

*Projet de loi n° 6100 concernant le budget des recettes
et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010 (3556TCA)*

*Avis de la
Chambre de Commerce*

*Un attentisme dangereux
face à une situation alarmante*



www.cc.lu



Résumé de l'avis de la Chambre de Commerce sur le projet de budget 2010 : Un attentisme dangereux face à une situation alarmante

Le projet de budget 2010, déposé à la Chambre des Députés le 29 septembre 2009, est le premier projet de la nouvelle législature. Or, il s'agit du deuxième projet de budget de crise d'affilée dans la mesure où il se caractérise par la poursuite de la politique anti-cyclique entamée par le budget de l'Etat relatif à l'exercice 2009.

De ce fait, les dépenses de l'Administration centrale continueront de progresser (+9,2% entre 2008 et 2009; + 5,9% entre 2009 et 2010), alors que les recettes poursuivront une tendance inverse (- 4,0% entre 2008 et 2009, -0,8% entre 2009 et 2010), la conséquence étant le creusement du déficit budgétaire de l'Administration centrale, lequel passe de 89,9 millions EUR en 2008 à 1,49 milliards EUR en 2009 pour atteindre prévisiblement 2,26 milliards EUR en 2010, ce qui correspond à un besoin de financement de l'ordre 6,2% par rapport au PIB.

Au niveau de l'Administration publique au sens large¹ le déficit passera de 2,3% à 4,4% du PIB entre 2009 et 2010, alors que la dette publique atteindra quelque 19,8% du PIB fin 2010 (15,9% fin 2009).

En ce qui concerne le contexte conjoncturel, la fin de la crise n'est toujours pas confirmée, même si des signes d'amélioration sont apparus dès le mois de septembre 2009. Or, la reprise économique sera molle en toute probabilité et un retour vers une croissance luxembourgeoise systématiquement plus élevée que la moyenne européenne devient improbable. De surcroît, le contexte actuel renforce les faiblesses structurelles connues du Grand-Duché et la crise a mis à nu de nouveaux risques et défis aux niveaux politique, économique et social. Le projet de budget 2010 ne propose pas de solutions pour tourner les défis en opportunités, ne s'attaque pas aux problèmes structurels, et reporte ces derniers à l'exercice suivant, ce qui risque de les aggraver.

On aurait pu s'attendre, de la part du Gouvernement sorti des élections législatives du 7 juin 2009, à un budget plus responsable en ce qui concerne le freinage de la progression des dépenses courantes et de consommation. En ce sens, douze mois de dérapage des dépenses courantes et d'immobilisme face aux réformes nécessaires constituent un danger face à une situation qu'on peut qualifier d'inquiétante. Les mesures d'économies à adopter sont inévitables et seront d'autant plus douloureuses que le temps passe. Ces mesures sont nécessaires et urgentes, puisque même sous l'hypothèse peu probable d'un retournement conjoncturel rapide et soutenu, elles restent inévitables, du fait du caractère structurel - et pas seulement conjoncturel - des difficultés que le Luxembourg doit affronter.

En outre, le projet de budget 2010 ne répond pas aux interrogations fondamentales de la situation de crise du Grand-Duché : quel est le carnet de route relatif à la sortie de crise et quel sera à l'avenir le modèle de croissance ? Ces questions sont d'autant plus cruciales qu'il s'agit du premier projet de la nouvelle législature et donc d'un outil optimal et d'une période idéale pour présenter, ne fût-ce que sommairement, les visions stratégiques pour les cinq prochaines années. Le projet de budget 2010 ne fournit pas non plus d'indication quant au scénario de retour à l'équilibre budgétaire. En effet, quel scénario de sortie des déficits publics, de réduction de la dette publique et de la dette implicite en matière de protection sociale et, à terme, de reconstitution de réserves budgétaires, le Gouvernement veut-il et peut-il privilégier ?

Pour autant, la Chambre de Commerce retient comme points positifs du projet de budget 2010 les mesures du plan de relance décidées en mars 2009 (dit « Plan de conjoncture du Gouvernement ») et le niveau élevé de dépenses d'investissements affichées. Encore faudra-t-il

¹ Y compris la sécurité sociale et les Administrations locales.

procéder aux dépenses afférentes intégralement et selon le calendrier annoncé. Par ailleurs, un niveau élevé de dépenses d'investissement doit conduire en parallèle à une réduction des dépenses courantes, comme ceci peut observer dans nombre de pays européens.

1. Les questions ouvertes...

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le projet de loi relatif au budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010 aurait pu être une belle occasion de présenter les premiers gisements d'une politique gouvernementale apte à surmonter les immenses défis auxquels est confronté notre pays. Ces défis dépassent de loin l'actuelle crise économique et l'horizon d'une seule législature. En effet, le budget de l'Etat, souvent appelée « la loi la plus importante de l'année », constitue l'opportunité par excellence pour traduire le programme gouvernemental en politiques concrètes et tangibles et, partant, pour donner des éléments de réponse aux interrogations et **problèmes** (non exhaustifs) suivants :

- quel scénario de sortie de crise le Gouvernement veut-il privilégier ?
- quel sera à l'avenir le modèle de croissance luxembourgeois ?
- comment répondre à la double problématique d'une dégradation continue de la compétitivité et des finances publiques ?
- comment assurer l'attractivité du site luxembourgeois, alors que les facteurs qualitatifs et quantitatifs contribuant à un avantage compétitif ont tendance à s'évincer ?
- comment inverser l'effet ciseaux actuel entre des recettes en baisse et des dépenses courantes toujours en hausse ?
- comment freiner drastiquement les dépenses courantes et comment diversifier les recettes fiscales ?
- comment passer d'un système de protection sociale sous efficient et très coûteux à un système efficient, équitable et financièrement soutenable ?
- comment relever les défis intergénérationnels et démographiques, avec une dette publique croissant rapidement et une dette implicite ou cachée considérable ?

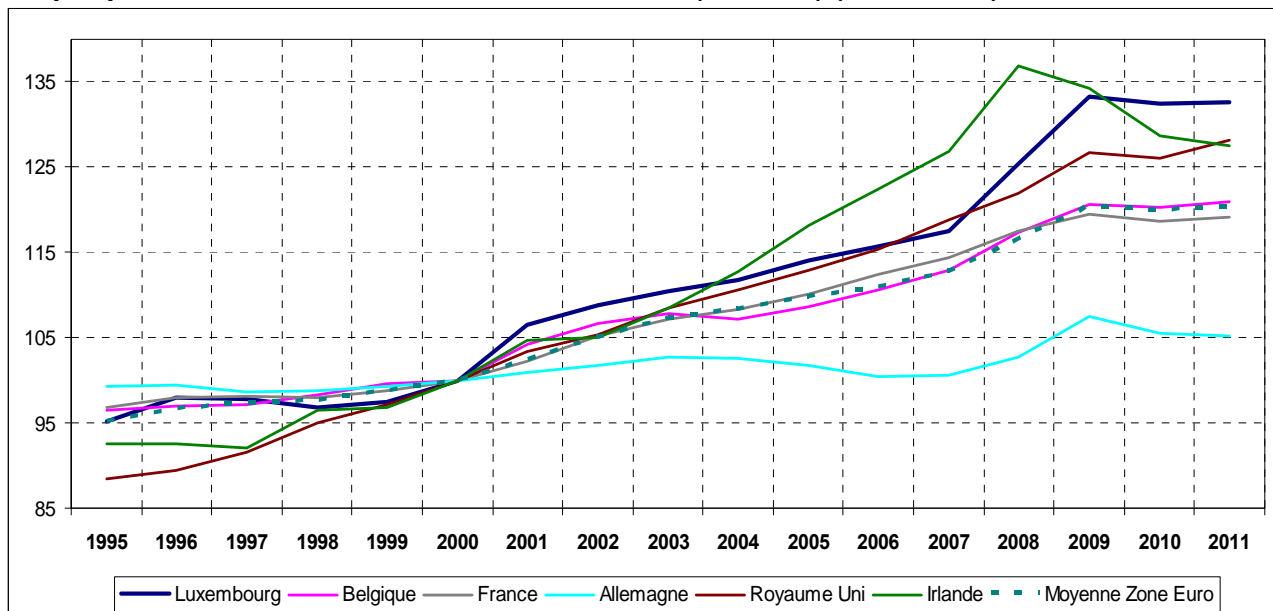
La Chambre de Commerce se doit de critiquer le manque de vision et d'ambition du projet de budget 2010. Le document en question ne fournit en effet guère de réponses aux problèmes posés mais, au contraire, risque de les aggraver.

Face à cet attentisme et manque de vision de la part des autorités gouvernementales, la Chambre de Commerce s'inquiète de l'avenir des finances publiques du Grand-Duché au vu de l'environnement conjoncturel et des problèmes structurels qui se posent à moyen et à long terme. Elle comprend que les particularités de l'économie luxembourgeoise – économie sans marché local d'envergure, largement ouverte sur l'extérieur et subissant de surcroît les évolutions de l'étranger - rendent nécessaires une grande capacité d'adaptation, une flexibilité et donc un certain pilotage à vue de la part des gouvernants en temps de crise. S'agissant des prévisions d'évolution de l'environnement conjoncturel en 2010, le projet de budget est élaboré sous une hypothèse de croissance économique de l'ordre de 1% à 1,5%. Le FMI, quant à lui, prévoit un nouveau rétrécissement de l'économie luxembourgeoise en 2010 (-0,2%). Les prévisions de la Commission européenne, quant à elles, tournent autour de 1,1% de croissance pour 2010. Ainsi, le scénario de croissance retenu par le Gouvernement, sur lequel sont notamment fondées les anticipations et prévisions en matière de recettes fiscales, semble optimiste. Toutefois, particulièrement en matière de finances publiques, une vision à moyen et à long terme, ainsi qu'un carnet de route et un calendrier de retour à l'équilibre budgétaire sont indispensables afin d'assurer au Gouvernement les marges de manœuvre nécessaires à l'accomplissement des missions publiques et pour assurer aux administrés un environnement socio-économique stable, prévisible et attrayant.

2. ...face à des problèmes structurels connus

À l'aune des enseignements à tirer du « **Tableau de Bord Compétitivité** »², il convient de procéder à une veille systématique en matière de compétitivité nationale et de prendre les mesures correctrices qui s'imposent, notamment dans les domaines du coût du travail, de la cohésion sociale et de l'enseignement. Le dernier « Bilan de Compétitivité » montre une tendance générale à la dégradation de la position du Luxembourg à travers nombre de classements et benchmarks internationaux, ce qui met en lumière le fait que les faiblesses structurelles, loin de s'être atténuées depuis la publication du rapport Fontagné fin 2004, se sont au contraire aggravées.

Graphique 1: L'évolution du coût salarial unitaire (nominal) (2000 = 100)



Source : Base de données AMECO de la Commission européenne, dernière mise à jour : 22 octobre 2009

L'un des outils de mesure de la compétitivité les plus pertinents est le coût salarial unitaire (CSU)³. Le graphique ci-avant montre l'évolution de cet indicateur au Luxembourg, dans les pays voisins, en Irlande, au Royaume-Uni, ainsi qu'en comparaison avec la moyenne des pays de la zone euro (16 membres).

Au cours de la période 1995-2000, l'évolution du CSU (nominal) luxembourgeois était relativement favorable par rapport aux pays limitrophes, avant de connaître un décrochage entre 2000 et 2008 (cf. Graphique 1). Ainsi, l'indicateur a augmenté sur cette période de 25% au Luxembourg, c'est-à-dire bien plus que pour l'Allemagne (+3%), la Belgique (+17%), la France (+18%) et l'ensemble de la zone euro (+16.5%). Ce décalage pèse sur la compétitivité du Luxembourg, tandis que les partenaires européens du Grand-Duché ont connu en général une augmentation plus modérée de leur coût salarial unitaire, davantage en ligne avec l'évolution observée au niveau de la productivité. De surcroît, la situation d'extrême ouverture de l'économie luxembourgeoise, dont plus de 80% des biens et services produits sont exportés, rend sa perte de compétitivité à la fois

² Publié annuellement par l'Observatoire de la Compétitivité du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur. Voir sous: www.eco.public.lu

³ Le CSU dit « nominal » se définit comme le rapport entre le coût salarial total et le volume de production dans l'économie. Cet indicateur représente en d'autres termes le lien entre le coût du travail et la productivité. Son taux de croissance se déduit quant à lui du rapport entre l'évolution du coût salarial nominal, d'une part, et du taux de croissance de la productivité, d'autre part.

visible⁴ et continue, et ce d'autant plus que les prix pratiqués par les entreprises nationales sont largement tributaires de la pression des consommateurs étrangers.

3. De nouveaux défis structurels risquent d'affecter les finances publiques du pays...

Des incertitudes continuent de peser sur les développements futurs de la place financière, avec les évolutions récentes (crise financière, liste grise OCDE, mise en cause du secret bancaire, réputation de la place en général, etc) et les attaques politiques qui les ont accompagnées. Le nombre de banques s'est réduit en quelques mois de 10 unités par rapport à l'année 2007⁵. Cette tendance risque de se poursuivre avec toutes les conséquences en termes de valeur ajoutée générée, d'effectifs et de recettes fiscales que cela peut avoir.

La Chambre de Commerce est convaincue que le centre financier international du Grand-Duché a un bel avenir devant lui. Des actions et initiatives communes et innovatrices des autorités publiques et des acteurs de la place pourront consolider les activités existantes et créer de nouveaux produits et services pour une clientèle internationale, sur base d'une adaptation intelligente et rapide du cadre légal, fiscal et réglementaire et d'une stratégie de promotion et de communication efficace. Mais ces repositionnements prendront du temps et leur succès n'est pas garanti. D'ailleurs, toujours est-il que de plus en plus de décisions stratégiques sont prises dans les maisons-mères des filiales luxembourgeoises.

Il faut néanmoins rappeler que le secteur financier luxembourgeois a bel et bien été touché par la crise financière. La somme des bilans des banques, par exemple, a baissé de -19,18% (-192,2 millions EUR) entre octobre 2008 et septembre 2009. Le résultat net, quant à lui, a littéralement dégringolé en 2008 pour atteindre 562 millions EUR, ce qui constitue un recul de 88% par rapport à 2007. L'emploi bancaire, pour sa part, a baissé de 770 unités ou 2,82% entre septembre 2008 le même mois de l'année 2009. La Chambre de Commerce estime certes que ces résultats vont de nouveau s'inscrire sur une pente ascendante dans les mois à venir, mais tout en insistant qu'en cas d'évolution défavorable ou de nouveau choc sectoriel, les implications en matière de valeur ajoutée, d'emploi et de recettes fiscales seront autrement plus graves. Pour souligner l'importance d'une stratégie cohérente et réussie en matière de promotion et de développement de la place financière et la nécessité de la défense des intérêts luxembourgeois dans ce contexte, la Chambre de Commerce a établi une simulation théorique sous forme de scénario extrême pour montrer les effets sur notre économie de petite taille, largement ouverte sur l'extérieur et dépendant du secteur financier international, d'un choc sectoriel important.

Dans ce « *worst case scenario* », il est supposé que le poids du secteur financier, en termes de contribution à la valeur ajoutée, à l'emploi et aux recettes fiscales, baisserait pour atteindre les niveaux atteints par une autre petite économie ouverte, à savoir la Belgique. Cette simulation est de nature statique et de ce fait, ne pourra prétendre à l'exhaustivité méthodologique.

Néanmoins, la conclusion doit inciter à la plus grande circonspection (cf. tableau 1): la matérialisation du scénario en question aboutirait, selon les hypothèses admises, à ce que les finances publiques subissent un retournement radical. Le PIB national baisserait ainsi de 33,7%, l'emploi de 15,2% et les recettes fiscales (y compris les cotisations sociales) de 25,3% par rapport à la situation de 2008. Les administrations publiques passeraient à un déficit de quelque 25,1% du PIB, du moins à politique de dépenses inchangée. Maintenu sur une période de cinq ans correspondant à une législature, un tel déficit induirait une dette publique de l'ordre de 125,5% du

⁴ A ce sujet, il est important de rappeler que la plupart des partenaires et concurrents économiques majeurs du Luxembourg sont situés au sein de l'Union économique et monétaire, partageant donc la même devise, ce qui augmente grandement la transparence tarifaire.

⁵ Nombre de banques inscrites sur la liste officielle de la CSSF au 31 octobre 2009:148

PIB, qui excéderait le double du seuil de 60% prévu au niveau du pacte de stabilité et de croissance européen.

Tableau 1 : Estimation de l'assise du secteur financier et de l'incidence du « worst case scenario »

En pourcentages des variables afférentes et en valeurs de 2008 pour le Luxembourg et de 2007 pour la Belgique

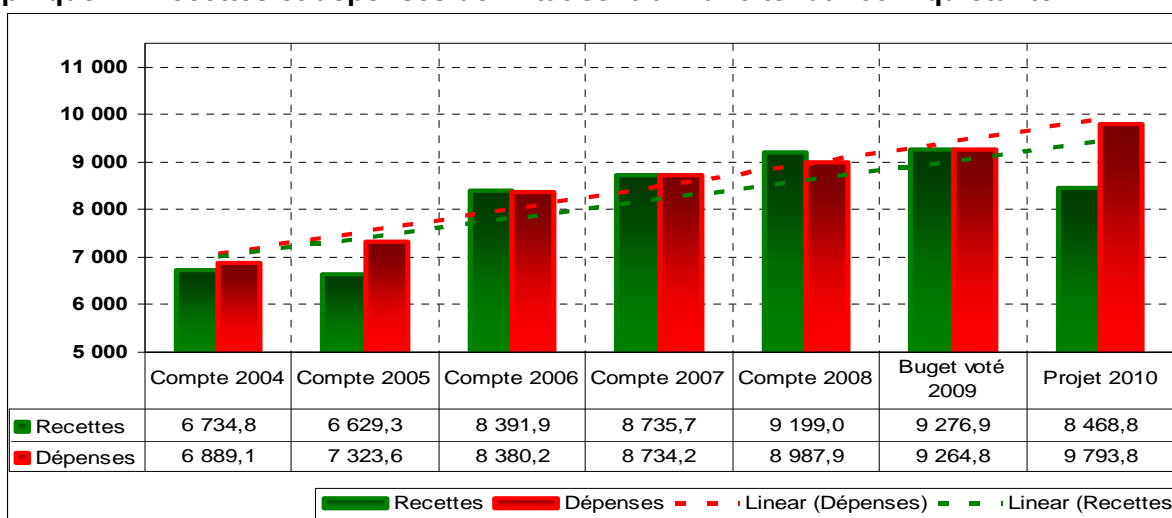
	Source	Luxembourg Chiffres 2008		Belgique Actualisation 2007	Impact « Worst case »
		Direct	Indirect		
PIB	CODEPLAFI (1)	39,3%	6,4%	5,6%	-41,9%
	STATEC	29,0%	4,7% (2)		-33,7%
Emploi	CODEPLAFI	12,7%	7,8%	3,1%	-16,3%
	STATEC	11,81%	7,3% (2)		-15,2%
Recettes fiscales	CODEPLAFI (3)	31,6%	5,7%	5,6% (5)	-33,8%
	Idem + cotis. (4)	21,4%	3,9% (2)		-25,3%

Sources : CODEPLAFI, STATEC, Institut des Comptes Nationaux de Belgique

4. Un effet immédiat de la crise, qui risque de se prononcer en 2011 en 2012 : la baisse des recettes fiscales...

Même en dehors du scénario catastrophe - purement hypothétique - décrit ci-avant, une baisse spectaculaire des recettes fiscales est prévue au budget des recettes pour 2010 (diminution de 15,5% au titre de l'impôt sur le revenu des collectivités, réduction de 14,3% des recettes de TVA et chute de 15,4% au niveau de la taxe d'abonnement). Au total, les recettes budgétaires fléchiraient de 8,7% en 2010 par rapport au budget voté 2009 (soit une baisse de 800 millions EUR). Cet état de fait appelle à une sélectivité et une prudence plus grande au niveau des dépenses de consommation.

Graphique 2 : Recettes et dépenses de l'Etat central : une tendance inquiétante



Source : comptes provisoires (2004-2008), budget voté (2009) et projet de budget (2010) renseignés dans les projets de loi budgétaires.

Le graphique 2 ci-avant décrit l'évolution des recettes de l'Etat entre 2004 et 2010, tout en juxtaposant les dépenses. Les lignes pointillées représentent des extrapolations linéaires relatives

aux tendances observées au cours de la période 2004 à 2010. La conclusion à en tirer est que, tendanciellement, les dépenses augmentent plus vite que les recettes⁶.

Outre cette chute prévisible des recettes en 2010 et au-delà, la Chambre de Commerce estime, qu'à l'avenir, les recettes fiscales incertaines et/ou volatiles, et notamment la TVA sur le commerce électronique et les accises sur les carburants vendus aux non-résidents, doivent être mises à profit d'un fonds spécial au lieu de servir au financement des dépenses de fonctionnement courantes de l'Etat. Ce n'est qu'à partir du moment où l'Etat pourra vivre des recettes fiscales traditionnelles et indigènes, c'est-à-dire sans subventionnement massif via les dépenses de consommation étrangères en exploitant des niches fiscales sans doute temporaires, que le pays pourra raisonnablement prétendre ne pas vivre au dessus de ses moyens. Les recettes volatiles ou incertaines devraient concourir à financer, à l'instar des recettes pétrolières de la Norvège, des projets d'investissement de grande envergure, voire pour faire face à des situations de crise.

En 2010, la somme des impôts directs et indirects correspond à 97% de ces recettes courantes. Force est de constater que les recettes courantes projetées en 2010 sont légèrement inférieures à celles enregistrées en 2007 (8,39 milliards EUR comparés à 8,66 milliards EUR, c'est-à-dire -3%). Or, entre 2007 et le projet de budget 2010, les dépenses courantes pour biens et services (codes comptables budgétaires 10 à 14) ont augmenté de pas moins de 28%, soit 519 millions EUR. Par ailleurs, vu l'effet de décalage entre la baisse de l'activité économique et sa constatation, voire le paiement des impôts de la part des acteurs économiques, il existe une probabilité non négligeable que les recettes fiscales continuent de fléchir en 2011 et 2012.

La Chambre de Commerce est consciente que la situation financière actuelle ne comporte guère de marge de manœuvre pour des mesures de baisses fiscales. Elle réitère cependant sa proposition d'abolir l'impôt sur la fortune frappant les sociétés, alors qu'il s'agit d'un impôt anti-économique par nature, entravant gravement l'attractivité fiscale du pays. Pour contrebalancer le déchet fiscal d'une telle mesure, il faudrait répartir celle-ci sur deux exercices, tout en améliorant parallèlement la maîtrise des dépenses publiques et en engageant à court terme des mesures d'économies budgétaires, à l'instar de celles qui sont proposées par la Chambre de Commerce plus loin dans le présent avis. Par ailleurs, le déchet fiscal à court terme de la mesure pourra être rapidement compensé par une dynamisation de l'activité économique en découlant après la crise.

5. Hausse spectaculaire des dépenses courantes, en particulier des dépenses de consommation...

Malgré le recul au niveau des recettes, certaines dépenses de consommation continuent d'augmenter de manière déraisonnable ou incontrôlée. A titre d'exemple, les « achats de biens non durables et de services » augmenteront de 4,5% par rapport au budget voté 2009, et même de 10,7% en relation avec le compte provisoire 2008.

La Chambre de Commerce déplore l'absence de maîtrise au niveau des dépenses qui ne sont pas directement liées au plan de relance et qui ne respectent pas les consignes données au niveau de la « Circulaire aux départements ministériels », communiquée par le Ministère des Finances en avril 2009 et qui limite l'augmentation des « transferts de revenus à d'autres secteurs et à l'intérieur de secteur public » (+4,5% d'après le projet de budget) ainsi que celle des « dépenses courantes pour biens et services » (+3,4%, hors frais de personnel) à l'impact directement lié à l'indice des prix à la consommation, soit 2%.

⁶ Pour ce qui est de l'exercice 2008, le montant de 2,4 milliards EUR, relatif à la prise de participation de l'Etat dans le capital social de deux établissements financiers, a été enlevé des dépenses dans le graphique pour des raisons de comparabilité.

Le tableau 2 ci-après indique les taux interannuels de variation (en %) des dépenses de consommation ainsi que des sous-rubriques afférentes. En montants absolus, la progression importante de ces dépenses entre le projet de budget 2010 et le compte provisoire 2008 correspond à 392,9 millions EUR. Ce montant s'élève à 234,3 millions EUR entre le projet de budget 2010 et le budget voté 2009.

Tableau 2 : Taux interannuel de variation (en %) des dépenses de consommation

Variation en %	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2010 / 2008	2010 / 2007
Dépenses non-ventilées	3,16	8,21	-5,02	2,78	6,03
Salaires, charges sociales	4,52	8,68	13,16	22,98	28,54
Biens et services non-durables	5,54	5,93	4,48	10,68	16,81
Réparations, entretien	1,37	6,04	2,30	8,48	9,96
Dépenses de consommation	4,64	8,15	11,13	20,19	25,77

Source: Projet de loi budgétaire.

Afin de compléter l'analyse, le graphique 3 compare l'évolution, en pourcents et d'une année à l'autre, des dépenses courantes luxembourgeoises par rapport à celles de nos trois pays voisins ainsi qu'en relation avec la moyenne de la zone euro⁷. Le Luxembourg se trouve systématiquement et largement au dessus de l'évolution observée en Belgique, en France, en Allemagne ainsi qu'en zone euro. Une simulation du potentiel d'économies pouvant résulter au Luxembourg de l'application du taux de progression moyen des dépenses courantes observé en zone euro dégage des économies théoriques de 147,16 millions EUR en 2006, de 150,91 millions EUR en 2007 et de 608,29 millions EUR en 2008, soit un total de quelque 900 millions EUR sur une période de trois ans.

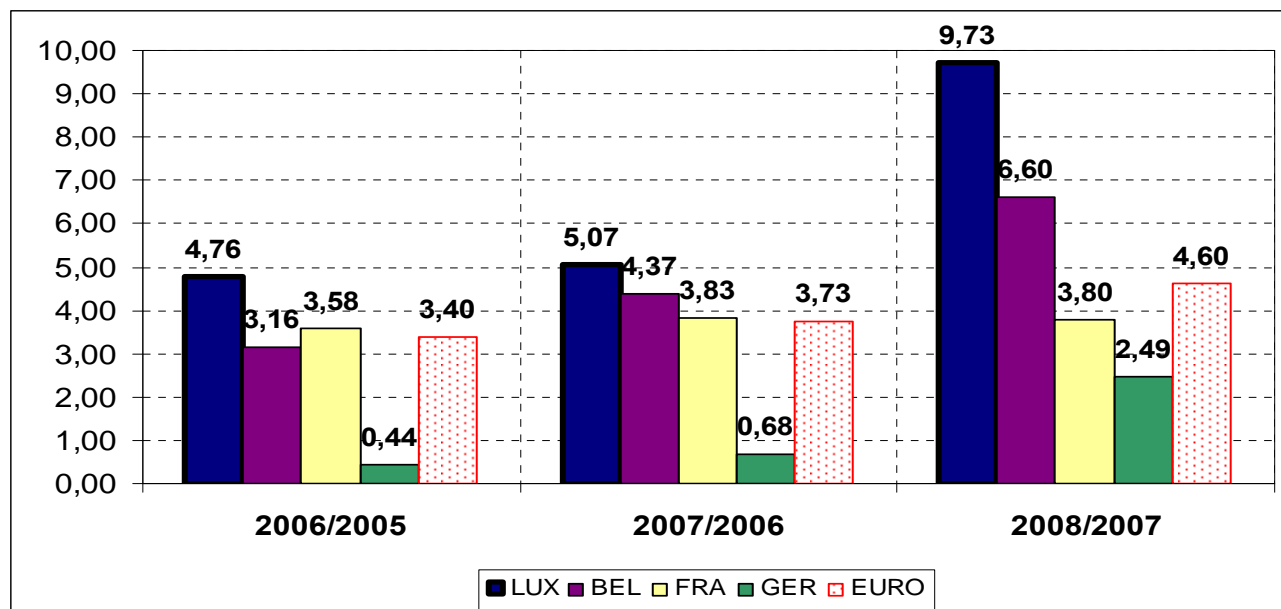
Dans le contexte de la progression au niveau des dépenses courantes, la Chambre de Commerce rappelle et se rallie à la position de la Banque Centrale du Luxembourg⁸ qui consiste à exiger l'instauration sans tarder d'une « *norme de croissance* » des dépenses courantes des administrations publiques, en vertu de laquelle lesdites dépenses ne pourraient plus dépasser la progression moyenne des dépenses équivalentes observée dans les pays limitrophes et/ou dans l'ensemble de la zone euro.

La Chambre de Commerce constate que cette position faisait l'objet d'une réflexion au niveau de l'avis sur l'« évolution économique, sociale et financière du pays 2009 » du Comité Economique et Social (CES). En effet, « [l]a majorité du CES peut se rallier à une proposition de la Banque centrale du Luxembourg d'introduire une norme de croissance des dépenses courantes de l'administration publique »^[2]. La Chambre de Commerce poursuivra activement l'état d'avancement de ce dossier important.

⁷ Entre 2005 et 2008 (dernières données EUROSTAT disponibles).

⁸ BCL : Avis sur le « Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009 », novembre 2008.

Graphique 3: Evolution des dépenses courantes (en %) des Administrations publiques luxembourgeoise, belge, française, allemande et européenne (zone euro)



Source : EUROSTAT

6. L'amplification de l'effet ciseaux entre recettes et dépenses contribue à un niveau record du déficit public...

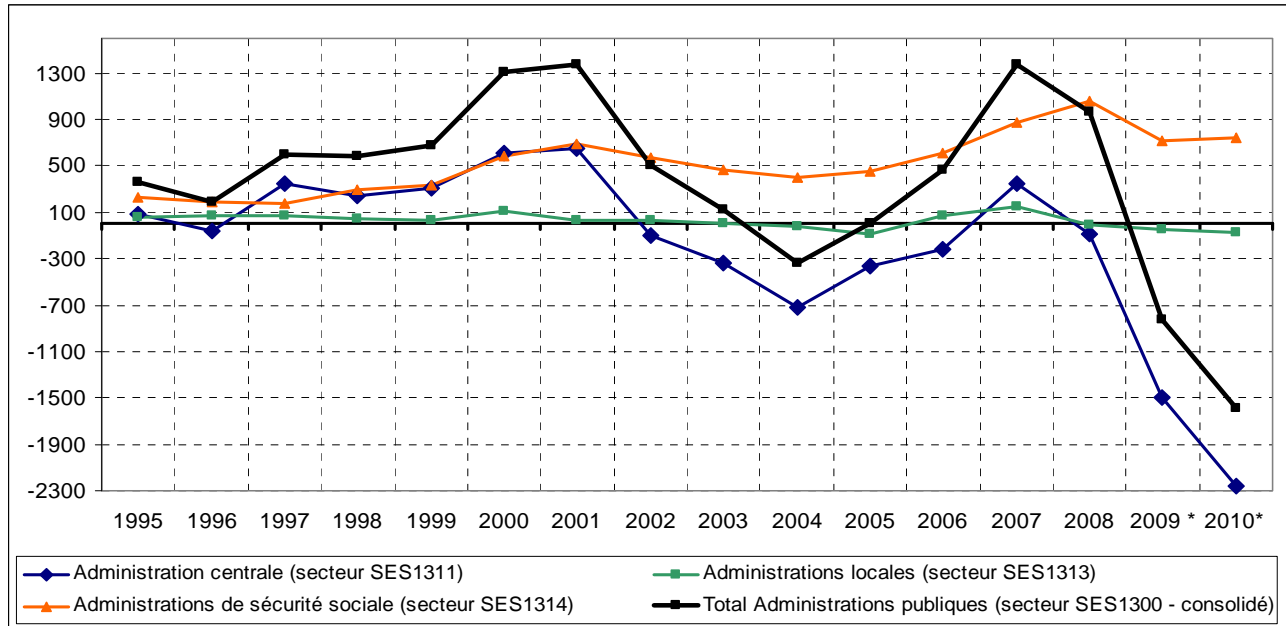
La Chambre de Commerce souligne dans son avis budgétaire le caractère critique, fragile et dangereux de l'actuelle situation financière et budgétaire prévisible de l'Etat et des administrations publiques au sens large. Il y a en effet lieu d'insister sur la situation fragile des trois sous-secteurs que sont l'Administration centrale⁹, les Administrations locales et les Administrations de sécurité sociale (cf. graphique 4).

En ce qui concerne l'Administration centrale, le déficit est en forte progression depuis plusieurs années, même pendant certaines phases de haute conjoncture. Depuis l'année 2002, 7 budgets sur 8 ont été en déficit au niveau de l'Administration centrale, et un retour vers l'équilibre n'est pas encore à entrevoir, comme l'indique d'ailleurs clairement le graphique 5.

Cette évolution non soutenable est le reflet d'une absence de maîtrise des dépenses courantes, et en particulier de consommation de l'Etat. Cette faiblesse structurelle, hautement préjudiciable dans la situation actuelle et prévisible, caractérisée par des recettes en fort recul, devra être éliminée à court terme, au prix de certains ajustements certes impopulaires, mais encore peu douloureux à ce stade.

⁹ L'Administration centrale constitue un ensemble beaucoup plus vaste que le seul Etat central, notion issue de la comptabilité budgétaire luxembourgeoise. Outre les ministères, administrations et services de l'Etat renseignés dans le budget de l'Etat central, l'Administration centrale comprend également les recettes et les dépenses des fonds spéciaux de l'Etat, de même que celles des « organismes qui sont contrôlés ou financés majoritairement par l'Etat », soit les établissements publics et les fondations, les institutions de l'Etat ainsi que les services de l'Etat à gestion séparée.

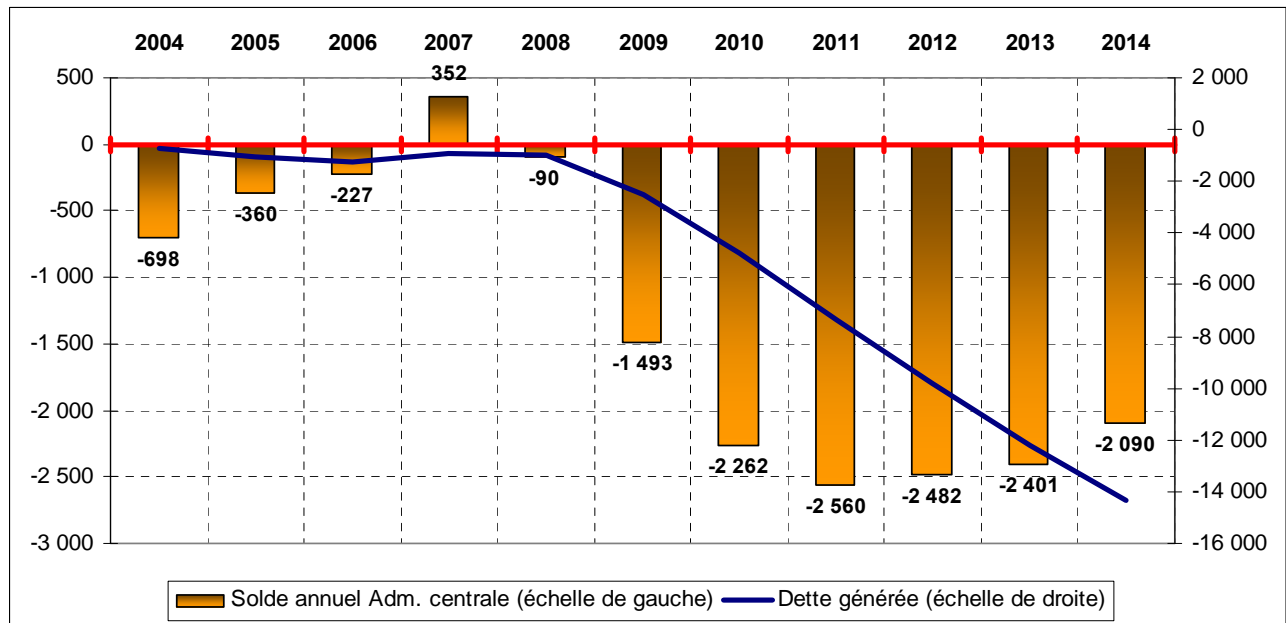
Graphique 4 : Soldes budgétaires des administrations publiques, centrale, locale et de sécurité sociale (millions EUR)



Sources : Comptabilité nationale, IGF

Note : données prévisionnelles pour 2009 et 2010

Graphique 5 : Déficit sous-jacent à l'effet ciseaux entre les recettes et les dépenses de l'Administration centrale



Sources : Projets de loi budgétaires 2010, 2009 et 2008 ; comptabilité nationale, note d'experts

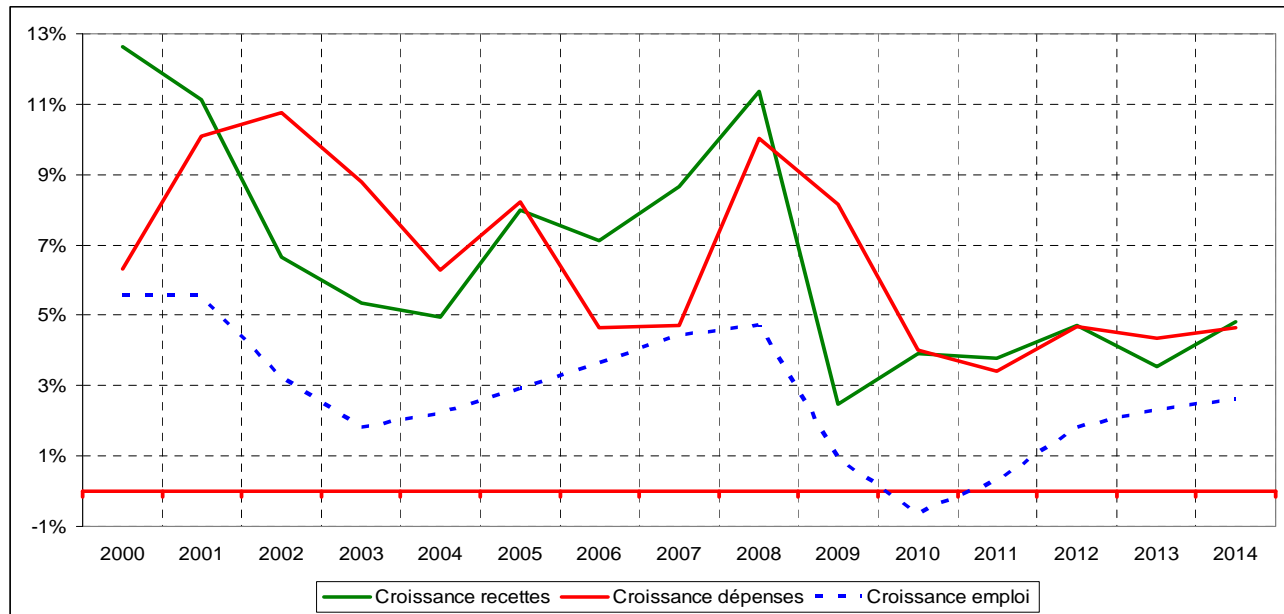
Pour les deuxièmes, c'est-à-dire les administrations locales, il est indispensable de contribuer aux efforts d'assainissement des finances publiques et d'exploiter rapidement et plus systématiquement l'énorme potentiel – insuffisamment exploité jusqu'à présent - d'efficacités et de synergies offert par la fusion des communes et une collaboration plus prononcée à de multiples niveaux. Il faut, en outre, qu'elles soient financièrement capables de contribuer aux programmes d'investissement publics. Un programme de réduction des dépenses courantes et un

établissement de priorités sont également de mise au niveau local et une grande attention est à accorder aux dépenses d'exploitation et d'entretien liées aux infrastructures communales.

Enfin, pour les Administration de sécurité sociale s'imposent des mesures fortes visant à assurer la soutenabilité financière à moyen et à long terme du système public de protection sociale¹⁰, et notamment l'assurance pension, l'assurance dépendance et l'assurance maladie-maternité. (cf. graphique 9 *infra*)

La Chambre de Commerce regrette en outre l'absence de mesures, dans le projet de loi budgétaire 2010, visant à mieux cibler les transferts sociaux. Au contraire, certains transferts sociaux peu sélectifs voient les crédits alloués augmenter par rapport au budget voté 2009 (p.ex. +6,3% pour l'allocation de rentrée scolaire, +11,9% pour les allocations familiales, +2,9% pour les subventions d'intérêts, etc). Par ailleurs, le dispositif généreux, au-delà des règles communautaires applicables en matière de congé parental, constitue un coût de plus en plus significatif (50 millions EUR en 2010, soit une hausse de 13% par rapport au budget voté 2009). Une plus grande sélectivité pourrait contribuer à l'atteinte des objectifs politiques quant à la cohésion sociale, voire à la lutte contre la pauvreté relative.

Graphique 6 : Evolution des recettes et des dépenses de la sécurité sociale (en %), ainsi que la variation de l'emploi intérieur (en %)



Sources : Comptabilité nationale, projet de budget 2010, note d'experts.

La Chambre de Commerce rappelle que le projet de loi budgétaire ne contient aucune piste nouvelle quant aux défis relatifs au financement à long terme du système de sécurité sociale. En effet, il se borne à afficher un solde favorable en trompe l'œil pour l'année 2010, les recettes dépassant les dépenses à concurrence de 742 millions EUR au sein de l'Administration de sécurité sociale. Néanmoins, le graphique 6 montre clairement que la variation des recettes de la sécurité sociale suit de près (corrélation linéaire proche de 0,9) la croissance de l'emploi, alors que les dépenses sont beaucoup moins corrélées à l'emploi intérieur et dépendant, au contraire, du vieillissement de la population, et en particulier, du nombre de pensions à verser.

¹⁰ La Chambre de Commerce renvoie, à cet endroit, notamment à la récente étude de l'UEL de juillet 2009 intitulée : «La réforme du régime général d'assurance pension ».

La soutenabilité à terme de la sécurité sociale dépendait jusqu'à présent grandement de la capacité de l'appareil de production luxembourgeois à maintenir un taux de croissance élevé et à créer de nouveaux emplois à un rythme considérable, générant ainsi de nouvelles cotisations, en particulier d'actifs frontaliers. Dans le présent contexte de crise économique et en l'absence de réformes structurelles, l'équilibre financier de la sécurité sociale ne pourra être assuré à moyen et long terme. Toutefois, même en absence de crise économique, il serait réducteur d'estimer que l'économie et l'emploi puissent continuer d'afficher, à l'infini, des taux de croissance annuels supérieurs à 3%, la taille du pays et la capacité de ses infrastructures étant malgré tout limitées.

7. Une évolution favorable annoncée au niveau des dépenses d'investissements publics...

La Chambre de Commerce salue expressément le fait que, malgré la crise et la situation financière fragilisée de l'Etat, le Gouvernement affiche un niveau élevé d'investissements pour les années à venir afin de doter le pays en infrastructures modernes et appropriées, facilitant la libération de son potentiel de croissance endogène à long terme, que ce soit par exemple au niveau des transports, des infrastructures scolaires et universitaires et des bâtiments administratifs et hospitaliers.

Toutefois, la Chambre de Commerce rappelle que, par le passé, le niveau d'investissement initialement affiché n'a été que très rarement exécuté, comme il ressort du tableau 3. Pour l'année 2008, par exemple, les crédits d'investissement initialement prévus n'ont été exécutés qu'à concurrence de 80,5%, équivalents à des investissements de 641 millions EUR au lieu des 796 millions EUR initialement prévus. Pour 2007, le taux de réalisation dépassait à peine la barre des 80%.

La non-exécution du programme pluriannuel d'investissement constitue bel et bien un risque majeur et la Chambre de Commerce réitère son appel à une plus grande rigueur, à la fois dans l'élaboration et dans l'exécution des programmes pluriannuels d'investissement. Malgré ces sous-investissements chroniques, les réserves des fonds spéciaux n'ont pas été suffisamment reconstituées par le passé, et notamment au cours de la période de haute conjoncture comprise entre 2004 et 2007. En outre, étant donné la stagnation économique de 2008, la chute du PIB de 2009 et la reprise très molle prévue en 2010, le financement à terme des dépenses d'investissement devra vraisemblablement être assuré par le recours à des emprunts encore plus importants que ceux que nous connaissons aujourd'hui.

L'effet ciseaux est de plus en plus prononcé pour ce qui est des fonds spéciaux de l'Etat. A supposer une exécution intégrale des dépenses prévues en 2010, les avoirs en fin d'année des fonds auront fondu pour passer de 1,89 milliards EUR fin 2009 à 1,15 milliards EUR en fin 2010, soit une chute de 39,2%. Fin 2008, les avoirs s'élevaient encore à 2,2 milliards EUR. Si l'on ne tient pas compte des emprunts contractés par les fonds (qui en constituent des « recettes »), la situation s'aggrave davantage, comme il ressort clairement du graphique 7, dont les recettes d'emprunts ont été retirées des dotations et recettes propres. Ainsi, l'année 2007 est la seule pour laquelle l'alimentation (dotation et recettes propres) excède les dépenses (suite – faut-il le rappeler - à des plus-values exceptionnelles dans le cadre de l'opération Arcelor-Mittal).

Tableau 3: Evolution des dépenses prévues, des dépenses réalisées, ainsi que des taux de réalisation des principaux fonds d'investissements (en millions EUR).

Source:	Projet 2006	Projet 2007	Projet 2008	Projet 2009	Projet 2010
Dépenses initialement prévues au budget	2006	2007	2008	2009	2010
Fonds pour les monuments historiques	11,90	21,91	11,41	18,74	25,83
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	24,93	32,12	19,11	19,18	16,76
Fonds d'investissements publics administratifs	115,17	106,60	87,59	113,49	133,95
Fonds d'investissements publics scolaires	99,97	121,11	75,17	76,39	77,47
Fonds des routes	137,46	130,45	129,86	135,17	140,84
Fonds du rail	286,05	309,14	373,09	390,22	326,85
Fonds pour les investissements socio-familiaux	115,88	90,57	100,00	100,00	85,00
Total général	791,36	811,90	796,24	853,19	806,70
Variation en %	-	2,60	-1,93	7,15	-5,45

Taux de réalisation en % (dép. actées : dép. prévues)			
2006	2007	2008	2009 (indicatif)
118,2%	70,3%	81,2%	122,7%
58,0%	56,0%	74,1%	78,6%
56,6%	74,2%	85,7%	69,4%
65,9%	59,9%	148,8%	107,5%
100,4%	84,6%	63,9%	80,7%
145,5%	88,5%	73,8%	83,1%
75,5%	91,3%	72,6%	80,0%
101,3%	80,3%	80,5%	83,5%

	Projet 2008	Projet 2009	Projet 2010	Projet 2010
Dépenses ajustées réelement actées	Compte 2006	Compte 2007	Compte 2008	2009 (indicatif)
Fonds pour les monuments historiques	14,06	15,40	9,27	23,00
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	14,46	17,99	14,16	15,08
Fonds d'investissements publics administratifs	65,19	79,10	75,09	78,71
Fonds d'investissements publics scolaires	65,88	72,55	111,82	82,10
Fonds des routes	138,01	110,36	82,99	109,05
Fonds du rail	416,20	273,59	275,18	324,33
Fonds pour les investissements socio-familiaux	87,49	82,69	72,58	80,00
Total général	801,29	651,67	641,09	712,26
Variation en %	-	-18,67	-1,62	11,10

Variation en mio EUR (Dépense actée - budgétisée)			
2006	2007	2008	2009
2,17	-6,51	-2,14	4,26
-10,47	-14,13	-4,95	-4,10
-49,98	-27,50	-12,50	-34,78
-34,09	-48,57	36,65	5,71
0,55	-20,09	-46,87	-26,13
130,15	-35,55	-97,92	-65,89
-28,39	-7,88	-27,42	-20,00
9,93	-160,23	-155,15	-140,93

Source : Calculs Chambre de Commerce sur base des différents projets de loi budgétaires.

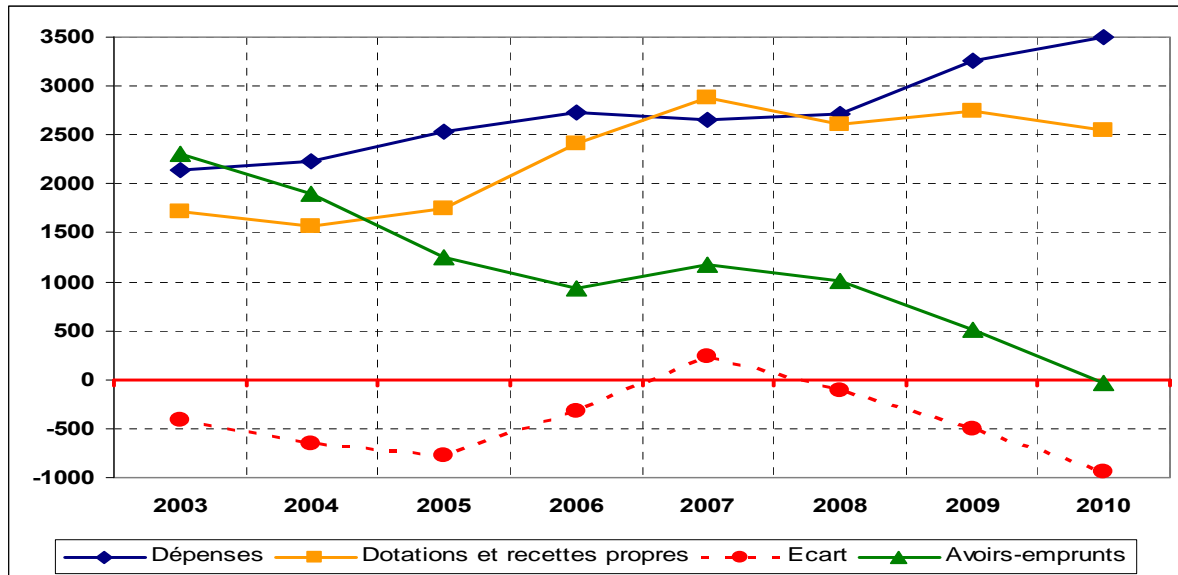
Note : 1. La ligne « variation » reprend, d'une part, les variations entre les dépenses prévues d'une année et les dépenses prévues de l'année précédente, et, d'autre part, les variations entre les dépenses réalisées d'une année par rapport à celles réalisées l'année précédente.

2. Les données relatives à l'année 2009 ne sont ici présentées qu'à titre indicatif et ne font pas l'objet d'une analyse plus approfondie par la suite. Une telle analyse ne peut en effet être menée que sur base de chiffres définitifs (compte).

En d'autres termes, même durant les années de bonne conjoncture (p.ex. 2004 à 2006), l'administration a été incapable de constituer des réserves pour les années de basse conjoncture. En ce qui concerne les projections à moyen terme des fonds spéciaux, le Fonds des routes et le Fonds du rail devraient contracter des emprunts supplémentaires à concurrence de 1,5 milliards EUR (à l'horizon 2013). Par ailleurs, selon les données contenues au volume II du projet budgétaire, relatif au programme pluriannuel des dépenses de l'Etat, les réserves, c'est-à-dire les avoirs en fin d'année, passeraient dans le rouge dès 2011 (2013 si les emprunts additionnels du Fonds des routes et du Fonds du rail sont ajoutés aux dotations et recettes propres).

S'agissant des fonds, la Chambre de Commerce précise en outre que toute dépense de fonds spécial n'est pas nécessairement une dépense d'investissement. Ainsi, les trois fonds qui dépenseront le plus en 2010 sont respectivement, et par ordre décroissant, le Fonds communal de dotation financière, le Fonds pour l'emploi et le Fonds des pensions, dont les dépenses cumulées représentent presque la moitié des dépenses de l'ensemble des 30 fonds spéciaux de l'Etat répertoriés.

Graphique 7: Effet ciseaux au niveau des fonds spéciaux (dotations et recettes épurées des recettes d'emprunts)



Source : Calculs Chambre de Commerce à partir des projets de loi budgétaires 2010, 2009 et 2008.

8. ...mais la dette publique et la charge d'intérêts y relative augmentent sensiblement

Si elle soutient l'important effort d'investissement de l'Etat, la Chambre de Commerce se doit 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 comparable à celle des Etats jouissant d'une taille très largement supérieure à la sienne.

