

Projet de loi n°6720 concernant le budget des recettes et des dépenses  
de l'Etat pour l'exercice 2015 (4320CCH/WMR)

Projet de loi n°6721 de programmation financière pluriannuelle  
2014-2018 (4321BMU/WMR)

**AVIS DE LA  
CHAMBRE DE COMMERCE**

**(R)évolution budgétaire : en  
route vers des finances publiques  
soutenables ?**

Luxembourg, le 17 novembre 2014



## **Résumé exécutif**

### **Introduction**

L'avis de la Chambre de Commerce portera, en premier lieu, sur le projet de budget 2015 *stricto sensu* (numéro parlementaire 6720) et, en second lieu, sur le projet de loi de programmation budgétaire pluriannuelle (n°6721). Seront également commentées certaines mesures du « Paquet d'avenir ».

Le projet de loi de programmation budgétaire pluriannuelle constitue une nouveauté bienvenue, qui est la conséquence directe de la Loi luxembourgeoise du 12 juillet « *relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques* ». Cette Loi est à son tour la pierre angulaire de la transposition au Luxembourg du nouveau cadre européen de gouvernance des finances publiques. La Loi de programmation financière pluriannuelle renferme notamment les trajectoires des soldes nominaux et structurels des Administrations publiques.

Les points saillants de l'avis de la Chambre de Commerce sont présentés par la suite.

### **Remarques quant à la forme**

- Le projet de budget pluriannuel est une **avancée importante**, tant en termes de contenu que de forme. Il renferme, conformément à la Loi précitée, des informations nouvelles extrêmement pertinentes, comme le budget pluriannuel proprement dit (comptabilité luxembourgeoise et Etat central seulement), la liste des mesures de consolidation à moyen terme, une liste des dépenses fiscales et de leur impact sur les recettes, ou encore une annexe sur le calcul du solde structurel.
- **En ce qui concerne la forme**, la Chambre de Commerce a examiné avec le plus grand intérêt le programme pluriannuel des recettes et des dépenses 2014-2018. Ce programme détaillé se limite cependant à l'Etat central et est disponible seulement en comptabilité luxembourgeoise. Or les règles européennes de gouvernance, en particulier la « **règle d'or budgétaire** », se réfèrent au système comptable européen harmonisé SEC 2010 et à l'ensemble des Administrations publiques.
- Ainsi, la Chambre regrette dans cette perspective que le programme ne renferme 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), **après et avant** impact des mesures de consolidation. Ces tableaux devraient être établis en conformité avec la nouvelle comptabilité européenne SEC 2010 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 fournis dans le projet de budget pluriannuel (après mesures), mais seulement pour l'Administration centrale et la sécurité sociale.

- Au-delà de ce problème, la Chambre félicite les autorités de **leur volonté de présenter le budget de manière plus claire**, en regroupant divers articles budgétaires, le tout conformément à une perspective pluriannuelle. Il ne s'agit cependant là que d'une étape vers l'établissement d'un budget véritablement « révolutionnaire », obéissant à une budgétisation selon les performances à l'instar de la situation prévalant par exemple au Royaume-Uni (« *Comprehensive spending review* ») ou aux Pays-Bas. Il s'agirait 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).

### Remarques quant au fond

#### 1) Scénario macroéconomique

- **En ce qui concerne le fond**, il semble que le projet de budget repose sur des **hypothèses macroéconomiques** pouvant être qualifiées de très optimistes, voire de dépassées à l'aune des dernières prévisions disponibles en la matière. Le projet de budget pluriannuel renferme un tableau détaillé de projections macroéconomiques, cependant issu de la note de conjoncture du STATEC de mai 2014. Une version actualisée de ce tableau complet n'est pas disponible, même si les commentaires associés remédient partiellement à cette situation. Il est en effet indiqué dans le commentaire du tableau que « *la croissance réelle du PIB est maintenant estimée à quelque 2,7% »* pour 2015 et que la croissance du PIB en volume « *convergerait à moyen terme [...] vers un taux de quelque 3,5% »*. Ce sont ces données qui sont reprises dans le tableau ci-dessous.

**Tableau : Projections macroéconomiques sous-jacentes au budget et celles de la Commission européenne**

En %

	2013	2014	2015	2016
<b>Croissance du PIB en volume (%)</b>				
Projet de budget 2015 (après prise en compte des commentaires des auteurs)	2,1	2,9*	2,7	convergence vers 3,5%
Commission européenne	2,0	3,0	2,4	2,9
<b>Solde effectif des Administrations publiques (% du PIB)</b>				
Projet de budget 2015	0,6	0,2	-0,2	0,6
Commission européenne	0,6	0,2	-0,4	-0,6
<b>Solde structurel des Administrations publiques (% du PIB)</b>				
Projet de budget 2015	-	1,4	0,5	0,7
Commission européenne	2,0	1,1	0,4	-0,1
Ecart Commission par rapport à l'OMT (soit +0,5% du PIB), en millions EUR.	682	286	-50	-318

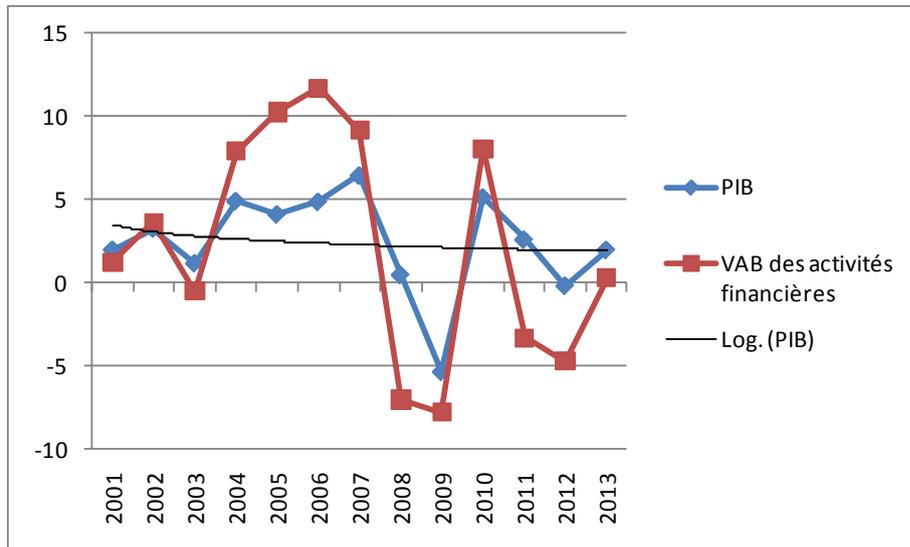
Sources : Prévisions macroéconomiques d'automne 2014 de la Commission européenne, projet de loi de programmation financière pluriannuelle.

\* : Note de conjoncture du STATEC de mai 2014.

- Même si **la croissance est traditionnellement très volatile** au Luxembourg, un tel scénario de croissance sur l'horizon 2015-2018 paraît volontariste (croissance supposée de 2,7% en 2015 et convergence vers +3,5% l'an sur la période 2016 à 2018). Il est *a priori* difficile de déceler les sources d'une telle croissance en 2015 et en 2016. De plus, dans ses dernières prévisions économiques présentées aux Députés le 11 novembre 2014, le STATEC revoit ses prévisions pour 2015 fortement à la baisse : 2,2% contre 3,3% encore estimés ce printemps. Pour 2016 en revanche, le STATEC maintient ses prévisions qui se situent autour de 3,4%. Le taux d'inflation mesuré par l'indice des prix à la consommation national se tasserait nettement, passant de 1,7% en 2013 à 0,7% sur l'ensemble de l'année 2014.
- Dans un **contexte d'inflation fort faible**, la prochaine tranche indiciaire serait repoussée au 2<sup>e</sup> trimestre 2015. Or l'inflation faible - pouvant s'accompagner d'une baisse des prix certains mois - est de nature à amoindrir le dynamisme de la consommation privée. De plus, dans un contexte économique peu porteur au sein de la zone euro, la contribution à la croissance des exportations nettes devrait en 2015 et en 2016 être nettement en retrait de son niveau atteint en 2014, du moins selon les récentes prévisions de la Commission européenne. Enfin, il ne semble pas que les auteurs du projet de budget aient pris en compte **l'effet de retour (négatif)** des mesures de consolidation budgétaire sur la croissance, s'exerçant via la consommation publique notamment. Les investissements publics devraient en principe progresser de manière soutenue en 2015 et en 2016, ce dont la Chambre de Commerce se félicite (les investissements, directs et indirects, seraient en 2015 à leur plus haut niveau depuis 5 ans) mais il reste à voir si le programme d'investissements de l'Etat sera effectivement mis en œuvre, les taux de réalisation des programmes d'investissement étant traditionnellement faibles et fluctuants. En ce qui concerne l'investissement privé, les résultats pour le Luxembourg de la toute récente enquête Eurochambres 2015 laissent augurer une évolution contrastée en 2015, globalement favorable dans les services mais nettement moins positive dans l'industrie. Ainsi, l'ensemble de l'édifice de la croissance ne peut assurément reposer sur la seule formation brute de capital fixe.
- Au demeurant, comme l'indique le graphique ci-joint, **le scénario postulé par les auteurs du projet de loi budgétaire supposerait une rupture pour le moins marquée** avec l'évolution du PIB en volume observée depuis 2007. En effet, depuis 2007, le taux de 3,5% vers lequel la croissance convergerait dès 2016 a seulement été atteint une fois (en 2010, suite à la récession profonde de 2009), pour une croissance moyenne de 0,8% sur la période 2008-2013. La Chambre de Commerce est d'avis qu'il aurait été préférable de tableur sur un **scénario central** (qui se serait accompagné d'un **scénario haut et d'un scénario bas**) moins volontariste, compte tenu de la prudence dont doit nécessairement être empreinte toute gestion des finances publiques, en particulier dans un environnement toujours incertain où un choc de recettes négatif peut survenir à tout moment.

**Graphique : Croissance du PIB en volume et de la valeur ajoutée brute à prix constants des activités financières et d'assurance**

En %



Source : STATEC.

- Cette **prudence recommandée par la Chambre de Commerce** est corroborée par les toutes récentes prévisions macroéconomiques de la Commission européenne déjà évoquées *supra*. Selon cette dernière et comme l'indique le tableau ci-dessus, la croissance en volume du PIB luxembourgeois se limiterait en effet à 2,4% en 2015 et à 2,9% en 2016, soit des taux se situant significativement en retrait du scénario retenu par les autorités nationales (même si une comparaison précise est compliquée par l'absence d'un tableau détaillé sur les nouvelles perspectives macroéconomiques dans les documents budgétaires).
- Ces divergences de croissance économique expliquent en partie les **importants écarts de soldes budgétaires effectifs observés** entre le projet de budget et la Commission européenne. La Commission prévoit des soldes budgétaires effectifs moins favorables que ceux escomptés au projet de budget 2015 à concurrence de 0,2% du PIB en 2015 et de quelque 1,2% du PIB en 2016. En raison d'une composante cyclique du solde budgétaire plus importante dans le cas de la Commission, l'écart entre les deux institutions est plus réduit en termes de soldes structurels des Administrations publiques – cet écart étant ramené à 0,8% du PIB en 2016. La Commission européenne n'en projette pas moins un solde structurel négatif en 2016, de -0,1% du PIB, alors que le projet de loi de programmation financière pluriannuelle table quant à lui sur un surplus structurel des Administrations publiques de 0,7% du PIB en 2016. **L'écart entre le solde structurel prédit par la Commission pour 2016 et l'objectif budgétaire à moyen terme fixé par les autorités nationales, soit un surplus structurel de 0,5% du PIB, se monterait à quelque 318 millions d'EUR.**

- L'ensemble des considérations qui précèdent montrent clairement que le **Luxembourg ne peut compter sur un contexte macroéconomique favorable pour assainir durablement ses finances publiques**. Le redressement de ces dernières doit nécessairement passer par la mise en œuvre de réformes proactives et structurelles ayant un impact récurrent sur la gouvernance et l'organisation de l'Administration centrale et sur les dépenses afférentes. Le « Paquet d'avenir » constitue une première étape (nécessaire mais non suffisante) vers de telles réformes.

## 2) Evolution des dépenses et des recettes

- L'existence d'un risque de dérapage du solde budgétaire est corroborée par l'analyse de la Chambre de Commerce, qui constate que le projet de budget repose sur des **hypothèses sous-jacentes de croissance des dépenses sur l'horizon 2015-2018 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, pour l'Administration centrale, le taux de croissance des dépenses postulé sur la période 2015-2018 s'établit à 4,7% l'an en moyenne avant même la prise en compte de l'effort de consolidation budgétaire, contre 7,0% par année entre 1995 et 2013 et à peine moins pendant la sous-période « de crise ». Les chiffres correspondants relatifs à la sécurité sociale sont de 4,1 et 7,1%, respectivement. Pour la Chambre de Commerce, la maîtrise des dépenses « avant mesures » 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. Une telle rupture doit cependant nécessairement se greffer sur un rigoureux processus d'encadrement des dépenses, qui doit se déployer d'ici 2018 et au-delà même de l'effort de consolidation déjà spécifié dans le projet de budget pluriannuel. En l'absence d'un tel effort d'encadrement (et si à titre d'illustration tant les recettes que les dépenses « avant mesures » de l'Administration centrale et de la sécurité sociale s'accroissaient de 6% l'an de 2015 à 2018) surviendrait à l'horizon 2018 un dérapage par rapport à la trajectoire de consolidation présentée par le Gouvernement de plus de 700 millions EUR (soit environ 1,3% du PIB de 2018). Le dérapage correspondant s'établirait déjà à 180 millions EUR en 2016.

**Tableau : Evolution des recettes et des dépenses totales de l'Administration centrale et de la sécurité sociale**

*Taux nominaux de croissance en %*

	Croissance moyenne		Croissance hors consolidation 2015-2018			
	1995-2007	2008-2013	2015	2016	2017	2018
<b>Recettes totales</b>						
Administration centrale	7,4	5,0	1,0	5,2	4,7	5,9
Sécurité sociale	7,8	5,2	4,7	4,1	4,0	5,1
<b>Dépenses totales</b>						
Administration centrale	7,2	6,5	5,6	4,8	4,3	4,0
Sécurité sociale	7,4	6,3	4,1	3,5	3,5	5,1

Sources : Projet de budget pluriannuel, STATEC, calculs Chambre de Commerce.

- Ainsi, le respect de l'objectif budgétaire exige une **stricte maîtrise des dépenses publiques**. Le projet de budget repose sur une progression des dépenses publiques historiquement faible de 2014 à 2018, de 4,7% l'an en moyenne pour les dépenses de l'Administration centrale et de 4,1% l'an pour celles de la sécurité sociale. Ces taux ne sont pas historiquement faibles à cause des mesures de consolidation budgétaire, car la Chambre de Commerce les a calculés « avant mesures », sur la base des informations livrées dans les documents budgétaires. En effet, la « médaille » comporte deux faces antinomiques : d'une part, une croissance contenue des dépenses de 2014 à 2018 est tout à fait louable et même absolument nécessaire. Cependant, un tel objectif, qui implique une décélération de la progression des dépenses de plus de 2% l'an par rapport aux vingt dernières années et donc par rapport au rythme de progression « spontané » des dépenses budgétaires luxembourgeoises, ne pourra se matérialiser en l'absence d'un encadrement très strict des dépenses, d'une part, et de l'adoption de mesures structurelles supplémentaires, non encore spécifiées et donc s'ajoutant aux mesures du Paquet d'avenir, d'autre part.
- Or rappelons le **caractère rigide et difficilement réversible** de certaines dépenses courantes (rémunération des salariés, transferts à la sécurité sociale, etc.), de l'aveu même des auteurs du projet de budget qui admettent donc implicitement qu'au-delà des mesures du Paquet d'avenir, des réformes structurelles doivent être menées à bien afin de réduire le rythme de progression spontané des dépenses. La Chambre de Commerce évalue cet effort à 700 millions EUR d'ici 2018. Si tel n'était pas le cas, le rythme de croissance spontané revu à la baisse de telle manière ne semble pas réalisable.
- 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. A défaut d'un tel encadrement, il est assez vraisemblable que les dépenses avant mesures de consolidation évolueront à leur rythme spontané de 6 à 7%. Il en résulterait comme indiqué ci-dessus un écart par rapport aux hypothèses adoptées dans le projet de budget pluriannuel, avec à la clef d'importants dérapages par rapport à l'objectif de solde structurel du Gouvernement (soit un surplus structurel de 0,5% du PIB pour l'ensemble de nos Administrations publiques).

### 3) Trajectoire d'assainissement par rapport à l'OMT

- Les **entreprises contribuent de façon très significative à l'effort de consolidation** notamment via la hausse de la TVA avec un impact sur la date de déclenchement de la prochaine tranche indiciaire, avancée de plusieurs mois, la réduction du cofinancement de la formation professionnelle continue et la baisse structurelle de la contribution de l'Etat au financement de la Mutualité des Employeurs<sup>1</sup>. Notons encore que la hausse de la TVA affectera directement certains secteurs non-assujettis et fortement exposés à la concurrence internationale (banques, assurances) ou indirectement par la compression de leurs marges (commerce, services, HORECA). L'UEL a estimé, qu'en vitesse de croisière, le paquet global imposé aux entreprises peut être évalué à un montant entre 200 et 250 millions EUR.

---

<sup>1</sup> Se référer à la partie II pour plus de détails.

- Il est à noter que, dans le cas de ***l'Administration centrale***, la différence entre le scénario à **politique inchangée de la 15<sup>e</sup> actualisation du PSC** (-1.567 millions EUR) et le solde final (trajectoire d'ajustement : -817 millions EUR) est de 750 millions EUR.

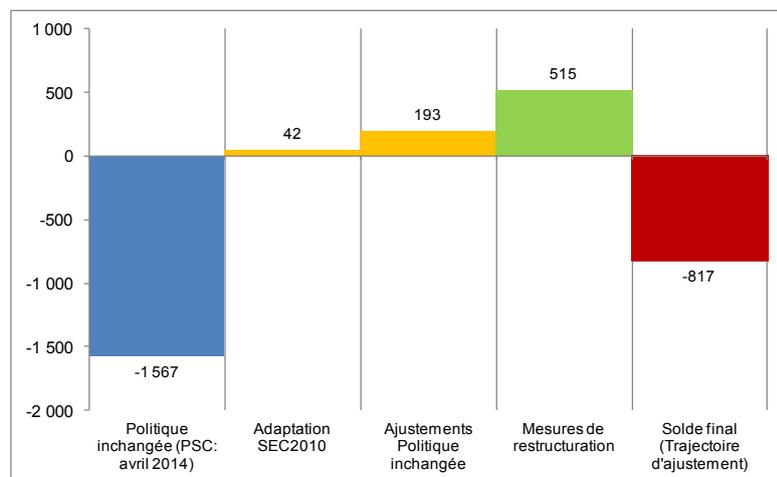
<b>Administration centrale</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Politique inchangée (PSC: avril 2014)	-1 567	-1 375	-1 287	-1 118
Adaptation SEC2010	42	42	42	42
Ajustements Politique inchangée	193	-10	-88	-6
Mesures de restructuration	515	810	894	966

<b>Solde final (Trajectoire d'ajustement)</b>	<b>-817</b>	<b>-534</b>	<b>-438</b>	<b>-117</b>
---	-------------	-------------	-------------	-------------

Or, sur cette somme totale, 235 millions EUR (42 millions EUR en raison du changement de méthodologie SEC et 193 millions EUR en raison de l'évolution macroéconomique), soit plus de 24% de l'effort total, sont issus d'évolutions spontanées ou de changements méthodologiques, sans aucun lien avec la politique gouvernementale.

### Graphique : Passage du scénario à politique inchangée à la trajectoire d'ajustement finale dans l'Administration centrale en 2015

En millions EUR



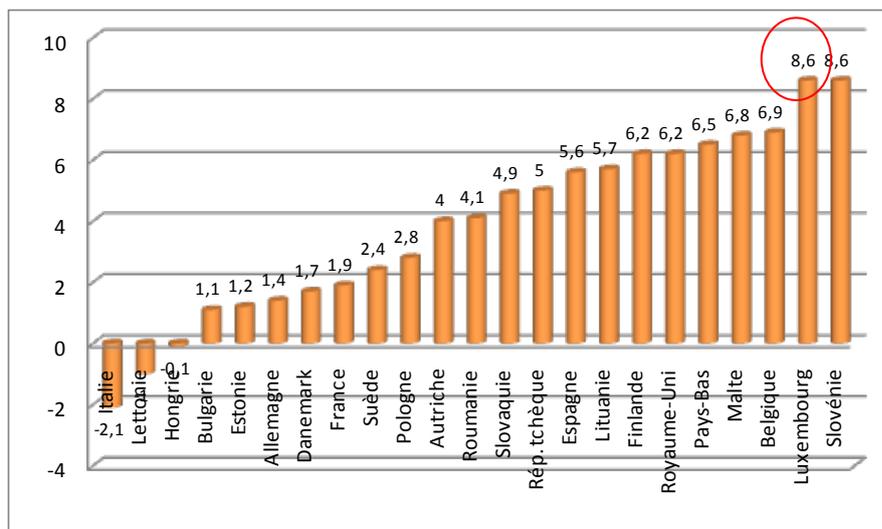
Evolution spontanée / sans action gouvernementale

- L'objectif de solde structurel de +0,5% du PIB** semble lui-même insuffisant à l'aune du vieillissement démographique (notamment problème des pensions, des soins de santé et de l'assurance dépendance). Il a certes été tenu compte des coûts du vieillissement pour établir cet objectif, mais uniquement de manière très partielle. Selon les calculs de la Commission européenne, l'effort de consolidation requis afin de préfinancer immédiatement et intégralement le coût du vieillissement et d'assurer dans la même foulée la stabilité du ratio de dette publique serait particulièrement élevé au Luxembourg, atteignant non moins de +8,6% du PIB (voir le graphique suivant, établi avant le dépôt du

projet de budget 2015). Il s'agit certes d'un scénario de consolidation extrême et même économiquement intenable, mais il a le mérite de souligner la nécessité de préfinancer suffisamment les charges futures du vieillissement ainsi que la situation compromise du Luxembourg à cet égard.

**Graphique : Indicateur « S2 » de la Commission européenne: ajustement budgétaire permettant le préfinancement des coûts du vieillissement et la stabilisation de la dette publique (calcul avant annonce des mesures de consolidation)**

*En % du PIB*



Sources : Commission européenne (Public Finances in EMU 2013) et Groupe de travail sur le vieillissement.

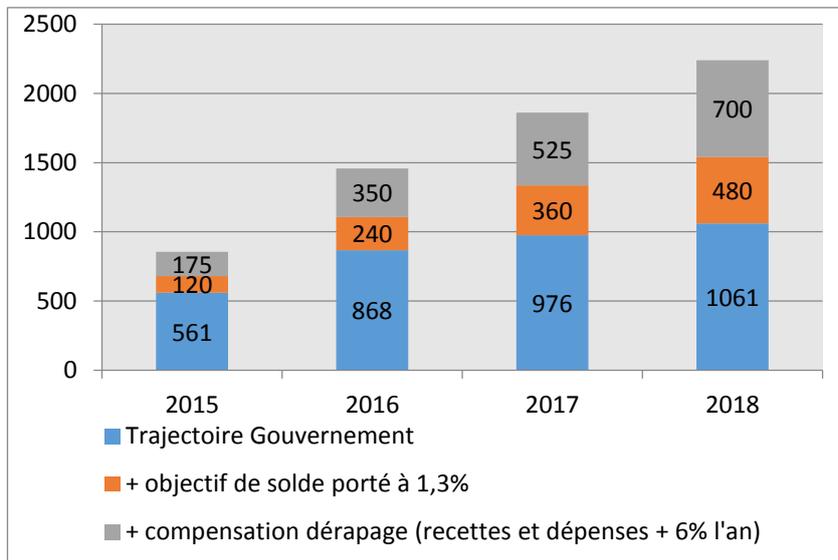
- En outre, le Luxembourg est **l'archétype de la petite économie ouverte**. Il est de ce fait fort exposé à divers chocs économiques potentiels, avec à la clef une volatilité marquée des agrégats de finances publiques. Une marge de sécurité accrue sous la forme d'un solde structurel plus ambitieux s'imposerait dans ces conditions. Par ailleurs, le solde structurel n'est pas une variable observable et les institutions compétentes en la matière, qu'elles soient nationales ou européennes, parviennent à des calculs souvent assez divergents. Mieux vaut dès lors compenser préventivement tout écart potentiel entre la méthode de calcul luxembourgeoise des soldes structurels et celle de la Commission européenne, cette dernière donnant le ton en la matière, en rehaussant l'objectif structurel établi sur base de la méthode luxembourgeoise. Un dernier argument, plus anecdotique mais nullement dénué d'importance, plaide également en faveur d'un solde structurel plus exigeant en 2018: le Luxembourg devrait à nouveau perdre une partie de ses recettes de TVA électronique en 2019. Dans ces conditions, la Chambre de Commerce plaide pour l'objectif d'un excédent structurel de l'ordre de 1,3%<sup>2</sup> du PIB à l'horizon 2018. Ce nouvel objectif devrait donner lieu à un effort additionnel de 120 millions EUR par an entre 2015 et 2018, soit une économie cumulée totale de 480 millions EUR en 2018 par rapport à la trajectoire d'ajustement gouvernementale.

<sup>2</sup> Soit l'OMT gouvernemental de +0,5% augmenté des facteurs suivants : +0,3% (prise en compte préventive de la part de recettes de TVA électronique en 2019) ; +0,25% (marge de sécurité intégrant la forte volatilité des finances publiques luxembourgeoises) ; +0,25% (marge de sécurité afin de combler préventivement l'écart entre la méthode luxembourgeoise et la méthode de la Commission en matière de calcul de l'OMT).

- Il conviendrait dès lors de rehausser la **trajectoire d'assainissement budgétaire**, comme indiqué au graphique suivant qui reprend aussi (en gris) l'effort additionnel requis pour compenser un éventuel dérapage des dépenses par rapport à la trajectoire implicitement assumée par le Gouvernement. La Chambre suppose pour calculer ce dérapage potentiel que les recettes et dépenses de l'Administration centrale et de la sécurité sociale avant mesures d'assainissement augmenteraient de 6% l'an sur la période 2015-2018. Une bonne maîtrise des dépenses, permettant effectivement de limiter leur progression au rythme « avant mesures » escompté dans le projet de budget pluriannuel, permettrait de réaliser d'office les efforts de consolidation dépeints en gris dans le graphique ci-joint. Les autorités nationales pourraient alors se limiter aux segments bleus (effort d'ores et déjà programmé) et oranges (efforts additionnels requis pour atteindre un surplus structurel de 1,3% du PIB en 2018).

### Graphique : Trajectoire de consolidation budgétaire (efforts requis sous diverses hypothèses)

En millions EUR



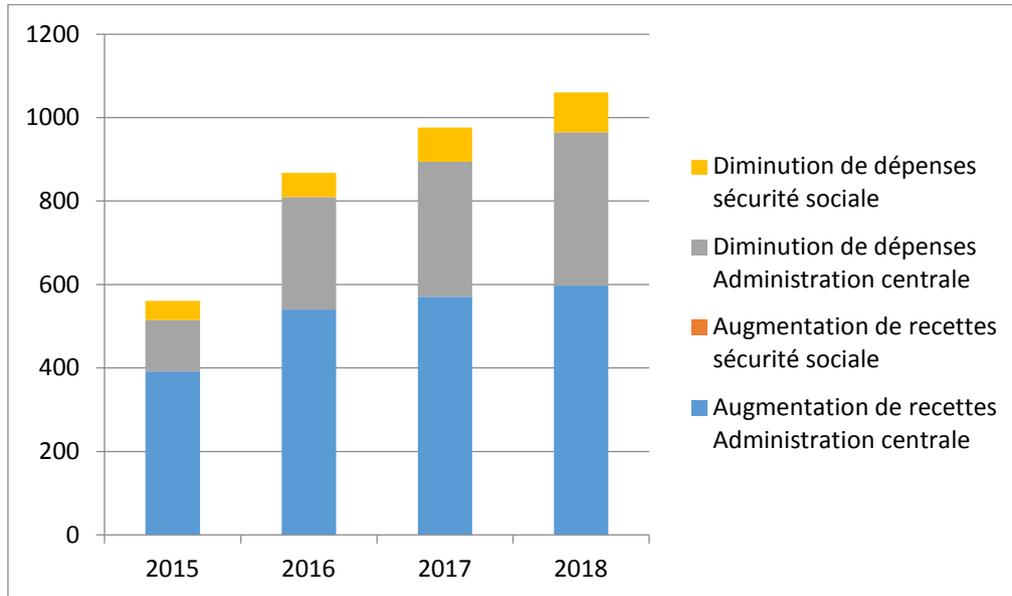
Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle, calculs Chambre de Commerce.

Note : il est supposé que les mesures de consolidation additionnelles (objectif de 1,3%, compensation du dérapage éventuel) sont mises en œuvre de manière purement linéaire au cours de l'horizon 2014-2018.

#### 4) Composition de la trajectoire d'assainissement et ses effets

- La trajectoire d'assainissement ayant été évoquée, il reste à en déterminer la composition. La Chambre de Commerce salue la volonté du Gouvernement d'assainir les finances publiques, tout en se montrant plus réservée en ce qui concerne les **modalités de mise en œuvre de certaines mesures**. Ainsi, plus de la moitié de l'effort d'assainissement global, soit 69% en 2015 et 52% en 2018, repose sur seulement deux mesures, sur le seul versant des recettes de surcroît. Il s'agit des mesures en matière de TVA et de la nouvelle « contribution d'avenir » de 0,5%.

**Graphique : Composition des mesures de consolidation budgétaire**  
*En millions EUR*



Sources: Projet de loi de programmation financière pluriannuelle, calculs Chambre de Commerce.

Note : Basé sur les chiffres figurant à la page 18\* de l'exposé des motifs du projet de loi précité. Ces données ont cependant été recalculées à structure institutionnelle constante, c'est-à-dire en neutralisant la constitution de la Zukunftskeess. Cette pratique permet d'identifier correctement le montant exact des économies de dépenses dans l'administration centrale et de faire coïncider le total Administration centrale + sécurité sociale d'une part et les Administrations publiques d'autre part, ce qui n'est pas le cas dans le tableau figurant à la page 18\* de l'exposé des motifs pour les composantes recettes et dépenses. Rappelons que l'institution de la Zukunftskeess est neutre du point de vue du solde de la sécurité sociale (hausse des recettes et des dépenses de la sécurité sociale de 278 millions EUR en 2015 et montants un peu plus élevés les années suivantes). Cette innovation institutionnelle permet de diminuer de 119 millions les dépenses de l'administration centrale (le coût des chèques services de 278 millions en 2015, actuellement financés par l'Etat central, sera remplacé par une dotation de l'Etat à la Zukunftskeess de 159 millions seulement, le solde étant couvert par la nouvelle contribution de 0,5%). Il ne s'agit pas là d'une réelle économie de dépenses: cette « économie » de 119 millions n'est que le reflet du nouveau prélèvement.

Le tableau ci-après montre que les 10 principales mesures devraient représenter à l'horizon 2018 près de 80% du montant total de la consolidation budgétaire envisagée.

**Tableau : Mesures de consolidation budgétaire : un « top 10 » en fonction de l'impact budgétaire cumulé en 2018**

	Numéro de la mesure	Millions d'euros	En % du total
Hausse de la TVA		422	39,8
Contribution 0,5%		130	12,3
Abolition alloc. éducation	125	68	6,4
Mesures secteur de la santé	255	68	6,4
Mesures assurance-dépendance	256	39	3,7
Aide au réemploi	189	30	2,8
Cofinancement formation	124	29	2,7
Réforme allocations familiales	127	17	1,6
Optimisation projets de construction	233	17	1,6
AED contrôle fiscal renforcé	60	15	1,4
Autres mesures		226	21,3
Total		1061	100,0

Source : Projet de budget pluriannuel.

Note: ne sont pas isolées dans les 10 principales mesures les mesures affectant avant tout la répartition des charges entre les sous-secteurs des administrations publiques.

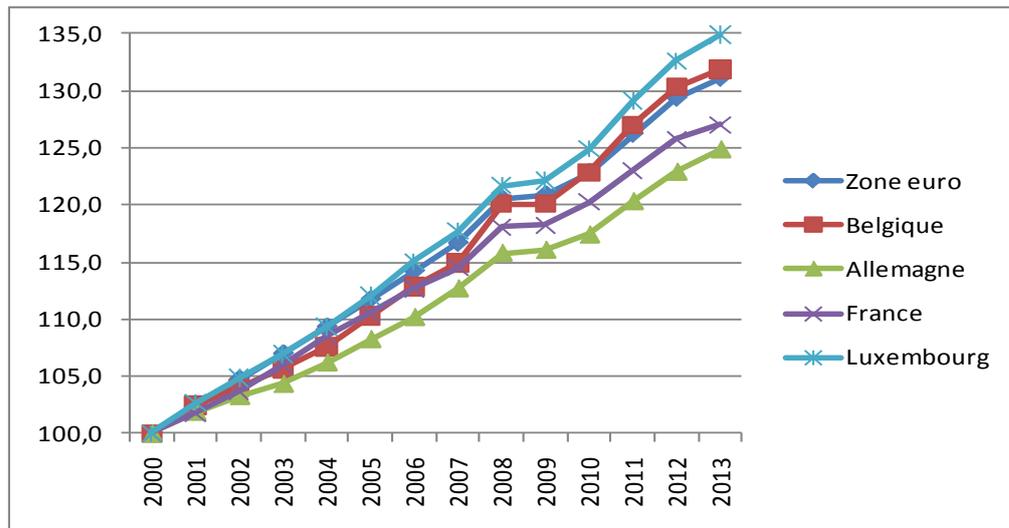
- Alors que le **programme gouvernemental** stipulait que « ***l'effort de consolidation budgétaire portera d'abord sur le côté dépenses*** », la ventilation entre les mesures portant sur les recettes et les mesures portant sur les dépenses est la suivante pour 2015 pour ce qui est de l'ensemble de *l'Administration publique* : 70% des mesures annoncées pour 2015 concernent les recettes, et par corollaire, seulement 30% des mesures proviennent de dépenses réduites. Les mesures sur le plan des recettes restent majoritaires jusqu'en 2018 (part des mesures concernant les recettes : 62% en 2016 ; 58% en 2017 ; 56% en 2018).

La Chambre de Commerce souhaiterait par conséquent qu'un effort supplémentaire soit mené en termes de maîtrise des dépenses (tout en tenant compte des remarques énoncées *supra* au sujet de la nécessaire définition de mesures structurelles, au-delà du « Zukunftspak » permettant de ralentir significativement l'évolution des dépenses).

- **Les deux mesures précitées (TVA et prélèvement de 0,5%)** vont de manière directe et indirecte alourdir le coût salarial des entreprises, à rebours des dispositions récemment adoptées ou annoncées par d'importants partenaires commerciaux du Luxembourg. Il est d'ailleurs indiqué dans les documents budgétaires que l'inflation sous-jacente augmenterait à raison de 0,8 point de pourcentage en 2015 par rapport à 2014, la quasi-totalité de cette augmentation – à 0,1 point près – étant attribuable à la hausse de la TVA.
- Cette augmentation doit être appréhendée sur la toile de fond (i) de prix à la consommation augmentant systématiquement plus vite que chez nos principaux partenaires commerciaux (voir le graphique ci-dessous qui illustre le différentiel d'inflation entre le Luxembourg, ses pays voisins et la moyenne de la zone euro en utilisant une base commune de 100 en 2000) et (ii) d'un dérapage marqué des **coûts salariaux unitaires nominaux** (CSU) du Luxembourg au cours de la dernière décennie (ainsi dans

l'industrie manufacturière, où les évolutions les plus marquées ont été observées, évolution des CSU de 2000 à 2013 égale à 73,3% au Luxembourg, contre 6,5% en Belgique, 2,1% en France et -0,8% en Allemagne selon la base de données AMECO de la Commission européenne), cette dérive des CSU s'expliquant en partie par les différentiels précités de prix. Dans ce contexte général, une neutralisation de l'impact de la hausse de la TVA sur le mécanisme d'indexation constituerait un *minimum minimorum*.

**Graphique : Evolution des prix à la consommation (IPCH pour les autres pays & IPCN pour le Luxembourg; base 2000=100)**



Source : Base de données AMECO de la Commission européenne, calculs de la Chambre de Commerce.

- Cette remarque est d'autant plus pertinente que le **prélèvement additionnel de 0,5% (contribution pour l'avenir des enfants)**, qui va notamment s'appliquer aux salaires, pourrait également contribuer à renforcer la dérive précitée de la compétitivité-coût du Luxembourg. Cette mesure n'affecte certes pas directement les salaires bruts à charge des employeurs, seul le salaire net étant en principe concerné. Cette pression fiscale accrue sur les ménages pénalise cependant directement les entrepreneurs individuels. Elle pourrait par ailleurs inciter les salariés à exiger des salaires bruts plus élevés afin de compenser une partie de la perte de pouvoir d'achat consécutive au nouveau prélèvement, d'autant que ce dernier apparaît dans le sillage d'une série de mesure accroissant la pression fiscale des ménages au cours des années récentes (forte hausse de l'impôt de solidarité notamment).

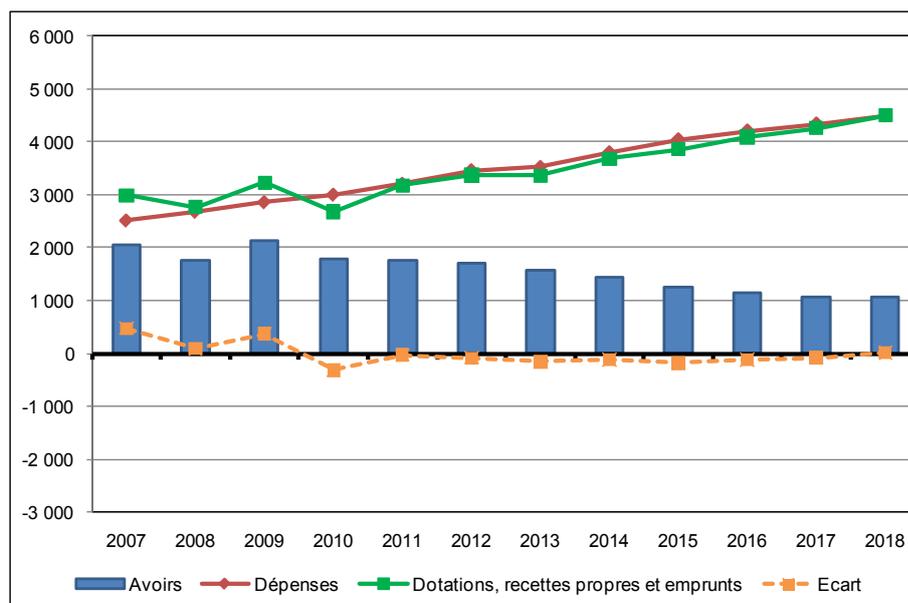
## 5) Situation des fonds spéciaux et politique d'investissements

- Il s'impose d'autant plus de demeurer fidèle à une trajectoire de consolidation budgétaire exigeante que la situation budgétaire des **fonds spéciaux** tend à se détériorer. **En effet, la Chambre de Commerce constate une baisse prononcée des avoirs en fin d'année observée sur la période 2007 à 2014 (-20,0%), à laquelle s'ajouterait une diminution projetée plus marquée encore (-29,0%) entre 2014 et 2018.** Or les investissements en infrastructures revêtent pour le Luxembourg une importance considérable. Comme le montre le graphique suivant, les avoirs des fonds spéciaux

devraient continuer à se réduire de 2014 à 2018, du moins si les programmes de dépenses des fonds sont exécutés comme prévu dans le projet de programme financier pluriannuel. Encore convient-il de mentionner que ces avoirs seront dopés par la mise à disposition du fonds des routes et du fonds du rail de produits d'emprunts au cours de cette période, ces emprunts programmés se montant au total à quelque 1,4 milliard EUR.

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

En millions EUR



Sources : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle, calculs de la Chambre de Commerce.

Note: hors fonds de la dette publique.

- La réserve de la Chambre de Commerce portant sur le **taux d'exécution des dépenses programmées des fonds** paraît pour le moins pertinente à l'aune de l'évolution passée, dépeinte au tableau suivant pour 7 fonds d'investissements publics. Les taux de réalisation des programmes des principaux fonds d'investissement ont en effet été le plus souvent bien inférieurs à 100% depuis 2007. Le taux de 77% observé en 2009 est particulièrement symptomatique. Alors que le PIB était alors en chute libre, le taux de réalisation a diminué par rapport à 2008 tout en étant bien inférieur à 100%. Une telle évolution constitue la négation même d'une politique budgétaire anticyclique s'appuyant sur les fonds.

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

En millions EUR

	Taux de réalisation en % (dépenses actées par rapport aux dépenses prévues)								
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (indicatif)
Fonds pour les monuments historiques	118,2%	70,3%	81,2%	48,8%	50,3%	65,4%	60,2%	64,9%	67,4%
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	58,0%	56,0%	74,1%	52,6%	74,4%	96,0%	32,6%	19,1%	41,9%
Fonds d'investissements publics administratifs	56,6%	74,2%	85,7%	66,3%	87,3%	88,0%	147,2%	80,2%	105,1%
Fonds d'investissements publics scolaires	65,9%	59,9%	148,8%	93,5%	77,6%	67,8%	72,9%	62,5%	99,9%
Fonds des routes	100,4%	84,6%	63,9%	75,9%	96,8%	140,7%	95,0%	99,4%	105,9%
Fonds du rail	145,5%	88,5%	73,8%	79,8%	95,7%	103,5%	95,5%	90,3%	100,0%
Fonds pour les investissements socio-familiaux	75,5%	91,3%	72,6%	73,5%	121,8%	110,6%	67,4%	71,5%	90,9%
<b>Total général</b>	<b>101,3%</b>	<b>80,3%</b>	<b>80,5%</b>	<b>76,6%</b>	<b>93,6%</b>	<b>104,0%</b>	<b>93,6%</b>	<b>84,3%</b>	<b>99,2%</b>

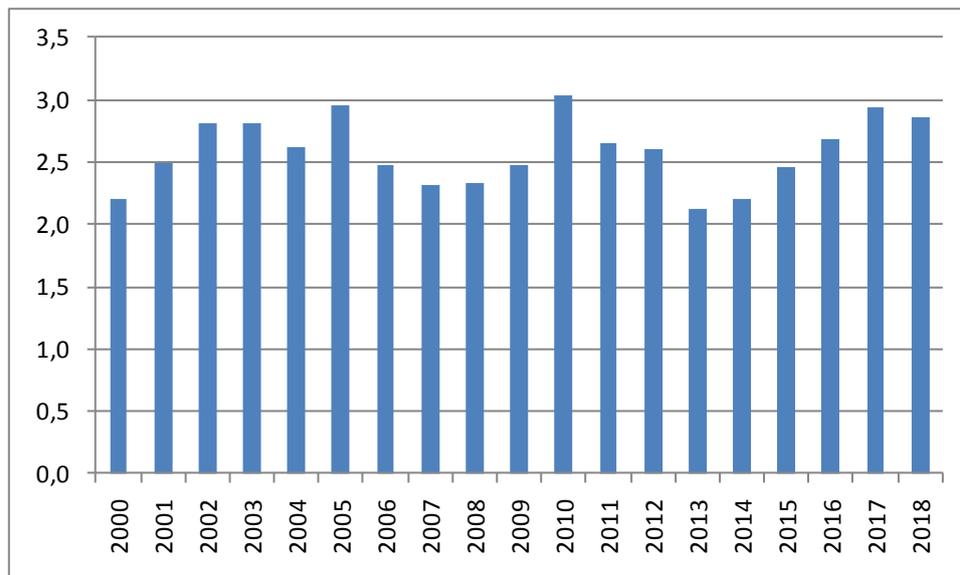
Source : calculs de la Chambre de Commerce sur base des différents projets de loi budgétaire et du projet de loi de programmation financière pluriannuelle.

Remarque : les données relatives à l'année 2014 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).

- Les grands principes en matière budgétaire étant l'exhaustivité, l'unité et l'universalité, il convient de constater que l'**exécution des dépenses**, du moins sur l'horizon de temps discuté ci-avant, est loin d'être satisfaisante. Par conséquent, la Chambre de Commerce demande 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.
- Plus généralement, 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. Par ailleurs, plusieurs projets exécutés sous forme d'un PPP ont récemment montré des effets positifs en termes de coûts budgétaires et d'exécution.
- En guise de conclusion, la Chambre de Commerce se félicite de la **volonté du gouvernement de maintenir à un niveau élevé les dépenses d'investissements publics**, alors que le graphique ci-après fait apparaître une grande volatilité de ces dépenses. A ses yeux toutefois, cette volonté doit être flanquée de mesures accompagnatrices et de réformes structurelles permettant de rétablir la confiance des ménages et des entreprises afin d'alimenter le moteur de la consommation et des investissements privés.

- Par ailleurs, la situation de déficits chroniques (bien que décroissants selon la planification pluriannuelle) envisagée au niveau de l'Etat central risque de contrarier la collecte des ressources financières nécessaires à la modernisation des infrastructures. **Or ces dernières sont encore à ce jour un des points forts de la compétitivité du Luxembourg, qui ne doit en aucun cas perdre cet avantage.**

**Graphique : Investissements de l'Administration centrale en SEC 2010**  
En % du PIB



	2014	2015	2016	2017	2018
Montant en millions EUR	1047,4	1225	1419,8	1640	1679,1
Evolution en %	8,94%	16,96%	15,90%	15,51%	2,38%

Sources : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle, STATEC, calculs Chambre de Commerce.

- En outre, la Chambre de Commerce plaide pour la définition d'une « **feuille de route du mieux investir** ». Une telle feuille de route comporterait au minimum les axes suivants : standardisation de projets de même nature (par exemple les écoles) ; benchmarks internationaux par type de projet ; établissement de standards minima et maxima au niveau des finitions ; démonstration, dans le chef de l'initiateur du projet, de sa contribution au relèvement de la croissance potentielle de l'économie luxembourgeoise ; simplification des procédures de planification ; prise en compte *ex ante* des coûts de gestion, d'exploitation et d'entretien.

## 6) Soutenabilité à long terme des finances publiques

- Last, but not least* : le budget pluriannuel devrait comporter une importante partie sur la **soutenabilité à long terme des finances publiques** et sur la façon dont l'OMT intègre le défi du vieillissement. Or la situation inverse prévaut, le budget pluriannuel renvoyant simplement dans son exposé des motifs à la 15<sup>e</sup> actualisation du Programme de Stabilité du Luxembourg, qui était elle-même assez succincte dans ses explications relatives à la soutenabilité à long terme. En effet, selon cette actualisation, suite à la mise en œuvre de

la Loi de décembre 2012 portant réforme des pensions, la hausse des dépenses de pension (régime général et régimes spéciaux confondus) s'établira d'ici 2060 à quelque 10,5 points de PIB (contre 17,1 points si la réforme consacrée par la Loi de décembre 2012 n'avait pas été adoptée). L'actualisation notait également que le régime général de pension dispose de réserves de l'ordre de 27% du PIB.

La Chambre de Commerce apprécie ces informations, mais elle est d'avis qu'elles devraient à l'avenir être complétées par les éléments suivants : (i) présentation séparée des perspectives du régime général de pension et des régimes spéciaux de pension, ces derniers régimes obéissant à des déterminants tout à fait spécifiques ; (ii) 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 (elles datent actuellement de 2012 et vont faire l'objet d'un nouveau rapport en 2015), qui gagneraient cependant à être actualisées annuellement par les autorités luxembourgeoises ; (iii) Simulations similaires relatives à l'assurance dépendance ; (iv) Evaluation de la vulnérabilité à long terme de diverses recettes (« *Tanktourismus* », TVA électronique - déjà fréquemment commentée dans les actuels documents budgétaires, l'IRC et l'ICC, etc.).

- 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 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques. Selon l'article 3 (5) de cette dernière, la Loi de programmation budgétaire pluriannuelle doit en effet comporter des annexes explicatives présentant « une évaluation de l'effet que les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir sur la soutenabilité à long terme des finances publiques ». La Loi se réfère donc bel et bien à une évaluation chiffrée, complète (ensemble des finances publiques, donc bien au-delà des pensions) et sur un horizon de long terme.

### **Remarques relatives à certaines mesures du *Zukunftspak***

Le paquet d'avenir, ou *Zukunftspak*, est le résultat d'une initiative, première en son genre, visant à assainir durablement les finances publiques. Ce paquet accompagne le projet de budget 2015-2018 « nouvelle génération », qu'il complète par des mesures dont la mise en œuvre devra être déterminée par des règlements grand-ducaux et/ou ministériels dont la grande majorité n'est malheureusement pas encore disponible à l'heure du présent commentaire.

La Chambre de Commerce salue la volonté affichée de mener une politique de financement à long terme, et partant, de garantir la stabilité financière ainsi qu'une notation AAA durable du Luxembourg. Elle se félicite des mesures de consolidation des acquis, notamment via **l'encadrement juridique des mesures anticipées en matière de fiscalité et de prix de transfert**. La Chambre de Commerce approuve également la **sélectivité sociale** introduite en matière de **bonification d'intérêts**, même si elle aurait préféré un **panel plus large de mesures** répondant à ce principe. Néanmoins, elle salue la suppression des **allocations d'éducation et de maternité**, même si, dans un souci de cohérence intergénérationnelle, elle aurait souhaité **l'abrogation simultanée du forfait d'éducation** et l'introduction de mesures plus sélectives. Elle approuve également la mise en place d'un **fonds souverain**.

Les autres mesures ne seront pas traitées dans le cadre de cette note succincte, mais feront l'objet d'une analyse plus détaillée dans l'avis budgétaire de la Chambre de Commerce.

Le projet de loi n°6722 relative à la mise en œuvre du « Zukunftspak » fera l'objet d'un avis séparé de la Chambre de Commerce, bien que quelques considérations de fond soient abordées par le présent avis afin d'illustrer les propos avancés.

## 1) Mesures fiscales

La Chambre de Commerce note que la **stabilité** entraîne la **confiance des investisseurs** et des entreprises. Ceci est également vrai dans le contexte fiscal. Ainsi, la Chambre de Commerce se réjouit de constater que le paquet d'avenir ne prévoit pas de modification au niveau de la charge fiscale pour ses ressortissants, sinon des améliorations détaillées sous les articles 3, 8 et 13 ci-après.

En particulier, la **taxe d'abonnement** applicable aux fonds d'investissements reste inchangée. Et c'est à saluer, car toute mesure visant à toucher le niveau actuel de la taxe d'abonnement risquerait de sérieusement mettre en péril le statut de premier domicile européen de fonds qu'est le Luxembourg et de renforcer l'attrait de centres concurrents où une telle taxe n'existe pas. La taxe d'abonnement représente une source considérable de revenus pour le budget de l'Etat et celle-ci est appelée à augmenter en proportion de l'augmentation sensible des actifs. D'un montant de 680 millions EUR pour le seul volet des fonds d'investissement, soit 6% du budget sur l'exercice 2013, le montant dépasserait sensiblement la barre des 700 millions EUR en 2014. Au vu des défis qui se présentent, il n'est pourtant pas sûr que les actifs continuent d'augmenter dans les mêmes proportions.

De surcroît, les prévisions pluriannuelles pour la période 2014 à 2018 risquent de s'avérer trop optimistes<sup>3</sup>, d'autant que le Grand-Duché ne peut ignorer la concurrence fiscale de l'Irlande, notamment. Les actifs dans les fonds d'investissement en Irlande ont, en effet, augmenté plus vite sur les deux dernières années qu'au Luxembourg. Ceci s'explique par des coûts de fonctionnement plus faibles, un positionnement de leader dans la gestion passive et monétaire en USD et des « *money market funds* », ainsi qu'une taxation plus avantageuse.

D'autres défis seront également à prendre en compte à la suite de la concrétisation des différentes initiatives internationales, notamment l'initiative de l'OCDE « **Base Erosion and Profit Shifting** », en abrégé « BEPS ». Des décisions ou précautions supplémentaires sont donc à prévoir en matière de fiscalité. Il sera impératif de prendre en compte la situation particulière des banques et fonds d'investissement afin qu'ils puissent bénéficier d'un accès illimité aux conventions préventives de la double imposition, comme le souligne par ailleurs un précédent rapport de l'OCDE publié en avril 2010 - ceci dans l'intérêt des investisseurs.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, il est urgent de réfléchir à une refonte en profondeur du système de taxation des fonds d'investissement. L'idée notamment de remplacer la taxe

---

<sup>3</sup> Dans sa globalité, la « taxe d'abonnement sur les titres de sociétés » est censée atteindre un rendement de 943 millions EUR en 2018, contre 789 millions en 2015.

d'abonnement par un impôt sur le revenu en vue de rendre les fonds d'investissement éligibles sans exception aux conventions préventives de double imposition, mérite réflexion.

En ce qui concerne le **transfer pricing**, le paquet d'avenir généralise l'application du **principe de pleine concurrence** pour les transactions réalisées entre sociétés liées. La Chambre de Commerce se félicite de l'insertion d'une telle disposition, dans un contexte international marqué par la lutte contre l'érosion des bases d'imposition et le transfert des bénéfices. Le principe de pleine concurrence n'est toutefois pas nouveau. Il sous-tendait déjà des dispositions spécifiques<sup>4</sup> et le principe est déjà respecté et appliqué comme tel par l'administration à l'heure actuelle, notamment dans les opérations de financement intra-groupe<sup>5</sup>. Comme souligné par le gouvernement dans l'exposé des motifs, l'introduction d'une telle mesure contribuera certainement à renforcer la visibilité de la législation luxembourgeoise dans le domaine des prix de transfert.

Le nouvel article ne suscite pas de commentaire particulier. Ce dernier est fortement inspiré des textes néerlandais en la matière et permet donc de corriger, par le biais d'un ajustement de la base imposable de tout contribuable luxembourgeois engagé dans une transaction avec une entreprise liée (luxembourgeoise ou étrangère), tout transfert de bénéfices occasionné par l'application de conditions contraires au principe de pleine concurrence.

La Chambre de Commerce note que les « Lignes Directrices en Matière de Prix de Transfert » de l'OCDE ainsi que le « Manuel Pratique » de l'ONU constituent certes des sources incontournables, mais il serait cependant souhaitable que le gouvernement élabore rapidement des mesures d'exécution qui guideront les contribuables concernés, et notamment les entreprises de petite ou moyenne taille qui pourraient être amenées à conclure des transactions avec des entreprises liées, n'ayant pas forcément d'expérience en la matière et voulant certainement limiter le plus possible les coûts associés à une étude de prix de transfert. Ainsi, les mesures d'exécution devraient exposer les différentes méthodes de détermination des prix de transfert considérées comme acceptables et définir les données de comparabilités acceptées (les sources, l'utilisation de données étrangères, etc.).

De même, s'agissant de l'obligation de documentation des transactions intra-groupe, la Chambre de Commerce ne peut qu'approuver la formalisation d'une exigence déjà appliquée largement, dans la droite ligne de ce qui est prévu à l'action 13 du rapport BEPS. S'il est indiscutable que la nature et l'étendue de la documentation dépend des faits et circonstances du cas d'espèce, il serait opportun de définir certaines lignes directrices propres au Luxembourg en la matière et ce notamment afin de réduire les coûts supplémentaires non négligeables que les entreprises luxembourgeoises impliquées uniquement dans des transactions domestiques auront à supporter en termes de contenu minimum, d'obligation de mise à jour en cas de modification de la transaction, etc.

Dans une même logique, des mesures de simplification spécifiques pour des transactions purement internes pourraient être élaborées. Par exemple, la documentation ne serait exigée qu'à partir d'un certain seuil à définir. De manière générale, des obligations de documentation simplifiées pour tous les contribuables PME, indépendamment de la nature (interne ou transfrontalière) des transactions réalisées, pourraient être envisagées. A cet égard, l'étude de l'OCDE de 2012 sur les mesures de simplification en matière de prix de

---

<sup>4</sup> Notamment l'article 164 LIR.

<sup>5</sup> Circulaire du directeur des contributions L.I.R. n°164/2 du 28 janvier 2011.

transfert (« *Multi-country analysis of existing transfer pricing simplification measures - 2012 update* ») constitue une source d'inspiration très utile.

## 2) Mesures sociales

La Chambre de Commerce n'a eu de cesse d'affirmer la nécessité de prévoir des transferts sociaux basés sur la **capacité contributive des ménages**, assurant **l'équité entre les générations** et la **promotion du travail** au détriment de l'inactivité, tout en réduisant le **risque d'exposition à la pauvreté**. Les mesures proposées dans ce volet ne remplissent cependant que partiellement cet objectif. En établissant une matrice des transferts sociaux<sup>6</sup>, la Chambre de Commerce a pu constater qu'il y a trop d'aides, des contradictions, des données manquantes, des interconnexions inexistantes entre administrations et organismes et entre le Luxembourg et la Grande Région. Le gouvernement aurait tout intérêt, au lieu de procéder au cas par cas, à réaliser une grande radiographie des transferts sociaux et familiaux et d'aligner le système selon le principe « un besoin = une aide ».

Aussi, force est de constater qu'à l'exception de la bonification d'intérêt en matière de logement, la « **sélectivité sociale** » demeure la grande absente.

### Bonification d'intérêts

La Chambre de Commerce salue l'introduction d'une condition de revenu maximum pour pouvoir bénéficier de la bonification d'intérêts sur le logement d'un ménage acquis par acte authentique ou pour lequel le début des travaux de construction ou d'amélioration de leur logement aura lieu après le 31 décembre 2014. La bonification d'intérêts ne pourra, à l'avenir, être accordée que si le ménage en question ne dispose pas d'un revenu imposable supérieur à quatre fois le salaire social minimum pour salariés non-qualifiés. Cette mesure intègre parfaitement l'objectif de sélectivité sociale, bien que le seuil de revenu retenu paraisse relativement élevé.

### Abolition des allocations d'éducation et de maternité

La Chambre de Commerce salue la suppression de l'allocation d'éducation, mesure qu'elle revendique depuis longtemps. Elle approuve également la suppression de l'allocation de maternité, cette dernière portant toutefois sur un montant beaucoup plus réduit que l'allocation d'éducation. En effet, ces deux mesures sont de nature à favoriser l'augmentation du taux d'activité féminin, particulièrement souhaitable au Luxembourg, afin notamment de limiter l'impact budgétaire du vieillissement de la population. Par ailleurs, l'interruption de carrière professionnelle place régulièrement les femmes dans une situation d'insécurité matérielle liée au risque de devoir suivre une formation professionnelle à un âge avancé, voire même de ne pas retrouver d'emploi, à l'inverse par exemple du congé parental qui débouche sur une simple suspension de l'activité.

Dans un effort de cohérence intergénérationnelle, la Chambre de Commerce estime que le forfait d'éducation, aussi appelé « *Mammerent* », devrait être supprimé. Par ailleurs, vu le

---

<sup>6</sup> Voir à cet égard la publication de la Chambre de Commerce: « Actualité & tendances n°14 : Réformer les transferts sociaux pour plus d'équité et d'efficience », octobre 2013.

nombre croissant de femmes travaillant et cotisant au moins suffisamment longtemps pour acquérir le droit à une pension minimum, et compte tenu du fait que les carrières d'assurance complètes se généralisent également chez les femmes, l'octroi du forfait d'éducation devrait être supprimé. A titre subsidiaire, dans le cadre de son avis budgétaire 2010, la Chambre de Commerce avait déjà proposé l'abolition pure et simple de ce transfert social horizontal et insuffisamment sélectif<sup>7</sup>.

### 3) Fonds souverain intergénérationnel

La Chambre de Commerce se félicite de la mise en place par le Gouvernement d'un **fonds souverain intergénérationnel**, dont elle s'est faite inlassablement l'avocate ces dernières années. De tels fonds se sont « fondus dans le paysage » dans diverses autres petites économies ouvertes également confrontées à une forte volatilité/vulnérabilité d'une proportion importante des recettes publiques (par exemple la Norvège, Hong Kong, Singapour) – il s'agit souvent mais pas uniquement de pays dont l'économie repose largement sur des ressources naturelles épuisables.

