

Luxembourg, 21 novembre 2019

## Communiqué de presse

### Avis budgétaire de la Chambre de Commerce

#### **Budget 2020 : le quantitatif l'emporte toujours sur le qualitatif**

Le 14 octobre dernier, le Gouvernement a déposé non seulement le projet de budget proprement dit pour 2020, mais également un projet pluriannuel portant sur les années 2019 à 2023. La Chambre de Commerce salue une fois encore la présence d'un tel volet dépassant le court terme. Elle souhaiterait cependant qu'au-delà des discours, les budgets successifs soient davantage l'occasion d'embrasser à bras le corps la problématique de l'évolution à long terme de l'économie et de la société luxembourgeoises.

La dimension du long terme devrait tout d'abord davantage irriguer le projet de budget proprement dit, avec une véritable analyse de soutenabilité des finances publiques luxembourgeoises. Le projet de budget pluriannuel, en particulier, devrait constituer une « rampe de lancement » vers le long terme (avec notamment des réflexions sur le fonds souverain, les coûts du vieillissement, la planification à 10 ou 20 ans des investissements publics, etc.) plutôt qu'un simple prolongement du projet de budget de l'année à venir, reposant sur une liste assez disparate d'articles budgétaires ne répondant encore qu'imparfaitement aux exigences de la prometteuse « refonte budgétaire ».

Qui dit vision à long terme dit également prise en compte dès maintenant, dans les politiques dont le budget ne constitue que l'un des supports, des exigences d'une croissance plus qualitative. Le Luxembourg a, ne serait-ce que pour assurer le financement de ses régimes sociaux, besoin d'une croissance soutenue. Cette dernière ne pourra cependant pas s'accompagner *ad vitam aeternam* d'une progression exponentielle de la main-d'œuvre, en raison notamment des tendances à la diminution future des personnes en âge de travailler au sein de la Grande Région. La croissance doit par ailleurs être économe en ressources naturelles et s'accompagner de capacités accrues de transport et de logement.

La Chambre de Commerce se félicite du surplus enregistré par l'Administration centrale en 2018, à concurrence de 263 millions EUR – les entreprises ont largement contribué à ce résultat grâce à un impôt sur le revenu des collectivités particulièrement dynamique depuis 2016. Elle constate cependant que cet excédent est des plus vulnérables, du fait notamment de la fragilité des recettes. Les autorités prévoient d'ailleurs un retour aux déficits dès 2019 et surtout en 2020, avec quelque 640 millions EUR de déficit – soit un déficit qui, en dépit d'une croissance économique relativement soutenue, serait pratiquement aussi élevé que les impasses budgétaires enregistrées au cours de la période 2009-2012 (soit en plein cœur de la crise économique et financière et de celle des dettes souveraines).

A la faveur d'une plus grande rigueur dans l'évolution des dépenses sur la période 2021 à 2023, l'Administration centrale renouerait cependant avec les surplus en 2023 (+158 millions EUR). Ce redressement dépend cependant de manière cruciale de la réalisation des perspectives de croissance. Dans un contexte de freinage des perspectives économiques mondiales, la Chambre de Commerce a calculé qu'en cas de diminution du taux de croissance du PIB de 1% par an de 2020 à 2023, le solde budgétaire de l'ensemble des Administrations publiques se réduirait à concurrence de 1.400 millions EUR en 2023,

principalement au détriment de l'Administration centrale. En effet, le contexte économique mondial ou européen se caractérise avant tout par la multiplication des risques et incertitudes.

