il ajoute que ce résultat a été atteint sans souscrire à un nouvel emprunt. Il rappelle également que le niveau de la dette est mesuré par rapport au PIB et que ce niveau est resté à peu près constant ces dernières années. Sans les mesures prises par le gouvernement actuel, le taux d'endettement aurait frôlé la limite autorisée de 30% du PIB en 2016. La croissance du PIB au Luxembourg est signe d'une dynamique économique positive, entraînant évidemment des besoins en infrastructures supplémentaires et donc en investissements.
- Sur demande d'un membre du groupe parlementaire CSV, le ministre revient aux propos qu'il a tenus au cours du dépôt du projet de budget 2017 concernant la future évolution du taux d'imposition des sociétés. Il précise ne pas avoir annoncé de baisse du taux d'imposition nominal, mais l'examen de l'évolution des effets de l'élargissement de la base d'imposition au cours des prochain(e)s mois/années et la réflexion au sujet d'éventuelles mesures de compensation de ces effets.

Département "Finances" :

Le ministre des Finances présente les points saillants du budget de son département qui reste au même niveau que celui de l'exercice 2016.

- En 2017, l'accent est mis sur l'informatisation des administrations fiscales. Un million d'euros sera ainsi attribué à l'ACD, 2,8 millions d'euros à l'AED, 2,8 millions d'euros à l'Administration des Douanes et Accises et 1 million d'euros à l'Administration du cadastre et de la topographie.

- Les effectifs de l'ACD et de l'AED sont renforcés, et ce, surtout au niveau des services de révision.
- Un montant de 350.000 euros est réservé au paiement d'études techniques diverses dans le contexte notamment du développement de la place financière.

Articles budgétaires :

- L'article 53 du projet de loi budgétaire autorise le gouvernement à octroyer au Fonds monétaire international (FMI) des prêts remboursables pour un montant maximum équivalent à 2,06 milliards d'euros. L'autorisation prendra fin au 31 décembre 2020. L'autorisation du gouvernement d'accorder des prêts au FMI déjà accordée en 2014 prendra fin au 31 décembre 2017.

Le montant de 2,06 milliards correspond à la quote-part de la contribution du Grand-Duché de Luxembourg au FMI. Le prêt bilatéral prend la forme d'une ligne de crédit ouverte au bénéfice du FMI, mais qui ne sera mobilisée qu'autant que de besoin. La loi du 28 février 2014 a autorisé le gouvernement à octroyer au FMI des prêts remboursables pour un montant maximum équivalent à 2,06 milliards d'euros. Le premier accord de prêts bilatéraux vient à échéance en 2016 pour toute une série de pays de sorte que le FMI invite les pays à signer un second accord de prêts bilatéraux dès 2016. L'engagement du Luxembourg au titre du second accord restera inchangé, en l'occurrence 2,06 milliards d'euros.

- L'article 3 du projet de loi budgétaire introduit le « principe de pleine concurrence » dans la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (L.I.R.) par le biais d'un nouvel article 56bis. Ce dernier renferme le principe de pleine concurrence, norme internationale qui doit être appliquée pour la détermination des prix de transfert entre entreprises liées effectuant des transactions transfrontalières. Un grand nombre de pays ont déjà inscrit ces lignes directrices, concernant les actions 8 et 10 du plan d'action BEPS et élaborées par l'OCDE, dans leur législation ; il est temps que le Luxembourg en fasse de même.

Des critères de « substance nécessaire » sont énumérés dans cet article ; il est prévu que ces critères puissent encore être précisés par voie circulaire. Ils touchent le niveau de personnel employé et de capital d'une société (en fonction des risques et actifs gérés), sans avancer de chiffres précis.

- L'article 50 du projet de loi budgétaire reporte la date du dépôt du projet de loi portant règlement du compte général à la Chambre des Députés et la transmission à la Cour des comptes au 30 juin au plus tard de l'exercice suivant (au lieu du 30 mai). De la sorte les retards relatifs au dépôt du projet de loi portant règlement du compte général à la Chambre des députés pourront être évités.

Le contenu de l'article 3 devra être discuté au cours d'une prochaine réunion consacrée au budget.

2. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 18 octobre 2016

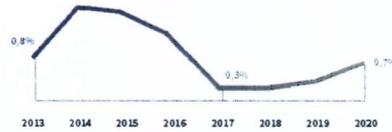
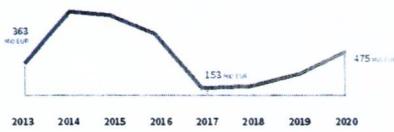
Le secrétaire-administrateur,
Caroline Guezennec

Le Président,
Eugène Berger

Annexes:

Document « De budget 2017 – Finances publiques »
Réponse à la question parlementaire n°2371

Evolution du solde de l'Administration publique (SEC 2010)



Evolution du solde de l'administration publique (chiffres absolus) ①

Evolution du solde de l'administration publique (en % du PIB) ②

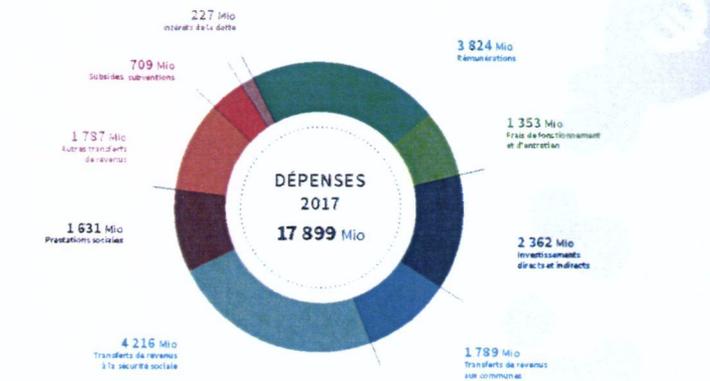
finances publiques :