- **Il n'est pas souhaitable que des recettes hautement fragiles servent à financer des dépenses récurrentes.** Si la Chambre se félicite de la démarche du Gouvernement, elle considère qu'il conviendrait d'assurer une réelle montée en puissance du fonds, en lui transférant un montant excédant largement 50 millions EUR par an. D'une part, les recettes pouvant être considérées comme fragiles représentent au moins 8% du PIB (notamment les recettes fiscales liées au *Tanktourismus*, la taxe d'abonnement, l'impôt retenu sur les revenus de capitaux, la TVA électronique, la partie de l'IRC/ICC qui excède la moyenne européenne). Un versement annuel de 50 millions équivaldrait à seulement 1,5% environ de ces recettes « fragiles ».
- D'autre part, un versement de 50 millions par an (indexé sur le PIB nominal après 2015 par hypothèse) donnerait lieu à des actifs du fonds de l'ordre de 0,5% du PIB seulement en 2020 et un niveau demeurant limité par la suite, comme l'indique le graphique suivant (moins de 4% du PIB en 2060 conditionnellement aux hypothèses ayant présidé à l'élaboration du graphique). Des actifs de cet ordre seraient sans commune mesure avec les volumes d'avoirs observés dans d'autres pays ayant mis en place des fonds souverains, tels que Singapour ou Hong Kong. Un volume d'ampleur similaire ne pourra certes, selon toute hypothèse, être atteint par le Luxembourg qu'à 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 retenu au graphique (courbe bleu clair) suppose que le versement annuel atteindrait 2% du PIB l'an en vitesse de croisière, soit environ un quart des recettes vulnérables, après une période de transition. Le transfert représenterait 0,1% par an en 2015, ce qui correspond aux 50 millions retenus par le Gouvernement. Ce pourcentage progresserait cependant de 0,1% par an jusqu'en 2034, quand il atteindrait 2% du PIB. Le transfert serait par la suite maintenu à ce niveau de 2% du PIB. Moyennant un effort finalement assez graduel, le fonds souverain gérerait dans ce cas de figure des actifs

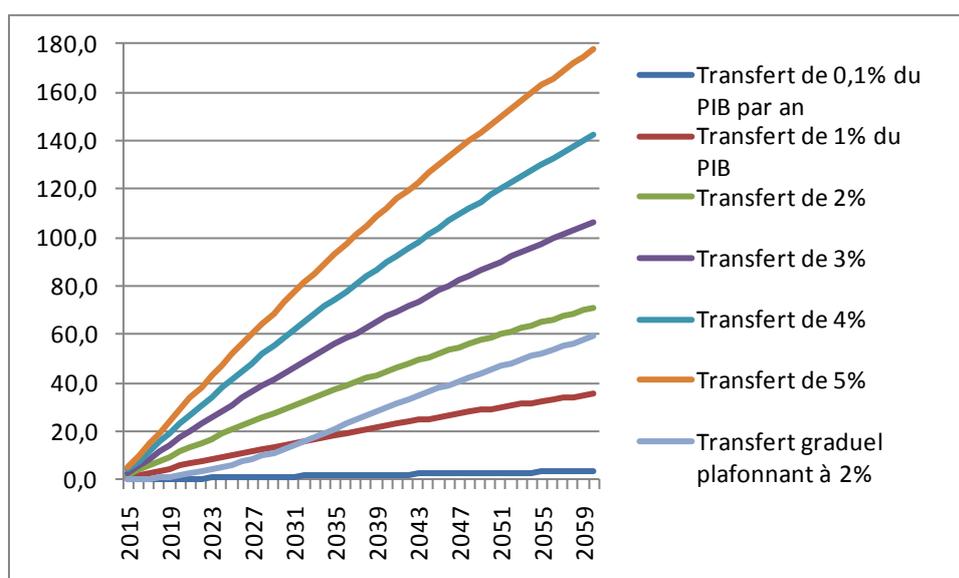
<sup>7</sup> Avis de la Chambre de Commerce du 11 novembre 2009 relatif au projet de loi n°6100 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010.

proches de 60% du PIB vers 2060 - ce qui serait toujours assez mesuré à l'aune des niveaux d'actifs actuellement atteints dans d'autres pays.

- Afin de diversifier les sources d'approvisionnement, la Chambre de Commerce estime particulièrement qu'une partie des recettes issues de la taxe d'abonnement devraient être canalisées vers le fonds souverain.

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

En % du PIB



Sources : Projet de budget 2015, calculs Chambre de Commerce.

Remarque : Taux de rendement nominal moyen des réserves supposé de 3% l'an, croissance du PIB de 2,2% en volume (croissance potentielle escomptée dans les documents budgétaires) + déflateur du PIB de 2%.

### Mesures de consolidation additionnelles recommandées par la Chambre de Commerce

Un objectif budgétaire à moyen terme plus exigeant, consistant en un excédent structurel des Administrations publiques de 1,3% du PIB selon la Chambre de Commerce au lieu de 0,5% selon les autorités, s'impose dans le présent contexte luxembourgeois pour les raisons avancées *supra*. Il en résulterait un effort de consolidation de 480 millions EUR à l'horizon 2018, venant s'ajouter au paquet d'assainissement des autorités (effort de 1.061 millions EUR à l'horizon 2018). Il convient de rappeler que l'effet additionnel recommandé par la Chambre de Commerce ne permettra de converger vers un surplus structurel de l'ordre de 1,3% du PIB que pour autant que les dépenses soient strictement encadrées jusqu'en 2018, comme implicitement prévu dans le projet de budget pluriannuel (où la progression des dépenses est modérée, même abstraction faite des mesures de consolidation présentées par le Gouvernement).

La Chambre de Commerce ne se contente pas de recommander un tel effort : elle fournit, dans la partie III « Recommandations » de l'avis, une liste de mesures permettant de couvrir

ce montant (et même davantage). Ces mesures seraient introduites de façon graduelle et donc dans une optique pluriannuelle, en totale congruence avec le « budget nouvelle génération ». Elles se rapportent aux dépenses fiscales, à l'impôt foncier, au forfait d'éducation, aux recrutements de l'Administration centrale et enfin à l'allocation de fin d'année des pensionnés. Les mesures proposées par la Chambre de Commerce sont synthétisées dans le tableau suivant.

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

*En millions EUR, montants économisés à l'horizon 2018*

RECETTES	Montants
<b>Limitation en trois ans (2016-2018) des "dépenses fiscales"</b>	<b>175</b>
Abattement extra-professionnel (-50%)	35
Déductibilité des cotisations d'assurances obligatoires (-100%)	26
Déductibilité intérêts hyp. habitation personnelle (-50%)	21
Déductibilité des cotisations d'épargne logement (-50%)	10
Déductibilité des intérêts débiteurs (-50%)	7
Crédit d'impôt logement (« bëllegen Akt »; -50%)	76
<b>Triplement de l'impôt foncier (idéalement 2015-2018)</b>	<b>64</b>
<b><u>TOTAL RECETTES</u></b>	<b><u>239</u></b>
<b>DEPENSES</b>	
Suppression graduelle du forfait d'éduc. (2016-2018)	59
Freinage du recrutement Administration centrale	139
Suppression graduelle alloc. fin d'année pensionnés (2015-2018)	80
Croissance dotation FCDF "hors TVA" < 8% l'an de 2014 à 2018	36
Dépenses Fonds d'équipement militaire en 2018	10
<b><u>TOTAL DEPENSES</u></b>	<b><u>324</u></b>
<b><u>CONSOLIDATION TOTALE</u></b>	<b><u>563</u></b>

Sources : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle, STATEC, IGSS, calculs Chambre de Commerce.

Les remarques suivantes s'imposent à propos de ces mesures :

- La mise en œuvre des mesures proposées étant graduelle (souvent de 2016 à 2018, parfois de 2015 à 2018), les montants affichés au tableau sont les montants acquis à l'horizon 2018.
- Impôt foncier : la Chambre de Commerce propose un triplement via un ajustement des valeurs unitaires (plus révisées depuis 1941). Il convient de noter que même après une telle augmentation, qui semble *a priori* assez radicale, 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).
- Freinage des recrutements dans l'Administration centrale : Le freinage tel que recommandé par la Chambre de Commerce reposerait sur une nette 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. Dans cette perspective, une augmentation annuelle de l'emploi de 0,5% de 2016 à 2018 paraît appropriée. L'économie réalisée de la sorte (et conditionnellement à l'absence de nouvelles hausses du point indiciaire, comme prévu dans l'accord gouvernemental de 2013) atteindrait quelque 139 millions d'EUR à l'horizon 2018. En cas d'évolution des finances publiques moins favorable que prévu, des mesures plus difficiles à mettre en œuvre politiquement devraient être envisagées. Il pourrait à titre d'exemple s'agir d'une diminution graduelle du 13<sup>e</sup> mois dans la fonction publique. La Chambre de Commerce a déjà proposé des mesures similaires dans des avis précédents, en particulier en périodes de crise.
- Suppression graduelle (2015-2018) 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 2015 l'allocation de fin d'année des pensionnés (environ 2% du montant total des pensions du régime général).
- Forfait d'éducation : toujours dans un souci de cohérence intergénérationnelle, la Chambre de Commerce estime que le forfait d'éducation, aussi appelé « *Mammerent* », devrait être supprimé. Dans le cadre de son avis budgétaire 2010, la Chambre de Commerce avait déjà proposé l'abolition pure et simple de ce transfert social horizontal et insuffisamment sélectif. La Chambre de Commerce réitère cette recommandation, de manière graduelle toutefois : elle propose un « phasing out » du forfait d'éducation sur trois ans, de 2016 à 2018.

- Alimentation du Fonds communal de dotation financière (FCDF ; partie hors TVA) : Selon le projet de budget pluriannuel, ce poste connaîtrait de 2014 à 2018 une progression moyenne de 9,6% l'an de 2014 à 2018. Cette hausse très soutenue s'explique notamment par l'importance de la composante « Impôt sur les traitements et salaires » de ce crédit budgétaire, qui manifeste un grand dynamisme. La Chambre de Commerce propose de plafonner la progression de cette dotation (hors composante TVA, qui est déduite de la TVA en recettes) au FCDF à 8% l'an. Cette économie se traduisant par un déclin parallèle des recettes des communes, elle ne constituerait pas, à première vue, une économie pour les Administrations publiques considérées dans leur globalité. La Chambre de Commerce est cependant persuadée qu'il en serait tout autrement dans les faits notamment parce que le recours des communes à l'endettement est encadré par le Ministère de l'Intérieur et parce que la croissance de l'alimentation demeurerait soutenue (8% l'an pour la partie hors TVA, de l'ordre de 5% l'an pour la dotation FCDF totale). Cette économie permettrait d'éviter que la quasi-totalité de l'effort de consolidation soit supportée par l'Administration centrale.
- Dépenses du Fonds d'équipement militaire : le poste « Augmentation de l'effort militaire » passerait de 0 EUR en 2015 à 15 millions en 2016, 25 millions en 2017 et 40 millions en 2018 (non lié à l'avion A400M, qui fait l'objet d'un autre poste). Dans le présent contexte, il se justifierait selon la Chambre de Commerce de plafonner à 30 millions EUR le montant de 2018 (économie de 10 millions EUR).

\* \* \* \*

La procédure budgétaire 2015 (qui comprend 4 documents sous forme de 4 volumes) est singulière et innovante à bien des égards. Comme l'indique l'exposé des motifs du projet de budget 2015, pour faire face aux défis de la politique budgétaire et préparer l'avenir du Luxembourg, le Gouvernement s'est engagé dans un programme de restauration durable et de modernisation des dépenses publiques, intitulé « Budget d'une Nouvelle Génération ». Deux avancées sont en particulier à relever.

D'une part, le Gouvernement a décidé d'initier des groupes de travail thématiques et transversaux pour identifier des initiatives permettant de générer jusqu'en 2018 des économies, mais également d'améliorer la qualité et l'efficacité des politiques publiques. Après avoir évalué les propositions émises par ces groupes, le Gouvernement a retenu un ensemble de mesures compilées en un « Paquet d'avenir » (« Zukunftspak »). Une partie de ces mesures sont mises en œuvre via le **projet de loi n°6722 relative à la mise en œuvre du « Zukunftspak », dit volume 4.**

D'autre part, conformément à la Loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, le **projet de loi n°6721 de programmation financière pluriannuelle 2014-2018 (volume 3)** détaille la politique budgétaire pluriannuelle pour la période en question.

Le **projet de loi n°6720 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015 (volume 1)** a également fait l'objet d'une analyse détaillée et certains codes comptables ont été regroupés.

Après un bref survol de la situation conjoncturelle et structurelle sous-jacente à la procédure budgétaire 2015, la Chambre de Commerce présente son avis sous forme de trois parties distinctes :

- I. Avis de la Chambre de Commerce relatif au projet de loi n°6721 de programmation financière pluriannuelle 2014-2018 (volume 3) ..... **1**
- II. Avis de la Chambre de Commerce relatif au projet de loi n°6720 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015 (volume 1) ..... **84**
- III. Les recommandations de la Chambre de Commerce ..... **123**

Il est à noter que le projet de loi n°6722 relative à la mise en œuvre du « Zukunftspak » fera l'objet d'un avis séparé de la Chambre de Commerce, bien que quelques considérations de fond soient abordées par le présent avis afin d'illustrer les propos avancés.



# **PARTIE I**

**Avis de la Chambre de Commerce relatif au  
projet de loi n°6721 de programmation  
financière pluriannuelle 2014-2018 (volume 3)**



## **TABLE DES MATIERES**

1	Contexte conjoncturel .....	1
1.1.	Conjoncture internationale : une croissance mondiale sous stimulants monétaires.	2
1.2.	Zone euro : reprise faible .....	3
1.3.	Luxembourg : l'embellie conjoncturelle se confirme en 2014 mais les défis structurels demeurent.....	4
2	Projet de budget pluriannuel : une première.....	6
3	Architecture budgétaire : un budget d'une nouvelle génération ?.....	15
4	Hypothèses d'environnement conjoncturel.....	19
5	Evolution des recettes et des dépenses à moyen terme .....	24
6	Un OMT suffisamment ambitieux ? .....	35
7	Soutenabilité à long terme des finances publiques.....	41
8	Les mesures de consolidation.....	43
8.1.	Vue générale : le « Top 10 » des mesures.....	43
8.2.	Les autres mesures .....	56
8.2.1.	Généralités .....	56
8.2.2.	Le « ruling » ou mécanisme de décisions anticipées.....	65
8.2.3.	Transfer pricing.....	65
8.2.4.	Bonification d'intérêts.....	66
8.3.	Examen des mesures relatives à la TVA.....	67
9	Fonds spéciaux : évolution des recettes, des dépenses et des avoirs.....	70
9.1.	Généralités .....	70
9.2.	Fonds d'investissements et autres fonds spéciaux.....	72
9.3.	Evolution de la situation financière des fonds spéciaux (avoirs en fin d'année).....	75
9.4.	Alimentation des fonds spéciaux face aux dépenses .....	77
9.5.	Fonds d'investissements publics dans une perspective à moyen terme.....	79
9.6.	Taux de réalisation des dépenses d'investissements budgétisées par les fonds spéciaux.....	81

## **SOMMAIRE DES TABLEAUX**

Tableau 1 : Projections macroéconomiques de la Commission européenne.....	23
Tableau 2 : Les tableaux SEC 2010 intégrés au projet de plan pluriannuel : recettes de l'Administration centrale.....	26
Tableau 3 : Les tableaux SEC 2010 intégrés au projet de plan pluriannuel : dépenses de l'Administration centrale.....	28
Tableau 4 : Les tableaux SEC 2010 intégrés au projet de plan pluriannuel : recettes des Administrations de sécurité sociale.....	29
Tableau 5 : Les tableaux SEC 2010 intégrés au projet de plan pluriannuel : dépenses des Administrations de sécurité sociale.....	29
Tableau 6 : Evolution des recettes et des dépenses totales de l'Administration centrale et de la sécurité sociale.....	32
Tableau 7 : Mesures de consolidation budgétaires : un «Top 10 » en fonction de l'impact budgétaire en 2018.....	45
Tableau 8 : Principales caractéristiques des 30 plus importants fonds souverains.....	59
Tableau 9 : Quelques exemples de recettes « fragiles » (ou de portions de recettes pouvant être considérées comme fragiles), donc susceptibles d'alimenter le fonds souverain.....	62
Tableau 10 : Dépenses des fonds spéciaux en 2015.....	73
Tableau 11 : Evolution des avoirs de fonds spéciaux.....	76
Tableau 12 : Evolution des dépenses prévues, des dépenses réalisées ainsi que des taux de réalisation des principaux fonds d'investissement.....	82

## **SOMMAIRE DES GRAPHIQUES**

Graphique 1 : Révision du PIB induite par le SEC 2010 et les « améliorations statistiques ».....	12
Graphique 2 : Inférence de l'impact du SEC 2010 et des « améliorations statistiques » sur les ratios (par rapport au PIB) des dettes brutes consolidées des Administrations publiques.....	13
Graphique 3 : Inférence de l'impact du SEC 2010 et des « améliorations statistiques » sur les ratios (par rapport au PIB) des soldes des Administrations publiques.....	14
Graphique 4 : Croissance du PIB en volume et de la valeur ajoutée brute à prix constants des activités financières et d'assurance.....	19
Graphique 5 : Immigration nette (arrivées – départs) au Luxembourg.....	21
Graphique 6 : Croissance du PIB en volume de la zone euro dans les différents exercices de projection de la Commission européenne.....	22
Graphique 7 : Soldes des Administrations de sécurité sociale.....	30
Graphique 8 : Indicateur « S2 » de la Commission européenne: ajustement budgétaire permettant le préfinancement intégral des coûts du vieillissement et la stabilisation de la dette publique (calcul avant annonce des mesures de consolidation).....	35
Graphique 9 : Trajectoire de consolidation budgétaire (efforts requis sous diverses hypothèses.....	40
Graphique 10 : Indicateurs de la politique budgétaire : solde des Administrations publiques (2013), dette brute consolidée (2013) et coût du vieillissement (2012).....	41
Graphique 11 : Composition des mesures de consolidation budgétaire.....	44
Graphique 12 : Compétitivité coût (coût salarial unitaire), parts de marché à l'exportation et taux d'inflation.....	46
Graphique 13 : Evolution des prix à la consommation : cumul des différentiels de prix (base IPCH, IPCN pour le Luxembourg).....	47
Graphique 14 : Taux d'activité des femmes résidentes de 20 à 64 ans : comparaison avec d'autres pays européens.....	49

Graphique 15 : Cofinancement par l'Etat de la formation continue .....	52
Graphique 16 : Prestations familiales par enfant résident de 0 à 18 ans, en standards de pouvoir d'achat.....	53
Graphique 17 : Evolution des actifs totaux du fonds souverain intergénérationnel en fonction du montant de la dotation annuelle (simulations illustratives) .....	63
Graphique 18 : Evolution des avoirs, des alimentations (dotations, recettes propres et emprunts) et des dépenses des fonds spéciaux.....	77
Graphique 19 : Evolution des alimentations hors emprunts (dotations et recettes propres seulement) et des dépenses des fonds spéciaux .....	79
Graphique 20 : Evolution des avoirs, des alimentations (dotations, recettes propres et emprunts) et des dépenses des fonds d'investissements publics sur la période 2011-2018	80

## **SOMMAIRE DES ENCADRES**

Encadré 1 : Qu'est-ce que le SEC 2010 et quelles sont ses principales conséquences? ....	10
Encadré 2 : Quelques expériences étrangères d'adaptation de l'architecture budgétaire....	16
Encadré 3 : Evolution hors mesures des dépenses de 2014 à 2018 : au-delà du paquet de consolidation, un indispensable effort d'encadrement des dépenses .....	32
Encadré 4 : Pour un « <i>master plan</i> » stratégique des infrastructures de transport.....	55
Encadré 5 : Le fonds souverain intergénérationnel - une innovation louable dont il faut pleinement exploiter le potentiel.....	57



## **1 Contexte conjoncturel**

2015 s'annonce comme une année comportant nombre de défis d'envergure et sera l'année du « triple choc » structurel avec lequel devront désormais composer les agents économiques résidents. Perte de recettes fiscales pour l'Etat avec le changement de régime de taxation du commerce électronique, hausse de la TVA avec ses répercussions sur tous les acteurs économiques et échange automatique d'information bancaire pour les acteurs de la place financière, autant d'enjeux qui s'ajoutent à la lourde tâche de réduire le déficit public et de stabiliser les finances publiques.

Sur le plan international, l'interaction des séquelles de la crise qui s'avèrent plus difficiles à éliminer que prévu et d'un fléchissement de la croissance potentielle a entraîné plusieurs révisions à la baisse des prévisions de croissance. Les risques de dégradation sont manifestes. Premièrement, la longue période de taux d'intérêt faibles a conduit à une recherche du rendement et les marchés financiers commençaient peut-être à être trop confiants quant à l'avenir. D'ailleurs, entre le 19 septembre et le 15 octobre, les principaux indices boursiers européens ont chuté d'environ 12% sous l'effet des indicateurs conjoncturels plutôt décevants dans la zone euro sur les derniers mois et des prévisions de croissance revues à la baisse à l'issue de l'été. Un autre élément déclencheur probable relève du flou relatif aux annonces de politique monétaire des dernières semaines aux Etats-Unis et dans la zone euro. Les risques de dégradation ne doivent pas être exagérés, mais les dirigeants doivent être vigilants. Deuxièmement, les incertitudes géopolitiques, avec des implications majeures pour l'économie mondiale et européenne en particulier, ont pris de l'importance, les effets de la crise en Ukraine se faisant sentir et l'impact des troubles au Moyen-Orient sur le niveau ou la volatilité des prix de l'énergie commençant seulement à être tangible. Troisièmement, le risque persiste que la reprise dans la zone euro stagne, que la demande s'affaiblisse davantage et que la faible inflation se transforme en déflation.

En tant que petit pays ouvert, l'économie luxembourgeoise dépend fortement de la conjoncture internationale et européenne ainsi que des événements géopolitiques. D'ailleurs, le STATEC vient de revoir sérieusement à la baisse ses prévisions de croissance du printemps 2014 (3,3% du PIB pour 2015) : les prévisions pour 2015 ne tablent plus que sur une hausse de 2,2%, donc plus d'un point de croissance en moins. Le projet de budget 2015 table pour sa part sur une croissance de 2,7% en 2015, soit un demi point de % de plus que les actuelles prévisions du STATEC.

Le pays ne pouvant pas compter sur un contexte macroéconomique favorable pour assainir durablement ses finances publiques, le redressement de ces dernières doit nécessairement passer par la mise en œuvre de réformes proactives ayant un impact récurrent sur les dépenses, en particulier. Le « Paquet d'avenir » constitue une première étape, nécessaire mais non suffisante, vers de telles réformes.

## 1.1. Conjoncture internationale : une croissance mondiale sous stimulants monétaires

Dans un contexte international où les aléas géopolitiques en Ukraine, en Afrique centrale et au Proche Orient menacent une croissance économique mondiale déjà affaiblie par un léger « coup de mou » américain et chinois au premier semestre 2014, l'économie globale continue de se remettre des suites de la crise financière et économique mais à une cadence modérée. Le PIB mondial devrait progresser de seulement 3,3% en 2014 selon le dernier rapport du Fonds monétaire international (FMI) sur les Perspectives de l'économie mondiale (PEM)<sup>1</sup>, comme en 2013. La croissance mondiale devrait passer à 3,8% en 2015. Cependant les perspectives de croissance sont inégales selon les régions du monde. Dans les pays dits avancés, les séquelles de la crise et la récession qui s'ensuit, notamment le niveau élevé de l'endettement public et du chômage, font encore sentir leurs effets sur la reprise et la faiblesse de la croissance potentielle à terme est un sujet de préoccupation. En outre, plusieurs pays émergents s'ajustent à une croissance potentielle plus basse. Dans le monde entier, l'investissement est plus faible que prévu depuis quelque temps. En conséquence, la croissance mondiale reste maussade.

Le redressement prévu de l'activité internationale tient principalement à une accélération espérée de la croissance aux Etats-Unis après un premier semestre pour le moins décevant. Il est vrai que la croissance de l'emploi y est vigoureuse et les bilans des ménages se sont améliorés grâce aux conditions financières favorables et au redressement du marché du logement. La croissance est appelée à rester robuste, avec une politique budgétaire désormais moins restrictive. Sans surprise, la banque centrale des Etats-Unis (FED) a annoncé fin octobre 2014 qu'elle mettait un terme au soutien monétaire exceptionnel à l'économie américaine en cessant ses injections de liquidités, constituées d'achats de bons du Trésor notamment. Le taux d'intérêt directeur devrait rester proche de zéro (0,25% depuis le 16 décembre 2008) pendant une période de temps considérable mais si les progrès de l'inflation et de l'emploi sont plus rapides, une première hausse des taux pourrait intervenir plus tôt qu'anticipé.

Au Japon, le PIB s'est contracté plus que prévu au deuxième trimestre de 2014 à la suite d'un relèvement de la taxe sur la consommation de 5% à 8%. Le PIB devrait progresser d'environ 1% en 2014 et en 2015, essentiellement porté par le rebond des exportations et de l'investissement. En revanche, la consommation privée devrait rester morose sous l'effet de la baisse du pouvoir d'achat. En Chine, la croissance devrait ralentir légèrement en 2014-15, pour s'établir à 7,4%, tandis que l'économie adopte une trajectoire de croissance plus viable. La croissance des pays émergents et des pays en développement continuera de représenter l'essentiel de la croissance mondiale. Néanmoins, par rapport à l'édition d'avril 2014 des PEM, la prévision de croissance est un peu plus basse, à 4,4% pour 2014. Cela s'explique par l'atonie de la demande intérieure et l'impact des tensions géopolitiques croissantes. Ce ralentissement peut, par effet de second tour, affecter l'économie des pays développés par le canal commercial (moins débouchés pour les pays développés) et le canal financier (impact sur les entreprises, notamment financières, exposées au risque émergent). Ainsi, il est urgent d'engager des réformes structurelles propres à chaque pays afin de renforcer le potentiel de croissance et de le pérenniser. Parmi les réformes

---

<sup>1</sup> <http://www.imf.org/external/french/pubs/ft/weo/2014/02/pdf/textf.pdf>

prioritaires figurent notamment la réduction des « déficits d'éducation », de même que des réformes des marchés du travail et de produits qui rehaussent la compétitivité (Brésil, Chine, Inde, Afrique du Sud), l'élimination des goulots d'étranglement dans les infrastructures du secteur de l'électricité (Afrique du Sud, Inde) et l'assouplissement des contraintes pesant sur le commerce et l'investissement ainsi que l'amélioration du climat des affaires (Indonésie, Russie).

En 2015, les risques géopolitiques accrus pourraient s'avérer plus persistants, ou pire, s'aggraver. Il pourrait en résulter une forte hausse des prix de l'énergie, des perturbations des échanges commerciaux et de nouvelles difficultés économiques. Par ailleurs, une hausse plus forte que prévu des taux d'intérêts américains à long terme, accompagnée d'une croissance largement inférieure aux prévisions, pourraient provoquer des difficultés généralisées.

## **1.2. Zone euro : reprise faible**

On assiste à une dégradation du contexte macroéconomique, avec des indicateurs conjoncturels plutôt décevants dans la zone euro sur les derniers mois et des prévisions de croissance revues à la baisse à l'issue de l'été. La zone euro reste à la traîne des économies développées et sa croissance va probablement rester faible en 2015. Après avoir été positive pendant quatre trimestres consécutifs, la croissance du PIB a baissé au deuxième trimestre 2014. L'inflation reste dangereusement proche de zéro et le risque persistant d'une déflation au sein de la zone euro est toujours bien réel. Devant cette situation, la Banque centrale européenne (BCE) a abaissé une dernière fois ses taux directeurs (à 0,05%) en septembre 2014. A terme, une politique monétaire plus accommodante, la dépréciation de l'euro et le desserrement du frein budgétaire devraient être autant de facteurs de soutien de l'activité économique.

Dans la zone euro, la croissance inférieure aux prévisions qui a été observée récemment met en évidence des fragilités persistantes. Une reprise progressive, mais faible devrait s'installer, portée par une forte compression des écarts de taux d'intérêt pour les pays en difficulté et des taux d'intérêt à long terme au plus bas dans les pays du cœur de la zone.

Selon les prévisions économiques d'automne récentes de la Commission européenne<sup>2</sup>, tous les pays de l'Union européenne (UE) devraient enregistrer une croissance positive du PIB en 2015 et 2016, accompagnée d'un taux d'inflation très bas. La croissance annuelle du PIB dans l'UE est estimée cette année à 1,3%, alors que la croissance dans la zone euro devrait s'élever à 0,8% et à 1,1% en 2015. Les auteurs des prévisions d'automne expliquent que les estimations pour la croissance du PIB ont été revues à la baisse en raison du manque de dynamisme de la demande domestique, qui n'a pas réussi à émerger pour l'instant comme moteur fort de la croissance. Le FMI aussi a révisé à la baisse ses prévisions de croissance pour la zone euro en octobre, à 0,8% en 2014 et 1,3% en 2015, par rapport à 1,1% et 1,5% lors des prévisions de croissance du mois de juillet. De manière générale, le FMI craint que la faiblesse de la croissance se prolonge, tout comme la faible inflation, qui ne devrait pas

---

<sup>2</sup>

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/eu/forecasts/2014\\_autumn\\_forecast\\_en.htm?utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=e-news108](http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2014_autumn_forecast_en.htm?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=e-news108)

dépasser 0,5% dans la zone euro cette année et 0,9% l'an prochain, loin de l'objectif de moyen terme de la BCE, inférieur à mais proche de 2%.

Du côté des partenaires économiques majeurs du Luxembourg, l'économie française fait du surplace au premier semestre 2014, comme probablement au second. La consommation des ménages marque une résistance à la baisse et les exportations peinent à croître. La croissance, anecdotique en 2014 (+ 0,3%), n'accélérerait que très progressivement en 2015 (+ 0,7%). Néanmoins, les efforts du Gouvernement en faveur des entreprises, notamment le CICE<sup>3</sup> (Crédit d'impôt compétitivité emploi), devraient permettre un début de redressement des marges et de l'investissement.

En Belgique, la croissance du PIB devrait graduellement se renforcer sous l'effet de la timide embellie conjoncturelle en Europe et d'une progression de la demande intérieure. Sur base annuelle, la croissance s'établirait à 1,1% en 2014 et à 1,5% en 2015.

Après un début d'année en fanfare, la croissance allemande a connu un net coup de frein au deuxième trimestre et les indicateurs avancés ne présagent pas d'une reprise marquée au deuxième semestre. Les facteurs géopolitiques se conjuguent avec la faiblesse de la demande mondiale adressée à l'Allemagne pour expliquer cette absence d'accélération de l'activité. Dans ces conditions, Berlin pourrait rater ses objectifs d'équilibre budgétaire pour 2015, tant les hypothèses de croissance retenues (1,3% en 2014 et 1,1% en 2015) semblent optimistes à ce jour.

### **1.3. Luxembourg : l'embellie conjoncturelle se confirme en 2014 mais les défis structurels demeurent**

Depuis la mi-2012, le sentier de croissance suivi par le Luxembourg se montrait plus dynamique que celui de la zone euro ainsi que de celui de chacun des pays frontaliers et ce constat prévaut encore au début de 2014, notamment au 2<sup>e</sup> trimestre où la tendance est à la stagnation dans les autres pays. Dans ses projections d'automne 2014, la Commission européenne table sur une croissance du PIB luxembourgeois de 3% en 2014, de 2,4% en 2015 et de 2,9% en 2016. Le STATEC vient pour sa part de revoir ses prévisions pour 2015 fortement à la baisse : 2,2% contre 3,3% encore estimés ce printemps et un taux de 2,7% escompté au projet de budget 2015. Pour 2016 en revanche, le STATEC maintient ses prévisions, qui se situent autour de 3,4%.

Selon la BCL (voir le Bulletin 2014/3), la plupart des indicateurs conjoncturels affichent une croissance positive au premier semestre 2014 par rapport à la même période de l'année précédente, ce qui laisse espérer que la croissance en 2014 sera positive dans son ensemble. Le redressement le plus important s'observe pour l'industrie avec une reprise de la production dans la sidérurgie, après la chute libre de l'industrie manufacturière en termes de proportions de la valeur ajoutée brute totale (5,2% en 2013 contre 9,3% en 2007). La somme des bilans des banques, en recul depuis la fin 2011, semble avoir atteint un point d'inflexion début 2014.

---

<sup>3</sup> <http://www.economie.gouv.fr/ma-competitivite/quest-que-credit-dimpot-pour-competitivite-et-lemploi>

Selon les dernières prévisions du STATEC<sup>4</sup>, l'inflation se tasserait à 0,7% sur l'ensemble de l'année 2014 (contre 1,7% en 2013). Ce faible taux, en perspective historique, est le reflet de la situation de « basse-flation » que connaît l'ensemble de la zone euro. Malgré la hausse de la TVA au 1<sup>er</sup> janvier 2015, la hausse des prix se limiterait à 1,4% en 2015. En conséquence, il n'y aurait pas de paiement de tranche indiciaire avant le 2<sup>e</sup> trimestre 2015.

Par ailleurs, l'économie illégale (prostitution et trafic de drogues) a fait son entrée dans les comptes nationaux lors de la révision méthodologique liée à l'entrée en vigueur du système européen de comptabilité (SEC) 2010 en septembre 2014. Ce choix méthodologique, qui permet une comparaison plus judicieuse des niveaux de PIB entre les différents pays européens, n'a généré aucune révision marquée du PIB au Luxembourg ; l'économie illégale n'y représente (officiellement) que 0,3% du PIB. En outre, dans le cadre de cette refonte méthodologique, les dépenses de R&D de l'économie ne sont plus comptabilisées comme des consommations, mais comme une formation brute de capital fixe (FBCF).

Selon le STATEC, le PIB en volume a encore progressé de 0,7% sur un trimestre au 2<sup>e</sup> trimestre 2014 après la forte hausse relevée au 1<sup>er</sup> trimestre (+1,7%), en ligne avec la trajectoire moyenne relevée depuis la mi-2012 (+0,6% par trimestre). Cette progression du PIB continue à être soutenue par l'orientation très favorable des services non financiers, en particulier des services aux entreprises et du commerce. La demande extérieure nette (solde des exportations et des importations de biens et services) contribue grandement à la progression du PIB, à l'image des trimestres précédents.

Malgré ces résultats encourageants, le chômage continue d'évoluer au Luxembourg et reste au-dessus des 7% (7,2% au 3<sup>e</sup> trimestre 2014) et ce malgré un dynamisme retrouvé du marché du travail en termes de créations d'emploi (+ 2,1% attendu en 2014). L'hystérèse du chômage traduit un phénomène bien documenté au Luxembourg et qui hélas perdure, à savoir l'inadéquation entre l'offre et la demande de travail sur le territoire national, ce qui induit une hausse progressive du taux de chômage structurel. La hausse du chômage des jeunes (19% parmi les moins de 25 ans) suit une évolution inquiétante. Sans réformes majeures dans les domaines des politiques relatives au marché de l'emploi et à l'éducation, le risque d'une « génération perdue » devient plus élevé. Il semble opportun de miser davantage sur la formation afin de réduire cette inadéquation et de penser l'offre de formation en fonction des besoins futurs de main-d'œuvre.

Les réformes visant à redresser les déséquilibres dans plusieurs pays de la zone euro et les ajustements du secteur financier vont certainement peser sur la dynamique de croissance au Luxembourg. Si l'expansion de l'activité n'est pas fondamentalement en danger, elle se fera toutefois à un rythme inférieur à celui connu avant la crise et ceci constitue un facteur qu'il convient d'intégrer dans tout plan d'action de moyen et long terme. La dépendance de l'économie luxembourgeoise vis-à-vis du secteur financier demeure. Elle devient plus critique lors d'une période durant laquelle ce secteur subit des changements majeurs.

Si l'absence de déséquilibres macroéconomiques majeurs a été un atout en temps de crise, il convient de préserver cet acquis. La réduction du chômage et l'assainissement des finances publiques sont primordiaux pour restaurer des marges de manœuvre nécessaires.

---

<sup>4</sup> <http://www.statistiques.public.lu/fr/actualites/economie-finances/prix/2014/11/20141105bis/20141105bis.pdf>

En matière de finances publiques, dans le cadre du semestre européen 2014<sup>5</sup>, la Commission européenne a adressé une liste de recommandations au Luxembourg, dont celle de s'atteler à renforcer de manière significative sa stratégie budgétaire en 2015 afin d'atteindre l'objectif de moyen terme (OMT) - soit un surplus budgétaire structurel de 0,5% du PIB - et ensuite de le consolider.

Dans un contexte de reprise économique désormais incertaine au niveau international, européen et national, l'émergence de nouveaux déséquilibres est à éviter et il revient au Gouvernement de s'attaquer avec détermination aux déficiences structurelles endogènes à l'économie luxembourgeoise. Il faut en effet rappeler que si la Commission européenne a conclu que le Luxembourg n'est pas dans un état relevant de la « procédure de déséquilibre macroéconomique », elle a néanmoins retenu que la perte de compétitivité dans l'industrie manufacturière, l'évolution du marché immobilier et l'endettement élevé du secteur non-financier justifient un suivi continu. Il s'agit donc de soutenir la mise en œuvre de mesures correctrices inévitables pour asseoir le développement socio-économique sur un fondement solide à long terme et d'en amortir les éventuels effets défavorables à court terme.

## **2 Projet de budget pluriannuel : une première**

Le dépôt d'un projet de budget pluriannuel constitue une avancée qualitative essentielle, conséquence directe du nouveau cadre européen de gouvernance en matière de finances publiques. La pierre angulaire de la transposition au Luxembourg de ce cadre européen est la Loi du 12 juillet relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques (Mémorial du 15 juillet 2014). En son article 3, cette Loi prévoit la mise en place d'un « cadre budgétaire à moyen terme », reposant sur les éléments suivants :

- *L'objectif budgétaire à moyen terme du Luxembourg et la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation sont fixés par la Loi de programmation financière pluriannuelle.*
- *La Loi de programmation financière pluriannuelle couvre une période de cinq ans comprenant l'année en cours et les quatre années suivantes.*
- *La Loi de programmation financière pluriannuelle détermine les trajectoires des soldes nominaux et structurels annuels successifs des comptes des Administrations publiques ainsi que l'évolution de la dette publique et la décomposition des soldes nominaux annuels par sous-secteur des Administrations publiques conformément aux dispositions du SEC<sup>6</sup>.*
- *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.*

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm)

<sup>6</sup> Soit le « Système européen des comptes nationaux et régionaux » harmonisé. Il convient de noter que le système SEC 95 a récemment été remplacé par le SEC 2010. Ce dernier fait l'objet d'un encadré dans le présent avis.

- *La Loi de programmation financière pluriannuelle est accompagnée d'annexes explicatives présentant :*
  - *les calculs permettant le passage des soldes nominaux aux soldes structurels ;*
  - *les projections, pour la période pluriannuelle couverte, pour chaque poste majeur de dépenses et de recettes des administrations publiques, avec davantage de précisions au niveau de l'Administration centrale et des Administrations de sécurité sociale ;*
  - *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 politiques inchangées ;*
  - *une évaluation de l'effet que les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir sur la soutenabilité à long terme des finances publiques.*

Le projet de Loi de programmation financière pluriannuelle 2015-2018 (numéro parlementaire 6721) constitue la première concrétisation de ces exigences. Les lignes qui suivent visent à fournir une première évaluation de cet outil essentiel. Les points saillants de l'évaluation sont les suivants :

- Le projet de budget pluriannuel est une avancée importante, tant en termes de contenu que de forme. Il renferme, conformément à la Loi précitée, des informations nouvelles extrêmement pertinentes, comme le budget pluriannuel proprement dit, la liste des mesures de consolidation à moyen terme, une liste - certes encore un peu limitative mais très utile - des dépenses fiscales (c'est-à-dire les déviations par rapport au système fiscal de référence ayant une incidence sur les recettes publiques) et de l'impact de ces dernières sur les recettes, ou encore une annexe sur le calcul du solde structurel<sup>7</sup>.
- La Chambre de Commerce regrette cependant que le programme ne renferme 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), après et avant impact des mesures de consolidation. Ces tableaux devraient être établis en conformité avec la nouvelle comptabilité européenne SEC 2010 (voir l'encadré ci-dessous). De tels tableaux sont certes fournis dans le projet de budget pluriannuel, mais seulement pour l'Administration centrale et la sécurité sociale et uniquement après mesures de consolidation. Les autorités devraient à l'avenir procéder à une telle extension, afin de se conformer pleinement à la Loi précitée et pour rendre possible une analyse suffisamment détaillée du budget pluriannuel.
- En ce qui concerne le fond, le projet repose sur des hypothèses sous-jacentes de croissance des dépenses sur l'horizon 2014-2018 assez optimistes à l'aune de l'évolution passée de ces dernières, tant en ce qui concerne l'Administration centrale que la sécurité sociale (cette analyse n'a pu être étendue aux Administrations locales et à l'ensemble des Administrations publiques consolidées en raison de l'absence des tableaux identifiés au point précédent). Ainsi, pour l'Administration centrale, le taux de

---

<sup>7</sup> Le solde structurel est le solde budgétaire des administrations publiques apuré des effets du cycle conjoncturel et des mesures temporaires.

croissance des dépenses postulé sur la période 2015-2018 s'établit à 4,7% l'an en moyenne avant la prise en compte de l'effort de consolidation budgétaire, contre 7,0% l'an de 1995 à 2013 et à peine moins pendant la période « de crise ». Les chiffres correspondants relatifs à la sécurité sociale sont de 4,1 et 7,1%, respectivement. Pour la Chambre de Commerce, la maîtrise des dépenses « avant mesures » 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. Une telle rupture doit cependant nécessairement s'étayer sur un rigoureux processus d'encadrement des dépenses, qui doit se déployer d'ici 2018 et au-delà même de l'effort de consolidation déjà spécifié dans le projet de budget pluriannuel. C'est dans cette perspective que se justifierait pleinement la mise en place de techniques telles que les budgets par programmes/missions avec évaluation systématique de l'efficacité des dépenses au moyen d'indicateurs de performance. A défaut d'un tel encadrement, il est assez vraisemblable que les dépenses avant mesures de consolidation évolueront à leur rythme spontané de 6 à 7%. Il en résulterait un écart par rapport aux hypothèses adoptées dans le projet de budget pluriannuel, avec à la clef d'importants dérapages par rapport à l'OMT - ce dernier étant un surplus structurel de 0,5% du PIB pour l'ensemble de nos Administrations publiques.

Cet objectif de solde structurel de 0,5% du PIB semble lui-même insuffisant à l'aune du vieillissement démographique (notamment problème des pensions, des soins de santé et de l'assurance dépendance). En outre, le Luxembourg est l'archétype de la petite économie ouverte. Il est de ce fait fort exposé à divers chocs économiques potentiels, avec à la clef une volatilité marquée des agrégats de finances publiques. Une marge de sécurité sous la forme d'un solde structurel plus ambitieux s'imposerait dans ces conditions, aux yeux de la Chambre de Commerce. Par ailleurs, le solde structurel n'est pas une variable observable et les institutions compétentes en la matière, qu'elles soient nationales ou européennes, parviennent à des calculs assez divergents. Mieux vaut dès lors compenser préventivement tout écart potentiel entre la méthode de calcul luxembourgeoise des soldes structurels et celle de la Commission européenne, cette dernière donnant le ton en la matière, en rehaussant l'objectif structurel établi sur base de la méthode luxembourgeoise. A la page 20\* de l'exposé des motifs du projet de budget 2015 (volume 1), il est expliqué que selon la méthodologie de la Commission européenne « *et les prévisions les plus récentes disponibles, le solde structurel pour 2015 est estimé à -1,3% du PIB. La Commission européenne procédera encore à une actualisation de sa prévision au cours de l'exercice d'évaluation tenant en compte toutes les mesures prises par le Gouvernement pour 2015* ». Pour rappel, le solde structurel calculé pour 2015 selon la méthode luxembourgeoise est de 0,5% du PIB (écart de 1,8% par rapport au solde précité de -1,3%).

Les projections d'automne 2014 de la Commission européenne montrent que le problème est plus circonscrit que suggéré par ces écarts et par la page 20\* de l'exposé des motifs, la Commission aboutissant dans ses dernières projections à un solde structurel de +0,4% au Luxembourg en 2015.

Cette problématique essentielle de l'écart entre la méthode luxembourgeoise et la méthodologie de la Commission n'en demeure pas moins présente, comme le montrent les révisions incessantes de la composante cyclique estimée des soldes budgétaires.

Cette problématique est évaluée en détail dans le présent avis sur le projet de budget pluriannuel. Un dernier argument, plus anecdotique mais nullement dénué d'importance, plaide également en faveur d'un solde structurel plus exigeant en 2018 : le Luxembourg devrait à nouveau perdre une partie de ses recettes de TVA électronique en 2019.

- Une importante partie de la présente évaluation est consacrée aux mesures de consolidation annoncées par le Gouvernement. Plus de la moitié de l'effort d'assainissement global des Administrations publiques, soit 69% en 2015 et 52% en 2018, repose sur seulement deux mesures, sur le seul versant des recettes de surcroît. Il s'agit des mesures en matière de TVA et de la nouvelle « contribution d'avenir » de 0,5%. Ces deux mesures vont de manière directe et indirecte alourdir le coût salarial des entreprises, à rebours des dispositions récemment adoptées ou annoncées par d'importants partenaires commerciaux du Luxembourg. Dans ce contexte et compte tenu du dérapage des coûts salariaux unitaires du Luxembourg observé au cours de la dernière décennie, une neutralisation de l'impact de la hausse de la TVA sur le mécanisme d'indexation constituerait un *minimum minimorum*.

### **Encadré 1 : Qu'est-ce que le SEC 2010 et quelles sont ses principales conséquences ?**

Afin d'assurer une application tout à fait équitable de nouvelles règles de gouvernance européenne, il est bien entendu indispensable de pouvoir appréhender les situations nationales de finances publiques au moyen de statistiques harmonisées. Les données de finances publiques se doivent d'être transmises par les Etats membres de manière comparable et les données doivent être fiables, mises à jour et diffusées selon des calendriers précis. C'est là l'une des raisons d'être du « système européen des comptes nationaux et régionaux », répondant à l'acronyme SEC.

Le SEC a pour la première fois été mis en œuvre en 1979, sous le nom SEC 79. Il a fait l'objet d'une première mutation méthodologique voilà une vingtaine d'années, sous l'intitulé SEC 95. Une deuxième adaptation est récemment survenue, pour donner lieu au SEC 2010 qui est le pendant européen du SCN 2008, soit le « système de comptabilité nationale » des Nations unies ». Le texte légal correspondant a été publié au Journal officiel de l'Union européenne le 26 juin 2013, les nouvelles données étant publiées sous ce format en octobre 2014. Le présent encadré s'attache à décrire brièvement le passage du SEC 95 au SEC 2010, en mettant en exergue les principales adaptations méthodologiques. Seront brièvement évoquées dans une deuxième partie de l'encadré les principales conséquences de ces changements en termes de PIB et surtout de finances publiques.

#### **1. Le système comptable européen harmonisé : passage du SEC 95 au SEC 2010**

En ce qui concerne le PIB, les principales modifications liées au système SEC 2010 proprement dit et aux « améliorations statistiques » introduites en parallèle sont les suivantes.

Impact sur le PIB :

- Les dépenses de recherche et développement (R&D) sont désormais assimilées à des dépenses d'investissements et non plus, comme dans le cadre du SEC 95, à une consommation intermédiaire déduite du calcul des valeurs ajoutée. Il a été estimé qu'en raison d'importantes mutations de l'économie mondiale, ces dépenses de R&D sont désormais aussi importantes que, par exemple, la construction de bâtiments ou la production de machines-outils. Il en résulte une hausse de la valeur ajoutée totale et du PIB.
- Les systèmes d'armement sont également traités comme des investissements dans le nouveau système SEC 2010.

A ces changements relevant directement du SEC 2010 se sont ajoutées des « améliorations statistiques », les Etats membres profitant de l'introduction du SEC 2010 pour procéder à d'autres révisions statistiques. Ces « améliorations » consistent notamment à prendre davantage en compte des activités relevant de l'économie souterraine et/ou illégale. Cet élément est abordé plus en détail dans la seconde partie de l'encadré, son impact sur le PIB pesant dans certains pays davantage que l'incidence du SEC 2010 proprement dit.

Les principaux changements méthodologiques affectant les finances publiques sont les suivants :

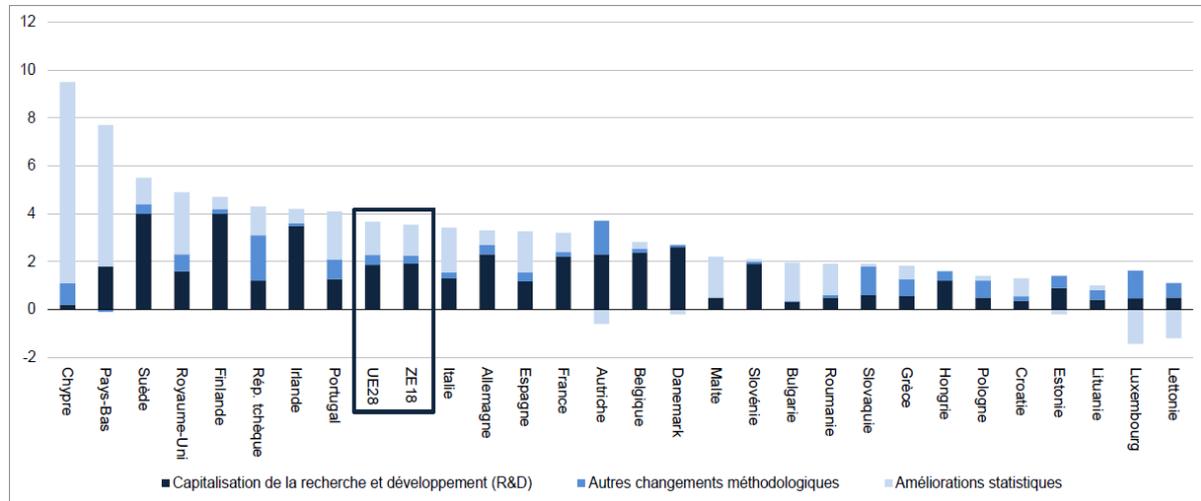
- Nouvelle délimitation du secteur des Administrations publiques. Cette adaptation a donné lieu à la reclassification au sein des Administrations publiques d'unités auparavant exclues de ce secteur. Les critères présidant à la classification d'une unité statistique à l'intérieur ou à l'extérieur du secteur des Administrations publiques en SEC 2010 sont la notion de contrôle de cette unité par ces dernières (nominations, financement, partage des risques, etc.) et le critère marchand/non marchand (la production devant pour l'essentiel être livrée gratuitement ou à des prix « économiquement non significatifs » pour que l'unité soit considérée comme non marchande). Dans la plupart des pays, il s'agit là de l'innovation la plus importante du point de vue de l'impact sur les soldes et l'endettement. Au Luxembourg, le principal changement associé à la nouvelle délimitation est l'intégration à l'Administration centrale de la SNCI (voir le volume 2 du projet de budget 2015).
- Transferts de fonds de pension : changement dans l'enregistrement des montants forfaitaires payés aux Administrations publiques dans le cadre de transferts de ces fonds.
- Suppression d'un ajustement opéré sur les flux d'intérêt des Administrations publiques dans le cadre d'accords de swaps et de contrats de garanties de taux (« *Forward rate agreements* »).

## 2. Impact chiffré sur le PIB et les ratios de finances publiques

Selon Eurostat, le passage du SEC 95 au SEC 2010 a, considéré isolément, contribué à augmenter le **PIB** de l'Union européenne (UE) à raison de 2,3% (estimations basées sur l'année 2010). Le retraitement des dépenses de R&D représente à lui seul la quasi-totalité de cet impact, puisque ce changement méthodologique contribuerait à lui seul à augmenter le PIB de l'UE à concurrence de 1,9%, la reclassification des dépenses de défense n'induisant quant à elle qu'une augmentation de 0,1% du PIB calculé. A cet ajustement à la hausse total de 2,3% pour l'UE s'ajoute l'impact d'« améliorations statistiques » apportées dans la foulée immédiate du SEC 2010, soit 1,4% additionnels pour l'ensemble de l'UE. Au total, le PIB de l'UE s'accroîtrait donc de 3,7% sous l'effet du SEC 2010 et des « améliorations statistiques » se greffant sur ce dernier.

Selon Eurostat, les améliorations statistiques « *comprennent l'intégration de sources nouvelles ou mises à jour pour les données des comptes nationaux (par exemple les résultats du dernier recensement de la population), mais aussi de meilleures mesures afin d'atteindre l'exhaustivité du RNB en lien avec les réserves exprimées sur les méthodologies employées* ». Ces améliorations, introduites à l'occasion de la mise en œuvre du SEC 2010 tout en n'étant pas directement liées à ce dernier, comprennent notamment une prise en compte plus exhaustive des activités criminelles et/ou souterraines (par exemple la prostitution, le trafic de drogues, d'alcool ou de tabac).

**Graphique 1 : Révision du PIB induite par le SEC 2010 et les « améliorations statistiques »**  
*Impacts en % du PIB*



Source : Eurostat, communiqué de presse du 17 octobre 2014.

Les données correspondantes pour le Luxembourg ont été livrées par Eurostat. Le PIB en base 2010 n'augmenterait que faiblement. Les changements méthodologiques découlant du SEC 2010 *stricto sensu* contribueraient certes à augmenter le PIB luxembourgeois à raison de 1,6% dont 0,5% imputables aux dépenses de recherche et développement, le reste étant notamment induit par la révision de la méthode de calcul de la production des institutions financières (toutes autres choses égales par ailleurs, impact positif de 0,5 p.p. de PIB selon le STATEC)<sup>8</sup>. Cependant, les « améliorations statistiques » exerceraient quant à elles un impact négatif sur ce PIB, à concurrence de 1,4%. La résultante serait une révision à la hausse du PIB réduite à 0,2% pour le Luxembourg.

Toujours selon Eurostat, les changements méthodologiques spécifiquement liés aux **finances publiques** ont induit une révision à la hausse du **ratio d'endettement** de l'UE à raison de 1,0 point de pourcentage (p.p.), principalement en raison du reclassement précité de diverses unités institutionnelles. Cependant, la révision globale à la hausse du PIB à raison de 3,7% (passage du SEC 95 au SEC 2010 et « améliorations statistiques ») a plus que compensé l'impact défavorable sur le ratio d'endettement. Considérée isolément, cette adaptation mécanique à la hausse du PIB a en effet donné lieu à une réduction du ratio de dette brute consolidée de l'UE équivalente à 3,0 p.p. de PIB. Au total, le système SEC 2010 et les « améliorations statistiques » introduites dans la même foulée auraient donné lieu à une révision à la baisse du ratio global d'endettement de l'UE de l'ordre de 2 p.p.

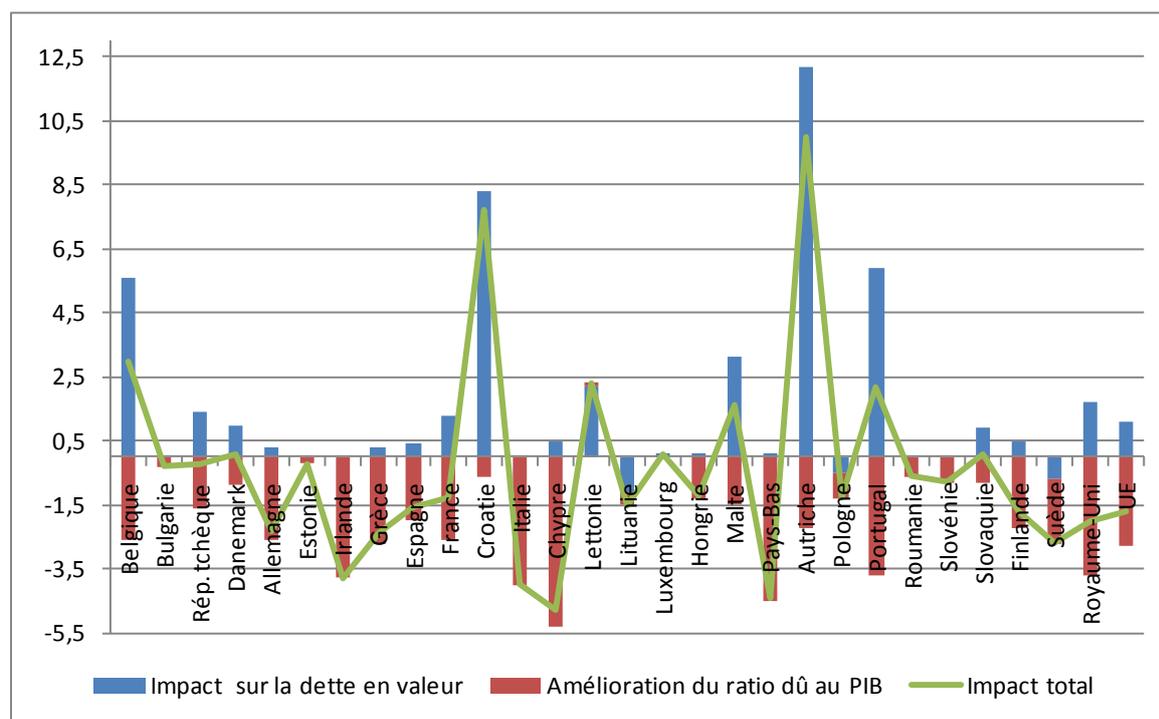
La modulation entre pays de cette diminution générale apparaît au graphique suivant, où elle est approximée en comparant les ratios d'endettement notifiés par les Etats membres en octobre 2014 aux ratios correspondants notifiés en avril de la même année. Les différences calculées de la sorte ne constituent bien entendu qu'une approximation de l'incidence du SEC 2010 et des « améliorations statistiques ». Elles peuvent en effet résulter

<sup>8</sup> Regards 17, « Méthode de calcul de la production des institutions financières », STATEC, septembre 2014.

de ces derniers, ou alternativement de toute autre évolution susceptible d'avoir affecté le ratio d'endettement d'avril à octobre 2014. Afin de minimiser ce biais, le graphique a été élaboré en prenant 2010 comme année de base.

**Graphique 2 : Inférence de l'impact du SEC 2010 et des « améliorations statistiques » sur les ratios (par rapport au PIB) des dettes brutes consolidées des Administrations publiques**

*En % du PIB, année de base 2010*



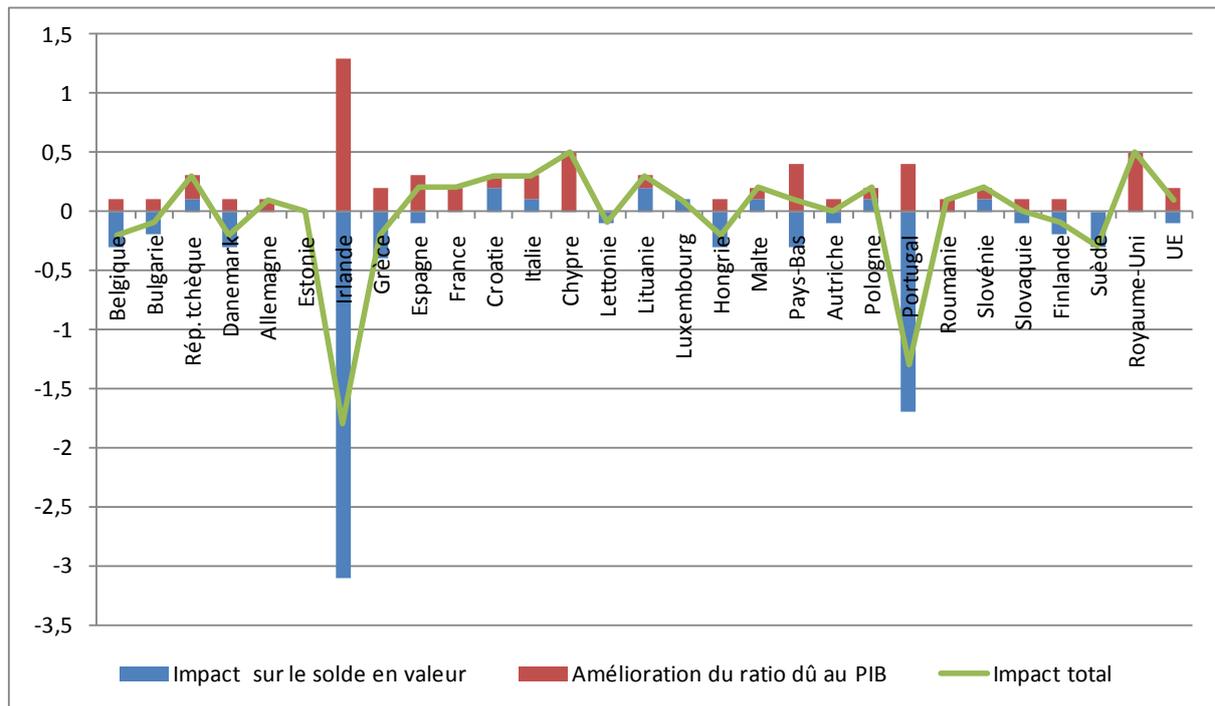
Sources : Eurostat, Notifications EDP d'avril et d'octobre 2014.