La trajectoire gouvernementale vers l'équilibre dépend aussi de manière cruciale de l'encadrement accru des dépenses escompté sur la période 2020-2023, avec une progression annuelle ramenée à 4%. Or de 2000 à 2018, les dépenses courantes tant de l'Administration centrale que des Administrations publiques ont progressé de 6% par an en moyenne (et elles augmenteraient même de 6,8% l'an sur la période 2018-2020, à la faveur notamment de recettes d'IRC fort dynamiques depuis 2016). Par rapport aux pays limitrophes, le Luxembourg affiche de surcroît des dépenses *per capita* deux fois plus élevées et progressant deux fois plus rapidement. En l'absence d'une approche résolument nouvelle, basée notamment sur un examen « au cas par cas » des dépenses consistant à les évaluer au regard d'objectifs « qualitatifs » concrets pour nos citoyens et nos entreprises, un ralentissement durable de la hausse des dépenses pourrait rester lettre morte. D'autant que les dépenses « rigides » ou difficilement réversibles de l'Administration centrale représentent selon nos calculs les trois quarts de l'ensemble des dépenses de cette entité.

La maîtrise des dépenses est pourtant la précondition absolue au renforcement de cet indispensable atout que constitue la stabilité et la prévisibilité fiscale au Luxembourg. Au-delà et dans un contexte de compétition fiscale exacerbée sur le plan international, le Luxembourg doit adopter une posture moins « défensive », notamment en favorisant la création et le développement de « jeunes pousses », en améliorant sa capacité à attirer des professionnels hautement qualifiés et en veillant à une convergence graduelle de son taux d'affiche de l'impôt des collectivités (près de 25% actuellement) vers le taux médian de l'Union européenne (qui est de l'ordre de 21%).

L'avis de la Chambre de Commerce sur le budget 2020 est abordé de manière plus détaillée ci-dessous, à travers 10 « grands messages ».

## **L'avis de la Chambre de Commerce en 10 messages**

### **1. Croissance économique : beaucoup de risques dans un environnement mondial incertain**

Le projet de budget table sur une augmentation du PIB de l'ordre de 2,8% par an sur la période 2019 à 2023. Selon la Chambre de Commerce, un décrochage de ce taux de croissance à raison de 1 point de pourcentage à partir de 2020 changerait cependant du tout au tout la situation budgétaire des Administrations publiques à l'horizon 2023. Or, les risques ne font assurément pas défaut, avec la résurgence de tensions commerciales et géopolitiques, le ralentissement économique au sein de la zone euro, la volatilité intrinsèque des marchés financiers (un risque très présent pour les recettes fiscales luxembourgeoises), diverses initiatives fiscales internationales et les risques économiques liés au rehaussement de la fiscalité luxembourgeoise en cas de détérioration du solde budgétaire (particulièrement dans une économie très ouverte). Ces facteurs viennent se greffer sur divers risques dits « à moyen terme », qui commencent cependant à se matérialiser. Il s'agit en particulier du vieillissement tendanciel de la population – le Luxembourg serait le pays de l'Union européenne le plus exposé aux coûts associés selon les autorités européennes – ou encore de la bonne gestion des transports et du logement.

### **2. La révolution de l'architecture budgétaire : on en a beaucoup parlé, on l'a aussitôt un peu oubliée**

Une nouvelle gouvernance budgétaire a été annoncée et même amorcée à l'occasion du projet de budget 2014. Au moins 5 années plus tard, la Chambre de Commerce constate que des pas dans la bonne direction ont été effectués, par exemple la réduction de l'écart entre la comptabilisation suivant les règles de la comptabilité européenne standardisée, d'une part, et la loi luxembourgeoise sur la comptabilité de l'Etat

d'autre part, ou encore une présentation plus complète des comptes des Administrations publiques et des pouvoirs locaux. Est à saluer également la présentation de projets de budget pluriannuels.

La Chambre de Commerce regrette cependant l'absence de véritables plafonds pluriannuels de dépenses ou de normes de progression soutenable, elle constate que la surveillance de la soutenabilité à terme des finances publiques est largement perfectible et note l'absence à ce jour d'une budgétisation par objectifs (sur la base notamment d'indicateurs concrets de performance). Elle plaide ainsi pour l'adoption d'une véritable norme d'encadrement des dépenses de l'Administration centrale, qui devrait dès que possible faire l'objet d'une discussion générale.