Par conséquent, la limite des 60% d'endettement par rapport au PIB, telle que définie par le Traité de Maastricht, a une pertinence moindre pour le Grand-Duché. Même le niveau de dette publique prévu au sein de la Note d'experts¹¹, qui s'élèverait à quelque 40% en 2014 à politique de

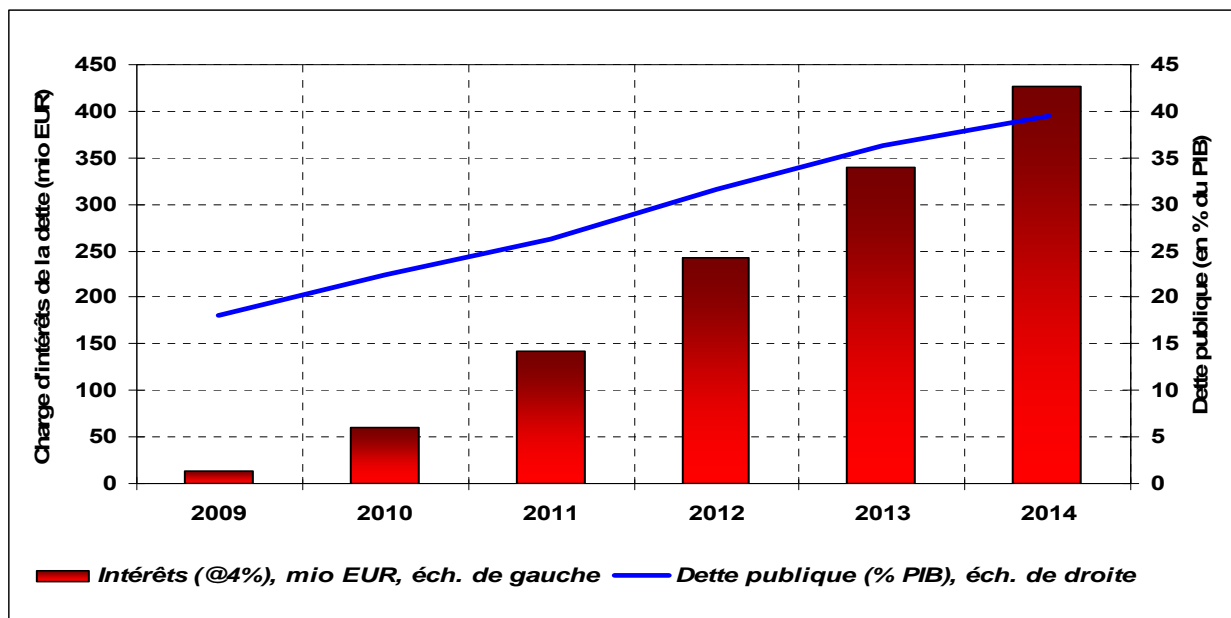
¹¹ « Note d'experts internes à l'administration publique au sujet des prévisions macro-économiques et de l'évolution des finances publiques pour la période 2009-2014, annexée à la déclaration gouvernementale ».

dépenses publiques inchangée, est strictement inacceptable. Et ce pour une double raison, à savoir, l'équité intergénérationnelle, en général, et le poids étouffant de la charge d'intérêts liée à cette dette (427 millions EUR en 2014, soit 1% du PIB), en particulier. A titre d'illustration, une dépense de 427 millions EUR représente presque autant que les dépenses cumulées, en 2010, par le Fonds du rail et le Fonds de routes.

Lors de sa déclaration gouvernementale du 29 juillet 2009, le Premier Ministre a estimé qu'à « partir de 2014, la charge d'intérêts entamerait chaque année les marges budgétaires permettant de financer des politiques nouvelles ». En effet, d'après le scénario central élaboré au sein de la Note d'experts précitée, publiée en même temps que le programme gouvernemental, la charge d'intérêts relative à la dette publique passera donc de 14 millions EUR en 2009 à 427 millions EUR en 2014, ce qui est représenté graphiquement ci-dessous. Sur la période 2009-2014, le déficit budgétaire annuel moyen serait de 1,7 milliards EUR, soit quelque 3.300 EUR par an et par habitant. A la fin de la législature, la dette publique *per capita* atteindrait ainsi quelque 37.000 EUR par habitant.

De surcroît, la Note d'experts qui comprend ces chiffres est probablement encore trop optimiste sous certains aspects. En effet, non seulement suppose-t-elle des taux de croissance économique supérieurs à 3% dès 2011, mais elle considère également une croissance de l'emploi dynamique de 2% par an à partir de 2012 (quelque 7.000 créations d'emplois nouveaux par an). Aux yeux de la Chambre de Commerce, un autre message clé à retenir du scénario élaboré par la Note d'experts est que, en 2012 par exemple, le PIB est censé croître de 3,9% et l'emploi de 1,8%, donc en somme des chiffres optimistes, voire envieux, alors qu'au même moment, l'année budgétaire resterait déficitaire de l'ordre de 1,98 milliards EUR, soit 4,8% du PIB. Si l'excédent apparent de la sécurité sociale de 838 millions est omis, le déficit budgétaire, tel qu'annoncé par la Note d'experts, atteindrait 2,78 milliards EUR pour le seul exercice 2012, soit 6,8% du PIB. Une telle situation est intenable et des décisions résolues et efficaces doivent être prises rapidement afin d'éviter un tel scénario catastrophe.

Graphique 8 : Evolution de la dette publique en % du PIB et de la charge d'intérêts



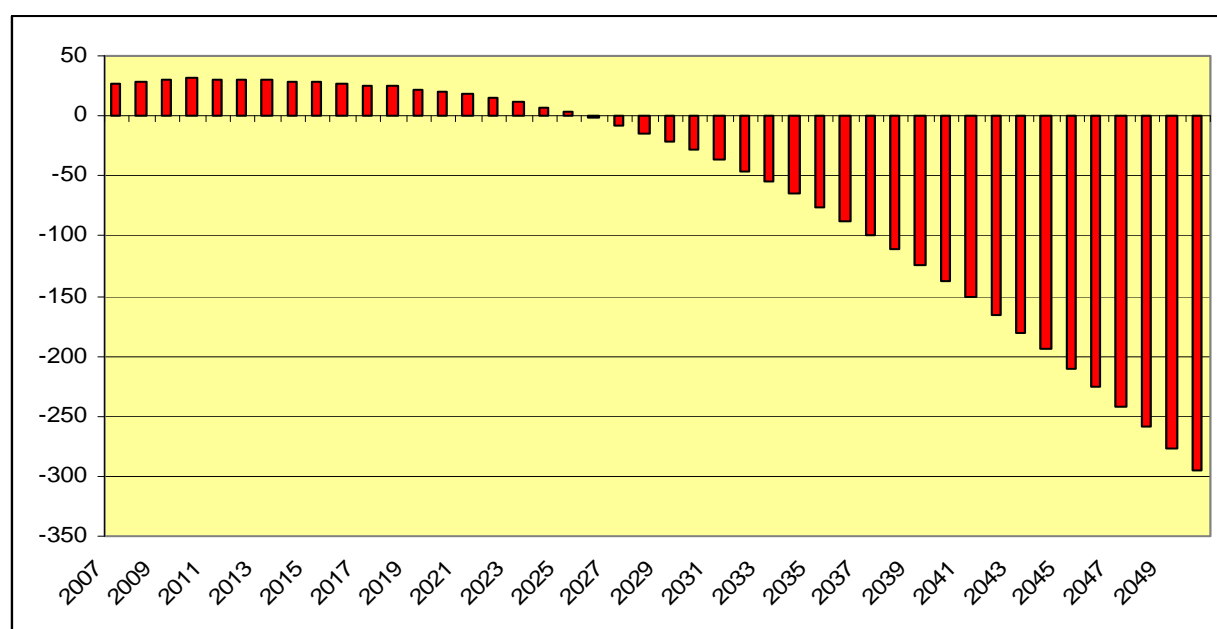
Source : Note d'experts internes à l'administration publique au sujet des prévisions macro-économiques [...]

9. Le financement à long terme du système de protection sociale : une bombe à retardement...

Des problèmes de soutenabilité financière au niveau du système public de protection sociale se posent notamment du côté de l'assurance pension, de l'assurance dépendance et de l'assurance maladie-maternité.

Les déficits affichés de l'assurance maladie pour l'année prochaine ainsi que pour 2011 constituent une excellente illustration des failles d'un système fondé exclusivement sur un marché de l'emploi capable de croître de quelque 10.000 unités par an : il suffit d'une année d'absence de croissance de l'emploi pour que le système devienne déficitaire¹². Entre 1998 et 2008, l'emploi intérieur est passé de 238.000 à 353.000, soit +48%, alors qu'au même moment, le nombre de frontaliers a presque doublé (passant de 71.000 à 136.000 unités)¹³.

Graphique 9 : l'endettement conjoint de l'assurance maladie maternité et du régime général de pension, en % du PIB



Sources : IGSS, UCM, calculs Chambre de Commerce

L'extrême urgence de réformes structurelles peut être illustrée grâce au graphique 9 ci-avant, qui trace l'endettement conjoint de l'assurance maladie maternité et du régime général de pension, en % du PIB. Les conséquences à long terme des phénomènes décrits *supra* doivent mener à la plus grande prudence quant à l'interprétation du solde de la sécurité sociale. En effet, sous un angle intergénérationnel, les soldes positifs actuels paraissent largement artificiels. Le Conseil Supérieur pour un Développement Durable estime à ce titre que le Luxembourg devrait générer des

¹² Ce sont notamment les jeunes frontaliers qui ont permis à l'économie nationale de croître; une partie infime seulement a atteint aujourd'hui l'âge de la retraite. Cette population jeune est donc a priori moins demandeuse, à l'heure actuelle, de prestations de maladie, voire de dépendance. Le double effet de vieillissement des salariés ainsi que l'impossibilité du marché de travail de continuer de doubler tous les 20 ans devrait inciter les autorités à mettre rapidement en œuvre des réformes sérieuses.

¹³ Un autre chiffre permet d'illustrer le décalage significatif entre le nombre d'emplois créés, d'une part, et le nombre de retraites additionnelles, d'autre part : entre 1990 et 2000, quelque 76.700 emplois ont été créés au sein de l'économie luxembourgeoise, alors que le nombre de pensions à verser n'a augmenté que de 27.400 unités, soit un solde favorable d'environ 50.000 unités sur 10 ans. Cette tendance va inextricablement s'estomper dans le futur, à moins de supposer que le marché de l'emploi puisse continuer de se développer de manière aussi dynamique qu'au cours des 20 dernières années, période durant laquelle il a doublé.

excédents budgétaires annuels de l'ordre de 8% afin de sécuriser le système de sécurité sociale à l'horizon 2050¹⁴.

A noter, par ailleurs, que la pérennité à long terme s'apprécie non seulement au sein du système des pensions, mais également en ce qui concerne l'assurance maladie-maternité et l'assurance dépendance. Ainsi, pour éviter la déconfiture du système et afin de rétablir l'équité intergénérationnelle, des décisions courageuses et incisives s'imposent. Un déficit de l'Administration centrale de -6,2%, embelli par un excédent en trompe l'œil de la sécurité sociale de 2% pour, ensuite, donner lieu à un « déficit officiel au sens de Maastricht » de 4,4%, ne doit pas nous leurrer. Tout au contraire, le « vrai déficit » doit prendre en compte la surconsommation d'aujourd'hui au détriment de demain, telle qu'estimée par le CSDD à 8% par an. Ainsi, dans une perspective intergénérationnelle, le Luxembourg s'appauvrira de 12,4% (soit 4,4% + 8,0%) l'année prochaine, soit 4,5 milliards ou 9.000 EUR par habitant.

10. Les mesures à court terme de réduction du déficit public à mettre en œuvre à travers la loi budgétaire de décembre 2009...

La Chambre de Commerce estime que les multiples problèmes soulevés dans son avis budgétaire rendent indispensables des mesures urgentes et volontaristes de la part des autorités publiques. En outre, il est nécessaire d'articuler ces mesures autour de deux horizons de temps différents, à savoir le court et le long terme. En effet, il s'agit, dans les semaines et mois à venir, de mettre en place un train de mesures amenant le déficit des administrations publiques, qui, d'après le projet de loi budgétaire, s'élèvera à 4,4% du PIB, à un seuil plus acceptable et respectant notamment la borne supérieure autorisée par l'Union économique et monétaire, soit 3% du PIB. Le Luxembourg, considéré comme élève modèle de la zone euro, doit en effet montrer l'exemple en discernant au plus vite des mesures d'économie représentant 1,4% du PIB, à savoir 506 millions EUR¹⁵. Par ailleurs et plus important encore, il convient d'éviter que notre pays fasse l'objet d'une procédure contre les déficits excessifs de la part des instances communautaires dès 2010.

Une telle réduction immédiate, à travers des modifications du projet de loi budgétaire en décembre 2009, pourra être opérée par des diminutions ponctuelles au niveau des dépenses courantes, au niveau de quelques dépenses en capital, ainsi que par des hausses ciblées de certains postes de recettes susceptibles de limiter, autant que possible, les effets négatifs potentiels sur les opérateurs économiques.

La Chambre de Commerce est parvenue à identifier un potentiel de réduction du déficit public prévu en 2010 de l'ordre de 512,16 millions EUR ou de 1,41% du PIB. Il est évident que les mesures d'économies proposées se différencient quant au degré de faisabilité politique, mais en cette période de crise, des mesures courageuses sont inévitables. Le caractère impopulaire de mesures de restriction budgétaire va d'ailleurs s'agrandir avec le temps, puisque tout immobilisme en la matière va encore aggraver la situation financière de l'Etat et rendre les ajustements ultérieurs encore plus douloureux.

¹⁴ CSDD : « Stellungnahme des CSDD zur nachhaltigen Entwicklung der Staatsfinanzen », septembre 2008, page 30

¹⁵ Sur base de la valeur du PIB telle qu'estimée par les auteurs du projet de loi, soit 36,29 milliards EUR en 2010.

Tableau 4 : Les mesures d'économies à court terme

No	Type	Mesure	Bénéfice
1	Baisse dépense courante	CFL: baisse des subventions d'exploitation accordées	32,50
2	Baisse dépense courante	Autres subventions d'exploitations: baisse de 5%	8,95
3	Baisse dépense courante	"PRIME cool": abolition	1,00
4	Baisse dépense courante	"Achats de biens et services non-durables": baisse	40,00
5	Baisse dépense courante	Congé parental: alignement durée par rapport au cadre européen	25,50
6	Baisse dépense courante	Forfait d'éducation: modulation	30,00
7	Baisse dépense courante	Allocation d'éducation: modulation	29,00
8	Baisse dépense courante	Allocations familiales: modulation	27,80
9	Baisse dépense courante	Plafond cotisable au niveau des pension: baisse de 5 à 4 fois le SSM	48,60
10	Baisse dépense courante	Salaire d'entrée dans la fonction publique: baisse de 20%	6,30
11	Baisse dépense courante	13e dans la fonction publique: baisse de 20%	27,90
12	Baisse dépense courante	Tranche indiciaire 2010: annulation (impact sur les adm. publiques)	75,00
13	Baisse dépense courante	Mesures en faveur de l'emploi: baisse des crédits	5,10
14	Baisse dépense courante	Aide au logement: modulation en fonction du revenu du bénéficiaire	15,00
15	Baisse dépense courante	Police grand-ducale: baisse des crédits alloués	9,10
16	Baisse dépense courante	Ministère des Finances, loyers d'immeubles	7,80
17	Baisse dépense courante	Enseignement musical: baisse des crédits alloués par l'Etat	2,00
18	Baisse dépense courante	Equipements militaires: baisse des dépenses	2,00
19	Baisse dépense en capital	Fonds pour les monuments historiques: baisse de dotation	1,30
20	Baisse dépense en capital	CTIE et autres administrations: réduction acquis. matériel informatique	1,00
21	Baisse dépense en capital	Réalisation équipements collectifs de base: aide en capital pour les communes	2,00
22	Baisse dépense en capital	Construction de bâtiments dans le pays par le secteur des admin. publiques	4,81
23	Baisse dépense en capital	9e plan quinquennal d'équipements sportifs: baisse dotation	2,00
24	Baisse dépense en capital	Utilisation rationnelle énergie: participation frais d'études et aux dép. d'investiss.	2,00
25	Baisse dépense en capital	LUXTRAM, participation dans le capital	2,00
26	Baisse dépense en capital	Routes nationales: redressement et aménagement chaussées	2,50
27	Baisse dépense en capital	Chemins repris: redressement et aménagement chaussées	3,00
28	Baisse dépense en capital	Ouvrages d'art routiers: construction et réfection	2,00
29	Baisse dépense en capital	Port de Mertert et Moselle canalisée: construction et réfection	1,00
30	Hausse recette courante	Accises sur tabacs manufacturés et l'alcool	25,00
31	Hausse recette courante	Accises sur les essences et le Diesel	70,00
		Baisse dépense courante	393,55
		Baisse dépense en capital	23,61
		Hausse recette courante	95,00
		Grand Total	512,16

11. Des mesures d'efficacité à plus long terme pour doter les Administrations publiques d'une marge de manœuvre financière

Dans une optique dépassant le seul exercice 2010, les mesures de réduction du déficit précitées demeurent insuffisantes. En effet, à moyen et long terme, il faudrait, après la crise, reconstituer des réserves en atteignant l'équilibre budgétaire, voire en dégageant un léger surplus, et ce pour se préparer à toute crise ultérieure éventuelle. Il s'agit que les autorités gouvernementales se dotent d'une marge de manœuvre leur permettant d'adapter le cadre légal et fiscal à de nouvelles tendances au niveau international et de se préparer résolument aux défis posés par l'évolution démographique et le financement du système public de protection sociale. A cet égard, le système d'assurance pension constitue depuis des années un véritable problème intergénérationnel et nourrit une dette implicite des plus dangereuses.

L'Etat luxembourgeois doit se donner comme objectif de respecter le critère de l'Union économique et monétaire sur le déficit budgétaire (3% du PIB) pendant toute la législature.

En conséquence, la Chambre de Commerce propose-t-elle des mesures susceptibles d'augmenter l'efficacité de la dépense publique et de contribuer à un changement de paradigme au niveau des

finances publiques au Grand-Duché. Une analyse de l'efficacité et un meilleur ciblage du système des transferts sociaux, des subventions et subsides étatiques, des transferts aux communes ainsi qu'une étude systématique de l'efficacité-coût des projets d'investissement et le recours accru aux projets « public-private partnerships » à la luxembourgeoise devraient contribuer à l'avenir à freiner la progression des dépenses publiques et à une efficacité accrue de la dépense publique de manière générale.

La Chambre de Commerce renvoie dans ce contexte à la principale conclusion qu'elle avait tirée d'un exercice d'analyse quant à la maîtrise des dépenses publiques : « ... *le Luxembourg se caractérise par un important gisement d'efficacité non exploité, qui s'établit à environ 13% du PIB (soit 4,5 milliards d'euros), ce qui correspond à environ un tiers des dépenses totales des Administrations publiques* »¹⁶.

Concernant l'efficacité des dépenses, le mot d'ordre n'est pas forcément de dépenser moins, mais de dépenser mieux. Pour autant, le « dépenser moins » est possible : à performances publiques identiques, il est tout à fait possible d'engager moins de moyens que ceux alloués dans les actuelles politiques publiques. Partant, il est envisageable de dégager des moyens financiers supplémentaires pour réduire les déficits accumulés ou pour mener de nouvelles initiatives publiques dans l'intérêt du développement économique et social du pays. Aux yeux de la Chambre de Commerce, le Luxembourg dispose d'un grand potentiel d'économies qu'il s'agit d'exploiter au mieux au cours des mois et années à venir. La Chambre de Commerce plaide pour une discussion des mesures afférentes dans le contexte du Comité de Coordination tripartite et au Parlement. Ensuite, des actions concrètes devront être mises en œuvre afin de réduire rapidement le déficit budgétaire, pour rétablir l'équilibre budgétaire, pour reconstituer des réserves et pour ramener progressivement le niveau de la dette publique en-deçà de la limite de 10% du PIB.

Une action résolue et volontariste en ce sens de la part du Gouvernement et des partenaires sociaux est nécessaire pour atteindre ces objectifs avant la fin de la nouvelle législature et pour permettre à notre pays d'être rapidement armé pour affronter toute crise future, et surtout pour relever les nombreux défis posés par les nouvelles tendances politiques et structurelles que sont le nécessaire rétablissement de la compétitivité, la simplification administrative, les modifications du cadre communautaire et international impactant les niches de souveraineté luxembourgeoises¹⁷, la problématique du vieillissement de la population et le changement climatique.

* * *

¹⁶ Bulletin économique de la Chambre de Commerce : Actualité & Tendances n°. 5 « Maîtrise des dépenses publiques : quelles options pour le Luxembourg », septembre 2008

¹⁷ Voir par exemple : secret bancaire, régulation des centres financiers, commerce électronique, niveau des accises sur les produits pétroliers et le tabac.

Table des matières

<i>Table des matières</i>	I
<i>Table des graphiques et tableaux</i>	III
<i>Introduction générale</i>	1
1. L'environnement conjoncturel sous jacent au projet de budget 2010 : en attente d'une reprise confirmée de la demande extérieure	6
1.1. Au niveau international	7
1.2. Au niveau européen	9
1.3. Au niveau luxembourgeois	11
2. Le contexte structurel: des problèmes grandissants mis à nu	20
2.1. La situation en matière de compétitivité: une dégradation confirmée	20
2.1.1. La compétitivité vue sous l'angle des facteurs coûts et prix	20
2.1.2. La dégradation de la compétitivité nationale à l'aune des classements de compétitivité internationaux et eu égard aux principaux champs de l'action publique	25
2.1.2.1. Analyse des benchmarks internationaux	25
2.1.2.2. Tableau de bord et analyse des champs d'action publique porteurs de faiblesses structurelles	28
2.1.3. Projecteurs sur deux faiblesses structurelles majeures	32
2.1.3.1. Une protection sociale largement sous-efficace	32
2.1.3.2. Des finances publiques particulièrement vulnérables	33
2.2. Changement de paradigme en cas d'affaiblissement structurel de la place financière: un "worst case scenario"	36
2.2.1. Le poids du secteur financier au Luxembourg	36
2.2.2. Incidence du scénario catastrophe sur le PIB	39
2.2.3. Incidence sur le marché du travail et les allocations de chômage	39
2.2.4. Incidence sur les finances publiques	40
2.2.5. Implications en termes de politique économique	41
3. La situation financière de l'Etat : les résultats de plusieurs décennies mis à mal par un immobilisme à court terme	44
3.1. L'Etat central	44
3.1.1. Les recettes de l'Etat central	45
3.1.2. Les dépenses de l'Etat central	52
3.1.2.1. Généralités	52
3.1.2.2. Composition des dépenses totales	55
3.1.2.3. Dépenses courantes par ministère et par code comptable	57
3.1.2.4. Code comptable 31 : subventions d'exploitation	64
3.1.2.5. Code comptable 32 : transferts de revenus autres que les subventions d'exploitation aux entreprises	67
3.1.2.6. Code comptable 33 : transferts de revenus aux administrations privées	69
3.1.2.7. Code comptable 41 : transferts à l'Administration centrale	72
3.1.2.8. Code comptable 42 : transferts à la sécurité sociale	75
3.1.2.9. Code comptable 43 : transferts aux Administrations locales	75
3.1.2.10. Code comptable 51 : transferts de capitaux aux entreprises	75
3.1.3. Evolution des recettes, des dépenses et des avoirs des fonds spéciaux	78
3.1.3.1. Généralités	78
3.1.3.2. Fonds d'investissements et autres fonds spéciaux	81

II

3.1.3.3. Evolution de la situation financière des fonds spéciaux (avoirs en fin d'année) _____	82
3.1.3.4. Les alimentations des fonds spéciaux face à leurs dépenses _____	86
3.1.3.5. Les fonds d'investissements publics à l'horizon 2013 _____	89
3.1.3.6. Réalisation effective des dépenses d'investissement budgétisées par les fonds spéciaux _____	93
3.1.3.7. Alimentations et dépenses : vue pluriannuelle d'ensemble _____	97
3.2. L'Administration centrale _____	101
3.2.1. De la notion d'Etat central à celle d'Administration centrale _____	101
3.2.2. Evolution des dépenses, des recettes et du solde budgétaire de l'Administration centrale _____	105
3.3. La sécurité sociale _____	108
3.4. Les Administrations locales _____	117
3.5. L'ensemble des administrations publiques _____	121
4. Les mesures à court terme en vue de réduire le déficit public en 2010 _____	124
4.1. Introduction _____	124
4.2. Mesures visant des réductions de dépenses _____	125
4.3. Mesures visant des augmentations de recettes _____	138
4.4. Tableau synthétique des mesures à court terme en vue de réduire le déficit public en 2010 _	140
5. Préparer l'après-crise, rétablir l'équilibre budgétaire et reconstituer une marge de manœuvre budgétaire: quelques mesures concrètes _____	141
5.1. D'un besoin vers une capacité de financement à travers une meilleure efficacité des dépenses publiques _____	143
5.2. Une gouvernance publique durable et efficace dans l'intérêt du développement socio-économique du pays _____	149
5.2.1. Introduction _____	149
5.2.2. Une gouvernance efficiente et durable _____	150
5.3. Vers un nouveau modèle de croissance au Luxembourg ? _____	152

Table des graphiques et tableaux

Graphique 1 : Croissance du PIB au Luxembourg, en zone euro, aux Etats-Unis, au Japon et en Chine.....	7
Tableau 1 : Projections du FMI.....	8
Graphique 2 : Profils de croissance de l'UE et de la zone euro.....	10
Graphique 3 : Evolution de l'emploi total, du PIB en volume et du solde de la balance courante au Luxembourg.....	11
Graphique 4 : Evolution depuis 2003 et par trimestre du PIB et de l'emploi luxembourgeois.....	13
Graphique 5 : L'inflation au Luxembourg et en Europe.....	14
Tableau 2 : Tableau de bord 2009 du Grand-Duché.....	15
Graphique 6 : Evolution de la somme des bilans des banques sur les derniers mois.....	16
Graphique 7 : Résultat net des banques.....	16
Tableau 3 : Balance des paiements du Grand-Duché.....	18
Graphique 8 – Evolution du CSU nominal.....	21
Graphique 9 : Compétitivité-prix – Indicateurs du taux de change effectif réel du Luxembourg.....	22
Graphique 10 : Compétitivité-coûts – Indicateurs du taux de change effectif réel du Luxembourg.....	23
Tableau 4 : Mise à jour des principaux indicateurs synthétiques de compétitivité et de croissance par rapport au Bilan Compétitivité 2009.....	26
Tableau 5 : Classement de l'indicateur synthétique Compétitivité de 2000 à 2008.....	30
Graphique 11 : Evolution de la dette publique et de la charge d'intérêts.....	34
Graphique 12 : Importance relative du secteur financier selon le CODEPLAFI.....	37
Tableau 6 : Estimation de l'assise du secteur financier et de l'incidence du « worst case scenario ».....	38
Graphique 13 : Répercussions du scénario catastrophe sur le marché de l'emploi.....	40
Graphique 14 : Dépenses publiques par fonction COFOG et par habitant en 2007.....	42
Tableau 7 : Chiffres clés du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2010.....	45
Tableau 8 : Evolution des principaux postes de recettes.....	46
Tableau 9 : Evolution des principaux postes de recettes.....	47
Tableau 10 : Evolution des recettes de différentes catégories de l'impôt général sur le revenu.....	48
Tableau 11 : Situation des recettes courantes de l'Etat au 30 septembre 2009.....	49
Graphique 15 : Ecart, au niveau des principales recettes fiscales, entre comptes et budgets votés.....	50
Tableau 12 : Evolution du total des recettes budgétaires de l'Etat central sous optique « luxembourgeoise ».....	51
Tableau 13 : Décomposition des dépenses totales entre dépenses courantes et dépenses en capital.....	52
Graphique 16 : Evolution interannuelle des dépenses budgétaires courantes de l'administration publique au Luxembourg, en Belgique, en France, en Allemagne ainsi qu'en zone euro.....	53
Graphique 17 : Evolution interannuelle des dépenses budgétaires courantes, de l'inflation et du PIB au Luxembourg.....	54
Graphique 18 : Evolution de la composition des dépenses courantes et en capital de l'Etat central.....	56
Tableau 14 : Evolution des crédits par codes comptables.....	60
Tableau 15 : les quinze principales dépenses au titre de « subventions d'exploitation ».....	64
Tableau 16 : les quinze principales dépenses au titre de « transferts de revenus aux administrations privées ».....	69
Tableau 17 : les quinze principales dépenses au titre de « transferts de revenus à l'Administration centrale ».....	72
Tableau 18 : les quinze principales dépenses au titre de « transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale ».....	75
Tableau 19 : les quinze principales dépenses au titre de « transferts de capitaux aux entreprises ».....	76
Graphique 19 : Alimentation des fonds spéciaux en 2010 à travers différentes sources.....	80
Tableau 20 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux entre 2007 et 2010.....	84
Graphique 20 : Evolution des avoirs, des alimentations (dotations, recettes propres et emprunts) et des dépenses des fonds spéciaux.....	87
Tableau 21 : Evolution des dépenses budgétaires courantes entre 2005 et 2008.....	88
Graphique 21 : Evolution des avoirs, des alimentations (hors emprunts) et des dépenses des fonds spéciaux.....	89

IV

Tableau 22 : Les fonds d'investissements publics apparaissant au programme pluriannuel des dépenses 2009 – 2013 (Fonds d'investissements publics couverts).....	90
Graphique 22 : Evolution des avoirs, des alimentations (dotations, recettes propres et emprunts) et des dépenses des fonds d'investissements publics sur la période 2008-2013.....	91
Graphique 23: Evolution des avoirs, des alimentations (hors emprunts) et des dépenses des fonds d'investissements publics sur la période 2008-2013.....	92
Tableau 23: Evolution des dépenses prévues, des dépenses réalisées, ainsi que des taux de réalisation des principaux fonds d'investissements.....	95
Tableau 24 : Alimentations des fonds spéciaux, produits d'emprunts inclus.....	99
Tableau 25: Dépenses des fonds spéciaux.....	100
Graphique 24: Passage de l'Etat central à l'Administration centrale.....	102
Tableau 26 : Comparaison des chiffres clefs de l'Etat central (comptabilité traditionnelle) et de l'Administration centrale (SEC 95) en 2010.....	104
Graphique 25 : Dotations, dépenses et recettes propres des fonds spéciaux, des établissements publics et des services de l'Etat à gestion séparée.....	105
Graphique 26 : Evolution des dépenses et des recettes de l'Administration centrale (taux de variation interannuels des dépenses, des recettes et du PIB).....	105
Tableau 27 : Recettes et dépenses de l'Administration centrale.....	106
Graphique 27 : Effet ciseaux au niveau de l'Administration centrale.....	106
Graphique 28 : Capacité (+) ou besoin (-) de financement de l'Administration centrale.....	107
Graphique 29 : Capacité (+) ou besoin (-) de financement de l'Administration centrale (solde annuel de l'Administration centrale) et dette ainsi cumulée.....	108
Tableau 28 : Compte SEC 95 des administrations de la sécurité sociale.....	108
Graphique 30 : Evolution des recettes et des dépenses de la sécurité sociale ainsi que la variation de l'emploi intérieur.....	109
Graphique 31 : Différence entre la variation absolue de l'emploi intérieur et la variation du nombre de pensions pris en charge par le système de sécurité sociale.....	110
Graphique 32 : Evolution en de la population totale (histogramme bleu) et celle de la population âgée de plus de 65 ans.....	111
Graphique 33 : Âge effectif du départ à la retraite au sein des pays membre de l'OCDE.....	112
Graphique 34 : Endettement conjoint de l'assurance maladie-maternité et du régime général de pension,113	113
Graphique 35 – Evolution du solde de l'assurance maladie-maternité selon la BCL.....	114
Tableau 29 : Dépenses, recettes et soldes des Administrations locales.....	117
Graphique 36 : Formation brute de capital fixe des Administrations locales et part dans la FBCF totale .118	118
Graphique 37 : Soldes budgétaires des administrations publiques, centrale, locale et de sécurité sociale122	122
Graphique 38 : Evolution des recettes et des dépenses de l'Etat central.....	123
Graphique 39 : Un scénario inacceptable : dette publique consolidée et déficit public 2008-2014 à politique constante.....	142
Graphique 40 : Les mesures de soutien au pouvoir d'achat des ménages 2009.....	144
Graphique 41 : Evolution des prix maxima officiels du gasoil routier et du fioul de chauffage.....	145
Graphique 42 : Dépense par habitant par fonction gouvernementale au Luxembourg et dans l'Union européenne des 15 en 2007.....	146
Graphique 43 : Les 14 tendances non-durables au Luxembourg.....	150

L'avis de la Chambre de Commerce sur le projet de budget 2010 : Un attentisme dangereux face à une situation alarmante

Introduction générale

Le projet de budget 2010 a été déposé à la Chambre des Députés par le Ministre des Finances le 29 septembre dernier sur base de l'arrêté grand-ducal du 25 septembre 2009. Le projet de budget est le premier de la législature 2009-2014 et permet donc a priori au nouveau Gouvernement issu des élections du 7 juin 2009 d'asseoir ses priorités politiques, telles que décrites dans l'accord de coalition et la déclaration gouvernementale du 29 juillet 2009, sur un fondement budgétaire, qui détermine par ailleurs la marge de manœuvre financière de l'exercice 2010 et des quatre exercices restant de la nouvelle législature. Pour rappel, dans sa déclaration devant la Chambre des Députés, le Premier Ministre avait relevé plus particulièrement que le Gouvernement continuera à mener une politique budgétaire prudente et respectueuse du Plan de stabilité et de croissance de l'Union européenne.

Ce projet de loi budgétaire s'inscrit dans un contexte particulier à de nombreux égards et est marqué par plusieurs tendances :

1. **L'environnement conjoncturel** dans lequel s'inscrit le projet de budget est toujours marqué par un niveau d'incertitude élevé quant à la fin de la crise et quant à la vigueur de la reprise subséquente. Si les auteurs du projet de budget tablent sur une variation positive du PIB luxembourgeois en 2010 entre +1% et +1,5%, le Fonds Monétaire International continue de miser sur un léger repli (-0,2%). Ces derniers chiffres divergent, en outre, un peu du scénario dessiné dans la « *Note d'experts de juillet 2009* »¹⁸, à savoir une progression du PIB en volume de 0,8% en 2010.

S'agissant de l'inflation, il est prévu dans le projet de budget 2010 un taux de l'IPCN (indice des prix à la consommation national) qui renouerait avec un niveau proche de 2% suite à l'atténuation de l'effet de base favorable des prix du pétrole (cf. première partie du présent avis).

2. Par rapport à la situation générale ayant prévalu lors de la présentation des projets de loi budgétaire dans un passé récent, la Chambre de Commerce s'inquiète surtout quant au **contexte structurel** sous-jacent au projet de budget 2010. En effet, la dégradation de la situation compétitive de l'économie luxembourgeoise, et partant celle des entreprises y opérant, s'est poursuivie tout au long des dernières années, comme l'indique le tout récent « Tableau de Bord Compétitivité » (établi suivant une méthodologie harmonisée à l'échelle communautaire et adapté au cas spécifique du Luxembourg par l'Observatoire de la Compétitivité au sein du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur).

Les **faiblesses structurelles identifiées** (tant du côté des **facteurs « coûts » et « prix »** que du côté des facteurs **« infrastructures » et « qualité des facteurs de production »**) risquent de ne plus pouvoir être dissimulées par des performances économiques supérieures à la moyenne européenne, alors que de plus en plus de questions quant à la persistance du modèle de croissance luxembourgeois sont soulevées : est-ce que le dynamisme économique auquel nous nous sommes habitués depuis deux décennies pourra être maintenu ? Ce dernier est basé pour

¹⁸ Note d'experts internes à l'administration au sujet des prévisions macro-économiques et de l'évolution des finances publiques pour la période 2009-2014 annexée à la déclaration gouvernementale de Monsieur le Premier Ministre.

l'essentiel sur les performances exceptionnelles du centre financier international. Sur ce modèle de croissance a été construit notre modèle de protection sociale des plus généreux et coûteux, qui apparaît aujourd'hui plus que jamais financièrement non soutenable à long terme. Suite aux récentes attaques contre la place financière luxembourgeoise et vu les pressions politiques qui entourent le secret bancaire luxembourgeois, le débat est lancé concernant l'avenir de ce secteur, lequel a largement contribué à la richesse du pays et celle de la population qui y vit ou y travaille.

La Chambre de Commerce est convaincue que le **centre financier international** du Grand-Duché a un bel avenir devant lui. Des actions et initiatives communes et innovatrices des autorités publiques et des acteurs de la place pourront consolider les activités existantes et créer de nouveaux produits et services pour une clientèle internationale, sur base de l'adaptation intelligente et rapide du cadre légal, fiscal et réglementaire et d'une stratégie de promotion et de communication efficaces. Mais ces repositionnements prendront du temps et leur succès n'est pas garanti. Toujours est-il que de plus en plus de décisions stratégiques sont prises dans les maisons-mères des filiales luxembourgeoises.

Pour souligner l'importance cruciale d'une stratégie cohérente et réussie en matière de promotion et de développement de la place financière et de la nécessité de la défense des intérêts luxembourgeois dans ce contexte, la Chambre de Commerce a établi une simulation exploratoire avec un scénario extrême pour montrer les effets sur notre économie de petite taille, largement ouverte sur l'extérieur et dépendant largement du secteur financier international, d'un choc important en provenance dudit secteur (cf. deuxième partie du présent avis).

3. Tout comme son prédécesseur, le projet de budget 2010 est marqué directement par la crise économique et financière, dont les origines américaines remontent au printemps 2007 et dont les causes sont encore antérieures à cette date. Le projet de loi budgétaire relatif à l'exercice 2009 en cours avait été déposé le 1^{er} octobre 2008, donc à un moment où il ne faisait plus de doute que la crise financière, que d'aucuns comparent à celle sous-jacente à la grande dépression des années 1930, toucherait l'économie réelle de manière sensible. Le projet de budget 2009 comportait dès lors une partie de **mesures anti-cycliques**¹⁹, visant notamment le maintien du pouvoir d'achat des consommateurs, le rétablissement de la confiance des opérateurs économiques (notamment dans le système bancaire), ainsi que le rétablissement des flux de crédit²⁰.

Le projet de budget 2010 est cependant marqué de manière encore plus profonde par les effets de la crise, surtout du côté des recettes, dont le niveau baissera en 2010 par rapport à 2009. Cette tendance risque de se prolonger, voire de se renforcer en 2011 et 2012.

Le projet de budget 2010 est caractérisé par la poursuite des mesures anti-cycliques, par des **dépenses élevées d'accompagnement de la crise** (surtout du côté du Fonds pour l'Emploi) et par **des dépenses d'investissements élevées** (reflétant les mesures du « Plan de conjoncture du Gouvernement » du 1^{er} semestre 2009), ces dernières étant saluées expressément par la Chambre de Commerce, qui invite les autorités à veiller à ce que le programme des investissements publics soit mis en œuvre suivant le calendrier proposé par le projet sous avis.

¹⁹ Le plan de conjoncture adopté par le Gouvernement au mois de mars 2009 pour lutter contre les effets de la crise et pour préparer l'après-crise comporte des dépenses supplémentaires, au titre de mesures nouvelles, pour l'ensemble de l'Administration publique de 665 millions EUR (1,76% du PIB) pour la seule année 2009.

²⁰ La crise a également eu, a posteriori, un effet important sur le compte général de l'exercice 2008, tel qu'il a été déposé à la Chambre des Députés le 12 juin 2009. En effet, les mesures exceptionnelles prises au 2^e semestre 2008 par le Gouvernement pour stabiliser le secteur financier ont entraîné des dépenses supplémentaires d'un montant total de 2.408,7 millions EUR au titre de la prise de participation de l'Etat dans le capital d'établissements bancaires. Ces dépenses ont pour l'essentiel été financées par le produit d'emprunts nouveaux à raison de 2.281,0 millions, qui ont été portées en recette au budget en capital de l'Etat. La Chambre de Commerce tient à féliciter le Gouvernement luxembourgeois pour sa rapidité et sa détermination dans le cadre de ces interventions, sans lesquelles des problèmes autrement plus graves pour la place financière et pour l'économie luxembourgeoise se seraient posés.

Etant donné que les progressions importantes des dépenses dues à la crise ne sont pas accompagnées d'un ralentissement concomitant des **dépenses de consommation** de l'Etat, et compte tenu du fort recul des recettes, suite à la chute sensible de l'activité économique, le **déficit** de l'Administration centrale va atteindre de nouveaux sommets (6,2% du PIB, soit 2,266 milliards EUR, contre un solde négatif de 1,492 milliards EUR attendu pour 2009 et un déficit de 89,8 millions EUR enregistré en 2008). De surcroît, le déficit des administrations publiques dans leur ensemble, estimé à 4,4% du PIB pour l'exercice 2010, dépasse de loin la limite prévue au niveau communautaire (-3% PIB). En conséquence, le projet de budget 2010 est également marqué par une nouvelle hausse importante de la **dette publique**, qui se situera prévisiblement à 19,8% du PIB fin 2010²¹, ainsi que par une forte dégradation de la situation financière des fonds spéciaux.

Sans effort important de la part des autorités en vue de réduire les dépenses courantes, une politique d'investissements publique ambitieuse, qui est le reflet d'une stratégie volontariste de modernisation et de développement des infrastructures et partant de toute l'économie des Gouvernements successifs, ne pourra être menée dorénavant qu'au prix d'un recours massif à l'emprunt. La Chambre de Commerce regrette que le projet de budget 2010 ne comporte pas d'accents particuliers pour freiner l'évolution toujours trop rapide des dépenses courantes, en particulier de consommation. Cet attentisme est particulièrement dangereux, alors que les recettes fiscales ont entamé une évolution inverse : **l'effet ciseaux entre recettes et dépenses** est à nouveau croissant, de sorte que le déficit de l'administration publique, et surtout celui de l'Administration centrale, augmentent de manière très substantielle. La Chambre de Commerce souligne dans son avis budgétaire le caractère critique, fragile et dangereux de la situation financière et budgétaire prévisible de l'Etat, et des administrations publiques en général. Il y a en effet lieu d'insister sur la **situation fragile des trois sous-secteurs** que sont l'Administration centrale²², les Administrations locales et les Administrations de sécurité sociale.

Pour la première, le déficit est en forte progression depuis plusieurs années, même pendant certaines phases de haute conjoncture. Une telle évolution non soutenable à terme est le reflet d'une maîtrise insuffisante des dépenses courantes, et en particulier de consommation de l'Etat. Cette faiblesse structurelle, hautement préjudiciable dans la situation actuelle et prévisible, caractérisée par des recettes en fort recul, devra être éliminée à court terme, au prix de certains ajustements certes impopulaires, mais encore peu douloureux à ce stade.

Pour les deuxièmes, il est indispensable de contribuer effectivement aux efforts d'assainissement des finances publiques et d'exploiter rapidement et plus systématiquement l'énorme potentiel – insuffisamment exploité jusqu'à présent - d'efficacités et de synergies offert par la fusion des communes et une collaboration plus prononcée à de multiples niveaux. Il faut, en outre, qu'elles soient financièrement capables de contribuer aux programmes d'investissement publics. Par ailleurs, les dotations budgétaires ordinaires mises à disposition des communes s'inscriront à la baisse en 2010 d'après le projet de loi budgétaire. Ceci est la conséquence directe du rendement moins important de certaines recettes fiscales de l'Etat central, l'alimentation du Fonds communal de dotation financière s'effectuant au prorata de certains impôts nationaux. Toutefois, il faut que cette baisse au niveau de la dotation du Fonds communal de dotation financière soit réelle, et qu'elle ne soit pas remplacée ultérieurement par une dotation additionnelle afin de compenser ladite baisse conjoncturelle

²¹ D'après l'article 104.2 du Traité sur l'Union européenne et le protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs qui est annexé au Traité, le rapport entre la dette publique des administrations publiques luxembourgeoises et le PIB doit se situer en dessous de la valeur de référence de 60%.

²² L'Administration centrale constitue un ensemble beaucoup plus vaste que le seul Etat central, notion issue de la comptabilité budgétaire luxembourgeoise. Outre des ministères, administrations et services de l'Etat renseignés dans le budget de l'Etat, l'Administration centrale comprend également les recettes et dépenses des fonds spéciaux de l'Etat, de même que celles des « organismes qui sont contrôlés ou financés majoritairement par l'Etat », soit les établissements publics et les fondations, les Institutions de l'Etat ainsi que les services de l'Etat à gestion séparée.

Pour les troisièmes s'imposent des mesures fortes visant à assurer la soutenabilité financière à moyen et long terme du système public de protection sociale (cf. notamment assurance pension, assurance dépendance et assurance maladie, avec des défis démographiques de taille ; voir la troisième partie de ce document).

4. Aux yeux de la Chambre de Commerce, le Grand-Duché, en tant qu'élève modèle de la zone euro, ne peut pas se permettre d'afficher un déficit public excédant la limite des 3% du PIB, d'autant plus que la **marge de manœuvre** existe pour réduire dès l'**exercice 2010** ce déficit de 4,4% (tel que projeté) à moins de 3% du PIB luxembourgeois. Une telle **réduction immédiate**, à travers des modifications du projet de loi budgétaire en décembre 2009, pourrait être opérée par des **diminutions** ponctuelles de **dépenses courantes**, au niveau de quelques dépenses en capital jugées non prioritaires, ainsi que par des hausses ciblées de certains postes de recettes, en limitant autant que possible les effets négatifs potentiels sur les opérateurs économiques.

La Chambre de Commerce est parvenue à identifier un potentiel de réduction du déficit de l'ordre de 512,16 millions EUR ou 1,41% du PIB. Il est évident que les mesures d'économies proposées se différencient quant au degré de faisabilité politique, mais en cette période de crise, des mesures plus ou moins impopulaires sont inévitables. Le caractère impopulaire de mesures de restriction budgétaire va d'ailleurs s'agrandir avec le temps, puisque tout immobilisme en la matière va encore aggraver la situation financière de l'Etat. Il est à noter dans ce contexte que la situation au Grand-Duché, marquée par la disponibilité de réserves importantes au début de la crise financière et économique, est autrement plus confortable que dans d'autres pays, où des mesures beaucoup plus douloureuses sont désormais inévitables. Toujours est-il que, par exemple, le coût du financement des mesures de maintien dans l'emploi ont augmenté massivement en 2009, une facture qui s'alourdira encore en 2010 et 2011, avec une tendance à la hausse du taux de chômage et du nombre de demandeurs d'emploi à indemniser (dont également des chômeurs frontaliers, et ceci dès 2010). (cf. quatrième partie du présent avis).

5. Dans une optique dépassant le seul exercice 2010, les mesures de réduction du déficit précitées demeurent insuffisantes. En effet, à **moyen et long terme**, il faudrait, après la crise, **reconstituer des réserves en atteignant l'équilibre budgétaire**, voire en dégageant un léger surplus, et ce pour se préparer à toute crise ultérieure éventuelle. Il s'agit que les autorités gouvernementales se dotent d'une **marge de manœuvre** leur permettant d'adapter le cadre légal et fiscal à de nouvelles tendances au niveau international et de se préparer résolument aux défis posés par l'évolution démographique et le financement du système public de protection sociale. A cet égard, le système d'assurance pension constitue depuis des années un véritable problème intergénérationnel et nourrit une dette implicite des plus dangereuses. Ainsi, la Chambre de Commerce propose des mesures susceptibles **d'augmenter l'efficacité de la dépense publique** et de contribuer à un **changement de paradigme** au niveau des finances publiques du Grand-Duché. Dans ce contexte, le mot d'ordre n'est pas forcément de dépenser moins, mais de dépenser mieux. Toujours est-il que le « dépenser moins » est possible, dans la mesure où les mêmes performances publiques pourront être atteintes avec moins de moyens, dégageant par là des moyens financiers supplémentaires pour réduire les déficits actuels ou pour être affectés à de nouvelles initiatives publiques dans l'intérêt du développement socio-économique.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le Luxembourg dispose d'un grand potentiel d'économies qu'il s'agit d'exploiter au mieux au cours des mois qui suivent. La Chambre de Commerce plaide pour une discussion des mesures afférentes dans le contexte du Comité de Coordination tripartite et au Parlement luxembourgeois. Ensuite, des actions concrètes doivent être mises en œuvre afin de réduire rapidement le déficit budgétaire, pour rétablir l'équilibre budgétaire et pour ramener progressivement le niveau de la dette publique largement en dessous des 10% du PIB. Une action

résolue et volontariste en ce sens de la part du Gouvernement et des partenaires sociaux est nécessaire pour atteindre ces deux objectifs avant la fin de la nouvelle législature et pour permettre à notre pays d'être rapidement armé pour affronter la prochaine crise et surtout pour relever les nombreux défis posés par les nouvelles tendances politiques et structurelles que sont le nécessaire rétablissement de la compétitivité luxembourgeoise, les modifications du cadre communautaire et international impactant les niches de souveraineté luxembourgeoises (cf. secret bancaire, régulation des centres financiers, commerce électronique, niveau des accises sur les produits pétroliers et le tabac, ...), la problématique du vieillissement de la population et le changement climatique. (cf. : cinquième et dernière partie de cet avis).

1. L'environnement conjoncturel sous jacent au projet de budget 2010: en attente d'une reprise confirmée de la demande extérieure

L'environnement conjoncturel et structurel est conditionné depuis plus d'un an par la crise économique mondiale d'origine financière, laquelle exige de la part des gouvernants de nouvelles réponses aux questions relatives au fonctionnement économique global, aux déficits manifestes de régulation à l'échelle globale et aux bonnes règles d'une gouvernance mondiale renouvelée qui permette un développement harmonieux et équilibré des économies tant au niveau global que régional et local. Il importe par conséquent d'appréhender le contexte économique qui est sous-jacent au projet de budget 2010, à la fois sous ses dimensions internationales, européennes et nationales et de dresser un état des lieux des questions structurelles qui se posent pour le Luxembourg en particulier.

Au moment de la rédaction du présent avis budgétaire, les projections et prévisions conjoncturelles les plus récentes au niveau international sont celles de la Commission européenne qui datent de début novembre 2009²³.

Selon les données du FMI (octobre 2009), et dans le cadre de la crise économique sévère qui touche l'ensemble des économies, la croissance mondiale reculerait en 2009 de 1%, avec des contre-performances particulièrement importantes concernant la plupart des pays développés (-2,7% pour les Etats-Unis, -5,4% pour le Japon), avant de repartir prévisiblement à la hausse au rythme de 3% en 2010, suite notamment aux politiques de relance consenties notamment par les pouvoirs publics nationaux et la reprise de la demande et des échanges mondiaux entretenue par la relative santé économique des pays émergents et des économies en développement. Les années 2008 à 2010 trancheraient ainsi en termes de croissance internationale avec les années 2004-2007 qui avaient vu l'augmentation de la production mondiale atteindre des niveaux résolument élevés (de l'ordre de 5% en moyenne).

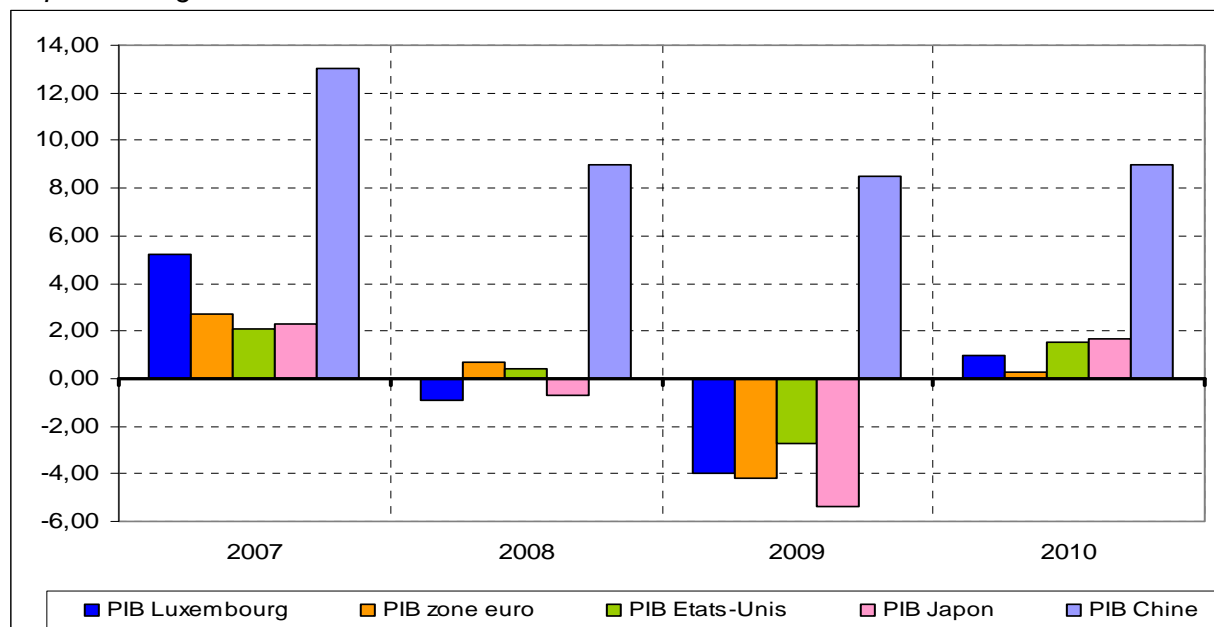
L'Union européenne (UE) en général et la zone euro en particulier iraient en 2009 vers un scénario récessif de l'ordre de -4% et une stabilisation (croissance du PIB quasi nulle) en 2010, et ceci en particulier sous l'influence des performances de l'économie allemande. Ces prévisions sont en ligne avec celles de l'OCDE qui prévoit désormais une contraction du PIB européen de 3,9%, au lieu du recul de 4,8% estimé au cours du printemps dernier. Malgré l'amélioration des perspectives, le contexte demeure très difficile et il est à prévoir que la progression du chômage se renforcera en 2010.

Le Luxembourg, en tant que pays dépourvu d'un marché domestique important et, de ce fait, largement ouvert sur l'extérieur et de surcroît dépendant de la demande internationale, suit logiquement les évolutions enregistrées à l'étranger. Son économie est de ce fait très vulnérable, son niveau d'activités a sensiblement chuté, de même que son rythme de création d'emplois. Les conséquences de la crise économique se feront sentir en termes de hausse du taux de chômage, de baisse du surplus de la balance courante et de dégradation des finances publiques.

²³ Economic Forecast Autumn 2009. Voir également 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060).

Graphique 1 : Croissance du PIB au Luxembourg, en zone euro, aux Etats-Unis, au Japon et en Chine

En pourcentages de variation.



Source : FMI (septembre 2009), Chambre de Commerce.

1.1. Au niveau international

La récession mondiale semble avoir atteint le plancher et la croissance semble se redresser désormais à la faveur des interventions massives des pouvoirs publics pour soutenir la demande et réduire les risques systémiques nourris par les marchés financiers.

Selon le FMI et eu égard aux politiques de relance mises en place par la plupart des Etats, l'enjeu est dorénavant de parvenir à s'affranchir progressivement du soutien des Gouvernements (politiques budgétaires et monétaires accommodantes) tout en stabilisant de manière définitive le secteur financier mondial et en permettant aux ménages qui ont subi de plein fouet la chute des prix des actifs de reconstituer leur épargne. Le second enjeu relève de la montée prévisible du chômage et de la gestion des conséquences sociales que cette hausse aura en 2010 et au-delà.