Les ratios d'endettement ont évolué de manière particulièrement disparate suite à l'introduction du SEC 1010 et des « améliorations » introduites de concert. Si l'impact de la révision à la hausse du PIB permet à des pays comme l'Italie, Chypre et les Pays-Bas de réduire considérablement leur ratio d'endettement, il en est tout autrement d'Etats membres tels que l'Autriche, la Croatie, le Portugal ou la Belgique, où l'effet du reclassement à l'intérieur des Administrations publiques d'unités qui en étaient jusqu'à présent exclues (et des dettes correspondantes) a prédominé. Ces unités pouvant présenter un endettement élevé, il en résulte mécaniquement un accroissement du ratio d'endettement. Le Luxembourg se situe pour sa part dans une situation intermédiaire. D'une part, l'impact du SEC 2010 sur son PIB a été neutralisé par les « améliorations statistiques ». D'autre part, si des reclassements à l'intérieur du secteur public ont eu lieu, force est de constater qu'il n'en résulte aucune incidence perceptible sur la dette publique en valeur du Luxembourg (via l'intégration à l'Administration centrale de la SNCI en particulier).

Fort logiquement, comme l'illustre le graphique ci-dessous élaboré au moyen de la même méthodologie que le précédent, l'impact du SEC 2010 et des « améliorations statistiques » sur les soldes budgétaires des Administrations publiques serait plus réduit que l'incidence

sur les ratios d'endettement. Toujours selon Eurostat, cet impact se limiterait en effet à 0,1 p.p. pour l'UE dans son ensemble. Le SEC 2010 contribuerait à détériorer le solde de l'UE exprimé en montants absolus à raison de 0,1% du PIB. Cet impact défavorable serait cependant plus que compensé par l'incidence favorable sur le ratio solde/PIB de la révision à la hausse du dénominateur (+0,2 p.p. = impact sur le solde UE de la révision de 3,7% du PIB). Au Luxembourg, le solde connaîtrait une amélioration peu significative, de 0,1 p.p. dans la foulée du SEC 2010.

**Graphique 3 : Inférence de l'impact du SEC 2010 et des « améliorations statistiques » sur les ratios (par rapport au PIB) des soldes des Administrations publiques**  
En % du PIB, année de base 2010



Sources : Eurostat, Notifications EDP d'avril et d'octobre 2014.

### **3 Architecture budgétaire : un budget d'une nouvelle génération ?**

La Chambre de Commerce félicite les autorités de **leur volonté de présenter le budget de manière plus claire**, en regroupant divers articles budgétaires (550 articles ayant été regroupés), le tout conformément à une perspective pluriannuelle. Elle apprécie également la mise en place d'un processus de révision des dépenses ayant permis de déceler de nouvelles sources d'économie d'ici 2018, ce processus s'étant étayé sur 19 groupes de travail (donc 4 groupes transversaux) et sur l'implication d'un consultant externe. Un autre aspect de la réforme est une fongibilité accrue des crédits (notamment transferts de crédits facilités au sein de la même section).

Comme le reconnaissent les autorités<sup>9</sup>, il ne s'agit cependant là que d'une étape vers l'établissement d'un budget véritablement « révolutionnaire », obéissant à une budgétisation selon les performances à l'instar de la situation prévalant par exemple au Royaume-Uni (« *Comprehensive spending review* ») ou aux Pays-Bas. Il s'agirait 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). Comme le montrent les expériences étrangères abordées dans l'encadré ci-dessous, l'instauration d'un budget basé sur les résultats est une entreprise de très longue haleine. Elle nécessite notamment une articulation parfaite entre la structure du budget et l'organisation administrative. L'implication des principaux acteurs, en premier lieu les fonctionnaires, est essentielle. Faute d'une telle articulation tout budget, aussi révolutionnaire soit-il sur le papier, demeurera une « coquille vide ». Cette implication des fonctionnaires doit permettre de garantir que chacun soit partie prenante du vaste chantier que représente l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique et ainsi éviter tout risque d'incitation perverse ou de distorsion. Une autre leçon est que les objectifs doivent être orientés vers des résultats et répondre aux critères SMART, c'est-à-dire être spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes et datés. Dans cette perspective, la Chambre de Commerce peut appréhender la démarche du Gouvernement qui, soucieux de ne pas « brûler les étapes », a tout d'abord « toiletté » 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, assurément de longue haleine, qui devrait permettre d'instaurer une budgétisation pleinement orientée vers les résultats et ce à toutes les étapes - soit la préparation, l'élaboration, l'exécution et l'évaluation du budget.

La Chambre de Commerce considère par ailleurs qu'un autre sujet important devrait faire l'objet de clarifications. Comme indiqué dans l'exposé des motifs du projet de budget 2015 (document 6720), page 23\*, « *les orientations budgétaires 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 publique* ». Il n'est cependant 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 œuvre en cas de dépassement de ces plafonds de dépenses.

<sup>9</sup> Comme indiqué à la page 24\* de l'exposé des motifs du projet de budget 2015 (document 6720), « *la réforme budgétaire sera poursuivie, en vue de la transition vers un budget d'une nouvelle génération* ».

## **Encadré 2 : Quelques expériences étrangères d'adaptation de l'architecture budgétaire**

La France a connu une refonte d'envergure de l'architecture des finances publiques, avec l'adoption en 2001 de la Loi organique sur les lois de finances (dite LOLF), qui devait en principe marquer une volonté d'infléchissement vers la budgétisation axée sur la performance.

La LOLF poursuit deux objectifs majeurs qui sont l'amélioration de la gestion publique – en premier lieu l'efficacité des dépenses – et la transparence dans les procédures budgétaires. La LOLF est en effet orientée vers des résultats, qui sont comparés à des objectifs fixés *ex ante*. Au sommet de la LOLF se trouve la mission ou grande politique publique de l'Etat, de nature ministérielle ou interministérielle et qui vise à la réalisation d'objectifs. Chaque mission comprend un ensemble de programmes et chaque programme « regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère ». Missions, programmes et actions forment donc le triptyque de la Loi organique.

La LOLF élargit en outre les marges de liberté laissées au gestionnaire en introduisant le principe de fongibilité, qui confère à chaque gestionnaire une liberté presque entière dans l'utilisation et le redéploiement des crédits budgétaires entre les titres. La LOLF accroît en parallèle la responsabilité des gestionnaires, lesquels doivent s'engager sur des objectifs et rendre compte annuellement des résultats qu'ils ont atteints. Enfin, la LOLF est censée accroître la transparence budgétaire et renforcer le contrôle parlementaire des lois de finances.

La mise en œuvre de la loi organique a été une œuvre de longue haleine. Alors que la Loi a été promulguée le 1<sup>er</sup> août 2001, le premier projet de loi de finances concerné ne fut que celui de 2006 (avec un test se rapportant au projet pour 2005, parallèlement à la présentation traditionnelle). Une mission d'information permanente consacrée exclusivement au suivi de la mise en œuvre de la LOLF a été mise en place par la Commission des Finances de l'Assemblée nationale. De surcroît, une autorité spécifique, à savoir la Direction de la réforme budgétaire, s'est attachée à la mise en œuvre cohérente de la LOLF pendant la période de transition. Il convient enfin de souligner le recours à des prestataires externes au cours de cette période.

La LOLF repose sur un dispositif de suivi des performances, avec des objectifs en phase avec la maquette budgétaire et une batterie d'indicateurs correspondant aux objectifs. Ainsi, le budget de l'Etat français compte environ 900 indicateurs de performance.

Comme l'indique un bilan des 10 ans de la LOLF élaboré par la Cour des Comptes française en novembre 2011<sup>10</sup>, la LOLF est loin d'avoir pu libérer son potentiel, pour les raisons suivantes :

- Une prise en compte insuffisante des politiques publiques en termes d'organisation, les structures administratives n'ayant pas suffisamment évolué et n'étant de ce fait pas réellement en congruence avec la LOLF. Une « *ambition renouvelée des acteurs politiques et administratifs* » s'imposerait également selon le rapport de 2011 de la Cour des Comptes, qui note également qu'aucun haut fonctionnaire ne porte la responsabilité opérationnelle des missions.
- Plus généralement, les responsabilités des gestionnaires de programmes n'ont pas été suffisamment bien définies et leur autonomie n'est pas encore tout à fait établie dans les faits.
- Une coordination insuffisante avec les régions, départements et communes (articulation territoriale de la LOLF), voire avec la sécurité sociale en dépit de l'adoption pour cette dernière en 2005 d'un équivalent de la LOLF, la « *Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale* » (dite LOLFSS). Selon la Cour des Comptes, « *une direction d'ensemble de l'action publique appelle une consolidation des données financières des différents acteurs publics* ».
- Des objectifs pas suffisamment opérationnels, qu'il importe en outre de mieux hiérarchiser. Par ailleurs, les indicateurs chiffrés ne sont pas toujours adaptés et le suivi des performances est encore trop peu opérationnel. L'analyse des indicateurs occupe peu de place dans les débats parlementaires selon la Cour des Comptes.

Au **Royaume-Uni**, la prise en compte de la performance au sein de l'Administration publique a connu une accélération en 1998, le Gouvernement britannique ayant alors procédé à un réexamen global des dépenses (*Comprehensive Spending Review*, CSR) et mis en place un cadre harmonisé de gestion des dépenses publiques et des performances. La CSR visait essentiellement à redéployer l'argent public vers les principales priorités, à modifier les politiques afin que les fonds soient dépensés le plus efficacement possible, à renforcer la coordination entre les ministères pour améliorer le service public rendu aux citoyens et à mettre fin aux dépenses superflues.

Cela s'est notamment matérialisé par la fixation de projets de dépenses à trois ans, afin d'assurer une visibilité accrue et par l'introduction progressive de la comptabilisation et de la budgétisation axées sur les performances. C'est dans ce contexte qu'ont été lancés les Accords de service public (*Public Service Agreements*, PSA), lesquels ont pour la première fois fixé des cibles mesurables pour de nombreux objectifs poursuivis par les programmes de dépenses publiques. Les PSA sont des accords supervisés par le Trésor qui assignent aux ministères des orientations, des objectifs, des cibles et des gains d'efficience à réaliser en contrepartie des ressources qui leur sont octroyées.

---

<sup>10</sup> Cour des Comptes, « La mise en œuvre de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un bilan pour de nouvelles perspectives », Novembre 2011.

Les PSA reposent notamment sur la délégation de responsabilités aux prestataires de services publics, qui se voient octroyer une grande autonomie et une liberté d'initiative pour innover localement. En outre, ont été mis en place des mécanismes indépendants d'audit et d'inspection afin de renforcer la responsabilisation. Enfin, la transparence sur les résultats obtenus a été améliorée. Les PSA sont conçus par les ministères, en concertation avec le Trésor, généralement sur un plan bilatéral, exception faite de ceux communs à plusieurs ministères, qui sont donc élaborés de manière conjointe par les ministères intéressés et le Trésor.

L'évaluation finale des résultats fait l'objet d'un accord entre chaque ministère et le Trésor et doit être publié par le ministère concerné. L'Office national d'audit (« *National Audit Office* ») est chargé d'examiner, à la fin de chaque période budgétaire, les données relatives à l'état de réalisation de tous les objectifs retenus dans le cadre des PSA et publie ses conclusions dans un rapport.

Aux **Pays-Bas**, le pouvoir central a posé les premiers jalons de la budgétisation par programmes dès le début des années 1970, mais cette tentative avait alors échoué à cause notamment d'une définition trop rigide et excessivement centralisée des objectifs. Une tentative de redynamisation du cadre budgétaire a été menée à bien en 1981, année de relance de la « *procédure de reconsidération des politiques* ». Les Pays-Bas ont alors opté pour une stratégie qui consiste à réévaluer à intervalles réguliers le bien-fondé des politiques publiques et à opérer, le cas échéant, des coupes claires.

Un autre jalon important sur la voie des réformes est l'« *Operatie Comptabel Bestel* » (OCB ou « *opération système comptable* ») qui s'est déployée sur la période 1985-1993. L'OCB visait le passage d'une présentation fonctionnelle des articles budgétaires mettant surtout l'accent sur les ministères et administrations récipiendaires des crédits à une structure regroupant les dépenses par programmes d'action.

D'autres aménagements ont au fil du temps été apportés à l'édifice budgétaire, en fonction des carences constatées, et le tout dans le cadre d'un système évolutif d'apprentissage par essais et erreurs. Ainsi, l'OCB a été complétée par la « *VBTB* » (« *Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording* ») ou « *d'une politique budgétaire à une politique de responsabilité* », qui a été appliquée pour la première fois en septembre 2001 à l'issue d'une période de test. La VBTB a été initiée par le Parlement néerlandais. De concert avec l'OCB, elle a consacré le glissement d'une optique basée sur les moyens à une optique de résultats, qui met en exergue les objectifs et leur respect. Elle a d'ailleurs instauré une étroite correspondance entre les lignes budgétaires ordonnées par programmes d'une part et les objectifs politiques d'autre part. Ces derniers se déclinent en objectifs généraux, en objectifs opérationnels et, le cas échéant, en indicateurs de performance.

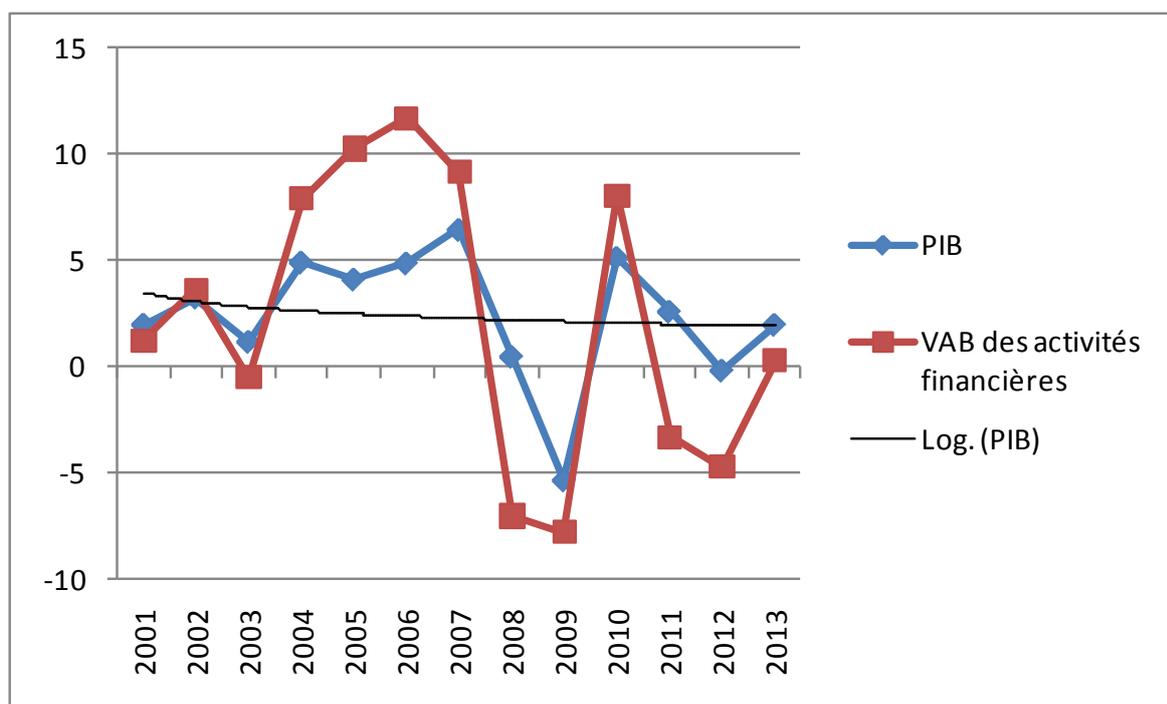
#### 4 Hypothèses d'environnement conjoncturel

Le projet de budget pluriannuel renferme un tableau détaillé de projections macroéconomiques, cependant issu de la note de conjoncture du STATEC de mai 2014. Une version actualisée de ce tableau complet n'est pas disponible, même si les commentaires associés remédient partiellement à cette situation. Certains commentaires étant quelque peu en contradiction par rapport au tableau, ce type de présentation ne facilite assurément pas la lecture des scénarios macroéconomiques. Il est en effet indiqué dans le commentaire du tableau que « *la croissance réelle du PIB est maintenant estimée à quelque 2,7%* » pour 2015 et que la croissance du PIB en volume « *convergerait à moyen terme [...] vers un taux de quelque 3,5%* ». Il est par ailleurs annoncé que l'inflation sous-jacente augmenterait à raison de 0,8 point de pourcentage en 2015 par rapport à 2014, la quasi-totalité de cette augmentation – à 0,1 point près – étant attribuable à la hausse de la TVA.

Même si la croissance est traditionnellement très volatile au Luxembourg, un tel scénario de croissance sur l'horizon 2015-2018 paraît volontariste, voir dépassé à l'aune des dernières prévisions disponibles en la matière. Comme l'indique le graphique ci-joint, ce scénario supposerait une rupture pour le moins marquée avec l'évolution du PIB en volume observée depuis 2007. La Chambre de Commerce est d'avis qu'il aurait été préférable de tabler sur un scénario central (qui se serait accompagné d'un scénario haut et d'un scénario bas) moins volontariste compte tenu de la prudence dont doit nécessairement être empreinte toute gestion des finances publiques, en particulier dans un environnement toujours incertain où un choc de recettes négatif non anticipé peut survenir à tout moment.

#### **Graphique 4 : Croissance du PIB en volume et de la valeur ajoutée brute à prix constants des activités financières et d'assurance**

En %



Source : STATEC.

Si la croissance au Luxembourg a été élevée au cours des années précédant la crise, avec une croissance en volume moyenne de 3,8% l'an sur la période 2001-2007, elle s'est déployée dans un contexte bien particulier, « non reproductible ». L'un des moteurs de la croissance était traditionnellement le secteur financier, comme illustré au graphique *supra*. Or la croissance de ce secteur, qui représentait 26,9% de la valeur ajoutée brute luxembourgeoise en 2013, s'est enrayée depuis la survenance de la crise économique et financière. Divers frémissements positifs (évolution de la valeur nette d'inventaire des OPC en été, croissance annuelle du total bilantaire des établissements de crédit à nouveau (légèrement) positive depuis juillet 2014<sup>11</sup>) se sont certes manifestés ces derniers temps, mais il serait pour le moins prématuré d'en tirer la conclusion que « *les années d'or sont de retour* », d'autant que les frémissements observés en été sont dans une large mesure tributaires de marchés boursiers dynamiques. Or ces derniers ont manifesté une certaine fragilité à partir de la mi-septembre. Les auteurs de l'exposé des motifs du projet de budget 2015 mettent d'ailleurs ce risque en exergue, en faisant remarquer que « *la situation est à la fois incertaine (hausse de la volatilité) et marquée par une tendance haussière qui laisse planer le risque d'un effondrement important, en raison de la déconnexion apparente entre l'économie réelle et les marchés financiers* ».

Le climat prévalant actuellement dans la sphère financière est par ailleurs susceptible de peser durablement, voire même structurellement sur la croissance dans ce secteur<sup>12</sup>. Il se caractérise par une surveillance plus étroite des établissements de crédit dans le cadre notamment de l'Union bancaire et par des exigences de fonds propres plus exigeantes. Il s'y ajoute la décision du Luxembourg de mettre en place, avant même la fin de l'horizon du projet de programme pluriannuel, l'échange automatique d'informations. Les secteurs non financiers de l'économie (industrie, construction, services aux entreprises notamment) devraient connaître une croissance particulièrement vive pour pallier le décrochage du secteur financier par rapport à son évolution passée.

Un autre facteur incitant à la prudence est le caractère habituellement assez « extensif » de la croissance économique luxembourgeoise. La productivité apparente de l'économie luxembourgeoise (croissance « intensive ») est en effet notoirement faible. Ainsi, pour l'économie totale y compris le secteur public, elle n'a, selon les comptes nationaux du STATEC, augmenté que de 0,4% l'an en moyenne de 1995 à 2007 soit avant même la crise<sup>13</sup> et de 1,5% l'an de 1990 à 2000<sup>14</sup>.

La croissance est dès lors, par définition, fortement tributaire de la progression de l'emploi. Cette dernière dépend à son tour avant tout d'une disponibilité suffisante de travailleurs frontaliers et de l'immigration de main-d'œuvre étrangère - la démographie nationale ne pouvant à elle-seule constituer le support d'une croissance suffisante de l'emploi. Or il est délicat de tabler sur un grand dynamisme de ces deux éléments (frontaliers, immigration) au cours des prochaines années. En premier lieu, la progression de la main-d'œuvre frontalière pourrait graduellement se tarir, le Luxembourg étant confronté de manière croissante à la

---

<sup>11</sup> Source : BCL.

<sup>12</sup> Le projet de budget pluriannuel reconnaît d'ailleurs que les activités financières devraient converger vers un rythme tendanciel « clairement en-dessous des moyennes historiques ».

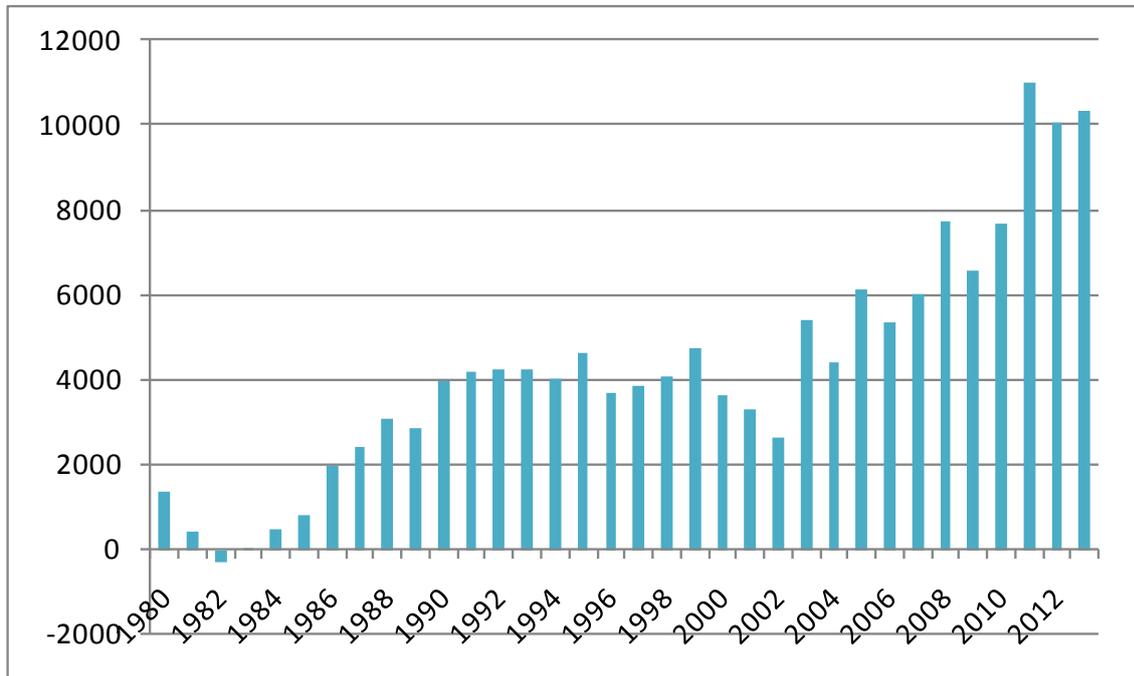
<sup>13</sup> Productivité apparente calculée à partir du rapport entre le PIB en volume et l'emploi total. Elle a nettement diminué depuis la survenance de la crise.

<sup>14</sup> Base de données AMECO de la Commission européenne. Chiffres n'étant pas encore exprimés en SEC 2010.

difficulté de recruter, dans une aire géographique finalement assez limitée, des personnes suffisamment qualifiées. En second lieu, l'immigration nette a connu une très forte accélération au cours des années récentes, comme l'indique le graphique suivant. Il pourrait s'avérer difficile de maintenir au cours des années qui viennent un tel « *momentum* ». Le taux de chômage au sens strict est quant à lui relativement élevé, puisqu'il dépasse actuellement 7%. Il est cependant peu probable qu'il diminue suffisamment au cours de la période 2015-2018 pour alimenter une hausse significative de l'emploi, car il revêt de plus en plus un caractère structurel. En témoigne l'accroissement marqué de la proportion des chômeurs de long terme et peu qualifiés au cours des dernières années.

### Graphique 5 : Immigration nette (arrivées – départs) au Luxembourg

En milliers de personnes



Source : STATEC.

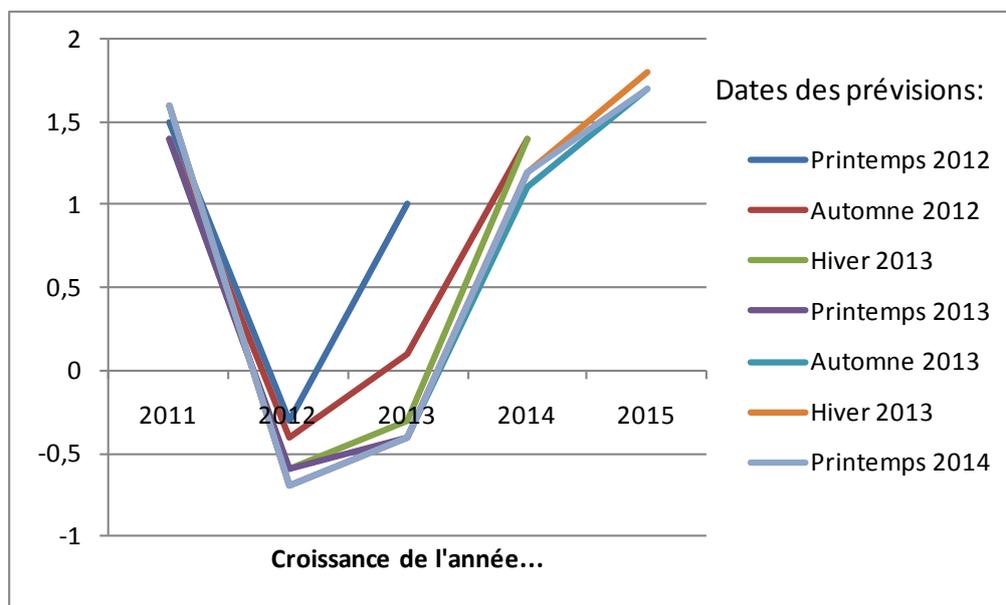
Sur un plan plus conjoncturel, on notera que le Luxembourg est fortement dépendant de l'évolution de l'économie de la zone euro. Or la zone connaît un nouveau « trou d'air », particulièrement sensible depuis le deuxième trimestre de 2014. Cette inflexion préoccupante s'est même transmise à l'économie allemande, soit notre principal débouché commercial.

Il serait périlleux dans ces conditions de tabler sur une reprise de la zone euro suffisamment affirmée au cours des années à venir pour permettre au Luxembourg de renouer avec ses taux de croissance « *pré-crise* » - cela semblerait au demeurant irréaliste même en cas de reprise marquée dans la zone euro. Comme le montre le graphique qui suit, les taux de croissance de la zone euro ont, au cours des années 2012 à 2014, été systématiquement surestimés dans les premiers exercices de projection. Il reste à espérer que le même phénomène ne va pas se reproduire en ce qui concerne la croissance de 2015. Une telle

révision à la baisse est en tout cas également survenue dans les récentes prévisions d'automne 2014 de la Commission européenne pour l'année 2015.

### Graphique 6 : Croissance du PIB en volume de la zone euro dans les différents exercices de projection de la Commission européenne

En %



Source : Commission européenne, Exercices successifs de projection.

Il convient par ailleurs, comme le font les auteurs de l'exposé des motifs du projet de budget, d'attirer l'attention sur les risques liés à la situation géopolitique internationale.

Il est au demeurant difficile de déceler les sources d'une croissance économique soutenue en 2015 et en 2016. Selon les plus récentes prévisions du STATEC en la matière (5 novembre 2014), le taux d'inflation mesuré par l'indice des prix à la consommation national se tasserait nettement, passant de 1,7% en 2013 à 0,7% sur l'ensemble de l'année 2014. Ce contexte d'inflation fort faible - pouvant s'accompagner d'une baisse des prix certains mois - de même que l'incidence des mesures de consolidation budgétaire, sont de nature à amoindrir le dynamisme de la consommation privée. De plus, dans un contexte économique peu porteur au sein de la zone euro, la contribution à la croissance des exportations nettes devrait en 2015 et en 2016 être nettement en retrait de son niveau atteint en 2014 (cette intuition est étayée par les récentes prévisions de la Commission européenne, abordées ci-dessous).

Enfin, il ne semble pas que les auteurs du projet de budget aient pris en compte l'effet de retour (négatif) des mesures de consolidation budgétaire sur la croissance, s'exerçant via la consommation publique notamment. Par ailleurs, l'ensemble de l'édifice de la croissance ne peut assurément reposer sur la seule formation brute de capital fixe. Les investissements publics devraient en principe progresser de manière soutenue en 2015 et en 2016 mais il reste à voir si le programme d'investissements de l'Etat sera effectivement mis en œuvre, les taux de réalisation des programmes d'investissement étant traditionnellement faibles et

fluctuants. En ce qui concerne l'investissement privé, les résultats pour le Luxembourg de la toute récente enquête Eurochambres 2015 laissent augurer une évolution contrastée en 2015, globalement favorable dans les services mais nettement moins positive dans l'industrie. La confiance des entreprises n'est manifestement pas encore au rendez-vous de ce point de vue.

Ces diverses considérations de la Chambre de Commerce sont corroborées par les prévisions d'automne de la Commission européenne. Selon cette dernière et comme l'indique le tableau ci-dessous, la croissance en volume du PIB luxembourgeois se limiterait en effet à 2,4% en 2015 et à 2,9% en 2016, soit des taux se situant significativement en retrait du scénario retenu par les autorités nationales et ce de façon croissante à mesure que le temps s'écoule (même si une comparaison précise est compliquée par l'absence d'un tableau détaillé sur les nouvelles perspectives macroéconomiques dans les documents budgétaires).

**Tableau 1 : Projections macroéconomiques de la Commission européenne**  
En %

	2013	2014	2015	2016
<b>Croissance du PIB en volume (%)</b>				
Projet de budget 2015	2,1	2,9*	2,7	convergence vers 3,5%
Commission européenne	2,0	3,0	2,4	2,9
<b>Solde effectif des Administrations publiques (% du PIB)</b>				
Projet de budget 2015	0,6	0,2	-0,2	0,6
Commission européenne	0,6	0,2	-0,4	-0,6
<b>Solde structurel des Administrations publiques (% du PIB)</b>				
Projet de budget 2015	-	1,4	0,5	0,7
Commission européenne	2,0	1,1	0,4	-0,1
Ecart Commission par rapport à l'OMT (soit +0,5% du PIB), en millions EUR.	682	286	-50	-318

Sources : Prévisions macroéconomiques d'automne 2014 de la Commission européenne, Projet de Loi de programmation financière pluriannuelle.

\* : Note de conjoncture du STATEC de mai 2014.

Ces divergences de croissance économique expliquent en partie les importants écarts de soldes budgétaires effectifs observés entre le projet de budget et la Commission européenne, même si les effets purement « finances publiques » semblent prédominer<sup>15</sup>. La Commission prévoit des soldes budgétaires effectifs moins favorables que ceux escomptés au projet de budget 2015 à concurrence de 0,2% du PIB en 2015 et de quelque 1,2% du PIB en 2016. En raison d'une composante cyclique du solde budgétaire plus importante

<sup>15</sup> Partant de l'hypothèse d'une semi-élasticité de 0,4 entre le solde des Administrations publiques et la croissance du PIB, les écarts de croissance entre le projet de budget et la Commission devraient (toute autre chose égale par ailleurs) induire un écart de soldes budgétaires effectifs des Administrations publiques de l'ordre de 0,1% du PIB en 2015 et de 0,4% du PIB en 2016. Or l'écart entre les soldes effectifs escomptés au projet de budget et ceux de la Commission sont bien plus élevés encore, le projet de budget étant à cette aune plus « optimiste » que la Commission à raison de 0,2% du PIB en 2015 et de 1,2% en 2016. En d'autres termes, les facteurs « finances publiques purs », c'est-à-dire les facteurs non cycliques, expliquent l'essentiel des écarts constatés.

dans le cas de la Commission, l'écart entre les deux institutions est plus réduit en termes de soldes structurels des Administrations publiques - cet écart étant ramené à 0,8% du PIB en 2016. La Commission européenne n'en projette pas moins un solde structurel négatif en 2016, de -0,1% du PIB, alors que le projet de Loi de programmation financière pluriannuelle table quant à lui sur un surplus structurel des Administrations publiques de 0,7% du PIB en 2016. L'écart entre le solde structurel prédit par la Commission pour 2016 et l'objectif budgétaire à moyen terme fixé par les autorités nationales, soit un surplus structurel de 0,5% du PIB, se monterait à quelque 318 millions d'EUR. Selon la Commission, un assainissement complémentaire de cet ordre serait requis afin de respecter la « règle d'or » en 2016.

Les parties du présent avis qui suivent illustrent la matérialité de tels risques de dérapage.

## **5 Evolution des recettes et des dépenses à moyen terme**

L'essentiel du budget pluriannuel consiste en un long tableau occupant plusieurs centaines de pages, dont le format est similaire à celui du projet de budget proprement dit. Le montant des différents articles budgétaires y est détaillé sur la période 2014 à 2018. La Chambre de Commerce ne peut que se féliciter de ce degré de détail, même si cette précision s'opère au détriment d'autres informations tout aussi essentielles à la bonne compréhension du projet de budget pluriannuel, informations au demeurant requises par la Loi précitée du 12 juillet 2014. Il s'agit tout d'abord de la description des politiques (donc des mesures de consolidation) « *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 politiques inchangées* ». Cette phrase implique qu'il importe de livrer l'impact des mesures sur les OMT, donc implicitement sur l'ensemble des Administrations publiques (donc en définition SEC 2010) et non sur le seul Etat central abordé de surcroît en comptabilité luxembourgeoise. Une autre implication est que l'impact des mesures de consolidation doit être ventilé par postes importants de recettes et dépenses.

Or le tableau pluriannuel détaillé qui constitue l'essentiel du projet de programme pluriannuel ne renferme qu'un sous-ensemble de ces informations. Il ne permet pas de fournir un éclairage suffisant sur un plan analytique, pour au moins trois raisons. En premier lieu, le point de départ de l'horizon pluriannuel est l'année 2014, appréhendée sur la base des montants inscrits au projet de budget 2014. L'année 2013, pour laquelle des comptes provisoires (montants réalisés et non simplement planifiés) sont disponibles, aurait été plus appropriée comme point de départ. En second lieu, le tableau pluriannuel détaillé se conforme à la présentation budgétaire luxembourgeoise traditionnelle et non à la comptabilité SEC 2010, cette dernière donnant pourtant le ton en matière de gouvernance européenne. En troisième lieu, le budget pluriannuel détaillé porte sur le seul Etat central, à l'exception de la sécurité sociale et des Administrations locales.

Ces diverses limites réduisent fortement la portée du budget pluriannuel en termes analytiques, en particulier lorsqu'il s'agit d'opérer une comparaison avec les programmes de stabilité et d'examiner le cheminement vers l'OMT.

Il pourrait à l'avenir être remédié à ces inconvénients en ajoutant au tableau détaillé précité quatre tableaux agrégés en format SEC 2010 relatifs à l'Administration centrale, à la sécurité sociale, aux Administrations locales et enfin aux Administrations publiques consolidées, ce qui permettrait au passage de respecter l'article 3 de la Loi du 12 juillet 2014. Dans ces tableaux, les recettes et dépenses de chacune des entités précitées seraient détaillées - certes de manière plus succincte que dans l'actuel budget pluriannuel de l'Etat central.

Ces tableaux existent déjà peu ou prou pour l'Administration centrale et la sécurité sociale<sup>16</sup>, mais il n'est pas possible de reconstituer le compte consolidé des Administrations publiques faute de données sur les Administrations locales. Ces tableaux livrés dans le projet de budget pluriannuel sont successivement décrits dans les lignes qui suivent.

Un premier tableau livré dans l'exposé des motifs se rapporte aux recettes SEC 2010 de l'Administration centrale. Il permet de voir que les recettes totales de l'Administration centrale progresseraient à un rythme relativement faible en 2015, en raison de la déperdition d'importantes recettes de TVA liées au commerce électronique. Cet effet étant en partie compensé par une hausse de la TVA, les « Impôts sur la production et les importations » ne reculent en définitive « que » de 3,4% en 2015. Pour les années 2016 à 2017, la progression des recettes totales renouerait peu ou prou avec sa vitesse de croisière de 6% l'an. Comme on le verra par la suite (après neutralisation de l'incidence des mesures), une telle évolution n'est guère surprenante à l'aune de l'évolution passée. Il convient par ailleurs de noter la hausse soutenue des impôts courants sur le revenu et le patrimoine, qui reflète le traditionnel dynamisme de l'impôt sur les traitements et salaires (ITS ; forte élasticité de l'impôt à sa base du fait notamment de la progressivité de l'impôt et de l'incidence de la non indexation des barèmes fiscaux). Ce dynamisme de l'ITS serait cependant contrebalancé par une augmentation nettement plus mesurée, de l'ordre de 5% l'an de 2014 à 2018, de l'impôt sur le revenu des collectivités (calculs effectués sur la base du projet de budget pluriannuel détaillé, en comptabilité luxembourgeoise). Cette situation est probablement le reflet du traditionnel retard entre la date de perception de cet impôt et le fait générateur économique correspondant, qui peut atteindre jusqu'à 5 ou 6 ans. Les recettes perçues au cours de la période 2015-2018 risquent dès lors de refléter le creux conjoncturel des années 2009 à 2013. Compte tenu de l'acuité de la crise économique, la Chambre de Commerce se demande même si les estimations figurant au projet de budget pluriannuel ne pèchent pas par optimisme, mais il est difficile de tester cette hypothèse faute d'informations suffisantes en la matière. Les recettes de l'IRC escomptées sur la période 2015-2018 ne sont même pas disponibles en version SEC 2010. Dans le tableau ci-dessous, qui se conforme à ce dernier standard, l'IRC (de même que l'ITS) est en effet « noyé » dans la (large) rubrique « Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. ».

---

<sup>16</sup> Voir l'exposé des motifs du budget pluriannuel; ces tableaux (au nombre de quatre) sont repris ci-dessous.

**Tableau 2 : Les tableaux SEC 2010 intégrés au projet de plan pluriannuel : recettes de l'Administration centrale**

En millions EUR

	2014	2015	2016	2017	2018
Production marchande.....	150,2	164,8	174,7	173,4	178,4
	+10,6%	+9,7%	+6,0%	-0,8%	+2,9%
Production pour usage final propre.....	201,4	216,4	231,4	246,4	261,4
	+7,1%	+7,4%	+6,9%	+6,5%	+6,1%
Paiements au titre de l'autre production non marchande	246,0	254,4	258,8	265,9	274,4
	-13,8%	+3,4%	+1,7%	+2,8%	+3,2%
Impôts sur la production et les importations.....	6 230,8	6 022	6 282	6 405	6 681
	+4,2%	-3,4%	+4,3%	+2,0%	+4,3%
Revenus de la propriété.....	313,8	318,3	342,4	366,4	392,5
	+8,2%	+1,4%	+7,6%	+7,0%	+7,1%
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.....	6 349,3	6 828	7 315	7 831	8 425
	+5,0%	+7,5%	+7,1%	+7,1%	+7,6%
Cotisations sociales.....	596,9	659,6	709,2	755,4	806,6
	+9,9%	+10,5%	+7,5%	+6,5%	+6,8%
Autres transferts courants.....	255,4	268,1	280,1	285,9	294,9
	-7,4%	+5,0%	+4,5%	+2,1%	+3,2%
Transferts en capital à recevoir.....	85,1	110,5	144,3	165,8	151,2
	-20,5%	+29,8%	+30,6%	+14,9%	-8,8%
<b>Total des recettes.....</b>	<b>14 428,9</b>	<b>14 841,7</b>	<b>15 737,7</b>	<b>16 495,1</b>	<b>17 465,7</b>
	+4,2%	+2,9%	+6,0%	+4,8%	+5,9%

Source : Projet de Loi de programmation budgétaire pluriannuelle.

Le deuxième tableau ci-dessous, également directement extrait du projet pluriannuel, se rapporte au volet « dépenses » de l'Administration centrale. Il laisse en premier lieu apparaître une croissance des dépenses totales particulièrement faible à l'aune de leur évolution passée. Comme on le verra par la suite dans un encadré, cette évolution ne s'explique que partiellement par la prise en compte des mesures de consolidation budgétaire. Comme l'indique la page 21\* de l'exposé des motifs du projet de budget pluriannuel, les dépenses totales de l'Administration centrale prévues par les autorités passeraient de 31,5% du PIB en 2014 à 30,0% seulement en 2015. Or ce résultat n'est que partiellement imputable aux mesures de consolidation annoncées. Abstraction faite de ces dernières, donc à politique inchangée, les dépenses afficheraient également une sensible diminution relative, dans la mesure où elles passeraient dans ce cas de figure de 31,5% du PIB en 2014 à 30,8% en 2015. La dynamique des dépenses sous-jacente au projet de budget pluriannuel appréhendée avant même l'impact des mesures de consolidation paraît donc « étonnamment modérée », comme l'établira l'encadré.

Il est plus difficile d'analyser le bien-fondé des évolutions des postes de dépenses désagrégés, faute d'une ventilation par catégorie économique des mesures de consolidation budgétaire. On notera cependant l'augmentation très soutenue de la formation de capital de 2015 à 2017 sous l'effet notamment du projet Luxtram et de l'aménagement de l'arrêt « Pont Rouge », qui met encore davantage en relief la très faible croissance escomptée des autres catégories de dépenses. A titre d'exemple, la progression fort mesurée des « Autres transferts courants » peut surprendre, d'autant que deux importantes constituantes devraient *a priori* connaître une croissance élevée. Il s'agit en premier lieu du transfert au Fonds

communal de dotation financière (transfert aux communes). Selon l'annexe 3 sur les fonds spéciaux du projet de Loi, ce transfert augmenterait en effet de près de 6% l'an en moyenne de 2014 à 2018, sous l'effet notamment de la forte augmentation des impôts sur les traitements et salaires (soit un élément essentiel du calcul de la dotation FCDF).

Il s'agit en second lieu des cotisations de l'Etat au titre de l'assurance pension et de l'assurance maladie maternité. Ces cotisations devraient toutes autres choses égales par ailleurs évoluer plus ou moins au rythme de la masse salariale, qui progresserait selon les auteurs du projet pluriannuel de plus de 5% l'an<sup>17</sup>. La faible progression supposée des « Autres transferts » est certes liée à certaines mesures d'économie (mutualité des employeurs, diminution de la participation de l'Etat au financement des prestations familiales en raison de la restructuration des allocations familiales et de l'instauration de la nouvelle « cotisation » de 0,5%), mais ce facteur n'est malheureusement pas quantifié dans le projet de budget pluriannuel (il conviendrait de disposer de la ventilation des efforts de consolidation par catégorie économique et non seulement par ministère). Ces calculs pourraient *a priori* être recomposés à partir des informations disparates que renferme le projet de budget pluriannuel, mais une telle tâche est pour le moins ardue voire même hasardeuse (la classification correcte d'un grand nombre de mesures n'est pas chose aisée).

Il convient de noter également la diminution en termes absolus des subventions de 2014 à 2018, sous l'effet notamment de la réforme de la formation professionnelle continue et de la stagnation de la consommation intermédiaire. En ce qui concerne ce dernier poste, sont évoqués « *les efforts tangibles mis en œuvre pour freiner la progression de cette catégorie de dépenses* », mais cette allégation ne peut être aisément vérifiée faute de données sur la ventilation économique des efforts de consolidation. Dans le même ordre d'idées, l'important poste « rémunération des salariés » progresserait d'un peu plus de 4% en moyenne sur la période 2015-2018, contre 6,5% l'an dans le passé (1995-2013). Il est difficile de visualiser les sources d'une telle rupture. Peu de mesures affectant les trois composantes de ce poste (échelle mobile, variation des effectifs et avancements) ont en effet été annoncées par les autorités, sauf une vague référence à des effectifs progressant à raison de 350 agents par an en moyenne. Or au cours des récentes années, des annonces similaires de maîtrise de la progression des effectifs sont de manière récurrente restées lettre morte, comme l'illustre la forte progression des effectifs de la branche « Administrations publiques » reprise dans les comptes nationaux du STATEC. Ces effectifs ont en effet augmenté de quelque 2,8% l'an en moyenne sur la période 2000 à 2013.

Au total, la dynamique des dépenses de l'Administration centrale semble très amortie de 2014 à 2018 par rapport à leur évolution passée.

---

<sup>17</sup> Note de conjoncture STATEC de mai 2014, les nouvelles projections en la matière n'étant pas vraiment explicitées en ce qui concerne la masse salariale.

**Tableau 3 : Les tableaux SEC 2010 intégrés au projet de plan pluriannuel : dépenses de l'Administration centrale**

En millions EUR

	2014	2015	2016	2017	2018
1) Consommation intermédiaire.....	1 105,7	1 227,8	1 227,0	1 244,1	1 273,0
	+2,5%	+11,0%	-0,1%	+1,4%	+2,3%
2) Formation de capital (Invest. direct).....	1 047,4	1 225,0	1 419,8	1 640,0	1 679,1
	+8,9%	+17,0%	+15,9%	+15,5%	+2,4%
3) Rémunération des salariés .....	3 057,4	3 216,1	3 345,7	3 462,2	3 622,4
	+6,2%	+5,2%	+4,0%	+3,5%	+4,6%
4) Autres impôts sur la production.....	0,4	0,4	0,2	0,1	0,0
	-26,7%	+16,2%	-62,9%	-64,6%	-173,2%
5) Subventions à payer.....	859,0	839,1	804,2	805,6	804,2
	+12,2%	-2,3%	-4,2%	+0,2%	-0,2%
6) Revenus de la propriété (Intérêts de la dette).....	174,6	169,3	175,4	190,2	193,6
	-10,1%	-3,0%	+3,6%	+8,4%	+1,8%
7) Prestations sociales en espèces .....	1 361,3	1 423,4	1 479,0	1 515,6	1 572,4
	+5,7%	+4,6%	+3,9%	+2,5%	+3,7%
8) Prestations sociales en nature .....	62,0	57,3	57,4	57,9	58,8
	-1,3%	-7,6%	+0,3%	+0,7%	+1,7%
9) Autres transferts courants .....	6 703,2	6 740,7	6 962,4	7 224,4	7 552,5
	+3,2%	+0,6%	+3,3%	+3,8%	+4,5%
10) Transferts en capital à payer (Invest. indirect).....	676,2	761,2	826,2	834,5	832,5
	+8,7%	+12,6%	+8,5%	+1,0%	+0,2%
11) Acquisitions / cessions d'actifs non financiers .....	3,9	-1,9	-26,0	-41,0	-5,6
	-65,4%	-149,3%	+1.241,6%	+57,8%	-86,4%
<b>Total des dépenses.....</b>	<b>15 051,2</b>	<b>15 658,3</b>	<b>16 271,5</b>	<b>16 933,4</b>	<b>17 582,8</b>
	+4,8%	+4,0%	+3,9%	+4,1%	+3,8%

Source : Projet de Loi de programmation budgétaire pluriannuelle.

Des tableaux similaires apparaissent dans le projet de budget pluriannuel pour la sécurité sociale. Sur le versant des recettes, les cotisations sociales, soit le principal poste, connaîtraient une hausse globalement en ligne avec celle de la masse salariale. L'accroissement du poste serait certes plus important en 2015, avec +7,9%, du fait de l'instauration de la nouvelle « contribution » de 0,5%. Les « Autres transferts courants » connaîtraient également une hausse plus prononcée en 2015, en raison de la constitution de la « *Zukunftskess* » qui donnerait mécaniquement lieu à une hausse de 278 millions EUR des recettes et des dépenses de la sécurité sociale, l'effet sur le solde étant neutre. Faisant écho à certains commentaires ci-dessus, un élément plus difficile à apprécier de manière précise est la faible progression des « Autres transferts courants » en 2016 et en 2017. L'importante cotisation de l'Etat au régime général de pension est directement liée à l'évolution de la masse salariale, qui évoluerait de manière assez soutenue. Nombre de mesures de consolidation vont certes affecter les « Autres transferts », mais il est difficile de cerner leur incidence exacte. On peut une fois encore regretter l'absence de ventilation chiffrée (par catégorie économique et non par ministère) des mesures de consolidation, sur l'ensemble de l'horizon 2014-2018.

**Tableau 4 : Les tableaux SEC 2010 intégrés au projet de plan pluriannuel : recettes des Administrations de sécurité sociale**

En millions EUR

	2014	2015	2016	2017	2018
Production marchande .....	21,6	22,6	21,8	21,9	22,2
Revenus de la propriété .....	326,1	365,3 + 12,0%	388,5 + 6,4%	405,4 + 4,3%	425,2 + 4,9%
Cotisations sociales .....	5 229,8	5 640,9 + 7,9%	5 956,6 + 5,6%	6 217,7 + 4,4%	6 571,7 + 5,7%
Autres transferts courants .....	3 887,0	4 153,2 + 6,8%	4 265,3 + 2,7%	4 421,5 + 3,7%	4 619,2 + 4,5%
Transferts en capital .....	14,4	16,9	17,6	18,1	18,8
<b>Total des recettes .....</b>	<b>9 478,9</b>	<b>10 199,3</b> + 7,6%	<b>10 649,9</b> + 4,4%	<b>11 084,8</b> + 4,1%	<b>11 657,3</b> + 5,2%

Source : Projet de Loi de programmation budgétaire pluriannuelle.

Le tableau suivant reprend l'évolution des dépenses de la sécurité sociale. On peut s'étonner de la faible progression des dépenses de 2016 à 2018, la progression de 2015 étant artificiellement dopée par la mise en place de la « *Zukunftскеess* ». L'impact des mesures de consolidation budgétaire explique en partie ce résultat mais comme on le verra ci-dessous, ces dernières ne permettent pas d'expliquer l'intégralité du ralentissement des dépenses postulé sur l'horizon du programme pluriannuel.

**Tableau 5 : Les tableaux SEC 2010 intégrés au projet de plan pluriannuel : dépenses des Administrations de sécurité sociale**

En millions EUR

	2014	2015	2016	2017	2018
1) Consommation intermédiaire .....	79,6	81,6	82,0	82,9	84,3
2) Formation de capital .....	8,9	9,7	9,7	9,6	9,6
3) Rémunération des salariés .....	113,2	121,0	121,8	123,7	126,6
4) Autres impôts sur la production .....	0,1	-	-	-	-
5) Subventions à payer .....	0,1	-	-	-	-
6) Revenus de la propriété .....	0,3	-	-	-	-
7) Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature .....	6 251,1	6 688,1 + 7,0%	6 947,8 + 3,9%	7 232,8 + 4,1%	7 613,3 + 5,3%
8) Prestations sociales en nature correspondant aux dépenses consacrées à l'achat de produits fournis par l'intermédiaire de producteurs marchands .....	2 286,7	2 427,1 + 6,1%	2 519,7 + 3,8%	2 561,5 + 1,7%	2 696,7 + 5,3%
9) Autres transferts courants .....	44,6	43,1	41,4	39,8	34,3
10) Transferts en capital à payer .....	25,1	34,0	32,7	33,0	33,7
<b>Total des dépenses .....</b>	<b>8 809,6</b>	<b>9 404,7</b> + 6,8%	<b>9 755,2</b> + 3,7%	<b>10 083,5</b> + 3,4%	<b>10 598,6</b> + 5,1%

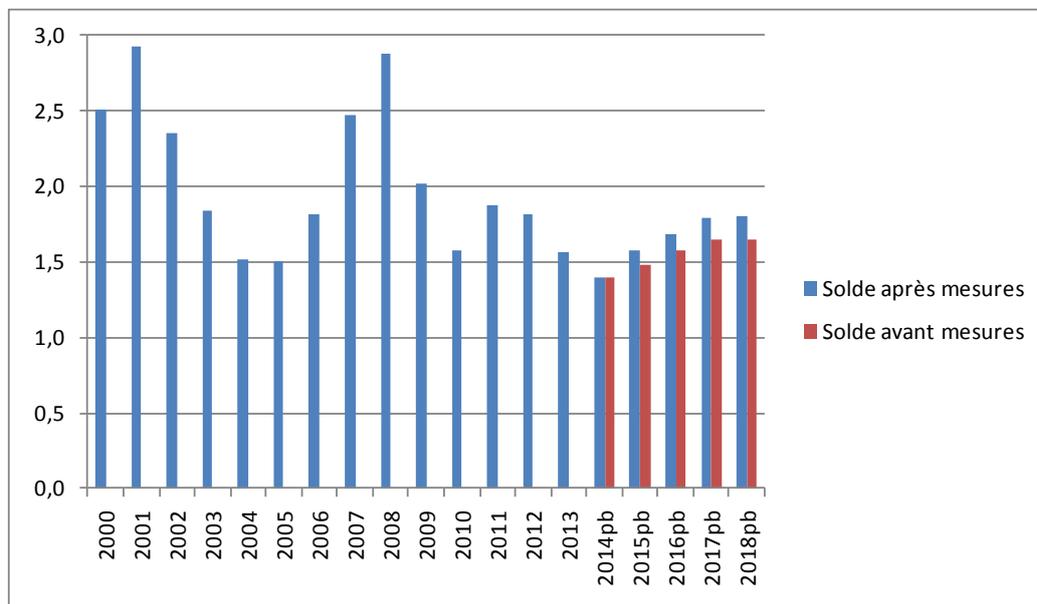
Source : Projet de Loi de programmation budgétaire pluriannuelle.

Le graphique suivant offre un éclairage global de la façon dont les autorités appréhendent l'évolution de la sécurité sociale sur l'horizon 2014-2018. Selon ces dernières, l'excédent de

la sécurité sociale s'accroîtrait au cours de cette période, passant de 1,4% du PIB en 2014 à quelque 1,8% du PIB (solde après mesures ; histogrammes bleus). Selon les calculs de la Chambre de Commerce, cette hausse n'est que partiellement imputable aux mesures de consolidation portant sur les dépenses de la sécurité sociale. Après neutralisation de ces mesures (donc à politique inchangée), l'excédent afficherait toujours une progression (solde avant mesures, histogrammes rouges).

Ces progressions semblent *a priori* assez surprenantes à l'aune de l'évolution passée. Les surplus de la sécurité sociale ont en effet eu tendance à se réduire sur la période 2000 à 2013<sup>18</sup>. Alors qu'ils s'établissaient encore à 2,5% du PIB en 2000, ils se sont en effet limités à 1,6% du PIB treize ans plus tard, sous l'effet d'une progression tendancielle élevée des prestations sociales.

**Graphique 7 : Soldes des Administrations de sécurité sociale**  
En % du PIB



Source : STATEC, Projet de Loi de programmation financière pluriannuelle, Calculs Chambre de Commerce.

Outre le fait qu'ils ne couvrent qu'une partie du champ des Administrations publiques (pas de tableau sur les pouvoirs locaux et, par ricochet, absence d'un tableau similaire sur l'ensemble des Administrations publiques), les quatre tableaux décrits ci-dessus ne permettent pas, comme on vient de le voir, de cerner l'apport exact, par catégorie économique de recettes et dépenses, des mesures de consolidation budgétaire à la trajectoire de cheminement vers l'OMT<sup>19</sup>. L'élaboration de versions « après » et « avant » mesures de l'ensemble des tableaux SEC 2010 permettrait de mieux cerner cet apport et d'appréhender plus correctement le degré de réalisme des hypothèses budgétaires sous-jacentes. A titre d'exemple, il serait alors possible de répondre précisément à la question

<sup>18</sup> Les années 2006 à 2008 font exception à cette tendance, mais cette période de trois ans s'est caractérisée par une progression considérable de la principale base cotisable, à savoir la masse salariale (+8,5% l'an en moyenne durant cette période, en termes nominaux).

<sup>19</sup> L'annexe 2 du budget pluriannuel renferme certes un détail des mesures, mais ces dernières sont classées par ministère et non en fonction de leur nature économique.

suivante : le ralentissement des dépenses publiques postulé dans le budget pluriannuel par rapport à l'évolution passée est-elle la résultante des mesures de consolidation budgétaire, ou simplement le reflet d'une évolution « spontanée » (c'est-à-dire avant mesures de consolidation) exagérément optimiste? Une telle question doit bien entendu être au cœur de toute analyse budgétaire.

Afin d'apporter un éclairage partiel à cette question, la Chambre de Commerce a examiné sur la base des tableaux SEC 2010 de l'exposé des motifs la seule Administration centrale et la sécurité sociale. Cette analyse est détaillée dans l'encadré suivant. Elle montre qu'à l'aune de l'évolution passée, le projet de budget pluriannuel se base sur des hypothèses de progression des dépenses totales avant mesures de consolidation assez conservatoires. Si, à rebours des hypothèses privilégiées dans le programme, il était supposé que les dépenses et recettes avant mesures de l'Administration centrale et de la sécurité sociale vont progresser de 6% l'an de 2014 à 2018 – soit peu ou prou l'évolution observée de 1995 à 2013, il en résulterait un dérapage par rapport à l'OMT d'un peu plus de 700 millions EUR en 2018. Ce résultat basé sur un exercice illustratif et non à proprement parler sur des projections montre qu'il est impératif qu'au-delà des mesures de consolidation explicitement isolées dans le projet de budget pluriannuel, le Gouvernement mette en œuvre un effort de maîtrise des dépenses permettant de limiter la progression de ces dernières au rythme prévu dans le projet – le respect de ce rythme n'allant pas de soi. A défaut, les dépenses, notoirement rigides en termes de niveau mais également d'évolution, donneraient lieu à d'importants écarts par rapport à la trajectoire d'assainissement présentée par les autorités.

### Encadré 3 : Evolution hors mesures des dépenses de 2014 à 2018 : au-delà du paquet de consolidation, un indispensable effort d'encadrement des dépenses

Il convient d'emblée de faire remarquer que l'analyse reprise dans le présent encadré est peu désagrégée faute d'une ventilation des mesures de consolidation en fonction de leur impact sur les différentes catégories de recettes et dépenses en SEC 2010. Elle se cantonne dès lors aux recettes et dépenses totales. Ces agrégats sont ensuite retraités afin d'en extraire l'impact des mesures de consolidation envisagées sur la période 2015-2018, ce qui permet de fournir de manière purement statique un scénario « hors mesures de consolidation ». Ce retraitement de nature statique permet d'apprécier les hypothèses de progression « spontanée » des recettes et dépenses sous-jacentes au projet de budget pluriannuel, indépendamment donc des mesures annoncées sur l'horizon 2015-2018. Cette croissance « spontanée » des dépenses et recettes est enfin confrontée à l'évolution passée<sup>20</sup> observée depuis 1995 (avant et après crise), afin de juger du réalisme du scénario « hors mesures » adopté par les autorités. Les résultats de cette analyse apparaissent au tableau suivant. Ils doivent être considérés avec prudence, en particulier les taux de croissance pour 2015 car comme souligné ci-dessus, l'année de base 2014 privilégiée dans le projet de budget pluriannuel (données correspondant au budget 2014) n'est pas idéale. Il convient également de noter que les taux de progression relatifs à la sécurité sociale ont été retraités afin de neutraliser l'incidence à la hausse sur les recettes et sur les dépenses de la mise en place de la « *Zukunftsskeess* » au titre de la participation de l'Etat au financement du chèque-service accueil.

**Tableau 6 : Evolution des recettes et des dépenses totales de l'Administration centrale et de la sécurité sociale**

*Taux nominaux de croissance en %*

	Croissance moyenne		Croissance hors consolidation 2015-2018 dans le projet de budget pluriannuel			
	1995-2007	2008-2013	2015	2016	2017	2018
	<b>Recettes totales</b>					
Administration centrale	7,4	5,0	1,0	5,2	4,7	5,9
Sécurité sociale	7,8	5,2	4,7	4,1	4,0	5,1
<b>Dépenses totales</b>						
Administration centrale	7,2	6,5	5,6	4,8	4,3	4,0
Sécurité sociale	7,4	6,3	4,1	3,5	3,5	5,1

Sources : Projet de budget pluriannuel, STATEC, calculs Chambre de Commerce.

Le tableau montre que les scénarios de croissance spontanée des **dépenses** sous-jacents au projet de budget pluriannuel se caractérisent par des taux de progression assez réduits par rapport à l'évolution passée, tant pour l'Administration centrale que pour la sécurité sociale. Pour l'Administration centrale, le taux de progression nominale des dépenses s'est situé à 7,2% avant la crise. Il a à peine décéléré pendant la période de crise, atteignant

<sup>20</sup> Les recettes et dépenses passées ne sont pas retraitées pour en extraire l'incidence des éventuelles mesures discrétionnaires, un inventaire complet de ces mesures n'étant pas disponible sur une aussi longue période.