### **3. Recettes des Administrations publiques dynamiques, mais est-ce durable ?**

Les recettes des Administrations publiques ont augmenté de quelque 15% de 2017 à 2019. Le Gouvernement peut remercier les entreprises, l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) ayant bondi de 60% de 2016 à 2019. S'y ajoute une vive progression de l'impôt commercial communal, de l'impôt sur la fortune et de la taxe d'abonnement. Mais cette flambée est-elle durable ? Elle reflète en partie un phénomène spécifique, à savoir la montée en puissance des soldes d'IRC liés aux années fiscales antérieures résultant de l'introduction en 2017 de la déclaration électronique obligatoire. Ce facteur crucial ne peut malheureusement être étayé par des chiffres précis, la répartition de l'IRC entre avances et soldes antérieurs étant diffusée avec plusieurs années de retard. Un autre élément ayant pu étoffer la base d'imposition est la mise en œuvre des recommandations BEPS (« Base erosion and profit shifting »). Dans ce contexte incertain, la Chambre de Commerce considère que le Luxembourg doit dès que possible mieux appréhender l'évolution future des impôts directs sur les sociétés et ses déterminants – toute l'expertise disponible ne sera pas de trop pour ce faire. Elle met par ailleurs en garde contre le financement de dépenses souvent incompressibles au moyen de recettes fragiles, qui devraient plutôt être canalisées vers le fonds souverain intergénérationnel, actuellement sous-financé. Il conviendrait dès lors de prévoir une montée en puissance graduelle de la dotation au fonds souverain, qui irait de pair avec un ralentissement de la progression des dépenses.

### **4. Niveau et croissance des dépenses des Administrations publiques : « deux fois deux » au Luxembourg**

Le Luxembourg dispose d'une marge de manœuvre évidente pour financer la canalisation vers le fonds souverain de recettes additionnelles, à savoir un meilleur encadrement des dépenses. Le Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle (PLPFP) annonce une décélération marquée de la progression des dépenses de l'Administration centrale sur la période 2021 à 2023, avec une croissance de 4% l'an contre 6% de 2000 à 2018. La Chambre de Commerce salue cette intention, mais elle rappelle que l'annonce de telles décélérations relève désormais d'un véritable rituel : tous les PLPFP successifs ont jusqu'à présent laissé miroiter un ralentissement de la hausse des dépenses au fil des horizons temporels successifs couverts par ces lois, sans succès jusqu'à présent. Le Luxembourg continue à se distinguer de ses voisins, tant en termes de niveau absolu des dépenses publiques par tête (le double approximativement, quel que soit le domaine d'activité concerné) qu'en ce qui concerne le taux de progression des dépenses depuis 2000 (le double également en termes de dépenses nominales, avec +6% l'an contre +3% environ dans les trois pays limitrophes). Le fait que les dépenses publiques revêtent un caractère de plus en plus rigide ne contribue assurément pas à améliorer la situation.

## **5. Des dépenses courantes rigides, une fatalité ?**

La Chambre de Commerce a examiné de près les dépenses dites rigides de l'Administration centrale, à savoir la rémunération des employés publics, les dépenses à caractère social et divers transferts courants (orientés essentiellement vers les communes et la sécurité sociale). La rémunération des salariés de l'Administration centrale est un poste particulièrement dynamique, avec une augmentation de quelque 73% entre 2010 et 2020 sur laquelle viendrait se greffer un nouvel accroissement de 16% entre 2020 et 2023. Bon an mal an, la rémunération des employés s'établirait à 24% de l'ensemble des dépenses de l'Administration centrale. Ces évolutions ne surprennent guère, compte tenu notamment des engagements supplémentaires prévus dans les documents budgétaires. A ces engagements, qui détournent du secteur privé une main-d'œuvre très qualifiée, s'ajoutent des rémunérations publiques élevées en comparaison internationale.