- Administration Centrale
- + Sécurité Sociale
- + Communes
- Administration Publique

③

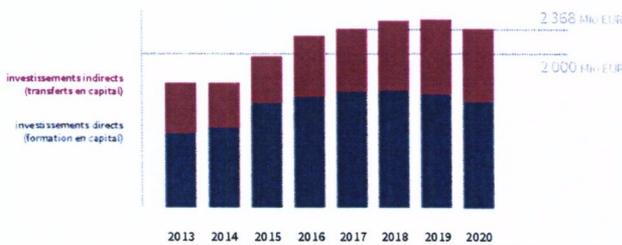


Répartition des recettes de l'administration centrale suivant leur nature économique (EUR / SEC 2010) ④



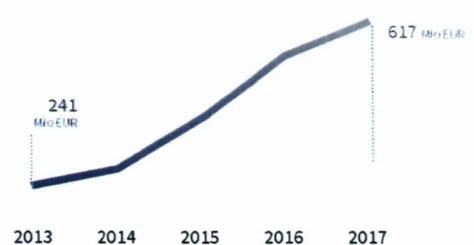
Répartition des dépenses de l'administration centrale suivant leur nature économique (EUR / SEC 2010) ⑤

Dépenses d'investissements de l'Administration centrale



Dépenses d'investissements de l'administration centrale ⑥

Evolution des investissements environnementaux et climatiques



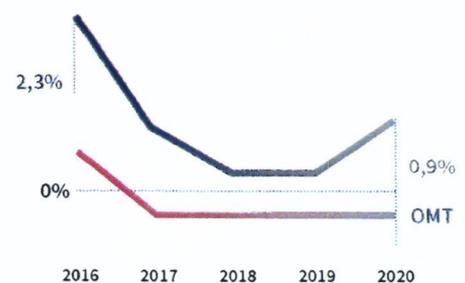
Evolution des investissements environnementaux et climatiques (chiffres absolus) ⑦

Evolution de la dette des Administrations publiques



Evolution de la dette des administrations publiques (chiffres absolus et en % du PIB) ⑧

Evolution du Solde structurel



Evolution du solde structurel (en % du PIB) ⑩

Äntwert vum Här Finanzminister Pierre Gramegna op d'parlamentaresch Fro 2371 vum 12. September 2016 vun den honorablen Deputéierten Gast Gibéryen a Fernand Kartheiser

Sou wéi déi honorabel Deputéiert dat an hirer Fro undeiten, gehéieren Lëtzebuerg an Däitschland zu deene wéinege Länner, déi nach een AAA Rating virweise kënnen.

Trotzdem kann een d'Bundeswertpapiere net direkt mat den Krediter oder Emprunten vergläichen déi de Lëtzebuenger Staat opgeholl huet. Donieft muss ee wëssen, dass den Taux, zu deem Däitschland léine kann, net fir all Pabeier d'selwecht ass. Sou sinn zB d'Bund30 Obligatiounen, déi vum 27.07.2016 bis den 15.08.2046 lafen, mat 2,5% d'Joer verzénst.

Den Zënssaz, dee Lëtzebuerg bezilt, baséiert op verschiddene Faktoren. Dozou gehéieren d'Lafzäit, d'Tauxen um Marché, zu deem Zäitpunkt wou den Emprunt, respektiv de Kredit opgeholl gouf, d'Bonitéit, déi am AAA hieren Ausdrock fënnt, awer och d'Liquiditéit. Am internationale Verglach geet Lëtzebuerg nëmme seelen léinen, an och nëmme relativ niddereg Montanten, sou dass d'Liquiditéit vun de lëtzebuenger Titeren op de Marchéen net héich ass, wat tendenziell méi een héijen Zënssaz mat sech bréngt.

Am selwechte Sënn sinn d'Tauxen vun Emprunten a Krediter, déi d'Méiglechkeet vun engem virzäitegen Remboursement virgesinn, am Prinzip méi héich wéi déi, déi dat net ërlaben. Wéill Lëtzebuerg och an der Vergaangenheet ëmmer probéiert huet zu all Moment dee gönschtegsten Taux ze négociéieren, ass déi Méiglechkeet generell net virgesinn, wat also d'Méiglechkeet vun engem fréizäitegen Zréckbezuelen, sou wéi déi honorabel Deputéierten et proposéieren, ausschléisst. Et soll och ënnerstrach gin dass déi wéinescht Länner, virzäiteg Remboursementsklauselen virgesin.

Wann een iwwert dee Sujet verhandelen, respektiv déi entspriechend Titeren iwwer d'Marchéen zréckkafé wéilt, da misst een a Betruecht zéien, dass de Präis dem lafenden Taux Rechnung droe misst, sou dass een dovunner ausgoe kann, dass ee Gewënn fir de Staat als Resultat vu sou enger Operatioun wuel auszeschléisse wär. Et ass nämlech kaum probabel, dass een Investisseur bereet wier een Titer, bei deem en vun engem méi héijen Taux ewéi dem aktuellen Marché-Taux profitéiert, zur Valeur nominale ze verkafen.

Ofschléissend sief ënnerstrach, dass des Regierung, säit se ugetrueden ass, réischt een eenzegen Emprunt opgeholl huet, an dat ënner der Form vun engem Sukuk, iwwer eng Durée vun 5 Joer an 200 Mio EUR, fir een Käschtepunkt vun 0,436% d'Joer, wat deem niddregsten Taux entsprécht vun allen Engagementen, déi momentan lafen.

D'Regierung huet also bis elo iwwerhaupt keen Emprunt obligataire à long terme gemaach.