6,5% l'an en moyenne durant cette période. L'évolution spontanée des dépenses totales de l'Administration centrale postulée dans le projet de budget pluriannuel est nettement en retrait de ces chiffres de l'ordre de 7% et ce tout au long de l'horizon 2015-2018. L'écart entre le taux moyen observé sur l'ensemble de la période 1995-2013 (soit 7,0%) et les taux « avant mesures » inhérents au projet de budget pluriannuel est même croissant au fil du temps, dans la mesure où il atteint 1,4% en 2015, 2,2% en 2016, 2,7% en 2017 et pas moins de 3,0% en 2018.

A titre d'illustration si, à rebours des hypothèses gouvernementales, la croissance des dépenses « spontanées » de l'Administration centrale demeurerait en ligne avec son évolution observée sur la période 1995-2013 - soit 7% l'an - et en l'absence de mesures de réduction des dépenses s'ajoutant à celles figurant déjà dans le « package » de consolidation pluriannuel<sup>21</sup> annoncé par le Gouvernement, le budget pluriannuel subirait pour la seule Administration centrale un dérapage de l'ordre de 1,6 milliard EUR (soit près de 3% du PIB) en 2018. L'écart atteindrait environ 900 millions EUR, soit 1,5% du PIB de 2018, même sous l'hypothèse d'une croissance spontanée revenant aux 6% observés depuis 2007 (au lieu de 7% supra). La plus grande vigilance sera assurément de mise de la part des autorités, afin d'éviter que de tels dérapages ne se matérialisent sur le versant des dépenses.

Une telle vigilance s'impose d'autant plus qu'un phénomène similaire pourrait affecter la sécurité sociale. Comme l'illustre le tableau, le projet de budget pluriannuel table également sur une progression spontanée (donc avant mesures de consolidation) des dépenses nettement en retrait de son évolution passée, observée avant ou après la crise. Si les dépenses de la sécurité sociale augmentaient à raison de 6% l'an de 2015 à 2018, soit peu ou prou le taux observé depuis la survenance de la crise, il en résulterait par rapport aux hypothèses gouvernementales un surcoût de l'ordre de 800 millions EUR, soit de 1,3% du PIB, en 2018.

Ces potentiels dérapages mettent en exergue les hypothèses volontaristes retenues par les autorités dans le projet de budget pluriannuel. Pour la Chambre de Commerce, ce volontarisme est fondamentalement de bon aloi : la maîtrise des dépenses sur laquelle repose le projet de budget pluriannuel constituerait une rupture tout à fait bienvenue. Il est cependant peu vraisemblable qu'une telle rupture se produise de manière spontanée. Elle doit nécessairement s'étayer sur un rigoureux processus d'encadrement des dépenses, qui doit se déployer au-delà même de l'effort de consolidation déjà spécifié dans le projet de budget pluriannuel. C'est à ce niveau que se justifie pleinement la mise en place de techniques telles qu'un réel « *zero based budgeting* » et les budgets par programmes/missions avec évaluation systématique de l'efficacité au moyen d'indicateurs de performances. A défaut d'un tel encadrement, il est probable que les dépenses avant mesures de consolidation évolueront à leur rythme spontané de 6 à 7%. Il en résulterait un écart par rapport aux hypothèses adoptées dans le projet de budget pluriannuel, avec à la clef d'importants dérapages par rapport à l'OMT.

L'estimation des **recettes** intégrée au projet de budget pluriannuel est fort heureusement relativement prudente, comme l'indique le tableau ci-dessus. Pour l'Administration centrale,

---

<sup>21</sup> Effort de consolidation pluriannuel se montant à près de 1 milliard EUR en 2018 pour l'Administration centrale et à 1.061 millions EUR pour l'ensemble des Administrations publiques.

la croissance spontanée des recettes serait fortement en retrait du « trend » passé en 2015, certes sous l'effet des déperditions de recettes de TVA liées au commerce électronique. Elle serait par la suite globalement en ligne avec ce trend, voire même légèrement en retrait. Les projections de recettes spontanées sont encore plus empreintes de prudence en ce qui concerne la sécurité sociale.

Afin de disposer d'une vue d'ensemble du réalisme caractérisant les hypothèses sous-jacentes au projet de budget pluriannuel, englobant à la fois les recettes et les dépenses, la Chambre de Commerce s'est livrée à la simulation suivante. Il est supposé que tant les recettes que les dépenses progresseraient de 6% l'an de 2015 à 2018 pour les deux sous-secteurs considérés (avec toutefois par hypothèse une déperdition de recettes de TVA liées au commerce électronique de 700 millions EUR en 2015 et de 150 millions en 2017). Une telle évolution serait globalement en ligne avec les évolutions passées, voire même quelque peu en retrait sur le versant des dépenses.

Sous ces hypothèses, l'Administration centrale verrait son solde se détériorer par rapport au projet de budget pluriannuel à raison de plus de 600 millions EUR, soit d'environ 1% du PIB à l'horizon 2018. Ce résultat reflète le dérapage décrit ci-dessus des dépenses, lequel ne serait que partiellement comblé par une évolution des recettes un peu plus favorable que postulé dans le projet de budget pluriannuel. Pour la sécurité sociale, l'incidence sur le solde se limiterait à 120 millions EUR, soit à 0,2% du PIB de 2018, car les estimations de recettes « spontanées » du projet de budget pluriannuel sont assez prudentes<sup>22</sup>. Ces résultats soulignent le volontarisme qui entoure les hypothèses d'évolution des dépenses sous-jacentes au projet de budget pluriannuel. Une vigilance de tous les instants et une application proactive du nouveau mécanisme de correction d'erreurs en cas d'écart des soldes structurels par rapport à l'OMT (ou par rapport à la trajectoire vers ce dernier) sont d'une importance primordiale dans de telles circonstances.

---

<sup>22</sup> Il convient de souligner que ces chiffres ne sont pas purement additifs, car c'est bien l'incidence nette sur les comptes consolidés de l'administration centrale et de la sécurité sociale qui importe du point de vue de l'objectif budgétaire à moyen terme. Or les transferts de l'Etat à la sécurité sociale, qui doivent être neutralisés dans l'optique consolidée, représentent une part importante des dépenses de l'Administration centrale et des recettes de la sécurité sociale.

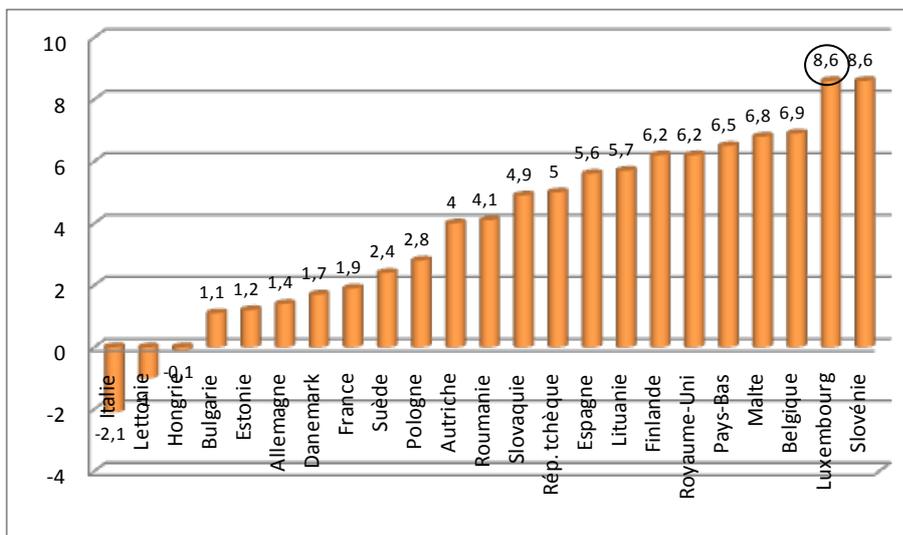
## 6 Un OMT suffisamment ambitieux ?

Les efforts de consolidation décrits dans le projet de budget constituent assurément un pas dans la bonne direction. Toutes les mesures ne sont certes pas parfaitement définies ou chiffrées, mais nombre d'entre elles paraissent bien tangibles et même assez incisives pour certaines franges de la population (notamment la suppression des allocations d'éducation et de maternité, la hausse de la TVA, la nouvelle contribution de 0,5%, etc.).

Cependant, l'objectif de solde structurel retenu par les autorités, soit un surplus de 0,5% du PIB pour l'ensemble de nos Administrations publiques, semble insuffisant à l'aune du vieillissement démographique (problème des pensions, des soins de santé, etc.). Cette situation est clairement illustrée par le graphique suivant, extrait du rapport « Public Finances in EMU 2013 » de la Commission européenne. Le graphique reprend l'indicateur dit « S2 » de la Commission relatif aux Administrations publiques, à savoir l'ajustement budgétaire requis afin de stabiliser la dette publique à son niveau actuel et de préfinancer l'ensemble des coûts du vieillissement. Ces derniers coûts sont appréhendés d'ici 2060, sur la base du rapport de 2012 du Groupe de travail vieillissement du Comité de politique économique<sup>23</sup>.

**Graphique 8 : Indicateur « S2 » de la Commission européenne: ajustement budgétaire permettant le préfinancement intégral des coûts du vieillissement et la stabilisation de la dette publique (calcul avant annonce des mesures de consolidation)**

*En % du PIB*



Sources : Commission européenne (Public Finances in EMU 2013) et Groupe de travail sur le vieillissement.

Le coût du vieillissement identifié pour le Luxembourg étant très élevé du fait essentiellement d'importantes charges de pension futures, le Luxembourg se caractérise par un besoin d'ajustement budgétaire particulièrement significatif, le plus important de l'Union

<sup>23</sup> Le Comité de Politique Economique (CPE) a pour mission de contribuer à la préparation des travaux du Conseil (Ecofin) concernant la coordination des politiques économiques des Etats membres et de l'Union Européenne (UE). Conformément à ses statuts, le CPE s'intéresse aux politiques structurelles permettant d'augmenter la croissance potentielle et l'emploi dans l'UE, en accord avec la stratégie de Lisbonne.

européenne avec la Slovaquie. Ce besoin d'ajustement tel qu'identifié par l'indicateur S2 de la Commission européenne se monte en effet à quelque 8,6% du PIB de 2012 (année de base du calcul de la Commission), soit à quelque 3,8 milliards EUR. Un tel montant équivaut peu ou prou au quadruple de l'effort prévu par les autorités sur l'horizon 2015-2018 (1 061 millions EUR). Cependant, l'indicateur d'ajustement budgétaire de la Commission européenne est basé sur le scénario exigeant d'un préfinancement immédiat et intégral des coûts du vieillissement.

L'OMT<sup>24</sup> repose sur une vision beaucoup plus gradualiste, les charges liées au vieillissement n'étant prises en compte que de manière partielle<sup>25</sup>. La Chambre de Commerce considère qu'un préfinancement trop tardif des charges du vieillissement pourrait s'avérer extrêmement coûteux, avec à la clef un endettement public croissant et une hausse cumulative des charges d'intérêt. Au-delà, il appartient cependant aux autorités nationales de déterminer, idéalement de concert avec les experts et forces vives concernés, quel est le degré souhaitable - économiquement et socialement soutenable - de gradualisme devant présider à l'assainissement des finances publiques. Le scénario le plus exigeant illustré ci-dessus par l'indicateur S2, à savoir un préfinancement immédiat et intégral des coûts liés au vieillissement, serait le plus sûr en termes de soutenabilité et permettrait de prémunir le Luxembourg de toute accumulation future d'onéreuses charges d'intérêt. Il induirait cependant un effort de consolidation et de réforme très considérable. Tout scénario intermédiaire entre le préfinancement intégral (ajustement de 8,6% du PIB) et l'actuel OMT de 0,5% du PIB induirait bien évidemment, par définition, un OMT plus exigeant qu'actuellement.

Un deuxième argument va également dans le sens d'un OMT plus exigeant. Le Luxembourg est l'archétype de la petite économie ouverte. Il est de ce fait fortement exposé à divers chocs économiques potentiels, avec à la clef une volatilité marquée des agrégats de finances publiques. Une marge de sécurité sous la forme d'un solde structurel plus ambitieux s'imposerait dans ces conditions. La crise économique et financière a amplement démontré la matérialité de ce problème, au Luxembourg et davantage encore dans d'autres petites économies ouvertes. Selon des calculs effectués par la BCL dans son avis sur le projet de budget 2012, « Afin de ramener la probabilité de violation de la valeur de référence à un niveau de probabilité qui correspond peu ou prou à l'équilibre budgétaire en Allemagne et en France (soit une probabilité de l'ordre de 2%), le Luxembourg devrait opter en guise d'OMT pour un surplus structurel significativement supérieur à 1% du PIB »<sup>26</sup>.

A titre (très) conservatoire, la Chambre de Commerce recommande à ce titre un rehaussement de l'objectif de solde structurel luxembourgeois à raison de 0,25% du PIB.

En troisième lieu, le solde structurel n'est pas une variable observable, car il requiert le calcul d'un niveau potentiel du PIB. Or l'estimation de ce dernier est une gageure et les

<sup>24</sup> Calculé dans un premier temps par les autorités européennes sur la base d'une formule prédéterminée, les autorités nationales procédant sur cette base au choix définitif de l'OMT.

<sup>25</sup> Dans la formule de calcul utilisée par la Commission européenne et servant de base pour la fixation d'un niveau initial de l'OMT, les charges liées au vieillissement ne sont en effet prises en compte que de manière assez partielle.

<sup>26</sup> Avis de la Banque centrale du Luxembourg (BCL) sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012. La valeur de référence mentionnée est le seuil d'un déficit de 3% du PIB.

institutions compétentes en la matière parviennent à des résultats souvent assez divergents. C'est bien entendu la méthode de calcul des soldes structurels de la Commission européenne qui donnera le ton lors des diverses évaluations, par les autorités européennes, de la politique budgétaire luxembourgeoise. Mieux vaut dès lors compenser préventivement tout écart potentiel entre la méthode de calcul luxembourgeoise des soldes structurels et celle de la Commission européenne, en rehaussant en guise de volant de sécurité l'objectif structurel établi sur base de la méthode luxembourgeoise.

La Chambre de Commerce ne peut d'ailleurs que regretter que la méthode « luxembourgeoise » de calcul des soldes structurels ne soit pas décrite de manière plus précise dans le budget pluriannuel. Une annexe 7 est certes consacrée à ce sujet central, mais elle est assez succincte, seuls les derniers paragraphes renfermant réellement une (brève) description de la méthode retenue, reposant sur le filtre de Hodrick-Prescott. Le caractère un peu lacunaire des informations livrées dans l'annexe 7 est d'autant plus surprenant que les soldes structurels constituent désormais la pierre angulaire de la politique budgétaire (« règle d'or », en vertu notamment du Traité sur la Stabilité, la Coopération et la Gouvernance et des deux lois luxembourgeoises correspondantes<sup>27</sup>).

Un simple élément montre clairement toute l'étendue du problème. A la page 20\* de l'exposé des motifs du projet de budget 2015 (volume 1), il est expliqué que selon la méthodologie de la Commission européenne « *et les prévisions les plus récentes disponibles, le solde structurel pour 2015 est estimé à -1,3% du PIB. La Commission européenne procédera encore à une actualisation de sa prévision au cours de l'exercice d'évaluation tenant en compte toutes les mesures prises par le Gouvernement pour 2015* ». Dans le tableau qui précède immédiatement ce commentaire, le solde structurel calculé après mesures de consolidation affiche un surplus de 0,5% du PIB, avec à la clef un écart apparent de quelque 1,8% du PIB entre les auteurs du projet de budget et la Commission européenne.

Cet écart ne reflète cependant qu'en partie un problème méthodologique. Après examen, il apparaît que le solde structurel de -1,3% est issu de la Recommandation du Conseil du 8 juillet 2014 « *concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2014 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2014* ». La Commission européenne considérait alors, en juillet 2014, que le solde effectif des Administrations publiques serait égal à -1,4% du PIB en 2015. En d'autres termes, la composante cyclique du solde budgétaire était en juillet de -0,1% du PIB seulement sur base de la méthodologie de la Commission. Comme indiqué dans le projet de budget 2015, page 20\* de l'exposé introductif, les auteurs du projet tablent pour leur part sur un solde effectif des Administrations publiques revenant à -0,2% du PIB en 2015, à la faveur notamment des nouvelles mesures de consolidation budgétaire.

Sur base de la méthode luxembourgeoise de calcul des soldes structurels, la composante cyclique du solde budgétaire serait dès lors égale à -0,7% du PIB en 2015 (écart entre le solde effectif de -0,2% et le solde structurel « à la luxembourgeoise » de +0,5%). L'écart

<sup>27</sup> A savoir la loi du 29 mars 2013 portant approbation du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire et la loi précitée du 12 juillet 2014.

présupposé<sup>28</sup> entre les composantes cycliques des autorités luxembourgeoises d'une part (-0,7% du PIB) et de la Commission en juillet 2014 d'autre part (-0,1% du PIB) est dès lors pour 2015 de 0,6% et non de 1,8% comme pourrait le faire croire une simple comparaison des soldes structurels de la Commission et du projet de budget.

Par ailleurs, la Commission européenne a présenté ses nouvelles prévisions macroéconomiques début novembre 2014. Comme indiqué supra, elle prévoit désormais pour 2015 un écart budgétaire cyclique de -0,8%, qui est très proche de l'écart inféré pour 2015 dans le projet de budget. Le problème méthodologique lié à la divergence précitée entre un solde structurel Commission de -1,3% du PIB et un solde structurel national de +0,5% du PIB ne s'est donc pas véritablement matérialisé pour 2015. Un important écart de soldes structurels se manifeste entre la Commission européenne et les auteurs du projet de budget, mais cette divergence s'explique par des soldes effectifs différents (reflets notamment d'une évolution macroéconomique moins favorable dans le scénario de la Commission) et non par un problème méthodologique dans le calcul des soldes structurels.

Si ce problème méthodologique lié au calcul des composantes cycliques des soldes ne s'est pas réellement manifesté en 2015, il n'en demeure pas moins potentiellement présent. Comme indiqué, certes de manière quelque peu succincte, à l'annexe 7 du projet de Loi de programmation financière pluriannuelle, l'écart de production et par conséquent la composante cyclique du solde budgétaire est calculé au moyen d'un lissage au moyen du filtre de Hodrick-Prescott de la série du PIB en volume. La Commission vérifie quant à elle le respect des règles européennes sur la base d'une fonction de production Cobb-Dougllass avec lissage de la productivité totale des facteurs au moyen d'un filtre Kalman. Même si les résultats des deux méthodologies semblent *a priori* coïncider en 2015, rien ne garantit une convergence automatique entre ces deux méthodologies dans le futur.

Faute d'une description détaillée de la méthodologie nationale dans les documents budgétaires et d'une confrontation précise des propriétés dynamiques des deux méthodes (façon dont la composante cyclique calculée répond à diverses évolutions macroéconomiques possibles), il est difficile à la Chambre de Commerce de chiffrer rigoureusement la marge de sécurité appropriée. A titre conservatoire, elle recommande simplement de rehausser l'objectif budgétaire structurel de 0,25% du PIB, afin de contrer préventivement tout risque de surestimation du solde budgétaire structurel par les autorités nationales (« buffer méthodologique »).

---

<sup>28</sup> L'écart peut en effet refléter non seulement des divergences méthodologiques au sens strict du terme, mais un scénario d'évolution du PIB différent.

Un tel « buffer » s'impose d'autant plus que les conséquences d'éventuels écarts méthodologiques sont profondes : tant que le solde structurel est inférieur à l'OMT, les Administrations publiques doivent en vertu de la nouvelle gouvernance européenne se conformer à un double critère : elles doivent en effet veiller à améliorer leur solde structurel à raison de 0,5% du PIB « *as a benchmark* »<sup>29</sup>, tout en surveillant le respect d'une norme prédéfinie de dépenses<sup>30</sup>. Les autorités européennes vont procéder à une évaluation globale (« *overall assessment* ») sur la base de ces deux critères complémentaires. Il serait pour le moins dommageable de ne remarquer que tardivement, à cause de divergences d'origines méthodologiques, que l'objectif de solde structurel n'est pas respecté.

Un dernier argument, plus anecdotique mais nullement dénué d'importance, plaide également en faveur d'un solde structurel plus exigeant en 2018. Le Luxembourg devrait en effet perdre une dernière tranche de ses recettes de TVA électronique en 2019 (impact négatif sur les recettes publiques normalement de l'ordre de 0,3% du PIB, la part transférée à l'étranger passant de 85 à 100% en 2019). Toutes autres choses égales par ailleurs, un excédent structurel de 0,5% du PIB en 2018 se réduirait dès lors à environ 0,2% à partir de 2019, soit un solde insuffisant même au regard des objectifs actuels des autorités (écart de 0,3%).

En résumé, la Chambre de Commerce considère dans ces circonstances qu'un objectif budgétaire d'au moins 0,5% (objectif actuel) + 0,3% (prise en compte préventive de la perte de recettes de TVA électronique en 2019) + 0,25% (marge de sécurité intégrant la forte volatilité des finances publiques luxembourgeoises) + 0,25% (marge de sécurité minimale afin de combler préventivement l'écart entre les deux méthodes de calcul des soldes structurels) = +1,3% s'imposerait dans le cadre de la méthodologie luxembourgeoise de calcul des soldes structurels. Ce nouvel objectif à respecter en 2018 devrait donner lieu à un effort additionnel de l'ordre de 120 millions par an de 2015 à 2018 (donc économies de l'ordre de 480 millions en 2018 par rapport à la trajectoire gouvernementale).

Ces économies additionnelles ne seraient nullement excessives, pour une double raison :

- Comme indiqué ci-dessus, elles supposent que les dépenses de l'Administration centrale et de la sécurité sociale évolueront de 2014 à 2018 au rythme très mesuré postulé dans le projet de budget pluriannuel (rythme corrigé par nos soins afin d'en extraire l'impact des mesures de consolidations : voir l'encadré ci-avant). Afin de respecter l'objectif budgétaire, tout dérapage par rapport à ce rythme peu soutenu devrait être compensé par des mesures additionnelles, en sus des mesures du paquet de consolidation et des 120 millions par an précités. Pour rappel, si les recettes et dépenses de l'Administration centrale et de la sécurité sociale connaissent une hausse similaire à celle observée de 1995 à 2013 (progression de l'ordre de 6% l'an), ces mesures additionnelles devraient atteindre plus de 700 millions EUR à l'horizon 2018.

<sup>29</sup> L'effort peut être plus limité que 0,5% du PIB en cas de mauvaises conditions macroéconomiques (ce ne serait pas le cas en 2016), mais il doit être supérieur à 0,5% en cas de bonnes conditions.

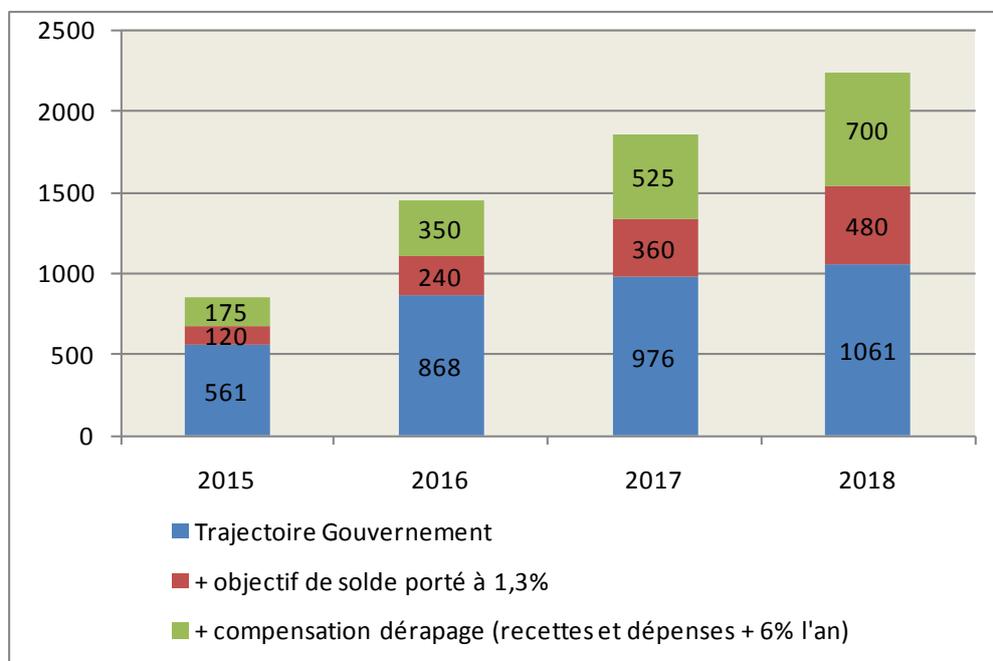
<sup>30</sup> Cette norme des dépenses des administrations publiques fixée dans le cadre de la gouvernance européenne des finances publiques est extrêmement complexe. Schématiquement, la croissance des dépenses des administrations publiques, corrigée des mesures discrétionnaires sur le versant des recettes, doit demeurer en ligne avec la croissance potentielle.

- L'objectif budgétaire de 1,3% n'intègre pas un financement accéléré du coût du vieillissement : il repose sur le même degré (très partiel) de préfinancement de ces coûts futurs que l'actuel OMT. L'objectif de 1,3% devrait donc impérativement s'accompagner d'une nouvelle réforme des pensions, des soins de santé et de l'assurance dépendance, l'effort portant non seulement sur les générations futures mais également sur les générations présentes. Comme l'indiquait le Conseil européen dans ses recommandations de juillet 2014 portant sur le Programme de Stabilité du Luxembourg, « *l'ampleur de la réforme des retraites adoptée en 2012 est plutôt limitée et, pour l'essentiel, n'a pas pris en compte la menace pour la soutenabilité à long terme des finances publiques* ».

Le graphique ci-dessous met en exergue la trajectoire de consolidation requise compte non tenu de la problématique du vieillissement, mais en identifiant explicitement l'adoption d'un objectif de solde structurel de 1,3% du PIB à l'horizon 2018 et en cas de dépenses et recettes augmentant de concert de 6% l'an – soit plus rapidement que l'évolution sous-jacente au projet de budget pluriannuel. Une bonne maîtrise des dépenses, permettant effectivement de limiter leur progression au rythme « avant mesures » escompté dans le projet de budget pluriannuel, permettrait de réaliser d'office les efforts de consolidation dépeints en vert dans le graphique ci-joint. Les autorités nationales pourraient alors se limiter aux segments bleus (effort d'ores et déjà programmé) et rouges (efforts additionnels requis pour atteindre un surplus structurel de 1,3% du PIB en 2018).

### Graphique 9 : Trajectoire de consolidation budgétaire (efforts requis sous diverses hypothèses

En millions EUR



Source : Projet de Loi de programmation financière pluriannuelle, calculs Chambre de Commerce.

Note : il est supposé que les mesures de consolidation additionnelles (objectif de 1,3%, compensation du dérapage éventuel) sont mises en œuvre de manière purement linéaire au cours de l'horizon 2014-2018.

## 7 Soutenabilité à long terme des finances publiques

Comme illustré ci-dessus par l'indicateur « S2 » de la Commission européenne, la soutenabilité à long terme des finances publiques luxembourgeoises semble pour le moins compromise, en dépit d'indicateurs budgétaires « classiques » (soldes et endettement « instantanés ») ostensiblement favorables. Cette dichotomie est illustrée par le graphique suivant, qui classe les différents pays de l'Union européenne en fonction du solde budgétaire et de l'endettement public d'une part et du coût du vieillissement d'autre part.

### Graphique 10 : Indicateurs de la politique budgétaire : solde des Administrations publiques (2013), dette brute consolidée (2013) et coût du vieillissement (2012)

En % du PIB

Solde des administrations publiques	Dette brute consolidée	Coût vieillissement d'ici 2060
<b>Luxembourg</b> 0,6	Estonie 10,1	Lettonie -3,8
Allemagne 0,1	Bulgarie 18,3	Italie -0,1
Estonie -0,5	<b>Luxembourg</b> 23,6	Estonie 0,0
Danemark -0,7	Roumanie 37,9	Pologne 0,1
Lettonie -0,9	Lettonie 38,2	Portugal 0,1
Bulgarie -1,2	Suède 38,6	Bulgarie 2,0
Rep. tchèque -1,3	Lituanie 39,0	Grèce 2,9
Suède -1,3	Danemark 45,0	France 3,1
Autriche -1,5	Rep. tchèque 45,7	Royaume-Uni 3,3
Roumanie -2,2	Slovaquie 54,6	Danemark 3,6
Pays-Bas -2,3	Pologne 55,7	Suède 3,8
Hongrie -2,4	Finlande 56,0	Espagne 3,9
Finlande -2,4	Pays-Bas 68,6	Hongrie 4,0
Lituanie -2,6	Malte 69,8	Autriche 4,4
Slovaquie -2,6	Slovénie 70,4	Lituanie 4,5
Malte -2,7	Allemagne 76,9	Rep. tchèque 5,2
Italie -2,8	Hongrie 77,3	Allemagne 5,2
Belgique -2,9	Autriche 81,2	Irlande 5,4
Pologne -4,0	Royaume-Uni 87,2	Roumanie 5,4
France -4,1	Espagne 92,1	Finlande 6,7
Portugal -4,9	France 92,2	Slovaquie 7,5
Chypre -4,9	Chypre 102,2	Malte 8,2
Irlande -5,7	Belgique 104,5	Pays-Bas 8,2
Royaume-Uni -5,8	Irlande 123,3	Chypre 8,4
Espagne -6,8	Italie 127,9	Belgique 9,1
Grèce -12,2	Portugal 128,0	Slovénie 10,3
Slovénie -14,6	Grèce 174,9	<b>Luxembourg</b> 12,0

Sources : Eurostat (notification d'octobre 2013 ; données SEC 2010), Groupe de travail sur le vieillissement (rapport de 2012 ; coût additionnel des dépenses de pension, de santé, d'assurance dépendance, de chômage et d'éducation d'ici 2060).

Dans ces conditions, le budget pluriannuel devrait comporter une importante partie sur la soutenabilité à terme et sur la façon dont l'OMT intègre le défi du vieillissement. Or la situation inverse prévaut, le budget pluriannuel renvoyant simplement dans son exposé des

motifs à la 15<sup>e</sup> actualisation du Programme de Stabilité du Luxembourg, qui était elle-même assez succincte dans ses explications relatives à la soutenabilité. En effet, selon cette actualisation, suite à la mise en œuvre de la Loi de décembre 2012 portant réforme des pensions, la hausse des dépenses de pension (régime général et régimes spéciaux confondus) s'établira d'ici 2060 à quelque 10,5 points de PIB (contre 17,1 points si la réforme consacrée par la Loi de décembre 2012 n'avait pas été adoptée). L'actualisation notait également que le régime général de pension dispose de réserves de l'ordre de 27% du PIB.

La Chambre de Commerce apprécie ces informations, mais elle est d'avis qu'elles devraient à l'avenir être complétées par les éléments 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 3 du projet de budget pluriannuel. Ce tableau se limite cependant aux années 2013 à 2018, 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 (elles datent actuellement de 2012 et vont faire l'objet d'un nouveau rapport en 2015), qui gagneraient cependant à être actualisées annuellement par les autorités luxembourgeoises. En outre, le Groupe de travail précité recourt à des hypothèses d'élasticité des dépenses de santé au PIB à peine supérieures à l'unité, qui sont de surcroît uniformes pour l'ensemble des pays étudiés<sup>31</sup>. Des simulations alternatives reposant sur des élasticités plus réalistes dans un contexte luxembourgeois seraient particulièrement éclairantes.
- Toujours afin de disposer d'une vue plus générale de la soutenabilité à terme de la sécurité sociale, il faudrait disposer de simulations similaires relatives à l'assurance dépendance.
- 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 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques. Selon l'article 3 (5) de cette dernière, la Loi de programmation budgétaire pluriannuelle doit en effet comporter des annexes explicatives présentant « une

<sup>31</sup> Elasticité de 1,1 déclinant graduellement vers 1 au cours de la période de projection.

*évaluation de l'effet que les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir sur la soutenabilité à long terme des finances publiques.»* La Loi se réfère donc bel et bien à une évaluation chiffrée, complète (ensemble des finances publiques, donc bien au-delà des pensions) et sur un horizon de long terme.

## **8 Les mesures de consolidation**

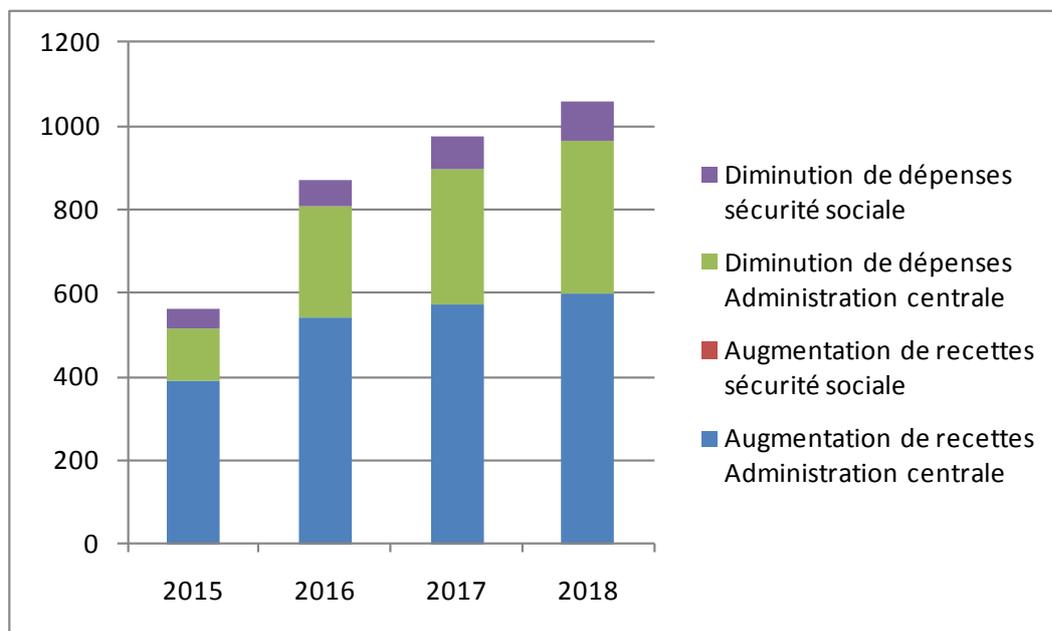
Le présent chapitre se focalise sur les mesures de consolidation budgétaire, abordées au niveau des Administrations publiques. Etant donné le nombre considérable de mesures et afin de sérier les problèmes, il s'articule en trois parties. La première partie (8.1) livre une vue générale des mesures et commente brièvement les 10 plus importantes d'entre elles en fonction des montants économisés à l'horizon 2018. En raison de leur importance tant en termes purement budgétaires que de retombées économiques potentielles, les mesures relatives à la TVA sont cependant traitées en deux temps. Les aspects plus macroéconomiques de ces mesures sont traités dans la partie 8.1. Par contre, les aspects plus techniques, microéconomiques et juridiques font l'objet d'une partie distincte (8.3). La partie intermédiaire 8.2 renferme divers commentaires relatifs à d'autres mesures du « paquet de consolidation ».

### **8.1. Vue générale : le « Top 10 » des mesures**

Le projet de budget pluriannuel, qui est décidément une mine d'informations tout à fait bienvenue, comprend également une annexe consacrée aux mesures de consolidation budgétaire, à savoir plus de 250 mesures (officiellement 258 selon le Projet de Loi pluriannuel) relevant du « Paquet d'avenir » proprement dit auxquelles s'ajoutent la hausse de la TVA et l'instauration de la contribution d'avenir de 0,5%.

Le graphique ci-dessous porte sur l'ensemble de ces mesures. Il apparaît que l'essentiel de l'effort de consolidation se rapporte au volet recettes, qui représente 70% de l'ensemble en 2015 et 56% en 2018. Par ailleurs, l'effort de consolidation concerne à plus de 90% la seule Administration centrale et ce tout au long de l'horizon 2015-2018.

**Graphique 11 : Composition des mesures de consolidation budgétaire**  
En millions EUR



Sources : Projet de Loi de programmation financière pluriannuelle, Calculs Chambre de Commerce.

Note : basé sur les chiffres figurant à la page 18\* de l'exposé des motifs du projet de Loi précité. Ces données ont cependant été recalculées à structure institutionnelle constante, c'est-à-dire en neutralisant la constitution de la Zukunftskeess. Cette pratique permet d'identifier correctement le montant exact des économies de dépenses dans l'Administration centrale et de faire coïncider le total Administration centrale + sécurité sociale d'une part et l'Administration publique d'autre part, ce qui n'est pas le cas dans le tableau figurant à la page 18\* de l'exposé des motifs pour les composantes recettes et dépenses. Rappelons que l'institution de la Zukunftskeess est neutre du point de vue du solde de la sécurité sociale (hausse des recettes et des dépenses de la sécurité sociale de 278 millions EUR en 2015 et montants un peu plus élevés les années suivantes). Cette innovation institutionnelle permet de diminuer de 119 millions les dépenses de l'Administration centrale (le coût des chèques services de 278 millions en 2015, actuellement financés par l'Etat central, sera remplacé par une dotation de l'Etat à la Zukunftskeess de 159 millions seulement, le solde étant couvert par la nouvelle contribution de 0,5%). Il ne s'agit pas là d'une réelle économie de dépenses : cette « économie » de 119 millions n'est que le reflet du nouveau prélèvement.

Le tableau suivant renferme une synthèse des mesures de consolidation prévues sur l'horizon 2015-2018, seules les plus importantes d'entre elles en « vitesse de croisière » (impact budgétaire en 2018) étant mises en exergue. Les autres mesures seront abordées dans un second temps.

Le tableau ci-joint montre que les 10 principales mesures devraient représenter à l'horizon 2018 près de 80% du montant total de la consolidation budgétaire envisagée.

**Tableau 7 : Mesures de consolidation budgétaires : un «Top 10 » en fonction de l'impact budgétaire en 2018**

*En millions EUR et % du total*

	Numéro de la mesure	Millions d'euros	En % du total
Hausse de la TVA		422	39,8
Contribution 0,5%		130	12,3
Abolition alloc. éducation	125	68	6,4
Mesures secteur de la santé	255	68	6,4
Mesures assurance-dépendance	256	39	3,7
Aide au réemploi	189	30	2,8
Cofinancement formation	124	29	2,7
Réforme allocations familiales	127	17	1,6
Optimisation projets de construction	233	17	1,6
AED contrôle fiscal renforcé	60	15	1,4
Autres mesures		226	21,3
Total		1061	100,0

Source : Projet de budget pluriannuel.

Note : ne sont pas isolées dans les 10 principales mesures les mesures affectant avant tout la répartition des charges entre les sous-secteurs des Administrations publiques.

De loin la principale mesure, qui représente à l'horizon 2018 40% de l'ensemble du « package », est la **hausse de certains taux de TVA** et diverses dispositions afférentes. Cette dernière permet de compenser partiellement la déperdition d'autres recettes de TVA, à savoir celles liées au commerce électronique.

Sur un plan plus budgétaire et macroéconomique, la Chambre de Commerce se permet cependant de formuler les commentaires suivants. Une première remarque porte sur la présentation de la mesure. Le mode de calcul de l'important rendement de la mesure attendu pour 2016, 2017 et 2018 (en 2015, le rendement est de 75% seulement du produit en année pleine de cette mesure) n'est pas décrit de façon précise dans les documents budgétaires. Se pose en particulier la question de la manière dont la répercussion escomptée de la mesure sur le taux d'inflation et l'activité économique est prise en compte dans l'évaluation du rendement net final de la hausse de la TVA.

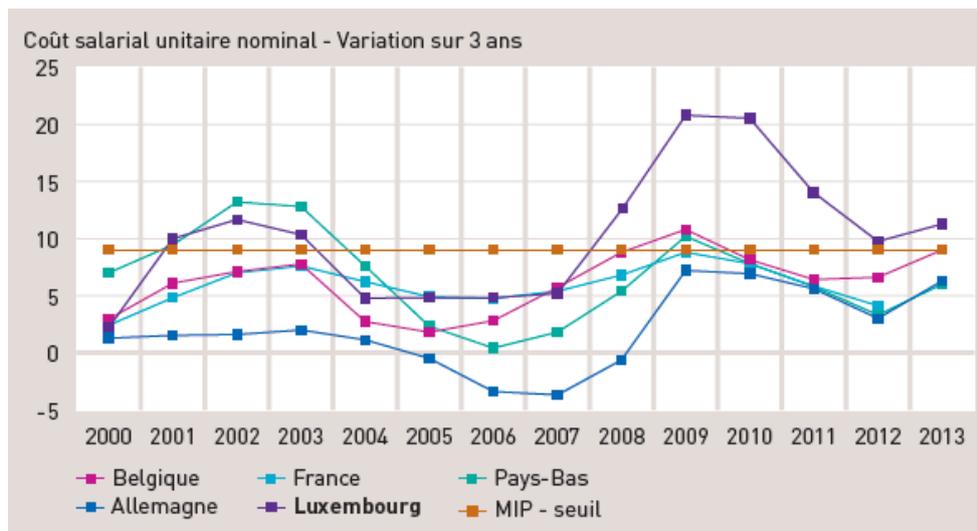
En deuxième lieu, la hausse de la TVA devrait générer une significative inflation additionnelle, de l'ordre de 0,7% selon les auteurs du projet de budget 2015 sauf compression encore plus marquée qu'escomptée des marges des entreprises. A politique inchangée, il en résultera une application plus précoce qu'en l'absence de la hausse de TVA de l'indexation automatique des salaires et de nombre de prestations sociales, avec à la clef une accélération de la hausse des dépenses publiques et une nouvelle dérive des salaires unitaires luxembourgeois, qui étaient déjà littéralement en lévitation au cours de la dernière décennie comme le montre le graphique suivant issu du « bilan compétitivité 2014 » de l'Observatoire de la compétitivité<sup>32</sup>. Cette situation traduit notamment une faible productivité tendancielle du Luxembourg et une évolution des prix systématiquement plus élevée au Luxembourg que dans les pays limitrophes (voir le troisième graphique ci-après). En raison

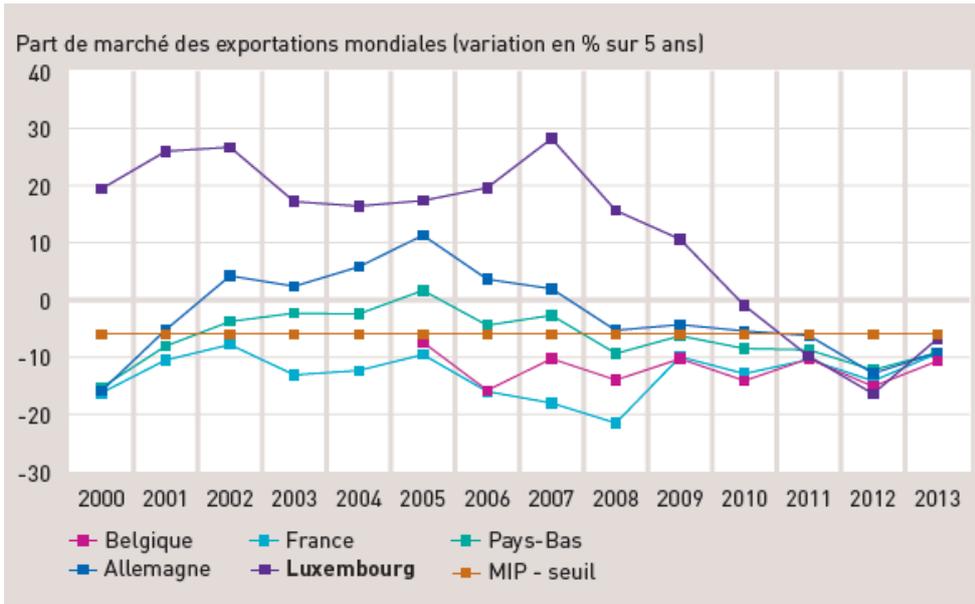
<sup>32</sup> Bilan Compétitivité 2014 : une économie résiliente.

du mécanisme d'indexation automatique, les différentiels d'inflation défavorables tendent à exercer une pression à la hausse sur nos coûts salariaux relatifs. Cette dérive salariale induit à son tour une poussée inflationniste, en particulier dans les services peu soumis à la compétition internationale, avec à la clef un nouveau creusement du différentiel d'inflation par rapport à nos principaux partenaires commerciaux.

Assez logiquement dans un tel contexte général, le récent bilan de l'Observatoire de la compétitivité met également en évidence une brusque diminution, depuis 2007, de nos parts de marché à l'exportation (première partie du graphique ci-dessous). Un *minimum minimorum* consisterait dans ce contexte à neutraliser l'incidence de la hausse de la TVA sur les salaires et sur les prestations sociales concernées. Une telle neutralisation s'imposerait d'autant plus qu'un important partenaire commercial du Luxembourg qui est de surcroît l'un des rares autres pays à pratiquer l'indexation automatique des salaires, à savoir la Belgique, s'apprête pour sa part à annuler sa prochaine tranche d'indexation (avec toutefois une compensation pour les salaires et prestations sociales moins élevés).

### Graphique 12 : Compétitivité coût (coût salarial unitaire), parts de marché à l'exportation et taux d'inflation



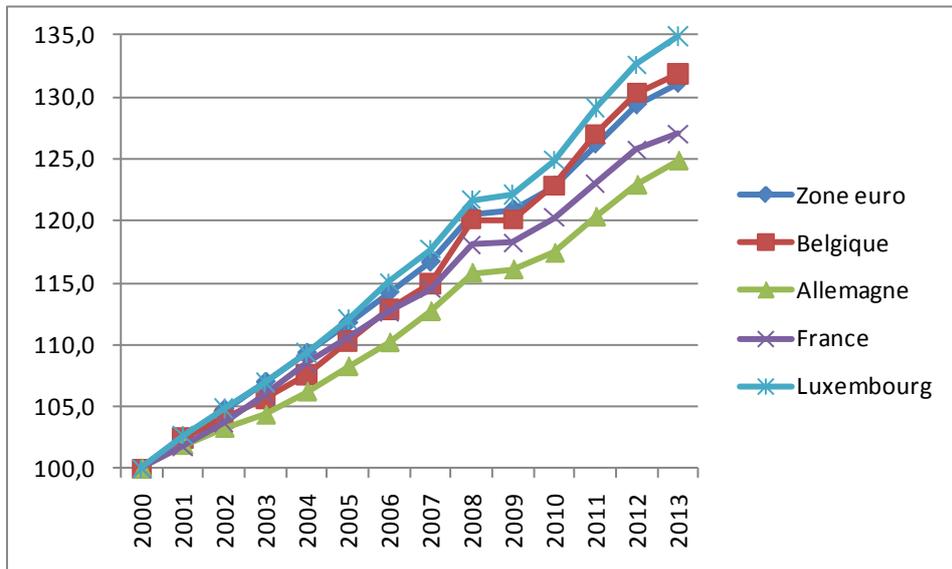


Source : Observatoire de la compétitivité, Bilan compétitivité 2014 – Une économie résiliente.

Note : MIP = « Macroeconomic Imbalances Procedure » ou procédure des déséquilibres macroéconomiques.

### Graphique 13 : Evolution des prix à la consommation : cumul des différentiels de prix (base IPCH, IPCN pour le Luxembourg)

En base 2000=100



Source : Base de données AMECO de la Commission européenne.

Note : Pour le Luxembourg, l'indice des prix à la consommation national a été utilisé en lieu et place de l'IPCH, ce dernier se caractérisant par un poids élevé des produits énergétiques en raison des ventes de ces produits à des non résidents. Ce traitement sur base de l'IPCN a pour résultat de minorer l'évolution des prix au Luxembourg sur l'ensemble de la période considérée (indice IPCH en 2013 = 140,9).

Cette remarque est d'autant plus pertinente que le **prélèvement additionnel de 0,5%**, qui va notamment s'appliquer aux salaires, pourrait également contribuer à renforcer la dérive précitée de notre compétitivité-coût. Cette mesure n'affecte certes pas directement les

salaires bruts à charge des employeurs, seul le salaire net étant en principe concerné. Cette pression fiscale accrue sur les ménages pénalise cependant directement les entrepreneurs individuels. Elle pourrait par ailleurs inciter les salariés à exiger des salaires bruts plus élevés afin de compenser une partie de la perte de pouvoir d'achat consécutive au nouveau prélèvement, d'autant que ce dernier apparaît dans le sillage d'une série de mesures accroissant la pression fiscale sur les ménages au cours des années récentes (forte hausse de l'impôt de solidarité notamment). Une telle répercussion sur les salaires bruts serait particulièrement pernicieuse dans un contexte où deux partenaires commerciaux essentiels du Luxembourg envisagent une diminution marquée des charges sociales. D'une part, le récent accord gouvernemental belge annonce avant la fin de l'actuelle législature une diminution du taux de base des cotisations sociales à charge des entreprises belges, ce taux devant passer de 33 à 25% dans le courant de la législature. Cet accord annonce en outre une réactivation de la Loi sur la compétitivité de 1996. Comme indiqué dans l'accord, *« avant la fin de la législature, le gouvernement résorbera le handicap salarial depuis 1996 de nos entreprises vis-à-vis des pays voisins, et le surveillera »*. D'autre part, la France a mis en place le « Pacte de responsabilité et de solidarité », comportant également une diminution marquée des charges sociales, financée par un effort de réduction graduel des dépenses publiques.

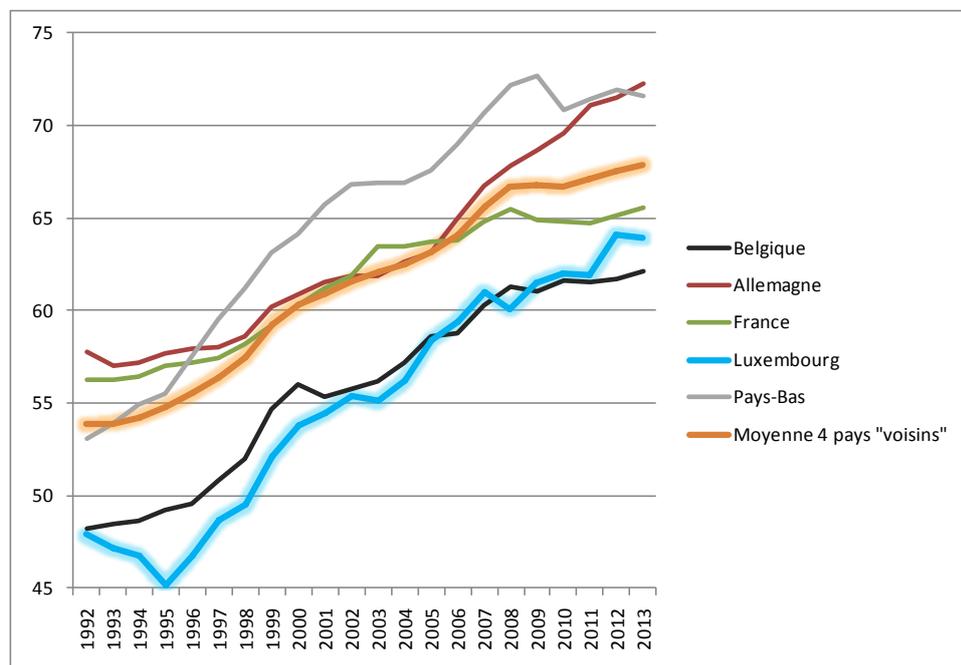
Le Luxembourg évolue dès lors à contrecourant de ses deux voisins, ce qui affaiblit l'un de ses atouts majeurs, à savoir des cotisations sociales relativement modérées et sa traditionnelle « stabilité sociale et fiscale ». Les deux principales mesures annoncées par le Gouvernement consistent d'ailleurs en un alourdissement de la fiscalité. Elles représentent de concert plus de la moitié de l'effort de consolidation total.

La troisième mesure du « paquet de consolidation », soit l'abolition de l'**allocation d'éducation**, constitue une véritable mesure de maîtrise de la dépense publique, de même d'ailleurs que la suppression de l'allocation de maternité - cette dernière portant toutefois sur un montant beaucoup plus réduit, de moins de 4 millions EUR.

Ces deux mesures sont en outre de nature à conforter la poursuite de l'augmentation du taux d'activité féminin. L'affirmation de cette tendance est particulièrement souhaitable au Luxembourg. Elle est en effet de nature à amoindrir l'impact budgétaire du vieillissement de la population, qui est particulièrement marqué au Luxembourg comme indiqué ci-dessus. Une « marge d'amélioration » significative existe par ailleurs en termes de taux d'activité. En dépit de la participation accrue des femmes résidentes au marché du travail luxembourgeois depuis le milieu des années 1990, leur taux d'activité demeure en effet plutôt en retrait en comparaison internationale, comme l'établit le graphique suivant. En comblant l'écart toujours observé par rapport à la moyenne de ses voisins, le Luxembourg ne peut qu'accroître son potentiel de croissance.

### Graphique 14 : Taux d'activité des femmes résidentes de 20 à 64 ans : comparaison avec d'autres pays européens

En %



Sources : Eurostat, Calculs Chambre de Commerce.

Note : Moyenne 4 pays « voisins » = moyenne arithmétique des taux d'activité de l'Allemagne, la Belgique, la France et les Pays-Bas.

Par ailleurs, comme souligné dans les documents budgétaires, « *la non interruption de la carrière professionnelle protège la femme contre l'insécurité matérielle et le risque de devoir s'engager ou se réengager dans une formation ou une carrière professionnelle à un âge avancé* ». Or l'allocation d'éducation est précisément un dispositif qui encourage ses bénéficiaires à imprimer une rupture à leur carrière, à l'inverse par exemple du congé parental qui débouche sur une simple suspension temporaire de l'activité.

Dans un effort de cohérence intergénérationnelle, la Chambre de Commerce estime que le forfait d'éducation, aussi appelé « *Mammerent* », devrait également être supprimé. Vu le nombre croissant de femmes travaillant et cotisant au moins suffisamment longtemps pour acquérir le droit à une pension minimum, et compte tenu du fait que les carrières d'assurance complètes se généralisent également chez les femmes, l'octroi du forfait d'éducation devrait être supprimé. Dans le cadre de son avis budgétaire 2010, la Chambre de Commerce avait déjà proposé l'abolition pure et simple de ce transfert social horizontal et insuffisamment sélectif<sup>33</sup>.

Les mesures qui suivent par ordre d'importance sont les économies escomptées dans le secteur de la **santé** et en **assurance dépendance**. Ces économies sont assez disparates, puisqu'elles concernent en vrac le gel des tarifs et lettres-clef dans la santé, le gel de la

<sup>33</sup> Avis de la Chambre de Commerce du 11 novembre 2009 relatif au projet de loi n°6100 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010.

valeur monétaire dans l'assurance dépendance, la réduction des tarifs des laboratoires<sup>34</sup>, une progression plus réduite de l'enveloppe budgétaire globale du secteur hospitalier, la mutualisation d'activités hospitalières, la modernisation de la CNS et un encadrement plus strict des frais administratifs, la tarification à l'activité en milieu hospitalier ou encore une application plus stricte des critères d'octroi des prestations dans l'assurance dépendance. La Chambre de Commerce ne peut que saluer la volonté de mieux encadrer deux catégories de dépenses qui ont connu une croissance tendancielle particulièrement importante de 2000 à 2013 selon les décomptes de la CNS, de respectivement 6,6 et 12,6% l'an en moyenne pour la santé et l'assurance dépendance, respectivement. Elle recommande cependant la mise en place graduelle d'approches plus approfondies. A titre d'exemple, en ce qui concerne les tarifs et lettres-clef dans la santé, le gel envisagé devrait s'accompagner d'une réflexion plus générale et transparente, visant à mieux aligner la nomenclature existante sur les prix de revient respectifs. En ce qui concerne les activités hospitalières, la Chambre de Commerce réitère son appel à une meilleure exploitation des synergies potentielles entre les hôpitaux luxembourgeois et les hôpitaux de la Grande Région.

L'**aide au réemploi** constitue selon notre tableau la 6<sup>e</sup> mesure par ordre d'importance, avec à la clef 30 millions d'économies à l'horizon 2018. La montée en puissance de cette mesure serait cependant graduelle, son rendement étant limité à 6 millions EUR en 2015, 12 millions en 2016 et 18 millions en 2017. Mise en place par un règlement grand-ducal du 17 juin 1994 (modalités et conditions d'attribution)<sup>35</sup>, l'aide au réemploi vise à gratifier d'un complément de revenu des salariés ayant retrouvé un emploi qui, pour des motifs précis, est moins bien rémunéré que leur emploi précédent. Il s'agit de la sorte de garantir à la personne concernée une rémunération égale à 90% de sa rémunération antérieure<sup>36</sup> pendant les 48 premiers mois continus de la nouvelle prise de fonction. Cette aide bénéficie aux salariés faisant l'objet d'un licenciement pour motif économique, menacés de façon immédiate de faire l'objet d'un tel licenciement, faisant l'objet d'un transfert pour motif économique dans une autre entreprise en application d'une convention collective de travail, ainsi qu'aux chômeurs indemnisés. L'aide est également octroyée aux salariés quittant volontairement une entreprise confrontée à des difficultés économiques d'ordre structurel ou conjoncturel. Seules les personnes ayant eu un contrat à durée déterminée (CDD) d'au moins 18 mois, un contrat à durée indéterminée (CDI) ou un remplacement de congé parental peuvent prétendre à l'aide au réemploi. Cette dernière a connu une spectaculaire montée en puissance au cours de la dernière décennie. Elle est en effet passée de 7 millions EUR en 2000 à 48,8 millions EUR en 2013.

<sup>34</sup> Pour ce qui est de la réduction envisagée de 20% de la valeur de la lettre-clef des laboratoires d'analyses médicales et de biologie clinique, la Chambre de Commerce s'étonne quant au caractère abrupt de la mise en œuvre envisagée de cette réduction. La mesure afférente n'est pas assortie d'une disposition transitoire alors qu'il aurait sans doute été opportun de prévoir une telle disposition, tout en prévoyant, pour le reste, une mise en œuvre plus graduelle de la réduction. Il incombera aux autorités publiques d'impliquer la FLLAM (Fédération luxembourgeoise des laboratoires d'analyses médicales) dans les discussions afférentes. Par ailleurs, les éventuels impacts de cette mesure quant au déploiement du secteur des biotechnologies ne sont malencontreusement pas abordés dans les documents budgétaires.

<sup>35</sup> Règlement grand-ducal du 17 juin 1994 fixant les modalités et conditions d'attribution: 1. des aides à la mobilité géographique ; 2. d'une aide au réemploi; 3. d'une aide à la création d'entreprises ; 4. d'une aide à la création d'emplois d'utilité socio-économique. Un règlement grand-ducal bien antérieur, du 24 janvier 1979, avait cependant fixé les conditions et modalités d'octroi d'une indemnité temporaire de réemploi dans la sidérurgie. Par ailleurs, l'aide au réemploi a été formellement introduite par la loi du 8 avril 1982 fixant des mesures spéciales en vue d'assurer le maintien de l'emploi et la compétitivité générale de l'économie.

<sup>36</sup> Plafonnée à 3,5 fois le salaire social minimum non qualifié.

L'aide serait revue de manière assez restrictive, le montant total alloué à l'aide au réemploi hors sidérurgie passant de 48 millions EUR en 2014 à 18 millions EUR seulement en 2018, soit une réduction de quelque 62,5% en l'espace de quatre années<sup>37</sup>. Les modalités de cette révision assez drastique ne sont cependant pas décrites dans les documents budgétaires. Un tel complément d'information aurait pourtant été utile, de même qu'une description des considérations microéconomiques ayant guidé l'adoption de cette mesure. Dans son avis sur le projet de budget 2014, la Chambre de Commerce proposait que soit réformée l'aide au réemploi, avec pour objectif une réduction des dépenses de 10%. Elle faisait alors remarquer que du fait de sa générosité, le système pourrait le cas échéant engendrer des abus. La Chambre de Commerce recommandait dès lors l'introduction de garde-fous et de conditions d'attribution plus restrictives.

Dans un très récent rapport spécial qui fait écho à son rapport sur le même sujet datant d'avril 2011<sup>38</sup>, la Cour des Comptes va dans la même direction. Elle aborde entre autres choses la question de l'aide au réemploi. La Cour soulignait dès 2011 que « *la mesure a conduit à certaines dérives qui n'ont pas reflété l'intention des auteurs de la réglementation en vigueur* » et mettait en exergue la nécessité de procéder à une évaluation périodique de cette mesure, qui « *devrait être appliquée de manière plus ciblée en tenant compte de la situation individuelle du demandeur d'emploi ainsi que de la réalité du marché de travail d'aujourd'hui* ». Il était notamment apparu que l'aide était souvent octroyée au-delà de la limite des 48 mois, des périodes intercalaires de suspension étant prises en compte. Or le texte originel se référait aux 48 premiers mois continus de la prise de fonction. Le Gouvernement a par la suite reconnu le bien-fondé de ces recommandations et a débuté la rédaction d'un avant-projet de règlement grand-ducal en la matière, qui est toujours en cours de rédaction. Dans son suivi des recommandations du 13 octobre 2010, la Cour note qu'« *à la question de savoir si une évaluation des aides au réemploi a été effectuée, le responsable du ministère a répondu qu'une telle évaluation n'existe pas* ». La mesure annoncée dans les documents budgétaires s'inscrit apparemment dans la foulée de ces considérations et recommandations.