Autres dépenses « rigides », les dépenses sociales de l'Administration centrale progresseraient quant à elles de 10% entre 2020 et 2023, pour atteindre 8,5% des dépenses totales de cette entité. Enfin, les « Autres transferts courants » augmenteraient de 15% entre 2020 et 2023, pour se monter à 42% des dépenses de l'Administration centrale. Au total, les trois dépenses « rigides » précitées représenteraient 75% des dépenses de l'Administration centrale en 2023.

## **6. Investissements publics : pas si mal, mais peut toujours mieux faire**

Les investissements publics totaux passeraient de 2.593 millions EUR en 2019 à 3.214 millions en 2023 (comptabilité harmonisée « SEC 2010 »), une hausse remarquable en apparence mais assez contenue en pourcentage du PIB (soit l'indicateur reflétant le mieux les besoins en investissements). A cette aune, les investissements publics s'établiraient à 4,25% du PIB en 2023, soit à peine plus que le niveau moyen de 4,13% enregistré de 2000 à 2018 (avec des pointes à 5%). Un tel niveau de 4% paraît certes élevé par rapport à des pays voisins comme l'Allemagne et la Belgique, mais ces deux pays sont tout sauf des modèles en la matière, leurs investissements annuels permettant à peine de maintenir à flot leurs « stocks de capital » publics. La France et les Pays-Bas investissent pour leur part autant que le Grand-Duché par rapport au PIB, alors que ce dernier présente un taux de croissance tendanciel nettement plus élevé, qui justifierait par rapport à ces deux pays des investissements publics additionnels.

Compte tenu du risque accru de « goulets d'étranglement » en matière de transport ou de logement (notamment) dans une économie à forte croissance, la Chambre de Commerce recommande la mise en place d'une commission nationale des investissements publics. Composée d'experts et d'autres parties prenantes, elle permettrait d'identifier les besoins d'investissement de manière cohérente sur un horizon d'au moins 10 années.

## **7. La situation des « fonds » : un patrimoine public important, mais géré de façon trop atomisée**

La situation financière des Administrations publiques luxembourgeoises est objectivement bonne, avec des actifs financiers totaux de 78% du PIB faisant face à des engagements financiers de l'ordre de 30% du PIB – les avoirs financiers nets se montant dès lors à quelque 48% du PIB à la fin 2018. Cependant, ces avoirs nets ont stagné, voire même légèrement diminué depuis 2000, malgré la montée en puissance de cette importante composante que constitue le Fonds de compensation du régime général de pension (32% du PIB à la fin 2018). Or selon l'IGSS (bilan technique de 2016), les actifs du Fonds de compensation vont en pourcentage du PIB atteindre leur point culminant en 2020 et commencer à décliner de manière substantielle par la suite. Le Luxembourg est donc parvenu à un point de basculement, qui l'oblige à gérer au mieux ses comptes sociaux mais également ses actifs financiers. Or le projet de budget met en relief une

« atomisation » des véhicules d'investissement, *a priori* peu propice à une gestion « en bon père de famille » (fonds de compensation, fonds de rééquilibrage, fonds souverain intergénérationnel, etc.).

## **8. Fiscalité : qui a parlé d'un « paradis fiscal » ?**

Le Luxembourg est loin de répondre à l'image d'Epinal d'un « paradis fiscal », comme le résumant deux chiffres : un taux global standard d'imposition des entreprises de près de 25% en 2019 (contre une médiane de 21% au sein de l'Union européenne) et un taux marginal maximal d'imposition des ménages de 45,8% (contre 42,6% en zone euro selon Eurostat). Le Luxembourg devrait au plus vite et selon un calendrier annoncé à l'avance (« roadmap ») effacer ces handicaps, et atténuer (sinon supprimer) ces « onéreuses singularités » que constituent l'impôt sur la fortune et la taxe d'abonnement. Devrait s'ajouter une stratégie coordonnée de développement de la recherche et développement (auprès des PME notamment) et des « jeunes pousses » (qui figurent parmi les « chevilles ouvrières » de la croissance qualitative) et visant à attirer au Luxembourg des professionnels hautement qualifiés.