Tableau 1 : Projections du FMI*En pourcentages de variation.*

	Year over Year								
	Year over Year				Difference from July 2009 WEO projections		Q4 over Q4		
	2007	2008	Projections		2009	2010	Estimates	Projections	
		2009	2010	2009	2010	2008	2009	2010	
World output¹	5.2	3.0	-1.1	3.1	0.3	0.6	-0.1	0.8	3.2
Advanced economies	2.7	0.6	-3.4	1.3	0.4	0.7	-2.2	-1.3	1.7
United States	2.1	0.4	-2.7	1.5	-0.1	0.7	-1.9	-1.1	1.9
Euro area	2.7	0.7	-4.2	0.3	0.6	0.6	-1.7	-2.5	0.9
Germany	2.5	1.2	-5.3	0.3	0.9	0.9	-1.8	-2.9	0.8
France	2.3	0.3	-2.4	0.9	0.6	0.5	-1.6	-0.9	1.4
Italy	1.6	-1.0	-5.1	0.2	0.0	0.3	-2.9	-3.2	0.8
Spain	3.6	0.9	-3.8	-0.7	0.2	0.1	-1.2	-3.5	0.5
Japan	2.3	-0.7	-5.4	1.7	0.6	0.0	-4.5	-1.3	1.4
United Kingdom	2.6	0.7	-4.4	0.9	-0.2	0.7	-1.8	-2.5	1.3
Canada	2.5	0.4	-2.5	2.1	-0.2	0.5	-1.0	-1.5	3.0
Other advanced economies	4.7	1.6	-2.1	2.6	1.8	1.6	-2.7	1.8	2.6
Newly industrialized Asian economies	5.7	1.5	-2.4	3.6	2.8	2.2	-4.7	3.9	2.8
Emerging and developing economies ²	8.3	6.0	1.7	5.1	0.2	0.4	3.3	3.8	5.5
Africa	6.3	5.2	1.7	4.0	-0.1	-0.1	...	...	...
Sub-Sahara	7.0	5.5	1.3	4.1	-0.2	0.0	...	...	...
Central and eastern Europe	5.5	3.0	-5.0	1.8	0.0	0.8	-2.3	-1.4	2.4
Commonwealth of Independent States	8.6	5.5	-6.7	2.1	-0.9	0.1	...	...	...
Russia	8.1	5.6	-7.5	1.5	-1.0	0.0	1.1	-2.7	-0.9
Excluding Russia	9.9	5.4	-4.7	3.6	-0.8	0.4	...	...	...
Developing Asia	10.6	7.6	6.2	7.3	0.7	0.3	5.5	7.7	7.8
China	13.0	9.0	8.5	9.0	1.0	0.5	6.9	10.1	9.2
India	9.4	7.3	5.4	6.4	0.0	-0.1	4.8	5.1	7.0
ASEAN-5 ³	6.3	4.8	0.7	4.0	1.0	0.3	1.9	2.8	3.8
Middle East	6.2	5.4	2.0	4.2	0.0	0.5	...	...	...
Western Hemisphere	5.7	4.2	-2.5	2.9	0.1	0.6	...	...	...
Brazil	5.7	5.1	-0.7	3.5	0.6	1.0	1.2	2.2	3.5
Mexico	3.3	1.3	-7.3	3.3	0.0	0.3	-1.7	-4.1	3.4
<i>Memorandum</i>									
European Union	3.1	1.0	-4.2	0.5	0.5	0.6	-1.6	-2.5	1.1
World growth based on market exchange rates	3.8	1.8	-2.3	2.3	0.3	0.6	...	...	...
World trade volume (goods and services)	7.3	3.0	-11.9	2.5	0.3	1.5	...	...	...
Imports									
Advanced economies	4.7	0.5	-13.7	1.2	-0.1	0.6	...	...	...
Emerging and developing economies	13.8	9.4	-9.5	4.6	0.1	3.8	...	...	...
Exports									
Advanced economies	6.3	1.9	-13.6	2.0	1.4	0.7	...	...	...
Emerging and developing economies	9.8	4.6	-7.2	3.6	-0.7	2.2	...	...	...

Note: Real effective exchange rates are assumed to remain constant at the levels prevailing during July 30–August 27, 2009. Country weights used to construct aggregate growth rates for groups of countries were revised. When economies are not listed alphabetically, they are ordered on the basis of economic size.

¹The quarterly estimates and projections account for 90 percent of the world purchasing-power-parity weights.

²The quarterly estimates and projections account for approximately 77 percent of the emerging and developing economies.

³Indonesia, Malaysia, Philippines, Thailand, and Vietnam.

Source : FMI (Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2009).

Indicateur particulièrement révélateur de la situation conjoncturelle internationale, le volume du commerce mondial a progressé de 2,5% en juin 2009, ce qui constitue l'amélioration mensuelle la plus forte depuis l'été 2008. D'après le STATEC, « dans l'absolu, le volume reste certes relativement faible, inférieur de 20% environ au pic d'avril 2008, mais l'amélioration constatée en juin est amenée à se prolonger ». S'agissant de la production industrielle mondiale, les indicateurs d'enquêtes d'opinions et les résultats apparaissent meilleurs en raison de la bonne tenue des économies émergentes. Par exemple, la « World Steel Association » a noté une augmentation de la production mondiale d'acier brute en août pour le 5^e mois consécutif.

- S'agissant des **Etats-Unis**, il est à noter des signes de stabilisation manifestes. Malgré un recul important de la production américaine au premier semestre 2009 et une montée mécanique du chômage à des taux similaires aux pires performances américaines des années 1980, il faut souligner que les fortes interventions de la Réserve fédérale et de l'Etat

fédéral en matière de politique monétaire, financière et budgétaire ont permis de stabiliser la consommation et les marchés financiers et immobiliers. Ces éléments font croire en une possible reprise de la croissance durant le deuxième semestre 2009 en cours, pour atteindre un taux de croissance du PIB de -2,75% pour l'ensemble de 2009 et retrouver un chiffre positif en 2010 de l'ordre de 1,25%. Il risque de perdurer un manque à gagner en termes de croissance potentielle en raison de l'inertie de la reprise d'un système financier dans toutes ses fonctions d'intermédiation. Il faut s'attendre dès 2010 à un redéploiement de l'emploi et du capital entre les différents secteurs d'activité.

- La plupart des **pays asiatiques** ont une grande tradition exportatrice qui les a mis en première ligne dans la crise de la demande internationale (ex. de la contraction du PIB japonais de plus de 10% en rythme annualisé entre le 4^e trimestre 2008 et le 1^{er} trimestre 2009). Les politiques publiques en réaction à la crise ont été assez semblables dans les pays d'Asie qu'aux Etats-Unis et qu'en Europe. De vastes plans de relance ont en effet été mis en œuvre et ont permis de réduire les tensions sur les marchés financiers et de limiter le recul des demandes intérieures nationales. Pour certains pays, ces politiques ont même stimulé la demande (Chine, Inde). De même, les banques centrales ont alimenté en liquidités les circuits économiques (Japon) et diminué leurs taux directeurs (Corée, Inde et Thaïlande par exemple). La reprise s'est faite sentir dès le premier semestre 2009, notamment pour un pays comme la Chine où la croissance s'est accélérée jusqu'à un taux de 7,1% au terme de ce semestre, tirée par la demande intérieure. Au Japon, le retournement a été plus graduel, avec une croissance de la production de nouveau positive en mars 2009. Les autres pays émergents et en développement d'Asie ont quant à eux également montré des signes de stabilisation. Au total, la Chine et l'Inde vont afficher des taux de croissance très élevés en 2009, respectivement de 8,5% et 5,4%, alors que le Japon connaîtra la récession à hauteur de -5,4% la même année. La reprise asiatique dépend de plusieurs facteurs, lesquels peuvent n'être que passagers, à savoir le rebond des marchés de capitaux, l'ajustement des stocks et les politiques budgétaires et monétaires précitées.
- De manière générale, les **principaux pays émergents**, touchés eux aussi de plein fouet par la crise internationale, devraient bénéficier d'une reprise plus forte que la plupart des pays développés, souvent le fait d'une dynamique favorable des prix des matières premières. Outre la Chine précédemment évoquée, le Brésil a, par exemple, vu son PIB progresser de 2% au deuxième trimestre 2009, ce qui, combiné aux chiffres médiocres du premier semestre, devrait lui permettre d'éviter la récession en 2009. Il en est de même pour la Russie, exportatrice de gaz naturel, qui a même connu une baisse de son taux de chômage en septembre.

1.2. Au niveau européen

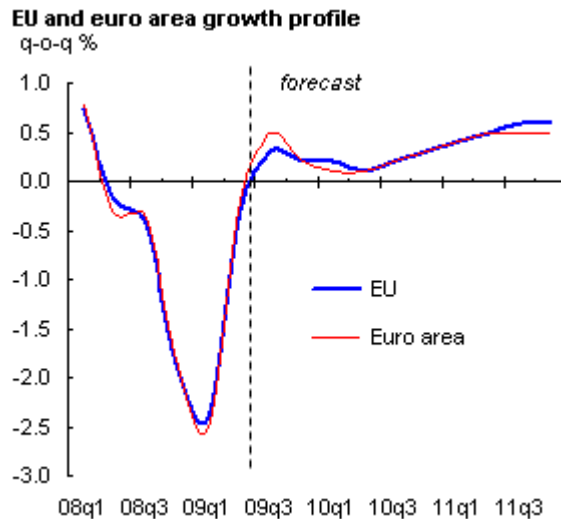
Concernant les économies européennes, les dernières prévisions s'orientent vers un retournement favorable de la situation économique au cours du second semestre 2009. La Commission européenne prévoit une croissance économique qui tourne autour de -4% pour l'année qui se termine et s'accorde sur une révision à la baisse s'agissant des 4^e trimestre 2008 et 1^{er} trimestre 2009 et un rebond positif au cours des 2^e et 3^e trimestres 2009. La Banque Centrale du Luxembourg (BCL) évalue quant à elle une fourchette de croissance pour la zone euro comprise entre -4,4% et -3,8% en 2009, c'est-à-dire un intervalle plus optimiste que celui annoncé à la fin du 1^{er} semestre (-5,1% et -4,1%).

Les meilleures perspectives économiques au niveau communautaire sont à mettre sur le compte d'une normalisation du fonctionnement des marchés financiers, avec notamment un assouplissement des conditions d'accès au marché monétaire et au crédit et des marchés

d'actions de nouveau orientés à la hausse, ainsi que de l'amélioration du marché de l'immobilier américain et, partant, de l'économie américaine. Cette amélioration a des répercussions favorables en Europe en raison des interconnexions entre les deux blocs économiques. Il y a lieu également de souligner que les enquêtes qualitatives menées à destination des entreprises et des consommateurs de la zone euro témoignent de signaux positifs quant aux perspectives d'activité. D'un point de vue comptable, enfin, le PIB de la zone euro n'a reculé que de 0,1% au 2^e trimestre par rapport au 1^{er} trimestre, et ce en raison de performances revues à la hausse des économies allemande et française (+0,3% chacune).

Graphique 2 : Profils de croissance de l'UE et de la zone euro

En % du 1^{er} trimestre 2008 au 3^e trimestre 2011.



Source : prévisions d'automne de la Commission européenne.

Pour 2010 et 2011, la Commission privilégie un scénario de croissance aux rythmes de 0,75% et 1,25% respectivement, selon la tenue de différents facteurs que sont par exemple l'efficacité des politiques fiscales et monétaires mises en œuvre dans les pays européens et le retour de certains indicateurs relatifs au fonctionnement de la finance à des niveaux proches de ceux d'avant la crise. La croissance européenne est en réalité tirée par la croissance mondiale et la dynamique des échanges internationaux.

L'inflation annuelle de la zone euro, mesurée par l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH), après avoir atteint un sommet au cours de l'été 2008 (+4%), s'est relâchée jusqu'à passer pour la 1^{ère} fois depuis l'existence de la compilation de la série de l'IPCH en zone négative (-0,1% en juin 2009), et ce en raison du recul des prix de l'énergie et d'une diminution globale de l'inflation des autres biens et services. Le ralentissement économique considérable observé à l'échelle européenne et internationale ainsi que la reprise plutôt limitée et l'effet de la hausse timide des salaires nourriront cet état de fait. Au total, les différences d'inflation entre Etats membres seront moindres qu'avant la crise économique.

D'après EUROSTAT, le marché de l'emploi de la zone euro s'est contracté au cours du 2^e trimestre 2009 de 0,5%, soit plus de 700.000 unités, et de 1,8% en un an. Cette baisse de l'emploi concerne la plupart des secteurs économiques. Le nombre de chômeurs s'élevait en juillet 2009 à 15,1 millions, correspondant ainsi à un taux de chômage de 9,5% de la population active. La hausse du chômage est l'un des enjeux les plus cruciaux en termes de politique économique pour l'ensemble des économies nationales.

La Commission européenne prévoit que les déficits publics s'élèveront, en 2010, à près de 7% du PIB dans la zone euro en raison des dépenses plantureuses engagées par les Gouvernements et des moindres recettes liées au ralentissement économique. La réduction desdits déficits ne devrait pas commencer à s'opérer avant 2011, année où l'amélioration conjoncturelle pourrait se faire sentir de manière plus sensible. De surcroît, l'accumulation de la dette inhérente aux déficits précités devrait générer des problématiques accrues de soutenabilité des finances publiques, surtout à l'endroit des Etats déjà les plus concernés en la matière au début de la crise.

Comme le suggère la dernière publication du FMI, « à mesure que la reprise gagnera en vigueur, les gouvernements auront pour redoutable tâche de déterminer quand ils devront mettre fin à leur politique de soutien et selon quelles modalités, tout en assurant une bonne transition vers une croissance à moyen terme plus équilibrée ».

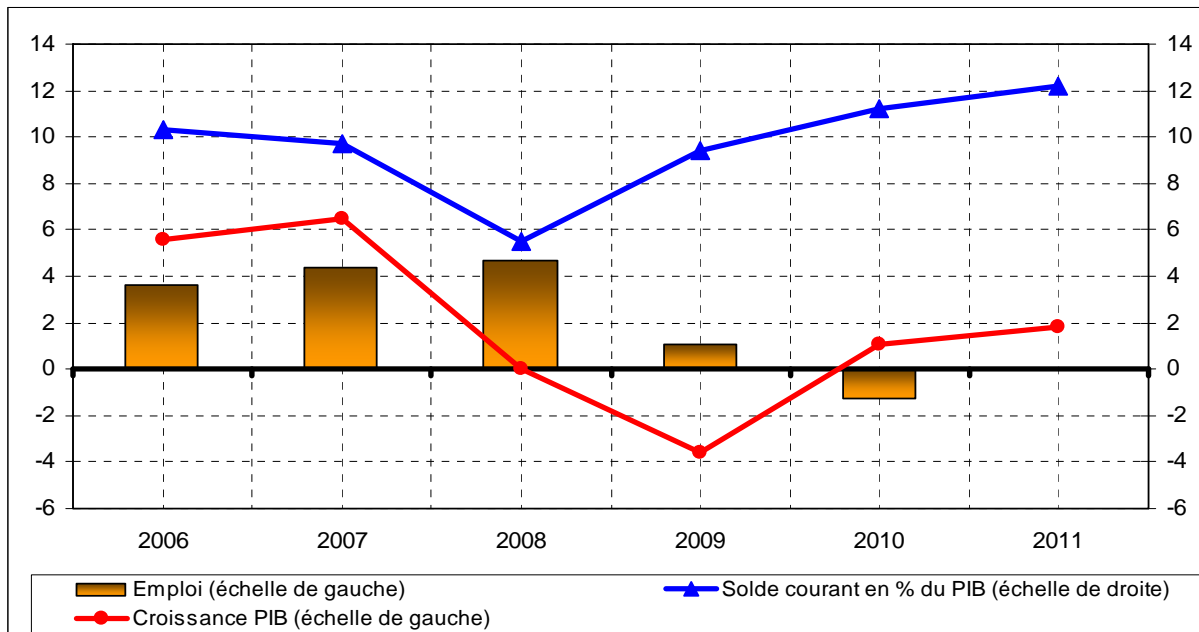
1.3. Au niveau luxembourgeois

Le Luxembourg a depuis plus de 20 ans largement profité de l'essor du secteur financier, que ce soit en termes de dynamique de l'emploi et des finances publiques. La crise financière et économique a néanmoins montré, notamment depuis un an, le bien-fondé des efforts de diversification de l'économie nationale.

Le contexte économique s'est grandement modifié depuis un an pour le Luxembourg. La crise économique actuelle fait suite aux turbulences financières entamées à l'été 2007 du fait des « subprimes » américains et dont les conséquences ont véritablement été perçues et mesurées avec la vague de faillites des établissements bancaires – au premier rang desquelles celle de la banque américaine Lehman Brothers – qui a conduit certains Gouvernements, notamment le Gouvernement luxembourgeois, à s'engager dans des sauvetages in extremis desdits établissements, sauvetages sans lesquels la situation économique se serait davantage dégradée (cf. interventions coordonnées en vue du sauvetage des groupes bancaires Fortis et Dexia).

Graphique 3 : Evolution de l'emploi total, du PIB en volume et du solde de la balance courante au Luxembourg

Période concernée : 2006 à 2011. En pourcentages de variation.



Source : Prévisions de l'automne 2009 de la Commission européenne.

Le « Plan de conjoncture du Gouvernement », présenté en Conseil de Gouvernement le 6 mars dernier, a été élaboré suite aux travaux du Comité de Coordination tripartite. Il traduit au niveau national le « Plan européen pour la relance économique » présenté par la Commission européenne en novembre 2008 et communiqué par elle le 17 décembre 2008. Ce plan européen trace un cadre temporaire qui élargit les possibilités des Etats membres de lutter contre les effets du resserrement du crédit sur l'économie.

Le plan élaboré par le Gouvernement luxembourgeois, directement inspiré des exigences communautaires, mais également des travaux menés dans le cadre de la Tripartite et de la Commission « Crise économique et financière » animée à la Chambre des Députés, se décline à travers des mesures fiscales, réglementaires et structurelles qui sont complémentaires à celles décidées dans le cadre de la loi budgétaire de la fin de l'année 2008. Le « Plan de conjoncture du Gouvernement » comporte sept axes²⁴ qui sont :

- le soutien au pouvoir d'achat par des mesures ciblées,
- le soutien de l'activité des entreprises par le biais de mesures fiscales et autres,
- la création d'un environnement administratif favorable à l'activité économique,
- le soutien de l'activité des entreprises par le biais de l'investissement public,
- le soutien direct des entreprises en difficulté,
- l'accompagnement des effets de la crise en matière d'emploi,
- la préparation de l'après-crise.

La Chambre de Commerce rappelle qu'elle a salué ce « Plan de conjoncture du Gouvernement » à même de redonner du souffle à l'économie nationale²⁵.

L'ensemble des mesures prises dans le cadre du budget 2009 et du plan de relance ont sans doute contribué à limiter les effets récessifs de la crise mondiale, en maintenant le pouvoir d'achat des ménages et le niveau de demande publique à l'échelle du Grand-Duché.

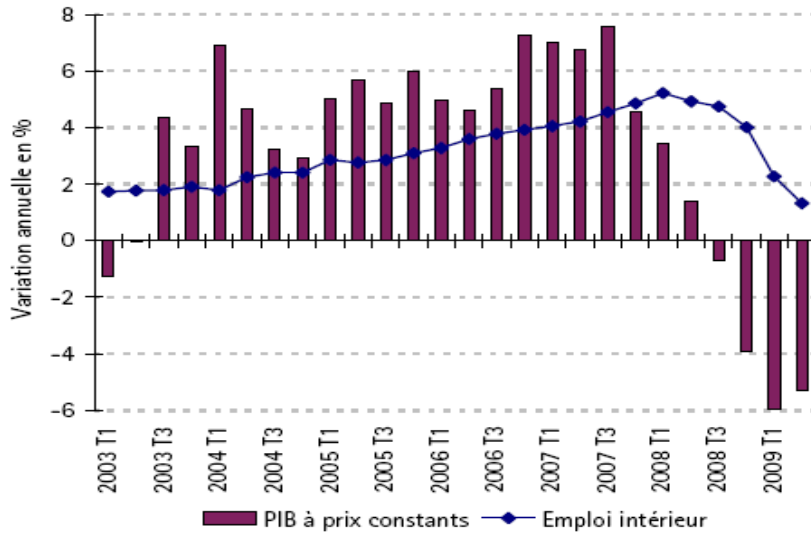
- Le Luxembourg a connu sur la période 2004-2007 **un taux de croissance du PIB** moyen de 5,5% et la crise mondiale a interrompu de manière brutale cette tendance très favorable. Les prévisions de croissance pour le Luxembourg pour 2009 et 2010 diffèrent quelque peu selon les organismes nationaux et internationaux de statistiques. Le FMI table par exemple sur les chiffres de -4,8% en 2009 et -0,2% en 2010 quand le Gouvernement prévoit dans son projet de budget 2010 respectivement -4% et entre +1% et +1,5%. Ces derniers chiffres ne diffèrent que peu du scénario dessiné dans la *Note d'experts de juillet 2009*²⁶, à savoir un progression du PIB en volume de 0,8% en 2010 après une baisse de 4,4% en 2009 ainsi que des prévisions publiées à l'automne 2009 de la Commission européenne et selon lesquelles les taux de croissance du PIB luxembourgeois seront en 2009 et 2010 de -3,6% et +1,1% respectivement. Les données les plus récentes indiquent une stabilisation, tout au moins une fin de récession, et ce tant pour le Luxembourg que pour l'UE. Ainsi, le rythme de ralentissement du PIB du Grand-Duché semble s'atténuer au fil des trimestres (-2,9% au 4^e trimestre 2008, -1,7% au 1^{er} trimestre 2009 et -0,3% au 2^e trimestre 2009).

²⁴ Cf. Plan de conjoncture du Gouvernement (Ministère d'Etat, mars 2009).

²⁵ Voir, pour un descriptif complet du plan de relance, le Bulletin économique de la Chambre de Commerce, *Actualité & tendances* n°6 intitulé « Bilan de la législature 2004-2009 » (mai 2009).

²⁶ Note d'experts internes à l'administration au sujet des prévisions macro-économiques et de l'évolution des finances publiques pour la période 2009-2014 annexée à la déclaration gouvernementale de Monsieur le Premier Ministre.

Graphique 4 : Evolution depuis 2003 et par trimestre du PIB et de l'emploi luxembourgeois
En pourcentages de variation.

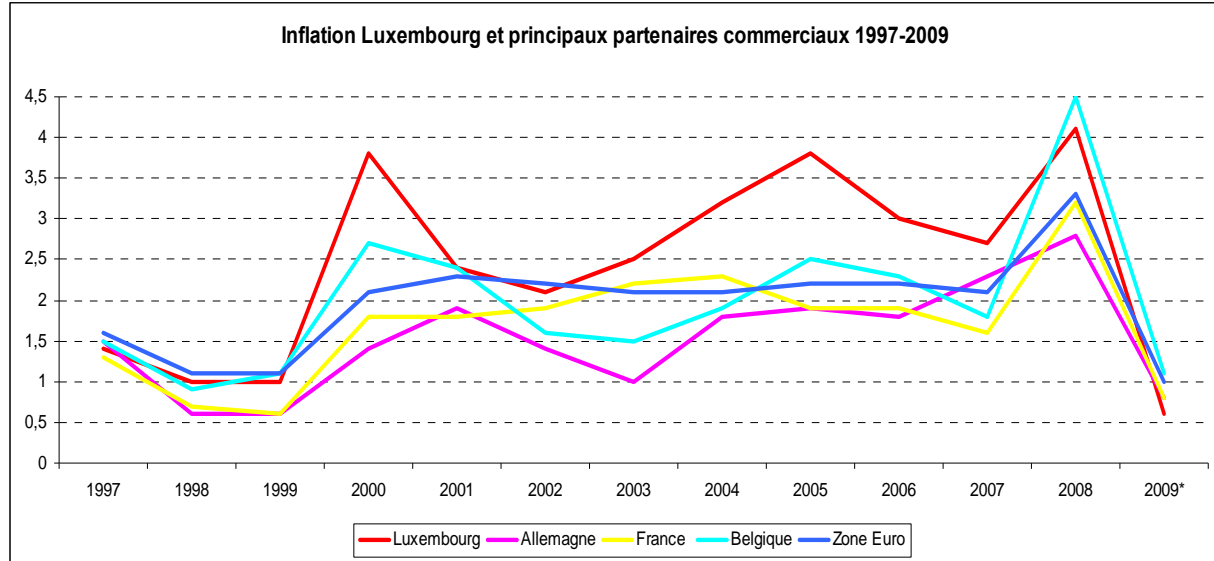


Source : STATEC (octobre 2009)

- S'agissant de **l'inflation**, il est prévu dans le projet de budget 2010 un taux de l'IPCN qui revienne vers un niveau proche de 2% suite à l'atténuation de l'effet de base favorable des prix du pétrole. Ce taux est passé d'environ 4% au cours de l'été 2008 à 0,2% un an plus tard, en lien avec la diminution sensible des prix pétroliers enregistrée au second semestre 2008.
- En lien avec la question de l'inflation, il ressort des derniers chiffres disponibles que le **coût salarial moyen** a assez faiblement progressé au deuxième trimestre 2009 (+0,4%) comparé à la même période de 2008 (+2,7%). Combiné à l'indexation automatique (+2,5%), cette faible hausse se traduit par une diminution nette du coût salarial réel (-2,1% au deuxième trimestre). Tous les secteurs économiques ne sont pas touchés de la même façon : le coût salarial moyen par personne chute de 4,4% dans le secteur financier, de 1,5% dans l'industrie, mais augmente de 1,6% dans la construction. Les salaires dans le secteur des services non marchands progressent quant à eux de 3,2% sur un an au deuxième trimestre 2009. De fait, la capacité des entreprises à réagir rapidement et efficacement à des chocs conjoncturels est largement mise en péril par le contexte réglementaire, notamment les législations ayant comme corollaire la dissociation entre l'évolution du coût salarial et celle de la productivité. De ce point de vue, le différentiel d'inflation entre le Grand-Duché et ses partenaires économiques limitrophes, combiné à un rétrécissement économique, a mécaniquement comme conséquence une hausse plus rapide qu'ailleurs du coût salarial unitaire.

Graphique 5 : L'inflation au Luxembourg et en Europe

En pourcentages de variation.



Source : EUROSTAT (2009).

- D'après les données du STATEC, le **taux de chômage** strict officiel corrigé des variations saisonnières au Grand-Duché s'est élevé à la fin de l'été à 5,9%, soit une hausse de 1,5 points de pourcentage en un an. Ce chiffre est à mettre en regard avec le nombre d'actifs qui font l'objet d'une mesure pour l'emploi, à savoir environ 3.000, ce qui amène le taux au sens large à 7,2%, au lieu de 5,7% une année plus tôt. La dégradation de la situation de l'emploi est directement à mettre au compte du ralentissement économique. Plus que la hausse du chômage en tant que telle, il importe de souligner le ralentissement de la création d'emploi au Luxembourg, laquelle est précisément au cœur depuis 20 ans du succès économique luxembourgeois. Comme cela est souligné dans le projet de budget 2010, « *la baisse spectaculaire du travail intérimaire a eu un impact non négligeable sur l'évolution de l'emploi salarié intérieur sur le début de 2009, [en amputant] la croissance annuelle de l'emploi total de 0,8 point de % au premier semestre 2009* ». Par ailleurs, « *un autre indicateur soulignant la situation de crise que traverse le marché du travail est celui du nombre de demandes de chômage partiel. Ce dernier a explosé depuis le début de 2009 : quelque 150 demandes par mois à la mi-2009 contre seulement 2 en moyenne il y a un an. C'est surtout l'industrie et ses fournisseurs (transport de fret) qui profitent de cet outil pour travailler à temps réduit* ». La tendance de l'emploi ne devrait pas s'améliorer avant la seconde moitié de l'actuelle législature. La Commission européenne, dans ses prévisions de l'automne 2009, estime que le taux de chômage (définition d'EUROSTAT) passera de 6,2% en 2009 à 7,3% en 2010 et 7,7% en 2011 au Grand-Duché.

Tableau 2 : Tableau de bord 2009 du Grand-Duché

	janv-09	févr-09	mars-09	avr-09	mai-09	juin-09	juil-09	août-09	sept-09	Moyenne des trois derniers mois	Même période de l'année précédente
	Variations annuelles en %, sauf mention contraire										
Activité											
Production industrielle par jour ouvrable, en volume	-21.8	-23.6	-28.4	-25.5	-21.9	-15.3	-23.7	..	..	-20.4	-2.4
Production dans la construction par jour ouvrable, en volume	1.0	-1.0	1.8	-0.8	-6.8	-4.0	10.0	..	..	-0.6	-0.3
Chiffre d'affaires en volume du commerce de détail hors vente par correspondance	3.5	-8.7	-5.4	-0.7	-6.4	-2.4	..	..	..	-3.2	0.9
Prix, salaires											
Indice des prix à la consommation (IPCN)	0.5	1.2	0.3	0.3	-0.3	-0.3	-0.7	0.2	0.0	-0.1	4.3
Inflation sous-jacente	2.4	2.7	2.2	2.3	2.1	2.2	2.0	2.1	2.0	2.0	2.8
Indice des produits pétroliers	-21.3	-17.3	-22.7	-23.5	-26.9	-26.7	-28.8	-21.6	-22.2	-24.3	26.1
Indice des prix à la production industrielle	2.0	1.6	-1.1	-5.8	-7.6	-10.6	-14.5	-14.1	..	-13.1	6.7
Indice des prix à la construction ¹	2.5	2.5	2.5	1.6	1.6	1.6	..	..	..	1.6	3.1
Coût salarial moyen par personne (CNT)	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	..	..	..	0.4	1.6
Commerce extérieur											
Exportations de biens en volume	-29.7	-26.7	-12.7	-27.9	-20.8	-19.3	-17.1	-10.6	..	-16.1	0.8
Importations de biens en volume	-18.6	-19.3	-5.5	-21.0	-20.7	-9.2	-21.0	-13.4	..	-14.9	0.9
Emploi, chômage											
Emploi salarié intérieur (IGSS)	3.3	2.6	2.2	1.9	1.6	1.0	0.8	0.8	0.1	0.6	5.1
Emploi national (IGSS)	2.3	1.8	1.8	1.6	1.5	1.2	1.0	0.8	0.6	0.8	3.3
Taux de chômage (en % de la population active, cvs, ADEM)	5.0	5.2	5.4	5.5	5.7	5.8	5.8	5.9	5.8	5.8	4.4

Source : STATEC (octobre 2009)

- La crise économique mondiale trouve sa source dans les turbulences financières des deux dernières années, lesquelles ne sont pas restées sans effet sur l'économie luxembourgeoise dont le **secteur bancaire et financier** est le principal pilier. Pour autant, ce pan de l'économie du Grand-Duché semble jusqu'ici avoir mieux résisté que dans certains autres pays.

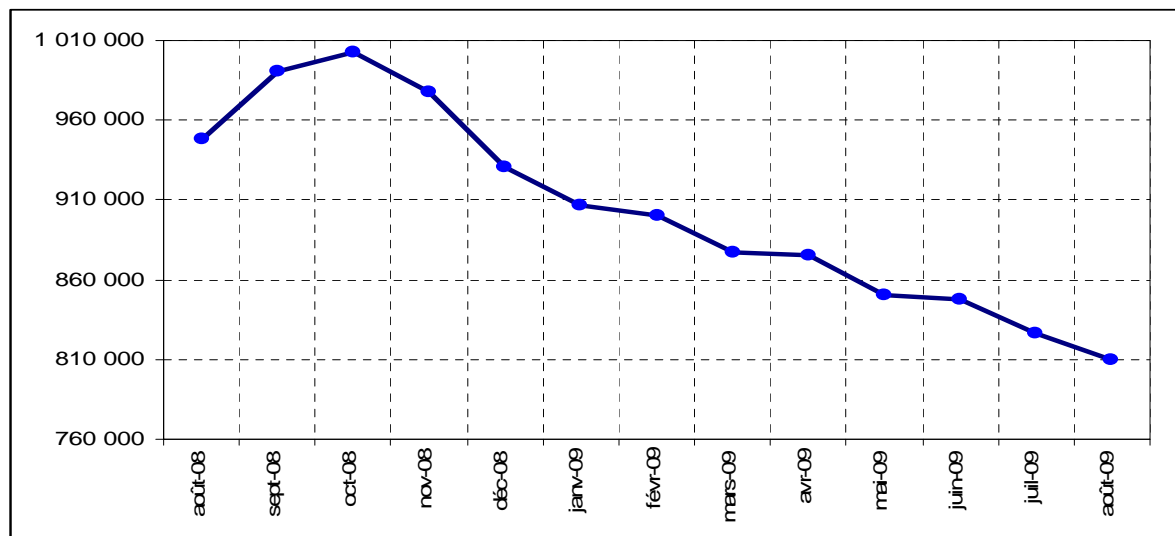
L'année 2009 paraît se caractériser du point de vue de la finance luxembourgeoise par deux éléments, à savoir une baisse du volume des activités des banques, avec notamment des répercussions en termes de destructions emplois, et, de manière concomitante, une stabilisation de la valeur nette d'inventaire des organismes de placement collectif (OPC). Cette stabilisation fait suite à une très bonne fin de premier semestre 2009 en termes de hausse de la valeur de ces actifs (+75 milliards EUR en juillet). A cela, il faut ajouter le fait que les investisseurs se tournent de nouveau vers les obligations émises par les entreprises, ce qui semble signifier un retour de leur confiance.

L'augmentation des principaux indices boursiers, en se poursuivant au cours de la seconde moitié de 2009, implique une reprise, certes encore limitée, de la valeur nette d'inventaire des OPC de sorte que les banques accroissent leurs revenus nets hors intérêts.

Le nombre d'établissements de crédits a diminué au premier semestre de 152 à 147 unités, en raison notamment du phénomène de concentration des activités bancaires. L'activité est globalement dominée par les établissements allemands (42 unités).

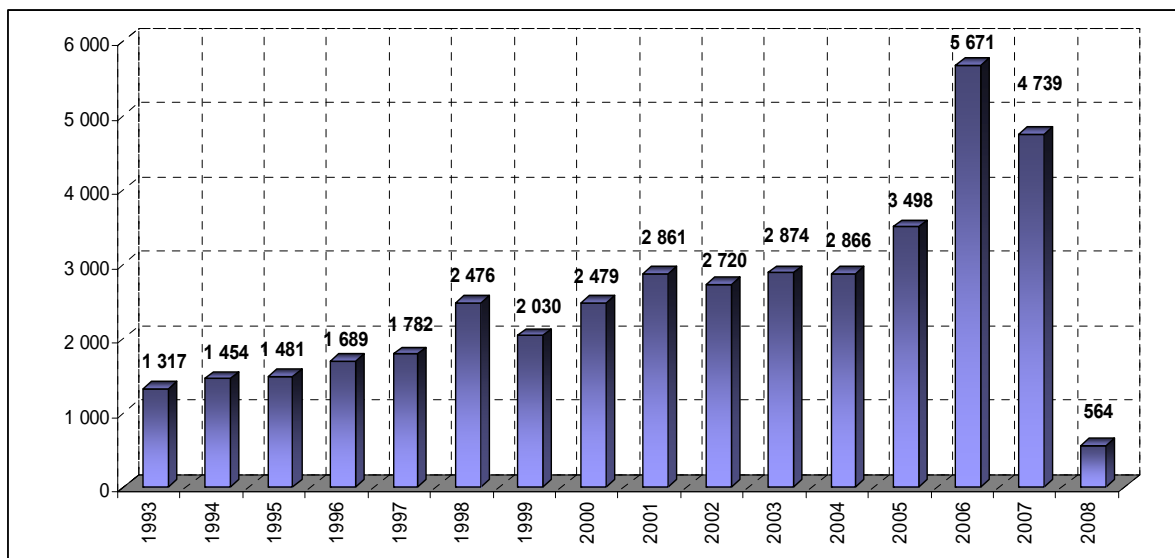
Les graphiques ci-après montrent, d'une part, l'évolution de la somme bilantaire des banques depuis le début de la crise financière (graphique 6) ainsi que le résultat net des banques (graphique 7), d'autre part (source : CSSF). L'impact direct et indirect du secteur financier sur l'économie, l'emploi et les recettes fiscales étant significatif, ceci doit inciter à la plus grande prudence en matière d'évolution future de ce secteur, ainsi qu'à davantage d'imagination pour créer une nouvelle dynamique et lancer de nouveaux produits et services dans ce secteur.

Graphique 6 : Evolution de la somme des bilans des banques sur les derniers mois
En millions EUR.



Source : CSSF (2009)

Graphique 7 : Résultat net des banques
En millions EUR.



Source : CSSF (2009)

S'agissant des effectifs du secteur financier luxembourgeois, ces derniers ont reculé de 27.269 unités au 30 septembre 2008 à 26.867 au 30 juin 2009 (-1,47% en trois trimestres), en lien direct avec la dégradation de l'environnement conjoncturel international. Les perspectives de reprise, non encore réellement confirmées du fait de risques réels pour la place, ne permettent pas, bien au contraire, de penser que la situation sur le front de l'emploi s'améliorera en 2010.

Entre juin 2008 et juin 2009, la somme des bilans agrégée des établissements luxembourgeois a diminué de 9,6%. La baisse est de 3,2% sur le deuxième trimestre 2009. Toutefois, c'est l'amélioration qui ressort de l'observation des trois derniers trimestres

puisque les rythmes de baisse ralentissent, ce qui laisse croire en un retournement de tendance prochainement.

Si le secteur financier a contribué positivement à la croissance luxembourgeoise du 2^e trimestre 2009, les autres branches d'activité (industrie, construction, commerce, Horeca, transports et communications, immobilier et services aux entreprises) ont néanmoins connu un recul plutôt prononcé, alors qu'ils avaient assez bien résisté au 1^{er} trimestre.

- La première victime nationale de la crise économique est l'**industrie manufacturière**. En 2008, la production industrielle a reculé, notamment sous l'effet d'un effondrement de l'activité au 4^e trimestre. Cette contraction de l'activité concerne toutes les branches sectorielles de l'industrie, avec toutefois des évolutions différentes comparé à l'année précédente : recul des biens d'équipement en 2008 après une année 2007 dynamique, baisse importante en 2008 dans l'industrie des biens de consommation, en ligne avec les années précédentes, diminution de la production de biens intermédiaires en raison de la contraction de la demande mondiale et déclin de la sidérurgie. La baisse en rythme annuel se limite toutefois à 3% du fait de la bonne tenue des 9 premiers mois de 2008. L'année 2009 a vu la confirmation des tendances précitées, avec un recul général à concurrence de -22,4% au premier semestre. A l'évolution décrite correspondent des indicateurs de confiance issus des enquêtes de conjoncture qui sont en berne (plus bas historique atteint en décembre 2008 et remontée timide et très progressive).
- Il y a lieu de noter une certaine résistance du secteur de la **construction** comparé à l'industrie luxembourgeoise. Avec un chiffre d'affaires qui a globalement augmenté de 2,3% en 2008 et diminué au 1^{er} trimestre 2009 de 3,5%, l'évolution des activités de construction n'a pas été si catastrophique. Les données les plus récentes font état d'un rebond du secteur en juin et juillet 2009, certes lié à un surcroît d'activité de la part de certaines grandes entreprises nationales (génie civil). Il n'est pas non plus exclu que la résistance ainsi évoquée ne résulte pas des mesures de soutien du secteur de la part des pouvoirs publics (investissements additionnels en direction de nouvelles infrastructures et avancées dans le lancement de grands chantiers). Les résultats concernant le secteur résidentiel sont plus mitigés. La baisse des permis de construire entamée en 2008 (-18,6%) semble s'être accélérée en 2009 (-36,7% au 1^{er} semestre). Il importe de lier cette tendance au ralentissement des encours de crédits immobiliers consentis aux ménages.
- S'agissant du **commerce**, force est de constater un dynamisme du secteur du commerce sous l'impulsion du commerce de gros, et ce pour toute l'année 2008. Il en est de même concernant la vente par correspondance compte tenu de l'essor du secteur du commerce électronique. Le commerce et la réparation automobile ont également vu une progression de leurs chiffres d'affaires en 2008, ce qui s'explique entre autres par la croissance de l'emploi. Enfin, les chiffres d'affaires dans les autres secteurs des services ont poursuivi également une tendance à la hausse, à l'exception de la branche informatique. Pour autant, les chiffres du commerce de détail pour 2009 devraient être en retrait car les dépenses de consommation des ménages, malgré les mesures importantes de soutien au pouvoir d'achat, devraient ralentir compte tenu du contexte conjoncturel international et national. La prudence des consommateurs fait, par ailleurs, reculer le commerce de gros depuis le début de l'année. Le secteur des **transports**, après une bonne année 2008, a connu un rythme de progression négatif. Le transport aérien est à cet égard particulièrement touché (-23% du chiffre d'affaires sur les deux premiers trimestres 2009).
- La **balance courante** du Grand-Duché se détériore de manière continue depuis le courant de l'année 2008 (-43% entre fin 2007 et fin 2008, -30% entre fin mars 2008 et fin mars 2009), mais de façon de moins en moins prononcée avec le temps. Cette baisse s'explique

pour l'essentiel par le recul de l'excédent des services, notamment financiers, qui est lui-même une conséquence de la chute de la demande mondiale qui touche particulièrement les économies ouvertes et exportatrices telles que l'économie luxembourgeoise : le surplus des services diminue de l'ordre de 21% au premier trimestre 2009 (-30% en ce qui concerne le surplus des services financiers). La raison en est que la réduction des cours d'actifs a rogné les commissions perçues par les établissements bancaires luxembourgeois, desquelles commissions découlent les exportations de services financiers.

L'excédent de la balance des services a donc été lourdement affecté par la crise mondiale (-21% du surplus afférent au 1^{er} trimestre 2009), conséquence directe de la contraction des services financiers dont le surplus représente les deux tiers du surplus total. En effet, les exportations de services financiers étaient encore en progression au 1^{er} semestre 2008, mais ont subi une contraction de 10% et 25% au cours des 3^e et 4^e trimestre qui ont suivi. En ce qui concerne les autres activités de services, les recettes ont progressé de 12% en 2008. Cependant, les secteurs du transport aérien de marchandises et la publicité ont particulièrement reculé au 1^{er} trimestre 2009.

Tableau 3 : Balance des paiements du Grand-Duché

Unité ¹⁾ : Million EUR	2008/T1	2008/T2	2008/T3	2008/T4	2009/T1
COMPTE COURANT	1 267	43	447	260	891
Marchandises	-746	-942	-1 403	-1 213	-171
Services	5 236	5 098	4 661	4 373	4 131
Revenus	-2 596	-3 652	-2 266	-2 511	-2 532
Transferts courants	-627	-461	-545	-390	-536
COMPTE DE CAPITAL	-64	-40	-69	-45	-92
COMPTE FINANCIER²⁾	-1 185	-172	-222	-287	-1 071
Investissements directs³⁾	-7 416	-4 280	4 666	-9 085	3 248
Opérations en capital et bénéficiaires réinvestis	-14 624	706	-1 294	-5 873	23 892
Autres opérations, Prêts intragroupe	7 209	-4 986	5 960	-3 212	-20 644
Investissements de portefeuille	6 708	20 498	1 699	-11 348	-37 713
Titres de participation	29 037	10 665	-7 653	-71 824	-1 758
Titres de créance	-22 329	9 833	9 352	60 477	-35 955
Produits financiers dérivés	-2 535	128	-5 250	-7 277	-300
Autres investissements	2 396	-16 623	-1 242	27 183	33 705
Avoirs de réserve	-339	105	-96	239	-11
ERREURS ET OMISSIONS	-17	169	-156	72	272

Source : BCL, STATEC (septembre 2009)

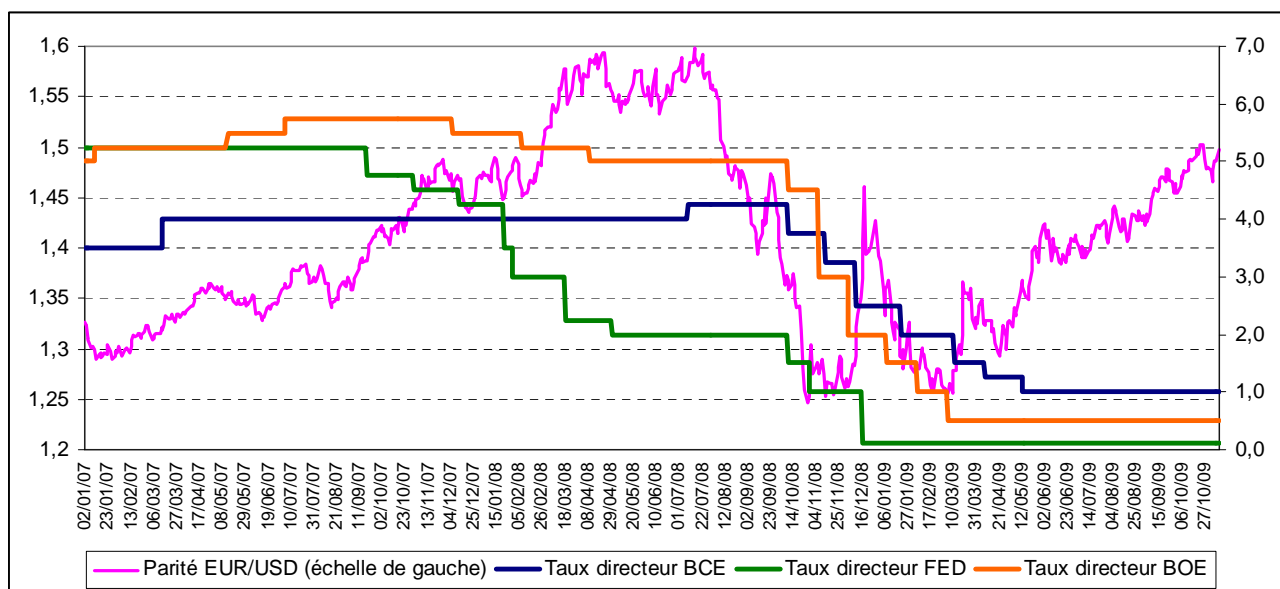
Encadré 1 : La parité Euro / Dollar et la politique monétaire de la BCE

Avant de clore le chapitre relatif au contexte conjoncturel sous-jacent au projet de budget 2010, la Chambre de Commerce souhaite commenter brièvement l'évolution des taux d'intérêts directeurs ainsi que le taux de change entre la monnaie commune européenne et le dollar américain. En effet, en ce qui concerne la parité EUR/USD, l'euro faisait état d'une appréciation importante vis-à-vis du billet vert sur quasiment l'ensemble de l'année 2008. Cette dépréciation du dollar allait de pair avec une véritable explosion du prix des matières premières libellées en USD, le pétrole en constituant l'exemple phare. L'appréciation de la monnaie commune a permis aux économies européennes d'amortir quelque peu l'envolée du prix des matières premières jusqu'en automne 2008. En ce qui concerne fin de l'année 2008, elle était marquée par une dépréciation importante de l'euro, qui était toutefois accompagnée par une chute concomitante du pétrole et des matières premières en général.

Depuis le mois d'avril 2009, le dollar a de nouveau engagé un mouvement de dépréciation important face à l'euro. Du point de vue européen et pour les entreprises exportatrices, ceci est d'autant plus dommageable qu'apparaissent les premiers signes de relance économique, ou plutôt de stabilisation après l'effondrement significatif des économies développées depuis l'éclatement de la crise financière devenue crise économique.

Le graphique ci-dessous traduit, par ailleurs, un autre phénomène, à savoir la lenteur relative de la Banque centrale européenne (BCE), par rapport à la Réserve Fédérale américaine (FED) voire en comparaison avec la Banque d'Angleterre (BOE) en ce qui concerne la baisse des taux d'intérêts directeurs dans le sillage de la crise financière. Alors que la FED affiche *de facto* un taux directeur nul (compris entre 0 et 0,25%) depuis la mi-décembre 2008, la BCE a seulement ramené son taux à 100 points de base en mai 2009, niveau auquel il se trouve toujours au jour d'aujourd'hui. En outre, la BCE avait fait l'objet de critiques de la part de nombreux analystes et commentateurs en ayant procédé à une augmentation de son taux directeur en juillet 2008, alors qu'au même moment, la FED avait revu à la baisse son taux de référence jusqu'à concurrence de 2% (voir l'évolution de la courbe verte (FED) et comparaison avec la ligne bleue (BCE) ci-dessous).

Si un certain attentisme de la BCE doit s'apprécier à l'aune du mandat de la BCE, qui consiste à garantir la stabilité des prix, il en résulte néanmoins que le crédit demeurerait relativement cher en Europe alors qu'au même moment, les concurrents outre-Atlantique avaient déjà accès à des crédits bien moins onéreux.



2. Le contexte structurel: des problèmes grandissants mis à nu

La Chambre de Commerce a eu l'occasion à de multiples reprises de souligner un certain nombre de problèmes structurels qui se posent de façon chronique au Grand-Duché, qui feront l'objet d'une discussion au niveau de la partie 2.1 ci-dessous. Ces derniers ont trait à la dégradation continue de la compétitivité nationale telle qu'elle ressort des principales études internationales y relatives ou telle qu'elle se trouve diagnostiquée par le biais des travaux de l'Observatoire de la compétitivité. Les faiblesses structurelles du pays relèvent également du manque de sélectivité de la politique sociale et des risques que font peser les engagements à long terme du système de sécurité sociale, ainsi que des carences portées par nombre de politiques publiques relativement à des champs politiques stratégiques tels que l'éducation et la formation professionnelle et continue, la recherche et l'innovation ou la simplification administrative pour ne citer que ces exemples. Le deuxième chapitre du présent avis est clôturée par la présentation d'un « *worst case scenario* », dont l'objectif sera d'apprécier les impacts économiques et financiers suite à une obsolescence hypothétique du premier pilier économique luxembourgeois, à savoir le secteur financier.

2.1. La situation en matière de compétitivité: une dégradation confirmée

Les caractéristiques de l'économie luxembourgeoise, largement ouverte sur l'extérieur et fortement dépendante de la demande extérieure, en particulier des services financiers internationaux, exigent des réponses rapides, spécifiques, différenciées et ciblées aux défis posés par le développement durable économique et social.

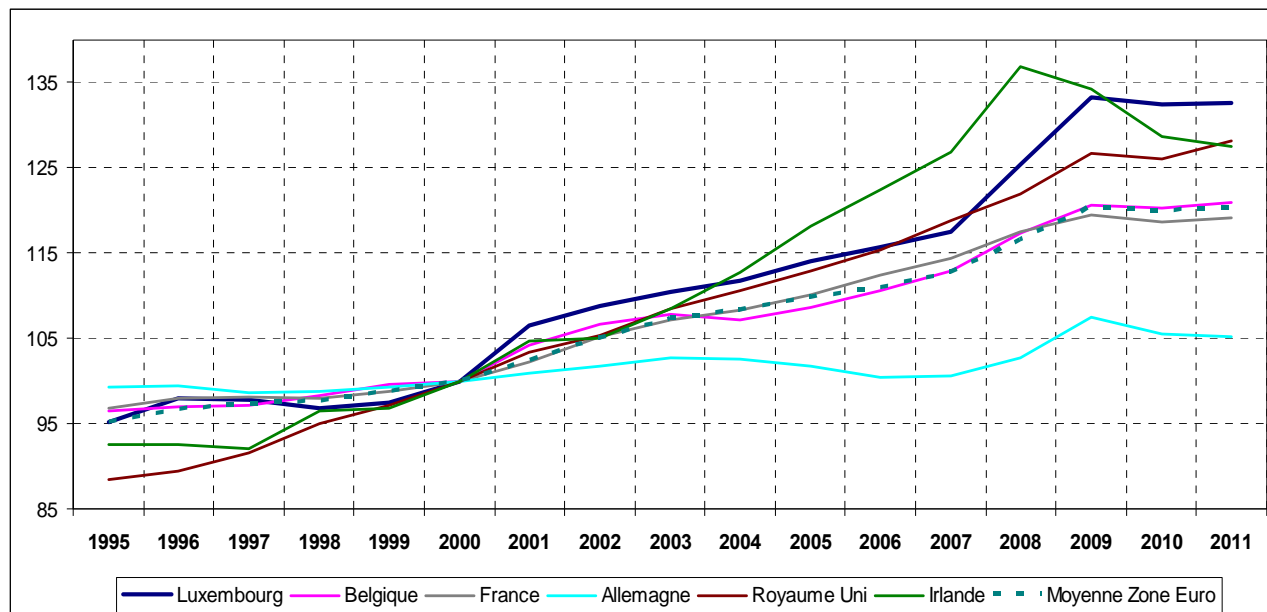
La détérioration de la compétitivité luxembourgeoise peut s'appréhender au moins de deux manières. D'abord en s'appuyant sur les études nationales et internationales qui rendent compte des forces et faiblesses structurelles de l'appareil de production national. Ensuite, en s'intéressant au déficit de l'action gouvernementale eu égard à un certain nombre de champs d'action publique.

2.1.1. La compétitivité vue sous l'angle des facteurs coûts et prix

La compétitivité s'appréhende assez bien au moyen du coût salarial unitaire (CSU). Le CSU dit « nominal » se définit comme le rapport entre le coût salarial total et le volume de production dans l'économie. Cet indicateur représente le lien entre le coût du travail et la productivité et son taux de croissance se déduit du rapport entre l'évolution du coût salarial nominal, d'une part, et du taux de croissance de la productivité, d'autre part. Le graphique ci-après montre l'évolution de cet indicateur au Luxembourg, dans les pays voisins, en Irlande, au Royaume-Uni, ainsi qu'en comparaison avec la moyenne des pays de la zone euro (16 membres).