Un autre aspect essentiel visé par le paquet de consolidation est le **cofinancement de la formation continue**. Le cofinancement de la formation par l'Etat sous forme d'aides directes aux entreprises sera en effet réduit à concurrence de 26 millions EUR en 2016, le montant de l'économie passant à 28 millions en 2017 et à 29 millions l'année suivante. Il s'agit là d'un ajustement considérable, de l'ordre de 76% par rapport au compte provisoire de 2013, à la suite duquel la participation de l'Etat au cofinancement de la formation passera de 40 millions EUR en 2015 à 11 millions seulement en 2018. Pour rappel et selon le compte provisoire, le montant correspondant atteignait même 46 millions EUR en 2013.

Peu de précisions étant livrées sur cette économie pour le moins drastique dans les documents budgétaires, la Chambre de Commerce n'est au présent stade guère en mesure de commenter cette mesure. Elle espère simplement que la réforme mise en œuvre permettra d'assurer un cofinancement équilibré entre petites, moyennes et grandes

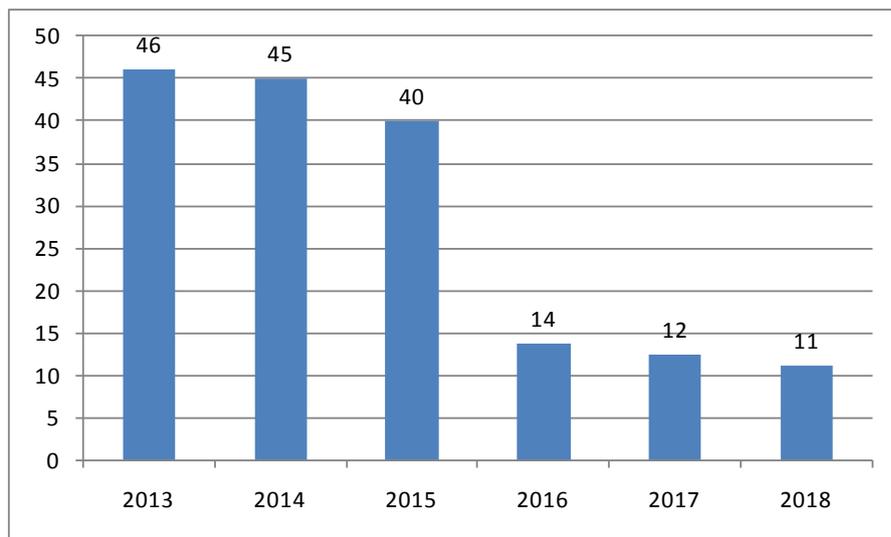
<sup>37</sup> Voir l'annexe 3 du projet de budget pluriannuel, sur la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat, tableau 18, Fonds pour l'emploi.

<sup>38</sup> Rapport spécial portant sur certaines mesures prises dans le cadre de la lutte contre le chômage - suivi des recommandations, 13 octobre 2014.

entreprises et en fonction du secteur d'activité. Il serait également judicieux de mettre en place des mécanismes et des cadres d'analyse permettant de mieux apprécier la qualité tant des formateurs que des formations dispensées. Un ciblage efficace du cofinancement s'impose particulièrement dans un contexte caractérisé par la diminution drastique du financement par l'Etat de la formation continue.

### Graphique 15 : Cofinancement par l'Etat de la formation continue

En millions EUR



Sources : Compte 2013 provisoire, Budget 2014, Projet de budget 2015, Projet de budget pluriannuel.

Les mesures envisagées en matière d'**allocations familiales** ne figurent qu'au 8<sup>e</sup> rang en termes d'économies escomptées à l'horizon 2018. Le potentiel d'économies associé s'étend cependant bien au-delà des montants mentionnés d'ici 2018. Il convient en effet de noter que la suppression du bonus et l'alignement des allocations à 265 EUR par enfant ne s'appliqueront qu'aux nouvelles naissances et nullement aux enfants déjà nés, d'où une montée en puissance assez graduelle de la mesure. A ce potentiel d'économie important s'ajoute la non-indexation des allocations en question, qui prévaut depuis l'accord tripartite de 2006 (Loi du 27 juin 2006 adaptant certaines modalités d'application de l'échelle des salaires et des traitements).

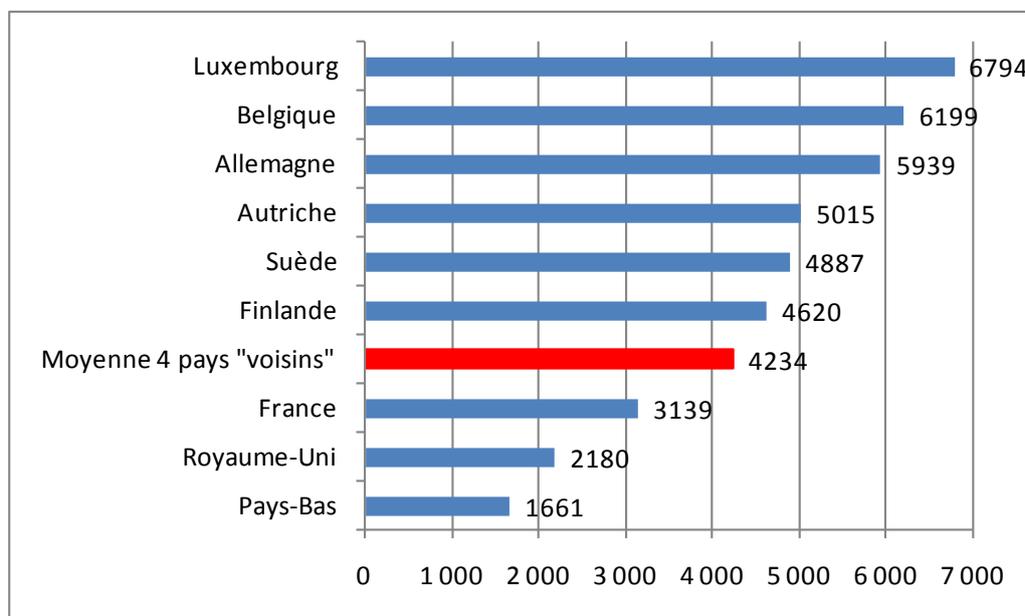
Si ces dispositions peuvent paraître restrictives, elles auront surtout pour effet d'amoindrir, assez graduellement au demeurant, le considérable écart entre les prestations familiales au Luxembourg et dans les pays voisins. Le graphique suivant renferme le ratio entre l'ensemble des prestations familiales, soit un concept bien plus large que les seules allocations familiales, et le nombre d'enfants de 0 à 18 ans<sup>39</sup>. Même après neutralisation du montant bénéficiant aux non résidents et des différences de niveaux de prix (correction en fonction des « standards de pouvoir d'achat »), le Luxembourg est, parmi des pays économiquement et sociologiquement comparables de l'Union européenne, celui où les prestations par enfant résident étaient les plus élevées. Le différentiel par rapport à la

<sup>39</sup> Il ne s'agit bien évidemment que d'une approximation de la population éligible.

moyenne des quatre pays « voisins » atteint quelque 60% (33% par rapport aux trois pays limitrophes).

### Graphique 16 : Prestations familiales par enfant résident de 0 à 18 ans, en standards de pouvoir d'achat

En 2012, EUR annuels par enfant



Sources : Eurostat, IGSS pour la proportion octroyée aux non résidents, Calculs Chambre de Commerce.

Note : les données de base relatives à la Belgique datent de 2011. Elles ont été extrapolées pour 2012 au moyen de la croissance nominale du PIB belge en 2012.

Les prestations familiales constituent une définition large. Ainsi, pour le Luxembourg, elles comprennent en sus des allocations familiales notamment le forfait d'éducation, le congé parental, l'allocation d'éducation, les prestations de maternité ou encore les prestations en nature.

Plus généralement en ce qui concerne les mesures sociales, la Chambre de Commerce n'a eu de cesse ces dernières années d'affirmer la nécessité de prévoir des transferts sociaux basés sur la capacité contributive des ménages, assurant l'équité entre les générations et la promotion du travail au détriment de l'inactivité, tout en réduisant le risque d'exposition à la pauvreté. Les mesures proposées dans le « Paquet d'avenir » ne remplissent que partiellement cet objectif. En établissant une matrice des transferts sociaux<sup>40</sup>, la Chambre de Commerce a pu constater qu'il y a trop d'aides, des contradictions, des données manquantes, des interconnexions inexistantes entre Administrations et organismes et entre le Luxembourg et la Grande Région. Le gouvernement aurait tout intérêt, au lieu de procéder au cas par cas, à réaliser une grande radiographie des transferts sociaux et familiaux et d'aligner le système selon le principe « un besoin = une aide ». Aussi, force est de constater qu'à l'exception de la bonification d'intérêt en matière de logement, la « sélectivité sociale » est toujours la grande absente des velléités réformatrices du Gouvernement.

<sup>40</sup> Voir Chambre de Commerce, Actualité & Tendances numéro 14 « Réformer les transferts sociaux pour plus d'équité et d'efficacité », octobre 2013.

Viennent clore le « top 10 » deux mesures dont la portée exacte est difficilement identifiable au stade actuel à défaut d'une description précise, c'est-à-dire **l'optimisation des projets de construction** et **le contrôle fiscal renforcé** exercé par l'Administration de l'enregistrement et des domaines. Si ces mesures sont fondamentalement louables, leur rendement et leur portée exacte dépendent intimement de la façon dont elles seront mises en œuvre. En ce qui concerne l'optimisation des projets de construction, la Chambre de Commerce ne peut que répéter l'importance de la prise en compte, dans toute décision future quant à la réalisation de nouveaux investissements de grande ampleur, des critères d'opportunité et d'utilité, ainsi que du rapport coûts/bénéfices et des frais de gestion et d'entretien à long terme. Il ne s'agit certainement pas pour la Chambre de Commerce de plaider en faveur d'une diminution des investissements dans la construction, d'autant que des investissements publics bien conçus viennent renforcer le potentiel de croissance endogène et sont une condition nécessaire à la genèse de nouvelles activités économiques, de nouveaux emplois et de nouvelles bases fiscales. La Chambre de Commerce est cependant en faveur d'une utilisation à bon escient des deniers publics. A cette fin, la Chambre proposait dans son avis sur le projet de budget 2014 la définition d'une « feuille de route du mieux investir ». Une telle feuille de route comporterait au minimum les axes suivants : la standardisation de projets de même nature (par exemple les écoles) ; des benchmarks internationaux par type de projet ; l'établissement de standards minima et maxima au niveau des finitions ; la démonstration, dans le chef de l'initiateur du projet, de sa contribution au relèvement de la croissance potentielle de l'économie luxembourgeoise ; la simplification des procédures de planification et enfin la prise en compte *ex ante* des coûts de gestion, d'exploitation et d'entretien. Faute de détails suffisamment explicites dans les documents budgétaires, la Chambre de Commerce n'est pas en mesure de vérifier si les mesures envisagées par le Gouvernement sont en ligne avec ces recommandations.

**Encadré 4 : Pour un « *master plan* » stratégique des infrastructures de transport**

Dans une prise de position récente<sup>41</sup>, la Chambre de Commerce a salué l'effort de priorisation des projets d'infrastructures ferroviaires et routières tels que prévus par le plan directeur sectoriel « Transports » (PST). Dans le PST, chacun de ces projets est en effet programmé à un horizon de temps précis en fonction de sa priorité, soit à l'horizon 2020 (projets de phase 1), à l'horizon 2030 (phase 2) et au-delà de 2030 (phase 3).

Néanmoins, le PST ne quantifie pas les besoins en investissements nécessaires à la réalisation de ces projets d'infrastructures. Cet exercice serait pourtant utile afin de s'assurer que les objectifs de réalisation des projets PST soient réalistes endéans les différents horizons escomptés, en tout cas au moins pour les projets d'infrastructures ferroviaires et routières de phase 1, prévus à l'horizon 2020.

La Chambre de Commerce note d'ailleurs que les fonds spéciaux du rail et des routes du projet de budget 2015 identifient des besoins en capitaux par programme de dépenses d'ici 2018. Ces programmes semblent correspondre aux projets d'infrastructures de phase 1 (horizon 2020) épinglés dans le PST. Il incomberait donc de s'assurer que les montants alloués à ces différents programmes de fonds spéciaux jusqu'en 2018 soient en adéquation avec les ambitions du PST. Notamment, les ambitions de partage modal du PST à l'horizon 2020<sup>42</sup> pourraient être entravées de deux manières.

D'une part, la Chambre de Commerce se demande si la politique de « fonctionnalisme à la luxembourgeoise » des dernières décennies, incitant les résidents à recourir à leurs voitures en permanence pour se rendre à leurs lieux de travail, de loisirs ou chez eux, ne risque pas d'entraver fortement l'objectif modal du PST relatif à la mobilité douce à l'horizon 2020 de 25% (contre 13% de nos jours, soit près du double). Dans le contexte luxembourgeois, un déploiement plus progressif des moyens devrait sans doute être envisagé pour cet objectif modal.

D'autre part, la Chambre de Commerce constate que la diminution du nombre de véhicules individuels motorisés d'ici 2020 sur les routes luxembourgeoises, telle que prévue par le PST, ne pourra en aucun cas compenser le nombre de camions additionnels drainés sur nos routes par le nouveau terminal EuroHub Sud et par le développement des activités à l'aéroport du Findel. Au niveau des routes, il y a donc un risque de sous-investissement, et d'augmentation des embouteillages à moyen terme. A nouveau, le projet de budget 2015 représente une opportunité de s'assurer qu'il n'y ait pas de risque de sous-investissement au niveau des routes à l'avenir.

---

<sup>41</sup> Voir prise de position de la Chambre de Commerce du 6 novembre 2014 sur :

[www.cc.lu/actualites/detail/atouts-et-faiblesses-des-plans-sectoriels-transport-et-zone-dactivites-economiques/](http://www.cc.lu/actualites/detail/atouts-et-faiblesses-des-plans-sectoriels-transport-et-zone-dactivites-economiques/)

<sup>42</sup> A savoir 19% des déplacements quotidiens d'ici-là en transports en commun (contre 15% de nos jours), 25% de ceux-ci en mobilité douce (vélo et marche à pied, contre 13% de nos jours) et le reste (56%) en véhicules individuels motorisés, contre 72% de nos jours.

## 8.2. Les autres mesures

### 8.2.1. Généralités

Le processus de « screening » des dépenses publiques mis en œuvre par le Gouvernement a permis l'identification de toute une série de mesures. Nombre d'entre elles sont tout à fait pertinentes, même si au total l'effort d'assainissement repose pour l'essentiel sur la dizaine de mesures commentée dans la partie 8.1. ci-dessus. Les autres mesures (250 environ) ne portent par conséquent que sur 900 000 EUR par an en moyenne par mesure. Elles permettent néanmoins d'engranger à l'horizon 2018 plus de 200 millions d'économies, ce qui est tout à fait appréciable et confirme l'adage selon lequel « les petits ruisseaux font les grandes rivières ».

Si leur rendement estimé dans les documents budgétaires est limité, nombre de ces mesures présentent cependant *a priori* un certain intérêt sur le plan microéconomique ou en termes de stabilité fiscale et de sécurité juridique. On notera à titre d'exemple la lutte contre la fraude sociale (service de contrôle du FNS), la tarification de certains services jusqu'à présent gratuits en dépit du fait qu'ils induisent un coût pour l'Etat (analyses d'échantillons d'eau par exemple) ou encore la suppression d'aides rencontrant peu de succès. La Chambre se félicite par ailleurs de la mise en place d'un fonds souverain intergénérationnel, question qui fait l'objet d'un encadré ci-après.

Trois autres mesures méritent une attention particulière, à savoir la formalisation des décisions anticipées en matière fiscale (résultant de consultations de l'Administration par un contribuable sur le traitement fiscal d'un cas spécifique), les clarifications en matière de prix de transferts et le nouveau régime de bonification d'intérêts. Ces trois mesures sont abordées successivement ci-dessous.

### **Encadré 5 : Le fonds souverain intergénérationnel - une innovation louable dont il faut pleinement exploiter le potentiel**

Comme annoncé lors du dépôt du projet de budget 2015, le Gouvernement compte mettre en place dès 2015 un fonds souverain intergénérationnel. La Chambre de Commerce salue l'institution d'un tel fonds, dont elle s'est faite inlassablement l'avocate ces dernières années. De tels fonds se sont « fondus dans le paysage » dans divers pays constituant, à l'instar du Luxembourg, de petites économies ouvertes également confrontées à nombre de recettes publiques vulnérables. Il s'agit souvent mais pas exclusivement de pays dont l'économie repose largement sur des ressources naturelles épuisables.

Après un bref passage en revue de la notion de fonds souverains et de la situation prévalant dans divers pays abritant de tels fonds, l'encadré décrit les caractéristiques institutionnelles saillantes du nouveau Fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg (FSIL), puis livre quelques recommandations de la Chambre de Commerce à son égard. La principale conclusion est que si la Chambre salue l'initiative gouvernementale, elle considère que davantage de moyens devraient être graduellement canalisés vers le fonds afin d'assurer une réelle montée en puissance de cet instrument novateur.

#### **1. La notion de fonds souverains et quelques expériences étrangères**

Il est difficile de définir de manière précise la notion de fonds souverains, ces fonds se caractérisant avant tout par une extrême diversité. Ces derniers ne présentent assurément pas une configuration uniforme à travers le monde sur les plans juridique et institutionnel. Ils sont par ailleurs très disparates en termes de politiques de placement, de transparence ou de mode d'alimentation budgétaire.

Une définition envisageable parmi beaucoup d'autres est la suivante, qui avait été avancée dans une publication de la Chambre de Commerce sur les fonds souverains de 2008 : « *Un fonds souverain est un véhicule d'investissement principalement détenu par les administrations publiques, disposant d'un important volume d'actifs gérés sur un horizon de long terme et qui poursuit prioritairement des objectifs de nature structurelle (à distinguer de la gestion de réserves de change par exemple)* »<sup>43</sup>. Cette définition est avant tout orientée vers les enjeux macroéconomiques et de politique économique.

Les premiers fonds souverains ont été créés dans les années 1950, lorsque certains pays gros exportateurs de produits de base cherchaient un moyen d'investir les surplus de leurs revenus d'exportation. Depuis, ils se sont multipliés et s'imposent comme des acteurs puissants de la finance internationale. Les fonds souverains peuvent répondre à une multitude d'objectifs différents, qui ne sont pas nécessairement mutuellement exclusifs. Les objectifs les plus souvent évoqués sont (i) la volonté de neutraliser préventivement tout effet de «Dutch disease »<sup>44</sup> ; (ii) la volonté d'éviter que soient affectées à des dépenses

<sup>43</sup> Actualité & tendances numéro 4 de mars 2008, « Les fonds souverains: une solution d'avenir pour le Luxembourg? »

<sup>44</sup> Cet effet découle de l'apparition d'une ressource abondante, qui exerce un impact distordant et durable sur les secteurs de l'économie ne bénéficiant pas en premier lieu de cette ressource (ces secteurs étant par exemple pénalisés par des coûts salariaux et immobiliers plus élevés suite à l'apparition de la ressource). Les ressources concernées sont variées. Il peut s'agir de ressources naturelles, d'un accroissement soudain des termes de l'échange, d'une assistance étrangère ou encore d'importants flux d'investissement direct.

structurelles et peu compressibles des ressources budgétaires fragiles ou même temporaires ; (iii) la volonté d'abriter l'économie nationale de chocs économiques importants; (iv) la redistribution intergénérationnelle (préfinancement du coût du vieillissement démographique par exemple) ; (v) la volonté d'utiliser un fonds comme levier de la diversification économique ; (vi) l'accroissement des revenus du patrimoine des Administrations publiques à la faveur d'une gestion plus centralisée, diversifiée, dynamique et transparente.

Tous ces objectifs sont également tout à fait pertinents dans un contexte luxembourgeois, de sorte que la mise en place d'un nouveau fonds souverain paraît pleinement justifiée. A l'aune de plusieurs de ces critères et de la définition proposée supra, il serait même légitime de se demander si le Fonds de compensation du régime général de pension ne correspond pas à un fonds souverain, même s'il n'est à notre connaissance repris dans aucune « league table » de fonds souverains. Le Fonds de compensation répond cependant à un objectif tout à fait spécifique, lié aux seules pensions. Il paraît ainsi tout à fait louable de créer en marge de ce fonds une nouvelle entité poursuivant des objectifs distincts, de nature macroéconomiques (stabilisation éventuelle, diversification du tissu économique, neutralisation préventive de tout dérapage de dépenses, etc.). Encore convient-il de définir clairement ces objectifs.

Comme l'indique le tableau suivant, les fonds souverains sont surtout présents dans des pays disposant de matières premières abondantes, mais pas uniquement. Ainsi, des pays tels que Hong Kong et Singapour qui, à l'instar du Luxembourg, constituent de petites économies extrêmement ouvertes, disposent d'actifs considérables via leurs fonds souverains respectifs. A Hong Kong, ces actifs s'élèvent à quelque 146% du PIB. A Singapour (qui dispose de deux fonds importants), les avoirs cumulés correspondants atteignent même 167% du PIB. D'autres petites nations, qui disposent certes d'importantes ressources pétrolières ou gazières, disposent via leurs fonds souverains d'actifs encore plus élevés. Il s'agit du Koweït (299% du PIB), des Emirats arabes Unis (281% du PIB pour les 5 fonds repris au tableau et deux autres fonds plus modestes) et de la Norvège (174%). En outre, 15 fonds repris au tableau ci-dessous disposent d'actifs excédant 30% du PIB de leurs pays respectifs.

**Tableau 8 : Principales caractéristiques des 30 plus importants fonds souverains**

Fonds	Année de création	Pays	Actifs en milliards de dollars	Actifs en % du PIB du pays détenteur	Principaux modes de financement du fonds
1. Government Pension Fund - Global	1990	Norvège	893,0	174,2	Pétrole
2. Abu Dhabi Investment Authority	1976	Emirats arabes unis	773,0	201,4	Pétrole
3. SAMA Foreign Holdings	-	Arabie Séoudite	757,2	101,6	Pétrole
4. China Investment Corporation	2007	Chine	652,7	7,1	Autres que mat. premières
5. SAFE Investment Company	1997	Chine	567,9	6,1	Autres que mat. premières
6. Kuwait Investment Authority	1953	Koweït	548,0	299,1	Pétrole
7. HK Monetary Authority Investment Portfolio	1993	Hong Kong	400,2	146,1	Autres que mat. premières
8. Government Investment Corporation	1981	Singapour	320,0	107,4	Autres que mat. premières
9. National Social Security Fund	2000	Chine	201,6	2,2	Autres que mat. premières
10. Temasek Holding	1974	Singapour	177,0	59,4	Autres que mat. premières
11. Qatar Investment Authority	2005	Qatar	170,0	84,0	Pétrole et gaz
12. Australian Future Fund	2006	Australie	95,0	6,1	Autres que mat. premières
13. Abu Dhabi Investment Council	2007	Emirats arabes unis	90,0	23,4	Pétrole
14. National Welfare Fund	2008	Russie	88,0	4,2	Pétrole
15. Reserve Fund	2008	Russie	86,4	4,1	Pétrole
16. Samruk-Kazyna JSC	2008	Kazakhstan	77,5	34,5	Autres que mat. premières
17. Revenue Regulation Fund	2000	Algérie	77,2	36,7	Pétrole et gaz
18. Kazakhstan National Fund	2000	Kazakhstan	77,0	34,3	Pétrole
19. Korea Investment Corporation	2005	Corée du sud	72,0	5,5	Autres que mat. premières
20. Investment Corporation of Dubai	2006	Emirats arabes unis	70,0	18,2	Pétrole
21. International Petroleum Inv. Company	1984	Emirats arabes unis	68,4	17,8	Pétrole
22. Libyan Investment Authority	2006	Libye	66,0	87,5	Pétrole
23. National Development Fund of Iran	2011	Iran	62,0	16,8	Pétrole et gaz
24. Mubadala Development Company	2002	Emirats arabes unis	60,9	15,9	Pétrole
25. Alaska Permanent Fund	1986	Alaska (U.S.A.)	51,7	87,1	Pétrole
26. Khazanah Nasional	1993	Malaisie	40,5	13,0	Autres que mat. premières
27. Brunei Investment Agency	1983	Brunei	40,0	248,3	Pétrole
28. Texas Permanent School Fund	1854	Texas (U.S.A.)	37,7	2,5	Pétrole, autres
29. State Oil Fund	1999	Azerbaïdjan	37,3	50,7	Pétrole
30. National Pensions Reserve Fund	2001	Irlande	27,4	12,6	Autres que mat. premières

Sources : Sovereign Wealth Fund Institute (actifs actualisés en octobre 2014), Banque Mondiale (PIB de 2013), Bureau of Economic Analysis (PIB de l'Alaska), calculs Chambre de Commerce.

## 2. Institution du fonds luxembourgeois

Le Gouvernement annonce dans le projet de Loi de mise en œuvre du projet d'avenir la création dès 2015 d'un fonds souverain luxembourgeois d'épargne intergénérationnelle (le FSIL), qui revêtira la forme juridique d'un établissement public placé sous l'autorité du Ministère des Finances. Les autorités entendent affecter à ce fonds des recettes non récurrentes, notamment<sup>45</sup> une partie des revenus de la TVA sur le commerce électronique ainsi que des accises sur les carburants. Elles comptent transférer à ce dernier un montant annuel d'au moins 50 millions EUR<sup>46</sup>.

Au bout de quelques années, le fonds souverain aura ainsi atteint 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

<sup>45</sup> Il est précisé dans le projet de Loi que le Gouvernement en Conseil peut décider d'affecter au Fonds des recettes non récurrentes autres que la TVA sur le commerce électronique ou les accises sur le carburant.

<sup>46</sup> Ce montant sera ajusté afin de tenir compte des variations de l'indice des prix à la consommation nationale.

besoins du moment ». Plus précisément, il est indiqué à l'article 5 du projet de Loi qu'après la période de blocage, le Gouvernement en Conseil « *peut décider d'affecter au budget de l'Etat au maximum 50% des revenus dégagés par les avoirs du Fonds au cours de l'exercice précédent* ».

La politique d'investissement du fonds serait alignée sur celle du Fonds de compensation, mis en place en 2004 pour gérer la réserve du régime général de pension. Ainsi, le FSIL devrait fonctionner sous l'égide d'un comité directeur et d'un comité d'investissement et suivre une politique d'investissement « prudente et socialement responsable », l'objectif fondamental consistant non pas à maximiser le rendement annuel, mais à alimenter de façon sûre une épargne susceptible de profiter aux générations futures. A l'instar de la situation prévalant pour le Fonds de compensation, le nouveau fonds souverain pourra à cette fin créer un ou plusieurs organismes de placement collectif.

Le fonds souverain ne fera double emploi avec aucune structure actuellement existante au Luxembourg. Si le Fonds de compensation a pu servir d'exemple pour la gouvernance et la politique d'investissement du nouveau fonds, il se distingue du fonds souverain par sa mission (gestion de la réserve de compensation) et la nature des fonds gérés (cotisations des assurés et de l'Etat).

### **3. Observations de la Chambre de Commerce**

La Chambre de Commerce se félicite de la mise en place d'un fonds souverain luxembourgeois. Elle figure d'ailleurs parmi les premières institutions ayant clairement recommandé la création d'un tel instrument au Luxembourg<sup>47</sup>. Elle considère par ailleurs qu'une architecture comportant deux fonds distincts, soit le Fonds de compensation du régime général de pension et le FSIL, est tout à fait appropriée dans un contexte luxembourgeois. Ce modèle bicéphale permet de ne pas imbriquer de manière inextricable des fonctions qui répondent à des logiques économiques profondément différentes (financement des pensions d'une part, objectifs plus macroéconomiques d'autre part, comme souligné *supra*). Les actuels fonds spéciaux d'investissement doivent pour leur part être maintenus. En raison de leur nature propre, ces fonds ne constituent pas des fonds souverains au sens de la définition proposée dans la partie 1 du présent encadré. Ils n'ont pas pour vocation la constitution d'actifs sur le moyen ou long terme. Ils visent avant tout à faciliter le financement de projets d'investissement dans une perspective pluriannuelle.

La structure institutionnelle choisie s'inspire étroitement de celle du Fonds de compensation du régime général de pension. Compte tenu de la longue expérience de ce Fonds et de la grande transparence dont il fait preuve, le choix de ce modèle semble tout à fait approprié. Témoignent notamment de ce haut degré de transparence, dont le futur fonds souverain devra s'inspirer, un site Internet très informatif ([www.fdc.lu](http://www.fdc.lu)), la publication de rapports annuels (du fonds et de la SICAV associée) faisant état de manière détaillée de la politique d'investissement du fonds et fournissant la liste détaillée des placements, une description des projets immobiliers en cours et l'adoption d'un code de déontologie s'appliquant aux collaboratrices et collaborateurs ainsi qu'aux organes dirigeants. La Chambre de Commerce note également avec intérêt que le comité directeur du FSIL pourra instituer des

---

<sup>47</sup> Voir notamment l'Actualité & tendances cité *supra*.

commissions et pourra inviter des experts extérieurs à participer à certains points figurant à l'ordre du jour de ses réunions, ce qui constitue un gage d'ouverture. En outre, le comité d'investissement comprendra (notamment) trois membres externes disposant d'une expertise et d'une expérience dans le domaine financier.

La Chambre de Commerce se félicite par ailleurs de l'apport du fonds en matière d'équité intergénérationnelle, dont le respect laisse, à ses yeux, parfois à désirer au Luxembourg. Le fonds se traduira par un transfert de ressources des générations présentes vers les générations futures, ce qui permettra de contrer (très) partiellement les potentiels mouvements en sens inverse prévisibles notamment dans le domaine de la sécurité sociale, dont témoigne par exemple un coût futur du vieillissement particulièrement élevé au Luxembourg selon les estimations du Groupe de travail européen sur le vieillissement.

Dans le même ordre d'idées, il n'est pas souhaitable que des recettes hautement fragiles et très hypothétiques pour les générations futures servent à financer des dépenses récurrentes voire même structurelles, qui devraient *in fine* peser sur ces générations. Il n'est pas concevable que ces dernières doivent assumer des charges considérables sans financement correspondant.

Si la Chambre de Commerce se félicite de la démarche du Gouvernement d'affecter au FSIL des 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 d'exploiter davantage le large potentiel de cette excellente innovation, en transférant au FSIL un montant excédant largement les 50 millions EUR par an envisagés. Le projet de Loi prévoit d'ailleurs que le Gouvernement en Conseil peut décider d'affecter au FSIL des recettes non récurrentes autres que la TVA électronique ou les accises sur le carburant. Cette disposition est judicieuse, car les recettes pouvant être considérées comme fragiles sont nombreuses et représentent au moins 8% du PIB (voir le tableau ci-joint). Il s'agit notamment des recettes fiscales liées au Tanktourismus, de recettes extrêmement volatiles comme la taxe d'abonnement et l'impôt retenu sur les revenus de capitaux, de la TVA électronique ou encore de la partie de l'IRC/ICC qui excède la moyenne de la zone euro (en raison principalement de l'importance de la Place financière). Ces recettes sont synthétisées au tableau suivant.

**Tableau 9 : Quelques exemples de recettes « fragiles » (ou de portions de recettes pouvant être considérées comme fragiles), donc susceptibles d'alimenter le fonds souverain**

*En millions EUR de 2013 (sauf TVA électronique) et en % du PIB*

Recettes	Montants en millions EUR	En % du PIB
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	223	0,5%
Taxe d'abonnement	710	1,6%
TVA "électronique"	300	0,7%
Impôts directs sur les sociétés: part excédant la moyenne de la zone euro	1130	2,5%
Droits d'accise sur pétrole et gaz	862	1,9%
Droits d'accise sur le tabac et l'alcool	564	1,2%
Total	3789	8,4%

Sources : STATEC, Eurostat, calculs Chambre de Commerce.

Remarque : Recettes de 2013 sauf la TVA sur le commerce électronique, pour laquelle seul le montant devant théoriquement subsister en 2015 (de l'ordre de 300 millions EUR; le montant exact est difficile à inférer au présent stade) est intégré. Pour les impôts directs sur les sociétés, n'est prise en compte que la partie qui excède la moyenne de la zone euro. Le produit de ces impôts au Luxembourg était de 4,9% du PIB en 2013, alors qu'il se limitait à 2,4% du PIB dans la zone euro (chiffre de 2012). Seule est considérée comme « fragile » la partie représentant  $4,9 - 2,4 = 2,5\%$  du PIB luxembourgeois de 2013, soit 1 130 millions EUR comme indiqué au tableau.

Un versement annuel de 50 millions équivaldrait à seulement 1,3% environ de ces recettes dites « fragiles » identifiées au tableau. Un tel versement de 50 millions par an (indexé sur le PIB nominal après 2015 par hypothèse dans le présent encadré, alors que le projet de Loi se limite à une indexation sur l'IPCN) 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.

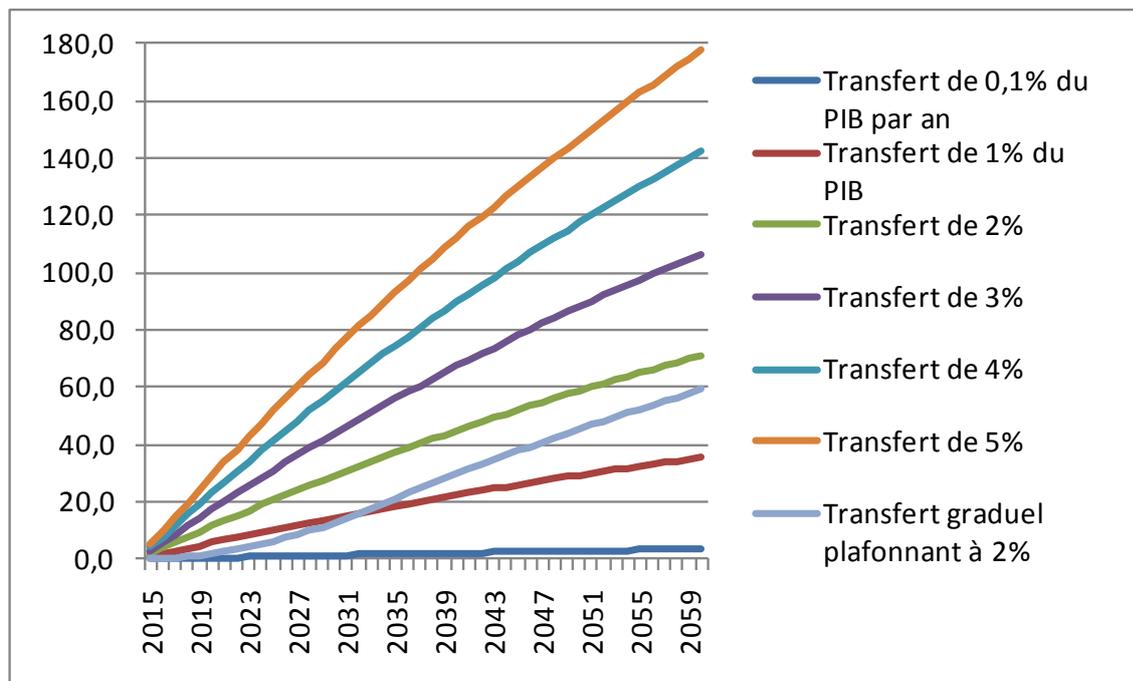
Des actifs de cet ordre de grandeur seraient sans commune mesure avec les volumes d'avoirs observés dans d'autres pays ayant mis en place des fonds souverains, tels que Singapour ou Hong Kong, comme l'indique la première partie de l'encadré. Un volume d'ampleur similaire ne pourra certes, en toute hypothèse, être atteint par le Luxembourg qu'à 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.

Le scénario plus exigeant retenu au graphique (courbe bleue claire) suppose que le versement annuel atteindrait 2% du PIB l'an en vitesse de croisière, soit près d'un quart des recettes vulnérables et environ 20 fois plus que ce qui prévoit le projet de Loi, après une période de transition s'étendant sur deux décennies. Le transfert représenterait 0,1% par an en 2015, ce qui correspond aux 50 millions retenus par le Gouvernement. Ce pourcentage du PIB annuellement transféré progresserait cependant par hypothèse de 0,1% par an jusqu'en 2034, 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 60% du PIB vers 2060 - ce qui serait toujours assez mesuré à l'aune des niveaux d'actifs actuellement atteints dans d'autres pays (voir la partie 1 de l'encadré).

**Graphique 17 : Evolution des actifs totaux du fonds souverain intergénérationnel en fonction du montant de la dotation annuelle (simulations illustratives)**

En % du PIB



Sources : Projet de budget 2015, calculs Chambre de Commerce.

Remarque : Taux de rendement nominal moyen des réserves de 3% l'an par hypothèse, croissance du PIB de 2,2% en volume (croissance potentielle escomptée dans les documents budgétaires) + déflateur du PIB de 2%.

Le graphique repose uniquement sur des schémas de versement linéaires (montants fixes en % 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 non seulement un montant de base fixe, mais également la partie des « recettes fragiles » qui chaque année excède le taux de progression annuel « naturel » de ces recettes. En d'autres termes, serait définitivement versé au fonds, de manière récurrente, le montant des plus-values de recettes « fragiles » engrangées une année donnée, conformément à une sorte de mécanisme de cliquet asymétrique. Un tel mode d'alimentation serait plus conforme à une politique budgétaire contracyclique que les versements purement linéaires illustrés à titre d'exemples au graphique ci-dessus.

Par ailleurs, conformément au projet de Loi, le graphique présuppose que le niveau d'amorçage du fonds (avoirs au 31 décembre 2014) soit nul. Or la montée en puissance du FSIL 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, compte tenu des exigences que devra respecter le nouveau fonds souverain (similaires à celles actuellement assumées par le Fonds de compensation du régime général de pension).

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 parallèlement revu à la hausse. Dans le cas contraire, le FSIL constituera certes un utile instrument de transparence et de gestion cohérente des fonds, gage d'un rendement plus élevé, mais il se traduira 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 s'opérer que via un rendement accru du patrimoine, résultat d'une gestion plus dynamique.

La Chambre de Commerce considère enfin qu'il est essentiel de définir de la manière la plus précise possible le « mode de sortie » des fonds. Le projet de Loi de mise en œuvre du paquet d'avenir évoque un possible transfert des revenus soit après une période de blocage de 20 ans, soit quand le montant des avoirs excédera 1 milliard EUR. La Chambre de Commerce est d'avis qu'il conviendrait de préciser plus avant les critères présidant aux transferts en provenance du fonds, en fonction par exemple de critères macroéconomiques (par exemple prélèvements sur le fonds limités aux cas de conjoncture favorable, afin de ne pas exacerber l'ampleur des cycles) ou en fonction d'objectifs précis (par exemple diversification de l'économie). Dans le même ordre d'idées, il devrait être explicitement indiqué que le fonds ne peut servir à alimenter des dépenses courantes récurrentes et non productives, faute de quoi la nouvelle entité perdrait l'essentiel de sa raison d'être.

En conclusion, la Chambre de Commerce se félicite de la création d'un nouveau fonds souverain, qu'elle appelle de ses vœux depuis de nombreuses années. Le FSIL devrait permettre d'assurer une gestion plus transparente, dynamique et cohérente des avoirs de l'Etat. Il permettra en outre de pallier une inclination luxembourgeoise à sous-estimer l'importance de l'équité intergénérationnelle. Comme souvent cependant, « le diable est dans les détails » : il est 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 bien définir non seulement les règles présidant aux versements de l'Etat au fonds, mais également et surtout les règles de sortie. Il serait notamment souhaitable que les avoirs extraits du fonds après la période de « *locking* » soient canalisés vers des fins productives (diversification économique, incitations au travail ou à la création d'entreprises, etc.).

### **8.2.2. Le « ruling » ou mécanisme de décisions anticipées**

La Chambre de Commerce est satisfaite de voir ancrée dans le projet n°6722 la possibilité de recourir au mécanisme de décisions anticipées, aussi appelées rescrits fiscaux ou « *ruling* ».

Cette matière est réglée par l'introduction de deux articles, l'un concernant la tarification des demandes de rescrits fiscaux, pouvant s'élever jusqu'à concurrence d'un montant de 10.000 EUR, l'autre concernant la portée et les conditions de la décision anticipée.

La Chambre de Commerce aimerait obtenir davantage de précisions sur les modalités de perception de la taxe précitée. A cet égard, elle se permet de faire remarquer qu'afin d'éviter des coûts importants pour les entreprises, notamment les PME et les exploitants indépendants, et pour ne pas décourager les contribuables d'avoir recours à certaines prestations dès lors qu'ils sont en difficultés ou n'ont simplement pas les moyens matériels de le faire, il pourrait être envisagé de lier le montant de la taxe aux montants impliqués dans le dossier à traiter, avec le cas échéant, un montant maximum pour certains petits contribuables. En ce qui concerne les personnes physiques et entreprises qui n'ont pas besoin d'établir une comptabilité régulière, il pourrait être envisagé de déterminer un montant fixe unique. Par ailleurs, cette taxe de nature administrative ne constituant pas un « impôt », elle devrait rester déductible comme dépense d'exploitation pour les entreprises et collectivités.

La Chambre de Commerce ose espérer que la modernisation de la pratique des décisions anticipées assurera une application uniforme par tous les bureaux d'imposition, sans que cette modernisation modifie de manière substantielle la pratique existante.

### **8.2.3. Transfer pricing**

Le projet de Loi de mise en œuvre du paquet d'avenir (numéro parlementaire 6722) généralise l'application du principe de pleine concurrence pour les transactions réalisées entre sociétés liées. La Chambre de Commerce se félicite de l'insertion d'une telle disposition, dans un contexte international marqué par la lutte contre l'érosion des bases d'imposition et le transfert des bénéfices. Le principe de pleine concurrence n'est toutefois pas nouveau. Il sous-tendait déjà des dispositions spécifiques<sup>48</sup> et le principe est déjà respecté et appliqué comme tel par l'Administration à l'heure actuelle, notamment dans les opérations de financement intra-groupe<sup>49</sup>. Comme souligné par le Gouvernement dans l'exposé des motifs, l'introduction d'une telle mesure contribuera certainement à renforcer la visibilité de la législation luxembourgeoise dans le domaine des prix de transfert.

Le nouvel article ne suscite pas de commentaires particuliers. Ce dernier est fortement inspiré des textes néerlandais en la matière et permet donc de corriger, par le biais d'un ajustement de la base imposable de tout contribuable luxembourgeois engagé dans une transaction avec une entreprise liée (luxembourgeoise ou étrangère), tout transfert de

---

<sup>48</sup> Notamment l'article 164 LIR.

<sup>49</sup> Circulaire du directeur des contributions L.I.R. n° 164/2 du 28 janvier 2011.

bénéfices occasionné par l'application de conditions contraires au principe de pleine concurrence<sup>50</sup>.

En ce qui concerne la documentation, la Chambre de Commerce note que les Lignes Directrices en Matière de Prix de Transfert de l'OCDE ainsi que le Manuel Pratique de l'ONU constituent certes des sources incontournables, mais il serait cependant souhaitable que le Gouvernement élabore rapidement des mesures d'exécution qui guideront les contribuables concernés, et notamment les entreprises de petite ou moyenne taille qui pourraient être amenées à conclure des transactions avec des entreprises liées, n'ayant pas forcément d'expérience en la matière et voulant certainement limiter le plus possible les coûts associés à une étude de prix de transfert. Ainsi, les mesures d'exécution devraient exposer les différentes méthodes de détermination des prix de transfert considérées comme acceptables et définir les données de comparabilités acceptées (les sources, l'utilisation de données étrangères, etc.).

De même, s'agissant de l'obligation de documentation des transactions intra-groupe, la Chambre de Commerce ne peut qu'approuver la formalisation d'une exigence déjà appliquée largement, dans la droite ligne de ce qui est prévu à l'action 13 du rapport BEPS<sup>51</sup>. S'il est indiscutable que la nature et l'étendue de la documentation dépend des faits et circonstances du cas d'espèce, il serait opportun de définir certaines lignes directrices propres au Luxembourg en la matière et ce notamment afin de réduire les coûts supplémentaires non négligeables que les entreprises luxembourgeoises impliquées uniquement dans des transactions domestiques auront à supporter en termes de contenu minimum, d'obligation de mise à jour en cas de modification de la transaction, etc.

Dans une même logique, des mesures de simplification spécifiques pour des transactions purement internes pourraient être élaborées. Par exemple, la documentation ne serait exigée qu'à partir d'un certain seuil à définir. De manière générale, des obligations de documentation simplifiées pour tous les contribuables PME, indépendamment de la nature (interne ou transfrontalière) des transactions réalisées, pourraient être envisagées. A cet égard, l'étude de l'OCDE de 2012 sur les mesures de simplification en matière de prix de transfert<sup>52</sup> constitue une source d'inspiration très utile.

#### **8.2.4. Bonification d'intérêts**

La Chambre de Commerce se félicite de l'introduction d'une condition de revenu minimal pour pouvoir bénéficier de la bonification d'intérêts sur le logement d'un ménage acquis par acte authentique ou pour lequel le début des travaux de construction ou d'amélioration de leur logement aura lieu après le 31 décembre 2014. La bonification d'intérêt ne pourra, à l'avenir, être accordée que si le ménage en question ne dispose pas d'un revenu imposable

<sup>50</sup> Suivant ce principe, les prix pratiqués pour des transactions entre sociétés liées doivent être établis par référence aux prix pratiqués par des entreprises indépendantes sous peine de correction de bénéfice par les administrations fiscales.

<sup>51</sup> Le projet BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting* en anglais), cherche à déterminer si les règles actuelles permettent un découplage entre le lieu où les bénéfices imposables sont déclarés à des fins fiscales et le lieu où l'activité qui les génère se déroule effectivement et, si oui, ce qui peut être fait pour y remédier. Dans ce cadre, l'OCDE a lancé en juillet 2013 un Plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, qui recense 15 actions spécifiques à engager afin de doter les pouvoirs publics des instruments nationaux et internationaux permettant de relever ce défi.

<sup>52</sup> Multi-country analysis of existing transfer pricing simplification measures - 2012 update.

supérieur à quatre fois le salaire social minimum pour salariés non-qualifiés. Cette mesure intègre parfaitement l'objectif de sélectivité sociale, même si le plafond retenu semble très élevé.

### **8.3. Examen des mesures relatives à la TVA**

En marge des aspects macroéconomiques des mesures relatives à la TVA, abordés ci-dessus, la Chambre de Commerce tient à attirer l'attention sur les aspects suivants, de nature plus technique.

#### **Hausse des taux réduit, intermédiaire et normal de TVA**

Les hausses en matière de TVA ne constituent une bonne nouvelle ni pour les consommateurs, ni pour les entreprises ni, par corollaire, pour l'économie luxembourgeoise. Le rendement de la plus-value fiscale que les autorités publiques souhaitent dégager demeure d'ailleurs quelque peu incertain.

Pour ce qui est du secteur financier, deux catégories de services sont affectés, à savoir la garde et gestion de titres ainsi que la gestion de crédits et de garanties de crédits, sous certaines conditions. Comme ce type de services est le plus souvent fourni à des entités ne pouvant déduire la TVA, cette hausse de 2 points des taux correspondants représentera un coût supplémentaire substantiel pour le secteur.

La Chambre de Commerce note par ailleurs que la hausse du taux intermédiaire de TVA de 6 à 8% pourrait accentuer le manque de compétitivité du Luxembourg vis-à-vis d'autres Etats comme le Royaume-Uni (5%) et la France (5,5%) dans des domaines tels que les objets d'art, de collection et d'antiquité, alors que le Gouvernement s'est doté d'outils lui permettant de développer le secteur de la logistique. Ainsi, la hausse précitée du taux de TVA pourrait constituer un frein au développement de la zone franche récemment mise en place. La Chambre de Commerce déplore cette contradiction.

#### **Taux super-réduit de 3% applicable aux vêtements et chaussures pour les enfants**

Les nouvelles dispositions visent à modifier le libellé « vêtements et chaussures pour enfants » par le texte suivant : « vêtements, coiffures, écharpes, gants et chaussures pour enfants âgés de moins de 14 ans ».

La Chambre de Commerce estime en premier lieu que la référence « coiffure » manque de clarté. Elle propose dès lors de remplacer le mot « coiffure » par les mots « bonnet, chapeau ou tout autre élément pouvant caractériser cette rubrique ».

La Chambre de Commerce considère en deuxième lieu que la limite fixée à 14 ans n'est pas appropriée, car d'un point de vue pratique, il ne sera pas possible de vérifier que les produits ont bien été vendus pour le compte d'enfants âgés de moins de 14 ans.

Par conséquent, la Chambre de Commerce propose de remplacer la référence à l'âge de 14 ans par une référence à « une mode typiquement enfantine » et de reprendre l'ancienne limite de 188 cm pour les vêtements et pour les autres articles concernés.

### **Consommation sur place de boissons alcoolisées taxées au taux normal**

La Chambre de Commerce tient à attirer l'attention sur le fait que de nombreux restaurants et cafés réalisent une part importante de leur chiffre d'affaire grâce à l'alcool consommé sur place, la proportion correspondante s'élevant à 20% pour les restaurants et à 52% pour les débits de boissons d'après les informations de la Chambre de Commerce. Dans ces conditions et étant donné l'inélasticité du budget que le consommateur final peut consacrer aux restaurants et débits de boissons, une augmentation de 3% à 17% du taux de TVA ne peut que se répercuter négativement sur la rentabilité et l'emploi dans ce secteur, alors même que les débits de boissons ont été confrontés à nombre de défis ces dernières années (réglementation relative à la consommation de tabac par exemple).

D'un point de vue technique, la Chambre de Commerce observe qu'il est prévu de supprimer l'article 4 du règlement grand-ducal du 21 décembre 1991 fixant les limites et conditions de ce taux. Elle suggère donc de remplacer cet article par une nouvelle disposition qui apporterait des précisions analogues à celles figurant dans le règlement (UE) N° 282/2011. Rappelons que ce règlement vise les notions de services de restaurant et de restauration dans le contexte de la détermination du lieu de ces prestations et non dans un contexte de taux de TVA. Nous supposons que le législateur souhaite s'inspirer de la même distinction terminologique entre services de restaurant (définis comme des services fournis dans les installations du prestataire) et services de restauration (fournis ailleurs). La Chambre de Commerce recommande de préciser cela explicitement dans le règlement grand-ducal afin d'éviter toute ambiguïté.

S'agissant de l'augmentation des taux, la Chambre de Commerce suggère de préciser dans le projet de Loi que les « vins titrant 13° ou moins d'alcool » seront toujours taxés au taux intermédiaire, qui passe quant à lui de 12% à 14%.

### **Taux super-réduit de 3% pour le logement**

Les nouvelles dispositions prévoient l'application du taux super-réduit de 3% à la création de logements servant à l'occupation principale dans le chef du propriétaire, les logements mis à la disposition de tiers étant quant à eux exclus de ce champ d'application. Paradoxalement, le régime actuel (taxation au taux super-réduit) serait maintenu dans son intégralité en ce qui concerne les travaux de rénovation, quelle que soit la destination du bien. La Chambre de Commerce s'interroge dans ce contexte sur l'impact de cette mesure sur l'activité dans la construction et sur les prix de l'immobilier au Luxembourg.

La Chambre de Commerce est d'avis que l'abolition du taux super-réduit de TVA entraînera une amplification de la pénurie de logements locatifs, car soit le marché sera incapable d'absorber la hausse de TVA, soit la hausse de la TVA sera répercutée sur les loyers. Dans la première hypothèse, certains projets ne seront plus rentables et l'on assistera à une compression de l'offre de logements locatifs, les projets restants répercutant à terme la hausse de la TVA sur les loyers. Ceci conduira à des pertes d'emplois dans un premier temps et à des augmentations de loyers dans un deuxième temps. Les loyers pourraient même augmenter plus que proportionnellement, une plus grande part du marché étant occupée par des propriétaires occupants.

Dans la deuxième hypothèse, une partie de la hausse de TVA sera compensée par une réduction des marges des promoteurs. Les prix de vente aussi bien des objets destinés à la location que de ceux destinés aux propriétaires occupant eux-mêmes leur logement seront probablement ajustés à la hausse et en définitive les loyers augmenteront.

Par conséquent, dans les conditions actuelles du marché, aucun scénario ne permet d'envisager une neutralité en termes de prix final de l'abolition du taux super-réduit de TVA logement pour les logements mis à la disposition de tiers. La Chambre de Commerce regrette d'ailleurs dans ce contexte que le gouvernement n'ait pas présenté à ce jour une étude d'impact de l'abolition de la TVA super-réduite sur l'activité dans la construction et sur les prix des logements au Luxembourg.

La Chambre de Commerce est parfaitement consciente de la nécessité de trouver de nouvelles sources de revenus. Cependant, elle considère que l'abolition de la TVA logement pour les logements mis à la disposition de tiers est une mesure isolée, dont l'impact sur le marché immobilier et sur l'emploi du secteur de la construction est potentiellement considérable. La Chambre de Commerce recommande d'ailleurs une approche plus globale de la taxation du secteur immobilier, permettant de concilier l'équilibre du marché du logement, l'activité dans la construction et les aspects budgétaires. Une telle démarche globale permettrait d'éviter les risques majeurs que la nouvelle mesure fait courir au secteur de l'immobilier et de la construction.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce craint que la mesure ne soit assez inéquitable. Elle ne touchera en effet que les 1.000 à 1.500 logements locatifs neufs créés annuellement, alors que le parc immobilier de quelques 80.000 logements locatifs existants ne sera pas affecté par les surcoûts générés. Les propriétaires de ces biens existants continueront de surcroît à bénéficier de la hausse générale des prix.

En conclusion, si cette augmentation de la TVA était intégralement répercutée sur le prix de vente, les prix de vente ou de location connaîtraient une augmentation de quelque 14%. Or, le contexte actuel, caractérisé par des niveaux de prix immobiliers *a priori* élevés, conduit déjà des natifs luxembourgeois à habiter hors de nos frontières. La Chambre de Commerce craint donc que cette mesure n'accentue cette tendance.

### **Réclamation administrative et recours judiciaire en faveur des assujettis**

La nouvelle réglementation vise à modifier l'article 55 de la Loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée, de manière à instaurer une nouvelle procédure en matière de remboursement de TVA. La Chambre de Commerce relève que, suivant le paragraphe 4 du nouvel article 55 de la Loi précitée, l'Administration disposera d'un délai de 4 mois pour statuer sur une demande en restitution d'excédent de TVA, ce délai pouvant même, suivant les circonstances définies au paragraphe 7, être porté à 6 mois.

La Chambre de Commerce estime que d'un point de vue pratique, ces délais peuvent paraître exagérément longs.

Du point de vue juridique, la Chambre de Commerce se demande d'ailleurs si les délais ainsi accordés à l'Administration restent bien de l'ordre du délai raisonnable suivant la

jurisprudence rendue par la Cour de Justice de l'Union européenne relativement aux dispositions de l'article 183 de la directive 2006/112 (arrêts du 28 juillet 2011, Commission/Hongrie C-274/10 ; du 25 octobre 2001, Commission/Italie, C-78/00; du 10 juillet 2008, Sosnowska, C-25/07 ; du 12 mai 2011, Enel Maritsa Iztok 3, C-107/10 ; du 18 octobre 2012, Mednis, C-525/11). La Chambre de Commerce relève enfin la jurisprudence nationale du 12 janvier 2005, laquelle suggère qu'un délai de 2 mois pour traiter une demande en remboursement est en principe suffisant<sup>53</sup>.

## **9 Fonds spéciaux : évolution des recettes, des dépenses et des avoirs**

### **9.1. Généralités**

Les fonds spéciaux constituent un élément important de l'analyse de la situation financière de l'Etat ainsi que de sa politique budgétaire. Une des principales raisons de la création de ces fonds a trait au financement de dépenses qui s'échelonnent sur plusieurs exercices. Certains types de dépenses, et en particulier les dépenses d'investissements relatives à des projets infrastructurels importants, 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 donné (c'est-à-dire la dépense inscrite au budget de l'Etat) dépasse ses dépenses réelles.

---

<sup>53</sup> D'un point de vue plus technique, la Chambre de Commerce suggère, pour une meilleure compréhension de l'article 55 tel que projeté, de le modifier comme suit :

- §7 : La Chambre de Commerce suggère de préciser : « Toutefois, lorsque l'administration demande des informations complémentaires, le délai de 6 mois est applicable ».
- §8 : La Chambre de Commerce suggère d'ajouter: « La restitution visée au paragraphe 2 est effectuée par l'administration au plus tard dans un délai de dix jours ouvrables à partir de la date de notification de l'information ou du bulletin portant sur la période concernée »
- §9 : La Chambre de Commerce comprend que la décision soit prise par la Recette Centrale, pour des motifs autres que ceux qui résultent des contrôles, effectués séparément par le bureau d'imposition. Elle recommande cependant que les motifs de rejet admissibles soient mentionnés dans la loi. Si, par contre, la décision de rejet résulte d'un contrôle (sur le fond) effectué par le bureau d'imposition, la Chambre de Commerce suggère de simplifier l'article 55 et de simplement renvoyer à la procédure mentionnée à l'article 76.
- §11 : La Chambre de Commerce comprend que les termes (i) « période de déclaration » et (ii) « période d'imposition », tels qu'utilisés dans la proposition d'article 55, visent respectivement (i) une période couverte par une ou plusieurs déclarations, non encore visée par un bulletin d'imposition ou de taxation et (ii) une période visée par un tel bulletin. Cependant, le point 7 de l'article 53 de la loi TVA contient les termes « période d'imposition » pour désigner la période imposable sur laquelle portent les déclarations visées. Il paraît judicieux de modifier cette disposition et de remplacer les termes « période d'imposition » par « période imposable ». Ceci assurerait une utilisation uniforme de la notion d' « opération d'imposition ». Par ailleurs, le texte proposé peut prêter à confusion en ce qui concerne les périodes pouvant être visées par une demande de remboursement (périodes de déclarations périodiques, ou annuelles seulement). La Chambre de Commerce suggère de préciser que la notion de « période de déclaration » vise toutes les périodes passées pour lesquelles des déclarations ont déjà été déposées, sans qu'un bulletin d'imposition ou de taxation ait été émis en relation avec ces périodes.

Un fonds spécial, tout en étant un instrument flexible dans l'exécution de la politique d'investissements pluriannuelle de l'Etat, échappe à la contrainte de l'annualité budgétaire, tout comme il permet l'accumulation de réserves et, à l'inverse, 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. La traditionnelle annexe sur les fonds spéciaux du projet de budget de l'Etat assure partiellement une telle transparence. Cette annexe figure bien dans les documents budgétaires diffusés le 15 octobre 2014, cette fois cependant en tant qu'annexe au nouveau projet de Loi de programmation financière pluriannuelle. L'avantage de cette situation est que les annexes sur les fonds se déploient désormais sur un horizon temporel plus long, 2014-2018 en l'occurrence.

Un inconvénient majeur de la nouvelle présentation est l'absence du traditionnel tableau relatif au fonds pour la dette publique, qui fait pourtant bien l'objet de dotations dans le budget pluriannuel de l'Etat sur la période 2014-2018. En raison de cette carence et de la nature particulière de certaines dépenses de ce fonds (les amortissements de la dette publique ne sont pas assimilés à des dépenses en comptabilité SEC 2010), le fonds de la dette publique est expurgé des explications et agrégations qui suivent. La Chambre de Commerce espère qu'il sera remédié à cet oubli dans le futur.

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, les prétendues « recettes d'emprunt » alimentent également les fonds. Par exemple, le Fonds des routes et le fonds du rail feront chacun appel à un emprunt de 150 millions EUR en 2015 et ces appels à l'emprunt continueront tout au long de l'horizon 2016-2018.

Il convient par ailleurs, 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).
- La complexité quant au financement des fonds rend difficile un contrôle efficace et efficient de leurs engagements financiers et, partant, de leur situation financière. Par ailleurs, vu la débudgétisation des dépenses réelles des fonds, il convient de remarquer

que les grands principes d'universalité et d'unité du budget des recettes et des dépenses sont quelque peu contournés.

- L'existence de l'architecture des fonds spéciaux n'est nullement remise en question par la Chambre de Commerce, dans la mesure où les dépenses liées aux investissements pluriannuels ne se prêtent pas à un exercice de planification à l'aide d'un 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. Ces 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 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, d'une part, et d'autre part les autres fonds spéciaux, largement alimentés quant à eux par le budget des dépenses courantes et effectuant souvent des dépenses purement opérationnelles ou courantes.