## **9. Un contraste saisissant entre une situation « instantanée » favorable et des perspectives « plombées »**

Il est difficile de sensibiliser le grand public et même les décideurs aux problèmes à moyen et long termes du Luxembourg, étant donné le « grand écart » entre la situation économique actuelle et la situation prévisible sur un horizon de moyen terme. Ainsi, et à titre d'exemple, le Luxembourg présentait en 2018 le solde des Administrations publiques le plus favorable au sein de l'UE, alors que selon le Groupe de travail européen sur le vieillissement démographique, le Grand-Duché est le pays de l'UE qui devra faire face à la « facture du vieillissement » la plus lourde au sein de l'Union. Le biais de perception favorisé par une telle situation est néfaste, tant une gestion d'ensemble cohérente s'impose dans un pays comme le Luxembourg.

Le Grand-Duché est en effet en butte à un dilemme : il a besoin d'une croissance soutenue, mais cette dernière est déjà confrontée à divers obstacles, chaque jour plus redoutables – le logement, la voirie, le transport, etc. D'où la question (centrale) de la « croissance qualitative », traitée dans notre ultime message.

## **10. Plaidoyer pour une croissance soutenue et qualitative**

Le Luxembourg a impérativement besoin d'une croissance soutenue, ne serait-ce que pour assurer le financement de ses régimes sociaux. Une telle croissance doit aller de pair avec une plus grande efficacité, se traduisant par une moindre consommation de ressources (naturelles notamment) et par une franche accélération de la progression de la productivité, le tout en veillant à ce que les trois piliers qui composent la croissance – l'économique, l'environnemental et le social, sous-tendent chaque mesure mise en œuvre, avec une évaluation *ex ante* des coûts et des bénéfices. La stratégie économique du Luxembourg doit conjuguer attractivité économique, cohésion sociale et transition environnementale afin de tendre vers un modèle agile et qualitatif.

Un délicat équilibre, que menacent certaines tendances lourdes actuelles. La Chambre de Commerce attire en particulier l'attention sur le logement et sur la mobilité. Selon le second volet du récent « Politmonitor », le logement est d'ailleurs en tête des préoccupations des Luxembourgeois. Seule une offensive tous azimuts, assise sur une large panoplie de mesures et cessant de subsidier massivement la demande, permettra d'étoffer l'offre et ainsi de freiner la hausse des prix immobiliers. La mobilité est la seconde préoccupation des Luxembourgeois selon le Politmonitor. Les phénomènes de congestion actuellement observés sont nocifs pour l'environnement, le bien-être social et le développement des activités économiques. L'Etat doit dans ce contexte veiller à une adéquation spatiale accrue entre l'habitat et les lieux du travail et à une meilleure cartographie des activités.

\* \* \* \* \*

La Chambre de Commerce appelle le Luxembourg à opter pour une véritable « stratégie d'avenir », consistant dans la foulée du processus « Troisième révolution industrielle » à identifier clairement les différents défis à long terme auxquels il devra faire face et à les aborder comme un ensemble pleinement intégré. Qui dit croissance purement extensive dit pressions sur la voirie, les transports, le coût du logement, etc. En l'absence d'une réaction politique décisive, ces facteurs ne peuvent qu'entamer l'attractivité du Grand-Duché pour les différents « stakeholders » (citoyens, travailleurs non-résidents et entreprises, notamment). Avec à terme autant d'hypothèques pour notre économie, la cohésion sociale, l'environnement ou nos régimes sociaux.

Le texte intégral de l'avis budgétaire de la Chambre de Commerce est disponible sur son site Internet : <http://www.cc.lu/actualités>