Graphique 8 – Evolution du CSU nominal.

Période concernée : 1995 à 2011. 2000 = 100.



Source : Base de données AMECO de la Commission européenne, dernière mise à jour : 22 octobre 2009

Note : Projections de la Commission européenne pour 2009 à 2011

Entre 1995 et 2000, le CSU (nominal) luxembourgeois variait relativement favorablement par rapport aux pays limitrophes, avant de connaître un décrochage entre 2000 et 2008. Sur cette période, l'indicateur a augmenté de 25% au Luxembourg, soit plus qu'en Allemagne (+3%), qu'en Belgique (+17%), qu'en France (+18%) et que dans l'ensemble de la zone euro (+16,5%). Ce décalage pèse sur la compétitivité nationale, dans la mesure où les partenaires européens du Grand-Duché ont connu pour la plupart une augmentation plus modérée de leur coût salarial unitaire, davantage en ligne avec l'évolution observée au niveau de la productivité. Ceci vaut tout particulièrement pour l'Allemagne, qui constitue, faut-il le rappeler, le premier partenaire commercial du Grand-Duché.

Il est en outre important de rappeler que le degré d'ouverture de l'économie luxembourgeoise (80% des biens et services produits sont exportés) et son corollaire, un marché national de faible taille, rend sa perte de compétitivité extrêmement préjudiciable²⁷.

Par ailleurs se pose de manière la question de l'impact, d'une part, de l'indexation automatique des salaires, qualifiée de « mécanique », et, d'autre part, des autres facteurs²⁸, sur l'évolution du coût salarial pour la période allant de 2000 à 2007²⁹. Depuis 2000, l'effet de la seule indexation explique une hausse du coût salarial comprise entre 2,1% et 3,1% par an. Il apparaît également que, pendant les phases de ralentissement économique, la hausse des salaires due aux facteurs autres que l'indexation est moindre (ex. de la période 2000 à 2003 avec l'éclatement de la bulle Internet). Ainsi, il y a lieu d'observer des phases de modération salariale en temps de conjoncture plus morose et vice-versa. S'il faut aux yeux de la Chambre de Commerce saluer cette autorégulation

²⁷ Préjudiciable car visible et continue. A cet égard, il faut rappeler que la plupart des partenaires et concurrents économiques majeurs du Luxembourg sont situés au sein de l'Union économique et monétaire, partageant donc la même devise, ce qui augmente grandement la transparence tarifaire.

²⁸ Citons, par exemple, à ce titre les conventions collectives, les changements dus à des effets de structure (âge et qualifications des travailleurs, évolution du temps de travail), ainsi que les primes et gratifications.

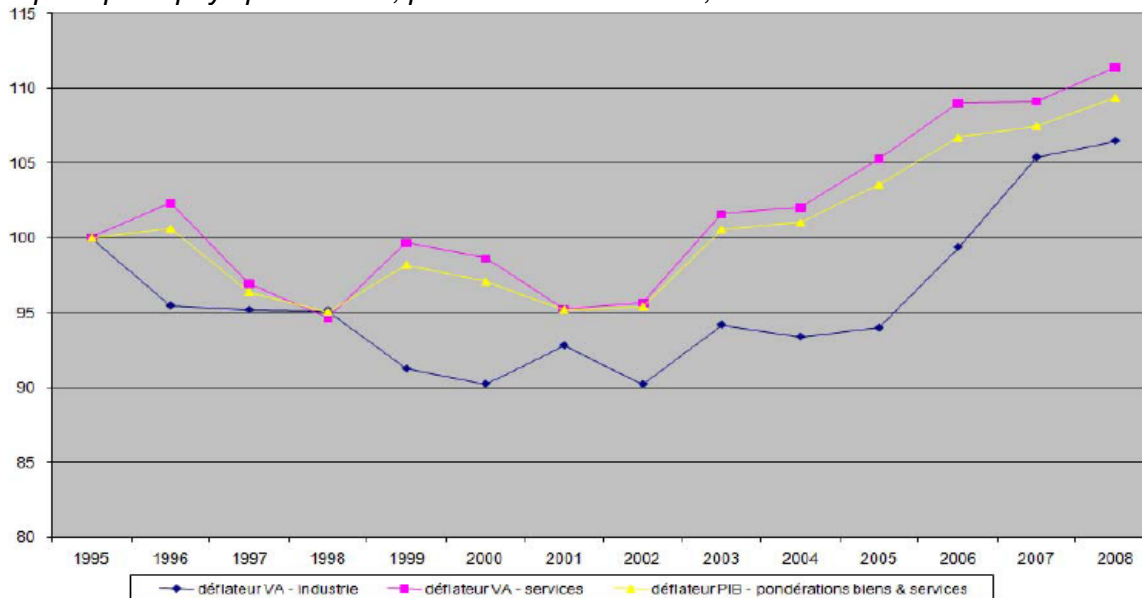
²⁹ Cf. Note de conjoncture 2-2008, disponible sur le site Internet du STATEC.

de la progression salariale en fonction de l'évolution économique, il reste que l'indexation automatique et intégrale de l'ensemble des salaires compromet gravement cette dynamique autorégulatrice. Ceci est particulièrement vrai en temps de crise comme c'est le cas actuellement : le mécanisme d'indexation compromet l'adaptation des coûts salariaux à la productivité et, partant, ralentit la relance économique à travers une dégradation importante du coût salarial, en général, et du CSU (nominal) en particulier.

La mise en lumière de la dégradation du CSU nominal rejoint largement le contenu du dernier « Bilan Compétitivité 2009 » qui s'inquiète à la fois de la détérioration de la compétitivité-prix et de la dégradation de la compétitivité-coût du Luxembourg. A cet égard, un chapitre entier du bilan précité est consacré à l'analyse du taux de change effectif réel et ses implications en termes de compétitivité. Il ressort de ce chapitre que l'indicateur coût salarial unitaire (CSU) comporte deux dimensions de la compétitivité qui sont le coût salarial et la productivité. La conclusion est que l'évolution de la productivité contribue grandement à la perte de compétitivité mesurée par le taux de change effectif réel, à l'instar de l'évolution du coût salarial.

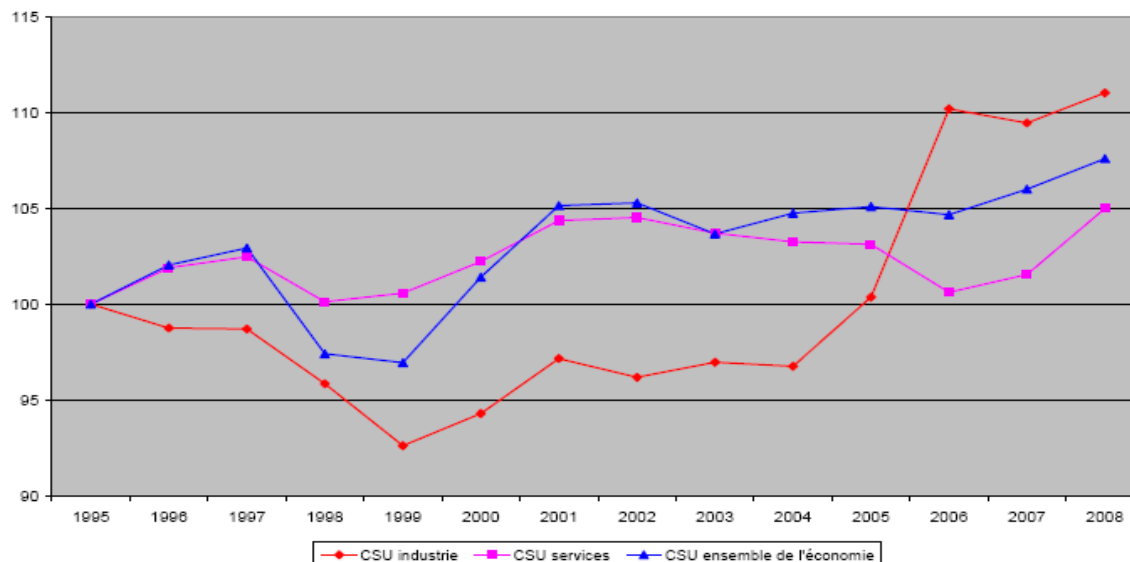
Graphique 9 : Compétitivité-prix – Indicateurs du taux de change effectif réel du Luxembourg

8 principaux pays partenaires, pondérations variables, 1995=100



Graphique 10 : Compétitivité-coûts – Indicateurs du taux de change effectif réel du Luxembourg

8 principaux pays partenaires, pondérations variables, 1995=100



Source des deux graphiques ci-avant : « Bilan de compétitivité 2009 ».

Les graphiques *supra* décrivent une détérioration de la compétitivité-prix et de la compétitivité-coût de l'économie luxembourgeoise depuis plus de dix ans, avec notamment un moment en 2003 qui pouvait laisser croire en une amélioration, mais avec une reprise de la dégradation sous l'effet des secteurs de l'industrie et des services.

L'évolution désavantageuse du CSU pesant sur la compétitivité du pays, la Chambre de Commerce plaide en faveur d'une discussion intégrative et structurelle au sujet des pistes permettant de renouer avec une évolution de nouveau plus favorable du CSU nominal et de la compétitivité-coût et -prix au sens large.

La dégradation visible et continue de la compétitivité du Luxembourg porte de graves préjudices à l'économie nationale en termes de croissance économique, d'emploi et de cohésion sociale. Ces notions sont inextricablement liées, comme le mentionnait déjà le professeur Fontagné dans son rapport de novembre 2004 : « *adapter le modèle compétitif est nécessaire au maintien du modèle social* »³⁰. Néanmoins, le bouleversement « *des conditions internationales impose[...] d'adapter le modèle compétitif pour préserver le modèle social* »³¹. Force est de constater que les faiblesses structurelles entravent la capacité des entreprises luxembourgeoises à maintenir et conquérir la clientèle et de nouvelles parts de marché et la capacité du territoire grand-ducal à attirer de nouveaux investisseurs.

³⁰ Lionel Fontagné « Compétitivité du Luxembourg - Une paille dans l'acier », novembre 2004, page 38.

³¹ Ibidem, page 19.

2.1.2. La dégradation de la compétitivité nationale à l'aune des classements de compétitivité internationaux et eu égard aux principaux champs de l'action publique

2.1.2.1. Analyse des benchmarks internationaux

L'Observatoire de la compétitivité a publié à la fin de l'été 2009 le « Bilan de compétitivité 2009 » qui trace le diagnostic des forces et faiblesses de l'économie luxembourgeoise. Il procède notamment à une description des différents benchmarks internationaux qui permettent de classer le Luxembourg du point de vue compétitif, en y exposant ses performances économiques selon des indicateurs synthétiques internationaux. Il est à cet égard particulièrement intéressant de prendre connaissance des contributions du *World Economic Forum* (WEF) ou de l'*Institute for Management Development* (IMD). Il existe, à côté des éléments relatifs aux compétitivité-coûts et -prix, des aspects économiques dits « soft » et qui ont trait à différents champs politiques (diversification, éducation, simplification administration, innovation, etc).

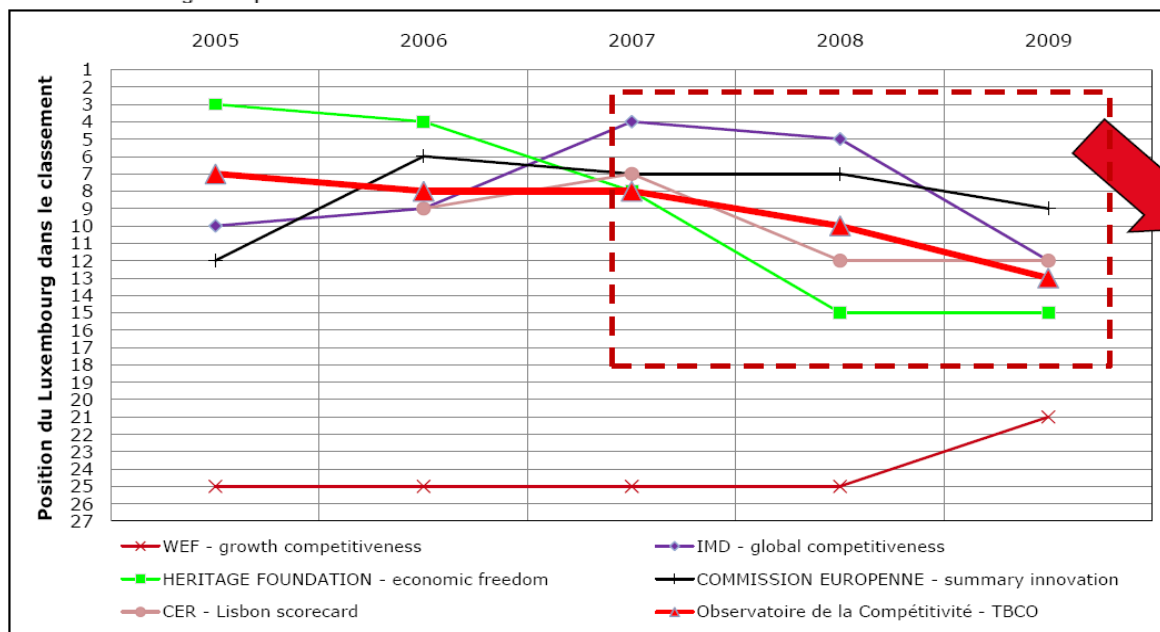
Le « Bilan de compétitivité 2009 » a pour fonction d'éclairer les décideurs publics et le grand public sur les facteurs qui offrent au territoire luxembourgeois des avantages compétitifs, ces derniers étant primordiaux dans une économie globalisée dans laquelle chaque pays se doit de développer des qualités d'attractivité vis-à-vis des bases fiscales, en particulier des investissements internationaux. Le bilan tel qu'il est sorti en 2009 permet d'appréhender les principaux benchmarks et classements de compétitivité internationaux et, partant, d'évaluer la position compétitive nationale, notamment vis-à-vis des principaux partenaires économiques et commerciaux du Grand-Duché. Ce Bilan permet également d'évaluer les forces et faiblesses du Luxembourg à l'aune du « Tableau de Bord Compétitivité », lequel rend possible une comparaison à l'échelle communautaire des pays du point de vue d'indicateurs relatifs aux performances macroéconomiques, à l'emploi, à la productivité et au coût du travail, au fonctionnement des marchés, à la qualité du cadre institutionnel et réglementaire, à l'entrepreneuriat, à l'éducation et à la formation ainsi qu'à l'économie de la connaissance, la cohésion sociale et l'environnement.

Concernant le classement du Luxembourg en comparaison internationale, il apparaît que la position compétitive nationale s'est dégradée par rapport à 2007, et ce pour trois benchmarks internationaux sur les quatre pris en compte dans le tableau ci-après.

Tableau 4 : Mise à jour des principaux indicateurs synthétiques de compétitivité et de croissance par rapport au Bilan Compétitivité 2009

	N°	World Economic Forum	IMD	Heritage Foundation	Commission européenne
		<i>GCI</i>	<i>GCI</i>	<i>Economic freedom</i>	<i>SII</i>
		2009-2010	2009	2009	2008
+	1.	Suisse	Etats-Unis	Hong-Kong	Suisse
	2.	Etats-Unis	Hong-Kong	Singapore	Suède
	3.	Singapour	Singapour	Australie	Finlande
	4.	Suède	Suisse	Irlande	Allemagne
	5.	Danemark	Danemark	Nouvelle Zélande	Danemark
	6.	Finlande	Suède	Etats-Unis	Royaume-Uni
	7.	Allemagne	Australie	Canada	Autriche
	8.	Japon	Canada	Danemark	Irlande
	9.	Canada	Finlande	Suisse	Luxembourg (-2) ²⁵
	10.	Pays-Bas	Pays-Bas	Royaume-Uni	Belgique
	11.	Hong-Kong	Norvège	Chili	France
	12.	Taiwan	Luxembourg (-7)	Pays-Bas	Pays-Bas
	13.	Royaume-Uni	Allemagne	Estonie	Chypre
	14.	Norvège	Qatar	Islande	Islande
	15.	Australie	Nouvelle Zélande	Luxembourg (0)	Estonie
	16.	France	Autriche	Bahrein	Slovénie
	17.	Autriche	Japon	Finlande	République tchèque
	18.	Belgique	Malaisie	Mauritius	Norvège
	19.	Corée	Irlande	Japon	Espagne
	20.	Nouvelle Zélande	Chine	Belgique	Portugal
	21.	Luxembourg (+4)	Royaume-Uni	Macao	Grèce
	22.	Qatar	Belgique	Barbados	Italie
	23.	Emirats Arabes Unis	Taiwan	Autriche	Malte
	24.	Malaisie	Israel	Chypre	Hongrie
-	25.	Irlande	Chili	Allemagne	Slovaquie

Remarque: Les chiffres mis entre parenthèses décrivent l'évolution du Luxembourg par rapport au classement de l'année précédente. Un signe positif respectivement négatif faisant référence à une évolution favorable respectivement défavorable, et le chiffre 0 à un rang identique.



Source : « Bilan de compétitivité 2009 » (Observatoire de la compétitivité).

La Chambre de Commerce s'intéresse en particulier aux études WEF et IMD dont elle est partie prenante dans leur conduite annuelle. Concernant la première, le benchmark est fondé à la fois sur la prise en compte d'indicateurs qui résultent de sources statistiques officielles et sur la prise en considération d'une enquête d'opinion (qualitative) réalisée auprès d'entreprises nationales. Sur le classement à proprement parler, le Luxembourg se positionne au 21^e rang, sur 133, des pays dits « *en dernière phase de développement économique* ». Il gagne ainsi 4 places par rapport à l'année précédente, mais demeure moins bien placés que ses partenaires géographiques directs. Plus encore, 11 Etats européens devancent le Grand-Duché dans ce classement, notamment des pays nordiques.

Eu égard au premier pilier fondamental de l'indice global de compétitivité **de l'étude WEF**, en l'occurrence les exigences fondamentales en matière de compétitivité³², le Luxembourg affiche de bons résultats (7^e position), que ce soit par rapport à la stabilité politique, à la qualité de ses infrastructures et à ses performances macroéconomiques. En revanche, pour ce qui est des deux autres piliers (améliorateurs d'efficacité et déterminants d'innovation), des progrès sont sans doute largement possibles pour améliorer les 23^e et 22^e places acquises. Sur la 23^e position, c'est en matière d'enseignement supérieur (faible taux d'accès aux études universitaires, faible qualité des écoles de management), d'efficacité du marché du travail (déficit en termes de flexibilité des salaires, des pratiques d'embauche et de licenciement, faible participation des femmes, décrochage entre salaires et productivité du travail) et de taille de marché que le Luxembourg se décline le plus, à l'inverse de bonnes performances notées du point de vue de l'efficacité du marché des biens, de la sophistication des produits financiers et de l'utilisation des nouvelles technologies. Le Grand-Duché se trouve 22^e eu égard au degré de sophistication des entreprises et 21^e par rapport aux capacités nationales d'innovation.

L'étude IMD évalue quant à elle « *la capacité des pays à créer et à maintenir un environnement soutenant la compétitivité des entreprises. La création de richesse est supposée se faire au niveau des entreprises qui opèrent dans un environnement national qui soit facilite, soit entrave la compétitivité. L'analyse se base à la fois sur des indicateurs quantitatifs et sur les résultats d'une enquête d'opinion annuelle* ». Le Grand-Duché se positionne en 12^e position dans ce classement international, sur 57 économies évaluées. Il rétrograde ainsi de 7 places et quitte le top 10 de ce fameux classement. A l'inverse du benchmark WEF, la position compétitive luxembourgeoise est meilleure que celles des partenaires de la Grande-Région. Le classement IMD s'appuie sur quatre séries d'indicateurs que sont les performances économiques, l'efficacité des pouvoirs publics, l'environnement des affaires et la qualité des infrastructures. S'agissant de la première série, le Luxembourg se classe 4^e mondial, s'appuyant sur le dynamisme de ses exportations, notamment de services. Pour autant perdurent de grandes faiblesses structurelles telles que la forte dépendance de l'appareil de production national au secteur financier, et ce malgré les efforts réels de multi-spécialisation. Du reste, le moteur des exportations est par nature exposé aux risques d'une demande internationale qui ralentirait, comme c'est le cas d'ailleurs depuis le début de la crise économique mondiale. Se dégradent également les résultats luxembourgeois en termes d'efficacité des pouvoirs publics (passage du 14^e au 16^e rang international de 2008 à 2009). Il est à noter à ce sujet qu'une des principales faiblesses structurelles mises en lumière par IMD est le manque de flexibilité du marché du travail, à l'instar donc de l'étude WEF (rigidité du droit du travail, système d'indemnisation des chômeurs désincitant à l'emploi). Pour ce qui concerne l'indicateur de l'environnement des affaires, il y a lieu là encore d'observer une dégradation de la position compétitive, de la 9^e à la 15^e place. Il convient de citer de ce point de vue comme

³² A travers ce pilier sont évalués les qualités du Luxembourg en ce qui concerne les institutions publiques, les infrastructures, les aspects macroéconomiques, la santé et l'enseignement primaire. Les aspects qui ont trait aux deux autres piliers sont l'enseignement supérieur et la formation continue, l'efficacité des marchés des biens et du travail, la sophistication du marché financier, l'utilisation des nouvelles technologies, la taille de marché ainsi que le degré de sophistication des entreprises et l'innovation.

faiblesses structurelles le faible taux d'emploi des femmes et le coût trop élevé du facteur travail. Enfin, au sujet de l'indicateur des infrastructures, la déception est de nouveau de mise, en dépit de la progression/stagnation du Luxembourg en la matière (+1). Est à cet égard particulièrement pointée du doigt l'éducation (formation initiale et formation continue).

La Chambre de Commerce n'entend pas être exhaustive concernant les benchmarks internationaux qui évaluent la position relative du Luxembourg du point de vue de la compétitivité à l'échelle internationale. En revanche, elle souligne que, sous réserve de concessions méthodologiques, il lui paraît pertinent de prendre en compte ces essais de classement international, surtout dans une optique de comparaison des benchmarks et dans le cas où certains d'entre eux aboutissent à des résultats comparables et, partant, porteurs de sens. A ce sujet, la Chambre de Commerce note que dans les deux études précitées, les aspects d'éducation et de droit du travail sont par exemple soulignés comme posant des questions, voire des problématiques de dysfonctionnement structurel de l'économie luxembourgeoise.

2.1.2.2. Tableau de bord et analyse des champs d'action publique porteurs de faiblesses structurelles

La Chambre de Commerce a dressé, au terme de la dernière législature, un bilan des actions politiques réalisées par la précédente équipe gouvernementale. Loin d'être négatif, le « Bilan de législature 2004-2009 »³³ laisse toutefois entrevoir la persistance de problématiques non traitées ou traitées en partie seulement, lesquelles problématiques requièrent désormais sans attendre de la part des pouvoirs publics une action incisive au cours de la présente législature. Les nombreux défis structurels qui n'ont pas trouvé de réponse adéquate ou durable au cours de la période 2004-2009 ont été dévoilés par la crise économique de manière criante et exigent que le Gouvernement s'y engage dès à présent. Il y a lieu d'agir sur bon nombre de domaines tels que l'environnement, les infrastructures, l'enseignement et la recherche pour ne citer que ceux-là. Toutes ces dimensions dites « douces » (« *soft* ») de la compétitivité et de l'attractivité luxembourgeoise sont mises en lumière à travers les études internationales de compétitivité et dans le cadre des travaux de l'Observatoire de la compétitivité mis en place en 2004 par les pouvoirs publics en vue précisément de fournir un diagnostic objectif sur base duquel doit être rendu possible l'élaboration de politiques adéquates et structurelles.

Le « Bilan de compétitivité » inclut, dans sa partie dédiée au « Tableau de Bord Compétitivité »³⁴, une approche par champ d'action par rapport auxquels des indicateurs sont définis afin d'évaluer la compétitivité nationale dans ces différents aspects de l'action publique. Sont ainsi évaluées les dimensions suivantes :

- performances macro-économiques (1^{er} rang sur les 27 Etats membres de l'UE)
- emploi (19^e rang)
- productivité et coût du travail (24^e rang)
- fonctionnement des marchés (13^e rang)
- cadre institutionnel et réglementaire (6^e rang)
- entrepreneuriat (18^e rang)
- éducation et formation (24^e rang)
- économie de la connaissance (10^e rang)
- cohésion sociale (9^e rang)
- environnement (22^e rang)

³³ Voir Bullentin économique de la Chambre de Commerce : Actualité & tendances n°6 « Bilan de la législature 2004-2009 », mai 2009.

³⁴ Cet outil a été élaboré suite au rapport Fontagné (« Une paille dans l'acier »). Il est régulièrement mis à jour à l'occasion des bilans de l'Observatoire de la compétitivité et intègre entre autres les indicateurs de Lisbonne.

Le « Bilan de compétitivité 2009 » laisse entrevoir, sur base des indicateurs relatifs à la dimension « **performances macro-économiques** », que la crise mondiale a effectivement eu des répercussions sur le PIB national, ce qui a justifié la mise en œuvre du plan de relance déjà évoqué *supra*. Le « Tableau de Bord » note également la détérioration des principales recettes fiscales ainsi que le recul de l'inflation du fait d'un effet de base négatif sur les prix des matières premières, recul qui n'est pas forcément synonyme de gain de pouvoir d'achat pour l'ensemble des consommateurs étant donné la dégradation de l'emploi concomitante. En matière **d'emploi**, le bilan souligne notamment les défaillances du Luxembourg s'agissant de la participation des seniors au marché du travail, ceci dans un contexte de hausse sensible du chômage au niveau européen.

Concernant l'aspect « **productivité et coût du travail** », la plupart des indicateurs sont certes influencés par la conjoncture, mais ce constat reste valable pour l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne. Le Grand-Duché se décline par rapport à l'évolution de la productivité globale des facteurs, de la productivité apparente du travail et eu égard à la variation relative des coûts salariaux unitaires. En revanche, la catégorie « **fonctionnement des marchés** » semble assez favorable pour le pays, avec une amélioration de 5 indicateurs sur 10 (redevances téléphoniques, tarifs téléphoniques mobiles, aides d'Etat hors objectifs horizontaux pour ne citer que ces exemples), même si les indicateurs en termes de prix d'énergie pour les industriels ou de tarification d'accès Internet à large bande se sont dégradés.

Il y a lieu également de noter qu'en matière de qualité du **cadre institutionnel et réglementaire**, le Luxembourg perd de sa compétitivité (détérioration de 6 indicateurs sur 10 : entre autres, indice de qualité de la réglementation, indice de l'efficacité de l'administration, indice de respect de la loi). La Chambre de Commerce souligne en particulier que le « Bilan de compétitivité 2009 » note la mauvaise position compétitive relative du Luxembourg en ce qui concerne l'indicateur « impôt des sociétés », et ce malgré les réformes fiscales passées. A ces aspects peu favorables, il faut souligner l'amélioration relative des indicateurs **d'entrepreneuriat**, chroniquement défavorables depuis 2003. Le « Bilan de compétitivité 2009 » note des progrès pour ce qui est de la part de l'emploi indépendant dans l'emploi total ou de la volatilité de la population des entreprises par exemple.

Il n'est pas indiqué d'amélioration particulière de la catégorie « **éducation et formation** » par rapport à 2005. Le Luxembourg demeure le pays qui dépense le plus par élève ou étudiant sans que ces dépenses ne se traduisent véritablement par de meilleurs résultats. Il convient tout de même de souligner que les indicateurs « apprentissage tout au long de la vie » et « jeunes ayant quitté prématurément l'école » se sont quelque peu améliorés, même s'ils demeurent dans une moyenne communautaire. En matière **d'économie de la connaissance**, le Luxembourg a réalisé des progrès. L'indicateur « crédits budgétaires publics en R&D en % du PIB » a augmenté, de même que l'indicateur « chercheurs pour 1.000 emplois » ainsi que l'indicateur « nombre de brevets déposés par million d'habitants ». En revanche, il faut nuancer ces performances au vu de la dégradation de l'indicateur « dépenses intérieures de R&D ».

S'agissant des indicateurs relatifs à la **cohésion sociale**, le Bilan ne fait pas état de progrès particuliers, mais seulement d'un positionnement dans la moyenne européenne, et ce malgré le coût élevé de la protection sociale au Luxembourg. Enfin, concernant la catégorie « **environnement** », le Grand-Duché n'affiche toujours pas d'indicateur dans le vert. Pour autant, la tendance a tout de même été globalement à l'amélioration. C'est le cas par exemple en matière d'émissions de gaz à effet de serre ou de certification ISO.

L'analyse des indicateurs précités permet à l'Observatoire de la compétitivité de déterminer un indicateur synthétique du « Tableau de Bord Compétitivité », lequel est un outil intéressant de diagnostic quant à la situation compétitive du pays par rapport au paysage conjoncturel et

structurel international. Au total, néanmoins, force est de constater une dégradation au fil des années, ce qui, lorsque arrive une crise mondiale, peut s'avérer particulièrement préjudiciable.

Tableau 5 : Classement de l'indicateur synthétique Compétitivité de 2000 à 2008

	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Allemagne	8	11	11	12	12	10	14	11	10
Autriche	6	8	9	9	6	6	8	8	8
Belgique	19	20	20	20	15	17	18	25	22
Bulgarie	16	21	19	16	16	19	19	24	26
Chypre	17	18	21	22	21	24	20	22	23
Danemark	5	5	3	3	2	3	3	5	4
Espagne	14	14	15	17	18	16	17	16	20
Estonie	12	9	6	6	9	7	7	7	9
Finlande	4	2	2	4	3	4	4	3	2
France	10	13	13	13	13	11	15	12	12
Grèce	15	19	18	18	20	15	25	15	15
Hongrie	26	27	24	23	25	21	16	18	16
Irlande	9	6	7	7	8	8	2	6	5
Italie	21	22	23	24	23	23	24	23	21
Lettonie	25	16	17	14	19	18	10	17	11
Lituanie	22	15	16	15	14	14	13	10	13
Luxembourg	13	10	8	8	7	9	9	9	7
Malte	27	26	27	26	27	27	26	27	24
Pays-Bas	3	3	5	5	5	5	6	4	6
Pologne	23	23	25	27	26	26	27	26	25
Portugal	24	24	26	25	22	22	23	20	19
République slovaque	20	25	14	19	11	13	12	13	17
République tchèque	2	4	4	2	4	2	5	2	3
Roumanie	18	17	22	21	24	25	22	21	27
Royaume-Uni	11	12	12	11	17	20	21	19	18
Slovénie	7	7	10	10	10	12	11	14	14
Suède	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Source : « Bilan de compétitivité 2009 ».

Le « Bilan de compétitivité 2009 » permet d'identifier selon les catégories qu'il comporte des champs d'action publique dans lesquels il y a lieu d'identifier des faiblesses structurelles. La Chambre de Commerce appuie ce type d'approche et s'en nourrit dans le cadre de ses travaux. Elle a proposé à l'occasion de la formation du nouveau Gouvernement un ensemble de recommandations sur les priorités et les réformes de la législature 2009-2014, et ce en identifiant des champs d'action selon des thématiques qu'elle considère comme pertinentes en vue d'élaborer des politiques publiques efficaces. Sur la base de cette approche, elle a donc également pu cibler des faiblesses structurelles relativement à des facteurs dits « soft » qui conditionnent le fonctionnement de l'économie luxembourgeoise et qui nécessitent une action réformatrice rapide.

La Chambre de Commerce considère comme essentiel d'agir en matière économique dans le sens d'une amélioration de la **compétitivité et de la diversification économique**. Le maintien de la compétitivité doit demeurer au cœur du nouveau paradigme économique que la crise fera émerger. La compétitivité est la garantie pour les entreprises nationales de supporter la concurrence du marché. Pour cela, elles doivent être rentables et viser, à travers la création de valeur ajoutée, la maximisation du profit après rémunération des facteurs de production. Le Gouvernement luxembourgeois a donc la responsabilité de donner aux entreprises les moyens de se développer à la fois sur le marché national et sur les marchés de la Grande-Région, communautaire et international, ce qui passe par une diversification structurelle optimale.

La deuxième thématique que la Chambre de Commerce considère comme porteuse de faiblesses structurelles, eu égard à la compétitivité, est celle de la **simplification administrative**. Force est de constater que la lourdeur, la lenteur et le manque de prévisibilité des procédures administratives mettent en péril le climat d'investissement et la création d'emplois dans la mesure où elles

constituent des coûts pour les entreprises et les acteurs économiques. Les nouvelles TICs ont néanmoins permis le développement de la gouvernance électronique, laquelle accroît considérablement les possibilités de simplification des échanges et procédures entre acteurs économiques (entreprises, administrations...). Les administrations doivent collaborer efficacement à la fois entre elles et avec les « administrés », ces derniers devant être considérés comme des « clients » et être traités en conséquence. Il importe d'aller plus loin en matière de mise en œuvre des guichets uniques, d'accélérer le remboursement des créances aux entreprises et d'écourter les délais de paiement de la part des acteurs publics (Etat, collectivités locales...). En sus, il faut veiller constamment à l'efficacité, à la réactivité et à la qualité des transpositions en droit national des directives européennes (principe des transpositions 1 :1 et dans les délais).

La Chambre de Commerce voit également dans la **modernisation du cadre légal, fiscal et réglementaire** une source de gisement à exploiter du point de vue de la compétitivité. L'enjeu est de constituer un cadre légal moderne, cohérent, transparent et incitatif pour renforcer l'attractivité du Grand-Duché, pour simplifier la vie des administrés et citoyens et pour stimuler le développement économique, tout en veillant à l'équilibre budgétaire à moyen terme.

Un autre facteur « doux » essentiel au fonctionnement compétitif de l'économie luxembourgeoise constitue **l'éducation et la formation professionnelle**. La plupart des emplois créés au Luxembourg sont des emplois à formation universitaire, alors que trois-quarts des demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM ont quitté l'école sans diplôme. Il faut investir dans la formation, notamment dans la formation de base, de sorte qu'elle soit socialement plus équitable, plus ludique et davantage orientée vers l'application des connaissances, non sans négliger le « lifelong learning » en raison du risque permanent d'obsolescence des compétences. La main-d'œuvre d'un Etat est sa première richesse économique et elle constitue un investissement important pour les entreprises et les administrations. La matière grise demeure la quasi seule matière première dont dispose le Grand-Duché, mais en quantité insuffisante. Le Luxembourg est en quête permanente de main-d'œuvre qualifiée, voire de cadres spécialisés d'envergure internationale, ceci en vue d'accélérer le mouvement de la recherche et de l'innovation, condition de l'accroissement de la productivité et de la compétitivité des entreprises locales et, partant, de la croissance économique nationale. Il faut à cet égard rappeler la persistance au Luxembourg d'un chômage structurel que seule une hausse du niveau global de qualification de la main-d'œuvre peut permettre d'atténuer. L'enjeu est la valorisation du capital humain sur le territoire luxembourgeois, ce qui explique le rôle essentiel de l'enseignement et de la formation professionnelle.

La Chambre de Commerce plaide également pour des réformes relativement au champ de la **recherche et de l'innovation**. D'un point de vue structurel, il faut veiller de valoriser constamment le potentiel de développement endogène national, stimuler le progrès technologique, augmenter la productivité des entreprises et développer les collaborations internationales.

Il ne faut du reste pas oublier, en matière de fonctionnement structurel d'une économie comme le Luxembourg, toutes les problématiques en rapport à **l'aménagement du territoire** et à l'organisation spatiale, à la production optimale d'infrastructures et de logements. La Chambre de Commerce accorde une importance cruciale à une politique d'aménagement du territoire volontariste et d'envergure, laquelle renvoie à des aspects tant organisationnels que de coordination et de planification à long terme. Ce type de politique s'accompagne naturellement d'efforts massifs d'investissement dans les infrastructures considérées comme prioritaires, que ce soit en matière de réseaux de transports et de communications, d'élaboration de zones industrielles, mais aussi du point de vue du développement du logement, des établissements de formation et/ou de soin, ainsi que des établissements satisfaisant aux besoins sociaux et environnementaux. Pour concrétiser l'IVL, les autorités avaient recommandé la réalisation de plans sectoriels dans les domaines transports, logement, paysage et zones d'activité. Il s'agit désormais au cours des prochains mois de mettre en œuvre de façon effective les plans en question.

La Chambre de Commerce voit par ailleurs dans la thématique de **l'énergie et de l'environnement** un enjeu essentiel et un champ de difficultés structurelles particulièrement important pour le Grand-Duché. Il s'agit de créer un cadre incitateur et attractif permettant le développement d'un nouveau secteur de pointe dans le domaine de l'efficacité énergétique, en valorisant les effets positifs en découlant pour une utilisation encore plus rationnelle de l'énergie, des matières premières et pour une protection efficace de l'environnement.

Reste à ajouter par rapport à toutes ces thématiques précitées deux problématiques particulièrement aiguës et directement en lien avec les questions financières et budgétaires au cœur du présent avis : la protection sociale et la tenue en général des finances publiques.

2.1.3. Projecteurs sur deux faiblesses structurelles majeures

2.1.3.1. Une protection sociale largement sous-efficace

La sécurité sociale, pilier porteur du modèle social luxembourgeois, joue un rôle crucial de stabilisateur automatique, particulièrement appréciable en période de turbulences conjoncturelles. Or elle n'est pas neutre financièrement parlant, ni pour la collectivité, ni pour les entreprises et force est de constater que des problèmes de soutenabilité financière au niveau du système public de protection sociale se posent relativement à l'assurance pension, à l'assurance dépendance et à l'assurance maladie-maternité. Par ailleurs, le financement du système de protection sociale doit être assuré à long terme, compte tenu des évolutions macro-économiques, démographiques et actuarielles. Deux arguments peuvent en effet être invoqués d'un point de vue structurel.

D'abord, la soutenabilité à terme de la sécurité sociale dépend de la capacité de l'appareil productif luxembourgeois à maintenir un taux de croissance élevé et à créer de nouveaux emplois, notamment frontaliers, générant ainsi de nouvelles cotisations. Entre 1998 et 2008, l'emploi intérieur est passé de 238.000 à 353.000, soit +48%, alors qu'au même moment, le nombre de frontaliers a presque doublé (passant de 71.000 à 136.000 unités). Autrement dit, le bon fonctionnement jusqu'à présent du système tient au fait que le marché de l'emploi luxembourgeois soit capable de croître de quelque 10.000 unités par an, ce qui par nature pose des questions de moyen et long terme. Ne suffit-il pas en effet d'une année d'absence de croissance de l'emploi pour que le système devienne déficitaire ?

Deuxièmement, il existe un décalage de plus en plus dangereux à terme entre le nombre d'emplois créés par l'économie luxembourgeoise et le nombre de nouveaux pensionnés résultant année après année du marché du travail du Grand-Duché. Entre 1990 et 2000, quelque 76.700 emplois ont été créés au sein de l'économie luxembourgeoise (en particulier des emplois occupés par de jeunes frontaliers), alors que le nombre de pensions à verser n'a augmenté que de 27.400 unités, soit un solde favorable de presque 50.000 unités sur 10 ans. Cette tendance va inévitablement s'estomper dans le futur, à moins de supposer que le marché de l'emploi puisse continuer de se développer de manière aussi dynamique qu'au cours des 20 dernières années, période durant laquelle il a doublé.

Dans le présent contexte de crise économique et en l'absence de réformes structurelles, l'équilibre financier de la sécurité sociale devient précaire et les risques d'une explosion à retardement de la « dette cachée » augmentent.

Dans un avis récent, le « Conseil Supérieur pour un Développement Durable » a conclu que, afin de garantir l'équité intergénérationnelle et afin de couvrir les engagements futurs en faveur des contributeurs d'aujourd'hui, le budget de l'Etat devrait être excédentaire de l'ordre de 8% du PIB chaque année toute chose égale par ailleurs. Autant dire qu'un budget annuel en équilibre est par

nature structurellement et implicitement déficitaire à hauteur de 8% par rapport aux engagements futurs de la sécurité sociale relativement à ses actuels contributeurs. Dans ces conditions, le Luxembourg ne pourra vraisemblablement pas se soustraire à des réformes incisives et courageuses, notamment en matière de « sélectivité sociale », en vue de contribuer à la cohésion sociale ainsi qu'à la lutte contre la pauvreté.

Le système de protection sociale actuel ne répond donc pas aux défis liés à l'équité intergénérationnelle et au vieillissement démographique. Le Luxembourg est cependant dans une position *a priori* enviable : à ce jour, le système reste réformable dans la mesure où le financement à court terme est assuré et compte tenu du fait que de nombreuses « vis du moteur social » peuvent être ajustées en douceur, sans à-coups et donc sans répercussions graves d'un point de vue social. Aussi, la sélectivité de certains transferts sociaux doit être revue et le régime général de pension devra faire l'objet d'ajustements structurels afin de le pérenniser.

Le Gouvernement se doit dès à présent, et si possible dans le cadre de ce premier budget de législature, de formuler des propositions quant à la sauvegarde du système national de protection sociale. Comment le rendre efficient, équitable et financièrement soutenable ? Comment relever les défis intergénérationnels et démographiques qui pèsent sur l'avenir luxembourgeois, avec une dette publique croissant rapidement et une dette implicite énorme ? Bref, quel modèle de croissance luxembourgeois à l'avenir ? Voilà autant de questions auxquelles le Gouvernement doit désormais s'attaquer. La Chambre de Commerce entend revenir sur le sujet de la viabilité à long terme du système de sécurité sociale au niveau de la partie 3.3. du présent avis.

2.1.3.2. Des finances publiques particulièrement vulnérables

La tenue des finances publiques nationales a bénéficié d'une croissance économique dépassant 5% par an en moyenne sur les deux décennies passées ainsi que de la dynamique vertueuse précitée du marché du travail dont le nombre d'actifs a plus que doublé sur la même période. Cette situation enviable en apparence a souvent servi de prétexte à un certain immobilisme et sans doute faut-il reconnaître que la crise permet de mettre en lumière les conséquences directes d'un arrêt brutal d'une croissance supérieure à la moyenne de celle des autres partenaires européens.

La récente « *note d'experts internes à l'administration publique au sujet des prévisions macro-économiques et de l'évolution des finances publiques pour la période 2009-2014* » annexée à la déclaration gouvernementale du Premier Ministre du 29 juillet 2009 dépeint une image maussade de l'évolution à court et moyen terme des finances publiques luxembourgeoises. Selon cette note, il faut s'attendre à ce qu'aucun exercice budgétaire de la législature 2009-2014 ne respectera la borne supérieure du critère de déficit de Maastricht et table sur un déficit annuel moyen entre 1,5 et 2 milliards EUR (4,2% de la moyenne du PIB en valeur) pour les prochaines années. En même temps, la note est empreinte d'un certain optimisme, puisqu'elle prévoit un retour à des taux de croissance supérieurs à 3,5% dès 2011. Du reste, il paraît de plus en plus clair que le système d'assurance-maladie n'est soutenable que si le marché de l'emploi poursuit sa dynamique historique extraordinaire: les déficits prévus pour les deux années à venir sont proches de 100 millions EUR.

Il semble évident que la succession de budgets déficitaires alimentera mécaniquement la dette publique. Selon le Gouvernement, le service de la dette passerait de 14 millions EUR à plus de 420 millions EUR par an, le corollaire étant une augmentation significative de la charge d'intérêts (de 0 à 1% du PIB en 5 ans) et, partant, une moindre capacité d'investissement des Administrations publiques. Sur base du scénario central développé dans la note précitée, l'endettement public pourrait, en 2014, atteindre un niveau jusqu'ici inimaginable, à savoir 40% du PIB.

Malgré le caractère exceptionnel de la crise économique, les principes régissant la politique financière et relevant du Pacte de stabilité et de croissance tant au niveau européen que national doivent guider à moyen et long terme les politiques de finances publiques. Le nouveau Gouvernement aura la responsabilité de rétablir l'équilibre budgétaire des Administrations publiques, de constituer des réserves, d'augmenter l'efficacité des dépenses publiques et de rétablir les marges de manœuvre de l'outil fiscal, et ce sans entraver la compétitivité des entreprises nationales.

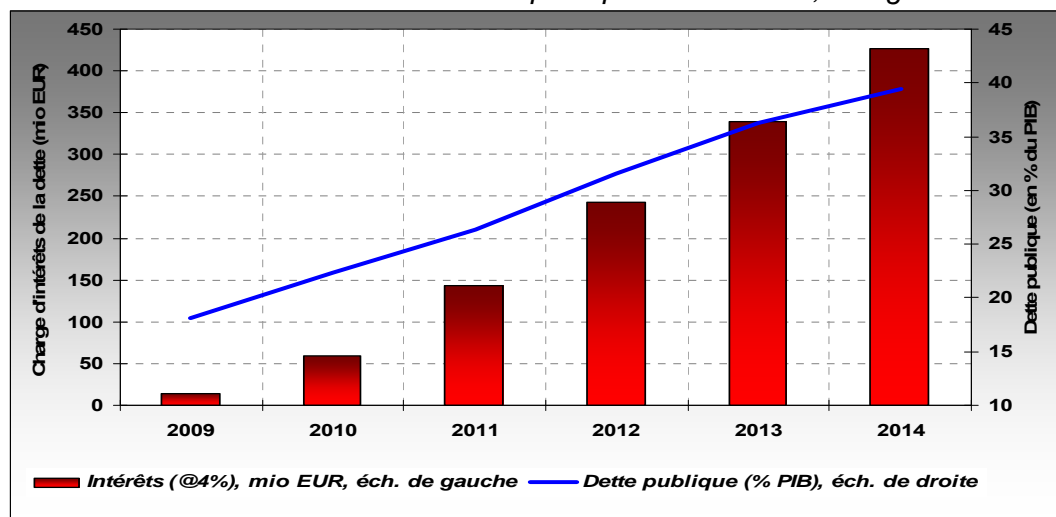
La Chambre de Commerce plaide pour que ralentisse la hausse des dépenses publiques pour les exercices 2010 et suivants, notamment celles de consommation courante, sur la base d'une analyse approfondie de l'efficacité de ces dernières reposant sur des indicateurs de performance pertinents. Il faut éliminer les dépenses de consommation non indispensables et réévaluer de manière récurrente les grands postes de dépenses pour supprimer des crédits courants devenus obsolètes, redondants ou ceux dont le coût excède de loin les avantages escomptés.

La politique budgétaire doit se construire dorénavant selon une approche par missions, objectifs et résultats (logique de résultats en lieu et place de la logique de moyens privilégiée jusqu'à présent), et non plus seulement selon l'approche habituelle par ministères. La proposition de loi n°6016 déposée en 2009³⁵ constitue une bonne base pour amener un changement des mentalités à ce sujet au Luxembourg.

Le projet de budget 2010 doit être analysé à la lumière des opportunités qu'il contient en termes de potentiel à freiner drastiquement les dépenses de consommation de l'Etat et à renouer rapidement avec des excédents budgétaires. C'est aux yeux de la Chambre de Commerce la seule voie possible pour revenir à des finances publiques saines dans une économie de petite dimension, largement tributaire des évolutions et décisions externes.

Graphique 11 : Evolution de la dette publique et de la charge d'intérêts

Période concernée : 2009 à 2014. Dette publique en % du PIB, charge d'intérêts en millions EUR



Source : Note d'experts précitée. Calculs de la dette publique consolidée par la Chambre de Commerce

³⁵ Proposition de loi visant - à renforcer le pouvoir budgétaire de la Chambre des Députés - à promouvoir la modernisation de la gestion publique et portant modification de la loi modifiée du 8 juin 1999 a) sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État 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'État, de la caisse générale de l'État et du service de contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics (telle qu'elle a été modifiée).

La détérioration des finances publiques et l'impératif pour le Luxembourg de trouver un second souffle en renouant avec des excédents budgétaires et de nouvelles marges de manœuvre financières incitent de fait les gouvernants nationaux à trouver des réponses là encore précises et adéquates à l'enjeu véritable que constitue l'inversion de l'effet ciseaux actuel. Il s'agit d'adopter des mesures à même de freiner drastiquement les dépenses courantes, mais aussi d'être imaginatif pour parvenir à diversifier les recettes fiscales.

* * *

Le contexte décrit *supra* demeure un cadre conjoncturel et structurel particulièrement difficile qui rend de fait les marges de manœuvre du Luxembourg fortement réduites du fait de recettes en baisse et de dépenses toujours en hausse. Il s'agit également de peser nombre d'incertitudes sur l'avenir des finances publiques du Grand-Duché, surtout au vu des problèmes structurels qui se posent à moyen et à long terme. Après un budget 2009 qui fournissait des réponses adéquates face à l'avènement de la crise financière et économique à la fin 2008, essentiellement par des mesures à court terme de relance, le Gouvernement a élaboré un projet de budget 2010 qui ne donne guère de réponse aux problématiques structurelles qu'il importe pourtant désormais de traiter, en particulier par des mesures de moyen et long terme qui visent plus de compétitivité et davantage de soutenabilité des finances publiques, conditions sans lesquelles l'économie luxembourgeoise ne sortira pas renforcée de cette crise et n'exploitera pas toutes les opportunités que la reprise de la demande et le rétablissement de la demande au niveau mondial apporteront.

Les défis à relever sont de taille et exigent de la part de la nouvelle équipe gouvernementale courage et détermination dans la conduite des nouvelles politiques et la mise en œuvre du programme gouvernemental. Malgré les conséquences de la crise en termes d'activité économique, d'emploi et de finances publiques, il existe des solutions que le Grand-Duché peut mettre en œuvre en exploitant les potentialités qu'offre sa position de départ relativement moins défavorable que la plupart de ses partenaires européens.

Le Luxembourg est à la croisée des chemins : les mesures structurelles à adopter sont certes urgentes, mais elles ne sont pas synonymes, loin s'en faut, d'un démantèlement social ou d'une abolition du modèle social luxembourgeois. Au contraire, le Grand-Duché est encore à ce jour dans une position suffisamment confortable pour pouvoir envisager la mise en œuvre de réformes structurelles, en particulier sous la forme d'ajustements relativement mineurs de nature à optimiser et à rendre plus efficaces les politiques actuelles, notamment dans le domaine social. Se passer d'ajustements finement élaborés en ce début de législature aurait un coût économique et social pour la société luxembourgeoise, certes limité à court terme, mais considérable et proportionnellement bien plus élevé pour les générations futures, pour qui toute adaptation tardive, en plus d'être inévitable, serait à coup sûr particulièrement douloureuse. La situation dans plusieurs pays européens en constitue l'exemple à ne pas imiter.

La dégradation évoquée des facteurs quantitatifs³⁶ et qualitatifs³⁷ de compétitivité ne peut que nuire à l'attractivité nationale. De ce point de vue, le Gouvernement doit absolument apporter des réponses concrètes et rapides. Or ses moyens d'action sont limités, tout du moins déterminés par la marge de manœuvre financière et budgétaire que la tenue de ses finances publiques lui confère. Tout l'enjeu dans le rétablissement d'excédents et de réserves budgétaires consiste donc pour les pouvoirs publics à retrouver la capacité d'agir structurellement pour maintenir, voire renforcer la compétitivité nationale et, partant, la cohésion du pays.

³⁶ Ces critères sont liés aux aspects quantitatifs des facteurs de production : coût salarial, coût du capital, productivité du travail, etc.

³⁷ Ces critères sont liés aux aspects qualitatifs des facteurs de production : qualité du capital humain (éducation de base, et supérieurs, formation continue, innovation, etc.) et qualité du facteur capital des infrastructures (routières, communications, etc).

La Chambre de Commerce souhaite, tout au long du présent avis, participer activement à l'identification des mesures permettant de ramener le budget à l'équilibre. Ainsi, dans la 4^e partie, elle énoncera des mesures à court terme, visant à ramener le déficit 2010 en dessous du seuil de Maastricht (3% du PIB), alors que dans le cadre de la 5^e partie, des pistes seront proposées afin de rétablir l'équilibre budgétaire dans le moyen terme, voire de constituer des réserves budgétaires.

Il convient en outre de rappeler que le secteur financier luxembourgeois a bel et bien été touché par la crise financière. La somme des bilans des banques, par exemple, a baissé de -19,18% (-192,2 millions EUR) entre octobre 2008 et septembre 2009. Le résultat net, quant à lui, a littéralement dégringolé en 2008 pour atteindre 562 millions EUR, ce qui constitue un recul de 88% par rapport à 2007. L'emploi bancaire, pour sa part, a baissé de 770 unités ou 2,82% entre septembre 2008 le même mois de l'année 2009. La Chambre de Commerce estime certes que ces résultats vont de nouveau s'inscrire sur une pente ascendante dans les mois à venir, mais tout en insistant qu'en cas d'évolution défavorable ou de nouveau choc sectoriel, les implications en matière de valeur ajoutée, d'emploi et de recettes fiscales seront désastreuses. Pour souligner l'importance d'une stratégie cohérente et réussie en matière de promotion et de développement de la place financière et la nécessité de la défense des intérêts luxembourgeois dans ce contexte, la Chambre de Commerce a établi ci-après une simulation théorique sous forme de scénario extrême pour montrer les effets sur notre économie de petite taille, largement ouverte sur l'extérieur et dépendant du secteur financier international.

2.2. Changement de paradigme en cas d'affaiblissement structurel de la place financière: un "*worst case scenario*"

L'objet du présent sous-chapitre n'est une description ni de l'enchaînement de l'actuelle crise économique et financière, ni des récents événements politiques (liste grise de l'OCDE, G20, etc) qui ont contribué à augmenter la pression sur le secteur financier international du Grand-Duché. Il s'agit plus prosaïquement de décrire les conséquences potentielles d'une hypothétique obsolescence de cette branche dominante de l'économie luxembourgeoise. La Chambre de Commerce a, à cette fin, procédé à une simulation théorique, basée pour l'essentiel sur les données du Comité de développement de la place financière (CODEPLAFI) et du STATEC.