## **9.2. Fonds d'investissements et autres fonds spéciaux**

Parmi l'ensemble des fonds spéciaux de l'Etat, ceux qui dépenseront le plus en 2015 apparaissent dans le tableau suivant.

**Tableau 10 : Dépenses des fonds spéciaux en 2015***En millions EUR et en %*

	dépenses en 2015		variation par rapport à 2014	variation par rapport à 2014
	en millions EUR	part du total	montant absolu	%
Fonds communal de dotation financière	891,2	22,1%	7,4	0,8
Fonds des pensions	743,6	18,4%	66,3	9,8
Fonds pour l'emploi	743,3	18,4%	7,3	1,0
Fonds du rail	345,5	8,6%	48,3	16,2
Fonds des routes	209,1	5,2%	18,8	9,9
Fonds de la coopération au développement	172,8	4,3%	-8,6	-4,7
Fonds pour la gestion de l'eau	92,2	2,3%	7,7	9,1
Fonds d'investissements publics scolaires	86,6	2,1%	11,6	15,5
Fonds climat et énergie	85,6	2,1%	16,0	23,0
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	72,7		10,2	16,3
Fonds d'investissements publics administratifs	72,2		-8,5	-10,5
Fonds pour la loi de garantie	69,4		3,5	5,3
Fonds pour le financement des infrastructures	65,0		25,0	62,5
Fonds d'équipement militaire	64,0		8,1	14,6
Fonds des investissements hospitaliers	58,9		17,2	41,2
Fonds d'entretien et de rénovation	56,3		-4,0	-6,6
Fonds pour les investissements socio-familiaux	48,0		-2,0	-4,0
Fonds de l'innovation	39,9		-3,0	-6,9
Fonds d'équipement sportif national	33,2		-1,8	-5,3
Fonds pour la protection de l'environnement	29,2		1,6	5,8
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	20,2		14,1	230,6
Fonds pour la réforme communale	14,0		7,0	100,0
Fonds pour les monuments historiques	10,5		-2,6	-20,1
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	9,0		3,5	63,6
Fonds pour la promotion touristique	6,4		0,4	6,2
Fonds d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	0,4		0,0	0,0
Fonds spécial de la pêche	0,2		0,0	11,6
Fonds spécial des eaux frontalières	0,1		0,0	6,8
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	0,1		0,0	0,0
Fonds de crise	0,0		-	-
Fonds pour la réforme des services de secours	0,0		-	-

Total	4 039,7
-------	---------

Source : Projet de Loi de programmation financière pluriannuelle.

L'énumération reprise au tableau permet de souligner que le premier fonds pouvant être qualifié de « fonds d'investissements », à savoir le fonds du rail, n'arrive qu'au 4<sup>e</sup> rang en termes de dépenses prévues au cours de l'année 2015. Le « trio de tête », dont le volume des dépenses cumulées représente 58% des dépenses totales de tous les fonds spéciaux, concerne des fonds appelés - majoritairement sinon exclusivement - à financer des dépenses courantes, et non pas des dépenses d'investissements.

Il importe de surcroît de relever que, malgré cette qualification (« fonds d'investissements »), l'ensemble des dépenses actées par ces fonds ne peut pas nécessairement ou systématiquement être qualifié de dépenses d'investissements. Il en est ainsi, par exemple, au niveau du Fonds du rail. Ce dernier fait apparaître des dépenses ajustées projetées totales de l'ordre de 345,5 millions EUR en 2015, dont seulement un peu plus de la moitié au titre des investissements (après moins-values et aléas de chantiers). Les autres dépenses se rapportent à l'entretien courant du réseau ferroviaire et aux études.

La Chambre de Commerce est d'avis que les fonds spéciaux constituent un outil efficace au service de la réalisation des investissements prévus à moyen terme, à condition toutefois qu'ils soient gérés et utilisés dans la plus grande transparence et que les projets afférents soient exécutés conformément au calendrier prévu dans les budgets annuels successifs. A défaut, en cas d'exécution partielle, tardive, voire de dépassement important des crédits alloués aux différents projets, la débudgétisation sous-jacente à la logique des fonds spéciaux risque de contrecarrer les principes d'unité et d'universalité de la Loi budgétaire et rend difficile la lecture de la politique gouvernementale en matière d'investissements ainsi que le contrôle efficace, par la Chambre des Députés, des dépenses actées via ces instruments décentralisés.

Ces remarques sont particulièrement importantes lorsqu'il s'agit de projets d'infrastructures déterminants pour le développement socio-économique du pays et lorsqu'il s'agit de le doter en infrastructures indispensables pour la préparation de l'avenir et, partant, pour libérer le potentiel de croissance à long terme. A une époque où les avantages compétitifs traditionnels du Luxembourg s'effritent - notamment l'attractivité et la prévisibilité de son cadre fiscal - où les indicateurs relatifs à la compétitivité-coûts et -prix des entreprises continuent de se dégrader à un rythme inquiétant, une politique volontariste en matière d'investissements publics devrait en effet contribuer de manière substantielle à relever le taux de croissance potentiel de l'économie nationale.

Les fonds spéciaux permettent de garantir le financement des programmes d'investissements, même en période de ralentissement économique, état de fait qui concourt à la stabilisation de la demande conjoncturelle et au renforcement de l'effet des stabilisateurs automatiques. Cette fonction de stabilisation revêt une importance stratégique en cas de retournement conjoncturel et, davantage encore, dans l'hypothèse d'une crise ou d'une récession économique. Pour autant, cette fonction de stabilisation ne peut jouer que si suffisamment d'avoires sont accumulés en période de bonne conjoncture, ce qui requiert des choix budgétaires allant dans ce sens, tels qu'une bonne maîtrise des dépenses courantes et une réallocation d'une partie de ces dépenses vers des dépenses en capital stratégiques.

Or, il apparaît qu'en matière de fonds spéciaux, une grande partie des dotations peuvent être qualifiées de « dotations opérationnelles », les crédits concernés ne servant pas aux dépenses d'investissements mais au financement de dépenses courantes. Relevons à titre d'illustration que les blocs de dépenses suivants sont à charge des avoires des fonds spéciaux :

- Fonds des pensions : dépense de 743,6 millions EUR au titre du régime spécial de pensions applicable notamment aux fonctionnaires ;
- Fonds pour l'emploi : dépense cumulée de 351,0 millions EUR au titre d'indemnités de chômage complet des résidents (287 millions EUR), des frontaliers (30 millions EUR) et en matière de chômage partiel et pour intempéries (34 millions EUR), sur des dépenses totales du Fonds de 743 millions EUR prévues pour 2015.

Ces deux dépenses opérationnelles atteignent un volume total de quelque 1,1 milliard EUR. A noter également que les effets bénéfiques inhérents aux fonds spéciaux et leur fonction de

stabilisation sont limités dans le temps et dépendent, abstraction faite du niveau des réserves, de la vitesse d'exécution des dépenses prévues par ces fonds.

### **9.3. 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 2018. Il fait état d'une baisse spectaculaire des avoirs en fin d'année observée sur la période 2007 à 2014 (-20,0%), à laquelle s'ajouterait une diminution projetée plus marquée encore (-29,0%) entre 2014 et 2018. La quasi-totalité des fonds verront leurs avoirs diminuer durant les années à venir. Cependant, seul le fonds d'équipement militaire serait déficitaire en 2018, très légèrement de surcroît. Cet état de fait s'explique notamment par le recours massif à l'emprunt pour alimenter le Fonds des routes et le Fonds du rail, les deux fonds empruntant systématiquement tout au long de l'horizon 2014-2018.

Il faut cependant relever que les avoirs nets pour les années 2012 et 2013, tels qu'ils apparaissent dans le projet de budget 2015, sont bien plus élevés qu'initialement prévus dans les projets de budgets afférents. En effet, d'après les budgets votés pour ces mêmes années, les fonds spéciaux auraient dû clôturer l'année 2012 avec des avoirs d'un montant de 1.033,4 millions EUR et l'année 2013 avec des avoirs s'élevant à 956,2 millions EUR<sup>54</sup>. La différence entre les avoirs prévus et les avoirs effectifs s'élève à 661 millions EUR pour 2012 (+64%) et 618 millions EUR en 2013 (+65%), ce qui est le reflet d'une forte divergence persistante entre les dépenses projetées et les dépenses effectivement réalisées.

Les remarques énoncées *supra* quant à la nécessaire transparence et rigueur devant accompagner la débudgétisation d'un niveau élevé de dépenses via les fonds spéciaux revêtent une importance fondamentale. Ainsi, il semble toujours y avoir une tendance manifeste à renseigner une liste (trop) exhaustive de projets de dépenses au niveau des projets de Lois budgétaires pour n'en exécuter qu'une partie par la suite, selon un schéma peu transparent et donc difficilement prévisible et appréhendable. La Chambre de Commerce regrette une telle gestion opaque des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat. Elle s'attendrait à ce que la lecture des tableaux relatifs aux fonds spéciaux de l'Etat, annexés aux projets de Lois budgétaires, reflète une image plus fidèle des priorités de dépenses proposées par le Gouvernement. Par conséquent, comment la Chambre de Commerce peut-elle juger, en parfaite connaissance de cause, de la situation financière réelle des fonds spéciaux de l'Etat et des priorités sur le versant des dépenses que ces fonds sont censés mettre en œuvre ?

---

<sup>54</sup> Hors actifs du fonds de la dette publique pour ces deux montants.

**Tableau 11 : Evolution des avoirs de fonds spéciaux**  
*En millions EUR*

No	Nom du fonds	Comptes							Projet de budget pluriannuel						2010 à 2014	2014 à 2018
		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018			
1)	Fonds de la coopération au développement	15,0	8,4	10,7	10,7	1,0	1,9	4,1	3,1	0,1	0,1	0,1	0,1	-71,4	-97,8	
2)	Fonds d'équipement militaire	139,6	139,2	153,7	131,0	136,7	149,7	165,2	124,4	94,4	78,0	10,5	-0,5	-5,1	-100,4	
3)	Fonds pour les monuments historiques	16,8	29,7	40,5	43,8	40,8	33,4	31,3	28,2	24,7	20,9	18,7	16,0	-35,7	-43,3	
4)	Fonds de crise	21,7	21,7	21,7	21,7	21,7	21,7	21,7	21,7	21,7	21,7	21,7	21,7	0,0	0,0	
6)	Fonds des pensions	5,4	9,2	3,3	26,5	0,0	0,8	2,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-100,0	-	
7)	Fonds pour la réforme communale	0,0	0,0	0,0	0,0	8,2	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	
8)	Fonds communal de dotation financière	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	
9)	Fonds spécial de la pêche	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	-62,7	-83,0	
10)	Fonds cynégétique	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
11)	Fonds pour la gestion de l'eau	172,1	122,2	95,0	64,2	49,4	30,1	12,1	6,6	3,4	5,4	6,3	6,4	-89,7	-4,0	
12)	Fonds spécial des eaux frontalières	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	0,9	0,8	0,7	0,7	0,6	0,5	-24,7	-38,2	
13)	Fonds d'équipement sportif national	31,5	35,4	39,6	44,5	49,6	44,5	47,6	32,6	28,6	15,9	14,7	22,6	-26,9	-30,5	
14)	Fonds pour les investissements socio-familiaux	171,0	161,9	155,3	111,8	77,8	63,8	67,3	44,8	41,8	38,8	35,8	32,8	-59,9	-26,8	
15)	Fonds d'assainissement en matière de surendettement	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	-12,8	-37,5	
16)	Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	52,4	35,1	42,0	37,1	30,9	31,6	37,0	45,9	40,7	27,0	14,0	4,9	23,8	-89,3	
17)	Fonds des investissements hospitaliers	147,8	140,4	119,4	109,0	101,2	105,5	96,0	84,3	60,5	29,1	19,2	10,6	-22,6	-87,4	
18)	Fonds spécial de la chasse	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	
19)	Fonds pour la protection de l'environnement	88,3	33,0	74,9	66,9	55,1	44,6	35,6	19,0	4,8	0,3	0,3	2,3	-71,6	-88,1	
20)	Fonds climat et énergie	101,7	174,1	269,0	328,1	400,7	467,0	502,4	523,8	527,8	522,8	513,7	504,6	59,6	-3,7	
21)	Fonds pour l'emploi	149,9	164,8	280,8	96,0	108,2	67,7	59,2	18,4	8,7	28,0	82,6	174,8	-80,8	847,4	
22)	Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	51,6	13,5	27,4	10,0	25,3	12,9	5,0	0,8	4,1	0,6	0,0	0,0	-92,3	-99,3	
23)	Fonds d'investissements publics administratifs	165,3	63,5	113,3	63,1	76,4	61,5	36,4	38,2	24,0	14,2	17,9	2,5	-39,5	-93,5	
24)	Fonds d'investissements publics scolaires	179,9	112,2	86,7	75,3	86,7	74,6	78,9	57,8	25,7	1,4	10,0	15,8	-23,2	-72,6	
25)	Fonds des routes	123,8	102,7	161,3	136,3	67,1	47,9	25,8	50,5	11,3	6,5	14,1	25,4	-63,0	-49,7	
26)	Fonds du rail	263,6	244,1	281,2	280,1	248,0	255,4	138,5	192,7	209,7	229,4	180,7	119,5	-31,2	-38,0	
27)	Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	38,1	40,9	44,9	49,9	51,9	36,9	38,9	35,4	27,4	23,4	19,4	15,4	-29,2	-56,6	
28)	Fonds pour la loi de garantie	96,9	56,5	52,7	33,2	70,1	79,9	100,1	63,2	23,8	13,4	3,0	7,1	90,2	-88,8	
29)	Fonds pour la promotion touristique	1,1	6,0	5,9	8,5	9,3	7,8	6,6	8,6	8,2	7,9	7,4	4,0	1,1	-53,5	
30)	Fonds d'entretien et de rénovation	17,5	31,0	38,0	35,8	31,7	29,5	17,7	7,4	6,1	9,7	15,4	23,7	-79,2	218,3	
31)	Fonds de l'innovation	-	-	0,0	7,8	16,3	23,1	28,0	19,2	18,0	26,6	29,5	32,0	145,2	66,1	
32)	Fonds d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	-	-	-	-	-	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	-	2,3	
33)	Fonds pour le financement des infrastructures	-	-	-	-	-	-	12,4	7,4	12,4	15,4	20,4	25,4	-	243,3	
	Fonds pour la réforme des services de secours	-	-	-	-	-	-	-	25,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	
	<b>Total général</b>	<b>2053,3</b>	<b>1748,2</b>	<b>2119,8</b>	<b>1793,9</b>	<b>1766,6</b>	<b>1694,6</b>	<b>1574,2</b>	<b>1436,0</b>	<b>1254,7</b>	<b>1138,1</b>	<b>1057,1</b>	<b>1068,4</b>	<b>-20,0</b>	<b>-29,0</b>	

Sources : Projet de Loi de programmation financière pluriannuelle ; calculs de la Chambre de Commerce.

A noter que les avoirs du Fonds des routes demeureront à un niveau historiquement bas tout au long de la période 2014-2018, tandis que les avoirs du Fonds du rail vont stagner voire même diminuer au cours de cette même période et ce en dépit du recours systématique de ces deux fonds à l'emprunt. De 2014 à 2018, ils vont en effet contracter pas moins de 1,4 milliard d'emprunts nouveaux. Ce chiffre tout à fait appréciable se rajoutera aux emprunts contractés par l'Etat central afin d'équilibrer ses recettes et ses dépenses.

La situation de déficits chroniques (bien que décroissants selon la planification pluriannuelle) envisagée au niveau de l'Etat central risque de contrarier la collecte des ressources financières nécessaires à la modernisation des infrastructures. Or ces dernières sont encore à ce jour un des points forts de la compétitivité du Luxembourg, qui ne doit en aucun cas perdre cet avantage.

La Chambre de Commerce considère également 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. Il en est notamment ainsi dans le cadre des prétendus « fonds d'investissements publics », désignation générique qui couvre les investissements publics administratifs, scolaires, sanitaires et sociaux. Alors qu'en 2013 (dernier compte provisoire disponible), ces trois fonds disposaient ensemble d'un avoir net positif global de 152,3 millions EUR, ces avoirs chuteraient d'année en année pour se monter à 23,2 millions EUR seulement en 2018. Toutefois, ces dernières années, la situation financière des fonds afférents a finalement souvent été meilleure qu'initialement escompté pour la seule raison que des projets annoncés n'ont pas été réalisés au cours des exercices concernés.

Même s'il doit être appréhendé avec prudence compte tenu du manque de transparence déjà souligné dans le présent avis, cet examen général des avoirs des fonds conduit la Chambre de Commerce à se demander si l'Etat sera capable, à l'avenir, de poursuivre sa politique d'investissements et s'il disposera des marges de manœuvre budgétaires requises

afin d'assurer le bon entretien de nos infrastructures et surtout afin de poser des jalons nouveaux à moyen terme, voire à long terme.

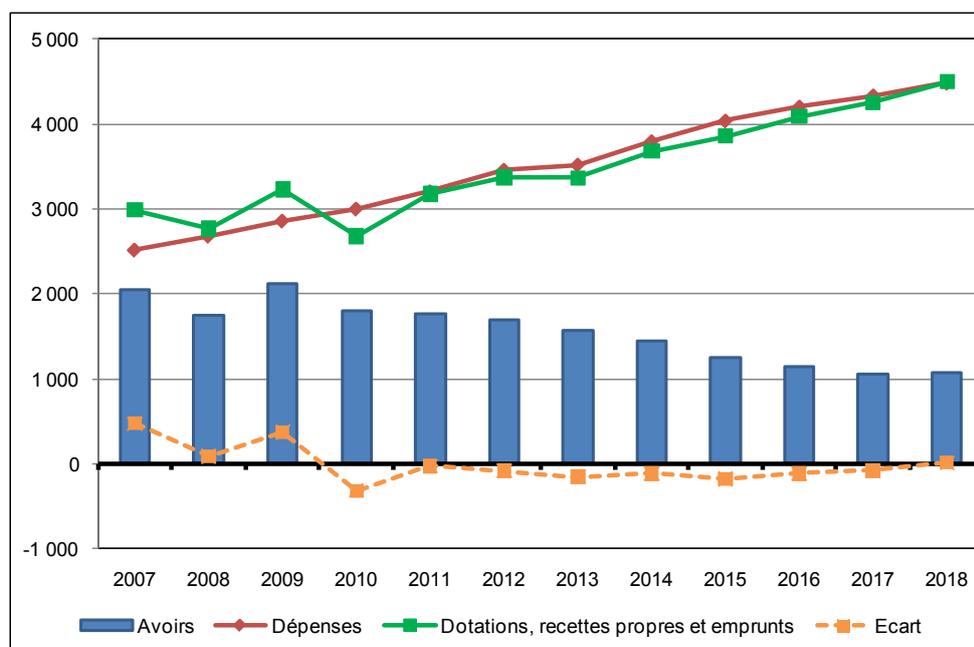
Seule l'introduction d'une limitation claire de la progression des dépenses courantes, une poursuite de la réduction volontariste des frais de fonctionnement, une redéfinition progressive de la politique sociale ainsi qu'une réorientation de la politique salariale et relative aux embauches au niveau de l'Etat seront à même de libérer les marges de manœuvre idoines, permettant d'alimenter suffisamment les fonds d'investissements.

#### 9.4. 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 2007-2018 et renseigne également quant à l'évolution de l'écart entre les alimentations et les dépenses au cours de ladite période. Les années 2010 à 2014 se sont caractérisées par un décaissement des réserves des fonds, soit par des dépenses dépassant les recettes. Ce phénomène de décaissement et la diminution corrélative des avoirs des fonds spéciaux se poursuivraient en 2015, 2016 et 2017 tandis que 2018 se caractérise par une très légère inflexion en sens inverse. Les alimentations des fonds intègrent pourtant de substantiels produits d'emprunts, comme déjà indiqué supra. Cet étiolement des avoirs des fonds serait d'autant plus préjudiciable que les réserves n'étaient nullement plantureuses en 2007, pourtant à l'issue d'une période caractérisée par une conjoncture fort soutenue.

#### Graphique 18 : Evolution des avoirs, des alimentations (dotations, recettes propres et emprunts) et des dépenses des fonds spéciaux

En millions EUR



Sources : Projet de Loi de programmation financière pluriannuelle, calculs de la Chambre de Commerce.

Note : hors fonds de la dette publique.

L'année de crise 2009 fait 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.

Comme cela apparaît sur le graphique ci-avant, l'effet ciseaux entre les alimentations et les dépenses, que la Chambre de Commerce avait déjà décrit dans ses précédents avis budgétaires, réapparaît dès 2010, les dépenses ajustées étant supérieures aux alimentations à hauteur de 319 millions EUR en 2010. Cet effet ciseaux se confirme en 2011 mais dans une ampleur moindre avec un écart atteignant 27 millions EUR. Il s'amplifie légèrement en 2012 (écart recettes-dépenses de 85 millions EUR) et en 2013 (écart de 156 millions EUR). Sur l'horizon 2014 à 2018, l'écart (néгатif) annuel moyen serait de l'ordre de 100 millions EUR, pour autant toutefois que le programme des dépenses soit exécuté tel que présenté dans le projet de budget pluriannuel 2015-2018 et sous l'hypothèse que des dotations supplémentaires non prévues dans ce dernier projet ne viennent pas alimenter la trésorerie des fonds spéciaux.

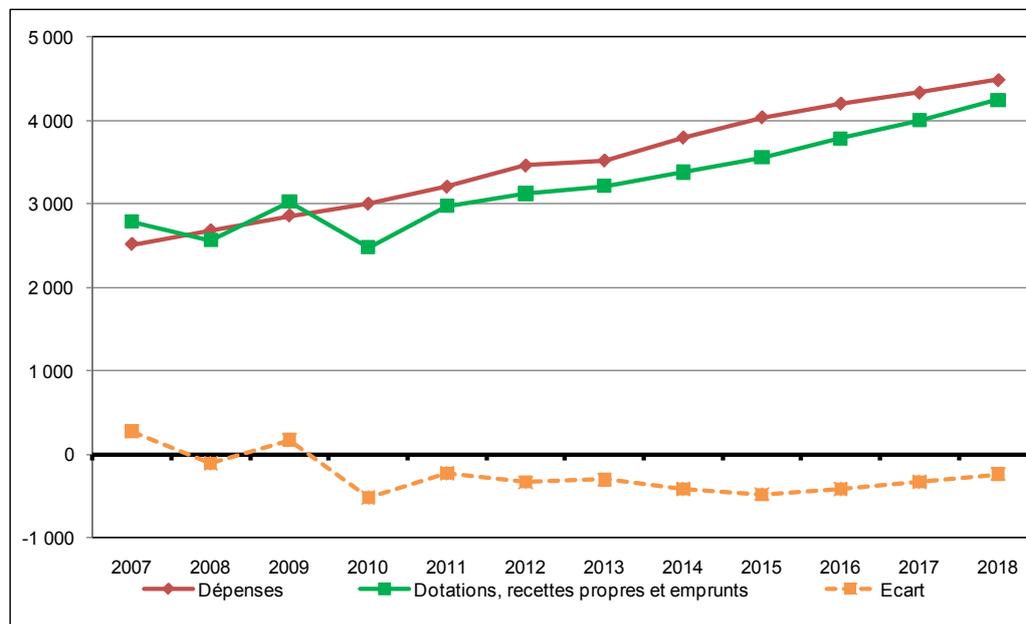
Dans son avis budgétaire 2011, la Chambre de Commerce avait déjà critiqué le fait que les fonds spéciaux n'avaient pas été suffisamment alimentés pendant la phase de haute conjoncture précédant la crise économique et financière qui a débuté en 2008. Elle n'entend pas revenir sur ces propos mais se permet 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 s'épuiseront à un rythme de plus en plus inquiétant. Une telle évolution met à mal la force de frappe financière de l'Etat pour soutenir l'économie pendant l'actuelle crise économique dont l'issue, la durée et l'envergure restent, à ce stade, fortement incertaines.

Dans cette nouvelle période de croissance peu soutenue, 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 très 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.

Il a été mentionné ci-avant que le Fonds du rail et le Fonds des routes recourent régulièrement à l'emprunt, cette tendance étant amenée à perdurer au cours de la période couverte par le projet de budget pluriannuel. Afin de visualiser l'effet de ce propos, le prochain graphique retrace l'évolution entre 2007 et 2018 des alimentations hors produits d'emprunts des fonds spéciaux d'une part, des dépenses de ces fonds d'autre part. Il y apparaît que l'écart entre les alimentations et les dépenses est nettement plus important encore lorsque l'on compare les dépenses aux alimentations hors emprunts et non plus aux alimentations emprunts inclus.

### Graphique 19 : Evolution des alimentations hors emprunts (dotations et recettes propres seulement) et des dépenses des fonds spéciaux

En millions EUR



Sources : Projet de Loi de programmation financière pluriannuelle, calculs de la Chambre de Commerce.

Note : hors fonds de la dette publique.

Les dépenses sont depuis 2010 systématiquement supérieures aux alimentations. L'année 2009, quant à elle, a affiché un écart positif à la faveur des affectations extraordinaires aux fonds spéciaux de l'Etat du compte général des années 2006, 2007 et 2008, pour un montant total de 770 millions EUR.

Au vu du graphique ci-dessus, l'effet ciseaux s'amplifie à nouveau à partir de l'exercice 2010. Sur base des chiffres issus du projet de Loi budgétaire pour l'année 2015, l'écart négatif devrait s'élever à quelque 481 millions EUR en 2015 et à plus de 300 millions en moyenne de 2016 à 2018.

Tout retournement conjoncturel futur sera particulièrement difficile à traverser en l'absence de réserves suffisantes accumulées au niveau des fonds spéciaux durant les années de haute conjoncture. Aux yeux de la Chambre de Commerce, il serait hautement imprudent de ne pas mettre en œuvre des réformes visant à rétablir l'équilibre financier des fonds d'investissements, au lieu d'espérer simplement qu'un retournement conjoncturel favorable vienne, en induisant des recettes fiscales exceptionnelles et les dotations supplémentaires associées, masquer artificiellement une situation des fonds fondamentalement compromise.

#### 9.5. Fonds d'investissements publics dans une perspective à moyen terme

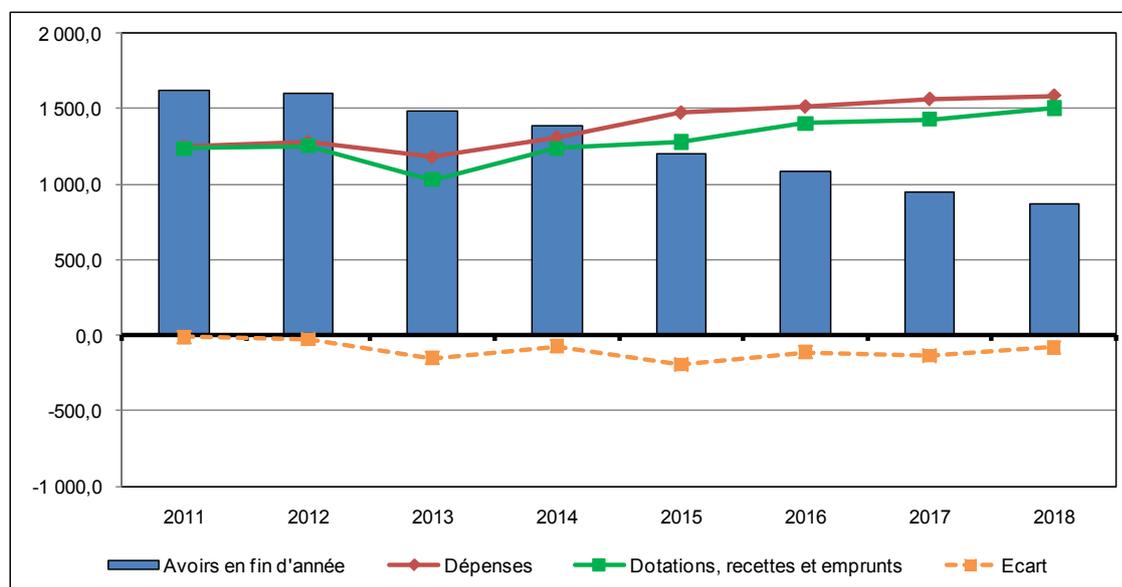
Lorsque l'on étudie de plus près les fonds d'investissements publics pour lesquels les données pluriannuelles sont disponibles sur un horizon de moyen terme, en l'occurrence jusqu'en 2018, il apparaît que leur situation patrimoniale devrait continuer de se dégrader fortement (voir le graphique ci-dessous) et ce malgré le recours systématique à l'emprunt au

cours de ladite période en faveur du Fonds du rail (650 millions EUR d'emprunts additionnels sur l'horizon 2014-2018) et du Fonds des routes (750 millions EUR entre 2014 et 2018). Sous l'hypothèse de la réalisation du programme des dépenses et sans accroissement des dotations supplémentaires aux fonds, le Fonds des routes verrait ses avoirs demeurer à un niveau extrêmement bas d'ici 2018. Le fonds du rail verrait quant à lui ses avoirs augmenter quelque peu en 2015 et en 2016, à la faveur il est vrai de nouveaux emprunts - en l'absence desquels les avoirs diminueraient fortement. Les avoirs du fonds du rail fléchiraient cependant de quelque 48% sur la période de deux ans 2017-2018.

Plus généralement, comme l'indique le graphique ci-dessous, les avoirs des fonds d'investissements devraient, selon le projet de budget pluriannuel et pour autant que ce dernier soit intégralement exécuté, diminuer continuellement d'ici 2018 en dépit du montant considérable des nouveaux emprunts du Fonds des routes et du Fonds du rail. Dans ces conditions, les fonds d'investissements ne pourraient plus jouer leur rôle de stabilisateurs économiques, voire de vecteurs de la modernisation et de l'adaptation des infrastructures publiques aux besoins socio-économiques. Or, étant donné le dynamisme démographique et eu égard aux prévisions de croissance élevées de la population au cours des prochaines années, le Grand-Duché devra être en mesure de financer de coûteux investissements en infrastructures indispensables au développement national.

### Graphique 20 : Evolution des avoirs, des alimentations (dotations, recettes propres et emprunts) et des dépenses des fonds d'investissements publics sur la période 2011-2018

En millions EUR



Source : Projet de Loi de programmation financière pluriannuelle.

Note : fonds d'investissements précédemment identifiés dans le programme pluriannuel des dépenses en capital plus le Fonds pour le financement des infrastructures.

La Chambre de Commerce rappelle, néanmoins, la probabilité limitée d'exécution réelle du programme d'investissements, état de fait qu'elle déplore et qu'elle commente d'ailleurs depuis de longues années dans le cadre de ses avis budgétaires. Le programme

d'investissements revêt, aux yeux de la Chambre de Commerce, une importance cruciale dans la mesure où il devrait livrer à ses lecteurs un aperçu fiable et détaillé des orientations à moyen terme des grands chantiers publics. Il devrait s'agir d'un outil de promotion phare de l'économie luxembourgeoise, permettant de donner aux investisseurs potentiels une vue fiable sur les investissements en infrastructures à réaliser à moyen terme. Or, telle n'était pas l'ambition des programmes pluriannuels des dépenses en capital successifs et on peut légitimement douter qu'il en soit autrement avec les volets « investissements » de l'actuel projet de Loi de programmation financière pluriannuelle. Ce dernier renferme en effet, dans l'état actuel des choses, une simple énumération de projets potentiels sans que le lecteur puisse juger des probabilités de réalisation effective des projets sous-jacents, ni des délais de réalisation ou des coûts effectifs.

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 le denier public soit utilisé 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.

Les réserves des fonds spéciaux ayant été insuffisamment reconstituées par le passé et notamment au cours de la période de haute conjoncture comprise entre 2004 et 2007 et étant donné la chute vertigineuse du PIB de 2009 et la reprise assez graduelle par la suite (à l'exception d'un effet de rebond en 2010), le financement à terme des dépenses d'investissements devra vraisemblablement être assuré par le recours à des emprunts encore plus importants que ceux que nous connaissons aujourd'hui. Si elle soutient l'important effort d'investissements voulu par l'Etat, la Chambre de Commerce se doit cependant de rappeler qu'étant donné la taille restreinte du pays, sa forte dépendance vis-à-vis du secteur financier et par conséquent la précarité et la volatilité d'une part importante de ses recettes fiscales, la capacité d'endettement du Luxembourg est sans aucune mesure avec celle des Etats jouissant d'une taille largement supérieure à la sienne et/ou d'un appareil de production plus diversifié.

#### **9.6. Taux de réalisation des dépenses d'investissements budgétisées par les fonds spéciaux**

Le tableau ci-dessous 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.

Seront comparées, d'une part, l'évolution des dépenses telles que 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 12 : Evolution des dépenses prévues, des dépenses réalisées ainsi que des taux de réalisation des principaux fonds d'investissement**  
En millions EUR

	Projet 2006	Projet 2007	Projet 2008	Projet 2009	Projet 2010	Projet 2011	Projet 2012	Projet 2013	Projet 2014	Projet 2015
<b>Dépenses initialement prévues au budget</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Fonds pour les monuments historiques	11,90	21,91	11,41	18,74	25,83	20,00	28,96	18,55	19,48	10,49
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	24,93	32,12	19,11	19,18	16,76	14,74	24,09	16,10	14,56	20,16
Fonds d'investissements publics administratifs	115,17	106,60	87,59	113,49	133,95	113,13	116,52	102,45	76,82	72,23
Fonds d'investissements publics scolaires	99,97	121,11	75,17	76,39	77,47	60,01	88,29	77,83	75,05	86,63
Fonds des routes	137,46	130,45	129,86	135,17	140,84	122,27	184,23	187,28	179,79	209,15
Fonds du rail	286,05	309,14	373,09	390,22	326,85	314,32	321,20	330,71	297,25	345,50
Fonds pour les investissements socio-familiaux	115,88	90,57	100,00	100,00	85,00	85,00	110,00	100,00	55,00	48,00
<b>Total général</b>	<b>791,36</b>	<b>811,90</b>	<b>796,24</b>	<b>853,19</b>	<b>806,70</b>	<b>729,47</b>	<b>873,29</b>	<b>832,92</b>	<b>717,96</b>	<b>792,17</b>
Variation en %	-	2,60	-1,93	7,15	-5,45	-9,57	19,72	-4,62	-13,80	10,34

	Compte 2006	Compte 2007	Compte 2008	Compte 2009	Compte 2010	Compte 2011	Compte 2012	Compte 2013	2014 (indicatif)	2015 (indicatif)
<b>Dépenses ajustées réellement actées</b>										
Fonds pour les monuments historiques	14,06	15,40	9,27	9,15	13,00	13,09	17,43	12,05	13,14	
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	14,46	17,99	14,16	10,08	12,48	14,14	7,85	3,08	6,10	
Fonds d'investissements publics administratifs	65,19	79,10	75,09	75,21	116,88	99,57	171,51	82,13	80,73	
Fonds d'investissements publics scolaires	65,88	72,55	111,82	71,46	60,08	40,66	64,32	48,65	75,00	
Fonds des routes	138,01	110,36	82,99	102,53	136,35	172,09	175,10	186,09	190,34	
Fonds du rail	416,20	273,59	275,18	311,58	312,78	325,31	306,84	298,78	297,25	
Fonds pour les investissements socio-familiaux	87,49	82,69	72,58	73,54	103,54	93,99	74,14	71,54	50,00	
<b>Total général</b>	<b>801,29</b>	<b>651,67</b>	<b>641,09</b>	<b>653,55</b>	<b>755,11</b>	<b>758,85</b>	<b>817,19</b>	<b>702,32</b>	<b>712,56</b>	
Variation en %	-	-18,67	-1,62	1,94	15,54	0,50	7,69	-14,06	1,46	

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (indicatif)
<b>Taux de réalisation</b>									
Fonds pour les monuments historiques	118,2%	70,3%	81,2%	48,8%	50,3%	65,4%	60,2%	64,9%	67,4%
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	58,0%	56,0%	74,1%	52,6%	74,4%	96,0%	32,6%	19,1%	41,9%
Fonds d'investissements publics administratifs	56,6%	74,2%	85,7%	66,3%	87,3%	88,0%	147,2%	80,2%	105,1%
Fonds d'investissements publics scolaires	65,9%	59,9%	148,8%	93,5%	77,6%	67,8%	72,9%	62,5%	99,9%
Fonds des routes	100,4%	84,6%	63,9%	75,9%	96,8%	140,7%	95,0%	99,4%	105,9%
Fonds du rail	145,5%	88,5%	73,8%	79,8%	95,7%	103,5%	95,5%	90,3%	100,0%
Fonds pour les investissements socio-familiaux	75,5%	91,3%	72,6%	73,5%	121,8%	110,6%	67,4%	71,5%	90,9%
<b>Total général</b>	<b>101,3%</b>	<b>80,3%</b>	<b>80,5%</b>	<b>76,6%</b>	<b>93,6%</b>	<b>104,0%</b>	<b>93,6%</b>	<b>84,3%</b>	<b>99,2%</b>

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (indicatif)
<b>Dépenses actées moins dépenses prévues</b>									
Fonds pour les monuments historiques	2,17	-6,51	-2,14	-9,59	-12,83	-6,91	-11,53	-6,51	-6,34
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	-10,47	-14,13	-4,95	-9,09	-4,28	-0,59	-16,24	-13,02	-8,46
Fonds d'investissements publics administratifs	-49,98	-27,50	-12,50	-38,28	-17,07	-13,56	54,98	-20,32	3,90
Fonds d'investissements publics scolaires	-34,09	-48,57	36,65	-4,93	-17,39	-19,35	-23,96	-29,18	-0,04
Fonds des routes	0,55	-20,09	-46,87	-32,64	-4,49	49,82	-9,13	-1,19	10,55
Fonds du rail	130,15	-35,55	-97,92	-78,64	-14,07	10,99	-14,37	-31,93	0,00
Fonds pour les investissements socio-familiaux	-28,39	-7,88	-27,42	-26,46	18,54	8,99	-35,86	-28,46	-5,00
<b>Total général</b>	<b>9,93</b>	<b>-160,23</b>	<b>-155,15</b>	<b>-199,64</b>	<b>-51,59</b>	<b>29,38</b>	<b>-56,10</b>	<b>-130,60</b>	<b>-5,40</b>

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

Remarque : les données relatives à l'année 2014 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).

Au vu des taux de réalisation présentés ci-dessus, et hormis l'exercice 2006 et 2011 pour lesquels les réalisations correspondent bien au budget (au global), les années 2007 à 2010, 2012 et 2013 se sont caractérisées par des décalages souvent importants entre les dépenses budgétisées, d'une part, et les dépenses actées, d'autre part. En effet, un taux de réalisation de 80% implique que seuls 80 EUR sur 100 EUR budgétés sont réellement exécutés et investis et ce dans le chef des principaux fonds d'investissements de l'Etat. Le taux de réalisation paraît certes de meilleur aloi en 2014, mais il importe de rappeler que cette donnée s'appuie sur le niveau indicatif des dépenses d'investissements des fonds précités tel qu'il apparaît pour 2014 dans le projet de budget pluriannuel 2015-2018 et non dans un compte en bonne et due forme. Cette pratique tend à induire une surestimation du taux de réalisation en 2014.

La Chambre de Commerce fait remarquer que la pratique de réalisation partielle des projets d'investissements mise en lumière au tableau ne contribue ni à l'amélioration de la transparence budgétaire, ni à une exécution volontariste de la politique anticyclique par les autorités. Il convient pourtant de noter dans ce contexte que les projets de Lois budgétaires successifs (« dépenses initialement budgétisées ») avancent déjà des décotes dites pour « moins-values de retards et aléas de chantiers » pour des montants souvent appréciables.

En synthèse, quant aux taux de réalisation des dépenses projetées, le tableau ci-avant indique que les dépenses réalisées en 2007 se sont révélées inférieures aux dépenses prévues à hauteur de 160 millions EUR, soit un taux de réalisation de 80,3%. L'année 2008 s'est également clôturée par des dépenses réalisées nettement inférieures aux dépenses prévues, à raison de 155 millions EUR, soit un taux de réalisation de 80,5%. L'année de crise par excellence 2009 se caractérise par un taux de réalisation encore inférieur, de seulement 76,6%, soit des dépenses réelles inférieures au budget à hauteur de 199,6 millions EUR pour les sept fonds passés en revue. Un taux de réalisation aussi réduit en 2009, qui a même été moindre que les taux réalisés au cours des deux années précédentes, constitue la négation même d'une politique budgétaire anticyclique. En 2010, les sous-investissements, par rapport aux montants budgétés, ont atteint 52 millions EUR.

Toutefois, en 2011 les dépenses actées des Fonds ont été de 147 millions EUR supérieures aux dépenses budgétisées et ce pour la première fois depuis 2006. Ce sont les Fonds des monuments historiques, des routes, du rail et des investissements socio-familiaux qui enregistrent des taux de réalisation au-delà de 100%. Cette inflexion fut cependant de courte durée, les taux de réalisation repartant résolument à la baisse en 2012 et en 2013, à 93,6% (écart de 56 millions EUR par rapport aux montants initialement budgétés) et 84,3% (écart de 131 millions) respectivement.

Les grands principes en matière budgétaire étant l'exhaustivité, l'unité et l'universalité, il convient de constater que la qualité d'exécution des dépenses, du moins sur l'horizon de temps discuté ci-avant, est loin d'être satisfaisante. Par conséquent, la Chambre de Commerce demande 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* »), de même que d'une analyse coûts/bénéfices par projet.



## **PARTIE II**

**Avis de la Chambre de Commerce relatif au  
projet de loi n°6720 concernant le budget des  
recettes et des dépenses de l'Etat pour  
l'exercice 2015 (volume 1)**



## **TABLE DES MATIERES**

1	Remarques préliminaires .....	84
2	Administration centrale.....	85
2.1.	Remarques introductives.....	85
2.2.	Evolution des agrégats budgétaires de l'Administration centrale .....	87
2.3.	Dépenses de l'Administration centrale en 2015.....	91
2.4.	Recettes de l'Administration centrale en 2015.....	92
2.5.	Commentaire de grands postes de dépenses .....	99
3	Administrations de la sécurité sociale .....	106
4	Administrations locales .....	110
5	Administrations publiques .....	112

## **SOMMAIRE DES TABLEAUX**

Tableau 1 : Evolution des recettes, dépenses et soldes de l'Administration centrale.....	87
Tableau 2 : Dépenses l'Administration centrale par nature.....	92
Tableau 3 : Recettes de l'Administration centrale par catégories d'impôts.....	93
Tableau 4 : Recettes fiscales.....	94
Tableau 5 : Investissements directs et indirects de l'Administration centrale .....	100
Tableau 6 : Evolution des recettes, dépenses et soldes des Administrations de la sécurité sociale.....	106
Tableau 7 : Dépenses des Administrations de la sécurité sociale.....	107
Tableau 8 : Recettes des Administrations de la sécurité sociale.....	109
Tableau 9 : Evolution des recettes, dépenses et soldes des Administrations locales .....	111
Tableau 10 : Evolution des recettes, dépenses et soldes de l'ensemble de l'Administration publique .....	112

## **SOMMAIRE DES GRAPHIQUES**

Graphique 1 : Evolution absolue et tendancielle des recettes et des dépenses de l'Administration centrale .....	88
Graphique 2 : Effet ciseaux au niveau de l'Administration centrale.....	89
Graphique 3 : Capacité (+) ou besoin (-) de financement de l'Administration centrale .....	90
Graphique 4 : Répartition des dépenses de l'Administration centrale suivant leur nature économique.....	101
Graphique 5 : Soldes budgétaires des administrations publiques, centrale, locales et de sécurité sociale.....	117
Graphique 6 : Evolution de la dette publique .....	118
Graphique 7 : Dépenses publiques en 2012 par habitant selon la classification COFOG ...	120
Graphique 8 : Evolution en 2012 des dépenses publiques par fonction COFOG.....	121

## **SOMMAIRE DES ENCADRES**

Encadré 1 : Les nouvelles mesures annoncées pour 2015.....	95
Encadré 2 : La contribution des entreprises à l'effort de consolidation budgétaire .....	103
Encadré 3 : La trajectoire d'ajustement des finances publiques.....	114
Encadré 4 : Un potentiel significatif mais non-exploité de baisse des dépenses courantes	119

## 1 Remarques préliminaires

Le projet de budget 2015 (volume 1, numéro parlementaire 6720) est issu des premiers travaux du Gouvernement vers le « Budget d'une Nouvelle Génération », programme plus vaste dont l'objectif est, à l'horizon 2018 :

- la réalisation de gains financiers substantiels pour l'ensemble des dépenses publiques - l'Etat, les communes et la Sécurité sociale ;
- l'amélioration de la qualité des politiques publiques ;
- l'amélioration de l'efficacité des politiques publiques.

Par conséquent, la forme du projet de budget 2015 est légèrement différente par rapport à celles des années antérieures.

D'une part, afin de pouvoir accroître la flexibilité des départements ministériels au niveau de la gestion de leurs dépenses de fonctionnement, l'Inspection générale des finances a procédé à une analyse détaillée des différents codes comptables et des dépenses qui y sont imputées. A l'issue de cette analyse, le Gouvernement - sur proposition du Ministre des Finances - a décidé le regroupement<sup>1</sup> de certains crédits de fonctionnement :

- Le nouvel article « Frais d'exploitation et frais administratifs » regroupe en général 13 articles de la classification précédente<sup>2</sup> ;
- le nouvel article « Entretien, exploitation et location d'immeubles » regroupe en général 3 articles de la classification précédente.

D'autres regroupements d'articles ont également été réalisés et ainsi environ 550 articles budgétaires ont été regroupés.

D'autre part, depuis septembre 2014<sup>3</sup>, le nouveau règlement SEC<sup>4</sup>, le SEC 2010 qui succède au SEC 95, est d'application pour les Etats membres de l'Union européenne (EU), ce qui implique des modifications au niveau de la comptabilisation des dépenses en recherche et développement et de la définition du périmètre de consolidation des entités publiques<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Les informations reprises dans la classification précédente se retrouvent néanmoins au niveau des détails des nouveaux articles. De cette manière, le degré de transparence reste identique.

<sup>2</sup> Ce nouvel article regroupe notamment les frais de bureau, les frais de publication, les frais de publicité, de sensibilisation et d'information, l'achat de biens et services postaux et de télécommunications, etc.

<sup>3</sup> Publié le 26 juin 2013 dans le Journal officiel de l'Union européenne.

<sup>4</sup> Le système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC) est le système de référence statistique développé par l'Union européenne afin de rendre compte de l'évolution de la situation économique des Etats membres de manière fiable et sur la base d'informations comparables.

<sup>5</sup> A ce titre, la SNCI est nouvellement intégrée dans les comptes de l'Administration centrale.

Outre ce volume 1, et conformément à la Loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, le projet de budget de l'année 2015 est accompagné de nouvelles informations reprises dans les volumes 2<sup>6</sup> (numéro parlementaire 6720) et 3<sup>7</sup> (numéro parlementaire 6721) 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 ainsi que les trois exercices financiers qui suivent. Ainsi, le budget pluriannuel 2015 à 2018 couvre également le budget des dépenses courantes et non plus seulement le budget des dépenses en capital.

Dans son avis sur le projet de budget 2015 qui suit, la Chambre de Commerce privilégiera les notions d'Administration centrale, par opposition à la notion administrative luxembourgeoise d'Etat central<sup>8</sup>, d'Administrations locales et de la sécurité sociale. Elle conclura cet avis par une analyse des Administrations publiques, qui regroupent les trois sous-secteurs précités.

## **2 Administration centrale**

### **2.1. Remarques introductives**

Dans le présent avis, 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'Etat<sup>9</sup>. En effet, si la notion d'Etat central n'est pas sans intérêt du point de vue 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. La Chambre de Commerce n'entend pas revenir en détail sur ces discussions, qui avaient fait l'objet d'une présentation exhaustive dans le cadre de son avis budgétaire 2009.

---

<sup>6</sup> Cadre européen de la politique budgétaire.

<sup>7</sup> Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2015-2018.

<sup>8</sup> Se référer à la partie relative à l'Administration centrale pour plus de détails sur cette notion.

<sup>9</sup> 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).

D'après les auteurs du projet de loi budgétaire 2015<sup>10</sup>, la présentation dite « administrative » du budget de l'Etat central « [...] a pour finalité de permettre à la Chambre des Députés d'assurer le contrôle des recettes et des dépenses de l'Etat sur lesquelles le Gouvernement a une emprise directe. Dans le cadre de l'Union économique et monétaire, la présentation « administrative » des budgets nationaux est toutefois insuffisante. Dans la présentation communément appelée « présentation de Maastricht », les activités financières des Etats [membres de l'Union européenne] sont décrites d'après des considérations économiques et non pas administratives. Il s'agit en effet de décrire le rôle économique de l'Administration publique et non pas d'assurer le suivi et le contrôle des dépenses et des recettes de l'Etat ».

La notion d'**Administration centrale** constitue, à côté des Administrations locales et de la sécurité sociale, une des trois sous-entités reprise sous le terme fédérateur d'« Administrations publiques », au sens européen du terme<sup>11</sup>.

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'Etat, l'Administration centrale comprend<sup>12</sup> également les recettes et les dépenses réelles des fonds spéciaux de l'Etat, de même que les recettes et les dépenses des établissements publics qui font partie de son périmètre, des fondations et certains GIE<sup>13</sup>, des institutions de l'Etat<sup>14</sup> ainsi que les recettes et les dépenses des services de l'Etat à gestion séparée<sup>15</sup>. Les organismes en question n'affectent, en effet, le budget de l'Etat central selon la Loi du 8 juin 1999 qu'à concurrence des dotations budgétaires dont ils bénéficient. Leurs éventuelles recettes propres, ainsi que les dépenses réellement actées par ces organismes, échappent au budget de l'Etat central.

Rappelons que depuis le vote de la Loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, les lois de programmation financière pluriannuelle font partie intégrante de l'encadrement législatif dans le domaine des finances publiques. L'article 3 de ladite Loi précise que la vision pluriannuelle couvre une période mobile de cinq ans comprenant l'année en cours et les quatre années suivantes, donc la période 2014 à 2018. Le projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2015-2018 faisant l'objet d'une analyse, et donc d'un avis, séparés, seules quelques grandes tendances seront esquissées par la suite. La Chambre de Commerce renvoie à la partie I de cet avis pour plus de détails.

<sup>10</sup> Volume 1 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2015, page 24\*.

<sup>11</sup> A noter que la notion d'Administration publique comprend par ailleurs les « Administrations d'Etats fédérés » (sans objet pour le Luxembourg).

<sup>12</sup> La liste complète est disponible dans le volume 3, page 12.

<sup>13</sup> 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, l'Office national du tourisme, la Fondation Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean, le Registre de Commerce, le GIE - My Energy, etc.

<sup>14</sup> La Maison grand-ducale, la Chambre des Députés, le Médiateur ainsi que la Cour des Comptes et le Conseil d'Etat.

<sup>15</sup> Par exemple : les lycées classiques et lycées techniques, l'Administration de la Navigation aérienne, les restaurants scolaires, etc.

## 2.2. Evolution des agrégats budgétaires de l'Administration centrale

D'après le projet de budget 2015 et suite à l'introduction du « paquet d'avenir (« *Zukunftspak* ») » présenté par le Gouvernement en date du 14 octobre 2014<sup>16</sup>, les dépenses cumulées de l'Administration centrale (soit 15.051,2 millions EUR), augmenteraient de 4,0% en 2015 par rapport aux **prévisions budgétaires 2014**.

Pour rappel, le **budget 2014** tablait sur des dépenses de l'ordre de 14.762,6 millions EUR pour 2014. Par conséquent, les dépenses ont été revues à la hausse dans les prévisions pour 2014 (de 324,6 millions EUR), ce qui permet de « réduire » leur rythme de croissance entre 2014 et 2015. Or, si le budget 2014 est privilégié comme référence en lieu et place des prévisions 2014, alors la hausse des dépenses en 2015 est de 6,1%, soit davantage en ligne avec les évolutions antérieures.

En effet, la croissance anticipée des dépenses totales apparaît par conséquent « faible » à l'aune des évolutions passées (environ 7% sur la période 1995-2013). Pour la Chambre de Commerce, la volonté du Gouvernement de réduire la progression des dépenses est la bienvenue mais constitue une rupture qui ne pourra se matérialiser spontanément. Par conséquent, un rigoureux processus d'encadrement des dépenses doit être déployé pour parvenir aux objectifs. Or rappelons le caractère rigide et difficilement réversible de certaines dépenses courantes (rémunération des salariés, transferts à la sécurité sociale, etc.), de l'aveu même des auteurs du projet de budget<sup>17</sup>.

Du côté des recettes, leur progression a, par le passé, régulièrement été moins dynamique que celle des dépenses, à quelques exceptions près. Le projet de budget anticipe une hausse de 2,9% des recettes en 2015, soit bien en-deçà de l'évolution attendue des dépenses mais également fortement en retrait des tendances passées. Les projections de recettes sont donc empreintes de davantage de prudence. Limiter la hausse des dépenses à celle des recettes nécessitera un effort supplémentaire de 168 millions EUR en termes de réduction des dépenses.

**Tableau 1 : Evolution des recettes, dépenses et soldes de l'Administration centrale**  
En millions EUR et en % de variation.

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 compte	2014 prévisions	2015 projet de budget
	Recettes adm. centrale	7 708,2	8 671,0	9 340,3	10 318,0	10 720,9	10 748,4	11 580,6	12 160,9	12 933,5	13 850,9	14 428,9	14 841,7
	Dépenses adm. centrale	8 379,9	8 973,9	9 547,9	9 829,9	10 744,1	11 607,8	12 517,5	12 958,6	13 926,3	14 355,9	15 051,2	15 658,3
	<b>Solde</b>	<b>-671,7</b>	<b>-302,9</b>	<b>-207,6</b>	<b>488,1</b>	<b>-23,2</b>	<b>-859,4</b>	<b>-936,9</b>	<b>-797,7</b>	<b>-992,8</b>	<b>-505,0</b>	<b>-622,3</b>	<b>-816,6</b>
Recettes	<i>Evolution absolue</i>	---	962,8	669,3	977,7	402,9	27,5	832,2	580,3	772,6	917,4	578,0	412,8
	<i>Evolution relative</i>	---	12,5%	7,7%	10,5%	3,9%	0,3%	7,7%	5,0%	6,4%	7,1%	4,2%	2,9%
Dépenses	<i>Evolution absolue</i>	---	594,0	574,0	282,0	914,2	863,7	909,7	441,1	967,7	429,6	695,3	607,1
	<i>Evolution relative</i>	---	7,1%	6,4%	3,0%	9,3%	8,0%	7,8%	3,5%	7,5%	3,1%	4,8%	4,0%

Sources : STATEC ; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2015.

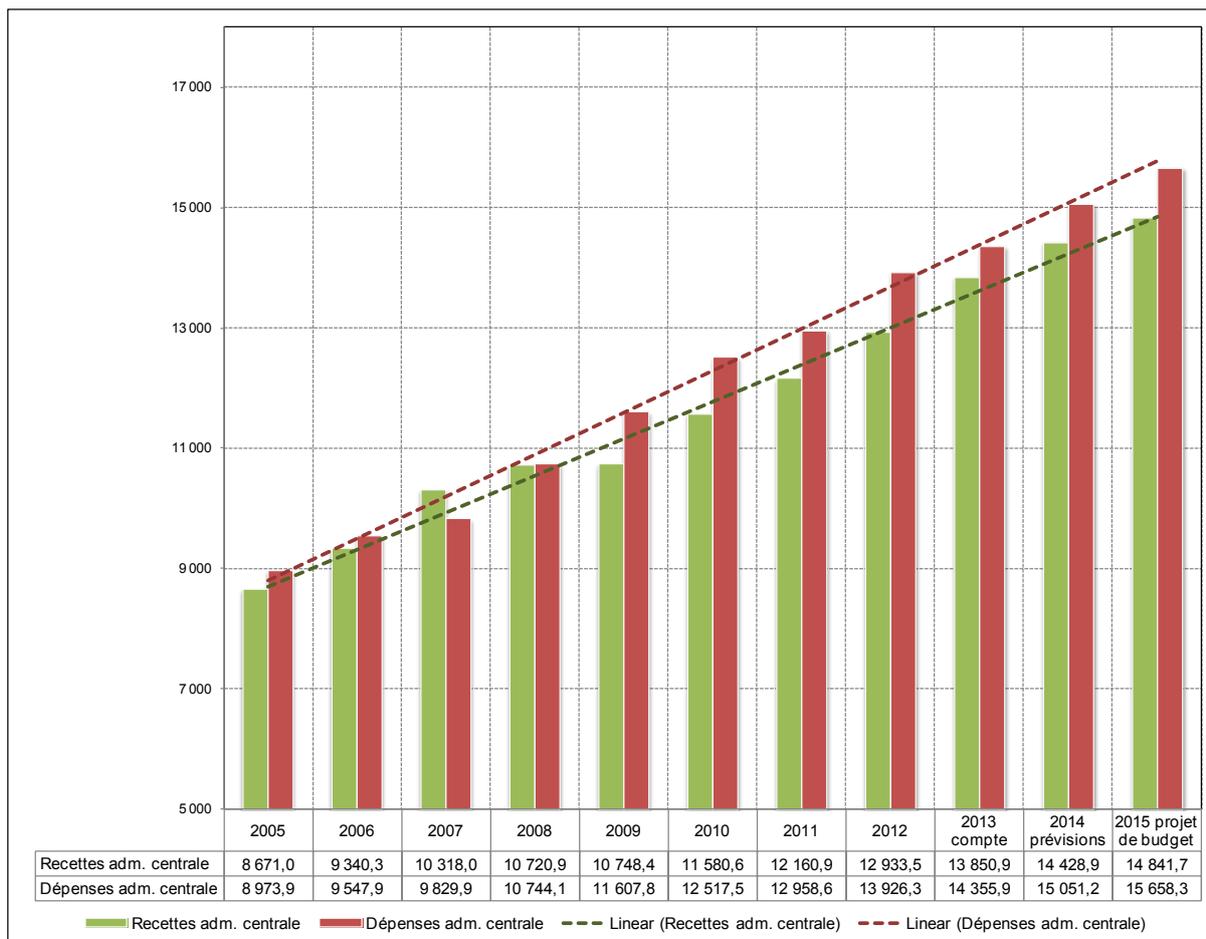
<sup>16</sup> Projet de loi de mise en œuvre du paquet d'avenir, numéro parlementaire 6722, volume 4.

<sup>17</sup> Exposé des motifs, page 28\* : « *La situation financière de notre pays et plus particulièrement l'évolution de sa situation financière doivent également être appréciées à la lumière du fait que les changements au niveau de la structure des dépenses de l'Etat ont abouti au fil des années à un accroissement sensible de la rigidité budgétaire et par voie de conséquence à une réduction progressive des marges de manœuvre dont dispose le Gouvernement pour réagir à des situations changeantes* ».

Un problème majeur et récurrent, tant au niveau de l'Etat central qu'au sein de l'Administration centrale, est l'augmentation tendancielle plus rapide des dépenses par rapport aux recettes totales, propos illustré à travers les graphiques ci-après. Les extrapolations linéaires (lignes pointillées) des dépenses, d'une part, et des recettes, d'autre part, démontrent en effet que, sur la période considérée, les dépenses évoluent plus dynamiquement que les recettes.

### Graphique 1 : Evolution absolue et tendancielle des recettes et des dépenses de l'Administration centrale

En millions EUR.



Sources : STATEC ; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2015 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2015-2018 ; calculs de la Chambre de Commerce.

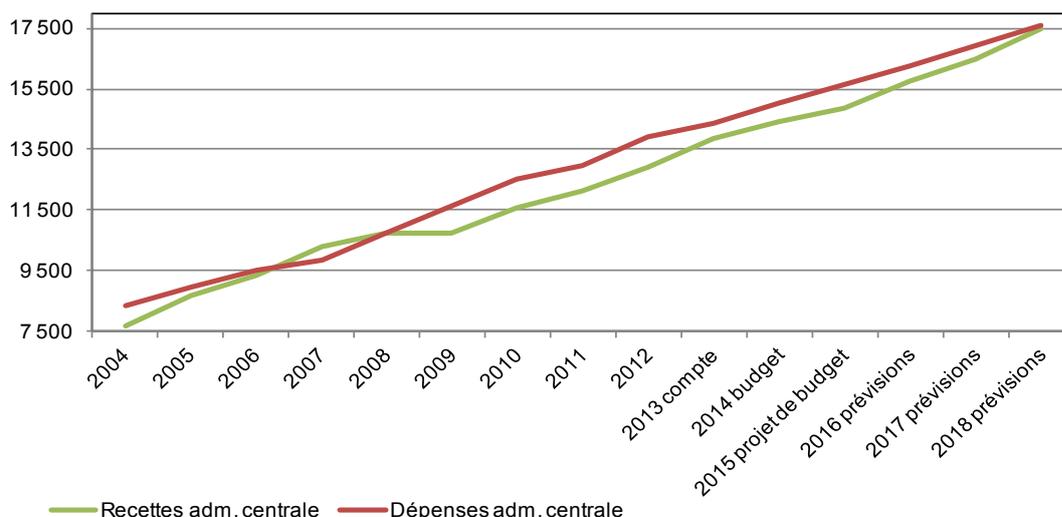
La Chambre de Commerce se félicite toutefois que l' « effet ciseaux » affiché, résultant d'une hausse tendancielle plus forte des dépenses de l'Administration centrale que des recettes, se réduise et s'estompe potentiellement dès 2018, comme il ressort du graphique ci-après.

