

Mise au point

Du Zukunftspak au Zukunftspäckchen

Mi-octobre 2015, le ministre des Finances a procédé à la traditionnelle cérémonie du dépôt du budget annuel, accompagné d'un projet budgétaire pluriannuel.

Ce budget de la continuité, de la fiabilité, de la solidarité et de la « transparence » – mot cité sept fois – est bâti sur cinq priorités: le soutien à la croissance, l'investissement dans l'intérêt des citoyens, le renforcement de l'Etat-providence, le changement climatique et la solidarité au-delà des frontières.

On peut s'étonner que les gouvernements successifs placent chaque année le budget de l'Etat sous un signe particulier, alors que dans son architecture actuelle, il est avant tout une actualisation de milliers d'articles budgétaires isolés. La marge de manœuvre des ministres des Finances successifs reste donc limitée, puisque quelque 80% des crédits proposés sont fixés en vertu d'une loi ou d'une convention, alors qu'idéalement le budget devrait se concevoir comme un moyen d'atteindre des objectifs de politique publique et d'en rendre compte moyennant des explications et des indicateurs de performance.

Ceci étant dit, le budget 2016 et son cousin pluriannuel ont des mérites. La volonté de soutenir la croissance et l'investissement avec un accent mis sur la diversification économique en est un. Le « Standort Lëtzebuerg » est promu et soutenu grâce au Nation branding, au tourisme, aux FinTech, à la logistique multimodale ou encore à travers le soutien à la R&D et à la protection de l'environnement. Il est par ailleurs reconnu que la résolution du défi du logement

passé notamment par le soutien à l'offre, et l'offre locative sociale en particulier. Si l'investissement atteint de nouveaux sommets, il faudra encore que les acteurs économiques luxembourgeois sachent absorber ces dépenses et que celles-ci soient des dépenses à fort potentiel de développement économique et/ou social.

Le projet de budget s'inscrit dans un scénario marqué par l'incertitude, ses auteurs estimant que les « aléas négatifs dominent », avec notamment les tensions géopolitiques au Moyen-Orient, la crise des réfugiés en Europe, les perspectives monétaires et économiques fragiles en Chine, le relèvement prochain des taux directeurs aux Etats-Unis et l'évolution incertaine de l'euro. Selon la Commission, l'essentiel de la croissance européenne en 2015 avait son origine dans des événements heureux et non pas dans la pertinence et l'ambition des politiques publiques européennes. Le plan Juncker et la possible conclusion de l'accord TTIP pourraient être potentiellement bénéfiques pour la croissance du Vieux Continent.

Comme le Luxembourg ne pourra pas échapper aux évolutions de la fiscalité internationale, il devrait établir plusieurs scénarios pour l'évolution future de ses finances publiques. Or, les perspectives budgétaires (pluri)annuelles sont bâties sur un scénario central basé sur des perspectives macroéconomiques construites sur un amalgame de chiffres émanant de sources différentes et établis à des moments différents.

En outre, les taux de progression utilisés dans le budget sont pour le moins très

ambitieux pour des impôts comme la taxe d'abonnement et l'impôt sur le revenu des collectivités.

Si le programme gouvernemental prévoyait encore un besoin de consolidation de 1,5 milliard d'ici la fin de la législature, le Zukunftspak présenté fin 2014 avait déjà réduit ce chiffre à quelque 1,1 milliard à l'horizon 2018. Aujourd'hui, l'effet total du Zukunftspak ne s'élève plus qu'à quelque 0,8 milliard d'euros à l'horizon 2019. C'est dommage, car l'effort de consolidation prévu au départ dans le programme gouvernemental aurait permis au Luxembourg d'apurer le déficit chronique et structurel de l'Administration centrale et de contenir l'évolution de la dette publique.

La réforme fiscale reste une grande inconnue. Plusieurs déclarations publiques de membres du gouvernement laissent croire que, contrairement aux annonces de départ, la « réforme fiscale » ne serait pas budgétairement neutre, avec à la clef, une possible nouvelle dégradation du solde public. S'il faut saluer le fait qu'en matière de fiscalité des entreprises, le taux d'affichage doit baisser pour tenir compte de l'élargissement des bases imposables, on peut regretter qu'aucun cap précis ne soit fixé, alors qu'une feuille de route ambitieuse à cet égard permettrait de tracer la voie et donner confiance aux investisseurs et aux entreprises.

Aux dires du gouvernement, les changements de la fiscalité internationale entraîneraient, certes, des disparitions d'entreprises, notamment celles qui auraient peu de « substance » au Luxembourg,

mais, attireraient, d'autres entreprises, plus nombreuses, le tout dans un contexte d'extrême concentration des recettes à l'IRC, avec 50 entreprises représentant la moitié du rendement total.

L'Etat, les entreprises et les citoyens devront aborder ensemble la consolidation des finances publiques, les réformes micro-économiques (marché du travail, salaires, simplification administrative, etc.), la réforme fiscale, la réforme de l'éducation et de la formation professionnelle ainsi que la compétitivité et la soutenabilité du modèle social.

Or, le moteur du dialogue social tripartite est toujours en panne. L'attitude rigide de certains par rapport à une organisation modernisée du travail, avec des exigences pour une augmentation de 20% des congés payés assortie d'une hausse de 10% du salaire minimum, constitue un frein au développement. Ce blocage est nuisible à l'attractivité du Luxembourg et constitue par ailleurs un coût d'opportunité pour les entreprises, car qui dit attractivité, dit investissements, dit création d'emplois, dit bases d'imposition, dit capacité redistributive.

La politique budgétaire doit encadrer notre démarche réformatrice et nous donner les moyens de mettre en œuvre nos ambitions. Toute baisse de régime, tout report et toute remise en question ne font que remettre aux calendes grecques le façonnement du Luxembourg de demain.

CARLO THELEN,
DIRECTEUR GENERAL
DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