Il convient de souligner que cette simulation ne constitue nullement une étude d'impact de la crise économique-financière ou des conséquences encore inconnues à ce stade des pourparlers aux niveaux international et européen risquant d'impacter à moyen ou à plus long terme la place financière. L'analyse qui suit constitue un « *worst case scenario* », qui permet de faire mieux ressortir les vulnérabilités de l'économie luxembourgeoise et la nature des enjeux qui se posent. Il s'agit également à ce stade d'une simulation statique, qui ignore par exemple l'incidence de la diminution des cours de bourse sur la consommation des ménages (effet richesse). Par ailleurs, un déclin éventuel du secteur financier et le sous-emploi concomitant pèseraient sur la formation des salaires et des autres coûts, avec à la clef un effet de compétitivité favorable. Cet effet, qui compenserait en partie et graduellement l'impact initial du déclin du secteur financier, mais qui aurait à nouveau d'autres effets socio-économiques néfastes, n'est pas davantage pris en compte dans la simulation statique décrite ci-dessous.

2.2.1. Le poids du secteur financier au Luxembourg

La plus récente étude du CODEPLAFI (publiée fin 2008 et concernant l'année 2007) permet de percevoir l'assise économique du secteur financier luxembourgeois, qui se compose des banques, des compagnies d'assurance, des professionnels du secteur financier (PSF) et des sociétés de gestion. Cette assise est mesurée pour l'année 2007 à partir de quatre indicateurs, à savoir les revenus, la valeur ajoutée, l'emploi et les recettes fiscales de l'Etat. Le CODEPLAFI prend en

compte l'impact direct du secteur financier sur ces variables économiques de même que son impact indirect, qui est évalué en tenant compte de deux effets d'entraînement. D'une part, le secteur financier verse des salaires aux ménages, qui seront consommés et donneront lieu à des recettes fiscales. En second lieu, les achats de biens et services par les sociétés financières alimentent le chiffre d'affaires d'autres sociétés – dans le domaine des services aux entreprises par exemple – avec à la clef de la valeur ajoutée, de l'emploi et des recettes fiscales supplémentaires. Dans sa publication,³⁸ le CODEPLAFI a appréhendé les impacts indirects en procédant à deux itérations de son modèle. L'assise directe et indirecte du secteur financier est illustrée au graphique suivant.

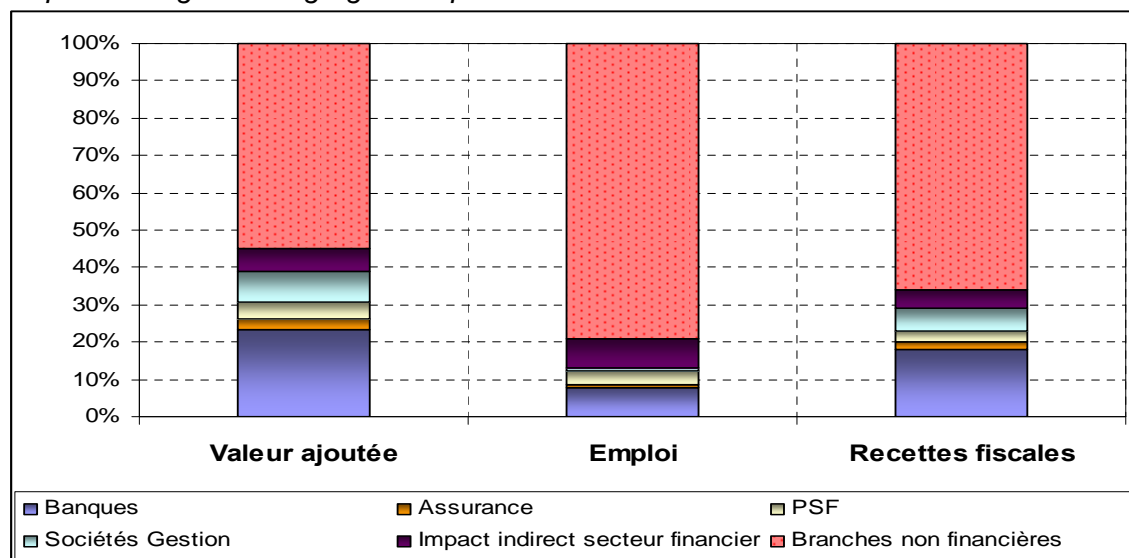
D'après ce graphique, le secteur financier représente selon le CODEPLAFI une part considérable de la valeur ajoutée, à savoir 39% en direct et même 45%, soit près de la moitié du PIB, en incluant les effets d'entraînement indirects. Les parts totales (directe et indirecte) de l'emploi et des recettes fiscales de l'Etat seraient en retrait en comparaison avec l'assise en termes de valeur ajoutée, mais n'en demeureraient pas moins plus qu'appréciables, avec respectivement 21 et 34% du total.

Ces chiffres ne permettent pas en eux-mêmes d'évaluer précisément l'impact d'une obsolescence du secteur financier, pour les trois raisons suivantes :

- Le CODEPLAFI surestime le poids du secteur financier dans le PIB, notamment parce qu'il intègre les plus-values (gains en capital) et les revenus sur fonds propres à la valeur ajoutée. Selon le STATEC, le poids des services financiers dans la valeur ajoutée totale aurait atteint 28,2% en 2007 et 29,0% en 2008. Le poids direct des services financiers dans l'emploi serait quant à lui de l'ordre de 11,5%, ce qui est relativement proche des 13% retenus par le CODEPLAFI. Par mesure de précaution et à des fins de comparaison internationale, la Chambre de Commerce utilise les données du STATEC pour estimer l'impact direct du secteur financier en termes de valeur ajoutée et d'emploi, l'impact indirect étant estimé de manière proportionnelle sur la base des estimations afférentes du CODEPLAFI.

Graphique 12 : Importance relative du secteur financier selon le CODEPLAFI

En pourcentages des agrégats respectifs



Source : CODEPLAFI.

Note : la taxe d'abonnement a été imputée aux banques dans le graphique.

³⁸ Etude d'impact de l'industrie financière sur l'économie luxembourgeoise – Version d'octobre 2008 (chiffres de 2007), la version 2009 (chiffres de 2008) n'ayant pas encore été publiée au moment de la publication du présent avis.

- L'estimation par le CODEPLAFI de l'impact fiscal se rapporte aux recettes du seul Etat central, plus précisément au produit de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, de l'impôt sur les traitements et salaires et de la taxe d'abonnement. L'impact indirect prend également en compte les impôts indirects payés par les différents acteurs du secteur financier. La Chambre de Commerce a quant à elle ajouté à ces prélèvements fiscaux les cotisations sociales, et ce de façon proportionnelle à la masse salariale. Cette façon de procéder permet d'estimer l'impact du secteur financier sur l'ensemble des finances publiques et non sur le seul Etat central.
- En troisième et dernier lieu, même un déclin accentué du système financier luxembourgeois – qui n'est qu'une hypothèse illustrative assez improbable en tant que telle – n'aurait pas pour conséquence une disparition totale de toute intermédiation financière. Cette dernière activité est en effet requise ne fût-ce que pour assurer le traitement des transactions financières de base des agents économiques. Le scénario catastrophe commenté dans les présentes lignes ne peut dès lors reposer sur une disparition pure et simple du secteur financier. Un scénario moins irréaliste revient à envisager un repli du poids du secteur financier, qui rejoindrait par exemple un niveau analogue à celui observé dans une petite économie ouverte telle que la Belgique, par référence à la situation belge d'avant la crise financière qui a éclaté en 2008, donc aux chiffres de l'année 2007.

Le tableau ci-dessous reprend l'estimation par la Chambre de Commerce de l'assise du secteur financier, à partir des données du STATEC et du CODEPLAFI. Ces données sont ensuite comparées aux données correspondantes de la Belgique. L'impact du scénario catastrophe « convergence vers les niveaux observés en Belgique » sur le PIB, l'emploi et les recettes des administrations publiques figure à la dernière colonne du tableau.

Tableau 6 : Estimation de l'assise du secteur financier et de l'incidence du « worst case scenario »

En pourcentages des variables afférentes et en valeurs de 2008 pour le Luxembourg et de 2007 pour la Belgique

	Source	Luxembourg Chiffres 2008		Belgique Actualisation 2007	Impact « Worst case »
		Direct	Indirect			Direct	Direct et indirect
PIB	CODEPLAFI (1)	39,3%	6,4%	5,6%	-41,9%
	STATEC	29,0%	4,7% (2)		-33,7%
Emploi	CODEPLAFI	12,7%	7,8%	3,1%	-16,3%
	STATEC	11,81%	7,3% (2)		-15,2%
Recettes fiscales	CODEPLAFI (3)	31,6%	5,7%	5,6% (5)	-33,8%
	Idem + cotis. (4)	21,4%	3,9% (2)		-25,3%
		Voir ci-dessous			

Sources : CODEPLAFI, Institut des Comptes Nationaux (Belgique ; seuls les chiffres de 2007 sont disponibles), STATEC et calculs Chambre de Commerce.

- (1) Les chiffres de la première ligne, qui émanent du CODEPLAFI, ont été recalculés en fonction des données de PIB actualisées, ce qui explique les légers écarts par rapport à la plus récente publication du CODEPLAFI. Les données du STATEC sont exprimées en pourcentages de la valeur ajoutée brute calculée aux prix de base.
- (2) Recalculé sur la base des effets indirects estimés par le CODEPLAFI, ces derniers étant cependant réajustés afin d'être en ligne avec l'assise directe du secteur financier estimée par le STATEC.
- (3) En pourcentages des recettes de l'Etat central.
- (4) Y compris les cotisations sociales et en pourcentages des recettes totales des administrations publiques.
- (5) La donnée n'étant pas disponible, il a été décidé d'aligner cette proportion sur la part des services financiers dans le PIB.

Il est alors loisible d'estimer théoriquement les répercussions d'une diminution du PIB, des recettes fiscales et de l'emploi sur les différentes variables macroéconomiques. Cette évaluation est effectuée de manière purement statique, selon le postulat « toutes autres choses égales par ailleurs ». A titre d'exemple, il est supposé que les personnes perdant leur emploi à la suite de l'effondrement postulé du secteur financier ne retrouveront plus d'emploi par la suite et demeureront par conséquent en situation de chômage. Il est probable qu'il en soit ainsi dans un premier temps, dans le sillage d'une crise soudaine et généralisée. Cet effet peut se prolonger sous l'hypothèse d'un recul durable de l'activité dans certains métiers spécifiques de la place financière, suite à des changements dans la législation, notamment communautaire (cf. discussions autour du secret bancaire).

Il est par ailleurs supposé que l'emploi et le produit de l'impôt sur les sociétés (impôt sur le revenu des collectivités (IRC), impôt commercial communal et impôt de solidarité sur l'IRC) vont s'adapter à la nouvelle donne. Or le produit de l'impôt sur les sociétés ne s'ajuste qu'avec un délai certain à l'évolution de la base imposable. Il en est de même de l'emploi, qui ne reflète qu'avec retard l'évolution économique. C'est particulièrement le cas au Grand-Duché, caractérisé par une pénurie de main-d'œuvre qualifiée, en tout cas avant la crise financière et économique.

Les lignes qui suivent décrivent successivement l'incidence du scénario catastrophe sur le PIB, le marché du travail (emploi et chômage), les recettes et les dépenses publiques et enfin sur le solde budgétaire et la dette publique.

2.2.2. Incidence du scénario catastrophe sur le PIB

Comme l'indique le tableau ci-dessus, le scénario catastrophe évalué à l'aune des chiffres du CODEPLAFI et du STATEC va impliquer une diminution du PIB à concurrence de 33,7%. Cette diminution n'est pas égale à $29,0 - 5,6^{39} = 23,4\%$, car il convient de prendre en compte un effet de second tour. La diminution précitée de 23,4% va en effet se répercuter tant sur le dénominateur que sur le numérateur du ratio *secteur financier/PIB*, de sorte que le ratio sera en définitive supérieur à 5,6%, soit pour rappel la part du secteur financier observée en Belgique. Seule une diminution additionnelle de l'ampleur du secteur financier et, partant, du PIB, permet de garantir cette dernière égalité. En outre, l'incidence sur le PIB du déclin du secteur financier va être accentuée par les effets d'entraînement indirects, par exemple dans la branche des services aux entreprises.

Le déclin du PIB à raison de 33,7% est le point d'amorçage de la simulation statique.

2.2.3. Incidence sur le marché du travail et les allocations de chômage

Selon les données du STATEC, l'emploi intérieur total s'établissait à 348.800 unités fin 2008, dont 213.300 pour la composante nationale – c'est-à-dire hors frontaliers. Le chômage affectait alors 11.500 personnes, d'où un taux de chômage au sens strict de 5,1% de la population active nationale.⁴⁰

Comme l'indique le tableau ci-dessus, le scénario postulant un secteur financier ramené aux dimensions relatives observées en Belgique se traduirait par une diminution de 15,2% de l'emploi, ce qui correspond à 53.020 personnes. D'après le kaléidoscope⁴¹ du STATEC, quelque 50,03% des salariés dans la branche « Intermédiation financière » sont des travailleurs frontaliers, soit un

³⁹ Soit la part correspondante enregistrée en Belgique.

⁴⁰ Soit 11.500 personnes / (11.500 + 213 300).

⁴¹ STATEC : « L'économie Luxembourgeoise – Un kaléidoscope 2008 », page 106.

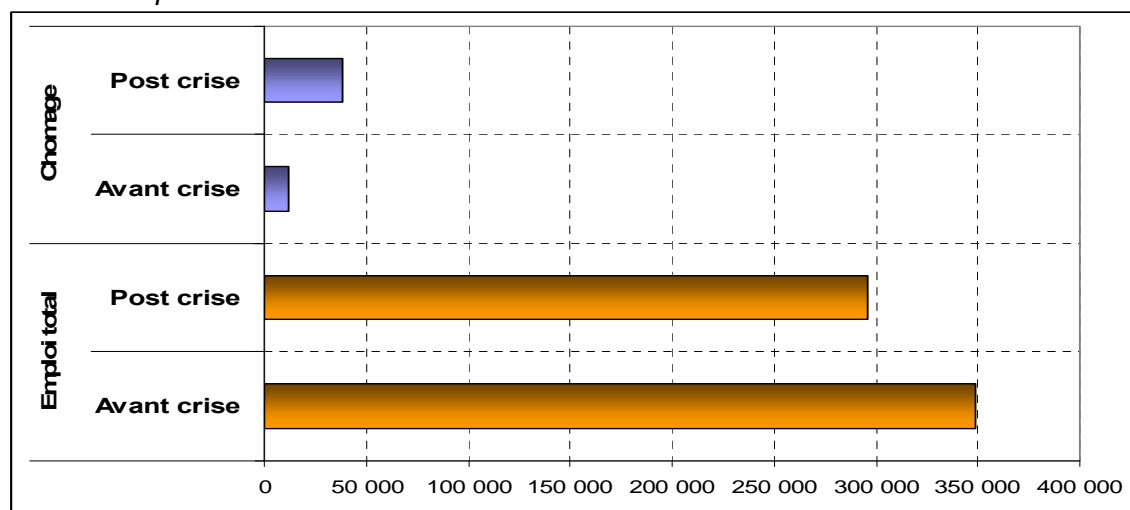
taux supérieur par rapport à la moyenne de toutes les branches économiques (43,7% de travailleurs frontaliers).

Par déduction, il est supposé que les 26.495 emplois nationaux perdus donneraient lieu à un accroissement équivalent du chômage, qui concernerait dès lors 37.995 personnes (11.500 + 26.495). Toujours dans cette optique purement statique, qui ne prend pas en compte d'éventuels ajustements à la baisse des salaires, l'emploi national reviendrait à 186.805 personnes (213.300 moins 26.495 personnes). Le taux de chômage au sens strict atteindrait dès lors quelque 16,9% de la population active après la survenance du choc financier.⁴²

Une telle progression du chômage ne resterait bien entendu pas sans incidence sur les dépenses de l'Etat. Selon le projet de budget 2010, les seules indemnités de chômage se sont élevées à 128 millions EUR en 2008, ce qui représente 11.100 EUR par personne au chômage. La hausse du chômage précitée, qui concernerait 26.495 personnes, coûterait donc à l'Etat quelque 295 millions EUR, soit 0,8% du PIB de 2008, ou 1,4% du PIB « post crise ».

Graphique 13 : Répercussions du scénario catastrophe sur le marché de l'emploi

Nombre de personnes concernées



Sources : CODEPLAFI, STATEC et calculs Chambre de Commerce.

Encore convient-il de noter le caractère conservatoire de cette estimation. En premier lieu, elle ne prend en compte que les indemnités de chômage et ignore les autres dépenses du Fonds pour l'Emploi. Pour rappel, ces dépenses du fonds hors indemnités atteignaient quelque 257 millions EUR en 2008.⁴³ En second lieu, les salariés du secteur financier sont mieux rémunérés que les autres salariés du secteur privé⁴⁴. En dépit du plafonnement des indemnités, leurs allocations de chômage devraient donc être supérieures au montant précité de 11.100 EUR, qui a pourtant été retenu pour l'estimation des allocations de chômage additionnelles.

2.2.4. Incidence sur les finances publiques

L'impact du scénario catastrophe sur les finances publiques peut être appréhendé en comparant son impact respectif sur les ratios des recettes et des dépenses. Pour ce faire, la présente partie

⁴² Soit 37.995 personnes / (37.995 + 186 805).

⁴³ Actions pour combattre le chômage des jeunes, actions en faveur de l'emploi, formation, préretraites dans le secteur de la sidérurgie.

⁴⁴ Voir, par exemple : STATEC, cahier économique n°109, « Rapport travail et cohésion sociale », page 15.

de l'analyse se base sur les données des finances publiques de 2008. Les recettes des administrations publiques s'établissaient, d'après la comptabilité nationale, à 40,0% du PIB en 2008. Suite au choc financier postulé, ce ratio atteindrait à 37,8% du PIB.

Le ratio des dépenses au PIB augmenterait de manière significative. Ce ratio en question atteignait 37,7% du PIB en 2008. L'hypothèse de rigidité des dépenses n'est guère éloignée de la réalité au Luxembourg, du fait de l'existence de nombreux mécanismes automatiques qui contribuent à rendre les dépenses incompressibles. Il s'agit par exemple de l'indexation au prix des rémunérations, de diverses prestations sociales et de certains contrats. L'effectif de la fonction publique fait également l'objet d'une flexibilité à la baisse pour le moins réduite. Dans un tel contexte, une brusque décélération du PIB ne peut que se traduire par une forte hausse du ratio des dépenses. Du fait de la rigidité postulée des dépenses, la diminution du PIB de 33,7% découlant du scénario catastrophe donnerait lieu à une brusque progression du ratio des dépenses, qui bondirait de 37,7% en 2007 à 63% du PIB en cas de survenance du choc.

Encore convient-il de noter que cette estimation ignore la hausse précitée des indemnités de chômage. Pour rappel, les indemnités en question progresseraient à raison de 295 millions EUR en l'absence d'une révision du système d'indemnisation. Ce montant représenterait 1,4% du PIB « post-crise », avec à la clef un ratio total de dépenses égal à quelque 63% du PIB. Pour mémoire, les dépenses des administrations publiques représentaient à peine plus de 45% du PIB en 2006 pour l'Union européenne considérée dans son ensemble (27 pays).

Les finances publiques subiraient donc un retournement radical. Les administrations publiques passeraient en effet à un déficit de quelque 25,1% du PIB, du moins à politique de dépenses inchangée. Maintenu sur une période de 5 ans correspondant à une législature, un tel déficit induirait une dette publique de l'ordre de 125,5% du PIB, qui excéderait le double du seuil de 60% prévu au niveau européen.

2.2.5. Implications en termes de politique économique

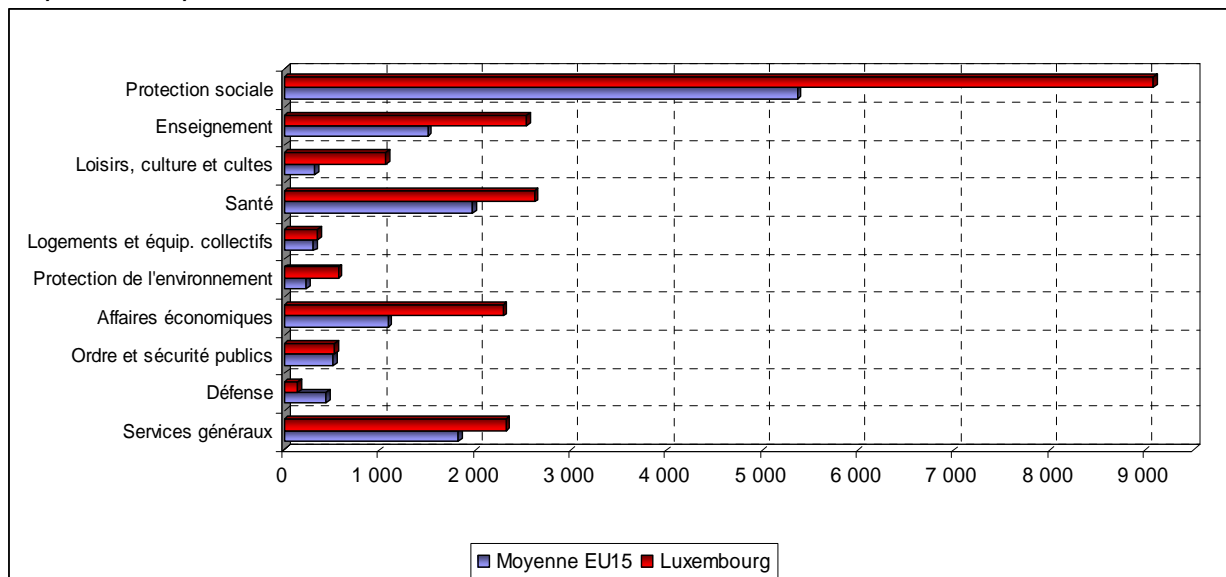
La simulation commentée ci-dessus constitue bien entendu un scénario extrême, qui ne paraît pas très réaliste en tant que tel. Elle a cependant le mérite de mettre en exergue les conséquences potentielles de la forte dépendance du Luxembourg vis-à-vis du secteur financier.

Les principales implications de la simulation en termes de politique économique sont synthétisées ci-dessous. En aucun cas, une telle implication ne doit conduire à l'augmentation des impôts et des charges sociales dus par les entreprises, une telle manœuvre exacerbant davantage le positionnement compétitif de l'économie luxembourgeoise.

- **La forte rigidité des dépenses** constitue une vulnérabilité de poids de l'économie luxembourgeoise, à laquelle il importe de remédier dès que possible. Le niveau même des dépenses est extrêmement élevé au Luxembourg, où les dépenses totales des administrations publiques exprimées en parités de pouvoir d'achat par habitant excèdent de loin les dépenses correspondantes observées à l'étranger – même après l'exclusion des transferts sociaux aux frontaliers (voir le graphique ci-joint).

Graphique 14 : Dépenses publiques par fonction COFOG et par habitant en 2007

En parités de pouvoir d'achat.



Sources : Eurostat. STATEC, calculs Chambre de Commerce.

Note : moyenne = moyenne arithmétique des 15 « anciens » Etats membres de l'Union européenne (avant l'élargissement à l'Est et avant l'intégration de Malte et de Chypre).

- La proposition formulée par la Chambre de Commerce de converger graduellement vers les Etats européens les plus efficaces en matière de dépenses permettrait à terme de ramener le niveau relatif des dépenses à un ordre de grandeur plus raisonnable (voir l'*Actualité & Tendances* n°5 de la Chambre de Commerce)⁴⁵. Le Luxembourg serait alors à même de mettre en place un **fonds souverain**, qui lui permettrait de faire face efficacement à d'éventuels chocs économiques. Le Luxembourg se trouverait actuellement dans une bien meilleure situation si un tel fonds existait déjà. Comme l'indique l'*Actualité & Tendances* n°4, consacré au thème des fonds souverains⁴⁶, si la croissance des dépenses courantes des administrations publiques luxembourgeoises avait dès 1996 été ramenée à la progression moyenne observée dans les trois pays limitrophes, et si les économies dégagées de la sorte avaient été canalisées vers un fonds souverain, ce fonds aurait disposé à la fin de 2008 d'actifs de l'ordre de 35% du PIB. Ce constat incite la Chambre de Commerce à recommander avec insistance la canalisation vers un fonds souverain des surplus budgétaires éventuels engrangés dans le futur, à la faveur de prochaines reprises économiques, ainsi que des recettes à caractère fort volatile ou non durable (cf. recettes sur produits soumis à accises, recettes en provenance du commerce électronique, ...).

- Un fonds souverain pourrait également être un puissant vecteur de **diversification économique**. Le scénario élaboré ci-dessus met en exergue la nécessité absolue d'une meilleure diversification des risques au sein de l'économie luxembourgeoise. S'il importe de tout mettre en œuvre pour renforcer la place financière luxembourgeoise et pour sauvegarder ses avantages comparatifs, il est tout aussi important de veiller à maintenir un environnement propice au développement, voire à l'éclosion d'autres secteurs, par exemple la logistique, les technologies environnementales, les technologies de la santé ou encore l'économie de la connaissance. Le Luxembourg pourrait utilement s'inspirer d'expériences étrangères à cet égard.

⁴⁵ Actualité & Tendances n°. 5 « Maîtrise des dépenses publiques : quelles options pour le Luxembourg ? » Septembre 2008.

⁴⁶ Actualité & Tendances n°. 4 « Les fonds souverains : une solution d'avenir pour le Luxembourg ? » Mars 2008.

- Vulnérabilité économique et **vulnérabilité sociale** vont de pair. L'obsolescence du secteur financier et des activités économiques indirectement générées par ce dernier constitue une menace pour la cohésion sociale du Luxembourg. Ainsi, le scénario commenté ci-dessus comporte une augmentation considérable du chômage, en dépit du nombre important de travailleurs frontaliers occupés au sein de la branche des services financiers, ce qui met en exergue les retombées favorables des propositions formulées ci-dessus non seulement sur le plan économique, mais également en termes de politique sociale. La meilleure politique sociale est celle qui prévient la survenance de drames tels que ceux que met en relief le scénario catastrophe esquissé dans les lignes qui précèdent.

Cette simulation, bien que théorique, montre clairement que l'impact d'une perte de vitesse du secteur financier est significatif sur un grand nombre de variables économiques. Il convient dès lors de gérer au mieux l'utilisation des deniers publics afin que l'Etat puisse conserver des marges de manœuvre appropriées lui permettant de mener une politique économique efficace. Cette utilisation des moyens publics sera au centre de l'attention de la troisième partie du présent avis budgétaire.

3. La situation financière de l'Etat : les résultats de plusieurs décennies mis à mal par un immobilisme à court terme

3.1. L'Etat central

Dans le présent chapitre, la Chambre de Commerce s'intéressera en détail à la situation financière de l'Etat central. Cette situation financière résulte des soldes financiers nets que l'Etat a dégagés au cours des exercices précédents et du solde prévisible pour l'exercice 2010, et se mesure également par le montant de la réserve budgétaire, les avoirs des fonds d'investissement (fonds d'investissements public et autres fonds spéciaux), les encours de la trésorerie et le degré d'endettement de l'Etat, lequel détermine notamment sa capacité d'emprunt sur le marché des capitaux.

Concernant l'exercice budgétaire 2010, le total du budget des dépenses de l'Etat atteint 9.793,8 millions EUR, soit un montant en hausse de 5,71% par rapport au budget voté 2009. C'est du côté des recettes que les chiffres sont inquiétants, puisque leur montant s'effondre de 9.276,9 à 8.468,8 millions EUR (-8,71%). Autrement dit, loin de dégager un excédent comme cela pouvait être invoqué pour le budget total de l'année dernière, le budget 2010 laisse clairement apparaître un déficit colossal et jamais vu jusqu'à présent de 1.325 millions EUR à l'échelle de l'Etat central.

La Chambre de Commerce souligne que ces chiffres n'illustrent que de manière imparfaite ce que devrait constituer la situation budgétaire en 2010 :

- d'abord parce que l'élaboration d'un projet de budget requiert 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 à venir. Les différences avérées entre prévision et réalité ont des conséquences financières souvent importantes, notamment si les prévisions sont amenées à être corrigées à la baisse, comme c'est le cas en 2009 avec la crise économique. Pour rappel, le budget 2009 avait initialement reposé sur une prévision gouvernementale de croissance du PIB de 3%, alors que les organismes internationaux préféraient, à la fin de l'année 2008, tabler sur des taux à peine supérieurs à 1% (exemple de la Commission européenne qui prévoyait 1,2%) et que les estimations de croissance pour l'année qui se termine tournent aujourd'hui aux alentours de -4%. Il y a lieu de comprendre qu'un excédent budgétaire n'était dans ces conditions pas envisageable, en raison notamment d'un déficit au niveau des recettes qu'un tel décalage de prévisions entraîne. Dans le présent projet de loi budgétaire, la prévision de croissance du Gouvernement est comprise entre 1% et 1,5%, c'est-à-dire au-delà de la prévision de 0,8% de la « Note d'experts internes à l'administration » sortie en juillet 2009⁴⁷. Ce scénario de reprise encore timide ne sera effectif que si la reprise amorcée au niveau international se poursuit bien en 2010 et au-delà. Le FMI et EUROSTAT tablent, pour leur part, sur une variation presque nulle du PIB luxembourgeois en 2010, soit respectivement -0,2% et +0,1%. La Commission européenne estime quant à elle que la croissance du PIB atteindra un taux de croissance de l'ordre de 1,1% l'année prochaine.
- Le second défaut de la présentation budgétaire sous l'optique luxembourgeoise concerne la **non prise en compte des dépenses effectives des fonds spéciaux** et assimilés. La Chambre de Commerce reviendra sur ce point dans les parties consacrées aux fonds spéciaux et à l'Administration centrale.

⁴⁷ Note d'experts internes à l'administration au sujet des prévisions macro-économiques et de l'évolution des finances publiques pour la période 2009-2014 annexée à la déclaration gouvernementale de Monsieur le Premier Ministre.

Ces limites étant énoncées, il importe de s'inquiéter du niveau de déficit considérable de l'Etat prévu pour 2010 et, partant, d'analyser sa situation budgétaire avec une extrême prudence.

Tableau 7 : Chiffres clés du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2010

En millions EUR.

	Compte 2008	Budget 2009	Projet 2010	Variation en %
Budget courant				
Recettes.....	9 100,1	9 188,7	8 398,7	-8,60%
Dépenses.....	8 112,0	8 327,1	8 850,9	+6,92%
Excédents.....	+988,1	+861,6	-452,2	-
Budget en capital				
Recettes	98,9	88,2	70,1	-
Dépenses.....	3 284,4	937,6	942,9	+0,56%
Excédents.....	-3.185,5	-849,4	-872,8	-
Budget total				
Recettes.....	9.199,0	9 276,9	8 468,8	-8,71%
Dépenses	11 396,4	9 264,8	9 793,8	+5,71%
Excédents.....	-2.197,4	+12,2	-1 325,0	-

Source : Projet de budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2010.

3.1.1. Les recettes de l'Etat central

Selon le tableau suivant, les impôts directs devraient rapporter à l'Etat 4.319,83 millions EUR en 2010, c'est-à-dire 51,01% de ses recettes totales. La contribution relative de ces impôts au total des recettes doit être considérée à l'aune de la diminution sensible des recettes totales (-8,6%). Les impôts directs se répartissent en outre entre le bloc principal que constitue l'impôt général sur le revenu (plus de 3.900 millions EUR à lui tout seul) et les autres impôts directs qui représentent chacun un montant assez limité du total des recettes directes (exemple de l'impôt sur la fortune – 150 millions EUR – ou de l'impôt de solidarité sur le revenu des collectivités – 50 millions EUR). De plus, l'impôt général sur le revenu comporte plusieurs types de recettes, dont trois particulièrement importantes en termes de contribution aux recettes totales de l'Etat central, qui sont par ordre d'importance décroissant, l'impôt retenu sur les traitements et salaires (2.055 millions EUR budgétés pour 2010), l'impôt sur le revenu des collectivités (1.200 millions EUR) et l'impôt fixé par voie d'assiette (450 millions EUR). Avec une participation à hauteur de 3.789,586 millions, les impôts indirects représentent 44,75% des recettes totales, tandis que les autres recettes comptent pour 4,24% (un peu plus de 359 millions EUR, c'est-à-dire bien moins que l'année passée).

Les recettes qui découlent des impôts directs devraient se trouver en retrait de plus de 6% en 2010 par rapport à 2008 (environ -276 millions EUR). Il y a lieu de relever que les recettes au titre de l'impôt retenu sur les traitements et salaires diminueront de plus de 127 millions EUR par rapport à 2007, même si leur montant a quelque peu réaugmenté en comparaison avec le budget définitif 2009, ce qui est à mettre au compte à la fois de la hausse du nombre de contributeurs (salariés et pensionnés), de l'augmentation réelle des salaires et pensions ainsi que de l'effet de l'échelle mobile des salaires. Il importe de rappeler, pour mettre en perspective cette évolution, l'adaptation des barèmes fiscaux au 1^{er} janvier 2009 ainsi qu'une croissance de l'emploi intérieur qui s'était poursuivie jusqu'à cette année et qui a fait engranger des recettes supplémentaires à l'Etat central.

Il faut du reste noter que les recettes perçues au titre de l'impôt retenu sur les revenus de l'épargne (des non-résidents), après une progression entre le compte provisoire 2008 et le budget voté 2009, connaîtront un recul de plus de 10% en 2010 (de 61 millions EUR en 2009 à 55 millions EUR en 2010). A cet égard, il convient de rappeler les effets de la loi du 21 avril 2005 transposant en droit national la directive européenne 2003/48/UE (directive sur la fiscalité de l'épargne des non-résidents). Les dispositions de cette loi prévoient une retenue à la source de 15% jusqu'au 30 juin 2008, et de 20% jusqu'au 30 juin 2011, pour ensuite atteindre un taux de 35%.

La chute du montant des impôts indirects est particulièrement visible entre 2008 et 2010, à hauteur de plus de 300 millions (-7,44%). Elle a trait pour la plus grande part au ralentissement des recettes de TVA, mais également au recul au niveau des droits d'enregistrement, qui diminuent de 223 millions EUR à 100 millions EUR sur deux ans, principalement sous l'effet de la crise et de l'abolition du droit d'apport ainsi qu'à de moindres rentrées en termes de taxe d'abonnement sur les titres des sociétés (-100 millions EUR). S'agissant des recettes de TVA, les plus contributrices aux recettes des impôts indirects, la Chambre de Commerce avait déjà averti dans son dernier avis budgétaire de la nécessaire réflexion à conduire pour se préparer à la disparition programmée, selon les dispositions communautaires, des recettes de TVA sur le commerce électronique.

Tableau 8 : Evolution des principaux postes de recettes

En EUR.

	Compte provisoire 2008	Budget définitif 2009	Projet de budget 2010
1. Impôts directs	4.595.838.642	4.451.530.000	4.319.830.000
dont:			
Impôt général sur le revenu	4.143.411.100	4.021.000.000	3.906.000.000
Impôt fixé par voie d'assiette	400.076.709	395.000.000	450.000.000
Impôt sur le revenu des collectivités	1.367.825.012	1.420.000.000	1.200.000.000
Impôt retenu sur les traitements et salaires	2.124.174.086	1.955.000.000	2.055.000.000
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	250.324.508	250.000.000	200.000.000
Impôt concernant les contribuables non résidents.	1.010.785	1.000.000	1.000.000
Impôt sur la fortune	168.559.015	140.000.000	150.000.000
Impôts de solidarité sur le revenu des collectivités	56.992.709	59.170.000	50.000.000
Impôts de solidarité sur le revenu des personnes physiques	64.724.379	60.260.000	64.230.000
Impôt sur le revenu retenu sur les tantièmes	22.077.495	20.000.000	22.000.000
Impôt retenu sur les revenus de l'épargne (non résidents)	53.671.082	61.000.000	55.000.000
Retenue libératoire nationale sur les intérêts	72.376.657	75.000.000	60.000.000
Autres impôts directs	14.026.205	15.100.000	12.600.000
2. Impôts indirects	4.094.986.191	4.363.076.000	3.789.586.000
dont:			
Taxe sur les véhicules automoteurs	29.491.080	27.500.000	27.200.000
Part dans les recettes communes de l'U.E.B.L.	990.688.962	980.000.000	940.000.000
Droits d'enregistrement	223.076.817	170.000.000	100.000.000
Droits d'hypothèques	22.608.980	31.000.000	18.000.000
Taxe sur la valeur ajoutée	1.945.252.260	2.216.511.000	1.900.431.000
Taxe sur les assurances	37.487.808	32.500.000	32.500.000
Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	615.643.066	650.000.000	550.000.000
Autres impôts indirects	230.737.218	255.565.000	221.455.000

3. Autres recettes	2.789.164.427	462.336.046	359.428.466
dont:			
Intérêts de fonds en dépôt	98.267.836	65.000.000	50.000.000
ARCELOR MITTAL: dividende	40.639.592	50.000.000	20.000.000
SES-Global S.A.: dividende	18.402.585	20.000.000	10.000.000
P. et T.: part de l'Etat dans le bénéfice	20.000.000	25.000.000	20.000.000
Droits de timbre	12.854.085	14.500.000	12.000.000
Droits de succession	52.870.569	47.000.000	47.000.000
Autres recettes	2.281.000.000	100	100
Recettes budgétaires	11.479.989.260	9.276.942.046	8.468.844.466

Source : Projet de budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2010.

Le Gouvernement prévoit en outre que les « autres recettes » poursuivront leur mouvement de baisse également entre 2009 et 2010 (-22,26%), sous l'effet des moindres rentrées fiscales liées aux dividendes des sociétés ARCELOR MITTAL et SES Global S.A. (-40 millions EUR) ainsi que de la baisse des recettes ayant trait à la part de l'Etat au bénéfice de l'Entreprise des Postes et Télécommunications (-5 millions EUR), d'une part, et de la diminution des intérêts de fonds en dépôt, d'autre part (-15 millions EUR).

Le tableau suivant reprend les données du tableau précédent en soulignant par des couleurs le sens favorable ou défavorable des variations de recettes. Il apparaît ainsi clairement que le recul de ces dernières est général et souvent de grande ampleur (au-delà de 10% pour les évolutions indiquées en rouge), que la variation soit évaluée sur un ou deux ans.

Tableau 9 : Evolution des principaux postes de recettes

En pourcentages de variation.

	Variation 2008/2010	Variation 2009/2010
	en %	
	-6,0	-3,1
Impôt général sur le revenu	-5,7	-2,9
fixé par voie d'assiette	12,5	13,9
sur le revenu des collectivités	-12,3	-15,5
retenu sur les traitements et salaires	-3,3	5,1
retenu sur les revenus de capitaux	-20,1	-20,0
concernant les contribuables non résidents	-1,1	0,0
Impôt sur la fortune	-11,0	7,1
Impôt de solidarité sur le revenu des collectivités	-12,3	-15,5
Impôt de solidarité sur le revenu des personnes physiques	-0,8	6,6
Impôt sur le revenu retenu sur les tantièmes	-0,4	10,0
Impôt retenu sur le revenu de l'épargne (non résidents)	2,5	-9,8
Retenue libératoire nationale sur les intérêts	-17,1	-20,0
Autres impôts directs	-10,2	-16,6
	-7,5	-13,1
Taxe sur les véhicules automoteurs	-7,8	-1,1
Part dans les recettes communes de l'U.E.B.L.	-5,1	-4,1
Droits d'enregistrement	-55,2	-41,2
Droits d'hypothèques	-20,4	-41,9
Taxe sur la valeur ajoutée	-2,3	-14,3
Taxe sur les assurances	-13,3	0,0
Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	-10,7	-15,4
Autres impôts indirects	-4,0	-13,3
	-87,1	-22,3
Intérêts de fonds en dépôt	-49,1	-23,1
ARCELOR-MITTAL : dividende	-50,8	-60,0
SES-Global S.A. : dividende	-45,7	-50,0
P. et T. : part de l'Etat dans le bénéfice	0,0	-20,0
Droit de timbre	-6,6	-17,2
Droits de succession	-11,1	0,0
Autres recettes	-100,0	0,0

La Chambre de Commerce appelle à la plus grande prudence et à une extrême vigilance eu égard à l'élaboration du volet « recettes » du présent projet de loi budgétaire, et ce en raison de

l'importante incertitude qui prévaut encore par rapport à l'environnement économique national et international. En effet, elle avait déjà souligné l'an passé que l'exercice de prévision des recettes, certes incontournable, devait s'opérer à l'aune de la prise en compte de l'environnement (conjoncturel) dans lequel évolue le Grand-Duché, une économie de petite taille de surcroît fortement volatile. S'agissant des recettes de TVA, l'incertitude pèse, compte tenu du contexte précité, notamment eu égard au développement de certains secteurs économiques particulièrement contributeurs en valeur ajoutée, comme le commerce électronique. La TVA – faut-il le rappeler – contribue pour moitié aux recettes indirectes de l'Etat.

Le tableau qui suit indique la décomposition des recettes au titre de l'impôt sur le revenu entre 2005 et 2009.

Tableau 10 : Evolution des recettes de différentes catégories de l'impôt général sur le revenu

En millions EUR.

	Exercices entiers				
	2005	2006	2007	2008	2009
a) Assiette	355,4	368,1	396,1	400,1	395,0
b) Salaires	1.477,3	1.654,2	1.862,1	2.124,2	1.955,0
c) Collectivités	1.105,7	1.273,0	1.381,7	1.367,8	1.420,0
d) Capitaux	210,7	348,9	243,1	250,3	250,0
e) Non-résidents	1,5	0,6	1,2	1,0	1,0
Total	3.150,7	3.644,8	3.884,1	4.143,4	4.021,0
	Premiers semestres				
	2005	2006	2007	2008	2009
a) Assiette	160,8	179,2	188,6	186,0	221,0
b) Salaires	759,7	870,6	986,0	946,4	1.053,3
c) Collectivités	481,4	660,3	756,1	665,4	710,9
d) Capitaux	99,3	265,3	120,7	199,6	196,2
e) Non-résidents	1,7	0,2	0,5	0,6	0,5
Total	1.502,8	1.975,5	2.052,0	1.998,0	2.182,0

Source : Projet de budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2010.

Il y a lieu de noter que les recettes totales ont progressé de 27,65% entre 2005 et 2009, c'est-à-dire un rythme moindre que sur la période 2004-2008 (un peu plus de 35%), ce qui peut être interprété comme un ralentissement de la dynamique de ce type d'impôt. La Chambre de Commerce invite une fois encore à la prudence en la matière car il demeure possible que le montant qui figurera au compte 2009 diffère quelque peu de celui figurant au budget de la même année.

Il est par ailleurs intéressant d'appréhender les évolutions de ces impôts selon les catégories entre 2005 et 2008, puis entre 2008 et 2009, l'année 2008 étant charnière du point de vue des turbulences économiques : impôt fixé par voie d'assiette (respectivement +12,68% et -1,25%), impôt sur le revenu des collectivités (respectivement +23,69% et +3,8%), impôt retenu sur les traitements et salaires (respectivement +43,81% et -8%), impôt retenu sur les revenus de capitaux (respectivement +18,48% et -0,1%), impôt concernant les contribuables non-résidents (respectivement -33,33% et +0%).

Même si les encaissements des recettes de l'Etat central ne se répartissent pas de manière parfaitement uniforme sur les 12 mois de l'année, il s'avère néanmoins intéressant d'examiner brièvement les produits effectivement comptabilisés jusqu'au 30 septembre de 2009. Il y a en effet lieu de rappeler qu'il existe en matière de recettes fiscales des avances trimestrielles qui sont dues

à des moments précis de l'exercice budgétaire⁴⁸. Exceptées les données concernant la trésorerie de l'Etat, les chiffres y relatifs indiquent une augmentation du montant des contributions directes par rapport à la même période de 2008, à hauteur de 58 millions EUR, soit +1,6%. Cette hausse est à mettre au compte, par ordre croissant des rythmes de croissance, d'une augmentation significative de l'impôt fixé par voie d'assiette (+17,8%), d'une hausse des recettes d'impôt sur la fortune (+11,7%) et d'un bond de 10% des recettes résultant de l'impôt sur le revenu des collectivités, ces dernières recettes étant très contributrices aux recettes directes totales. En revanche, à ces recettes plutôt dynamiques se combinent également des recettes dont la collecte à la fin du troisième trimestre 2009 semble signifier un essoufflement : c'est le cas en particulier des recettes issues de la retenue libératoire nationale sur intérêts (-17,2%), certes faiblement contributrices aux recettes totales, mais aussi des recettes de revenus de capitaux (-8,4) et, surtout, des recettes de l'impôt retenu sur les traitements et salaires, lesquelles reculent, il est vrai, de seulement 5,7%, mais dont la contribution relative aux recettes totales (42,5%) en fait un enjeu sensible de ce point de vue (diminution absolue de 90 millions EUR).

La Chambre de Commerce note en outre que les recettes issues des « douanes & accises » sont en baisse de 6,8%, passant d'un montant perçu au 30 septembre 2008 de 987 millions EUR à un montant perçu 12 mois plus tard de 920 millions EUR. La diminution de ce poste de recettes concerne d'ailleurs toutes les recettes en sous rubrique, à l'exception des « douanes & accises – autres ». C'est surtout au regard des recettes liées à l'« enregistrement & domaines » que la réduction est sensible (-13,6%), tandis que les montants en jeu sont considérables en termes de manque à gagner pour l'Etat (les recettes de TVA passent ainsi d'un montant de 1.900 millions EUR à 1769 millions EUR, soit -6,9%). Tous les résultats précités sont visibles dans le tableau ci-après.

Tableau 11 : Situation des recettes courantes de l'Etat au 30 septembre 2009

En pourcentages de variation et en millions EUR.

(tous les montants sont exprimés en millions EUR)	Recettes au 30.9			Variation 08/09	
	2007	2008	2009	en millions EUR	en %
I. Contribution directes	3230,0	3471,0	3529,0	58,0	1,6
1. Collectivités	1041,0	998,0	1097,0	99,0	10,0
2. Assiette	287,0	287,0	338,0	51,0	17,8
3. Salaires et traitements	1398,0	1590,0	1500,0	-90,0	-5,7
4. Impôt de solidarité	72,0	75,0	77,0	2,0	2,7
5. Revenus de capitaux	189,0	229,0	209,0	-20,0	-8,4
6. Fortune	117,0	139,0	156,0	17,0	11,7
7. Retenue libératoire nationale sur intérêts	41,0	58,0	48,0	-10,0	-17,2
8. Retenue sur revenus d'épargne (non-résidents)	42,0	51,0	50,0	-1,0	-2,1
9. Jeux de casino (recettes brutes)	14,0	15,0	16,0	1,0	4,0
10. Contributions directes - autres	29,0	29,0	30,0	1,0	1,4
II. Douanes et accises	931,0	987,0	920,0	-67,0	-6,8
11. Recettes UEBL brutes	743,0	763,0	701,0	-62,0	-8,1
Versements nets à la Belgique effectués					
Versements nets à la Belgique à effectuer					
Recettes brutes moins vers. Effectués/à effectuer	747,0	763,0	701,0	-62,0	-8,1
12. Droits d'accises sur huiles minérales	100,0	101,0	93,0	-8,0	-8,7
13. Droits d'accises sur cigarettes	49,0	49,0	48,0	-1,0	-2,1
14. Taxe sur les véhicules automoteurs (brute)	25,0	60,0	57,0	-3,0	-5,1
15. Douanes et accises - autres	14,0	14,0	22,0	8,0	57,7
III. Enregistrement et domaines	2436,0	2658,0	2298,0	-360,0	-13,5
16. Droits d'enregistrement	194,0	166,0	72,0	-94,0	-56,6
17. Taxe sur la valeur ajoutée (recettes brutes)	1582,0	1900,0	1769,0	-131,0	-6,9
18. Taxe d'abonnement	542,0	478,0	349,0	-129,0	-26,9
19. Taxe sur les assurances	25,0	30,0	31,0	1,0	3,9
20. Enregistrement et domaines - autres	92,0	86,0	77,0	-9,0	-10,2
TOTAL DES RECETTES (I+II+III)	6597,0	7118,0	6747,0	-371,0	-5,2
IV. Trésorerie de l'Etat	186,0	211,0	220,0	9,0	4,1
TOTAL DES RECETTES (I+II+III+IV)	6783,0	7328,0	6967,0	-361,0	-4,9
Pour mémoire : impôt commercial communal	413,0	451,0	448,0	-3,0	-0,6

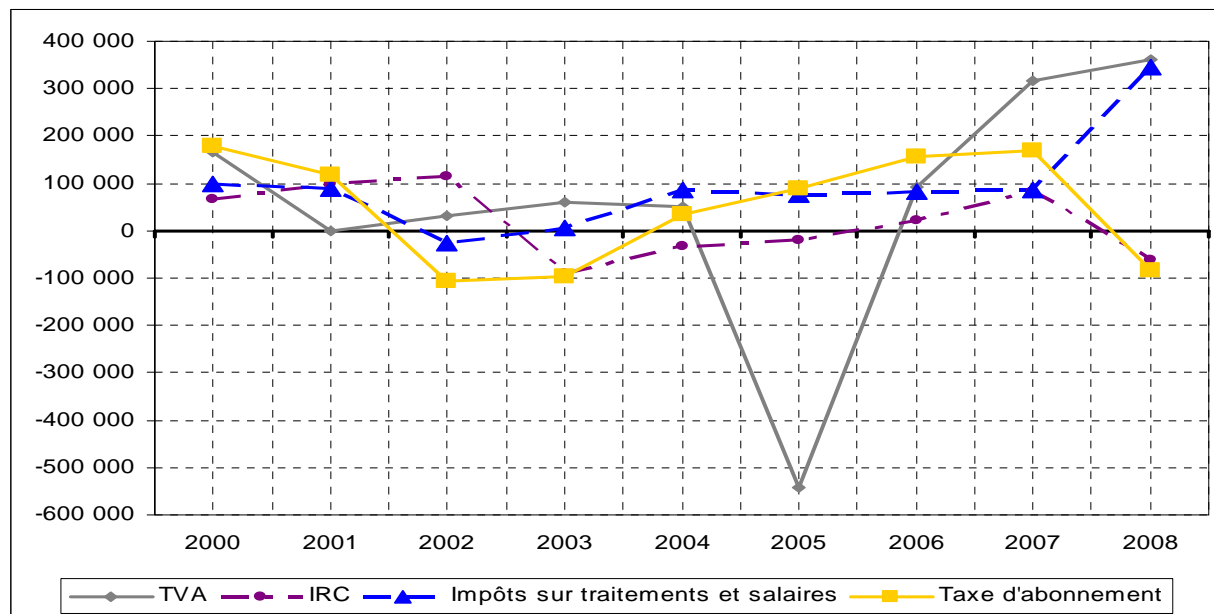
Source : Projet de budget 2010 (Gouvernement)

⁴⁸ Par exemple, à l'impôt sur le revenu des collectivités fait appel à des avances trimestrielles qui sont dues en mars, juin, septembre et décembre. L'impôt fixé par voie d'assiette fait quant à lui l'objet d'avances trimestrielles dues en février, mai, août et novembre.

Le graphique qui suit montre l'évolution des quatre impôts que sont la TVA, l'IRC, les impôts sur les traitements et salaires ainsi que la taxe d'abonnement du point de vue de l'écart, au cours de la période 2000-2008, entre les prévisions de recettes apparaissant au budget voté et les recettes figurant au compte de la même année.

Graphique 15 : Ecarts, au niveau des principales recettes fiscales, entre comptes et budgets votés

En milliers EUR.



Source : Projets de budget de l'Etat 2010. Calculs Chambre de Commerce.

Ce graphique confirme à quel point sont grandes les divergences entre les recettes prévues et les recettes effectivement encaissées. Il est un fait que les prévisions en matière de recettes fiscales sont par nature un exercice redoutable eu égard à une économie de petite taille et très ouverte telle que le Luxembourg.

A la faveur d'une bonne conjoncture en 2007, et surtout de la montée en puissance des activités de commerce électronique en 2007 et 2008, les recettes fiscales de **TVA** ont été fortement dynamisées, et par là même sous estimées au départ. Or il n'est pas certain, loin s'en faut, que cette dynamique vertueuse se poursuive au-delà de 2011 en raison des dispositions communautaires qui affecteront alors la répartition entre les Etats membres du produit de TVA sur le secteur du commerce électronique. Ce produit est temporaire et il importe donc d'en prendre la mesure afin de procéder aux adaptations nécessaires en vue du prévisible déchet fiscal des années à venir.

La volatilité de certaines recettes fiscales et la difficulté d'en évaluer *ex ante* le montant effectivement perçu sur un exercice budgétaire doivent donc pousser les pouvoirs publics à élaborer le volet « dépenses » du budget avec d'autant plus de prudence. L'appréciation du rendement de la **taxe d'abonnement** fait quant à elle également transparaître une divergence notable entre recettes prévues et recettes encaissées. Entre 2004 et 2007, la divergence était favorable en tant qu'elle se traduisait par une plus-value annuelle sur chaque exercice, mais elle devient « défavorable » en 2008 (moins-value de presque 100 millions EUR) et il est raisonnable aux yeux de la Chambre de Commerce, toujours dans une optique de prudence, de tabler sur une possible moins-value également en 2009, année de crise par définition. C'est d'ailleurs ce que confirme le tableau précédent quant au rendement de ladite taxe au 30 septembre 2009

(diminution de presque 27% comparé à la même période de 2008). Il est par conséquent prudent que le Gouvernement, sachant les perspectives encore assez incertaines d'évolution de la situation conjoncturelle, prévoit un rendement de cet impôt pour 2010 à hauteur de 550 millions EUR. Cette prévision serait d'ailleurs inférieure d'un montant de 100 millions EUR au produit escompté pour 2009.