Toutefois, la Chambre de Commerce rappelle également que l'élaboration d'un projet de budget, et qui plus est à plus long terme, requiert notamment de s'appuyer sur une prévision de croissance du PIB, laquelle constitue le socle des projections en termes de dépenses et surtout de recettes, pour l'année budgétaire concernée.

Or, la volatilité sous-jacente aux performances économiques luxembourgeoises rend difficile en soi tout exercice de prévision macroéconomique. Ces performances dépendent largement d'un nombre limité de secteurs phares et peuvent même être significativement influencées, à la hausse comme à la baisse, par les performances d'entreprises individuelles ou par celles des marchés boursiers. L'évolution des marchés boursiers est d'ailleurs citée dans le paragraphe « Risques et incertitudes » de l'exposé des motifs du projet de loi budgétaire 2015. La prudence est donc de mise.

### Graphique 2 : Effet ciseaux au niveau de l'Administration centrale

En millions EUR.



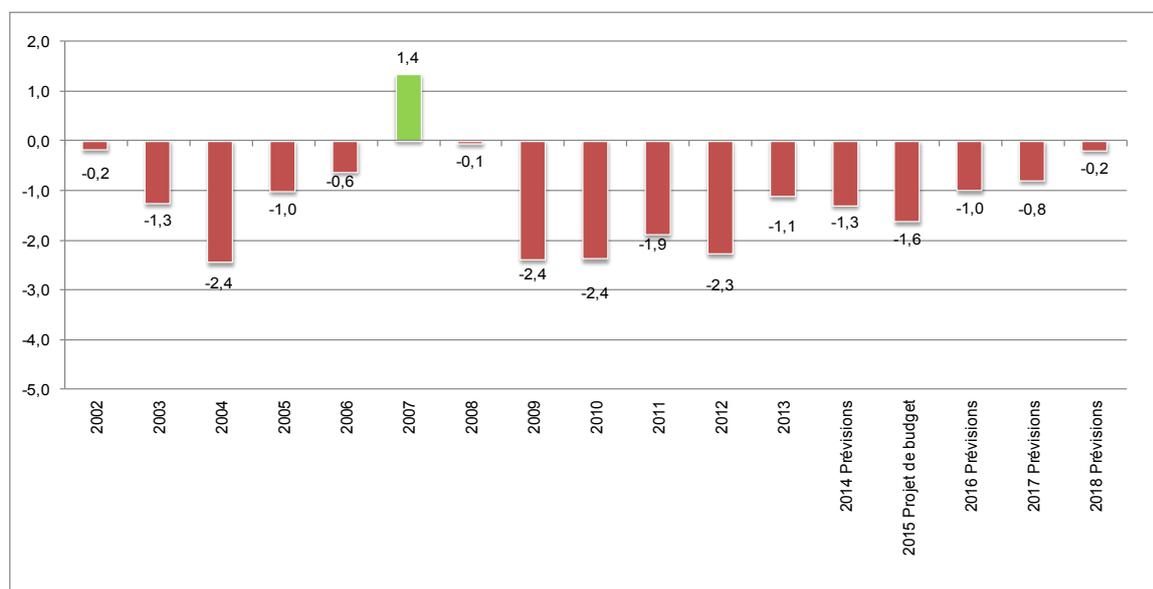
Sources : STATEC ; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2015 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2015-2018 ; calculs de la Chambre de Commerce.

Alors que l'effet ciseaux s'accroît encore en 2015 puisque 1,1 point de pourcentage de PIB sépare les dépenses des recettes, ce dernier se réduit visiblement à partir de 2016 en raison, notamment, d'une hausse très forte supposée des recettes, atteignant une croissance de 6% en 2016. De leur côté, les dépenses évolueraient moins significativement à la hausse que par le passé, atteignant un taux de progression annuel moyen oscillant autour de 4%. Bien qu'elle se réjouisse de la diminution graduelle de l'écart à venir et présumé entre les recettes et les dépenses, la Chambre de Commerce redoute la possibilité d'une réapparition de cet effet ciseaux, la « fermeture » de ce dernier se basant sur une prévision de hausse des dépenses faible eu égard aux tendances historiques qu'il conviendra de mettre en œuvre, mais potentiellement aussi grâce à des recettes additionnelles, via des hausses d'impôts.

Notons encore que le déficit persistant de l'Administration centrale constitue un problème de taille depuis 2002, avec un seul budget non-déficitaire depuis lors. Une telle accumulation de déficits publics fait inextricablement gonfler le stock de dette publique, d'une part, et les intérêts relatifs à cette dette, d'autre part, qui constituent un important coût d'opportunité malgré les taux d'intérêts historiquement bas.

En d'autres termes, l'Administration centrale, en vivant aujourd'hui au-dessus de ses moyens, sera responsable d'un décalage dans le temps de la responsabilité quant au remboursement de la dette ainsi générée. De cette manière, elle mettra en péril les moyens d'action des générations futures pour mener des politiques nouvelles, qui seront alors confrontées à un poids croissant d'intérêts débiteurs au service de la dette publique. Une gestion du denier public en « bon père de famille » au sein de l'Administration centrale n'est pas compatible avec une situation où sur 17 exercices budgétaires successifs, un seul (2007) ne se solde pas par un besoin de financement ; et ce sous toile de fond d'évènements exceptionnels.

**Graphique 3 : Capacité (+) ou besoin (-) de financement de l'Administration centrale**  
En % du PIB.



Sources : STATEC ; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2015 ; Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2015-2018 ; calculs de la Chambre de Commerce.

La Chambre de Commerce remarque toutefois une réduction des déficits affichés de l'Administration centrale dès 2016 et estime qu'il s'agit d'un signe que le Gouvernement saisit l'urgence de la situation. Eu égard à ce qui précède, elle espère que ces réductions se matérialiseront effectivement<sup>18</sup>, sans pour autant affecter davantage la compétitivité de l'économie luxembourgeoise à travers de nouvelles hausses fiscales après les deux précédents paquets fiscaux de 2011 et 2013

<sup>18</sup> Se référer à l'avis de la Chambre de Commerce sur le projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour plus de détails concernant la période 2015-2018.

### 2.3. Dépenses de l'Administration centrale en 2015

L'objectif de cette partie est de commenter les grands agrégats généraux, et non certains crédits en particulier. Une partie leur sera dédiée dans la suite de cet avis.

Alors que les dépenses totales de l'Administration centrale progressent de 4% entre 2014 et 2015 (+607,1 millions EUR), deux augmentations sont particulièrement à souligner, à savoir +11% (+122,1 millions EUR) pour la consommation intermédiaire et +5,2% (+158,7 millions EUR) en ce qui concerne la rémunération des salariés, et ce d'autant plus que ces deux postes représentent une part importante du montant total des dépenses. Une maîtrise de ces dépenses est donc nécessaire aux yeux de la Chambre de Commerce.

S'agissant de la consommation intermédiaire, l'exposé des motifs du projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2015-2018 précise que la progression de 11% du total des dépenses entre 2014 et 2015 s'explique pour l'essentiel par les dépenses exceptionnelles dans l'intérêt du financement de la Présidence de l'Union européenne (+53,8 millions EUR) et par les dépenses additionnelles nouvelles qui incombent à la société Luxtram (+22,4 millions EUR) qui est en charge du projet de construction et d'exploitation d'un réseau de tram à Luxembourg, ainsi que par certains transferts en provenance d'autres catégories des dépenses. Or même en retirant ces deux montants dits « exceptionnels », la hausse des dépenses de consommation intermédiaire est de l'ordre de 4,2%, soit le double de l'évolution de l'indice des prix à la consommation (IPCN) estimée à 2,1% pour 2015<sup>19</sup>.

En ce qui concerne l'accroissement des dépenses en termes de rémunération des salariés, l'exposé des motifs indique qu'il est imputable à la revalorisation des traitements de la Fonction publique. Selon la Chambre de Commerce, ces importantes hausses salariales, déconnectées de tout critère de performance, des impératifs d'assainissement et du contexte socio-économique, donnent un très mauvais signal dans le sens où le Gouvernement pourrait être mis sous pression par des revendications similaires du secteur parapublic, sans parler de l'image envoyée au secteur privé qui se voit confronté à la dégradation de sa compétitivité. Par ailleurs, l'érosion des marges des entreprises, la pression concurrentielle, la surrégulation et la baisse de la productivité subies par plusieurs secteurs menacent l'emploi dans le secteur privé, de sorte que dans ce dernier, il n'est pas envisageable de prévoir de tels accords salariaux.

La Chambre de Commerce souhaite rappeler en outre que les dépenses de cette rubrique ont connu des hausses importantes dans les budgets antérieurs et que leur croissance se poursuit dans le projet de budget de 2015. La Chambre de Commerce propose de revoir les éléments poussant continuellement à la hausse la masse salariale (avancements automatiques, biennales, etc.), les dépenses de rémunération des salariés ayant dépassé le seuil symbolique des 3 milliards EUR en 2014 dans le seul chef de l'Administration centrale.

Bien qu'elle analyse en détails les évolutions entre 2015 et 2018 dans son avis afférent, la Chambre de Commerce attire ici l'attention sur l'évolution du poste « rémunération des salariés » sur la période 2015-2018 étant donné qu'une progression d'un peu plus de 4% en

<sup>19</sup> D'après les dernières prévisions du STATEC émises début novembre, le taux d'inflation (IPCN) se tasserait à 0,7% sur l'ensemble de l'année 2014. Malgré la hausse de la TVA au 1<sup>er</sup> janvier prochain, la hausse des prix se limiterait à 1,4% en 2015.

moyenne est prévue, contre 6,5% l'an dans le passé (1995-2013). Or il est difficile de visualiser les sources d'une telle rupture, bien qu'elle soit en effet nécessaire et bienvenue eu égard au déficit structurel de l'Administration centrale. Peu de mesures affectant les trois composantes de ce poste (échelle mobile, variation des effectifs et avancements) ont en effet été annoncées par les autorités, sauf une vague référence à des effectifs progressant à raison de 350 agents par an en moyenne. La Chambre de Commerce espère donc que ce freinage optimiste se matérialisera effectivement et demeure en attente des annonces afférentes.

## Tableau 2 : Dépenses l'Administration centrale par nature

En millions EUR et en pourcentage.

	prévisions 2014	projet de budget 2015	Variation prévisions 2014 / projet budget 2015	
	en millions EUR	en millions EUR	en millions EUR	en %
<b>Dépenses totales</b>	<b>15 051,2</b>	<b>15 658,3</b>	<b>607,1</b>	<b>4,0%</b>
Consommation intermédiaire	1 105,7	1 227,8	122,1	11,0%
Formation de capital	1 047,4	1 225,0	177,6	17,0%
Rémunération des salariés	3 057,4	3 216,1	158,7	5,2%
Subventions	859,0	839,1	-19,9	-2,3%
Intérêts de la dette publique	174,6	169,3	-5,3	-3,0%
Prestations sociales en espèces	1 361,3	1 423,4	62,1	4,6%
Prestations sociales en nature	62,0	57,3	-4,7	-7,6%
Autres transferts courants	6 703,2	6 740,7	37,5	0,6%
Transferts en capital à payer	676,2	761,2	85,0	12,6%
Autres dépenses	4,3	-1,5	-5,8	-134,7%

Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2015.

### 2.4. Recettes de l'Administration centrale en 2015

Les recettes totales de l'Administration centrale progresseraient à un rythme relativement faible en 2015, de 2,9%, imputable singulièrement aux pertes de recettes de la TVA en matière d'e-commerce (-11,2%). Le déchet fiscal qui résulte du changement de régime de perception des recettes en provenance de la TVA sur le commerce électronique est estimé à un montant de quelque 720 millions au titre de l'exercice 2015. Les effets de ce changement étant en partie compensés par une hausse de la TVA, les impôts sur la production et les importations ne reculent en définitive « que » de 3,4% en 2015.

**Tableau 3 : Recettes de l'Administration centrale par catégories d'impôts***En millions EUR et en % de variation.*

	prévisions 2014	projet de budget 2015	Variation prévisions 2014 / projet budget 2015	
	en millions EUR	en millions EUR	en millions EUR	en %
<b>Recettes totales</b>	<b>14 428,9</b>	<b>14 841,7</b>	<b>412,8</b>	<b>2,9%</b>
Production marchande	150,2	164,8	14,6	9,7%
Production pour usage final propre	201,4	216,4	15,0	7,4%
Paiements au titre de l'autre production non marchande	246,0	254,4	8,4	3,4%
Impôts sur la production et les importations	6 230,8	6 021,7	-209,1	-3,4%
Revenus de la propriété	313,8	318,3	4,5	1,4%
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	6 349,3	6 827,9	478,6	7,5%
Cotisations sociales	596,9	659,6	62,7	10,5%
Autres transferts courants	255,4	268,1	12,7	5,0%
Transferts en capital à recevoir	85,1	110,5	25,4	29,8%

Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2015.

Il convient par ailleurs de noter la hausse soutenue de 7,5% des impôts courants sur le revenu et le patrimoine, cette catégorie comprenant les impôts sur le revenu et les autres impôts courants, qui semble résolument volontariste aux yeux de la Chambre de Commerce. En ce qui concerne les recettes fiscales perçues par l'Etat central au sens de la législation sur la comptabilité de l'Etat (voir tableau 4), *l'impôt retenu sur les traitements et salaires* (+10,8%), *l'impôt sur le revenu des collectivités* (+4,7%) ainsi que *l'impôt sur la fortune* (+3,6%) auraient un rendement croissant en 2015. Ces évolutions paraissent pour le moins optimistes selon la Chambre de Commerce.

Concernant la *taxe d'abonnement sur les titres des sociétés*, les recettes sont encore espérées à la hausse en raison d'une prévision d'indice boursier toujours très dynamique. Or, à de nombreuses reprises au cours des exercices budgétaires précédents, l'appréciation du rendement de la taxe d'abonnement a fait transparaître des divergences notables entre recettes prévues et recettes encaissées, le rendement étant directement corrélé aux performances sur les marchés financiers, encore volatiles à ce jour. En effet, de l'aveu même des auteurs du projet de loi budgétaire 2015<sup>20</sup>, s'agissant de l'évolution des marchés boursiers, « [...] la situation est à la fois incertaine (hausse de la volatilité) et marquée par une tendance haussière qui laisse planer le risque d'un effondrement important, en raison de la déconnexion apparente entre l'économie réelle et les marchés financiers ». Par conséquent, il semble y avoir un certain antagonisme entre l'exposé des motifs et la hausse anticipée. D'autant plus que, selon le Conjoncture Flash d'octobre 2014 du STATEC, « les principaux indices boursiers européens ont chuté d'environ 12% entre le 19 septembre et le 15 octobre 2014. Les marchés avaient déjà dévissé en juillet, mais s'étaient bien rétablis en août. La baisse récente est cependant bien plus rapide et bien plus marquée ».

<sup>20</sup> Exposé des motifs page 18\*.

**Tableau 4 : Recettes fiscales***En millions EUR et en % de variation.*

	Compte provisoire 2013	Budget définitif 2014	Projet de budget 2015	Variation entre 2014 et 2015
<b>1. Impôts directs</b>	<b>5 952,4</b>	<b>6 275,5</b>	<b>6 745,2</b>	<b>7,5%</b>
dont : Impôt général sur le revenu	5 158,7	5 466,5	5 904,5	8,0%
<i>Impôt fixé par voie d'assiette</i>	655,9	700,0	741,0	5,9%
<i>Impôt sur le revenu des collectivités</i>	1 496,5	1 520,0	1 592,0	4,7%
<i>Impôt retenu sur les traitements et salaires</i>	2 772,3	3 005,0	3 330,0	10,8%
<i>Impôt retenu sur les revenus de capitaux</i>	232,8	240,0	240,0	0,0%
<i>Impôt concernant les contribuables non-résidents</i>	1,3	1,5	1,5	0,0%
Impôt sur la fortune	269,4	275,0	285,0	3,6%
Impôts de solidarité sur le revenu des collectivités	112,6	114,4	119,8	4,7%
Impôts de solidarité sur le revenu des personnes physiques	266,0	287,5	315,9	9,9%
Impôt sur le revenu retenu sur les tantièmes	39,8	40,0	40,0	0,0%
Impôt retenu sur les revenus de l'épargne (non-résidents)	50,5	45,0	40,0	-11,1%
Retenue libératoire nationale sur les intérêts	33,4	30,0	25,0	-16,7%
Contributions de crise	3,8	1,0	0,0	-100,0%
Autres impôts directs	18,2	16,2	15,0	-7,1%
<b>2. Impôts indirects</b>	<b>4 993,6</b>	<b>5 373,5</b>	<b>5 085,9</b>	<b>-5,4%</b>
dont : Taxe sur les véhicules automoteurs	27,2	26,8	25,6	-4,5%
Part dans les recettes communes de l'UEBL	918,8	1 013,0	987,0	-2,6%
Droits d'enregistrement	155,7	163,5	173,5	6,1%
Droits d'hypothèques	27,6	29,0	31,3	7,9%
Taxe sur la valeur ajoutée	2 815,5	3 045,6	2 703,1	-11,2%
Taxe sur les assurances	43,0	43,5	43,5	0,0%
Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	691,5	730,0	789,0	8,1%
Autres impôts indirects	314,3	322,1	333,0	3,4%
<b>3. Autres recettes</b>	<b>515,4</b>	<b>476,3</b>	<b>466,5</b>	<b>-2,1%</b>
dont : Intérêts de fonds en dépôt	11,0	20,0	3,0	-85,0%
Recettes provenant de participations de l'Etat	135,4	150,0	125,8	-16,1%
P. et T. part de l'Etat dans le bénéfice	23,0	20,0	20,0	0,0%
Droits de timbre	12,9	13,0	14,9	14,3%
Droits de succession	75,6	60,0	60,0	0,0%
Autres recettes	257,5	213,3	242,8	13,8%
<b>Recettes budgétaires de l'Etat central</b>	<b>11 461,4</b>	<b>12 125,3</b>	<b>12 297,6</b>	<b>1,4%</b>

Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2015.

La Chambre de Commerce a eu l'occasion à maintes reprises de souligner l'extraordinaire volatilité des recettes fiscales luxembourgeoises. Or, les évolutions conjoncturelles sont toujours incertaines et ce sont les éléments de conjoncture qui déterminent directement l'efficacité de l'outil fiscal, à savoir le rendement fiscal de l'appareil de production national ; la croissance économique demeurant le meilleur moyen de s'assurer des rentrées fiscales. Par conséquent, une approche prudente doit être adoptée.

La volatilité de certaines recettes fiscales, la difficulté d'en évaluer *ex ante* le montant effectivement perçu sur un exercice budgétaire, les incertitudes planant sur leurs rendements (car notamment basés en partie sur des niches de souveraineté éphémères), doivent donc pousser les pouvoirs publics à élaborer le volet « dépenses » du budget avec d'autant plus de prudence.

### Encadré 1 : Les nouvelles mesures annoncées pour 2015

Selon l'exposé des motifs du projet de budget 2015, « *le Gouvernement s'est engagé dans un programme de restauration durable et de modernisation des dépenses publiques. A cette fin, il a engagé un vaste processus de réformes structurelles qui visent non seulement à rétablir les principaux équilibres budgétaires, mais également à accroître l'efficacité des dépenses publiques* ».

A cette fin, le Gouvernement a lancé le programme « Budget d'une Nouvelle Génération », piloté par le Ministère des Finances. Il s'est fixé pour objectif à la fois la réalisation de gains substantiels à horizon 2018<sup>21</sup> pour l'ensemble des dépenses publiques - l'Etat, les communes et la sécurité sociale - et l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des politiques publiques.

Suite à ces travaux, trois grands types de mesures ont été annoncés, dont les effets sur la situation de l'Administration centrale en 2015 sont les suivants :

• Mesures du paquet d'avenir :	+146 millions EUR
• Contribution pour l'avenir des enfants :	+119 millions EUR
• Augmentation de la TVA :	+250 millions EUR
<b>TOTAL</b>	<b>+515 millions EUR</b>

S'agissant des mesures du paquet d'avenir, l'exposé des motifs du projet de loi de mise en œuvre de ce paquet (volume 4) précise que le Gouvernement a décidé de ne pas implémenter l'intégralité des mesures du paquet d'avenir via des articles de la loi budgétaire 2015, mais de rassembler l'essentiel des mesures dans une loi spécifique. Aussi, le projet de loi en question vient compléter le projet de budget 2015 en assurant la mise en œuvre d'une série de mesures qui prendront effet au 1<sup>er</sup> janvier 2015. D'autres mesures seront encore mises en œuvre par voie de règlements grand-ducaux ou par voie ministérielle, selon les dispositions juridiques nécessaires à leur implémentation, d'ici le début de l'année 2015. Le paquet d'avenir est appelé à être progressivement mis en pratique jusqu'en 2018, car la mise en œuvre de certaines mesures, de par leur complexité, nécessiterait des travaux préparatoires complémentaires.

Toutefois, qu'une adaptation de la législation actuellement en vigueur soit nécessaire ou non, la Chambre de Commerce aurait aimé davantage de détails concernant les objectifs et intentions du Gouvernement pour toutes une série de mesures, dont l'impact, notamment sur les entreprises, devrait être non négligeable dans l'état actuel. De surcroît, la Chambre de Commerce estime que ces informations sont dès à présent disponibles étant donné que l'impact des mesures a été anticipé jusqu'en 2018 dans le projet de budget de programmation financière pluriannuelle.

<sup>21</sup> Se référer à la partie I de cet avis.

Par conséquent, la Chambre de Commerce ne peut évaluer en toute connaissance de cause un ensemble de mesures impactant l'**Administration centrale** et ne se prononcera donc qu'en ces termes : « Mesures, a priori, à saluer » et « Mesures, a priori, à regretter », mais se réserve le droit de revenir sur ces propos lors de la présentation de nouveaux éléments et dès que les éléments de mise en œuvre seront connus<sup>22</sup>.

➤ **Mesures a priori à saluer :**

- n°2 : Réduction des frais de route et de séjour à l'étranger
- n°45 : Regroupement des CRP et du CEPS dans une seule structure à partir de 2018
- n°68 : Mesures et interventions visant la création ou l'amélioration d'infrastructures industrielles
- n°70 : Révision de la législation en matière de développement et de diversification économiques
- n°74 : Optimisation de la politique de subventionnement en matière d'énergies renouvelables
- n°118 : Modification de la tâche des enseignants<sup>23</sup>
- n°127 : Réforme des allocations familiales
- n°184 : Abolition de l'aide à la mobilité géographique
- n°189 : Réforme de l'aide temporaire au réemploi
- n°191 : Abolition de la préretraite solidarité

➤ **Mesures, a priori, à regretter :**

- n°67 : Révision des modalités d'application du système d'aides aux entreprises
- n°169 : Report dans le temps des dépenses de l'Etat à titre d'investissements immobiliers au profit des établissements hospitaliers
- n°190 : Abolition de l'aide à la création d'entreprise

---

<sup>22</sup> La Chambre de Commerce renvoie à ses avis se rapportant, d'une part, au projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2015-2018, et d'autre part, au projet de loi de mise en œuvre du paquet d'avenir, pour les considérations économiques et juridiques relatives à ces mesures.

<sup>23</sup> La Chambre de Commerce renvoie à son A&T n°16 consacré à l'enseignement secondaire luxembourgeois pour davantage de détails concernant ses recommandations.

S'agissant des mesures mises en œuvre par le projet de loi en question, la Chambre de Commerce se félicite que certaines de ses recommandations de longue date (davantage de sélectivité pour les transferts sociaux ; abolition de certains avantages dans la fonction publique dont le coût budgétaire est important et la justification économique absente, etc.) soient implémentées<sup>24</sup>.

Par conséquent, la Chambre de Commerce **salue** l'introduction des mesures suivantes :

- n°106 : Abolition du trimestre de faveur<sup>25</sup>
- n°106 : Suppression de l'indemnité destinée à récompenser des propositions d'économie et de rationalisation
- n°125 : Abolition de l'allocation d'éducation
- n°126 : Abolition de l'allocation de maternité
- n°180 : Introduction d'un plafond de revenu à la bonification d'intérêt

S'agissant des mesures impactant **les Administrations de la sécurité sociale**, la Chambre de Commerce estime qu'une vaste réforme du système luxembourgeois de sécurité sociale doit être initiée et que des mesures isolées ne permettront pas de conserver et de pérenniser le système actuel.

En ce qui concerne la contribution pour l'avenir des enfants, le produit sera affecté au financement de la Caisse Nationale des Prestations Familiales (CNFP) qui deviendra la Caisse pour l'avenir des enfants (« Zukunftskeess »). Le crédit afférent est inscrit au budget des recettes et dépenses pour ordre. Parallèlement, la participation de l'Etat au financement de la CNPF s'en trouve réduite du montant correspondant.

Au niveau de la réforme de la TVA, le projet de loi budgétaire 2015 prévoit des réformes au niveau des taxes sur la valeur ajoutée (TVA) : relèvement du taux normal de TVA de 15 à 17%, du taux réduit de 6 à 8% et du taux intermédiaire de 12 à 14%. Le taux super réduit de 3% reste inchangé. S'agissant de la TVA-Logement, elle sera, dans le cadre d'une construction, de 3% pour une habitation principale et de 17% pour un logement locatif. Pour la rénovation, un taux unique de 3% est prévu<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> La Chambre de Commerce renvoie à ses différentes publications pour davantage de détails au sujet de ces thèmes.

<sup>25</sup> Permet à tous les bénéficiaires de toucher encore pendant trois mois consécutifs au départ à la retraite, des mensualités correspondant au dernier traitement effectivement touché. A l'instar de ce qui vaut dans le secteur privé, il est proposé de limiter cette faveur, d'une part, aux seuls cas où des bénéficiaires de pensions de survie ont vécu en ménage commun avec le défunt et dont l'entretien était à charge de ce dernier et, d'autre part, au montant correspondant à la pension à laquelle le défunt aurait eu droit.

<sup>26</sup> La Chambre de Commerce renvoie à son encadré relatif à la contribution des entreprises à l'effort de consolidation budgétaire au Luxembourg pour plus de commentaires concernant la hausse de la TVA.

Alors que le programme gouvernemental stipulait que « *l'effort de consolidation budgétaire portera d'abord sur le côté dépenses* », au niveau des **Administrations publiques**, 70% des mesures annoncées pour 2015 concernent les recettes, et par corollaire, seulement 30% des mesures proviennent de dépenses réduites. Les mesures sur le plan des recettes restant majoritaires jusqu'en 2018 (part des mesures concernant les recettes : 62% en 2016 ; 58% en 2017 ; 56% en 2018).

## 2.5. Commentaire de grands postes de dépenses

La Chambre de Commerce souhaite conclure par quelques remarques résiduelles.

- La Chambre de Commerce se félicite de la volonté du Gouvernement de poursuivre la mise en place d'un guichet unique pour le **secteur de la logistique** (« Single Window for Logistics »)<sup>27</sup>.
- La hausse concomitante des crédits dans l'intérêt du département de la **recherche et de l'innovation**, en faveur du Fonds national de la Recherche et au profit de l'Université du Luxembourg est également à saluer.
- La Chambre de Commerce constate que les crédits alloués au développement des **infrastructures familiales et sociales** connaissent une croissance importante.
- La Chambre de Commerce se réjouit des efforts réalisés par le Gouvernement visant à dynamiser **l'offre en logements à coût modéré** et à mieux cibler les **aides individuelles**, deux recommandations de longue date de la Chambre de Commerce. L'introduction d'un plafond de revenu pour l'octroi de la bonification d'intérêt constitue un pas dans la bonne direction en vue d'une sélectivité sociale accrue.
- La Chambre de Commerce estime qu'une **politique d'investissements** bien articulée et ambitieuse permet de renforcer la compétitivité hors coût et de doter le pays en infrastructures indispensables à son développement et à l'amélioration continue de sa compétitivité dans un environnement concurrentiel en mutation constante.

Suite à la crise économique et financière, la croissance potentielle luxembourgeoise a été durablement touchée. Par conséquent, les investissements publics capables de renforcer le potentiel de croissance endogène sont une condition nécessaire à la genèse de nouvelles activités économiques, de nouveaux emplois et de nouvelles bases fiscales.

En outre, la Chambre de Commerce plaide pour la définition d'une « feuille de route du mieux investir ». Une telle feuille de route comporterait au minimum les axes suivants : standardisation de projets de même nature (par exemple les écoles) ; *benchmarks* internationaux par type de projet ; établissement de standards *minima* et *maxima* au niveau des finitions ; démonstration, dans le chef de l'initiateur du projet, de sa contribution au relèvement de la croissance potentielle de l'économie luxembourgeoise ; simplification des procédures de planification ; prise en compte *ex ante* des coûts de gestion, d'exploitation et d'entretien.

La Chambre de Commerce se félicite du fait que, nonobstant l'objectif de redressement des finances publiques, le Gouvernement maintienne les dépenses d'investissement à un niveau élevé. Les investissements, directs et indirects, sont en 2015 à leur plus haut niveau depuis 5 ans.

---

<sup>27</sup> Ce guichet unique a pour objectif de coordonner les activités d'importation, d'exportation ou de transit en vue de permettre aux acteurs économiques concernés d'accomplir l'ensemble des formalités réglementaires et administratives à travers le même chemin dématérialisé d'échange d'informations.

**Tableau 5 : Investissements<sup>28</sup> directs et indirects de l'Administration centrale**  
En millions EUR.

	2011	2012	2013	2014	2015
Investissements directs (Formation de capital) .....	951,3	949,0	771,0	844,6	1007,3
Investissements indirects (Transferts en capital) .....	625,0	708,1	622,2	676,2	761,2
Total .....	1 576,3	1 657,1	1 393,2	1 520,8	1 768,5

(suivant SEC95)

Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2015.

S'agissant des investissements directs, les principales hausses de dépenses sont notamment celles :

- du Fonds d'investissements publics scolaires (+38,0 millions)
- de l'établissement public « Fonds Belval » (+37,6 millions)
- du Fonds du rail (+32,0 millions)
- de l'établissement public « Luxtram » (+22,4 millions)
- du Fonds des routes (+18,1 millions)
- du Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux (+12,2 millions)

En ce qui concerne l'augmentation des investissements indirects, elle s'explique surtout par la hausse des dépenses :

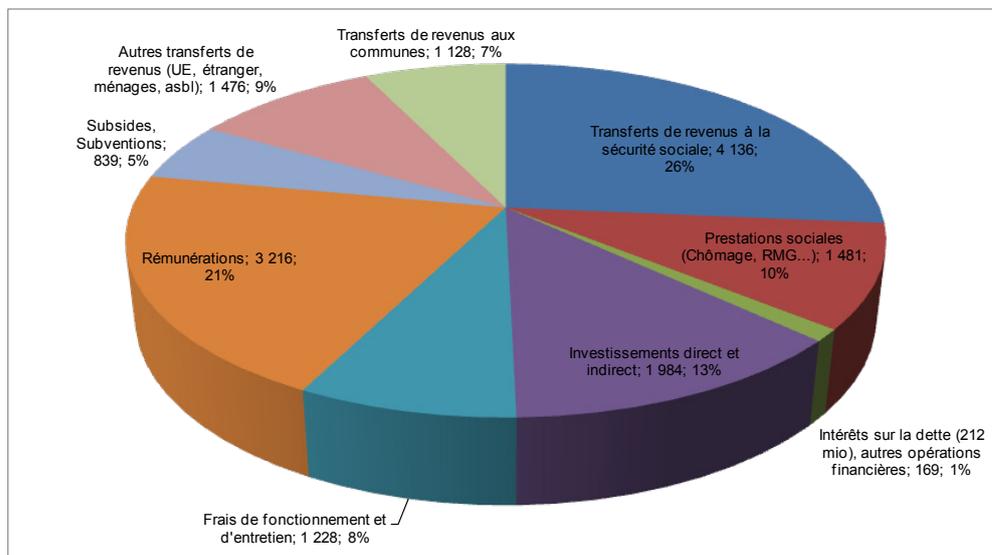
- du Fonds pour les infrastructures d'enseignement privé (+65,0 millions)
  - du Fonds « Climat Energie » (+29,7 millions)
  - du Fonds des investissements hospitaliers (+24,6 millions)
  - du Fonds d'équipement sportif national (+21,2 millions)
- Alors qu'elle salue les efforts affichés en termes de consolidation budgétaire, la Chambre de Commerce estime que le Gouvernement doit également, et urgemment, s'attaquer aux **défaillances structurelles** de l'économie luxembourgeoise. Ainsi, la Chambre de Commerce a estimé que des mesures d'accompagnement au niveau de la compétitivité et de la croissance devaient aller main dans la main.

Les dépenses de prestations sociales sont en effet à peine plus faibles (10% des dépenses totales) que les dépenses d'investissements directs et indirects (13% du total).

<sup>28</sup> Les investissements sont ici comptabilisés selon la méthodologie SEC 95. Selon la version SEC 2010, les dépenses d'investissements directs pour 2015 s'élèvent à 1.225 millions EUR. La différence s'explique par l'intégration des dépenses de recherche et développement dans les investissements.

### Graphique 4 : Répartition des dépenses de l'Administration centrale suivant leur nature économique

En % du total, en 2015.



Source : Document distribué lors de la présentation du projet de budget 2015 à la Chambre des Députés.

Par la mise en œuvre de mesures structurelles ambitieuses, le Luxembourg doit viser le retour d'une « spirale vertueuse » du modèle socio-économique en vertu de laquelle des marges de manœuvre budgétaires permettraient de maintenir à un niveau attractif la fiscalité et le coût du travail, d'adapter en permanence les infrastructures publiques aux besoins réels, de consolider la compétitivité des entreprises luxembourgeoises et de cimenter la croissance économique future, sans accroissement concomitant de la dette publique.

- La **suppression** pure et simple et immédiate de **certaines dotations** à la Chambre de Commerce (CC), sans préannonce, ne peut être que regrettée par celle-ci. En effet, alors que l'exposé des motifs de la loi budgétaire 2015 indique que « *la fusion de la Chambre de Commerce avec la Chambre des Métiers doit aussi permettre de réaliser des économies supplémentaires* », la Chambre de Commerce constate que certains crédits sont déjà mis à 0 dans le chef de la Chambre de Commerce pour l'année 2015, alors que tout projet de fusion ne pourra pas avoir abouti d'ici-là :
  - 05.6.41.000 Promotion professionnelle des secteurs relevant du ministère des classes moyennes : participation aux frais d'organismes professionnels
    - compte 2013 : 4.323.604 EUR, dont CdM 3.365.421 EUR ; **dont CC : 958.183 EUR**
    - budget voté 2014 : 4.362.517 EUR, dont CdM : 3.395.710 EUR ; **dont CC : 966.807 EUR**
    - projet de budget 2015 : 2.983.000 EUR, dont CdM : 2.983.000 EUR ; **dont CC : 0 EUR**

- 05.6.41.001 Cours de formation professionnelle pour exploitants de débits de boissons alcooliques et non alcooliques, cours de formation accélérée pour commerçants, cours de formation pour l'accès à la profession de transporteur: participation aux frais exposés par la chambre de commerce
  - o compte 2013 : 200.000 EUR
  - o budget voté 2014 : 196.000 EUR
  - o projet de budget 2015 : 0 EUR
  
- 11.3.41.000 Subsidés aux chambres professionnelles pour l'organisation de cours et séminaires dans l'intérêt de la formation professionnelle continue
  - o compte 2013 : 30.000 EUR
  - o budget voté 2014 : 30.000 EUR
  - o budget 2015 : 0 EUR
  
- La Chambre de Commerce regrette à nouveau, comme dans son avis relatif au projet de budget 2014, que le budget attribué au code 05.6. « *Promotion du Luxembourg comme pôle de commerce de la Grande Région* » soit à nouveau réduit de 200.000 EUR et s'établisse désormais à 500.000 EUR, soit une baisse de plus de 40% par rapport au compte provisoire 2013 (849.105 EUR), et ce dans un contexte délicat de hausse de la TVA. Pourtant, le programme « **Luxembourg, Pôle de Commerce de la Grande Région** » (POC) est un succès et a entraîné une diminution significative de la fuite du pouvoir d'achat des résidents. Parallèlement, les dépenses des non-résidents dans le commerce de détail luxembourgeois ne cessent d'augmenter.
  
- L'article 3 du projet de loi n°6720 concerne la **mise à la consommation d'essence ou de gazoil utilisé comme carburant**. En y prescrivant l'incorporation d'un maximum de 30% de biocarburants dits « avancés » dans les carburants mis à la consommation, le Luxembourg semble s'isoler sur le plan européen. Les nombreuses insécurités liées à un approvisionnement suffisant en biocarburants avancés, dont le secteur concerné a fait part à la Chambre de Commerce, ainsi que l'intérêt incontestable de privilégier l'approche européenne qui consiste en une proposition législative déjà analysée par le Conseil, motivent une position critique à l'égard de l'introduction d'un sous-objectif contraignant. A titre subsidiaire, la Chambre de Commerce propose de définir l'introduction progressive des biocarburants par voie de règlement grand-ducal jusqu'au taux maximum défini dans le projet de loi n°6720, et ce après une étude approfondie des contraintes techniques et de marché. Pour le reste, la Chambre de Commerce propose de baisser le taux maximum à 10% au plus pour 2015, eu égard au faible niveau de production de biocarburants avancés dans l'Union Européenne et à la demande de ce type de biocarburants susceptible d'émaner des autres pays européens.

Dans l'encadré qui suit, la Chambre de Commerce se focalise en particulier sur la contribution des entreprises à l'effort de consolidation budgétaire.

## **Encadré 2 : La contribution des entreprises à l'effort de consolidation budgétaire**

Les entreprises paieront un lourd tribut (direct et indirect) dans la consolidation envisagée, qui, au final, repose principalement sur des hausses d'impôt - plutôt que sur des baisses de dépenses comme évoqué dans le programme gouvernemental. Cette (potentielle trop grande) mise à contribution des entreprises n'est pas sans danger (en termes de création de valeur ajoutée, de dynamisme de la création d'emploi, de formation des salariés, d'investissements), surtout avec l'effort consenti par les entreprises dans le cadre des paquets de mesures adoptés en 2010 et 2012 (prélèvement de crise, hausse de l'impôt de solidarité, diminution de la bonification d'impôt sur investissements, impôt minimal à charge des entreprises, introduction puis doublement de l'impôt minimum dû par les sociétés de participation (SOPARFI), etc.).

### **Hausse de la TVA**

Sous l'angle des finances publiques, et d'après les auteurs du projet de loi budgétaire, la hausse de 2% de la TVA devrait permettre d'améliorer le solde budgétaire en compensant, en partie du moins, la perte de recettes liées au commerce électronique. Mais cette hausse de la TVA en apparence indolore et diffuse (payée par l'ensemble des consommateurs) risque à plusieurs égards de « pénaliser » les entreprises.

Tout d'abord, en venant « alimenter l'inflation » (choc d'inflation chiffré à près de 1 point de pourcentage dans l'exposé des motifs du projet de budget 2015), cette hausse représentera un coût pour toutes les entreprises via le déclenchement d'une tranche indiciaire plus rapidement (effet de l'échelle mobile des salaires).

Ensuite, les entreprises non assujetties à la TVA (i.e. secteur bancaire) se verront imposer un surcoût (hausse de TVA non récupérable).

Enfin, parce qu'il ne peut être exclu que se produise une modification des comportements de consommation des ménages (effet de la hausse de TVA sur les boissons alcoolisées, effet sur le secteur de la construction avec la fin du taux super réduit pour l'assainissement et la construction de logements locatifs) et des comportements de marge des entreprises (réaction des entreprises qui ne sont pas « *price maker* » par contraction de leur marge), cette hausse de TVA représentera un coût d'opportunité pour certaines entreprises avec des répercussions potentielles sur l'emploi et la capacité d'investissement<sup>29</sup>. A noter que la diminution des marges entraînera également une baisse des bénéfices imposables dans leur chef.

Il est à noter que la hausse du taux de TVA de 6 à 8% pourrait accentuer le manque de compétitivité que le Luxembourg possède déjà actuellement par rapport à d'autres Etats comme le Royaume-Uni (5%) ou la France (5,5%) et ce, par exemple pour les objets d'art, de collection et d'antiquité. Alors que le Gouvernement se dote d'outils lui permettant de développer le secteur de la logistique, il est observé que, d'un autre côté, la hausse du taux de TVA pourrait être un frein au développement de la zone franche.

---

<sup>29</sup> Entre autre risque il y a également celui du développement de transactions « au noir ».

### **Réduction du cofinancement de la formation professionnelle continue**

Les crédits alloués pour le soutien à la **formation professionnelle continue** sous forme d'aide directe aux entreprises ont vu leur dotation se réduire entre 2014 et 2015, passant de 45 millions EUR à 40 millions EUR.

D'après les informations de la Chambre de Commerce, actuellement ce sont les entreprises de plus de 250 salariés qui bénéficient de la plus grande partie des cofinancements accordés (12% des entreprises toucheraient 70,6% des aides avec 39% des aides pour les seules 23 entreprises employant plus de 1.000 salariés). La Chambre de Commerce estime cependant que les différentes mesures devraient avant tout viser les PME et ainsi les aider à développer leur activité et à augmenter leur compétitivité.

La Chambre de Commerce partage les velléités d'assainissement des finances publiques, et note que les crédits relatifs au cofinancement de la formation professionnelle continue ont connu une évolution à la hausse significative, qui reflète les démarches louables des entreprises luxembourgeoise d'œuvrer en faveur la formation continue.

Par conséquent, la Chambre de Commerce pourrait saluer, sous certaines conditions, la réorientation envisagée des cofinancements vers les PME, qui seront ainsi incitées à intensifier encore davantage les efforts de formation professionnelle de leurs collaborateurs. Elle reste à la disposition du Gouvernement pour des discussions ultérieures.

### **Baisse de la contribution de l'Etat au financement de la Mutualité des Employeurs**

La Loi du 13 mai 2008 portant introduction du statut unique dispose en son article 14 (2), alinéa 3 que le taux d'intervention de l'Etat dans le financement de la Mutualité des Employeurs prévu à l'article 56 du Code de la Sécurité Sociale (CSS) peut être refixé par la loi budgétaire, si le bilan sur les incidences de la généralisation de la continuation de la rémunération en cas de maladie<sup>30</sup> constate une augmentation ou une diminution des charges pour l'économie dans son ensemble. Sur la base du dernier bilan réalisé par l'IGSS, le taux d'intervention effectif de l'Etat s'est élevé à 0,63% de la masse cotisable en 2012.

Le projet de loi de budget prévoit désormais de modifier ledit article 56 pour augmenter ce taux de 0,3% à 0,45% avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Pour 2014, le projet de loi prévoit de plus une allocation complémentaire et rétroactive de 20,5 millions EUR, ce qui soulève plusieurs difficultés.

Pour l'année 2014, au lieu des 86 millions EUR spécifiés dans le budget de la Mutualité des Employeurs et approuvé par le Ministre de la Sécurité Sociale par arrêté ministériel en date du 13 décembre 2013, seuls 41 millions EUR figuraient dans le projet de budget de l'Etat pour 2014. Le budget 2014 de la Mutualité se voyait dès lors privé, rétroactivement et sans concertation préalable, de 45 millions EUR, pourtant nécessaires au maintien de l'équilibre budgétaire.

---

<sup>30</sup> Etabli annuellement et pour la première fois en 2010 par l'IGSS et validé par un comité *ad hoc*, composé des ministres de la Sécurité sociale et du Travail ainsi que des représentants des employeurs et des salariés du secteur privé.

L'allocation complémentaire pour 2014 de 20,5 millions prévue par le projet de loi budgétaire 2015 est certes bienvenue, mais ne résout ni le problème budgétaire, ni la question juridique de la responsabilité de l'Etat en la matière. Le conseil d'administration de la Mutualité des Employeurs a en tout cas été contraint d'augmenter le taux de cotisation en moyenne de 0,22 point de pourcentage.

De plus, l'allocation incomplète du montant validé par l'arrêté ministériel susmentionné (à ce jour toujours en vigueur) laisse un risque que la Mutualité des Employeurs lance un recours en justice contre l'Etat visant à obtenir le paiement du solde.

Pour l'année 2015 et les suivantes, le relèvement du taux fixé à l'article 56 CSS de 0,3% à 0,45% est certes une décision qui va dans le bon sens, mais qui reste insuffisante pour assurer le respect des accords politiques passés, mettant en péril le dialogue social futur, ce dernier ayant besoin d'une relation de confiance pour prospérer.

Par ailleurs, les négociations concernant la rédaction d'un avant-projet de loi relatif à la continuation du salaire en cas de maladie (« *Lohnfortzahlung* ») mettent en évidence la possible volonté du Gouvernement de renforcer les charges pesant sur la Mutualité et à rendre encore moins plausible la stabilité des taux de cotisations.

Enfin, la possibilité accordée par le projet de loi à la Mutualité des Employeurs de baisser sa réserve légale à 8% pour le seul exercice 2015 est d'ores et déjà caduque, le conseil d'administration de la Mutualité ayant décidé de maintenir, dans un souci de saine gestion financière, sa réserve légale à 10% pour 2015.

### 3 Administrations de la sécurité sociale

En 2015, les dépenses des Administrations de la sécurité sociale s'élèveront, selon le projet de budget 2015, à 9.404,5 millions EUR et elles enregistreront dès lors à nouveau une nette progression par rapport à 2014 (+594,9 millions EUR ou +6,8%)<sup>31</sup>. Sur deux ans, c'est-à-dire en comparant le budget 2015 au compte de 2013, la progression atteint même plus de 960 millions EUR (plus de 11% en termes relatifs). En outre, en 5 ans seulement, les dépenses des Administrations de la sécurité sociale ont connu une hausse de 25,2%. Cette progression importante sur le versant des dépenses a le mérite de souligner l'extrême dynamisme auquel l'on doit s'attendre au niveau de l'évolution future des dépenses de la sécurité sociale, et ce dans le contexte du vieillissement démographique<sup>32</sup>.

**Tableau 6 : Evolution des recettes, dépenses et soldes des Administrations de la sécurité sociale**

*En millions EUR et en % de variation.*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 compte	2014 prévisions	2015 projet de budget
Recettes sécurité sociale	5 375,6	5 804,1	6 208,8	6 742,6	7 501,0	7 710,4	7 895,7	8 303,8	8 741,0	9 143,1	9 478,9	10 199,0
Dépenses sécurité sociale	4 959,4	5 357,0	5 605,3	5 854,7	6 423,0	6 983,4	7 276,2	7 509,8	7 948,2	8 437,4	8 809,6	9 404,5
<b>Solde</b>	<b>416,2</b>	<b>447,1</b>	<b>603,5</b>	<b>887,8</b>	<b>1 078,0</b>	<b>726,9</b>	<b>619,5</b>	<b>794,1</b>	<b>792,9</b>	<b>705,7</b>	<b>669,3</b>	<b>794,4</b>
Recettes												
Evolution absolue		428,5	404,7	533,8	758,4	209,4	185,3	408,1	437,2	402,1	335,8	720,1
Evolution relative		8,0%	7,0%	8,6%	11,2%	2,8%	2,4%	5,2%	5,3%	4,6%	3,7%	7,6%
Dépenses												
Evolution absolue		397,6	248,3	249,4	568,3	560,4	292,8	233,6	438,4	489,2	372,2	594,9
Evolution relative		8,0%	4,6%	4,4%	9,7%	8,7%	4,2%	3,2%	5,8%	6,2%	4,4%	6,8%
Solde												
Evolution absolue		30,9	156,4	284,3	190,2	-351,1	-107,4	174,6	-1,2	-87,2	-36,4	125,1
Evolution relative		7,4%	35,0%	47,1%	21,4%	-32,6%	-14,8%	28,2%	-0,2%	-11,0%	-5,2%	18,7%

Sources : STATEC ; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2015.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2015-2018, la progression des dépenses par rapport aux prévisions à politique inchangée<sup>33</sup> est réduite de 52 millions EUR en 2015, et ce en raison du cumul de trois facteurs principaux :

- Une progression revue à la baisse, par rapport aux prévisions à politique inchangée, du niveau des dépenses d'assurance maladie-maternité, d'assurance dépendance et au bénéfice de la Mutualité des Employeurs.
- L'intégration dans les prestations de la future Caisse pour l'avenir des enfants, des prestations actuelles de l'Etat en matière de chèques services accueil, neutre au niveau

<sup>31</sup> Si l'intégration dans les prestations de la future Caisse pour l'avenir des enfants, des prestations actuelles de l'Etat en matière de chèques services accueil, neutre au niveau du solde de la sécurité sociale, mais induisant l'augmentation des dépenses et des recettes de la caisse de l'ordre de 278 millions en 2015, était prise en compte, les **dépenses** des Administrations de la sécurité sociale passeraient à 9.146,5 millions EUR, soit une hausse de 3,8%.

<sup>32</sup> Se référer à l'avis de la Chambre de Commerce sur le projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2015-2018 pour plus de détails concernant l'impact du vieillissement démographique au Luxembourg.

<sup>33</sup> L'exposé des motifs précise que ces mesures constituent un objectif que le Gouvernement a la volonté de réaliser, notamment dans le cadre des négociations tarifaires.

du solde de la sécurité sociale, mais induisant l'augmentation des dépenses et des recettes de la caisse de l'ordre de 278 millions en 2015<sup>34</sup>.

- c) L'infléchissement de la progression des prestations en nature et des prestations en espèces des assurances maladie-maternité, dépendance et accidents, du fait des mesures de restructuration décidées par le Gouvernement en matière de dépenses de sécurité sociale.

Les mesures de restructuration concernent essentiellement, et à l'exception des mesures retenues en matière d'assurance accidents, les dépenses relatives aux prestations en nature des assurances maladie-maternité et dépendance.

**Tableau 7 : Dépenses des Administrations de la sécurité sociale**

En millions EUR et en % de variation.

	2014	2015	Variation	
			en millions EUR	en %
1) Consommation intermédiaire	79,6	81,6	2,0	2,5%
2) Formation de capital	8,9	9,7	0,8	9,0%
3) Rémunération des salariés	113,2	121,0	7,8	6,9%
4) Autres impôts sur la production	0,1	-	-	-
5) Subventions à payer	0,1	-	-	-
6) Revenus de la propriété	0,3	-	-	-
7) Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature	6 251,1	6 688,1	437,0	7,0%
8) Prestations sociales en nature correspondant aux dépenses consacrées à l'achat de produits fournis par l'intermédiaire de producteurs marchands	2 286,7	2 427,1	140,4	6,1%
9) Autres transferts courants	44,6	43,1	-1,5	-3,4%
10) Transferts en capital à payer	25,1	34,0	8,9	35,5%
<b>TOTAL DES DEPENSES</b>	<b>8 809,6</b>	<b>9 404,7</b>	<b>595,1</b>	<b>6,8%</b>

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2015-2018.

Les recettes atteindront, quant à elles, 10.199,3 millions EUR en 2015, ce qui impliquerait une progression de 7,6% par rapport aux prévisions pour 2014<sup>35</sup>. Sur 5 ans, cette tendance se confirme puisque les recettes se sont accrues de 22,8% (contre 25,2% pour les dépenses).

La plus grande partie des recettes est constituée par les **cotisations sociales**, qui connaissent une croissance importante entre 2014 et 2015 (+7,9%) en raison de la nouvelle

<sup>34</sup> Les prestations de la CNPF étant presque intégralement financées par l'Etat, l'effet des mesures de restructuration retenues par le Gouvernement réduit la contribution de l'Etat à la caisse, et est donc pris en compte au niveau des dépenses de l'Administration centrale.

<sup>35</sup> Si l'intégration dans les prestations de la future Caisse pour l'avenir des enfants, des prestations actuelles de l'Etat en matière de chèques services accueil, neutre au niveau du solde de la sécurité sociale, mais induisant l'augmentation des dépenses et des recettes de la caisse de l'ordre de 278 millions en 2015, était prise en compte, les **recettes** des Administrations de la sécurité sociale passeraient à 9.941 millions EUR, soit une hausse de 4,9%.

« contribution » pour l'avenir des enfants (119 millions EUR en 2015) et en ligne avec celle de la masse salariale.

Les **contributions de l'Etat** au profit des différents régimes de la Sécurité sociale (assurances pension, maladie-maternité<sup>36</sup>, dépendance<sup>37</sup>, accidents, à l'exclusion des prestations familiales) augmentent au total en 2015 de 169 millions EUR, soit 6,3% par rapport au budget voté 2014. Cette hausse découle essentiellement de l'augmentation<sup>38</sup> de la contribution de l'Etat à la Mutualité des Employeurs<sup>39</sup> afin de permettre à la Mutualité de réduire une partie de son déficit.

En outre, la participation de l'Etat à la Caisse nationale des prestations familiales (CNPF) sera impactée en 2015 par 3 facteurs :

- a) l'intégration, dans les prestations de la CNPF, et partant dans la contribution à verser par l'Etat, des prestations actuelles de l'Etat en matière du chèque-service accueil (ce qui induit une augmentation des dépenses et des recettes de la caisse et partant des dépenses et recettes du secteur de la sécurité sociale dans son ensemble, de l'ordre de 278 millions en 2015, mais neutre au niveau du solde) ;
- b) l'instauration de la nouvelle contribution pour l'avenir des enfants, qui devrait rapporter 119 millions EUR en 2015 et qui induit donc une diminution corrélative de la contribution actuelle de l'Etat à la CNPF ;
- c) l'effet des mesures de restructuration des prestations familiales.

Alors que le facteur a) augmente la contribution de l'Etat (Administration centrale), les facteurs b) et c) la réduisent.

Les **revenus de la propriété** connaissant une augmentation de 12% entre 2014 et 2015, ils contribuent de façon significative à l'amélioration du solde de la sécurité sociale. Ces recettes sont pour l'essentiel constituées des revenus réalisés par le Fonds de compensation de la sécurité sociale, revenus augmentant notamment du fait des transferts à ce Fonds en raison de l'excédent actuel, mais non structurel, de recettes du régime de pension.

---

<sup>36</sup> Le projet de loi budgétaire proroge pour les 4 années à venir la dotation forfaitaire maternité de 20 millions EUR.

<sup>37</sup> L'accroissement de la contribution à l'assurance dépendance est estimée à 6,1% par rapport au budget voté 2014, et ce compte tenu des mesures du paquet d'avenir (« Zukunftspak ») relatives à la sécurité sociale.

<sup>38</sup> Prévues par l'article 38 du projet de loi budgétaire.

<sup>39</sup> Taux supposé passer de 0,3 % à 0,45 % de la masse cotisable afférente.

**Tableau 8 : Recettes des Administrations de la sécurité sociale***En millions EUR et en % de variation.*

	2014	2015	Variation	
			en millions EUR	en %
<b>Production marchande</b>	21,6	22,6	1,0	4,6%
<b>Revenus de la propriété</b>	326,1	365,3	39,2	12,0%
<b>Cotisations sociales</b>	5229,8	5640,9	411,1	7,9%
<b>Autres transferts courants</b>	3887,0	4153,2	266,2	6,8%
<b>Transferts en capital</b>	14,4	16,9	2,5	17,4%
<b>TOTAL DES RECETTES</b>	<b>9 478,9</b>	<b>10 199,3</b>	<b>720,4</b>	<b>7,6%</b>

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2015-2018.

Au total, il résulte pour 2015 un excédent des Administrations de la sécurité sociale de 794,4 millions EUR (contre 669,3 millions EUR en 2014), soit 1,6% du PIB. Cette hausse de l'excédent (+125,1 millions EUR) semble *a priori* assez surprenante à l'aune de l'évolution passée.

Bien que l'excédent pour 2015 soit au même niveau que celui de 2011, l'équilibre des Administrations de la sécurité sociale pourrait toutefois se dégrader rapidement, à court terme, au cas où le pays traverserait une nouvelle récession, voire même un ralentissement prolongé 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 qui en résulte. En effet, alors que les recettes des Administrations de la sécurité sociale dépendent, avant tout, de la conjoncture économique et de la création d'emplois d'aujourd'hui, les dépenses sont avant tout le résultat de la mise en œuvre de textes légaux et des évolutions socio-économiques 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<sup>40</sup>. 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.

Le seul « bénéfice » instantané du surplus actuel est qu'il permet d'embellir le solde global des Administrations publiques, qui, malheureusement, est le seul à prendre en compte afin de dégager le déficit public global des Administrations publiques selon les critères de Maastricht.

<sup>40</sup> La Chambre de Commerce renvoie à son avis relatif au projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2015-2018 pour un examen plus détaillée de l'impact du vieillissement démographique.

L'appel est donc lancé de revenir sur la récente réforme des pensions<sup>41</sup> et d'initier la réforme de l'assurance dépendance de manière ambitieuse et en prenant en compte des projections économiques réalistes, la Chambre de Commerce estimant que la réforme de l'assurance maladie-maternité et la réforme des pensions se sont avérées décevantes.

## **4 Administrations locales**

En application des normes comptables européennes SEC 2010, les Administrations locales se composent au Luxembourg de :

- 106 communes ;
- 70 syndicats de communes<sup>42</sup>;
- 6 établissements publics ;
- 30 offices sociaux.

En raison des élections législatives anticipées du mois d'octobre 2013, l'établissement du budget de l'Etat pour l'exercice 2014 n'a pas pu se faire dans les délais usuels. Par la suite, l'établissement des facteurs exogènes relatifs à l'exercice 2017 (données macroéconomiques et prévisions des recettes fiscales) qui sont, entre autres, à la base des plans pluriannuels de financement des communes, a pris du retard, empêchant ainsi les communes, d'après l'exposé des motifs du volume 2 se rapportant au cadre budgétaire européen, de respecter le délai du 15 février 2014<sup>43</sup> pour l'établissement de leur plan pluriannuel de financement. Le Gouvernement a décidé de modifier (via le Règlement grand-ducal du 4 février 2014<sup>44</sup>) le règlement du 30 juillet 2013 en prévoyant que si les paramètres précités ont été communiqués aux communes après le 1<sup>er</sup> janvier, la date limite pour la communication du plan pluriannuel de financement au conseil communal et au ministre de l'Intérieur est reportée d'autant de jours qu'il y a de jours de retard dans la transmission desdits paramètres. La date fixée fut dès lors le 31 juillet 2014.

En raison du grand nombre d'entités à consolider, il n'a pas été possible d'établir, selon les auteurs du projet de loi budgétaire, avant la mi-septembre 2014, des prévisions consolidées au sujet de l'évolution des finances publiques communales, basées sur les plans de financement transmis<sup>45</sup>. Par conséquent, ni des données détaillées pour 2014, ni pour 2015 ne sont disponibles.

<sup>41</sup> Envisager d'accélérer le *phasing-in* de la réforme ; introduire un facteur de longévité ; abolir les primes de fin d'année ; revoir les dispositions très généreuses en termes de rachat des périodes d'assurance.

<sup>42</sup> 55 de ces syndicats sont considérés comme appartenant au secteur non marchand.

<sup>43</sup> Prévu par 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.

<sup>44</sup> Règlement grand-ducal du 4 février 2014 modifiant 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 (Mémorial A n°23 du 20 février 2014).

<sup>45</sup> Par conséquent, les prévisions pluriannuelles pour le secteur communal ont été établies exceptionnellement encore une fois, comme par le passé, sur base d'une projection des données globales ventilées par codes SEC ainsi que sur base des paramètres actualisés en matière de revenus des communes, dont essentiellement les impôts figurant au budget de l'Etat (impôt commercial communal (ICC), fonds communal de dotation financière (FCDF) regroupant la participation des communes à différents impôts de l'Etat).

La Chambre de Commerce rappelle en outre qu'elle attend avec impatience une réforme des finances communales.

Même si les Administrations locales constituent, en termes quantitatifs (en fonction du volume des recettes et des dépenses), le plus réduit des trois sous-secteurs des Administrations publiques, leurs dépenses s'élèvent à 2.355,4 millions EUR en 2013 (soit 5,2% du PIB), ce qui représente un taux de croissance des dépenses de 8,2% par rapport à 2012. Avec des recettes s'élevant à 2.441,1 millions EUR en 2013, le solde se dégrade, passant de 227,8 millions EUR en 2012 à 85,7 millions EUR en 2013.

**Tableau 9 : Evolution des recettes, dépenses et soldes des Administrations locales**  
En millions EUR.

Tableau 2	2011	2012	2013
<b>A. Dépenses</b>			
1) Dépenses budgétaires des administrations locales . . . . .	2 449,8	2 486,1	2 718,7
2) Opérations financières . . . . .	-209,2	-230,8	-95,9
3) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires . . . . .	-95,1	-101,8	-96,7
4) Autres reclassements au niveau des dépenses budgétaires . . . . .	0,0	0,0	-202,0
5) Dépenses du Fonds des dépenses communales . . . . .	1,8	1,8	1,8
6) Dépenses budgétaires ajustées . . . . .	2 147,2	2 155,3	2 325,8
7) Autres reclassements . . . . .	19,3	21,9	29,6
<b>8) Dépenses des administrations locales . . . . .</b>	<b>2 166,5</b>	<b>2 177,2</b>	<b>2 355,4</b>
<b>B. Recettes</b>			
9) Recettes budgétaires des communes . . . . .	2 462,0	2 501,5	2 661,1
10) Recettes sur opérations financières . . . . .	-138,9	-127,1	-225,0
11) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires . . . . .	-95,1	-101,8	-96,7
12) Autres reclassements au niveau des recettes budgétaires . . . . .	0,0	0,0	-146,5
13) Recettes du Fonds des dépenses communales . . . . .	0,7	0,7	0,7
14) Recettes budgétaires ajustées . . . . .	2 228,7	2 273,4	2 193,7
15) Autres reclassements . . . . .	70,2	131,6	247,4
<b>16) Recettes des administrations locales . . . . .</b>	<b>2 298,9</b>	<b>2 405,0</b>	<b>2 441,1</b>
<b>C. Solde</b>			
<b>17) Solde des administrations locales (16)-(8) . . . . .</b>	<b>132,4</b>	<b>227,8</b>	<b>85,7</b>

Note: Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros.

Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2015.

Selon les prévisions du Gouvernement, les soldes pour 2014 et 2015 devraient être les suivants pour les Administrations locales :

	2014	2015
en millions EUR	44,9	-53,5
en % du PIB	0,1%	-0,1%

Vu le manque de données détaillées, la Chambre de Commerce estime toutefois qu'il est matériellement impossible de juger des équilibres budgétaires du secteur communal ou encore de se prononcer sur la pertinence de la politique des dépenses des Administrations locales, ce qu'elle regrette profondément.

Pour le reste, la Chambre de Commerce veut rappeler l'importance fondamentale, dans le chef des Administrations locales, de poursuivre une politique ambitieuse en matière d'investissements afin d'adapter en permanence les infrastructures locales aux besoins socio-économiques. Cette dernière permettra de soutenir activement les entreprises, et notamment les PME locales, tout en contribuant à l'effort d'assainissement des finances publiques en recourant, de manière systématique, à une analyse coûts/opportunités et coûts/bénéfices par projet et en maîtrisant les coûts d'entretien afférents. Les communes se doivent de continuer d'employer les fonds à leur disposition à bon escient et dans l'intérêt du développement socio-démographique et économique, en lieu et place d'une simple affectation desdits 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 futur du pays, tout en soutenant l'équilibre des finances publiques à long terme du Grand-Duché.

## 5 Administrations publiques

Sous le terme générique d'Administrations publiques, 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.

Le tableau ci-après résume les recettes, les dépenses et les soldes de ces trois sous-entités qui composent les Administrations publiques luxembourgeoises.

**Tableau 10 : Evolution des recettes, dépenses et soldes de l'ensemble de l'Administration publique**

*En millions EUR.*

Dépenses	compte					prévisions			projet de budget
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Administration centrale	10 744,1	11 607,8	12 517,5	12 958,6	13 926,3	14 355,9	15 051,2	15 658,3	
Administrations locales	1 871,9	2 064,8	2 089,4	2 166,5	2 177,2	2 355,4	nd	nd	
Sécurité sociale	6 423,0	6 983,4	7 276,2	7 509,8	7 948,2	8 437,4	8 809,6	9 404,5	
Somme des trois entités (Administration publique)	19 039,0	20 656,1	21 883,1	22 634,9	24 051,7	25 148,7	nd	nd	
<b>Recettes</b>									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Administration centrale	10 720,9	10 748,4	11 580,6	12 160,9	12 933,5	13 850,9	14 428,9	14 841,7	
Administrations locales	2 041,7	2 015,8	2 153,6	2 298,9	2 405,0	2 441,1	nd	nd	
Sécurité sociale	7 501,0	7 710,4	7 895,7	8 303,8	8 741,0	9 143,1	9 478,9	10 199,0	
Somme des trois entités (Administration publique)	20 263,5	20 474,6	21 629,8	22 763,6	24 079,5	25 435,1	nd	nd	
<b>Soldes</b>									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Administration centrale	-23,2	-859,4	-936,9	-797,7	-992,8	-504,8	-622,3	-816,6	
Administrations locales	169,8	-49,0	64,2	132,4	227,8	85,7	44,9	-53,5	
Sécurité sociale	1 078,0	726,9	619,5	794,1	792,9	705,7	669,3	794,4	
<b>Administration publique</b>	<b>1 224,5</b>	<b>-181,5</b>	<b>-253,3</b>	<b>128,7</b>	<b>27,8</b>	<b>286,6</b>	<b>91,9</b>	<b>-75,7</b>	

Sources : Projets de budgets.

Remarque : Pour les Administrations locales, seul le solde est disponible.

Le résultat agrégé des Administrations publiques, qui résulte du cumul des trois soldes partiels susmentionnés fait état d'un déficit de 75,7 millions EUR en 2015, correspondant à 0,2% du PIB<sup>46</sup>. Comme déjà évoqué *supra*, c'est l'excédent au niveau de la sécurité sociale (794,4 millions EUR, 1,6% du PIB) qui permet de « compenser » ostensiblement, mais partiellement, le déficit qu'accusera l'Administration centrale et qui atteint 816,6 millions EUR ou 1,6% du PIB en 2015.

La limite supérieure de 3% de Maastricht au niveau du déficit public considère l'ensemble de l'Administration publique, c'est-à-dire l'Administration centrale (avec ses entités décentralisées tels que les fonds spéciaux), les communes et la sécurité sociale. Dans le cas du Luxembourg et dans le contexte du budget 2015, cette consolidation permet donc de respecter du critère de Maastricht précité. Toutefois, cette possible « compensation » n'est applicable que dans le cadre européen. En réalité, l'excédent des Administrations de la sécurité sociale est essentiellement affecté à la réserve du Fonds de compensation tandis que le déficit de l'Administration centrale doit être financé par l'endettement.

---

<sup>46</sup> Pour plus de détails concernant le solde structurel, se référer à la partie I du présent avis.

### Encadré 3 : La trajectoire d'ajustement des finances publiques

Aux termes des prévisions qui ont été réalisées dans le cadre de la **15<sup>e</sup> actualisation du Programme de stabilité et de croissance (PSC)** datant du 25 **avril** 2014, l'évolution du solde des 3 secteurs de l'ensemble de l'Administration publique se présente comme suit dans le scénario à **politique inchangée**, c'est-à-dire en l'absence de toute mesure de restructuration :

	2015	2016	2017	2018
<b>Administration publique</b>	<b>-815</b>	<b>-513</b>	<b>-353</b>	<b>-85</b>
Administration centrale	-1567	-1375	-1287	-1118
Administrations locales	74	110	111	148
Sécurité sociale	678	752	822	885

	2015	2016	2017	2018
<b>Administration publique</b>	<b>-1,6%</b>	<b>-0,9%</b>	<b>-0,6%</b>	<b>-0,1%</b>
Administration centrale	-3,0%	-2,5%	-2,2%	-1,8%
Administrations locales	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%
Sécurité sociale	1,3%	1,4%	1,4%	1,4%

<b>SOLDE STRUCTUREL</b>	<b>-0,8%</b>	<b>-0,7%</b>	<b>-1,0%</b>	<b>-1,2%</b>
-------------------------	--------------	--------------	--------------	--------------

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2015-2018.

Les déficits se creusent fortement en 2015. En effet, l'évolution des finances publiques est fortement marquée par le changement, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015, du régime de la taxe sur la valeur ajoutée en matière de commerce électronique.

En vertu de ces prévisions établies au printemps, un besoin d'ajustement structurel des finances publiques par rapport au scénario à politique inchangée de quelque 1.040 millions EUR<sup>47</sup> (1,7% du PIB) en fin de période en 2018 avait été considéré comme nécessaire pour assurer que le solde structurel de l'ensemble de l'Administration publique atteigne l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) d'un excédent de +0,5% du PIB au cours de la période 2015-2018.

En matière de répartition de l'effort budgétaire, le Gouvernement a décidé, conformément à son programme gouvernemental, d'assurer une partie de la compensation de la perte de recettes liée au commerce électronique, à partir de 2015, par une augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), et de couvrir les besoins restants en matière d'ajustement par des mesures portant prioritairement sur les dépenses publiques.

<sup>47</sup> Pour rappel, le programme gouvernemental prévoyait pour sa part un besoin de consolidation d'environ 1,5 milliard EUR.

Compte tenu de l'incidence financière de ces **mesures d'ajustement** décidées en **avril 2014**, les perspectives d'évolution de la situation financière de l'ensemble de l'Administration publique étaient supposées évoluer comme suit :

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Administration publique</b>	<b>25</b>	<b>63</b>	<b>-270</b>	<b>129</b>	<b>468</b>	<b>938</b>
Administration centrale	-742	-608	-1 055	-749	-475	-89
Administrations locales	70	32	109	136	137	178
Sécurité sociale	697	638	676	742	806	849

en millions EUR

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Administration publique</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,1%</b>	<b>-0,5%</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,8%</b>	<b>1,5%</b>
Administration centrale	-1,6%	-1,2%	-2,0%	-1,4%	-0,8%	-0,1%
Administrations locales	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%
Sécurité sociale	1,5%	1,3%	1,3%	1,3%	1,4%	1,4%

en % du PIB

<b>SOLDE STRUCTUREL</b>	<b>1,7%</b>	<b>1,3%</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,6%</b>
-------------------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2015-2018.

Entre les mois d'avril et d'octobre, au vu de ces perspectives et afin de rétablir dans les délais fixés les principaux équilibres des comptes publics, le Gouvernement a lancé un projet de réexamen et de restructuration des recettes et des dépenses publiques.

Les **mesures de restructuration** (*Paquet d'avenir* ou *Zukunftspak*) qui ont finalement été retenues par le Gouvernement ont été intégrées dans les chiffres du projet de budget pour 2015 et dans ceux de la programmation financière pluriannuelle. En outre, les prévisions à politique inchangée ont été adaptées pour tenir compte des **nouvelles projections macroéconomiques** ainsi que des incidences de la transposition du **nouveau référentiel SEC 2010**, qui remplace le référentiel SEC 95 depuis septembre 2014.

Ces différentes adaptations se chiffrent comme suit, en millions EUR, dans le giron, d'une part, de l'ensemble de l'Administration publique, et d'autre part, de l'Administration centrale :

<b>Administration publique</b>	2015	2016	2017	2018
Politique inchangée (PSC: avril 2014)	<b>-815</b>	<b>-513</b>	<b>-354</b>	<b>-85</b>
Adaptation SEC2010	42	42	42	42
Ajustements sur base des nouvelles hypothèses macroéconomiques	136	-88	-149	-114
Mesures de restructuration du paquet d'avenir	561	868	976	1061

<b>Solde final (Trajectoire d'ajustement)</b>	<b>-76</b>	<b>309</b>	<b>516</b>	<b>904</b>
---	------------	------------	------------	------------

<b>Administration centrale</b>	2015	2016	2017	2018
Politique inchangée (PSC: avril 2014)	<b>-1 567</b>	<b>-1 375</b>	<b>-1 287</b>	<b>-1 118</b>
Adaptation SEC2010	42	42	42	42
Ajustements sur base des nouvelles hypothèses macroéconomiques	193	-10	-88	-6
Mesures de restructuration du paquet d'avenir	515	810	894	966

<b>Solde final (Trajectoire d'ajustement)</b>	<b>-817</b>	<b>-534</b>	<b>-438</b>	<b>-117</b>
---	-------------	-------------	-------------	-------------

Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2015-2018.

Il est à noter que, dans le cas de l'*Administration centrale*, la différence entre le scénario à politique inchangée (-1.567 millions EUR) et la trajectoire d'ajustement (-817 millions EUR) est de 750 millions EUR. Sur cette somme totale, 235 millions EUR (42 millions EUR en raison du changement de méthodologie SEC et 193 millions EUR en raison de l'évolution macroéconomique), soit plus de 24% de l'effort total, sont issus d'évolutions spontanées ou de changements méthodologiques, sans aucun lien avec la politique gouvernementale.

L'évolution pluriannuelle des soldes au cours de la période 2014 à 2018 est la suivante<sup>48</sup> :

	2015	2016	2017	2018
<b>Administration publique</b>	<b>-76</b>	<b>309</b>	<b>516</b>	<b>904</b>
Administration centrale	-817	-534	-438	-117
Administrations locales	-54	-52	-47	-38
Sécurité sociale	794	895	1001	1059

en millions EUR

<b>SOLDE NOMINAL</b>	2015	2016	2017	2018
<b>Administration publique</b>	<b>-0,2%</b>	<b>0,6%</b>	<b>0,9%</b>	<b>1,5%</b>
Administration centrale	-1,6%	-1,0%	-0,8%	-0,2%
Administrations locales	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
Sécurité sociale	1,6%	1,7%	1,8%	1,8%

en % du PIB

<b>SOLDE STRUCTUREL</b>	2015	2016	2017	2018
	<b>0,5%</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,5%</b>

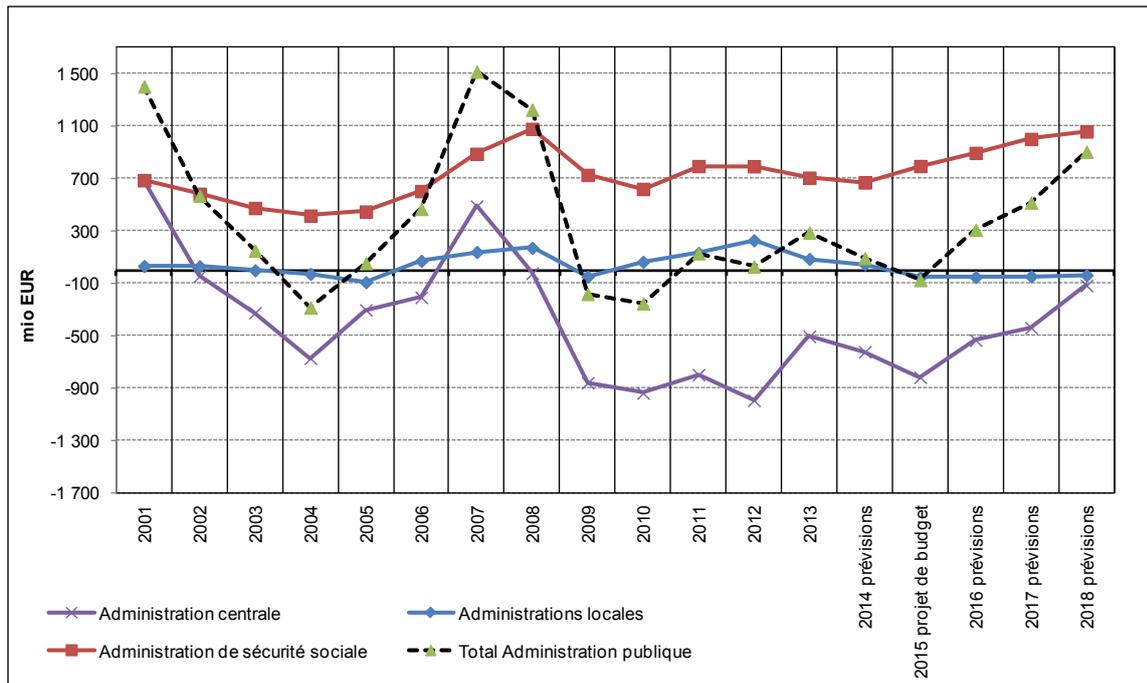
Source : Projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2015-2018.

<sup>48</sup> Se référer au projet de loi n°6722 de mise en œuvre du paquet d'avenir.

Avec les mesures prévues dans le paquet d'avenir notamment, le Gouvernement souhaite réduire le déficit de l'Administration centrale de près de 700 millions EUR au total et accroître le surplus de la sécurité sociale de plus de 260 millions EUR d'ici 2018. L'impact sur le solde nominal des Administrations publiques est conséquent puisque ce dernier devrait être en surplus de plus de 900 millions EUR en 2018<sup>49</sup>.

### Graphique 5 : Soldes budgétaires des administrations publiques, centrale, locales et de sécurité sociale

En millions EUR.



Sources : Comptabilité nationale ; Projets de budgets ; calculs de la Chambre de Commerce.

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 de la valeur européenne de référence de 60%, puisqu'à la fin de l'exercice 2013, la dette brute des Administrations publiques se chiffrait à 10,7 milliards EUR, soit 23,6% du PIB, le Luxembourg dépensera en 2015 déjà quelque 215 millions EUR au titre d'intérêts échus sur la dette publique. Un tel montant équivaut presque aux dépenses du fonds des routes en 2014 et permettrait le financement de la construction de 2 ou 3 lycées. Ainsi, le coût d'opportunité de la dette est déjà très important aujourd'hui, alors que le Luxembourg peut se prévaloir d'un stock de dette n'atteignant pas les 25% du PIB et, surtout, paie un taux d'intérêt très favorable sur sa dette en comparaison notamment avec certains pays périphériques de l'Union européenne.

Rappelons par ailleurs que, selon le Programme gouvernemental, la limite supérieure pour la dette publique au Luxembourg est de 30% du PIB, et non le seuil maximum de 60% du PIB défini au niveau européen, maximum plus strict que la Chambre de Commerce salue. Ce dernier stipule en effet que « [c]ompte tenu de la forte volatilité des recettes publiques et des

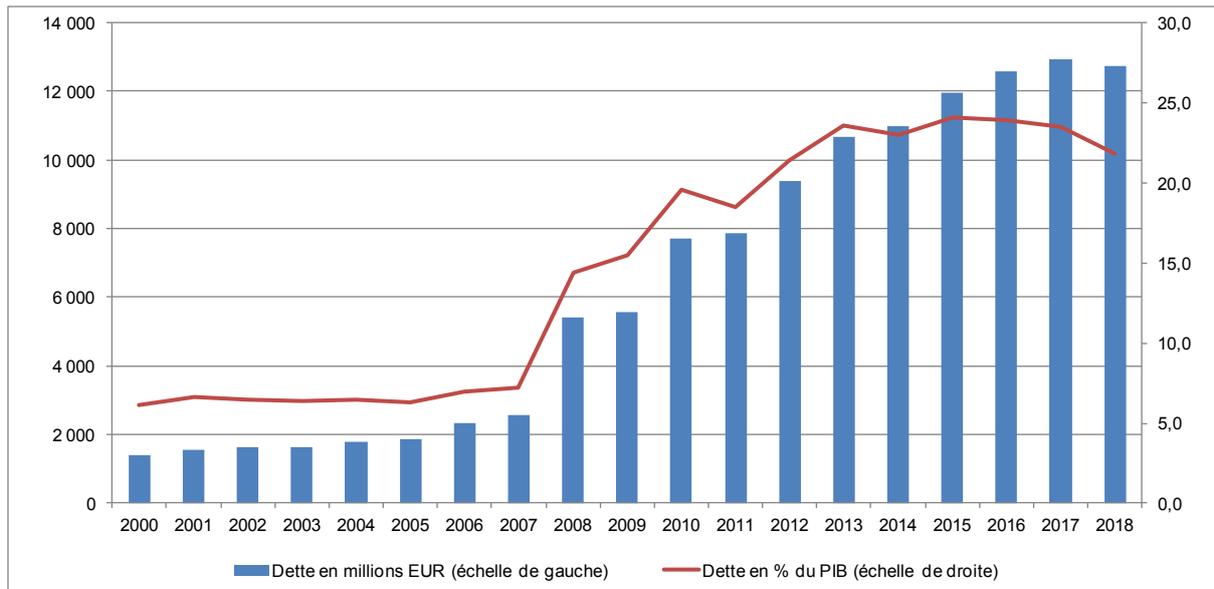
<sup>49</sup> Pour plus de détails sur l'évolution des soldes sur la période 2015-2018, se référer à la partie I de cet avis.

déficits hypothéquant la soutenabilité des nos finances publiques, le Gouvernement a décidé de prendre les mesures nécessaires pour atteindre deux objectifs budgétaire principaux :

- atteindre d'ici la fin de la période de législature un solde structurel des finances publiques d'au moins +0,5% du PIB ;
- maîtriser, voire réduire la dette publique de façon à la maintenir à tout moment en-dessous de 30% du PIB ».

### Graphique 6 : Evolution de la dette publique

En millions EUR et en % du PIB.



Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2015 ; Comptabilité nationale.

La problématique liée à la non-soutenabilité des finances publiques, à court, à moyen et à long termes, est, aux yeux de la Chambre de Commerce, parmi les plus préoccupantes de l'ensemble des tendances non-durables auxquelles le Luxembourg est aujourd'hui confronté. Or, seul un Etat doté d'une capacité financière intacte 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 sont loin d'être équilibrés et ils le seront encore moins à l'avenir dans l'hypothèse de réformes structurelles insuffisamment ambitieuses.

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 provenir d'efforts au niveau des dépenses.

**Encadré 4 : Un potentiel significatif mais non-exploité de baisse des dépenses courantes**

La « *Classification of the functions of government* » (COFOG), établie par les Nations Unies, permet de comparer le coût des principaux champs politiques, en termes absolus ou par habitant. Cette classification distingue les dépenses publiques selon les différentes fonctions et tâches qu'accomplissent les Administrations publiques. L'exploitation des données quantitatives permet de mettre en avant d'importants gisements d'efficience. En effet, le Luxembourg surpasse largement la moyenne des pays considérés dans la plupart des domaines relevant de l'ensemble de l'Administration publique<sup>50</sup>.

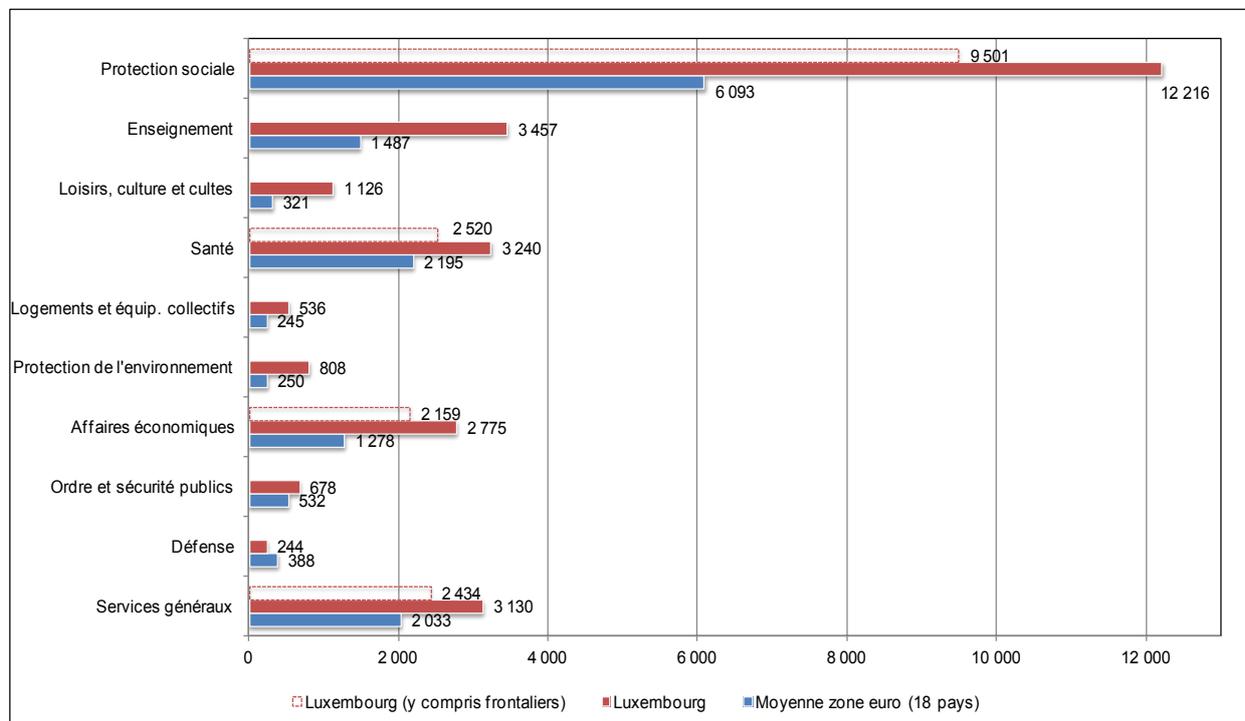
Il est à noter que, en guise de base de comparaison, est reprise uniquement la moyenne des pays de la zone euro (18 pays), que les données quantitatives ont été apurées des différences de prix entre les pays (données en parités de pouvoir d'achat) et que, dans le cas du Luxembourg et dans le contexte 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.

De surcroît, dans ce genre d'études comparatives, il faut également tenir compte d'un autre aspect : la confrontation du niveau des dépenses (« *input* ») aux réalisations (« *output* ») ou aux résultats (« *outcome* »). 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.

---

<sup>50</sup> Via ses nombreuses publications, la Chambre de Commerce propose régulièrement des analyses économiques détaillées et horizontales, mais également des survols des grands blocs de dépenses publiques.

**Graphique 7 : Dépenses publiques en 2012 par habitant selon la classification COFOG**  
*En EUR par habitant en parité pouvoir d'achat (y compris les frontaliers pour le Luxembourg pour certaines fonctions).*



Sources : EUROSTAT ; Calculs de la Chambre de Commerce.

L'analyse de la nomenclature COFOG livre un tour d'horizon complet des dix grandes fonctions relevant de l'ensemble de l'Administration publique.

Il apparaît que des gisements d'efficience importants existent au Luxembourg, notamment pour les fonctions « protection sociale », « enseignement » et « santé ». Les montants déboursés n'étant qu'un revers de la médaille, l'autre revers étant les résultats obtenus grâce aux politiques menées, les dépenses doivent être évaluées à cet égard<sup>51</sup>.

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<sup>52</sup>. D'après les indicateurs suivis par l'Observatoire de la Compétitivité<sup>53</sup>, le Luxembourg ne se positionne qu'en milieu de peloton européen, se plaçant à la 11<sup>e</sup> 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 et le Luxembourg devrait, tel que l'a déjà recommandé l'OCDE à maintes reprises, rendre son système éducatif plus efficace.

<sup>51</sup> La Chambre de Commerce a notamment mené cet exercice dans le cadre de sa publication « Actualité & tendances » n°16 consacré à l'enseignement secondaire luxembourgeois.

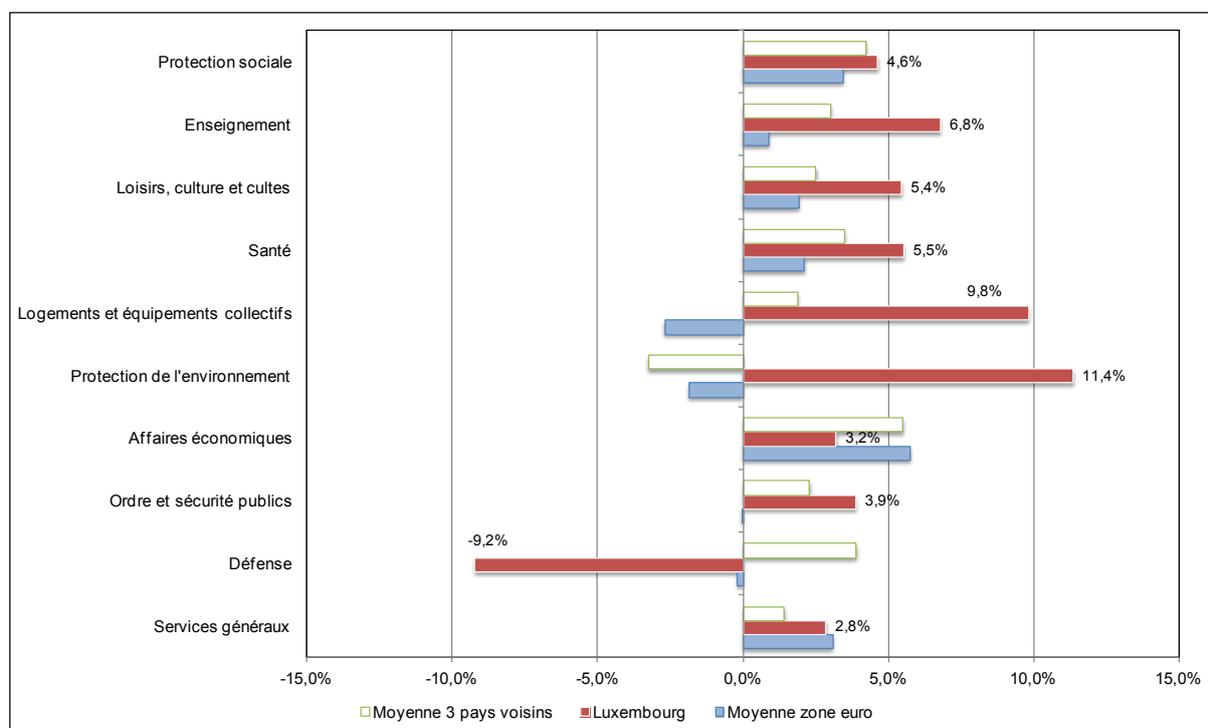
<sup>52</sup> Selon l'OCDE (« Regards sur l'éducation 2014 »), le système d'éducation luxembourgeois n'est pas seulement un des plus onéreux, mais il est aussi l'un des moins performants parmi les 34 pays membres de l'OCDE. Selon la Chambre de Commerce, les réformes liées au système d'éducation doivent aller plus loin et être implémentées très rapidement.

<sup>53</sup> Observatoire de la Compétitivité, Bilan Compétitivité 2014 : « Une économie résiliente », octobre 2014.

Il est à noter que le graphique ci-avant propose, pour le Luxembourg, deux calculs pour les indicateurs par habitant : premièrement, en traits continus, les dépenses, apurées des différences de prix entre les pays considérés, sont simplement divisées par le nombre d'habitants. Deuxièmement, en ligne pointillée, les travailleurs frontaliers entrants sont inclus dans le dénominateur comme s'il s'agissait de résidents du Luxembourg. Une telle approche semble notamment très appropriée en ce qui concerne les fonctions « protection sociale » et « santé », dont bénéficient les frontaliers. En revanche, elle aurait moins de sens pour des fonctions telles que « logement » ou « enseignement ». Pour ces fonctions, et pour d'autres encore, le Luxembourg peut se prévaloir d'un nombre de cotisants augmenté au vu de l'imposition des frontaliers alors que ces derniers ne tirent pas directement un bénéfice des politiques afférentes.

Outre un niveau de dépenses par habitant extrêmement élevé en comparaison européenne pour la plupart des fonctions relevant de l'intervention publique, le Luxembourg se caractérise également par un rythme de progression des dépenses bien plus important que dans les autres Etats membres. Le graphique ci-après répertorie, à cet égard, la progression des dépenses par habitant et par fonction COFOG enregistrée entre 2011 et 2012, en juxtaposant, d'une part, les pourcentages de variation observés au Luxembourg avec, d'autre part, les progressions enregistrées en moyenne dans la zone euro ainsi que la moyenne arithmétique des trois pays limitrophes. En d'autres termes, des dépenses qui se situent déjà à un niveau particulièrement élevé sont, de surcroît, souvent assorties de taux de variation extrêmement dynamiques.

**Graphique 8 : Evolution en 2012 des dépenses publiques par fonction COFOG**  
En % de variation et par rapport à 2011.



Source : EUROSTAT

Il est primordial à l'avenir de mieux maîtriser cette progression des dépenses. Les autorités devront être prêtes à prendre des mesures de nature structurelle, potentiellement impopulaires, afin de rectifier le tir ; les dépenses de protection sociale par habitant, y compris les soins de santé, prenant notamment une ampleur telle qu'elles sont aussi importantes que la somme de toutes des autres fonctions COFOG cumulées. Une redéfinition du modèle social suivant les prémisses de la sélectivité sociale et de rationalisation des aides (un besoin = une aide)<sup>54</sup>, ainsi qu'une réelle volonté de passer outre une pensée politique et économique trop orientée sur le court et le moyen terme, sont les ingrédients essentiels d'une 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.

L'analyse à travers la méthodologie COFOG conduit également à la conclusion d'un nécessaire changement de paradigme au niveau du mode d'établissement du budget. Ainsi, il est crucial, aux yeux de la Chambre de Commerce, que l'exploitation de gisements d'efficacité 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 œuvre, 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, etc.) mais cela ne peut être considéré comme suffisant<sup>55</sup>. La Chambre de Commerce attend donc avec impatience la suite des travaux.

---

<sup>54</sup> 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](http://www.cc.lu).

<sup>55</sup> Pour davantage de détails, se référer à la partie I.



# **PARTIE III**

## **Recommandations de la Chambre de Commerce**

**Continuer à assurer l'ancrage du « modèle  
luxembourgeois » grâce à des finances  
publiques pleinement rétablies et gérées de  
manière innovante**



## **1 Introduction**

Les documents budgétaires sous revue constituent un ensemble inédit, qui renferme nombre d'informations faisant défaut avant le 15 octobre 2014. On peut par exemple songer à une première liste, certes encore quelque peu limitative, des dépenses fiscales ou au projet de budget pluriannuel. Elaboré dans la foulée de la nouvelle gouvernance européenne des finances publiques et de sa déclinaison luxembourgeoise, à savoir la loi 12 juillet relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, ce dernier projet jette une lumière nouvelle sur la politique budgétaire. Dans le présent avis, la Chambre de Commerce a également épousé cette démarche pluriannuelle. Elle a en particulier cherché à répondre aux questions suivantes : le plan de consolidation pluriannuel des autorités, qui porte sur quelque 1.061 millions EUR à l'horizon 2018, est-il réellement à même de résoudre les problèmes - maintenant lancinants - d'équilibre budgétaire au Luxembourg ? Les objectifs de soldes budgétaires structurels sont-ils suffisants à l'aune des défis auxquels le Luxembourg doit faire face, dans la foulée qui plus est d'une crise économique et financière particulièrement sévère et qui va affecter notre taux de croissance potentiel ? Les mesures adoptées sont-elles appropriées ?

Ces questions sont primordiales, car si les finances publiques ne constituent pas « un but en soi », des finances publiques saines revêtent une importance particulière dans le contexte luxembourgeois. Comme par le passé, les finances publiques doivent en effet constituer pour le Luxembourg un facteur de stabilité (un « buffer » en quelque sorte) et non une source de perturbations. Seuls des objectifs budgétaires suffisamment ambitieux permettront de maintenir un « modèle luxembourgeois » caractérisé par une fiscalité raisonnablement compétitive et stable - cette stabilité est essentielle pour les investissements et plans à long terme des entreprises - et par un endettement contenu en comparaison internationale. Ces aspects sont primordiaux dans un environnement caractérisé par la dérive de la compétitivité coût du Luxembourg. Il serait très malvenu d'ajouter à la dérive de nos coûts salariaux unitaires une dérive de la fiscalité sur le facteur travail et sur les sociétés.

La Chambre de Commerce considère, comme expliqué en détail dans le présent avis, que pour être à même de stabiliser durablement les finances publiques luxembourgeoises et partant l'économie et le système fiscal de notre pays, il importerait de fixer un objectif de solde budgétaire structurel plus ambitieux, soit un surplus équivalant à 1,3% du PIB voire même davantage.

Il importe même dans une optique luxembourgeoise que les Administrations publiques continuent à accumuler de confortables avoirs, car le Luxembourg 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 des ressources suffisantes.

A ce titre, la Chambre de Commerce se félicite de l'institution prévue 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 - par exemple Singapour ou Hong Kong ne dépendent pas de telles ressources et sont, à ce titre, plus comparables au Luxembourg. Le fonds souverain luxembourgeois devrait permettre d'assurer une gestion plus transparente, dynamique et cohérente des avoirs de l'Etat. Aux yeux de la Chambre de Commerce, **il est cependant essentiel qu'un tel fonds puisse réellement monter en puissance, ce qui suppose des versements annuels bien supérieurs aux dotations actuellement envisagées. Il importe par ailleurs de bien définir non seulement les règles présidant aux versements de l'Etat au fonds, mais également et surtout les règles de sortie. Il serait notamment souhaitable que les avoirs extraits du fonds après la période de « locking » prévue par le Gouvernement soient canalisés vers des fins productives (diversification économique, incitations au travail ou à la création d'entreprises, etc.).**

Ce dispositif nouveau doit bien entendu aller de pair avec une gestion budgétaire irréprochable et innovante. Le processus « Budget pour une nouvelle génération » y contribue, mais il importe de continuer à aller plus loin dans cette direction. La Chambre de Commerce félicite les autorités de leur volonté de présenter le budget de manière plus claire, en regroupant divers articles budgétaires (550 articles ayant été regroupés), le tout conformément à une perspective pluriannuelle. Elle apprécie également la mise en place d'un processus de révision des dépenses ayant permis de déceler de nouvelles sources d'économies d'ici 2018.

Il ne s'agit cependant là que d'une étape parmi bien d'autres vers l'établissement d'un budget véritablement « révolutionnaire », obéissant à une budgétisation selon les performances. L'instauration d'un budget basé sur les résultats est une entreprise de très longue haleine. Comme le montrent les expériences étrangères, 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 « toiletté » 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.

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 »). Il est essentiel que le Gouvernement commence d'ores et déjà à préparer intensivement la future réforme de la fiscalité. La Chambre de Commerce espère que cette réforme sera l'occasion de simplifier le système fiscal et contribuera à renforcer l'incitation au travail. Cette réforme devrait s'opérer de concert avec la poursuite de la refonte des transferts sociaux, visant à mieux cibler ces derniers vers les personnes les plus nécessiteuses et à les mettre réellement en condition de bénéficier d'un « nouveau départ dans la vie ».

C'est avec ces impératifs et objectifs à l'esprit que la Chambre de Commerce présente dans les lignes qui suivent ses recommandations en matière de recettes, puis de dépenses (et d'informations statistiques requises dans les documents budgétaires). **Le « package » d'économies proposé se monte à 563 millions EUR**, qui seraient cependant

graduellement engrangés d'ici 2018. Toutes choses « demeurant égales par ailleurs », ces économies devraient permettre d'atteindre un excédent structurel de l'ordre de 1,3% du PIB voire même davantage en 2018. A condition toutefois qu'en parallèle, les dépenses publiques soient bien encadrées - comme postulé dans le projet de budget pluriannuel déposé le 15 octobre dernier.

## **2 Mesures portant sur les recettes**

L'année 2015 sera particulièrement névralgique sur le plan des recettes, ne serait-ce qu'en raison de la perte de recettes de TVA électronique qui, selon des estimations encore imprécises, devrait s'établir à environ 1,5% du PIB. Cet effet négatif pour le budget de l'Etat « devrait » cependant être partiellement compensé par diverses mesures en matière de TVA, notamment la hausse de 2 points de % des taux de 6, 12 et 15% et les restrictions en matière d'application du taux super-réduit dans le domaine du logement.

La Chambre de Commerce considère que si le relèvement des taux de TVA ne constitue une bonne nouvelle ni pour les consommateurs, ni pour les entreprises ou le secteur de l'HORECA (via la TVA sur les alcools consommés sur place) et par conséquent pour l'économie luxembourgeoise dans son ensemble, la hausse de la TVA semble désormais acquise. Des recettes additionnelles de 250 millions figurent d'ailleurs à ce titre dans le projet de budget 2015. La Chambre de Commerce tient néanmoins à faire part des remarques suivantes :

- En premier lieu, la **hausse de la TVA** devrait générer une significative inflation additionnelle, de l'ordre de 0,7% selon les auteurs du projet de budget 2015. A politique inchangée, il en résultera une application plus précoce qu'en l'absence de la hausse de TVA de l'indexation automatique des salaires et de nombre de prestations sociales, avec à la clef une accélération de la hausse des dépenses publiques et une nouvelle dérive des salaires unitaires luxembourgeois, qui ont déjà connu une dérive flagrante au cours de la dernière décennie. Cette situation traduit notamment une faible productivité tendancielle du Luxembourg et une évolution des prix systématiquement plus élevée au Luxembourg que dans les pays limitrophes. En raison du mécanisme d'indexation automatique, les différentiels d'inflation défavorables tendent à exercer une pression à la hausse sur nos coûts salariaux relatifs. Cette dérive salariale induit à son tour une poussée inflationniste, en particulier dans les services peu soumis à la compétition internationale, avec à la clef un nouveau creusement du différentiel d'inflation par rapport à nos principaux partenaires commerciaux. **Dans ce contexte, un *minimum minimorum* consisterait à neutraliser l'incidence de la hausse de la TVA sur les salaires et sur les prestations sociales concernées.** Une telle neutralisation s'imposerait d'autant plus qu'un important partenaire commercial du Luxembourg qui est de surcroît l'un des rares autres pays à pratiquer l'indexation automatique des salaires, à savoir la Belgique, s'apprête pour sa part à annuler sa prochaine tranche d'indexation (avec toutefois une compensation pour les salaires et prestations sociales moins élevés).

- La Chambre de Commerce note par ailleurs que la **hausse du taux intermédiaire** de TVA de 6 à 8% pourrait accentuer le manque de compétitivité du Luxembourg vis-à-vis d'autres Etats comme le Royaume-Uni (5%) et la France (5,5%) dans des domaines tels que les objets d'art, de collection et d'antiquité, alors que le Gouvernement s'est doté d'outils lui permettant de développer le secteur de la logistique. Ainsi, la hausse précitée du taux de TVA pourrait constituer un frein au développement de la zone franche récemment mise en place. La Chambre de Commerce déplore cette contradiction.

### **Mesures d'économies proposées par la Chambre de Commerce**

- **Dépenses fiscales** : le projet de Loi de programmation financière pluriannuelle renseigne pour la première fois une liste (encore assez conservatoire) 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 2016 à 2018 ; diminution de 100% pour les cotisations d'assurances obligatoires). Sur cette base, la Chambre de Commerce propose les économies suivantes (en millions EUR) :

<b>Impôts directs</b>	<b>99</b>
Abattement extra-professionnel	35
Déductibilité des cotisations d'assurances obligatoires (réduction de 100%)	26
Déductibilité Intérêts débiteurs en relation avec un prêt bancaire pour financer l'acquisition d'une habitation personnelle	21
Déductibilité des cotisations d'épargne logement	10
Déductibilité des intérêts débiteurs	7
<b>Impôts indirects</b>	<b>76</b>
Crédit d'impôt logement (« bëllegen Akt »)	76

### **Plus-value potentielle totale à l'horizon 2018 : 175 millions EUR**

Comme il semble difficile pour des raisons pratiques (prélèvements à la source sur les salaires notamment) de procéder à la mise en œuvre de ces mesures dès 2015, la Chambre de Commerce propose une introduction graduelle de ces mesures, en trois tranches (2016, 2017 et 2018). L'économie de 175 millions EUR mentionnée ci-dessus ne serait donc intégralement acquise qu'à l'horizon 2018 (un tiers du rendement identifié en 2016 et deux tiers en 2017).

- **Impôt foncier** : la Chambre de Commerce propose un triplement via un ajustement des valeurs unitaires (plus révisées 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 près de 1% du PIB en moyenne arithmétique).

**Plus-value potentielle à l'horizon 2018 : 64 millions EUR<sup>1</sup>**

**TOTAL DES MESURES AGISSANT SUR LES RECETTES A L'HORIZON 2018 :  
175+64= 239 millions EUR**

### **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 2015-2018 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 sur la période 2015-2018 s'établit à 4,7% l'an en moyenne avant même la prise en compte de l'effort de consolidation budgétaire, contre 7,0% l'an de 1995 à 2013 et à peine moins pendant la sous-période « de crise ». Les chiffres correspondants relatifs à la sécurité sociale sont de 4,1 et 7,1%, respectivement. Pour la Chambre de Commerce, **la maîtrise des dépenses « avant mesures » 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 par rapport à l'évolution passée doit cependant nécessairement s'étayer sur un rigoureux processus d'encadrement des dépenses. Ce processus doit se déployer d'ici 2018 et accompagner (et non remplacer) l'effort de consolidation déjà spécifié dans le projet de budget pluriannuel. En l'absence d'un tel effort d'encadrement (et si à titre d'illustration tant les recettes que les dépenses de l'Administration centrale et de la sécurité sociale s'accroissaient de 6% l'an de 2015 à 2018) surviendrait à l'horizon 2018 et pour l'ensemble Administration centrale et sécurité sociale un dérapage par rapport à la trajectoire de consolidation présentée par le Gouvernement de plus de 700 millions EUR.

<sup>1</sup> Calculé en partant du montant atteint en 2013 (27,6 millions EUR), augmenté de 3% par an jusqu'en 2018, 3% étant la progression moyenne du produit de cet impôt observée de 2000 à 2013. Il est supposé que la base taxable (assez inélastique) n'est pas affectée par l'augmentation de l'impôt.

**Tableau : Evolution des recettes et des dépenses totales de l'Administration centrale et de la sécurité sociale**

*Taux nominaux de croissance en %*

	Croissance moyenne		Croissance hors consolidation 2015-2018			
	1995-2007	2008-2013	2015	2016	2017	2018
<b>Recettes totales</b>						
Administration centrale	7,4	5,0	1,0	5,2	4,7	5,9
Sécurité sociale	7,8	5,2	4,7	4,1	4,0	5,1
<b>Dépenses totales</b>						
Administration centrale	7,2	6,5	5,6	4,8	4,3	4,0
Sécurité sociale	7,4	6,3	4,1	3,5	3,5	5,1

Sources : Projet de budget pluriannuel, STATEC, calculs Chambre de Commerce.

Or rappelons le caractère rigide et difficilement réversible de certaines dépenses courantes (rémunération des salariés, transferts à la sécurité sociale, etc.), de l'aveu même des auteurs du projet de budget. Les auteurs du projet de budget admettent donc implicitement, qu'au-delà des mesures du « Paquet d'avenir », 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 » (déjà amorcé) 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 œuvre 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 2018.

A défaut d'un tel encadrement des dépenses de l'Administration centrale et de la sécurité sociale, il est assez vraisemblable que les dépenses avant mesures de consolidation évolueront à un rythme plus proche de leur rythme spontané de 6 à 7% 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 solde structurel.**

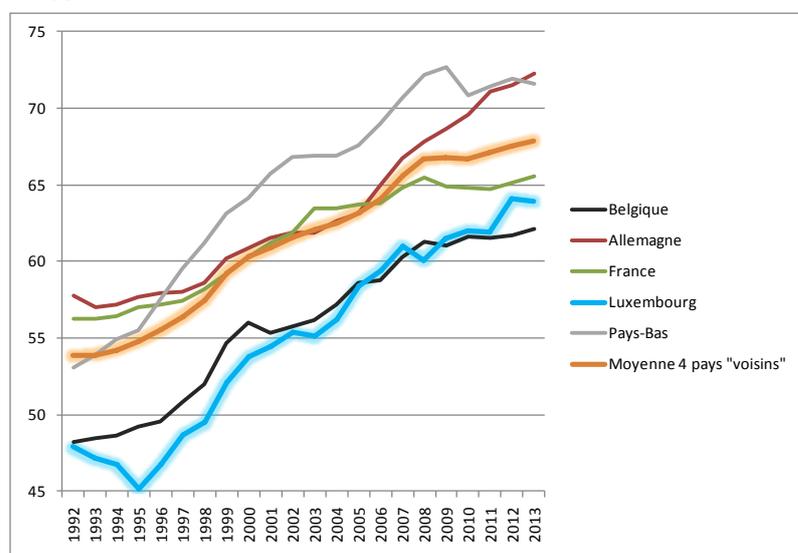
Ces importantes remarques étant formulées, la Chambre de Commerce avance les **mesures ponctuelles** suivantes :

- **Forfait d'éducation**

L'une des principales mesures du « paquet de consolidation », soit l'abolition de l'allocation d'éducation, constitue une véritable mesure de maîtrise de la dépense publique. Elle est de nature à conforter la poursuite de l'augmentation du taux d'activité féminin, où une « marge d'amélioration » significative existe en dépit de l'augmentation de ce taux au cours des années récentes.

**Graphique : Taux d'activité des femmes résidentes de 20 à 64 ans : comparaison avec d'autres pays européens**

En %



Sources : Eurostat, calculs Chambre de Commerce.

Note : Moyenne 4 pays « voisins » = moyenne arithmétique des taux d'activité de l'Allemagne, la Belgique, la France et les Pays-Bas.

**Economie potentielle à l'horizon 2018 : de l'ordre de 59 millions EUR<sup>2</sup>**

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

Les accords salariaux dans la fonction publique influencent largement la progression des dépenses salariales. Or l'indice de base des rémunérations des agents de l'Etat va augmenter de 2,2% en janvier 2005. Il s'ajoutera l'impact d'une nouvelle tranche d'indexation dans le courant de l'année 2015 de même que le versement de la prime unique de 0,9%. En d'autres termes, le Luxembourg devrait être confronté à un véritable « choc salarial public » en 2015 (avec des « effets de second tour » encore non connus 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

<sup>2</sup> 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 », telle qu'il est prévu pour 2018 dans le projet de budget pluriannuel.

une inquiétante dérive de ses coûts salariaux unitaires par rapport à ses concurrents internationaux.

Considérant qu'il semble être trop tard pour remettre en question l'accord salarial dans la fonction publique, la Chambre de Commerce propose de freiner la progression de la rémunération des salariés de l'Administration centrale sur l'horizon 2016-2018. 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 de diffusion au secteur conventionné du plus récent accord salarial dans la fonction publique.

Le freinage tel que recommandé par la Chambre de Commerce reposerait sur une nette 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 2,8% l'an de 2000 à 2013. La Chambre de Commerce propose de limiter 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 0,5% paraît appropriée.

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 quelque 139 millions d'EUR à l'horizon 2018.

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

*En millions EUR*

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Trajectoire Projet de budget:	2879,1	3057,4	3216,1	3345,7	3462,2	3622,4
Freinage du recrutement Administration centrale	2879,1	3057,4	3216,1	3296,5	3388,8	3483,7
<b>Economies:</b>	0,0	0,0	0,0	49,2	73,4	<b>138,7</b>

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 et pas de dynamique vers le secteur conventionné ; (ii) 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) ; (iii) impact de l'échelle mobile des salaires estimé sur la base des informations livrées dans le projet de budget pluriannuel, en tenant compte toutefois de la répercussion mécanique de l'indexation plus tardive en 2015 (voir les projections d'inflation du STATEC citées supra).

#### **Economie potentielle à l'horizon 2018 : de l'ordre de 139 millions EUR.**

En cas d'évolution des finances publiques moins favorable que prévu, reflétant un ralentissement conjoncturel ou tout autre facteur, des mesures certes plus difficiles à mettre en œuvre politiquement devraient être envisagées. Il pourrait à titre d'exemple

s'agir d'une diminution graduelle du 13<sup>e</sup> mois dans la fonction publique. La Chambre de Commerce a déjà proposé des mesures similaires dans des avis précédents, en particulier en périodes de crise (voir par exemple l'avis de novembre 2009 sur le projet de budget 2010).

- **Participation des pensionnés actuels à l'effort d'assainissement**

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 terme par de substantielles 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 « après réforme » dans le rapport de 2012 du Groupe de travail vieillissement du Comité de Politique Economique. Cet état de fait s'explique notamment par la mise en œuvre 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 une mesure tout à fait conforme à l'équité intergénérationnelle, qui consisterait à faire participer les pensionnés actuels - qui jouissent en comparaison internationale d'un pouvoir d'achat élevé en abrogeant 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 indéterminé<sup>3</sup>.

La Chambre de Commerce propose de supprimer l'allocation de fin d'année, qui représente 2% du montant total des pensions, de manière graduelle en quatre ans (2015 à 2018), soit une suppression d'un quart par an dès 2015.

### Réduction de dépenses à l'horizon 2018 : de l'ordre de 80 millions EUR<sup>4</sup>

#### Mesures plus ponctuelles de réduction des dépenses

Outre les mesures de nature structurelle proposées ci-dessus, la Chambre de Commerce a, sur la base d'un « screening » des dépenses sur la période 2014 à 2018 (et en particulier de leur évolution) sélectionné les mesures potentielles suivantes, de nature plus technique. Les postes concernés se caractérisent par une augmentation extrêmement soutenue dans le projet de budget pluriannuel. Ces dépenses devraient pour le moins être scrutées de près par l'Etat central.

<sup>3</sup> 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<sup>er</sup> 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'excédera 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.

<sup>4</sup> Selon le rapport général sur la sécurité sociale 2012 de l'IGSS, le montant des allocations de fin d'année pour le seul régime général de pension était égal à 59,4 millions EUR en 2012. En supposant une augmentation nominale de 5% l'an (ce qui semble modeste à l'aune de l'évolution spontanée des dépenses de pension), le montant correspondant atteindrait donc 80 millions EUR en 2018.

- **Alimentation du Fonds communal de dotation financière (FCDF ; partie hors TVA)<sup>5</sup>** : plafonnement de la croissance à 8% l'an en moyenne de 2015 à 2018. Selon le projet de budget pluriannuel, ce poste connaîtrait de 2014 à 2018 une progression moyenne de quelque 9,6% l'an de 2014 à 2018.<sup>6</sup> Cette hausse très soutenue s'explique notamment par l'importance de la composante « Impôt sur les traitements et salaires » du crédit en question, cette dernière manifestant un grand dynamisme. La Chambre de Commerce propose de plafonner la progression de cette dotation au FCDF à 8% l'an, ce qui demeure considérable. Il en résulterait à l'horizon 2018 une économie de quelque 36 millions EUR (montant de l'alimentation en 2018 de 698 millions EUR, contre 734 « à politique inchangée »).

Cette économie se traduisant par un déclin parallèle des recettes des communes, elle ne constituerait pas, à première vue, une économie pour les Administrations publiques considérées dans leur globalité. La Chambre de Commerce est cependant persuadée qu'il en serait tout autrement dans les faits. Le recours des communes à l'endettement étant encadré par le Ministère de l'Intérieur, il est vraisemblable que l'augmentation moindre du transfert aux communes se traduise par un ralentissement de la progression de leurs dépenses et non par un accroissement de leur déficit.

En outre, même après un tel plafonnement, la hausse annuelle moyenne de la composante hors TVA du FCDF (celle qui est inscrite au budget de l'Etat central proprement dit) s'établirait par définition à 8%, tandis que la progression de l'ensemble du transfert FCDF aux communes (composante TVA comprise ; transfert FCDF tel qu'identifié dans les annexes sur les fonds spéciaux), serait de 5% l'an.

Enfin, le Gouvernement a récemment déposé un projet de règlement grand-ducal « modifiant la ventilation et la participation des communes en matière d'impôt commercial » (ICC, soit l'autre grande recette des communes). Ce projet de règlement prévoit certes une participation au financement du fonds pour l'emploi plus élevée pour les communes « les plus favorisées » en termes d'ICC, mais également une péréquation accrue entre communes des recettes de l'ICC. Il devrait en résulter un accroissement des recettes des communes les plus « défavorisées » en termes de recettes d'ICC, soit celles qui font normalement face à une contrainte budgétaire plus immédiate.

Un dernier argument plaçant pour un léger freinage de la vive progression de la dotation FCDF est la nécessité d'assurer une certaine forme d'équité entre les sous-secteurs des Administrations publiques. La gouvernance budgétaire européenne et les objectifs correspondants (la « règle d'or » notamment) sont définis au niveau de l'ensemble des Administrations publiques. Il est donc justifié que les efforts de

---

<sup>5</sup> Dans le budget de l'Etat proprement dit, l'alimentation du FCDF exclut la composante TVA. Cette composante TVA apparaît bien dans ce budget, mais sous la forme de « recettes négatives » (les recettes de la TVA figurant au budget sont en effet calculées nettes des transferts à l'Union européenne et aux communes) et non sur le volet dépenses du budget. Cela explique l'écart constaté entre l'alimentation FCDF figurant au budget d'une part (hors TVA) et la dotation totale au FCDF figurant dans l'annexe sur les fonds spéciaux d'autre part (composante TVA comprise).

<sup>6</sup> Le transfert total du FCDF aux communes, intégrant cette fois la composante TVA et après déduction de la participation des communes aux frais de rémunération du personnel de l'enseignement fondamental, progresserait pour sa part de 5,8% l'an de 2014 à 2018, ce qui reflète le faible dynamisme de la TVA au cours de cette période (perte des recettes liées au commerce électronique).

consolidation visant respecter ces règles et objectifs fassent l'objet d'un « *burden sharing* » entre l'Etat et les communes et ne reposent pas trop sur le seul Etat central.

### Réduction de dépenses à l'horizon 2018 : de l'ordre de 36 millions EUR

- **Dépenses du Fonds d'équipement militaire** : le poste « Augmentation de l'effort militaire » passerait de 0 EUR en 2015 à 15 millions en 2016, 25 millions en 2017 et 40 millions en 2018 (non lié à l'avion A400M, qui fait l'objet d'un autre poste). Dans le présent contexte, il se justifierait selon la Chambre de Commerce de plafonner à 30 millions EUR le montant de 2018.

### Réduction de dépenses à l'horizon 2018 : de l'ordre de 10 millions EUR

**TOTAL DES MESURES AGISSANT SUR LES DEPENSES A L'HORIZON 2018 :**  
**59+139+80+36+10= 324 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, permettrait d'économiser quelque 563 millions EUR d'ici 2018, soit plus que le montant de 480 millions EUR identifié dans la partie I du présent avis afin de rehausser l'objectif structurel à moyen terme de 0,5 à 1,3% du PIB. Il devrait comme indiqué *supra* s'ajouter à cet effort un encadrement strict des dépenses, visant à éviter un dérapage par rapport à la trajectoire de consolidation pluriannuelle des autorités.

**Tableau : Mesures de consolidation proposées par la Chambre de Commerce**  
*En millions EUR, montants économisés à l'horizon 2018*

RECETTES	Montants
<b>Limitation en trois ans (2016-2018) des "dépenses fiscales"</b>	<b>175</b>
Abattement extra-professionnel (-50%)	35
Déductibilité des cotisations d'assurances obligatoires (-100%)	26
Déductibilité intérêts hyp. habitation personnelle (-50%)	21
Déductibilité des cotisations d'épargne logement (-50%)	10
Déductibilité des intérêts débiteurs (-50%)	7
Crédit d'impôt logement (« bëllegen Akt »; -50%)	76
<b>Triplement de l'impôt foncier (idéalement 2015-2018)</b>	<b>64</b>
<b>TOTAL RECETTES</b>	<b>239</b>
<b>DEPENSES</b>	
Suppression graduelle du forfait d'éduc. (2016-2018)	59
Freinage du recrutement Administration centrale	139
Suppression graduelle alloc. fin d'année pensionnés (2015-2018)	80
Croissance dotation FCDF "hors TVA" < 8% l'an de 2014 à 2018	36
Dépenses Fonds d'équipement militaire en 2018	10
<b>TOTAL DEPENSES</b>	<b>324</b>
<b>CONSOLIDATION TOTALE</b>	<b>563</b>

Sources : Projet de Loi de programmation financière pluriannuelle, STATEC, IGSS, calculs Chambre de Commerce.

## **5 Recommandations en termes de format du budget et d'informations statistiques**

Si le projet de budget 2015 comporte nombre d'innovations, l'examen effectué dans le présent avis met en relief l'intérêt de tableaux additionnels dans le projet de budget pluriannuel et en matière de soutenabilité des finances publiques, conformément aux exigences de la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques. Les autorités devraient veiller à intégrer ces informations au projet de budget 2016.

### ***Tableaux du projet pluriannuel***

La Chambre de Commerce regrette que le programme ne renferme pas de tableaux pluriannuels détaillés sur les recettes et dépenses de l'ensemble des Administrations publiques (version consolidée) et de leurs trois sous-secteurs (Administrations centrale, de sécurité sociale et locales), après et avant impact des mesures de consolidation. Ces tableaux devraient être établis en conformité avec la nouvelle comptabilité européenne SEC 2010 (voir l'encadré plus haut dans le texte). De tels tableaux sont certes fournis dans le projet de budget pluriannuel, mais seulement pour l'Administration centrale et la sécurité sociale et uniquement après mesures de consolidation. Les autorités devraient à l'avenir procéder à une telle extension, afin de se conformer pleinement à la Loi précitée et pour rendre possible une analyse suffisamment détaillée du budget pluriannuel et de son articulation avec l'OMT.

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

Le budget pluriannuel est très 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 3 du projet de budget pluriannuel. Ce tableau se limite cependant aux années 2013 à 2018, 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 (elles datent actuellement de 2012 et vont faire l'objet d'un nouveau rapport en 2015), qui gagneraient cependant à être 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 faudrait disposer de simulations similaires relatives à l'assurance dépendance.
- 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.