Si l'IRC reste relativement conforme aux prévisions, il n'en est toutefois pas de même pour **l'impôt retenu sur les traitements et salaires** qui a dégagé en 2008 une plus-value de près de 350 millions EUR. De ce point de vue, il n'est pas vain de rappeler que la croissance des recettes perçues au titre de cet impôt s'explique par la dynamique favorable jusqu'en 2008 du marché de l'emploi et, partant, par la croissance de la masse salariale qui a engendré des revenus élevés.

Notons encore dans un souci d'exhaustivité que pour l'année 2010 à venir, les recettes en capital, avant prise en compte des emprunts nouveaux au titre de 2010, représenteront qu'une partie infime de l'ensemble des recettes.

Tableau 12 : Evolution du total des recettes budgétaires de l'Etat central sous optique « luxembourgeoise »

En milliers EUR.

	2008 Compte provisoire	2009 Budget définitif	2010 Projet de budget	Variation	
				en milliers	en %
Recettes courantes	9.100.115,3	9.188.710,9	8.398.711,9	-789.999	-8,6%
Recettes en capital	2.379.873,8	88.231,2	70.132,6	-18.099	-20,5%
Recettes totales	11.479.989,2	9.276.942,0	8.468.844,5	-808.098	-8,7%

Source : Projet de budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2010.

La Chambre de Commerce tient à ajouter deux remarques concernant l'analyse des recettes de l'Etat central. La première a trait à la prudence avec laquelle il convient d'appréhender le volet « recettes » du budget en raison du caractère progressif, et donc aussi incertain dans une certaine mesure, des rentrées fiscales au cours d'un exercice budgétaire. Ladite progressivité des recettes est à mettre en regard avec le caractère effectif de décaissement des dépenses budgétaires tout au long de l'année au point d'évaluer et, le cas échéant, de prendre conscience des enjeux pour les finances publiques que constitue la gestion de la trésorerie de l'Etat central en particulier.

La seconde remarque est liée à la proposition faite par la Chambre de Commerce depuis 2005 de réduire substantiellement, voire d'abolir l'impôt sur la fortune frappant les sociétés. Cet impôt, anti-économique par nature, constitue en réalité un important désavantage concurrentiel pour le Luxembourg. C'est particulièrement vrai en cette période de fragilité économique de nombre d'entreprises nationales, dont les résultats annuels se traduisent par des pertes et qui, partant, sont directement frappées par l'impôt précité. Son abolition générerait certes un déchet fiscal important équivalent à 150 millions EUR sur base du projet de budget 2010. Aussi, la Chambre de Commerce plaide pour une abolition de cet impôt en deux étapes, qui entrave la compétitivité et l'attractivité du site luxembourgeois. Par ailleurs, le déchet fiscal réparti sur deux exercices devrait être contrebalancé par une maîtrise sensiblement renforcée des dépenses publiques, laquelle maîtrise devrait s'illustrer, soit par des économies substantielles fondées sur l'analyse et l'identification de gaspillages manifestes de l'argent public, soit par des mesures d'efficacité de la dépense publique, en exploitant notamment tous les gisements d'efficacité possibles à travers l'ensemble des politiques publiques. La Chambre de Commerce renvoie dans ce contexte aux quatrième et cinquième parties du présent avis⁴⁹.

⁴⁹ Voir également le bulletin économique *Actualité & tendances n°5*, « Maîtrise des dépenses publiques : quelles options pour le Luxembourg ? » (Chambre de Commerce, septembre 2008).

3.1.2. Les dépenses de l'Etat central

3.1.2.1. Généralités

Selon le projet de budget 2010, les dépenses de l'Etat central s'établiraient à 9.783,8 millions EUR, soit une progression relative de l'ordre de 5,71% par rapport au budget voté 2009 (9.264,8 millions EUR) ou une augmentation de 8,97% en comparaison avec le compte provisoire 2008 (8.987,7 millions EUR)⁵⁰. Le tableau ci-après indique la ventilation des dépenses totales entre dépenses courantes, d'un côté, et dépenses en capital, de l'autre.

Les dépenses courantes devraient croître d'environ 9,1% entre 2008 et 2010 (+738,9 millions EUR), alors qu'au même temps, les dépenses en capital augmenteraient plus modérément, de l'ordre de 7,7% (+67,2 millions EUR, hormis la dépense extraordinaire en 2008 mentionnée en bas de page). Comparées au budget voté de l'année 2009, les dépenses courantes augmenteront de 6,29%⁵¹, ou 523,8 millions EUR, alors que les dépenses en capital n'évolueront positivement que de 0,57% (+5,3 millions EUR).

Tableau 13 : Décomposition des dépenses totales entre dépenses courantes et dépenses en capital

En EUR.

	2008 Compte provisoire	2008 Compte provisoire hors effets spéciaux (*)	2009 Budget	2010 Projet de budget	Variation 2010/2009	Variation 2010/2008 (*)
Dépenses courantes	8 112 002 130	8 112 002 130	8 327 136 341	8 850 914 097	6,3%	9,1%
Dépenses en capital	3 284 370 590	875 707 189	937 640 152	942 910 386	0,6%	7,7%
Dépenses totales	11 396 372 720	8 987 709 319	9 264 776 493	9 793 824 483	5,7%	9,0%

Source : Projet de budget 2010.

Note : en ce qui concerne l'année 2008, et dans un souci de comparabilité, il convient de garder à l'esprit qu'un montant de 2.408.663.401 EUR était employé au titre des mesures d'urgence relatives à la stabilisation du secteur financier (prise de participation dans le capital de deux institutions financières).

* Déduction faite des dépenses extraordinaires susmentionnées.

La Chambre de Commerce déplore, tout comme elle a eu l'obligation de le faire de manière récurrente au cours de ses avis budgétaires précédents, que la progression des dépenses courantes ne soit toujours pas mieux contrôlée par les autorités. Cette maîtrise était d'ailleurs tout à fait inexistante en ce qui concerne les derniers exercices pour lesquels des données comptables finales (compte) sont disponibles, comme le tableau ci-après le met en lumière. Basé sur des chiffres d'EUROSTAT, le graphique ci-après compare l'évolution interannuelle en pourcents des dépenses courantes (par opposition aux dépenses en capital) au Luxembourg, au niveau des trois pays limitrophes ainsi qu'en rapport avec à la moyenne de la zone euro (16 pays). Le Luxembourg se distingue de manière récurrente par une augmentation dépassant largement celle observée au sein du groupe de comparaison.

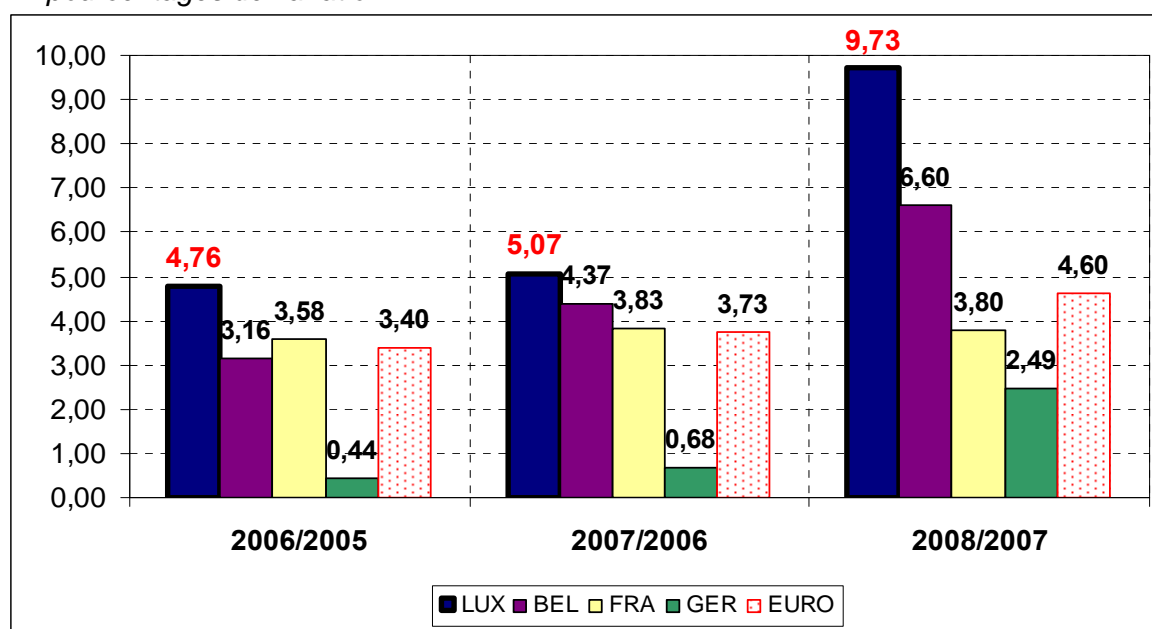
⁵⁰ Afin d'assurer la comparabilité des dépenses de l'Etat central « à périmètre constant », la dépense extraordinaire de 2.408,6 millions EUR en 2008, relative à la « participation dans le capital social de sociétés [...] », est déduite du total des dépenses 2008. Le compte définitif de 2008 (mesures extraordinaires comprises) s'élève, dès lors, à 8.987,7 + 2.408,6 = 11.396,4 millions EUR.

⁵¹ A noter que le projet de budget indique une évolution de 6,92%, au lieu de 6,29%. Il s'agit, sans doute, d'une erreur d'inversion des chiffres.

A ce titre, la Chambre de Commerce attire tout particulièrement l'attention sur le cas allemand. En effet, au vu du graphique 16, cette dernière semble très bien maîtriser la progression de ses dépenses courantes, laquelle est significativement en deçà de la tendance observée en zone euro, et ce malgré les dépenses importantes consenties depuis 20 ans dans le sillage de la réunification allemande. En ce qui concerne le Luxembourg, l'Allemagne est sa première destination au niveau du commerce extérieur (quote-part de 27,45% du total des exportations luxembourgeoises en 2008), ce qui doit inciter à la plus grande prudence en matière d'écart de compétitivité-prix et -coûts entre ces deux pays (cf. évolution des CSU, partie 2.1.1.). En outre, que l'Allemagne ait pu défendre sa position de « championne du monde des exportations » pendant la crise économique est grandement influencé par son excellente maîtrise des coûts, dont son Administration publique montre l'exemple.

Graphique 16 : Evolution interannuelle des dépenses budgétaires courantes de l'administration publique au Luxembourg, en Belgique, en France, en Allemagne ainsi qu'en zone euro.

En pourcentages de variation



Source : EUROSTAT. Calculs de la Chambre de Commerce.

Le Gouvernement aurait dû, au contraire, mieux maîtriser cette croissance, tout en canalisant davantage de ressources dans le budget des dépenses en capital, lesquelles sont les seules à même 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.

Dans le contexte de la progression des dépenses courantes, la Chambre de Commerce se rallie parfaitement à la position de la BCL, selon laquelle il faut mettre en œuvre sans tarder « *une norme de croissance des dépenses courantes des administrations publiques, en vertu de laquelle ces dépenses ne pourraient excéder la progression moyenne des dépenses équivalentes observée dans les pays limitrophes et/ou dans l'ensemble de la zone euro* »⁵². La Chambre de Commerce constate que cette position de la BCL faisait l'objet d'une réflexion au niveau de l'avis sur l'« évolution économique, sociale et financière du pays 2009 » du Comité Economique et Social (CES). En effet, « [I]a majorité du CES peut se rallier à une proposition de la Banque centrale du Luxembourg d'introduire une norme de croissance des dépenses courantes de l'administration

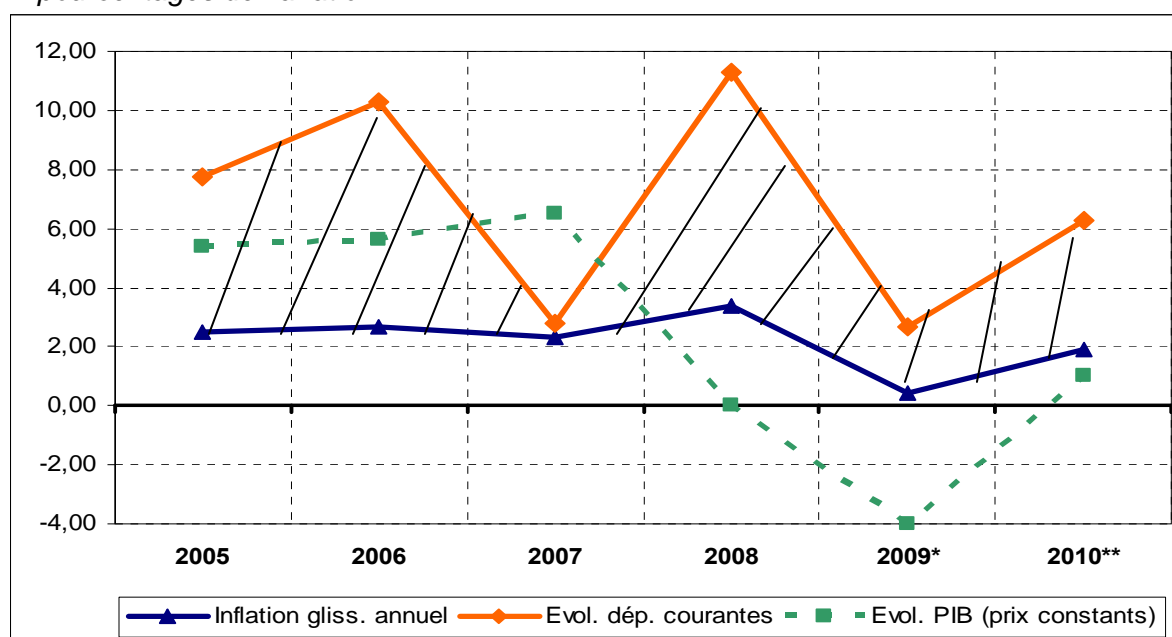
⁵² BCL : Avis sur le « Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009 », novembre 2008.

publique»⁵³. La Chambre de Commerce poursuivra activement l'état d'avancement de ce dossier important.

L'évolution au Luxembourg des dépenses courantes de l'Etat dépasse ainsi largement celle observée au niveau de la zone euro en général ainsi que celle en vigueur dans les pays voisins en particulier. Le graphique 17 qui suit complète cette analyse en comparant l'évolution des dépenses courantes de l'Etat luxembourgeois, entre 2005 et 2010, au taux d'inflation en glissement annuel tel que publié par le STATEC. Par ailleurs, il met ces évolutions en perspective avec la croissance économique. Il convient d'indiquer que les évolutions en 2009 ainsi qu'en 2010 ne sont que des estimations, établies sur base de projections relatives au taux d'inflation et à la croissance économique.

Graphique 17 : Evolution interannuelle des dépenses budgétaires courantes, de l'inflation et du PIB au Luxembourg

En pourcentages de variation



Sources : STATEC, projets de budget, calculs de la Chambre de Commerce.

L'aire hachurée se situant entre les courbes représentant l'inflation d'une part et l'évolution des dépenses courantes d'autre part, représente le potentiel d'économies qui aurait pu être réalisé si la progression des dépenses courantes avait été conforme à la hausse générale des prix, c'est-à-dire l'inflation. Une telle opportunité était particulièrement apparente entre 2005 et 2007, années pendant lesquelles la croissance réelle du PIB était considérable. L'argent ainsi économisé aurait notamment pu être employé pour faire face à la crise économique et financière depuis le second semestre 2008 sans pour autant devoir recourir massivement à l'emprunt.

A la lecture de ce graphique, il apparaît que le renchérissement du train de vie de l'Etat luxembourgeois, tel que mesuré par la progression interannuelle des dépenses courantes, est sans commune mesure avec la hausse générale des prix, c'est-à-dire le taux d'inflation. Le constat est analogue si l'évolution des dépenses courantes est comparée à la croissance du PIB. Ceci est d'autant plus problématique que l'Etat aurait pu, et aurait dû, maîtriser mieux l'évolution considérable de son train de vie pour affecter davantage de moyens aux grands projets

⁵³ CES : « Avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays 2009 », avril 2009.

d'investissement, respectivement pour accumuler plus de réserves lui permettant de pouvoir intervenir dans l'économie lors de creux conjoncturels sans pour autant avoir un recours excessif à l'emprunt. En 2010, par exemple, l'Etat central sera dans l'obligation d'emprunter la somme de 1,35 milliards EUR, soit quelque 3,5% du PIB, dette qui génèrera une charge d'intérêts importante qui aurait pu être évitée si, pendant les années fastes, des réserves plus importantes avaient été constituées.

La Chambre de Commerce se serait attendue, en période de crise globale, à davantage de retenue en ce qui concerne toute progression nouvelle des dépenses courantes non indispensable et non liée au programme de relance économique. Or, au vu des chiffres clés présentés ci-avant, cette circonspection à l'égard des dépenses courantes ne semble toujours pas être de mise, le taux de croissance des dépenses courantes dépassant toujours celui des dépenses d'investissements en 2010 (6,3% pour les premières et 0,6% pour les secondes). Ces dernières ont pourtant un effet multiplicateur important sur l'économie, à condition toutefois que les entreprises luxembourgeoises profitent à plein de cette injection de moyens financiers dans l'économie. Une telle augmentation des dépenses en capital devrait bien évidemment avoir des effets limités sur les dépenses de l'Etat en général, ce qui impliquerait de diminuer drastiquement les plus improductives des dépenses courantes, de manière à limiter autant que possible le recours à l'emprunt. Un bulletin économique récent de la Chambre de Commerce⁵⁴ offre des pistes de réflexion en proposant, d'une part, une analyse des principaux postes de dépenses en comparaison européenne et, d'autre part, en proposant des indicateurs de performance pour certains de ces postes de dépenses. Il découle de cette analyse un potentiel d'économie inexploité important, ainsi que de nombreuses possibilités d'augmentation de l'efficacité des services publics étudiés.

3.1.2.2. Composition des dépenses totales

Le prochain graphique (n° 18) représente, pour la période 2008 - 2010, l'évolution de la composition des principaux postes de dépenses de l'Etat central. Il s'agit respectivement, pour 2008, du compte provisoire (duquel le chiffre de 2,4 milliards, relatif à la prise de participation de l'Etat dans le capital social de deux établissements financiers est exclu pour des raisons de comparabilité). Pour 2009, il s'agit du budget voté.

A la lecture de ce graphique, il apparaît que la part des **salaires et charges sociales** (code comptable 11) devait progresser au cours ladite période, en passant de 17,07% à 19,27% des dépenses courantes totales, tout comme les achats de biens non durables et de services, dont la part passe de 3,91 à 3,97%. Bien que l'évolution de cette dernière quote-part semble peu élevée à première vue, en termes absolus, les **achats de biens non durables et de services** (code comptable 12) augmentent néanmoins de 34,5 millions EUR en deux ans, soit une progression de l'ordre 10,68%, chiffre qui contraste avec l'évolution de l'indice des prix à la consommation (4,1% en 2008 et, selon des derniers chiffres du STATEC, une hausse de 0,6% en 2009). Si, au contraire, les dépenses de la classe 12 avaient augmenté en ligne avec l'IPC, comme cela est par ailleurs prévu dans la circulaire du Ministère des Finances émise le 8 avril 2009 en direction des départements ministériels, un montant de 21 millions EUR aurait pu être économisé ou affecté à d'autres postes.

Quant à l'évolution salariale, les dépenses y relatives augmenteront de 219,4 millions EUR par rapport au budget voté 2009 (+13,16%) et de 352,6 millions EUR en relation avec le compte provisoire de 2008 (+22,98%). Toutefois, il convient de remarquer qu'une partie de la progression salariale a trait à l'« *incidence (nette) du reclassement de la carrière des instituteurs, de la hausse*

⁵⁴ Actualité & Tendances n°. 5 « Maîtrise des dépenses publiques : quelles options pour le Luxembourg ? », septembre 2008.

des effectifs ainsi que de la reprise par l'Etat du personnel concerné ». Le projet de loi budgétaire quantifie cet effet à 120 millions EUR en 2010 en comparaison avec 2009 (page 27*).

Les **transferts à la sécurité sociale** baissent en termes de quote-part budgétaire, d'autres postes de dépenses ayant évolué plus rapidement relativement au total des dépenses. Toutefois, en termes absolus, ces transferts continuent d'augmenter, enregistrant tout de même une hausse de quelque 152,4 millions EUR sur une période de deux ans.

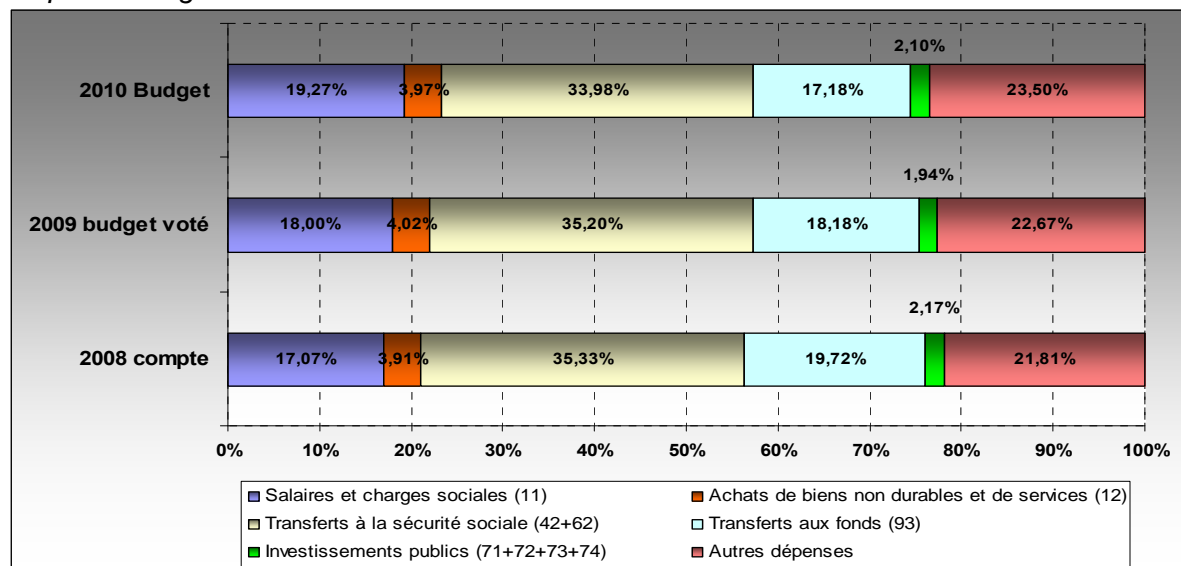
L'évolution au niveau de la **dotation des fonds spéciaux**, qui paraît inquiétante à première vue, se doit d'être partiellement nuancée. En effet, les dotations transitant via les dépenses en capital ont augmenté de quelque 13% sur deux ans, en passant de 464,3 millions EUR en 2008 à 524,8 millions en 2010. C'est au niveau des dotations passant par les dépenses courantes que la baisse a eu lieu : 1,31 milliards EUR en 2008 contre 1,16 en 2010 (-11%). Nous verrons plus tard que de nombreuses dotations de fonds comptabilisées à travers le budget des dépenses courantes sont en effet employées, non pas à des fins d'investissement, mais bien à des fins opérationnelles (p.ex. le Fonds pour l'emploi). Par ailleurs, un doute subsiste quant à la dotation moins importante du Fonds communal de dotation financière. En effet, la question mérite d'être posée de savoir si les communes arriveront à équilibrer leurs budgets respectifs alors que, dans leur chef et du côté des recettes, une baisse importante a eu lieu (voir ci-dessous, au niveau de la partie 3.4 dédiée aux Administrations locales).

Le groupe de postes ayant trait aux **investissements publics directs** (codes 71 à 74) ont tendance à montrer une relative stagnation vis-à-vis des dépenses totales, ce qui constitue une situation particulièrement regrettable.

Parmi les « **autres dépenses** », il convient de rendre attentif au fait que les intérêts relatifs à la dette publique passeront de 29 millions EUR en 2008 (0,32% du total des dépenses budgétaires en 2008, hors prise de participation dans deux établissements financiers) à 129 millions en 2010 (soit 1,32% de l'ensemble des dépenses budgétaires de 2009).

Graphique 18 : Evolution de la composition des dépenses courantes et en capital de l'Etat central

En pourcentages de variation



Source : Projet de budget 2010, Calculs de la Chambre de Commerce.

3.1.2.3. Dépenses courantes par ministère et par code comptable

Le prochain tableau illustre les dépenses courantes de l'Etat triées par ministère et par code comptable. L'objectif, dans les lignes qui suivent, ne sera pas de passer en revue ou de commenter l'ensemble de ces dépenses. Il s'agira, au contraire, de commenter certaines évolutions particulièrement pertinentes aux yeux de la Chambre de Commerce et de ses ressortissants. Par ailleurs, l'ensemble de codes comptables ne fera pas l'objet d'une discussion spécifique.

Le Chambre de Commerce prend acte des importants remaniements ministériels survenus à la suite des élections législatives du mois de juin 2009, qu'elle salue d'ailleurs en grande partie. Ainsi, maints portefeuilles ministériels ont été réorganisés de manière significative, l'exemple le plus prominent étant sans doute la création du Ministère du Développement Durable et des Infrastructures, qui reprend partiellement les prérogatives de l'ancien Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, celles du Ministère de l'Environnement et du Ministère des Travaux Publics ainsi que les prérogatives de l'ancien Ministère des Transports. D'autres ministères ont, par contre, été scindés, à l'instar de l'ancien Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, dont le volet « Culture » dispose désormais d'un ministère à part entière. D'autres compétences ministérielles sont, quant à elles, novatrices, comme notamment le sujet de la Grande Région qui est devenu un département au sein du nouveau Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région. Ces remaniements impliquent que la Chambre de Commerce ne pourra pas, comme elle le faisait par exemple dans le cadre de son avis budgétaire de 2008, commenter des évolutions pluriannuelles, faute de données comparatives. Les données historiques fournies dans le document budgétaire ne remontant qu'à 2008, l'analyse qui suit se contentera de s'appuyer sur la période 2008-2010. La Chambre de Commerce regrette toutefois que l'historique fourni au niveau du projet de budget 2010 ne remonte pas plus loin dans le passé.

Quant à la lecture du tableau 14, la Chambre de Commerce souhaite fournir les explications préliminaires suivantes :

- La première colonne renseigne le code comptable tel que repris dans le projet de budget.
- La deuxième colonne fournit une description courte du code comptable
- La troisième colonne fournit une subdivision des dépenses courantes en catégories représentatives aux yeux de la Chambre de Commerce. Nous agrégerons notamment les dépenses de consommation, d'une part, et les transferts de revenus à d'autres secteurs de l'administration publique ou à d'autres secteurs économiques (ménages, entreprises), d'autre part (voir aussi les chiffres consolidés à la suite de chacun des tableaux par ministère). En ce qui concerne les dépenses agrégées, certaines évolutions apparaissent en rouge (p.ex. les dépenses de consommation du Ministère des Affaires Etrangères augmentant de 5,1% en 2010 par rapport à 2009).
 - Le formatage en rouge est de mise pour les groupes de dépenses par Ministère pour lesquels la « *Circulaire aux départements ministériels* » du 8 avril 2009 n'a pas été respectée. En effet, outre définir des lignes de conduite générales de la politique budgétaire, cette circulaire, dont l'auteur est le Ministère des Finances, énonce que les « dépenses de consommation » (code économiques 10 à 14), d'une part, et les « transferts de revenus à destination d'autres secteurs et à l'intérieur du secteur public » (codes 31 à 35 et 40 à 44), d'autre part, ne doivent, au total, dépasser l'évolution prévisible de l'indice des prix à la consommation.
 - Les auteurs du projet de budget ayant évalué la progression de l'IPCN à 2% en 2010, le formatage rouge est dès lors valable pour les dépenses de consommation

et les transferts de revenus, dont l'évolution totale dépasse, entre 2010 et 2009, ledit seuil. Pour ce qui est de la comparaison entre 2010 et 2008, le formatage rouge apparaît dès lors que la progression est supérieure à 3%. Ainsi, il est supposé une progression de 1% de l'IPCN entre fin 2008 et fin 2009, auquel on rajoute l'évolution de 2% prévisible en 2010.

Circulaire aux départements ministériels vs. projet de loi budgétaire

En ce qui concerne les **dépenses de consommation hors frais de personnel**⁵⁵ (codes 10, 12 et 14), la progression sera de 3,4% en 2010 par rapport à 2009, soit une hausse de 14,95 millions EUR. Si la circulaire avait été respectée, ce bloc de dépenses aurait crû de 2% au maximum, soit un plafond d'augmentation de 8,75 millions EUR (dépense au budget voté 2009 de 437,72 millions EUR, à multiplier par 1,02). Il en résulte un gain minimum de $14,95 - 8,75 = 6,20$ millions EUR.

Dans le cadre des **transferts de revenus** (codes 31 à 35 et 41 à 45), l'augmentation projetée sera de 4,5% en 2010 en comparaison avec l'année 2009, soit une progression de 224,40 millions EUR. Le respect de la circulaire aurait fait en sorte que la progression totale soit au maximum de 2% par rapport à 2009, soit 99,78 millions EUR (4.988,9 millions EUR à multiplier par 1,02), équivalent à une économie minimale de l'ordre de $224,40 - 99,78 = 124,62$ millions EUR

- Les colonnes 4 à 6 fournissent respectivement, en euros courants, les dépenses par ministère et code comptable.
- La septième colonne fournit le poids des dépenses sous-jacentes à un code comptable donné par rapport au total des dépenses courantes.
- Les colonnes 8 à 11 fournissent, quant à elles, les écarts absolus (en millions EUR, colonnes 8 et 9) entre 2010 et 2009, d'une part, et 2010 et 2008, d'autre part, respectivement les écarts relatifs (en %, colonnes 10 et 11).

De manière générale, la Chambre de Commerce estime que certaines catégories de dépenses courantes sont favorables au développement socio-économique. Elle souligne cependant qu'il faut veiller constamment à l'utilité et à l'opportunité des dépenses courantes et à leurs taux de progression, par rapport aux résultats escomptés des actions afférentes. De nombreuses catégories de dépenses courantes et de dépenses de consommation progressent de manière plus rapide que dans nos pays voisins, sans que cette évolution ne se caractérise par de meilleurs résultats des politiques sous-jacentes. Dans ce contexte, des analyses systématiques du rapport coût-efficacité, tant au niveau des dépenses courantes qu'au niveau des dépenses en capital, sont nécessaires afin de maximiser l'efficacité de la dépense publique (voir aussi la partie 5.1.). De manière générale, plutôt que de dépenser moins à tout prix, il s'agit de mieux dépenser.

⁵⁵ Les salaires et charges sociales augmentent notamment de 120 millions EUR en 2010 (+7,2% par rapport au budget voté 2009) en vue de l'incidence nette du reclassement de la carrière des instituteurs, de la hausse des effectifs, ainsi que de la reprise par l'Etat du personnel concerné. Faisant abstraction de cette augmentation, les salaires continuent néanmoins d'augmenter de l'ordre de 5,96% par rapport au budget voté 2009.

Comme cela a été introduit juste avant, une partie non négligeable des dépenses de l'Etat central concerne les transferts (en 2010, ceux-ci représenteront quelque 59% du total des dépenses courantes, soit 5,2 milliards EUR). Ces transferts peuvent prendre la forme de subventions d'exploitation (code 31), de transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation (code 32), de transferts de revenus aux administrations privées, de transferts de revenus à l'Administration centrale (code 41) et de transferts de capitaux (code 51). Les bénéficiaires de ces transferts sont aussi bien des entreprises privées que des entreprises publiques. Par ailleurs, les entreprises (individuelles ou sociétés de capitaux) peuvent bénéficier des crédits distribués sous forme de transferts de revenus aux administrations privées (code 33). Sans prétendre à l'exhaustivité, la Chambre de Commerce va notamment passer en revue les dépenses consacrées par l'Etat au titre des transferts suivants :

31	Subventions d'exploitation
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises
33	Transferts de revenus aux administrations privées
41	Transferts de revenus à l'Administration centrale
42	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale
51	Transferts de capitaux aux entreprises

Tableau 14 : Evolution des crédits par codes comptables

Période : 2008 compte provisoire, 2009 budget voté, 2010 crédits budgétaires. Dépenses courantes en EUR

Ministère d'Etat

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2008 compte provisoire	2009 Budget	2010 Crédits	Poids 2010
10	Dépenses non-ventilées	Dép. de consommation	40 688 349	44 027 811	41 819 616	34%
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	34 744 347	37 133 592	39 153 575	31%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	21 720 797	21 720 488	22 086 291	18%
24	Location terre et actifs incorporels	-	363	5 000	7 000	0%
31	Subventions d'exploitation	TFT revenus à d'autres secteurs	8 641 237	8 642 000	8 955 000	7%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	3 173 151	3 182 126	3 247 198	3%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	267 858	257 480	277 480	0%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	141 430	140 500	145 250	0%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	8 414 460	8 816 000	8 853 900	7%
43	TFT revenus admin. locales	TFT revenus à d'autres secteurs	-	2 700 000	100	0%
Total			117 791 992	126 624 997	124 545 410	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			97 153 493	102 881 891	103 059 482	83%
dont: dép. de consommation hors personnel			62 409 146	65 748 299	63 905 907	51%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			20 638 136	23 738 106	21 478 928	17%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2010 / 2009	Δ 2010 / 2008	Δ 2010 / 2009	Δ 2010 / 2008
-2,2	1,1	-5%	3%
2,0	4,4	5%	13%
0,4	0,4	2%	2%
0,0	0,0	40%	1828%
0,3	0,3	4%	4%
0,1	0,1	2%	2%
0,0	0,0	8%	4%
0,0	0,0	3%	3%
0,0	0,4	0%	5%
-2,7	0,0	-100%	
-2,1	6,8	-1,6%	5,7%
0,2	5,9	0,2%	6,1%
-1,8	1,5	-2,8%	2,4%
-2,3	0,8	-9,5%	4,1%

Ministère des Affaires étrangères

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2008 compte provisoire	2009 Budget	2010 Crédits	Poids 2010
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	73 613 071	79 654 441	84 977 221	21%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	29 748 604	31 670 182	32 021 385	8%
24	Location terre et actifs incorporels	-	18 543	18 600	18 600	0%
32	TFT revenus aux entreprises	TFT revenus à d'autres secteurs	3 683	10 000	10 000	0%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	2 567 389	2 862 810	2 722 879	1%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	6 101	10 000	10 000	0%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	108 115 554	124 512 938	124 139 626	31%
37	Impôts directs non ventilés	-	673 246	700 000	800 000	0%
93	Dotations fonds de réserve	-	156 483 478	158 300 000	161 400 000	40%
Total			371 229 669	397 738 971	406 099 711	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			103 361 675	111 324 623	116 998 606	29%
dont: dép. de consommation hors personnel			29 748 604	31 670 182	32 021 385	8%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			110 692 727	127 395 748	126 882 505	31%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2010 / 2009	Δ 2010 / 2008	Δ 2010 / 2009	Δ 2010 / 2008
5,3	11,4	7%	15%
0,4	2,3	1%	8%
	0,0	0%	0%
	0,0		172%
-0,1	0,2	-5%	6%
	0,0		6%
-0,4	16,0	0%	15%
0,1	0,1	14%	19%
3,1	4,9	2%	3%
8,4	34,9	2,1%	9,4%
5,7	13,6	5,1%	13,2%
0,4	2,3	1,1%	7,6%
-0,5	16,2	-0,4%	14,6%

Ministère de la Culture

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2008 compte provisoire	2009 Budget	2010 Crédits	Poids 2010
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	17 425 182	18 325 461	19 323 130	19%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	4 509 964	5 551 908	4 787 739	5%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	12 513 647	11 682 986	11 354 210	11%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	1 242 836	1 391 200	482 200	0%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	565 428	513 326	536 850	1%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	47 268 895	49 113 271	51 827 149	52%
43	TFT revenus admin. locales	TFT revenus à d'autres secteurs	10 501 875	10 956 781	11 299 670	11%
93	Dotations fonds de réserve	-	-	-	600 000	1%
Total			94 027 827	97 534 933	100 210 948	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			21 935 146	23 877 369	24 110 869	24%
dont: dép. de consommation hors personnel			4 509 964	5 551 908	4 787 739	5%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			72 092 681	73 657 564	75 500 079	75%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2010 / 2009	Δ 2010 / 2008	Δ 2010 / 2009	Δ 2010 / 2008
1,0	1,9	5%	11%
-0,8	0,3	-14%	6%
-0,3	-1,2	-3%	-9%
-0,9	-0,8	-65%	-61%
0,0	0,0	5%	-5%
2,7	4,6	5,53%	9,64%
0,3	0,8	3%	8%
0,6	0,6		
2,7	6,2	2,7%	6,6%
0,2	2,2	1,0%	9,9%
-0,8	0,3	-13,8%	6,2%
1,8	3,4	2,5%	4,7%

Ministère des Etudes Supérieures et de la Recherche

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2008 compte provisoire	2009 Budget	2010 Crédits	Poids 2010
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	4 801 989	5 390 154	5 344 963	2%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	2 350 478	2 924 411	2 036 530	1%
32	TFT revenus aux entreprises	TFT revenus à d'autres secteurs	764 319	650 000	650 000	0%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	1 408 507	22 415 550	19 450 550	7%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	26 761 733	22 438 282	19 876 334	7%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	11 225 113	13 579 500	16 841 569	6%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	172 015 452	158 933 000	202 356 321	76%
44	TFT revenus enseignement privé	TFT revenus à d'autres secteurs	1 049 128	1 076 322	1 076 322	0%
Total			220 376 719	227 407 219	267 632 589	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			7 152 467	8 314 565	7 381 493	3%
dont: dép. de consommation hors personnel			2 350 478	2 924 411	2 036 530	1%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			213 224 252	219 092 654	260 251 096	97%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2010 / 2009	Δ 2010 / 2008	Δ 2010 / 2009	Δ 2010 / 2008
0,0	0,5	-1%	11%
-0,9	-0,3	-30%	-13%
	-0,1		-15%
-3,0	18,0	-13%	1281%
-2,6	-6,9	-11%	-26%
3,3	5,6	24%	50%
43,4	30,3	27%	18%
	0,0		3%
40,2	47,3	17,7%	21,4%
-0,9	0,2	-11,2%	3,2%
-0,9	-0,3	-30,4%	-13,4%
41,2	47,0	18,8%	22,1%

Source: Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2010.

Note : La signification des codes comptables figurant au tableau est la suivante :

- 10 Dépenses non-ventilées
- 11 Salaires et charges sociales
- 12 Achat de biens non durables et de services
- 14 Réparation et entretien d'ouvrages de génie civil
- 21 Intérêts de la dette publique
- 23 Intérêts imputés en débit
- 24 Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels
- 31 Subventions d'exploitation
- 32 Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation
- 33 Transferts de revenus aux administrations privées
- 34 Transferts de revenus aux ménages
- 35 Transferts de revenus à l'étranger
- 36 Impôts indirects et prélèvements
- 37 Impôts directs non ventilés
- 41 Transferts de revenus à l'Administration centrale
- 42 Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale
- 43 Transferts de revenus aux administrations publiques locales
- 44 Transferts de revenus à l'enseignement privé
- 93 Dotations de fonds de réserve

3.1.2.4. Code comptable 31 : subventions d'exploitation

Les **subventions d'exploitation (code 31)** répondent notamment au souci de couvrir une partie des pertes que l'exploitation des entreprises publiques entraîne pour des raisons diverses. Cette catégorie des transferts aux entreprises englobe donc, en grande partie, des transferts vers des entreprises publiques (CFL, services publics d'autobus, etc.). Le tableau 15 ci-après reprend, par ordre décroissant en termes de crédits budgétaires 2010, les 15 articles les plus importants sur la trentaine des dépenses constituant, au global, le code 31. Dans ce contexte, il importe de souligner que ce « Top 15 » représente quelque 99,1% du total des dépenses en 2010 (soit 348 millions EUR sur un total de 351,1 millions), pour 93,4% en 2008.

Tableau 15 : les quinze principales dépenses au titre de « subventions d'exploitation »

Code	Article	Ministère	Nature	Limitatif	Budget 2010	B. voté 2009	Cpt. Prov. 2008	
31	20.7.31.020	Développ. durable	Serv. publics d'autobus et ferroviaires assurés par la S.N.CFL en exécution d'une convention conclue et quasi-gratuité transp. des jeunes	Non	172 000 000	126 775 500	119 987 602	
31	20.7.31.040	Développ. durable	Services publics d'autobus assurés par des entreprises privées en exécution des conventions avec l'Etat	Non	110 000 000	100 000 000	102 237 853	
31	16.5.31.051	Travail et emploi	Participation aux salaires des handicapés, alloués aux ateliers protégés (art 15 loi du 12 septembre 2003)	Non	16 334 981	14 798 675	12 183 260	
31	12.1.31.040	Famille et intégration	Chèques-services accueil, participation de l'Etat aux frais de fonctionnement de structures privées	Non	11 034 912	8 000 000	-	
31	00.8.31.050	Ministère d'Etat	Promotion de la press écrite	Non	8 005 000	7 692 000	7 691 237	
31	16.5.31.050	Travail et emploi	Participation aux salaires des handicapés (art 15 loi du 12 septembre 2003)	Non	7 063 609	6 904 603	6 423 931	
31	20.7.31.023	Développ. durable	CFL - contribution sur base de l'art 7 de la loi du 28 mars 1997 sur le statut des CFL	Non	6 720 517	17 457 500	18 291 400	
31	20.7.31.520	Développ. durable	CFL - services publics ferroviaires en exécution de la convention conclue avec l'Etat - restant d'exercices antérieurs	Oui	4 846 362	-	-	
31	06.0.31.030	Classes Moyennes	Améliorations structurelles des PME - application lois-cadre, bonifications d'intérêts	Non	2 800 000	2 750 000	2 997 508	
31	19.1.31.053	Agriculture	Service de comptabilité et de conseils de gestion agricoles	Non	2 459 000	2 378 900	2 997 981	
31	14.0.31.050	Santé	Service médical d'urgence et de garde, services d'urgences néonatales, gardes dans les hôpitaux: participation aux frais	Non	2 123 000	2 116 545	2 021 856	
31	19.1.31.056	Agriculture	Contributions à des actions de diminution du coût de certains moyens de production de l'agriculture, de la viticulture et de l'horticulture	Non	1 350 000	1 400 000	2 987 674	
31	14.2.31.020	Santé	Centre thermal de Mondorf, remboursement du coût de l'entretien et de l'aménagement des espaces extérieurs	Oui	1 338 955	1 320 071	1 146 351	
31	05.0.31.050	Economie/CE	Mesures et interventions: stimuler activité éco, sauvegarder emploi, favoriser développ. d'entrepr., faciliter leur établissement, redressement...	Non	1 000 000	100 000	22 500	
31	00.8.31.052	Ministère d'Etat	Subside Broadcast Center Europe pour maintien des infrastructures essentielles de télévision	Non	950 000	950 000	950 000	
Total code 31					351 081 223	348 026 336	292 643 794	279 939 353

Au total, les subventions d'exploitation se trouvent sur une pente ascendante, en passant de 298,9 millions EUR en 2008 à 351,1 millions EUR en 2010, soit une augmentation de 17% en deux ans. En 2009, le montant en question s'élevait à 309,5 millions EUR.

Le Ministère du Développement Durable et des Infrastructures accordera, au vu du tableau ci-dessus, une subvention de base tout à fait appréciable à la société nationale des CFL, soit 172 millions EUR, en 2010. Ce montant représente à lui seul 49% du total des subventions d'exploitation octroyées. Au-delà du poids de cette position, son évolution par rapport à 2009 et

2008 est tout aussi appréciable dans la mesure où elle augmente de pas moins de 35,7% entre 2009 et 2010. De surcroît, au cas où cette hausse de 45 millions EUR au profit de la S.N. des CFL serait écartée de l'analyse, les subventions d'exploitation se monteraient à la baisse en 2010 par rapport à 2009. Cette évolution contraste avec le niveau des subventions d'exploitation accordées au titre de services publics d'autobus aux entreprises privées, qui n'augmentent que le 10 millions EUR par rapport à 2009, soit 10%. L'exposé des motifs du projet de loi budgétaire renseigne certes que le Gouvernement « *accorde au développement du transport en commun par rail et sur route une place de premier choix* »⁵⁶. Toutefois, il est déplorable, aux yeux de la Chambre de Commerce, que les services de transport publics, au sens « public » du terme, soient privilégiées de la sorte par rapport aux entreprises privées.

Au projet de budget 2010, les subventions d'exploitation attribuées par le Ministère de l'Economie et du Commerce Extérieur, ministère de tutelle de la Chambre de Commerce, ne s'élèveront qu'à 1,629 millions EUR en 2010, ce qui représente certes une hausse de quelque 0,15 millions EUR par rapport à 2009, mais une chute de pas moins de 2,3 millions EUR en comparaison avec le compte 2008. L'article budgétaire 05.0.31.50 relatif aux « *Mesures et interventions en vue de maintenir et de stimuler l'activité économique, de sauvegarder l'emploi, de favoriser l'adaptation et le développement d'entreprises de production de biens et de prestations de services, de faciliter leur établissement, leur extension ou leur redressement: dépenses et frais connexes, participation à des dépenses.* », doté d'un crédit non limitatif de 1 million EUR représente de loin l'article le plus important en termes de crédits alloués. Il convient, aux yeux de la Chambre de Commerce, d'employer au mieux l'intégralité de ces fonds. En termes d'évolution par rapport à 2008 et 2009, ces crédits ont été largement revus à la hausse (budget voté 2009 : 100.000 EUR, compte 2008 : 22.500 EUR), en ligne avec l'actuelle morosité conjoncturelle.

L'article 05.0.31.052 (« Mesures et initiatives destinées à favoriser les activités d'innovation et de recherche appliquée [...] »), doté de 0,8 millions EUR en 2009 et 0,35 millions EUR pour ce qui est du compte 2008, n'est plus doté en 2010.

Il est important de soulever, par ailleurs, l'article 05.0.31.054, doté de 100 EUR non limitatifs symboliques, et qui a trait aux « interventions dans le cadre de restructurations profondes ou de reconversions d'entreprises industrielles ». Si de tels articles « garde-fous » paraissent indispensables au vu du principe de l'unité budgétaire, qui exige que l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat soient présentées dans un document unique, en l'occurrence, la loi budgétaire, il n'en reste pas moins qu'un recours intensif aux crédits non-limitatifs à 100 EUR risque de dissimuler des niveaux de dépenses (potentiels) tout à fait appréciables. Ceci paraît contraire à un autre principe important en matière budgétaire, à savoir l'universalité budgétaire qui exige que « *toutes les recettes et toutes les dépenses doivent être portées au budget* »⁵⁷. Par ailleurs, la loi budgétaire constituant le document de base permettant à la Chambre des Députés d'effectuer sa mission de contrôle du Gouvernement, il coule de source que cette loi budgétaire se doit être la plus exhaustive et la plus complète possible. La Chambre de Commerce recommande ainsi aux auteurs du projet de loi budgétaire d'annexer systématiquement une vue globale de l'ensemble des crédits non-limitatifs, avec une appréciation par crédit sur l'évolution des dépenses réelles (p.ex. selon trois scénarios, à savoir un scénario « normal », un scénario « bas », et un scénario « haut »). Ceci vaut tout particulièrement pour les crédits budgétaires « estimés » à 100 EUR.

En dernier lieu, mentionnons que les contributions destinées à favoriser la participation à des foires et manifestations professionnelles (article 05.5.31.051) voient quant à elles une stagnation

⁵⁶ Volume I du projet de loi 2010, page 29*.

⁵⁷ Constitution, article 104.

de la dotation proposée pour l'exercice 2010 (350.000 EUR). En 2008, cette position s'élevait encore à 430.000 EUR.

Le Ministère des Classes Moyennes et du Tourisme accordera, au total, des subventions d'exploitation de 3,0 millions EUR, soit une stagnation par rapport au budget voté de 2009, voire une baisse en comparaison avec le compte 2008 (-6,9%). L'exposé des motifs s'empresse à rappeler que le secteur des PME représente plus de 40% de l'emploi intérieur et qu'il compte quelque 17.000 entreprises artisanales.

Les subventions d'exploitation représentent 18% du total des dépenses courantes de ce Ministère, l'intégralité étant dépensée par son département des « Classes Moyennes ». L'emploi de ces fonds est très concentré dans la mesure où 2,8 millions EUR concernent un seul article budgétaire, à savoir l'article 06.0.31.030 relatif aux crédits proposés pour les bonifications d'intérêt prévus par la loi-cadre ayant pour objet l'amélioration structurelle des entreprises du secteur des classes moyennes. Les crédits croissent ainsi de 50.000 EUR par rapport à 2009, mais sont inférieurs de l'ordre de 200.000 EUR au compte 2008.

A côté de ce poste, le ministère accorde d'autres subventions d'un montant bien inférieur. Il s'agit notamment de subsides destinés à favoriser la prospection des marchés et la vente des produits de l'artisanat luxembourgeois, l'organisation de congrès sur le plan national, la participation à des réunions professionnelles à l'étranger, la participation à des séminaires et cours de formation à l'étranger pour une enveloppe globale de 90.000 EUR, soit une chute de 50% par rapport au budget voté 2009 ainsi qu'en relation avec le compte 2008.

Les contributions destinées à favoriser la participation à des foires et manifestations professionnelles (article 06.0.31.051) se distinguent par leur continuité : 50.000 EUR par an, crédits inchangés depuis 2008. Il s'agit d'une mesure de soutien utile en faveur des entreprises du commerce de gros notamment, leur permettant de multiplier leur participation à des foires et manifestations professionnelles à l'étranger. La Chambre de Commerce organise des actions de soutien en ce sens (stands collectifs, visites accompagnées, etc.), dont l'objectif est la découverte par les entreprises de nouveaux débouchés et de nouveaux produits sur les marchés actuels et sur de nouveaux marchés suite à l'élargissement de l'UE.

Le Ministère des Classes Moyennes soutient également le MLQ (« Mouvement luxembourgeois pour la qualité ») avec, tout comme en 2007, 2008 et 2009, une contribution de 3.555 EUR au titre de l'exercice 2010 (article 06.1.31.052).

Suite à la réorganisation des compétences des départements ministériels, le crédit de l'ancien article 21.0.31.053 du Comité national pour la simplification administrative en faveur des entreprises (CNSAE) est désormais inscrit dans la section budgétaire 00.4. Ministère d'État – Gouvernement. Au sujet de l'ancien article 21.0.31.053, la Chambre de Commerce avait écrit dans le cadre de son avis budgétaire paru en novembre 2008 :

« La Chambre de Commerce note par ailleurs que les crédits destinés à couvrir les frais d'études et de consultance ainsi que des prestations de services en rapport avec des publications (article 21.0.31.053), dans le cadre du Comité national pour la simplification administrative en faveur des entreprises (CNSAE), diminuent de 40.000 EUR en 2009, passant de 140.000 EUR à 100.000 EUR. Quant à l'exercice 2007, il apparaît que la dotation effective ne s'est élevée qu'à 751 EUR et non à 140.000 EUR comme initialement prévu au budget 2007. Appelant de ses vœux la marche vers une véritable simplification administrative depuis un certain nombre d'années, la Chambre de Commerce ne peut que déplorer cette évolution. Il importe en effet de dégager rapidement des pistes d'actions utiles et concrètes en faveur de la simplification administrative auprès des entreprises, ce qui nécessite bien évidemment des moyens. »

Ainsi, la Chambre de Commerce se réjouit du fait que les crédits prévus au titre de l'exercice 2010 au profit du CNSAE (nouvel article 00.4.12.365) s'élèveront à 200.000 EUR. Elle se félicite d'ailleurs du fait que le dossier, à la fois primordial et transversal, que constitue la simplification administrative soit devenu une prérogative du Ministère d'Etat, qui sera en mesure de mieux arbitrer entre les différents ministères et de trancher afin de « simplifier » réellement la vie administrative des entreprises, voire celle des particuliers.

3.1.2.5. Code comptable 32 : transferts de revenus autres que les subventions d'exploitation aux entreprises

Les **transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises (code 32)** s'élèvent à 207,5 millions EUR au projet de budget 2010, contre 190,5 millions EUR au budget voté 2009 (+8,9%) et 183,3 millions EUR au compte provisoire 2008 (+13,2%).

Le Ministère du Développement Durable et des Infrastructures, accordera seul quelque 171,5 millions EUR des transferts groupés sous le code 32, soit plus de 80% de l'ensemble des crédits alloués. Parmi ce montant figure, à l'article 20.7.32.001, un transfert unique de 152,2 millions EUR (représentant, ainsi, quelque 73% de l'ensemble des crédits de la classe 32 dans une perspective interministérielle). L'intitulé exact de cet article est le suivant : « *Compensation des charges de la S.N. des C.F.L. résultant de la normalisation des comptes en ce qui concerne les pensions du personnel. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)* ». Ce crédit a augmenté de plus de 10 millions EUR depuis 2008, soit une progression relative d'environ 7,58% en deux ans.

Un autre transfert clé constitue sans aucun doute l'article 21.3.32.000, relatif « au remboursement à la société de l'aéroport de certains frais d'exploitation ». Sous ce titre *a priori* anodin se cache la somme de 17,8 millions EUR, en hausse de 60,8% par rapport au budget voté 2009. Selon l'exposé des motifs du projet de loi budgétaire, « *[l]es crédits demandés pour 2010 augmentent notamment dans le domaine de la sûreté aérienne de manière considérable en raison du plan de sécurité et de sûreté de l'aéroport à exécuter conformément aux exigences internationales* »⁵⁸.

Le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur prévoit également des crédits sous le code 32, d'un montant de 3,08 millions EUR en 2010, contre 3,64 millions EUR en 2009 (-15,5%) et 1,92 millions EUR au compte provisoire 2008 (+60,4%). Il s'agit de transferts de revenus, *a priori* assez volatils eu égard aux fortes variations interannuelles, destinés à des organismes ou mesures pouvant directement bénéficier aux entreprises :

- un nouveau crédit apparaît en 2010, à savoir l'article 05.0.32.010, intitulé « participation aux frais de fonctionnement d'un GIE dans le domaine de la sécurité de l'information », pour un montant de 1,056 millions EUR. D'après l'exposé des motifs, ce GIE aurait pour cible : « *...les lycées et écoles, le secteur conventionné du Ministère de la Famille et de l'Intégration ainsi que les communes et administrations* ». Cette initiative résulte probablement de la mention, au niveau du programme gouvernemental, selon laquelle le Gouvernement « *... soutient les initiatives favorisant une éducation critique de l'utilisation des médias* »⁵⁹. Citons, à cet égard, des initiatives telles que CASES (Cyberworld Awareness Security Enhancement Structure), LuSI (Luxembourg Safer Internet) ainsi que le volet « grand public » de la Commission nationale pour la Protection des Données (CNPD), lesquels organismes se doivent de collaborer de manière efficace et efficiente afin de répondre à l'objectif important que constitue la sécurité des réseaux informatiques. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce déplore

⁵⁸ Volume I du projet de loi 2010, page 78*.

⁵⁹ Programme gouvernemental annexé à la déclaration gouvernementale de Monsieur le Premier Ministre, p. 69.

que ce GIE ne sera actif que dans le secteur public et que les entreprises, voire la société civile au sens large, ne pourront, *a priori*, pas faire appel à ses prestations ;

- mesures et interventions destinées à favoriser les activités d'innovation et de recherche appliquée (article 05.0.32.011) : 150.000 EUR en 2010 contre 2,3 millions EUR au budget 2009 (-93,5%) et 584.000 EUR au compte provisoire 2008 (-74,3%) (voir partie 5.3) ;
- promotion des initiatives en matière de "responsabilité sociale des entreprises" (article 05.0.32.012) : 50.000 EUR, tout comme en 2009 ;
- participation aux frais de fonctionnement du GIE pour le développement national de la normalisation, de la propriété intellectuelle, de l'économie de la connaissance et de la compétitivité (article 05.0.32.013) : 190.000 EUR (constant par rapport à 2009 et en légère baisse en comparaison avec le compte provisoire 2008) ;
- dépenses en faveur de l'assistance technique sur la directive REACH pour entreprises (article 05.0.32.015) : 107.000 EUR, inchangé par rapport à 2009 et en hausse de 132,6% par rapport au compte provisoire 2008 ;
- soutien d'actions d'éveil et de sensibilisation en matière d'esprit d'entreprise, organisation de conférences, séminaires et concours (article 05.0.32.016) : 275.000 EUR, tout comme en 2009 et 2008 ;
- les participations aux mesures destinées à promouvoir et à mettre en œuvre des mesures dans le domaine de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables (article 05.0.32.019) : 250.000 EUR, contre 220.000 EUR au budget 2009 (-13,64%) et 170.987 EUR au compte provisoire 2008 (+46,21%) ;
- la « recherche pour la qualité et le développement des technologies de l'information » sera dotée de 420.000 EUR en 2010, contre 165.000 EUR en 2009 (article 05.8.32.011). Ce crédit apparaît au niveau de la section relative à l'Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services (ILNAS), entité créée par la loi du 20 mai 2008 relative à la création d'un Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services ;
- la participation aux frais de fonctionnement d'un GIE pour le développement national de la normalisation, de la propriété intellectuelle, de l'économie de la connaissance et de la compétitivité est dotée de crédits s'élevant à 583.000 EUR en 2010, soit un quadruplement par rapport au budget voté 2009 (article 05.8.32.013).

Les deux dernières positions mentionnées concernent l'ILNAS. D'après l'exposé de motifs⁶⁰, l'« *ILNAS vise à soutenir la compétitivité des entreprises et la protection des consommateurs* ». Un des thèmes forts de l'ILNAS en 2010 sera la « *création d'un groupement d'intérêt économique pour le développement national de la normalisation, de la propriété intellectuelle, de l'économie de la connaissance et de la compétitivité* ». Dans ce contexte, la Chambre de Commerce se doit néanmoins de mettre en garde contre le développement de normes trop spécifiquement luxembourgeoises. De surcroît, le bulletin économique récent de la Chambre de Commerce, intitulé « *Entreprise Luxembourg 2.0* »⁶¹, rappelle la nécessité de « *s'abstraire d'enfermer le Grand-Duché dans des règles et des normes trop spécifiquement luxembourgeoises* ». Il s'agira, entre autres, de veiller à ce que des directives européennes, en relation avec la normalisation mais aussi de manière générale, soient transposées en droit luxembourgeois selon le principe « *toute la directive, rien que la directive* ».

- En ce qui concerne le Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle, la Chambre de Commerce salue l'augmentation de 10%, en 2010 (22 millions EUR) par rapport à 2009 (20 millions EUR), au titre de la participation aux coûts de l'investissement dans la formation professionnelle continue sous forme d'aide directe aux entreprises (article 11.3.32.010). La création récente de la « *Luxembourg School for Commerce* » au sein de la

⁶⁰ Volume I du projet de loi 2010, page 57*.

⁶¹ Actualité & Tendances n°. 7 « *Entreprise Luxembourg 2.0* », juin 2009, page 77

Chambre de Commerce, souligne une fois de plus l'attachement de cette dernière à la formation professionnelle continue, secteur dont elle aspire d'ailleurs devenir l'acteur de référence à l'échelle nationale.

- Enfin, toujours sous le code 32, notons la stagnation, à concurrence de 650.000 EUR (budget 2010), des dotations au titre de l'article 03.2.32.010 du *Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche* en faveur de mesures destinées à promouvoir la participation des entreprises à la mise en œuvre du plan d'action national en matière de sciences et technologies spatiales et aéronautiques. Vu que le « [g]ouvernement poursuivra la mise en oeuvre du plan d'action national en matière de sciences et technologies spatiales, notamment par le développement renforcé d'axes stratégiques en partenariat public privé, visant entre autres à créer des applications, produits et services récurrents et à haute valeur ajoutée sur base des infrastructures satellitaires »⁶², la Chambre de Commerce se serait attendue à un augmentation de ce crédit budgétaire, d'autant plus qu'en 2008, le compte provisoire faisait encore apparaître une dépense de 764.319 EUR.

3.1.2.6. Code comptable 33 : transferts de revenus aux administrations privées

Une autre rubrique importante de dépenses budgétaires courantes concerne les **transferts de revenus aux administrations privées (code 33)** ou aux organismes privés sans but lucratif au service des ménages. Cette catégorie de dépenses courantes, qui concerne en grande partie les frais de fonctionnement ou de gestion d'organismes privés, souvent actifs dans les domaines économique ou social, atteint une enveloppe de 322,253 millions EUR au titre du projet de budget 2010, ce qui constitue une hausse de 8,6% par rapport au budget voté 2009 (296,735 millions EUR), et de 29,69% par rapport au compte provisoire 2008 (248,478 millions EUR).

Le tableau 16 ci-après reprend, par ordre décroissant en termes de crédits budgétaires alloués en 2010, les 15 articles les plus importants de cette catégorie de transferts de revenus. Ces 15 positions, parmi environ 150 au total, constituent les deux tiers du volume total de 322,253 millions EUR. Il apparaît par ailleurs que les transferts significatifs au titre du code 33 ne sont pas à rechercher au niveau des ministères proches des principaux domaines d'activité de la Chambre de Commerce (Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, Ministère des Moyennes et du Tourisme)

Tableau 16 : les quinze principales dépenses au titre de « transferts de revenus aux administration privées »

Code	Article	Ministère	Nature	Limitatif	Budget 2010	B. voté 2009	Cpt. Prov. 2008
33	12.1.33.031	Famille et intégration	Services conventionnés pour personnes handicapées, participation de l'Etat	Oui	40 136 960	34 359 236	32 296 562
33	12.1.33.004	Famille et intégration	Foyer de jour conventionnés pour jeunes, participation de l'Etat	Non	26 256 637	25 052 577	21 961 424
33	13.0.33.000	Famille et intégration	Centre d'accueil conventionnés pour jeunes, participation aux frais de fonctionnement	Oui	25 294 969	23 530 924	23 025 366
33	03.2.33.000	Ens. sup & rech.	Fondation "Integrated Biobank of Luxembourg", chargée de la gestion de la "Biobanque Luxembourg"	Non	16 000 000	20 000 000	-
33	12.0.33.002	Famille et intégration	Associations conventionnées - participation de l'Etat résultant de décomptes se rapportant à des exercices antérieurs	Oui	15 185 000	8 500 000	7 842 535
33	16.5.33.001	Travail et emploi	Ateliers protégés, participation aux frais de fonctionnement	Non	11 813 826	10 808 509	9 405 492
33	12.1.33.028	Famille et intégration	Services conventionnés conc. le fonctionnement de maisons relais pour enfants, participation de l'Etat	Non	11 678 325	8 300 000	5 000 000
33	14.0.33.017	Santé	Santé mentale: services extra-hospitaliers de santé mentale, participation aux frais	Non	10 681 549	9 891 901	8 996 151
33	12.1.33.000	Famille et intégration	Centres de consultation et d'informations familiales prévues par la loi du 15.11.1978, participation de l'Etat	Oui	10 563 628	10 592 738	7 790 350
33	22.0.33.000	Egalité chances	Centre d'accueil conventionnés pour femmes, participation aux frais de fonctionnement	Oui	8 781 389	8 328 835	7 296 727
33	12.3.33.012	Famille et intégration	Entretien/encadrement de demandeurs de protection internationale	Non	8 270 000	8 500 000	8 088 709
33	12.1.33.006	Famille et intégration	Services conventionnés pour adultes, participation de l'Etat	Oui	7 919 674	7 679 482	7 068 257
33	14.0.33.015	Santé	Maladies de la dépendance - participation aux frais de services oeuvrant dans le domaine des toxicomanies	Oui	7 795 308	7 114 522	6 451 026
33	12.1.33.003	Famille et intégration	Internats socio-familiaux conventionnés, participation de l'Etat	Oui	6 808 020	6 473 757	6 082 167
33	13.0.33.001	Famille et intégration	Services de placement familial conventionnés, participation de l'Etat	Oui	6 554 340	5 920 362	7 980 679
Total code 33					213 739 615	195 052 843	159 285 445

⁶² Programme gouvernemental annexé à la déclaration gouvernementale de Monsieur le Premier Ministre, p. 86.

Le Ministère de la Famille et de l'Intégration alloue des crédits budgétaires à hauteur de 199,413 millions EUR 2010, soit quelque 62% des transferts de la classe 33. La Chambre de Commerce fait remarquer les taux de variation très importants de ces crédits : +12,5% par rapport à 2009 et +25,8% en comparaison avec l'année 2008. Si de nombreuses augmentations ne peuvent être remises en question par la Chambre de Commerce (p.ex. les services conventionnés pour personnes handicapées, la participation de l'Etat dans les foyers, centre d'accueil et maison relais pour jeunes, etc), elle demande néanmoins aux autorités de veiller à ce que, dans les années à venir, le taux de variation interannuel soit mieux maîtrisé. De surcroît, elle se pose des questions quant à l'article 12.0.33.002, ayant presque doublé en deux ans, et concernant la « *participation aux frais de fonctionnement d'associations conventionnées par le Ministère de la Famille et de l'Intégration: solde de la participation de l'Etat résultant de décomptes se rapportant à des exercices antérieurs et qui n'ont pas pu être clôturés dans les limites de la période complémentaire* » (15,2 millions EUR).

Le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur se caractérise par des transferts de revenus aux administrations privées en progression de 135,78% entre 2009 et 2010 (1,875 millions EUR contre 4,421 millions EUR) et de 155,03% par rapport au compte provisoire 2008 (1,733 millions). Au sein de ce ministère, les postes de dépenses les plus importants sont :

- L'article 05.0.33.000 (Participation financière de l'Etat aux frais de fonctionnement de l'Union Luxembourgeoise des Consommateurs) dont la dotation s'élève à 856.500 EUR en 2010 contre 842.000 EUR en 2009 (+1,72%) et 830.000 EUR au compte provisoire 2008 (+3,19%).
- L'article 05.0.33.001 (Participation financière de l'Etat aux frais de fonctionnement du Centre Européen des Consommateurs) avec un crédit s'élevant à 192.000 EUR en 2010 contre 183.000 EUR (+4,92%) en 2009 et 167.000 EUR en 2008 (compte provisoire) (+14,97%). Ces taux de croissance sont tout à fait appréciables.
- L'article 05.0.33.003 (Participation financière aux frais de fonctionnement des structures nationales pour l'information, le conseil et la formation dans le domaine de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables) dont la dotation baisse de quelque 7,69% en 2010 par rapport à 2009 pour atteindre 600.000 EUR. Cette réduction semble quelque peu contradictoire eu égard la volonté du Gouvernement « *d'étendr[e] l'information et le conseil en énergie (particuliers, communes, entreprises, etc.) et [de] renforç[er] les travaux de sensibilisation* »⁶³.
- Un nouvel article, doté de 2,574 millions EUR, concerne le soutien aux producteurs de biogaz en tant que rémunération du biogaz injecté dans le réseau de gaz naturel. Dans l'avis qu'elle a rendu au sujet du projet de règlement grand-ducal relatif à la production, la rémunération et la commercialisation de biogaz⁶⁴, la Chambre de Commerce avait salué le principe d'injection de biogaz dans le réseau de gaz naturel. Toutefois, elle avait émis des réserves quant à certaines modalités du projet de règlement grand-ducal en question.
- L'article 05.5.33.001 (Mesures et interventions destinées à faciliter l'expansion commerciale à l'étranger : subsides à des organismes luxembourgeois et étrangers), lequel voit ses crédits légèrement augmenter de 1,94% par rapport à 2009 (budget voté) et baisser par rapport à 2008 (-1,98%), pour s'établir à 183.500 EUR.

Le Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement quant à lui accordera en 2010 des transferts de revenus aux administrations privées à hauteur de 5,965 millions EUR, soit une hausse de 10,60% par rapport au budget voté 2009. Toutefois, l'augmentation des crédits est beaucoup moins spectaculaire comparée au compte 2008 qui fait état de dépenses de l'ordre de 5,934 millions EUR, soit sensiblement le même niveau qu'en 2010. Prenant en compte l'évolution

⁶³ Programme gouvernemental annexé à la déclaration gouvernementale de Monsieur le Premier Ministre, p. 41.

⁶⁴ Projet de règlement grand-ducal relatif à la production, la rémunération et la commercialisation de biogaz. PRG (3521WMMR). Voir sous : <http://www.cc.lu/index.php?type=art&id=1683>.

de l'IPCN entre 2008 et 2010, les crédits, en termes réels, seront dès lors en baisse par rapport au dernier compte provisoire disponible.

Parmi les transferts de revenus aux administrations privées les plus importants au sein de ce ministère se trouvent notamment les articles suivants :

- Concernant le département des « Classes Moyennes », l'article 06.0.33.000 (promotion du Luxembourg comme pôle de commerce de la Grande Région) prévoit des crédits s'élevant à 1,5 million en 2010, tout comme en 2009, contre 2,5 millions EUR au compte 2008 (-40%) et 2,112 millions EUR au compte 2007 (-29%).

Le programme « Luxembourg, Pôle de commerce de la Grande Région » représente la synthèse opérationnelle de la volonté commune des secteurs de l'artisanat, du commerce de détail et de l'HORECA ainsi que du Gouvernement d'endiguer la fuite du pouvoir d'achat des résidents et d'aspirer une part plus importante du pouvoir d'achat des non-résidents vers le pôle de commerce luxembourgeois. Ce programme s'inscrit dans une stratégie à long terme, annoncée par le Premier Ministre le 2 mai 2006 lors de sa « déclaration du Gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays », et vise à faire du Luxembourg le pôle commercial principal de la Grande Région.

L'avis budgétaire de la Chambre de Commerce de l'année dernière apporte une analyse plus détaillée des axes stratégiques relatifs à cette initiative ainsi que les différentes actions ayant été menées jusqu'à présent.

En ce qui concerne le département « Tourisme », il y a lieu d'introduire brièvement les crédits suivants :

- L'article 06.1.33.012 (« *Participation aux frais des syndicats d'initiative, des ententes de syndicats d'initiative et d'autres associations sans but lucratif exerçant une activité notable dans l'intérêt du tourisme national* ») est doté de 436.000 EUR contre 350.000 EUR en 2009 (+24,57%) et 338.642 EUR au compte provisoire 2008 (+28,75%). Cette augmentation de l'enveloppe semble légitime aux yeux de la Chambre de Commerce, eu égard à la baisse substantielle des taux de fréquentation touristique dans le sillage de la crise économique et financière.
- L'article 06.1.33.015 (Participation aux frais de l'office national du tourisme) doté de 1,975 millions en 2010 tout comme en 2009, contre 1,914 million en 2008 (+3,21%).
- L'article 06.1.33.021 (« *Exécution du 8^{ème} programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique* ») dont les crédits s'élèvent à 1,448 millions en 2010 contre 1,258 millions en 2009 (+15,17%) et 790.191 EUR au compte provisoire 2008 (+83,28%). Cette évolution favorable est dûment saluée par la Chambre de Commerce.

Le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche participe financièrement aux frais de la Fondation « Integrated Biobank of Luxembourg », et ce à concurrence de 16 millions EUR en 2010 (contre 20 millions EUR en 2009). L'objectif de ce projet est de développer des compétences très pointues dans le domaine de la médecine moléculaire, et ce par le biais d'une collaboration entre les CRP, l'Université et divers instituts de recherche américains. Cet effort financier soutenu trouve le soutien entier de la Chambre de Commerce, d'autant plus qu'il s'inscrit dans l'important sujet relatif à la diversification de l'économie luxembourgeoise.

En outre, le même ministère participe, à concurrence de 1 million EUR en 2010, aux frais de fonctionnement de l'institut d'enseignement et de recherche doctoral et postdoctoral en droit procédural (nouveau poste). L'exposé des motifs du projet de loi budgétaire commente ce crédit de la manière suivante : « *L'enseignement supérieur sera marqué en 2010 par la mise en place d'un*

institut de la Max Planck Gesellschaft à Luxembourg dans le domaine du droit procédural y inclus le droit financier. En date du 20 mai 2009, une convention avec la Max Planck Gesellschaft a été signée à cet effet. Ce projet prévoit la création de 174 emplois dont 56 sont financés par le partenaire luxembourgeois. Le crédit pour 2010 doit permettre d'assurer le démarrage de l'institut en termes de financement du personnel, des frais de fonctionnement ainsi que du premier équipement. »⁶⁵. La Chambre de Commerce ne peut qu'apporter son soutien face à cette initiative.

3.1.2.7. Code comptable 41 : transferts à l'Administration centrale

Les **transferts de revenus à l'Administration centrale (code 41)**⁶⁶ s'alourdissent de manière très significative pour atteindre 348,273 millions en 2010 contre 291,554 millions en 2009 (+19,45%) et 295,945 millions EUR au compte provisoire 2008 (+17,68%). Dans ce contexte, il est nécessaire de souligner que le budget voté en 2008 ne s'élevait qu'à 265,448 millions EUR, soit 30,496 millions EUR ou 11,49%, en deçà du compte provisoire présenté au document budgétaire sous avis.

Le tableau suivant présente les 15 dépenses les plus significatives (sur un total de 86) au titre des transferts de revenus à l'Administration centrale. Ces crédits représentent quelque 79,5% (276,801 millions EUR) du total de la rubrique concernée.

Tableau 17 : les quinze principales dépenses au titre de « transferts de revenus à l'Administration centrale »

Code	Article	Ministère	Nature	Limitatif	Budget 2010	B. voté 2009	Cpt. Prov. 2008
41	03.1.41.010	Ens. sup & rech.	Université du Luxembourg - contribution financière de l'Etat	Non	72 000 000	72 000 000	79 963 002
41	03.2.41.013	Ens. sup & rech.	Dotations au Fonds National de la Recherche	Non	40 300 000	28 200 000	27 360 000
41	11.1.41.050 à 079	MENFP	Dotations au fonctionnement des divers établissements de l'enseignement sec. et sec. tech.	Oui	23 298 314	22 898 409	22 031 406
41	03.2.41.019	Ens. sup & rech.	CRP Henri Tudor, contribution financière	Oui	20 400 000	18 900 000	17 900 000
41	03.1.41.011	Ens. sup & rech.	Université du Luxembourg - contr. fin. de l'Etat au plan d'action "Technologies de la santé"	Non	19 106 321	-	-
41	03.2.41.020	Ens. sup & rech.	CRP Santé, contribution financière	Oui	19 100 000	16 200 000	15 500 000
41	21.1.41.050	Développ. durable	Administration de la Navigation Aérienne, dotation aux frais de fonctionnement	Non	15 662 427	9 469 183	7 483 188
41	03.2.41.018	Ens. sup & rech.	CRP Gabriel Lippmann, contribution financière	Oui	13 200 000	11 300 000	15 770 000
41	02.0.41.014	Culture	OPL - participation aux frais de fonctionnement de la fondation Henri Pensis	Oui	11 500 000	10 500 000	10 250 000
41	03.2.41.015	Ens. sup & rech.	CEPS - participation de l'Etat au programme de R&D	Non	9 100 000	8 700 000	7 400 000
41	02.0.41.012	Culture	Salle de concerts GD Joséphine Charlotte: dotation	Non	7 900 000	7 900 000	82 160 000
41	11.6.41.010	MENFP	Centre National Sportif et Culturel, participation de l'Etat	Non	6 800 000	7 412 214	7 266 799
41	02.0.41.016	Culture	MUDAM - participation aux frais de fonctionnement	Non	6 584 550	6 484 848	6 195 169
41	00.8.41.012	Ministère d'Etat	Fonds national de soutien à la production audiovisuelle: dotation	Non	6 500 000	6 500 000	6 500 000
41	03.2.41.021	Ens. sup & rech.	CRP Santé, contribution financière pour le plan d'action "Technologies de la santé"	Oui	5 350 000	-	-
Total code 41					276 801 612	226 464 654	305 779 564

Le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche gère quelque deux tiers des crédits accordés sous le code 41, soit 202 millions EUR, en augmentation de 27% par rapport au budget voté 2009 (159 millions EUR) et de 18% en comparaison avec le compte provisoire 2008 (172 millions EUR).

La contribution financière dans l'intérêt de l'établissement public « Université du Luxembourg » (article 03.1.41.010) se stabilise autour de 72 millions EUR en 2009. Le compte provisoire de 2008 fait apparaître des dépenses réelles supérieures à ce montant, à savoir 79,963 millions EUR (+11,06%). Par ailleurs, le budget voté en 2009, soit 72 millions EUR, dépasse de 14 millions EUR (24,14%) le projet de budget initial de la même année, présenté en automne 2008.

De manière générale, la Chambre de Commerce se félicite de l'évolution positive des crédits alloués à l'Université, bien qu'elle aurait souhaité que les crédits pour l'année 2010 ne se situent

⁶⁵ Volume I du projet de loi 2010, page 53*.

⁶⁶ Outre les ministères, administrations et services de l'Etat renseignés dans le budget de l'Etat central, l'Administration centrale comprend également les recettes et dépenses des fonds spéciaux de l'Etat, de même que celles des « organismes qui sont contrôlés ou financés majoritairement par l'Etat », soit les établissements publics et les fondations, les Institutions de l'Etat ainsi que les services de l'Etat à gestion séparée.

pas en-deçà du compte 2008. Toutefois, la contribution ne s'élevait à 31,238 millions en 2005 (compte), 44,054 millions en 2006 (compte) 48,5 millions EUR en 2007 (compte provisoire). La progression depuis 2005 est donc estimée à 130,5%. Dans le cadre de la cinquième partie de cet avis, la Chambre de Commerce commentera plus en détail quelques crédits budgétaires additionnels dans le contexte de la recherche, en général, et de l'Université, en particulier.

Parmi les autres transferts de revenus à l'Administration centrale opérés par le ministère en question se trouvent :

- La dotation au Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe (article 03.2.41.014), laquelle augmente de 4,64% par rapport à 2009 pour s'établir à 3,767 millions EUR en 2010. Le compte provisoire 2008 indique quant à lui une dépense de 3,000 millions EUR, soit un montant largement inférieur par rapport au budget 2010 (+25,57%). La Chambre de Commerce estime que ces crédits auraient pu ou dû être gelés par rapport à la dépense actée au titre de l'exercice 2008.
- La participation de l'Etat au programme de recherche et de développement entrepris par le Centre d'études de la population, de la pauvreté et de politique socio-économique (CEPS) (article 03.2.41.015) qui passe de 8,7 millions EUR en 2009 à 9,1 millions en 2010 (+4,60%). La dépense portée au compte provisoire 2008 s'élève quant à elle à 7,4 millions EUR, soit un montant inférieur de l'ordre de 22,97%.
- Les contributions financières de l'Etat dans l'intérêt de la mise en œuvre de centres de compétences établis en partenariat public-privé (article 03.2.41.016) s'élèveront à 10.000 EUR. A noter qu'en 2008, le budget voté avait représenté 3 millions EUR pour une dépense nulle effective au compte provisoire 2008.
- La contribution financière au CRP Gabriel Lippman dans l'intérêt de l'exécution de missions déterminées ayant fait l'objet d'une convention (article 03.2.41.018) dont les crédits augmentent de nouveau en 2010 par rapport à 2009, en l'occurrence de +16,81% (13,2 millions EUR contre 11,3 EUR en 2009). Toutefois, cette hausse ne compense pas la baisse survenue entre 2008 et 2009. En effet, en 2008, le compte provisoire fait apparaître des dépenses de l'ordre de 15,770 millions EUR, montant supérieur de presque 20% par rapport à l'enveloppe accordée en 2010.
- La contribution financière au CRP Henri Tudor dans l'intérêt de l'exécution de missions déterminées ayant fait l'objet d'une convention (article 03.2.41.019). Les montants y octroyés augmentent quant à eux de 1,5 millions entre 2009 et 2010, passant de 18,9 millions à 20,4 millions (+7,94%). En 2008, les crédits accordés s'élevaient à 17,9 millions EUR.
- Enfin, la contribution financière au CRP Santé (hors la dotation extraordinaire relative au plan d'action « Technologies de la Santé », cf *infra*) dans l'intérêt de l'exécution de missions déterminées ayant fait l'objet d'une convention (article 03.2.41.020), dont les crédits connaissent une augmentation tangible, puisqu'ils passent de 16,2 millions en 2009 à 19,1 millions en 2009 (+17,90%). Cette hausse fait suite à une progression positive entre 2008 (15,5 millions) et 2009 (16,2 millions).

En synthèse, les trois CRP et l'Université bénéficieront au total d'une enveloppe budgétaire de 124,7 millions EUR (hors plan d'action « Technologies de la Santé », cf. cinquième partie de cet avis), contre 118,4 millions en 2009 et 129,13 millions au compte 2008.

La Chambre de Commerce souhaite rappeler qu'à côté du soutien financier à la R&D, les autorités publiques doivent également promouvoir l'innovation par des mesures structurelles, susceptibles de créer un environnement favorable à la recherche et à l'innovation. La Chambre de Commerce est en effet d'avis que le niveau relatif des dépenses publiques en faveur de la recherche et de l'innovation ne constitue aucune garantie quant aux retombées économiques réelles. Pour que cela soit bel et bien le cas, il faut s'assurer que les moyens soient investis dans des initiatives adaptées aux besoins des acteurs économiques et que le cadre général du pays les incite à

innover et à suivre le progrès technologique. Ceci est également un facteur déterminant pour promouvoir résolument la diversification de l'économie luxembourgeoise. Vu la diversité des initiatives, il faut réaliser régulièrement des diagnostics sur l'efficacité des différents instruments de promotion de la R&D et les comparer aux meilleures pratiques appliquées à l'étranger (benchmarking).

Le deuxième ministère accordant le plus de « transferts de revenus à l'Administration centrale » constitue la Ministère de la Culture (51,83 millions EUR en 2010, soit une hausse de 5,53% par rapport au budget 2009 et même de 9,64% en comparaison avec le compte provisoire 2008). Si la Chambre de Commerce ne souhaite pas commenter en détail les crédits en question, elle invite toutefois les autorités à revoir à la baisse la participation de l'Etat dans les frais de fonctionnement de la fondation Henri Pensis, qui, après une augmentation de 2,44% entre 2008 et 2009, enregistre une nouvelle hausse de l'ordre de 9,52% en 2010 par rapport à 2009 pour s'établir à 11,50 millions EUR.

Dans le chef du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, la première dépense la plus importante au titre du code comptable 41 constitue le montant de 0,5 millions EUR (inchangé par rapport à 2009), accordé au titre de « dépenses en relation avec la cellule de recherche STATEC, CRP Henri Tudor et Observatoire de la Compétitivité : convention de subvention de projets de recherche, développement et innovation » (article 05.041.010). La Chambre de Commerce accueille, par ailleurs, favorablement la dotation de 178.000 EUR (face à 175.000 EUR en 2008 et 2009) au titre de participation dans l'intérêt du fonctionnement du Commissariat aux Affaires Maritimes (CAM).

Sous la section « Classes Moyennes » du Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement, la Chambre de Commerce accueille favorablement l'augmentation de la participation de l'Etat aux frais du service de promotion de la Chambre de Commerce, notamment dans l'intérêt d'actions au profit des entreprises du secteur des classes moyennes (cf. article 06.0.41.000).

Les crédits afférents se sont élevés à 600.000 EUR en 2004, 675.000 EUR en 2005 (+12,5%), 750.000 EUR en 2006 (+11,1%), 800.000 EUR en 2007 (+6,66%) 865.000 EUR en 2008 (+8,12%), 925.000 EUR en 2009 (+6,94%), pour atteindre 940.725 EUR en 2010 (+1,70%). Cette augmentation continue des dotations de l'Etat souligne la volonté du Gouvernement de soutenir davantage les actions de promotion et d'assistance de la Chambre de Commerce en faveur des PME des classes moyennes, lesquelles constituent des acteurs dynamiques et incontournables dans le développement de l'économie luxembourgeoise.

La Chambre de Commerce encourage le Gouvernement à continuer résolument, dans le cadre de sa politique budgétaire, sur la voie engagée d'un soutien croissant de ces activités en faveur des entreprises des classes moyennes.

Au niveau du Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle, les transferts de revenus à l'Administration centrale (dépenses courantes) passent de 40,35 millions en 2009 à 44,92 millions en 2010 (+11,32%). Sur deux ans, la progression s'affiche même à la hausse de l'ordre de 15,48%. Cette hausse s'explique notamment par un nouvel article budgétaire (11.3.41.050), intitulé « dotation dans l'intérêt du fonctionnement du Service de la formation professionnelle » : 4,106 millions EUR. Le « service de la formation professionnelle » n'est pas neuf en soit. En effet, le compte provisoire 2008 fait apparaître des dépenses de l'ordre de 45,633 millions EUR, tandis que le budget 2009 voté faisait état de crédits s'élevant à 43,706 millions EUR. Toutefois, ce service sera, à l'avenir, une entité dite « à gestion séparée de l'Etat », alors qu'elle constituait auparavant une section du Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle. Si la Chambre de Commerce ne remet pas en cause la gestion de ce service en tant qu'entité à gestion séparée, elle s'interroge toutefois sur les raisons qui pourraient justifier une

augmentation de 8,90% ou 3,89 millions EUR au titre des crédits alloués à cette section budgétaire.

3.1.2.8. Code comptable 42 : transferts à la sécurité sociale

Tableau 18 : les quinze principales dépenses au titre de « transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale »

Code	Article	Ministère	Nature	Limitatif	Budget 2010	B. voté 2009	Cpt. Prov. 2008
42	17.7.42.000	Sécurité sociale	Assurance pension: participation de l'Etat dans le financement - cotisations	Non	1 140 239 605	1 130 900 000	1 081 572 882
42	17.4.42.003	Sécurité sociale	Assurance maladie: particip. de l'Etat au financement: cotisations pour prestations en nature	Non	629 285 077	622 000 000	588 236 070
42	12.5.42.000	Famille et intégration	Participation de l'Etat dans le financement des allocation familiales	Non	257 491 611	259 048 000	242 768 868
42	12.5.42.009	Famille et intégration	Boni pour enfants (prise en charge)	Non	229 000 000	220 000 000	227 130 232
42	12.5.42.007	Famille et intégration	Allocations familiales: participation de l'Etat (art. 22 de loi du 19 juin 1985): CNPF	Non	223 838 000	181 045 000	227 709 904
42	12.5.42.006	Famille et intégration	Allocations familiales: versement de l'Etat (art. 12 loi du 17.6.1994): maintien dans l'emploi	Non	198 335 101	197 301 000	187 084 733
42	17.4.42.007	Sécurité sociale	Assurance dépendance: particip. de l'Etat	Non	140 000 000	140 000 000	140 000 000
42	17.4.42.000	Sécurité sociale	Maternité: participation aux frais des prestations	Non	105 000 000	96 069 000	96 868 150
42	12.4.42.010	Famille et intégration	Forfait d'éducation à allouer à certains parents âgés	Non	73 012 000	75 341 000	75 890 592
42	12.5.42.005	Famille et intégration	Allocation d'éducation (prise en charge)	Non	71 854 000	70 671 000	75 134 743
42	12.5.42.008	Famille et intégration	Indemnités pour le congé parental (prise en charge)	Non	50 000 000	44 262 000	45 489 108
42	12.5.42.004	Famille et intégration	Allocation de rentrée scolaire (prise en charge)	Non	41 222 000	38 762 000	39 752 711
42	17.4.42.001	Sécurité sociale	Maternité: participation aux prestatis en nature	Non	40 433 126	37 043 000	34 060 091
42	09.2.42.000	Intérieur/GR	Part dans cotisations pension, maladie, caisse prévoy. pour fonctionnaires et empl. communaux	Non	38 251 155	36 618 000	32 128 503
42	17.4.42.004	Sécurité sociale	Assurance maladie: particip. de l'Etat au financement: cotisations pour prestations en espèces	Oui	25 955 242	25 836 000	-
Total code 41		3 327 794 270			3 263 916 917	3 174 896 000	3 093 826 587

La Chambre de Commerce n'entend pas analyser à cet endroit, *in extenso*, les transferts sous-jacents à ce code. Il convient néanmoins de rappeler que ces transferts représenteront quelque 38% de l'ensemble des dépenses courantes de l'Etat en 2010, soit 3,328 milliards EUR (en hausse de 2,06% ou 67,6 millions EUR par rapport au budget voté 2009 et de 4,87% ou 154,6 millions EUR en relation avec le compte 2008). D'autant, cet important volume de crédits est très concentré en quelques transferts ; ainsi, les 15 crédits présentés ci-dessus représentent quelque 98,1% du total des dépenses budgétisées au titre du code comptable 42. La Chambre de Commerce rend attentif au fait que, vu l'importance de ces crédits, même une augmentation à première vue modérée, telle que 2,06%, représente un enjeu financier important : 67,6 millions EUR, soit presque autant que la dotation normale à l'Université du Luxembourg (72 millions, voir ci-dessus).

Dans la partie consacrée aux mesures à court proposées en vue de réduire le déficit public à moins de 3% du PIB à court terme (quatrième partie), la Chambre de Commerce entend revenir sur quelques uns de ces transferts, en proposant, notamment, leur modulation.

3.1.2.9. Code comptable 43 : transferts aux Administrations locales

Cette partie sera traitée au niveau du chapitre 3.4., relatif aux Administrations locales.

3.1.2.10. Code comptable 51 : transferts de capitaux aux entreprises

Sous la rubrique des transferts de capitaux, qui font partie des dépenses en capital de l'Etat, ce sont les **transferts de capitaux aux entreprises (code 51)** qui dominent, et ce à côté des transferts de capitaux aux Administrations locales. Les transferts aux entreprises sous-jacents apparaissant au projet de budget 2010 s'élèvent à 52,844 millions EUR, soit une diminution substantielle (-25,30%) par rapport au budget voté 2009 (70,742 millions). Le compte provisoire 2008, quant à lui, fait apparaître des transferts de capitaux aux entreprises à concurrence de 52,332 millions EUR, soit sensiblement le même montant que celui applicable pour l'année 2010. Dans ce contexte, notons toutefois que le budget initialement voté dans le cadre de l'exercice budgétaire 2008 s'élevait, à l'époque, à 71,0 millions EUR, d'où un taux de réalisation de 73,7% seulement.

Le tableau 19 fait apparaître, par ordre décroissant, les quinze catégories de transferts de capitaux aux entreprises dotées des crédits les plus élevés en 2010. Ceux-ci représentent 99,6% du total desdits transferts.

Tableau 19 : les quinze principales dépenses au titre de « transferts de capitaux aux entreprises »

Code	Article	Ministère	Nature	Limitatif	Budget 2010	B. voté 2009	Cpt. Prov. 2008
51	42.0.51.001	Famille et intégration	Construction de maisons de soins: annuités de location-vente, frais de gestion administrative et d'entretiens contractuels connexes	Non	8 400 000	7 310 000	6 590 099
51	35.0.51.046	Economie/CE	Régime temporaire d'aide au redressement économique, loi du 29 mai 2009	Non	8 000 000	-	-
51	35.0.51.043	Economie/CE	Application législation en matière de développement économique de certaines régions du pays (subv., bonifications d'intérêt)	Non	6 750 000	6 000 000	5 500 000
51	35.0.51.053	Economie/CE	Reconstruction du Parc des foires et exposition du Kirchberg, participation aux dépenses d'investissement	Non	5 000 000	-	-
51	45.0.51.004	Logement	Construction, acquisition, aménagement de logements locatifs, aide aux établissements publics placés sous la surveillance de l'Etat	Non	5 000 000	14 015 988	6 707 849
51	45.0.51.041	Logement	Habitations à bon marché, participation aux frais de construction d'ensembles destinés à la vente - aux stés fondées sur base de la loi	Non	5 000 000	6 145 000	5 560 651
51	44.4.51.002	Santé	Loi régissant l'aide à l'investissement hospitalier - arts 11, 1er, et 12 loi du 26,08,1998, non imputable au fonds des investiss. hosp.	Oui	4 500 000	5 500 000	2 399 933
51	45.0.51.003	Logement	Construction d'ensembles de logements destinés à la vente, aide aux établissements publics placés sous la surveillance de l'Etat	Non	2 135 000	1 575 000	1 196 966
51	45.0.51.042	Logement	Habitations à bon marché, participation aux frais de construction d'ensembles destinés à la loc. - aux stés fondées sur base de la loi	Non	1 826 000	2 863 900	-
51	35.0.51.040	Economie/CE	Application législation en matière de PME: subv en capital, bonification d'intérêts	Non	1 500 000	1 500 000	2 111 032
51	35.0.51.041	Economie/CE	Application législation en matière de développement et de diversification économique: aménagements, mise en valeur bâtiments...	Non	1 500 000	1 000 000	676 652
51	35.0.51.042	Economie/CE	Application législation en matière de protection de l'environnement, utilisation rationnelle de l'énergie, production énergie renouvel.	Non	1 000 000	500 000	143 382
51	35.0.51.045	Economie/CE	Régime temporaire de garantie en vue du redressement économique, loi du 29 mai 2009	Non	1 000 000	1 000 000	-
51	35.0.51.052	Economie/CE	Applic. législation en matière de développ. éco de certaines régions du pays (subv, en K à la cré. et au démar.de petites entr.)	Non	500 000	1 000 000	-
51	35.5.51.001	Economie/CE	Expo Shanghai 2010, participation aux dépenses d'investissement	Non	500 000	2 000 000	-
Total code 51					52 611 000	50 409 888	30 886 764

Quasiment la moitié (48,73%, soit 27,750 millions EUR) des crédits destinés aux transferts de capitaux aux entreprises sont alloués par le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, au bénéfice des articles 35.0.51.040 à 35.0.51.053 et de l'article 35.5.51.001 (Participation aux dépenses d'investissement du GIE « Expo Shanghai 2010 »). Ce dernier poste de dépense est doté de 0,5 millions en 2010 contre 2 millions EUR en 2009 et 3,0 millions en 2010 (article 05.5.31.050 à l'époque).

Les crédits prévus à l'article 35.0.51.040 du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieurs, concernant les subventions en capital à l'investissement, passent de 2,111 millions EUR au compte provisoire de 2008 à 1,500 millions en 2009, respectivement en 2010 (-28,95%).

Les crédits prévus à l'article 35.0.51.041 concernant la création et l'aménagement d'infrastructures industrielles, y compris la mise en valeur de terrains et bâtiments, montrent une certaine volatilité. En effet, pour un budget voté 2008 de 3,000 millions EUR, seuls 0,676 millions apparaissent au compte provisoire de la même année, soit une exécution à concurrence de 22,53% seulement du montant budgétisé. Pour l'année 2009, les crédits votés s'élèvent à 1 million EUR, ce qui constitue, d'un côté, une hausse de 47,93% par rapport au compte provisoire 2008, mais également une baisse de 66,67% si ramenés aux crédits initialement votés pour l'année 2008. En 2010, les crédits augmenteront de 50% en comparaison avec 2009, tout en restant 50% en dessous du budget voté 2008. La Chambre de Commerce invite les pouvoirs publics, dans la mesure du possible, d'exécuter intégralement les crédits budgétaires prévus au titre de 2010 sous-jacents à cet article budgétaire.

Les crédits alloués à l'article 35.0.51.042 (« application de la législation en matière d'aide à la protection de l'environnement, à l'utilisation rationnelle de l'énergie et à la production d'énergie de sources renouvelables : subventions en capital ») passent quant à eux de 0,143 millions en 2008, à 500.000 EUR en 2009 pour atteindre 1.000.000 EUR en 2010. L'année 2008 se caractérise toutefois par une exécution largement en-deçà des crédits initialement votés pour la même année : 143.382 EUR contre 1,6 million EUR. De même, l'année 2007 s'était déjà soldée par un niveau de dépenses effectives bien inférieur à ce qui était prévu au budget de l'année en question. Le compte provisoire 2007 renseigne en effet une dépense de 634.449 EUR alors que le montant initialement prévu s'élevait à 1,750 million EUR, soit une différence relative de -63,74%. Ce sous-

investissement important par rapport aux crédits votés est regrettable aux yeux de la Chambre de Commerce.

Les subventions en capital et les bonifications d'intérêts accordées en application de la législation ayant pour objet le développement économique de certaines régions du pays (article 35.0.51.043) devraient se situer en 2010 à un niveau supérieur à celui de 2009, en l'occurrence 6,75 millions EUR contre 6 millions EUR (+12,50%). Le compte provisoire 2008 indique quant à lui une dépense de 5,5 millions, ce qui correspond parfaitement aux crédits votés pour l'année en question.

Pour les types de subventions en capital en faveur des entreprises, telles que celles présentées ci-avant, la Chambre de Commerce se prononce, de manière générale, pour un octroi par le Gouvernement du maximum d'aides par projet dans les limites des restrictions imposées par les autorités communautaires et dans les limites des crédits prévus à cet effet.

Par la suite, l'article 35.0.51.052, en faveur du développement économique de certaines régions du pays en ce qui concerne les subventions en capital à la création et au démarrage de petites entreprises, voit quant à lui ses crédits réduits de moitié, soit 0,5 millions EUR en 2010. A noter par ailleurs que le compte provisoire 2008 indique une dépense nulle, alors que le budget voté 2008 prévoyait des disponibilités à hauteur de 1.000.000 EUR. Un constat analogue est valable pour l'année 2007 : une dépense nulle d'après le compte provisoire contraste avec un budget voté de 250.000 EUR. Ces crédits étant destinés à des subventions en capital à l'investissement, à la création d'emplois et à la création et au démarrage de petites entreprises, il est tout à fait déplorable que ces crédits ne fassent pas l'objet d'un taux d'exécution satisfaisant.

La cinquième partie de cet avis présentera deux nouveaux articles budgétaires au titre des subventions en capital aux entreprises accordées par le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, relatifs à l'exécution de la loi du 29 mai 2009 concernant le redressement économique.

Le Ministère de la Famille et de l'Intégration budgétise des crédits au profit du code 51, entièrement destinés aux annuités de location-vente, frais de gestion administrative et d'entretien contractuels connexes relatifs à la construction de maisons de soins (article 42.0.51.001). Ces crédits s'élèvent à 8,400 millions EUR en 2010, contre 7,310 millions EUR en 2009 (+14,91%) et 6,590 millions EUR au compte provisoire 2008 (+27,47%).

Le Ministère de la Santé a quant à lui prévu des transferts en capital aux entreprises d'un montant de 4,53 millions EUR en 2010 contre 5,50 millions EUR en 2009 (-17,69%). Le compte provisoire 2008 indique pour sa part un transfert d'un montant de 2,40 millions, ce qui correspond exactement au budget voté 2008.

Depuis un certain nombre d'année, la quasi intégralité des crédits concerne l'article unique 44.4.51.002 (« *Application de la loi régissant l'aide à l'investissement hospitalier : participation aux frais d'investissements visés par les articles 11, 1^{er} tiret et 12 de la loi du 28/08/1998 : aides non imputables au fonds des investissements hospitaliers* »).

Enfin, le Ministère du Logement distribue également une part importante des transferts de capitaux aux entreprises, avec un montant total de 14,167 millions EUR en 2010, contre 24,782 millions en 2009 (-42,83%) et 13,466 millions EUR au compte provisoire 2008 (+5,21%).

Quatre articles représentent la quasi-totalité des fonds. Il s'agit, en premier lieu, de l'article 45.0.51.003 (« *participation aux frais de construction d'ensembles de logement destinés à la vente : aides aux établissements publics placés sous la surveillance de l'Etat* ») qui sera doté de 2,135 millions EUR en 2010 (budget 2009 : 1,575 millions EUR ; compte provisoire 2008 : 1,196

millions EUR, ce qui constitue un sous-investissement de l'ordre de 8,3% par rapport au budget voté de la même année).

Ensuite, l'article 45.0.51.004 (« *participation aux frais de construction, d'acquisition et d'aménagement de logements locatifs: aides aux établissements publics placés sous la surveillance de l'Etat* ») est doté de 5 millions EUR, soit une véritable chute par rapport à 2009 où le budget voté faisait état de crédits à hauteur de 14,015 millions EUR. Notons au passage que l'année 2008 s'était caractérisée par un taux de réalisation particulièrement médiocre (47,85%) dans le sens où le compte provisoire fait apparaître la somme de 6,707 millions pour un budget voté, à l'époque, de 14,015 millions EUR. Un constat analogue peut être dressé en ce qui concerne l'article 45.0.51.041⁶⁷ : une baisse des crédits 2010 de l'ordre de 1,145 millions EUR par rapport à 2009 (5 millions pour 6,145 millions) coexiste avec d'importants sous-investissements en 2008 : 5,560 millions EUR pour 10 millions EUR. Le dernier article de cette liste est l'article 45.0.51.042, qui est analogue au précédent mais relatif aux logements locatifs, et dont les crédits 2010 baissent de 1 million EUR, ou 36,24%.

La Chambre de Commerce n'est pas en mesure d'appréhender les raisons sous-jacentes à cette exécution incomplète des crédits votés, d'une part, tout comme elle demande des explications quant à la baisse des crédits alloués en 2010, d'autre part. Sa confusion est d'ailleurs totale à l'aune des explications fournies par l'exposé des motifs : « *Les moyens budgétaires pour l'exercice 2010 permettront au ministre ayant le logement dans ses attributions de poursuivre une politique active du logement. [...] Les promoteurs publics, à savoir les communes, le Fonds pour le Développement du Logement et de l'Habitat et la Société Nationale des Habitations à Bon Marché, disposeront également en l'an 2010 de moyens appropriés pour poursuivre, voire élargir leurs activités* ». ⁶⁸

Ayant passé en revue un certain nombre de dépenses par nature comptable et par ministère, la Chambre de Commerce continuera son analyse quant à la situation financière de l'Etat en examine de plus près les recettes, les dépenses et les avoirs de fonds spéciaux de l'Etat.

3.1.3. Evolution des recettes, des dépenses et des avoirs des fonds spéciaux

3.1.3.1. 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. En effet, de par leur nature, certains types de dépenses, et en particulier les dépenses d'investissements relatives à des projets infrastructurels importants, ne se prêtent 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 de fonds en fin d'année. Le scénario inverse se présente dès lors que l'alimentation du fonds (la dépense inscrite au budget de l'Etat) dépasse ses dépenses réelles.

⁶⁷ Intitulé exact : « *Participation aux frais de construction d'ensembles de logements destinés à la vente: aide aux sociétés fondées sur base de la loi modifiée du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché (articles 21, 22 et 23 de la loi modifiée du 25.2.1979)* ».

⁶⁸ Volume I du projet de loi 2010, pages 67* et 68*.

En résumé, un fonds spécial échappe à la contrainte de l'annualité budgétaire, tout comme il permet l'accumulation de réserves et, à l'inverse, des engagements au-delà des dotations budgétaires, voire au-delà des avoirs (soldes négatifs). 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.

Le Programme de stabilité de novembre 2003 définit le fonds spécial de la manière suivante :

« Un fonds spécial est créé par une loi qui précise en particulier la nature des dépenses imputables à charge du fonds. Les fonds spéciaux ont été institués car, de par leur nature, certaines dépenses publiques se prêtent mal à la technique budgétaire. Ceci est vrai en particulier pour les dépenses d'investissement qui s'échelonnent sur plusieurs exercices budgétaires. Les fonds spéciaux sont en principe alimentés par des dotations budgétaires. Par rapport aux crédits budgétaires ordinaires, les fonds spéciaux se distinguent par le fait que les avoirs disponibles dans les fonds sont "sans distinction d'exercice" et par le fait que les avoirs restant inutilisés en fin d'exercice ne tombent pas en économie. »

L'alimentation des fonds spéciaux est un sujet vaste et complexe, voire 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. En effet, il est possible de distinguer entre plusieurs schémas d'alimentation :

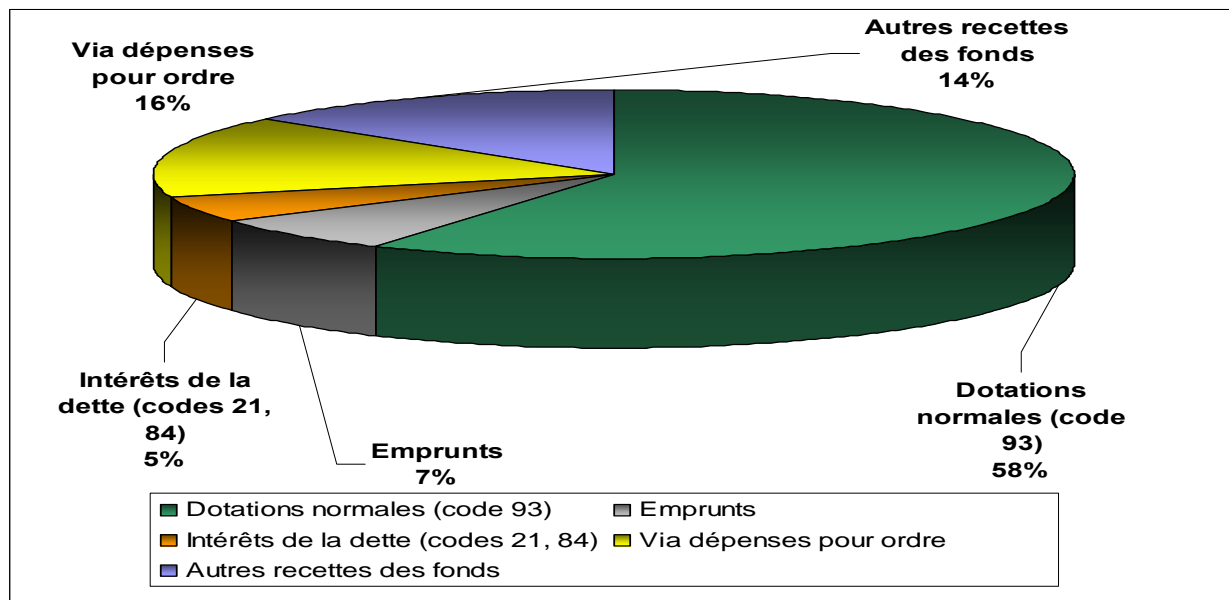
- les **dotations budgétaires**, normales ou supplémentaires, passant par le budget des **dépenses courantes** (code 93, p.ex. la dotation de 161,4 millions EUR du Fonds de la coopération au développement, transitant par le budget des dépenses courantes du Ministère des Affaires Etrangères)⁶⁹ ;
- les **dotations budgétaires**, normales ou supplémentaires, transitant via le budget des **dépenses en capital** (code 93, p.ex., la dotation de 34 millions EUR du Fonds spécial des investissements hospitaliers, transitant par le budget du Ministère de la Santé) ;
- les soi-disant « **recettes d'emprunt** ». En effet, le Fonds des routes et le Fonds du rail feront chacun appel à l'emprunt en 2010, à concurrence de 100 millions EUR par fonds. En 2010, le recours à l'emprunt sera limité à ces deux fonds. Notons toutefois que le Fonds d'équipement militaire pourrait faire appel à l'emprunt (art. 2 de la loi du 19 décembre 2003 portant réactivation du Fonds d'équipement militaire). Au vu de l'évolution des avoirs de ce fonds, qui sont en baisse suite à un important programme de dépenses réalisé au cours des dernières années (lesquelles passent de 35 millions EUR en 2008 à 100,6 millions EUR en 2010 pour des dépenses à concurrence de 60,3 millions EUR en 2009) face à des dotations budgétaires plus ou moins constantes (entre 35 et 37 millions EUR par au cours de ladite période), il ne peut être exclu que ce fonds contractera, à court ou à moyen terme, des emprunts afin de financer ses investissements.
- Certaines alimentations de fonds spéciaux passent, quant à elles, par le budget des **dépenses pour ordre**. Il en est ainsi, par exemple, dans le cadre de l'alimentation du Fonds pour le financement des mécanismes de Kyoto, pour ce qui est de la contribution spéciale « Kyoto » prélevée sur les carburants (58 millions EUR) ainsi que d'une quote-part de la taxe sur les véhicules automoteurs. Il en est de même pour le Fonds pour l'emploi, doté de quelque 125 millions en 2010 à travers la « contribution sociale sur carburants ». Il s'agit, en effet, de recettes qualifiables de « recettes propres » des fonds concernés.
- Par ailleurs, certains fonds disposent **d'autres revenus** propres ne transitant ni par les dépenses courantes, ni par les dépenses en capital, voire les dépenses pour ordre. A titre d'exemple, le Fonds du rail est partiellement alimenté par des redevances d'utilisation de

⁶⁹ A noter que l'alimentation du fonds de la dette publique s'effectue à partir d'un code comptable spécialement dédié à cet effet (voir plus loin dans le texte).

l'infrastructure. Dans d'autres cas, des crédits européens (FSE ; FEDER) servent à alimenter directement certains fonds spéciaux.

La graphique 19 ci-après montre les poids relatifs des différentes formes d'alimentation des fonds spéciaux en 2010. Parmi les « dotations normales » (code comptable budgétaire n° 93, 1.683 millions EUR), seules 31% passent par le budget des dépenses en capital, le reliquat étant transféré via le budget des dépenses courantes. A noter par ailleurs que le Fonds relatif à la dette publique n'est pas doté via un code n°93, mais à travers deux codes comptables dédiés, à savoir le code n°21 (intérêts de la dette publique) ainsi que le code n°84 (octrois de crédits aux et participations de l'étranger).

Graphique 19 : Alimentation des fonds spéciaux en 2010 à travers différentes sources



Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2010. Calculs Chambre de Commerce

En plus des schémas d'alimentation variés présentés ci-dessus, il convient, à ce stade, d'énoncer un certain nombre d'autres observations pertinentes :

- Le budget des recettes et des dépenses de l'Etat ne fournit qu'une image partielle de la dynamique des fonds spéciaux. Ainsi, on 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 qui s'oppose à celle d'Etat central (voir partie 3.2.)
- 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, *a priori*, quelque peu remis en question.

Si l'existence de l'architecture des fonds spéciaux ne peut être 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 (comptabilité de caisse), elle plaide toutefois pour une meilleure communication de la part des autorités, vis-à-vis du

Parlement, mais également par rapport au grand public, au sujet du fonctionnement et de la situation financière des fonds spéciaux. En sus, la Chambre de Commerce saluerait un complément d'information sur les principales dépenses projetées par les fonds spéciaux, notamment des fiches d'impact ainsi qu'une analyse des coûts et bénéfices. A ce titre, il est par exemple regrettable que le projet de loi budgétaire ne consacre pas plus de place à un projet d'investissement majeur, telle que la mise à double voie de la ligne ferroviaire Luxembourg – Pétange (58,4 millions EUR de dépenses du Fonds du rail prévues en 2010) qu'aux menus frais de consommation courante des département ministériels (frais postaux, frais de route, d'habillement, etc.).

- En dernier lieu, il convient d'avertir que 30 « fonds spéciaux de l'Etat » ne sont nullement 30 entités fonctionnant selon un seul et unique schéma. En effet, parmi ces fonds spéciaux, il est loisible de différencier entre 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 les autres fonds spéciaux, alimentés quant à eux largement par le budget des dépenses courantes, d'autre part.

3.1.3.2. Fonds d'investissements et autres fonds spéciaux

Parmi l'ensemble des 30 fonds spéciaux de l'Etat, ceux qui dépenseront le plus en 2010 seront les cinq fonds suivants :

- Fonds communal de dotation financière
- Fonds pour l'emploi
- Fonds des pensions
- Fonds du rail
- Fonds des routes

Cette énumération a le mérite de montrer que le premier fonds qui pourrait être qualifié de « fonds d'investissements » n'arrive qu'en 4^e rang en termes de dépenses prévues au cours de l'année 2010. Le trio de tête concerne des fonds appelés à financer des dépenses courantes, et non pas des dépenses d'investissement.

En se limitant aux fonds pouvant être qualifiés d'investissement, la Chambre de Commerce obtient le résultat suivant sur base du volume des dépenses prévues en 2010:

- Fonds du rail
- Fonds des routes
- Fonds d'investissements publics administratifs
- Fonds d'investissements publics scolaires
- Fonds d'équipement militaire

A noter que le fonds dédié au financement des mécanismes de Kyoto n'est pas repris dans cette énumération vu qu'une partie substantielle des ressources est employée à l'acquisition de droits d'émissions de gaz à effet de serre (25 millions EUR), dépense que l'on pourrait qualifier d'opérationnelle et non pas de stratégique ou d'investissement. Ainsi, ce fonds peut être qualifié « d'hybride » dans la mesure où ses dépenses sont partiellement de nature opérationnelle ou courante, alors qu'un reliquat est relatif au financement de projets d'investissement (au Luxembourg, tout comme à l'étranger, par le biais du « Mécanisme de Développement Propre »,

(MDP) qui constituent deux des instruments dits flexibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre)⁷⁰.

La Chambre de Commerce est d'avis que les fonds spéciaux constituent, en soi, 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 de fonds spécial 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.

Ces remarques sont particulièrement importantes lorsqu'il s'agit de projets d'infrastructures déterminants pour le développement socio-économique et pour doter le pays en infrastructures indispensables pour la préparation de l'avenir et, partant, pour libérer le potentiel de croissance à long terme de l'économie nationale.

De par leur logique de fonctionnement, les fonds spéciaux permettent par ailleurs de garantir le financement des programmes d'investissement, même en période de ralentissement économique, ce qui concourt à stabiliser la conjoncture et à renforcer 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 économique. Pour autant, cette fonction de stabilisation ne peut jouer que si suffisamment d'avoires ont été accumulés en période de bonne conjoncture, ce qui implique d'opérer des choix budgétaires allant dans ce sens, telle qu'une bonne maîtrise des dépenses courantes et une réallocation d'une partie de ces dépenses vers des dépenses en capital stratégiques. La Chambre de Commerce s'est clairement exprimée en faveur d'une telle politique dans ses avis sur les projets de budget successifs.

De surcroît, il apparaît qu'en matière de fonds spéciaux, une grande partie des dotations peuvent être qualifiée de « dotations opérationnelles », dans la mesure où les crédits concernés ne serviront pas aux dépenses d'investissement mais, *a contrario*, au financement de dépenses courantes (plus de 50% au titre du projet de budget 2010).

A noter également que les effets bénéfiques inhérents aux fonds spéciaux et la 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.

3.1.3.3. Evolution de la situation financière des fonds spéciaux (avoires en fin d'année)

Concernant les réserves des fonds spéciaux, on observe depuis plusieurs années que les dépenses annuelles dépassent, en règle générale, les alimentations annuelles, ce qui se traduit mécaniquement par une diminution des avoires d'une année sur l'autre. A noter que ce constat est encore plus vrai à partir du moment où les « recettes d'emprunts » sont écartées. Ce point sera développé plus en détail par la suite.

Le tableau 20 ci-après présente l'évolution des avoires en fin d'année des différents fonds spéciaux entre 2007 et 2010. Il fait état d'une baisse spectaculaire des avoires en fin d'année (-16,2% entre 2008 et 2009, -39,2% entre 2009 et 2010, soit -47,7% sur deux ans). Au total, 24 des 30 fonds spéciaux actifs (le Fonds d'assainissement en matière de surendettement étant écarté) verront

⁷⁰ D'après le tableau dédié au Fonds de financement des mécanismes de Kyoto, annexé au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2010, les projets au titre du MDP représenteront 46,3 millions EUR en 2010, alors que les mesures nationales s'élèveront à 28,8 millions EUR.

leurs avoirs diminuer durant l'année à venir, mais aucun fonds ne devrait cependant être déficitaire en fin d'année, à la faveur notamment du recours à l'emprunt au cours des derniers exercices pour alimenter le Fonds des routes et le Fonds du rail.

Sous l'hypothèse de l'exécution du programme des dépenses des fonds spéciaux telle que proposée par le projet de budget 2010, ceux-ci disposeraient de réserves de l'ordre de 1.153,14 millions EUR fin 2010 (-39,2% par rapport au budget voté 2009), soit à peine plus de la moitié des réserves encore disponibles au titre du compte provisoire 2008.

Il faut cependant relever que les avoirs pour les années 2008 et 2009 tels qu'ils apparaissent dans le projet de budget 2010 sont bien plus élevés qu'initialement prévus dans le projet de budget 2009 (voir dernière ligne du tableau ci-dessous). En effet, les fonds spéciaux auraient dû initialement clôturer l'année 2008 avec des avoirs s'élevant à 1.769,57 millions EUR, et l'année 2009 avec des avoirs d'un montant de 1.271,42 millions EUR. La différence entre les avoirs prévus et les avoirs effectifs s'élève donc à 453 millions EUR pour 2008 (24,6%) et à 626 millions EUR pour 2009 (49,3%), ce qui est le reflet d'une forte divergence entre les dépenses projetées et les dépenses réalisées.

Même si cette différence s'explique par deux phénomènes, à savoir des dotations supplémentaires octroyées par l'Etat et un niveau de dépenses inférieur à celui initialement prévu, il peut être conclu que les montants réellement engagés ont été largement en-deçà des prévisions, ce qui constitue un constat critiquable dès lors qu'il s'agit de dépenses d'investissement utiles à moderniser les infrastructures et, partant, l'attractivité du pays.

Tableau 20 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux entre 2007 et 2010*En millions EUR.*

	Avoir fin 2007	Avoir fin 2008	Avoir fin 2009	Avoir fin 2010	Variation 10/09
1) Fonds de la coopération au développement	14,97	8,44	2,89	0,09	-96,8%
2) Fonds d'équipement militaire	139,59	139,24	115,33	51,69	-55,2%
3) Fonds pour les monuments historiques	16,79	27,52	24,53	10,00	-59,2%
4) Fonds de crise	21,72	21,72	21,72	21,72	0,0%
5) Fonds de la dette publique	61,55	64,07	14,82	15,39	3,9%
6) Fonds des pensions	5,43	9,21	9,21	0,00	100,0%
7) Fonds pour la réforme communale	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0%
8) Fonds communal de dotation financière	-	-	-	-	-
9) Fonds spécial de la pêche	0,11	0,28	0,21	0,17	-21,5%
10) Fonds cynégétique	0,62	0,65	0,68	0,72	5,0%
11) Fonds pour la gestion de l'eau	147,07	122,24	70,10	20,47	-70,8%
12) Fonds spécial des eaux frontalières	1,09	1,13	0,99	0,81	-18,5%
13) Fonds d'équipement sportif national	31,46	35,45	14,00	0,00	100,0%
14) Fonds pour les investissements socio-familiaux	170,95	161,87	148,87	123,87	-16,8%
XX) Fonds d'assainissement en matière de surendettement (a)	0,42	-	-	-	-
15) Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	52,43	45,09	37,01	27,78	-24,9%
16) Fonds des investissements hospitaliers	147,79	140,41	100,40	66,90	-33,4%
17) Fonds spécial de la chasse (b)	0[1]	0,00	0,01	0,00	-93,7%
18) Fonds pour la protection de l'environnement	88,28	82,96	65,46	47,46	-27,5%
19) Fonds de financement des mécanismes de Kyoto	126,73	199,13	241,37	212,55	-11,9%
20) Fonds pour l'emploi	104,87	259,87	283,79	33,13	-88,3%
21) Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	50,74	53,52	24,94	9,73	-61,0%
22) Fonds d'investissements publics administratifs	165,27	138,48	109,77	29,07	-73,5%
23) Fonds d'investissements publics scolaires	179,89	112,16	76,07	47,22	-37,9%
24) Fonds des routes	123,77	152,72	154,68	124,84	-19,3%
25) Fonds du rail	358,61	294,12	275,80	266,48	-3,4%
26) Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	38,14	40,92	25,67	19,67	-23,4%
27) Fonds pour la loi de garantie	96,87	56,50	43,12	2,69	-93,8%
28) Fonds pour la promotion touristique	1,11	6,04	6,08	5,58	-8,2%
29) Fonds d'entretien et de rénovation	17,50	31,04	30,34	15,14	-50,1%
30) Fonds de l'innovation (c)	-	-	-	0,00	-
Total général au projet de budget 2010	2 163,74	2 204,76	1 897,86	1 153,14	-39,2%
Total prévu au projet de budget 2009	1 441,65	1 769,57	1 271,42	-	-
Différence en %	50,1%	24,6%	49,3%	-	-

(a) Ce fonds n'apparaît plus au niveau du projet de Budget 2010.

(b) Les avoirs de ce fonds sont non nuls, mais de très faible importance.

(c) Fonds créé par la loi du 5 juin 2009. Pour 2010, les alimentations et les dépenses sont égales, d'où un avoir nul au 31.12. Intitulé exact: Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé.

Les Fonds qui vont connaître la diminution la plus spectaculaire en termes d'avoirs entre 2009 et 2010 sont notamment le Fonds des pensions (-100,0%), le Fonds d'équipement sportif national (-100,0%), le Fonds de la coopération au développement (-96,8%), le Fonds pour la loi de garantie (-93,8%), le Fonds pour l'emploi (-88,3%), le Fonds d'investissements publics administratifs (-

73,5%), le Fonds pour la gestion de l'eau (-70,8%), le Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture (-61,0%), le Fonds pour les monuments historiques (59,2%), le Fonds d'équipement militaire (-55,2%), le Fonds d'entretien et de rénovation (-50,1%), le Fonds d'investissements publics scolaires (-37,9%), le Fonds des investissements hospitaliers (-33,4%) et le Fonds pour la protection de l'environnement (-27,5%). Ces diminutions s'expliquent par des dotations, respectivement des alimentations, nettement inférieures aux dépenses, reflétant leur évolution résolument anti-cyclique en temps de crise.

A noter que les avoirs du Fonds des routes et du Fonds du rail continueront de diminuer en 2010, en dépit du recours à l'emprunt à hauteur de 100 millions EUR pour chacun d'eux. Ces deux fonds se caractérisent en effet à nouveau par un important niveau de dépenses ajustées, à savoir 326,852 millions pour le Fonds du rail (+0,8%) et 140,839 millions pour le Fonds des routes (+29,2%), pour des alimentations normales (c'est-à-dire hors produits d'emprunts) s'élevant respectivement à 217,532 millions EUR et 11 millions EUR. A la lecture du programme pluriannuel des dépenses (volume II du projet de budget), il apparaît que le recours à l'emprunt, par le Fonds des routes et du Fonds du rail, se poursuivra. En effet, entre 2010 et 2013, les deux fonds vont contracter pas moins de 1,1 milliards d'emprunts nouveaux, chiffre équivalent à quelque 3% du produit intérieur brut. Ce chiffre tout à fait appréciable se rajoutera aux emprunts contractés par l'Etat central afin d'équilibrer ses recettes et ses dépenses. Pis encore, malgré les emprunts, les avoirs de ces deux fonds continuent de diminuer de manière très sensible au cours de l'exercice 2010 (-9,32 millions EUR pour le Fonds du rail, soit -3,4%, et -29,84 millions EUR pour le Fonds des routes, soit -19,3%).

De manière générale, parmi les trente fonds spéciaux, seuls deux verront leurs avoirs en fin d'année progresser positivement entre 2009 et 2010 (le Fonds de la dette publique : +3,9%, le Fonds cynégétique : +5,0%), les autres voyant leurs avoirs stagner (Fonds de crise, Fonds pour la réforme communale), ou diminuer (voir ci-dessus).

Le Fonds de la dette publique voit donc ses avoirs évoluer à contre-courant en comparaison à la plupart des autres fonds. Ils passent en effet de 14,815 millions EUR fin 2009 à 15,389 millions EUR fin 2010. En y regardant de plus près, il apparaît que cette évolution relève d'une augmentation substantielle des dotations (+55,5%), qui passent de 93,057 millions EUR en 2009 à 144,700 millions EUR en 2010. La tendance sur deux ans est encore plus révélatrice : en effet, les dotations en 2008 ne s'élevaient qu'à 39,100 millions EUR. En termes relatifs, le Fonds pour la dette publique a vu ses dotations augmenter de l'ordre de 270% en deux ans. L'objet de ce fonds étant « *[...] le] paiement des intérêts et [le] remboursement du capital des emprunts et certificats de trésorerie émis par l'Etat* », son évolution est en relation directe avec l'augmentation considérable de la dette publique luxembourgeoise, qui passe de 5,3 milliards EUR fin 2008 (dans le chef de l'Administration publique au sens large et y compris l'emprunt obligataire contracté dans le cadre des mesures d'urgence en faveur du secteur financier) à 7,2 milliards EUR fin 2010, soit une augmentation de 34,8%. En termes relatifs au PIB, la dette consolidée de l'Administration publique passera d'un ratio de 14,5% au PIB à un rapport de 19,8% en l'espace de deux ans seulement, une situation inédite pour le Luxembourg. Purgé de l'emprunt obligataire contracté dans le sillage des opérations de soutien au secteur financier (2 milliards EUR en 2008), la dette publique fin 2010 passerait tout de même à 5,2 milliards EUR, soit 14,3% du PIB.

Cette évolution spectaculaire, qui engendrera une charge d'intérêt importante pour l'Etat, ne tient pas encore compte d'une évolution bien plus dangereuse encore, à savoir l'accroissement exponentiel de la dette implicite lié au financement à long terme du système public d'assurance pension.

3.1.3.4. Les alimentations des fonds spéciaux face à leurs dépenses

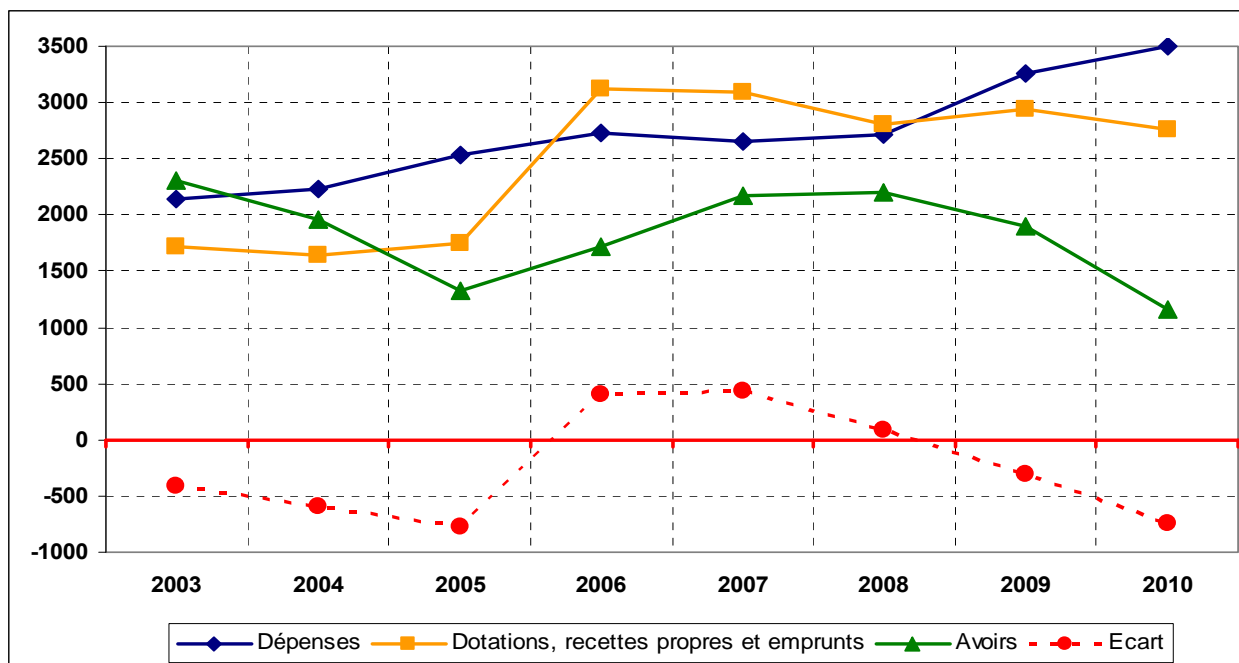
En guise de synthèse, le graphique 20 retrace l'évolution des alimentations (dotations budgétaires + recettes propres + produits d'emprunts), des dépenses et des avoirs des fonds spéciaux au cours de la période 2003-2010, et renseigne également quant à l'évolution de l'écart entre les alimentations et les dépenses au cours de ladite période. Il en découle, mis à part pour 2006 et 2007, des évolutions plus rapides des dépenses que des alimentations des fonds, et cela malgré le recours à d'importants emprunts au titre du Fonds des routes et du Fonds du rail⁷¹. L'année 2008, quant à elle, s'est soldée par une situation proche de l'équilibre entre les alimentations, d'une part, et les dépenses, d'autre part.

La situation de 2006 et 2007 tranche fortement de celle des années précédentes et des années suivantes, et nécessite à ce titre une analyse plus détaillée. L'année 2006 s'est caractérisée par des alimentations supérieures aux dépenses de l'ordre de 405,9 millions EUR (3.128,685 millions EUR pour les alimentations, contre 2.722,785 millions EUR pour les dépenses), l'année 2007 se clôturant quant à elle sur un excédent des recettes par rapport aux dépenses de l'ordre de 438,795 millions EUR (3.087,766 millions EUR pour les alimentations contre 2.648,971 millions EUR pour les dépenses). Cet excédent des alimentations par rapport aux recettes s'explique par les importantes dotations supplémentaires dont ont bénéficié les fonds spéciaux en 2006, suite à la plus-value réalisée par l'Etat dans le cadre de la fusion Arcelor-Mittal (240 millions EUR transférés aux fonds à ce titre), tout comme en 2007 du fait de l'important excédent budgétaire enregistré par l'Etat sous l'effet d'une conjoncture particulièrement favorable qui s'était traduite en de recettes fiscales abondantes. A noter également que d'importants emprunts sont venus alimenter les fonds spéciaux au cours de ces deux années, à savoir 532 millions en 2006 (332 millions EUR pour le Fonds du rail et 200 millions EUR pour le Fonds des routes) et 200 millions EUR en 2007 (100 millions EUR pour chacun de ces deux fonds). En l'absence de ces dotations supplémentaires, les alimentations auraient été inférieures aux dépenses en 2006 et très légèrement supérieures en 2007 sans le recours à l'emprunt. Ce point sera développé plus en détail par la suite.

⁷¹ Les emprunts au titre du Fonds des routes se sont élevés à 70 millions EUR en 2004, 100 millions EUR en 2005, 200 millions EUR en 2006 et 100 millions EUR pour chacune des années comprises entre 2007 et 2010. Le Fonds du rail a quant à lui eu recours à l'emprunt à hauteur de 332 millions EUR en 2006, 100 millions EUR en 2007, 100 millions EUR en 2008, 100 millions EUR en 2009 ainsi qu'en 2010.

Graphique 20 : Evolution des avoirs, des alimentations (dotations, recettes propres et emprunts) et des dépenses des fonds spéciaux

En millions EUR.



Source: Calculs Chambre de Commerce

Comme cela apparaît au graphique ci-avant, **l'effet ciseaux** entre les alimentations et les dépenses, que la Chambre de Commerce décrivait dans ces précédents avis budgétaires, réapparaît de manière nette dès 2009, les dépenses ajustées provisoires étant supérieures aux alimentations à hauteur de 307,0 millions EUR en 2009. Cet effet ciseaux devrait s'amplifier en 2010 avec un écart atteignant 744,7 millions EUR si le programme des dépenses est exécuté tel que présenté dans le projet de budget 2010 (voir ci-après).

Les fonds spéciaux devant jouer le rôle de stabilisateurs automatiques en période de creux conjoncturel, cet écart devrait ainsi s'accroître au cours des prochaines années, évolution que la Chambre de Commerce peut soutenir en période de mauvaise conjoncture, tout en appelant à opérer une plus grande sélectivité des dépenses, en veillant notamment à privilégier les projets dont la réalisation aura un effet de relance sur l'économie en général et sur l'emploi en particulier.

Si les stabilisateurs automatiques sont indispensables, leur libre jeu requiert cependant, si l'objectif est de maintenir un niveau d'investissements élevé sans devoir recourir massivement à l'emprunt, d'avoir reconstitué d'importantes réserves en période de bonne conjoncture. La Chambre de Commerce est d'avis, à cet égard, que les autorités auraient dû, conformément à ce qu'elle recommandait dans ses avis budgétaires antérieurs, profiter davantage de la période de croissance soutenue qu'a connue le Grand-Duché pour porter les réserves des fonds spéciaux à un niveau bien plus élevé que celui que l'on observe fin 2007. Une telle reconstitution des réserves des fonds spéciaux aurait notamment pu et dû être réalisée via la réduction des dépenses courantes, qui se situent à un niveau très élevé au Grand-Duché au profit d'une redirection des surplus ainsi dégagés vers les fonds spéciaux.

Rappelons que les dépenses courantes ne sont en grande partie pas destinées à préparer le pays aux défis futurs, contrairement aux dépenses en capital dont la vocation est de le doter en infrastructures de haut niveau indispensables à la poursuite de son développement et donc à

l'élévation continue du niveau de vie de ses citoyens. Afin de souligner ce propos, le tableau 21, élaboré sur base des données d'EUROSTAT, montre l'évolution des dépenses courantes du Luxembourg face à celle observée dans nos trois pays voisins ainsi que par rapport à la moyenne des seize pays qui constituent la zone euro. Le Luxembourg se différencie par une évolution beaucoup plus significative des dépenses courantes (+4,76% entre 2006 et 2005, +5,27% entre 2007 et 2006, et +9,73% entre 2008 et 2007), ce qui n'a pas permis au pays de constituer davantage les réserves des fonds spéciaux. Ainsi, notre pays n'a pas pu profiter des années fastes afin d'accumuler des réserves significatives et a, au contraire, canalisé des fonds sans cesse croissants au titre de dépenses courantes de fonctionnement. En trois ans, les dépenses courantes luxembourgeoises accusent un accroissement de 20,79%, contre 3,64% en Allemagne, 11,64% en France et 14,77% en Belgique.

Il est, en outre, tout à fait intéressant de simuler le potentiel d'économies au niveau des dépenses courantes au Luxembourg si la progression, au lieu de s'élever respectivement à 4,76% en 2006, 5,07% en 2007 et 9,73% en 2008, avait été limitée au taux de progression moyen observé en zone euro (3,40% en 2006, 3,73% en 2007 et 4,60% en 2008). Le tableau 21 montre le résultat de ce calcul à droite des taux interannuels de variation. Les économies théoriques auraient été de 147,16 millions EUR en 2006, de 150,91 millions EUR en 2007 et de 608,29 millions EUR en 2008, soit quelque 900 millions EUR sur une période de seulement trois ans.

Tableau 21 : Evolution des dépenses budgétaires courantes⁷² entre 2005 et 2008

En pourcentages de variation.

	Evolution interannuelle en %				Gain possible du Luxembourg		
	2006/2005	2007/2006	2008/2007	2008/2005	2006/2005	2007/2006	2008/2007
Luxembourg	4,76	5,07	9,73	20,79	147,16	150,91	608,29
Belgique	3,16	4,37	6,60	14,77			
France	3,58	3,83	3,80	11,64			
Allemagne	0,44	0,68	2,49	3,64			
Zone EUR	3,40	3,73	4,60	12,19			

Il a été mentionné ci-avant que, notamment, le Fonds du rail et le Fonds des routes recourent régulièrement à l'emprunt. Afin de visualiser l'effet de ce propos, le graphique n° 21 retrace l'évolution entre 2003 et 2010 des alimentations hors produits d'emprunts, des dépenses et des avoirs des fonds spéciaux. 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.

Les dépenses sont, au cours de la période considérée, systématiquement supérieures aux alimentations, mis à part au cours de l'année 2007 qui s'est caractérisée par une évolution proche de l'équilibre, et ce du fait des phénomènes expliqués plus haut dans le texte.

Repassant dans le rouge en 2008, l'écart (ou l'effet ciseaux) devrait à nouveau s'amplifier en 2009 et, de manière encore plus nette, en 2010. Sur base des chiffres repris au projet de loi, l'écart négatif s'élèvera à quelque 507 millions EUR en 2009, et même à 944,7 millions EUR en 2010, contre un solde positif de financement de 109,9 millions EUR en 2008.

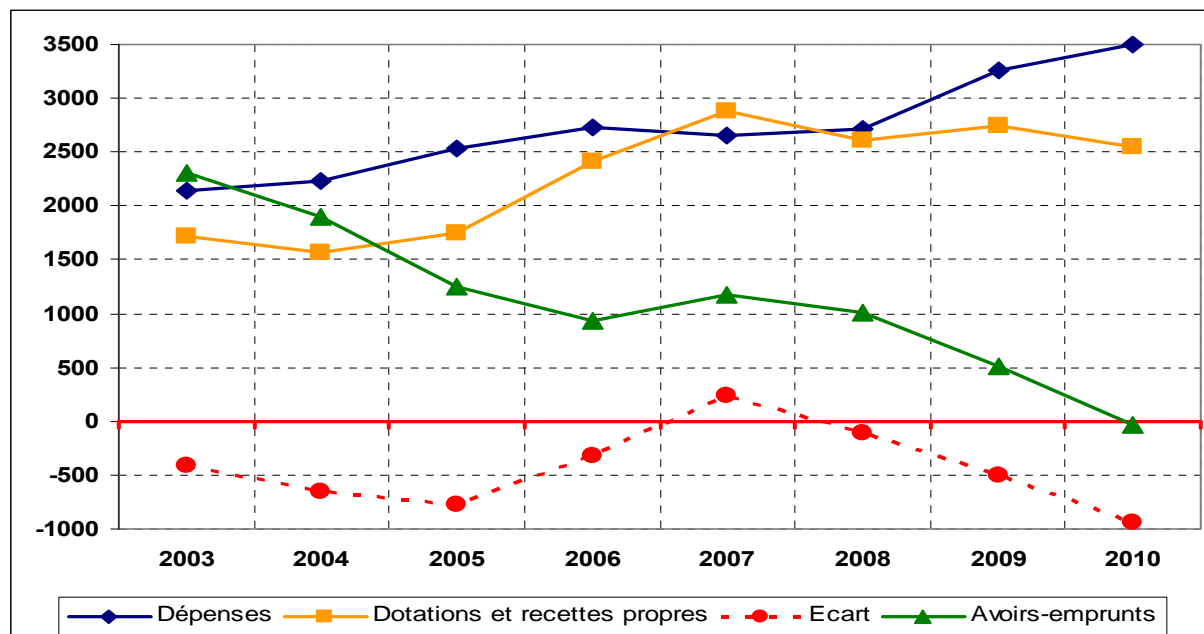
Les avoirs, expurgés des produits d'emprunts, diminuent ainsi de manière quasi linéaire au cours de la période passée sous revue, passant de 2.301 millions fin 2003 à -37,78 millions EUR fin 2010, soit une diminution de 101,6%. Fin 2010, les avoirs propres des fonds spéciaux auront donc totalement disparu.

⁷² Codes Eurostat: 11 "Intermediate consumption", 12 "Compensation of employees", 13 "Interest", 14 "Subsidies", 15 "Social benefits", 16 "Other current expenditure".

La crise financière et économique est autrement plus difficile à traverser, nous l'avons dit, en l'absence de réserves accumulées au niveau des fonds spéciaux durant les années de haute conjoncture (la période 2003-2007, par exemple, s'était soldée par des taux de croissance de PIB en volume supérieurs à 5% par an). Les réserves disponibles risquent donc d'être insuffisantes en cas de crise prolongée ou aggravée. Ainsi, des mesures structurelles incisives et courageuses du côté des dépenses de consommation courante s'avèrent plus indispensables et urgentes que jamais.

Graphique 21 : Evolution des avoirs, des alimentations (hors emprunts) et des dépenses des fonds spéciaux

En millions EUR.



Sources: Projets de budget de l'Etat, Calculs Chambre de Commerce..

Note : Les avoirs hors emprunts sont calculés en prenant 2003 comme année de base. Cela signifie par conséquent que les avoirs de départ incluent les emprunts contractés au cours des années antérieures à 2003.

3.1.3.5. Les fonds d'investissements publics à l'horizon 2013

Lorsque l'on étudie de plus près les 18 fonds d'investissements publics pour lesquels les données pluriannuelles sont disponibles⁷³ (voir tableau 22 ci-après) sur un horizon de moyen terme, en l'occurrence jusqu'en 2013, il apparaît que leur situation patrimoniale devrait continuer de se dégrader fortement (graphique 22), et ce malgré le recours systématique à l'emprunt au cours de la période en faveur du Fonds du rail (550 millions EUR d'emprunts additionnels sur l'horizon 2010-2013) et du Fonds des routes (550 millions EUR entre 2010 et 2013) Les avoirs des fonds concernés diminueraient en effet de manière linéaire, passant de 1.804 millions EUR fin 2008 à -83 millions EUR fin 2013. Sous l'hypothèse de la réalisation du programme des dépenses et sans accroissement des dotations supplémentaires aux fonds, ceux-ci feraient ainsi état, fin 2013, d'un passif supérieur aux actifs, en dépit du recours de manière substantielle à l'emprunt. Les fonds spéciaux ne pourraient dès lors plus jouer leur rôle de stabilisateurs automatiques.

Quant à l'effet ciseaux entre les alimentations et les dépenses, il est négatif à partir de l'année 2008 du fait de dépenses nettement supérieures aux alimentations. Il atteindrait près de -468

⁷³ Il s'agit des fonds spéciaux apparaissant au volume II du projet de budget 2009.

millions en 2010, malgré un emprunt total de 200 millions EUR au titre de cette année. Il devrait par ailleurs se maintenir à un niveau comparable au cours des deux années suivantes pour se rétrécir quelque peu en 2013, sans pour autant atteindre l'équilibre (écart négatif de 278 millions EUR en 2013).

Si cette évolution peut signifier que l'Etat fera jouer à plein l'effet stabilisateur des fonds spéciaux, et en l'occurrence des fonds d'investissements, dans un contexte de faible conjoncture, il convient néanmoins de rester vigilant quant à l'utilisation qui sera faite des deniers publics.

Si elle salue l'accent que le Gouvernement souhaite mettre sur les dépenses d'investissement globales, lesquelles devraient s'accroître de 38% entre 2008 et 2010, la Chambre de Commerce n'en exhorte pas moins le Gouvernement à opérer une plus grande sélectivité des projets d'investissements. Les dépenses d'investissements doivent certes être maintenues à un niveau élevé, mais elles doivent concerner des projets permettant de réellement et rapidement accroître la compétitivité de notre économie, tels notamment la modernisation des infrastructures de transport ou de communication, le développement de nouvelles zones d'activité, etc. Par ailleurs, les infrastructures scolaires, d'enseignement supérieur, de recherche, d'accueil pour enfants etc. sont prioritaires. Il convient par conséquent de réaliser, au préalable à toute décision d'investissement, une analyse coûts/bénéfices de manière à s'assurer que les deniers publics soient utilisés de la manière la plus efficace possible.

Tableau 22 : Les fonds d'investissements publics apparaissant au programme pluriannuel des dépenses 2009 – 2013 (Fonds d'investissements publics couverts)

Fonds d'investissement publics couverts

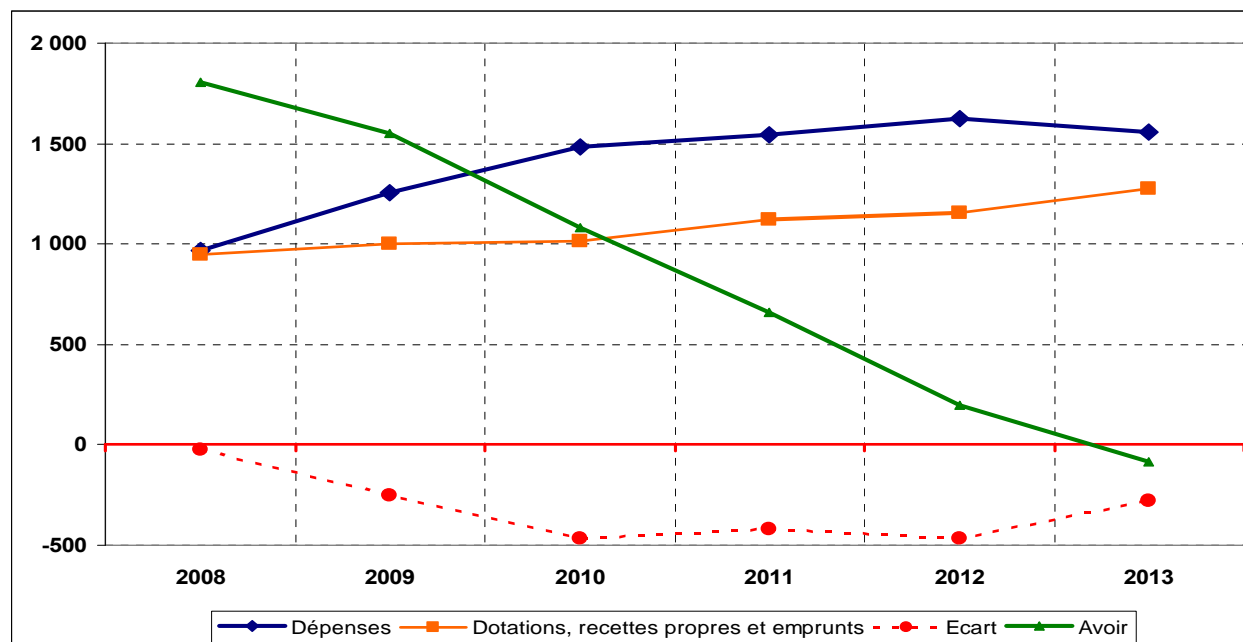
2) Fonds d'équipement militaire
3) Fonds pour les monuments historiques
11) Fonds pour la gestion de l'eau
14) Fonds pour les investissements socio-familiaux
15) Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux
16) Fonds des investissements hospitaliers
18) Fonds pour la protection de l'environnement
19) Fonds de financement des mécanismes de Kyoto
21) Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture
22) Fonds d'investissements publics administratifs
23) Fonds d'investissements publics scolaires
24) Fonds des routes
25) Fonds du rail
26) Fonds des raccordements ferroviaires internationaux
27) Fonds pour la loi de garantie
28) Fonds pour la promotion touristique
29) Fonds d'entretien et de rénovation
30) Fonds de l'innovation

Autres fonds, non couverts

1) Fonds de la coopération au développement
4) Fonds de crise
5) Fonds de la dette publique
6) Fonds des pensions
7) Fonds pour la réforme communale
8) Fonds communal de dotation financière
9) Fonds spécial de la pêche
10) Fonds cynégétique
12) Fonds spécial des eaux frontalières
13) Fonds d'équipement sportif national
17) Fonds spécial de la chasse
20) Fonds pour l'emploi

Graphique 22 : Evolution des avoirs, des alimentations (dotations, recettes propres et emprunts) et des dépenses des fonds d'investissements publics sur la période 2008-2013

En millions EUR.



Source: Projet de budget de l'Etat 2010, volume 2. Calculs Chambre de Commerce.

Dans un souci d'exhaustivité, il convient de souligner que la dégradation de la situation financière des fonds d'investissements entre 2008 et 2013 est beaucoup plus marquée encore lorsque l'on considère les alimentations expurgées des produits d'emprunts, comme cela apparaît au graphique 23 *infra*.

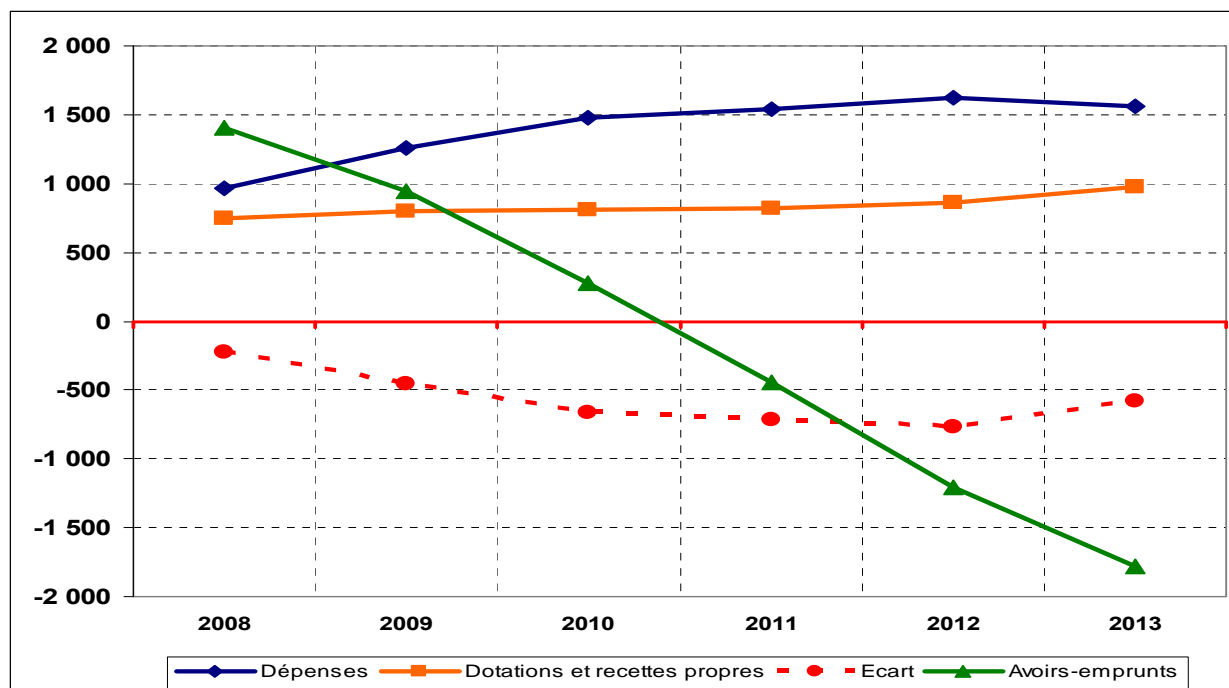
La comparaison des dépenses aux alimentations hors emprunts laisse en effet apparaître un effet ciseaux significatif, et ce sur l'ensemble de la période concernée. A titre d'illustration, l'année 2009 va probablement se clôturer par un écart négatif entre les recettes et les dépenses de l'ordre de 454 millions EUR. Ce déficit s'amplifierait jusqu'à l'horizon 2012, où il atteindrait 765 millions, pour baisser légèrement en 2013 pour aboutir à 578 millions EUR. A la fin de la période pluriannuelle, les avoirs (hors emprunts) seraient négatifs à hauteur de 1.783 millions EUR, ce qui représente quelque 4,5% relativement au PIB.

Entre 2009 et 2013, les dépenses des fonds d'investissements publics devraient progresser de 24,1%, contre 22,3% pour les alimentations hors emprunts. Cette dissymétrie conduit mécaniquement à une augmentation de l'écart entre alimentations et dépenses de l'ordre de 27,2% au cours de la période. Sur ce même horizon de temps les avoirs en fin d'années passeraient de 949 millions EUR à -1.783 million EUR, soit une diminution relative de -287%.

Cette évolution fait peser de très fortes craintes quant à la possibilité à terme pour l'Etat de financer les infrastructures indispensables à la modernisation du pays, mission relevant pourtant du ressort des fonds spéciaux. Or, étant donné le dynamisme démographique et eu égard aux prévisions de croissance élevées de la population au cours des prochaines années, voire décennies, le Grand-Duché devra à l'avenir être en mesure de financer de très coûteux investissements en infrastructures indispensables au développement du pays.

Graphique 23: Evolution des avoirs, des alimentations (hors emprunts) et des dépenses des fonds d'investissements publics sur la période 2008-2013

En millions EUR.



Sources: Projet de budget de l'Etat 2010, volume 2. Calculs Chambre de Commerce.

Note : Les avoirs hors emprunts sont calculés en prenant 2007 comme année de base. Cela signifie par conséquent que les avoirs de départ incluent les emprunts contractés au cours des années antérieures à 2007.

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 stagnation économique de 2008, la chute du PIB de 2009 et la reprise très molle prévue en 2010, le financement à terme des dépenses d'investissement devra vraisemblablement être assuré par le recours à des emprunts encore plus importants que ceux que nous connaissons aujourd'hui. Ainsi, si elle soutient l'important effort d'investissement 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 comparable à celle des Etats jouissant d'une taille très largement supérieure à la sienne.

Par conséquent, la limite des 60% d'endettement par rapport au PIB, telle que définie par le Traité de Maastricht, n'est pas d'application pour le Grand-Duché. Même le niveau de dette publique prévu au sein de la « Note d'experts internes à l'administration » précitée, qui s'élèverait à quelque 40% en 2014, est strictement inacceptable, et ce sous un aspect d'équité intergénérationnelle, en général, et au vu du poids étouffant de la charge d'intérêts liée à cette dette (427 millions EUR en 2014, soit 1% du PIB). Dans ce contexte, le Premier Ministre avait estimé, lors de sa déclaration gouvernementale du 29 juillet 2009, qu'à « partir de 2014, la charge d'intérêts entamerait chaque année les marges budgétaires permettant de financer des politiques nouvelles ». Il s'agit, aux yeux de la Chambre de Commerce, d'un scénario qu'il faut absolument éviter. A titre d'illustration, une dépense de 427 millions EUR représente presque autant que les dépenses cumulées, en 2010, par le Fonds du rail et le Fonds des routes.

Il convient dès lors, comme cela a été relevé plus haut dans le texte, de maîtriser l'évolution, voire de réduire substantiellement les dépenses courantes pour rediriger davantage de deniers publics

vers les fonds d'investissements, de manière à ce que les grands projets d'infrastructures puissent être menés à bien, sans devoir, pour cela, recourir massivement à l'emprunt. A noter que l'injection d'argent par l'Etat dans l'économie sous forme de dépenses d'investissement a un effet multiplicateur bien plus important que l'injection d'argent sous forme de dépenses courantes, du fait de l'exportation d'une partie importante de ce pouvoir d'achat via les importations. Les entreprises luxembourgeoises profitent ainsi beaucoup plus d'une hausse des dépenses d'investissement que d'une hausse des dépenses courantes. Le transfert d'une partie des dotations affectées aux dépenses courantes vers les dépenses d'investissement fait donc d'autant plus de sens en période de creux conjoncturel. L'augmentation de 4,5%, en 2010 par rapport à 2009, des dépenses courantes de classe comptable n°12, relative aux « achats de biens non durables et de services », témoigne du fait que l'urgence quant à la maîtrise de ce type de dépenses n'est pas encore suffisamment appréhendée par les pouvoirs publics. Pis encore, par le passé, la bonne évolution au niveau des recettes publiques a été majoritairement employée afin de financer des augmentations généreuses de dépenses courantes et des nouveaux transferts sociaux, souvent peu ou pas ciblés et fonction de la situation financière et de revenu des bénéficiaires, au lieu d'être utilisée prioritairement afin de financer des projets d'investissements ciblés, capables d'augmenter le potentiel de croissance à moyen et à long terme de l'économie nationale.

Le passé étant révolu, il importera tout particulièrement de reconstituer de façon massive les réserves des fonds spéciaux dès que la situation économique sera rétablie, de manière à redonner à ces fonds d'investissements les marges de manœuvre qui doivent être les leurs, et ceci également en perspective d'un possible prochain creux conjoncturel, une fois que la crise actuelle sera traversée. En cas d'inaction et sur base des graphiques ci-avant, les Administrations publiques ne disposeraient tout simplement plus des moyens nécessaires pour faire face aux besoins d'infrastructures publics, et ce même en l'absence d'un éventuel nouveau creux conjoncturel.

3.1.3.6. Réalisation effective des dépenses d'investissement budgétisées par les fonds spéciaux

Le tableau 23 ci-dessous retrace l'évolution des dépenses ajustées 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.

La Chambre de Commerce tient à rappeler, comme cela a été présenté plus haut, qu'une part importante des dépenses relatives aux exercices 2006 à 2010 énumérées ci-dessous est financée par l'emprunt, à défaut d'avoirs suffisants.

Seront comparées d'une part l'évolution des dépenses telles que figurant aux différents projets de budget (les « 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.

Afin de faciliter la lecture du tableau ci-après, la Chambre de Commerce a développé un exemple concret. Le projet de loi relatif au budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2008 prévoyait, au titre de l'exercice 2008, des dépenses ajustées de 373,09 millions EUR par le Fonds du rail. Ce chiffre peut être comparé aux dépenses réellement encourues par ce même fonds en 2008, à savoir 275,18 millions EUR. Dans ce contexte, il y a lieu de constater un décalage de deux ans entre la communication du « compte 2008 » (en automne 2009) et sa budgétisation (en automne 2007). En d'autres termes, le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de

l'Etat de 2010 indique le compte (toujours qualifié de provisoire) de l'exercice 2008. Ce laps de temps de deux ans implique que les dépenses réelles de 2009 ne seront seulement connues que vers la fin de l'année 2010, lors de la présentation du projet de budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011. Pour cette raison, le taux de réalisation 2009 n'est, à l'heure actuelle, qu'une estimation basée sur le projet de budget 2010.

Au vu des taux de réalisation présentés ci-après, et hormis l'exercice 2006 pour lequel les réalisations correspondent bien au budget (au global), les années 2007 et 2008 se caractérisent par d'importants décalages 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 budgétisés sont réellement exécutés, et ce dans le chef des principaux fonds d'investissements de l'Etat. S'il ne s'agit pas de décalages, mais au contraire de sous-investissements réels de l'ordre de 20% des montants globaux budgétisés, la Chambre de Commerce fait remarquer qu'une telle politique ne contribue ni à l'amélioration de la transparence budgétaire, ni à une exécution volontariste de la politique anti-cyclique telle que prônée par les autorités.

Certains fonds spéciaux font état de taux de réalisation particulièrement décevant. Le Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux, par exemple, enregistre ainsi un taux de réalisation de 56% en 2007 et de 74,1% en 2008. Cet aspect est fondamental du fait qu'une exécution plus lente ou un décalage des projets d'investissement pourra conduire à une amélioration artificielle à court terme de la situation financière de l'Etat, mais il ne résout absolument pas le problème de financement à long terme de l'ambitieux programme pluriannuel d'investissement (volume II du projet de loi budgétaire).

Les dépenses projetées au titre de l'année 2010 pour les sept fonds d'investissements publics apparaissant au tableau 23 s'élèvent à 806,70 millions EUR, en diminution de 5,45% par rapport à celles figurant au projet de budget 2009 (853,19 millions EUR) pour l'année 2009. A noter que les dépenses projetées avaient déjà diminué de 1,93% entre 2007 et 2008.

L'année 2010 se caractériserait ainsi, au niveau de ces fonds, par des investissements inférieurs à ce qui était initialement prévu en 2007 et 2009, ce qui va à l'encontre du caractère anti-cyclique annoncé pour le projet de budget 2010, dans le contexte de la crise actuelle.

Tableau 23: Evolution des dépenses prévues, des dépenses réalisées, ainsi que des taux de réalisation des principaux fonds d'investissements

En millions EUR.

Source:	Projet 2006	Projet 2007	Projet 2008	Projet 2009	Projet 2010
Dépenses initialement prévues au budget	2006	2007	2008	2009	2010
Fonds pour les monuments historiques	11,90	21,91	11,41	18,74	25,83
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	24,93	32,12	19,11	19,18	16,76
Fonds d'investissements publics administratifs	115,17	106,60	87,59	113,49	133,95
Fonds d'investissements publics scolaires	99,97	121,11	75,17	76,39	77,47
Fonds des routes	137,46	130,45	129,86	135,17	140,84
Fonds du rail	286,05	309,14	373,09	390,22	326,85
Fonds pour les investissements socio-familiaux	115,88	90,57	100,00	100,00	85,00
Total général	791,36	811,90	796,24	853,19	806,70
Variation en %	-	2,60	-1,93	7,15	-5,45

Taux de réalisation en % (dép. actées : dép. prévues)			
2006	2007	2008	2009 (indicatif)
118,2%	70,3%	81,2%	122,7%
58,0%	56,0%	74,1%	78,6%
56,6%	74,2%	85,7%	69,4%
65,9%	59,9%	148,8%	107,5%
100,4%	84,6%	63,9%	80,7%
145,5%	88,5%	73,8%	83,1%
75,5%	91,3%	72,6%	80,0%
101,3%	80,3%	80,5%	83,5%

	Projet 2008	Projet 2009	Projet 2010	Projet 2010
Dépenses ajustées réelement actées	Compte 2006	Compte 2007	Compte 2008	2009 (indicatif)
Fonds pour les monuments historiques	14,06	15,40	9,27	23,00
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	14,46	17,99	14,16	15,08
Fonds d'investissements publics administratifs	65,19	79,10	75,09	78,71
Fonds d'investissements publics scolaires	65,88	72,55	111,82	82,10
Fonds des routes	138,01	110,36	82,99	109,05
Fonds du rail	416,20	273,59	275,18	324,33
Fonds pour les investissements socio-familiaux	87,49	82,69	72,58	80,00
Total général	801,29	651,67	641,09	712,26
Variation en %	-	-18,67	-1,62	11,10

Variation en mio EUR (Dépense actée - budgétisée)			
2006	2007	2008	2009
2,17	-6,51	-2,14	4,26
-10,47	-14,13	-4,95	-4,10
-49,98	-27,50	-12,50	-34,78
-34,09	-48,57	36,65	5,71
0,55	-20,09	-46,87	-26,13
130,15	-35,55	-97,92	-65,89
-28,39	-7,88	-27,42	-20,00
9,93	-160,23	-155,15	-140,93

Source : Calculs Chambre de Commerce sur base des différents projets de loi budgétaires.

Note : 1. La ligne « variation » reprend, d'une part, les variations entre les dépenses prévues d'une année et les dépenses prévues de l'année précédente, et, d'autre part, les variations entre les dépenses réalisées d'une année par rapport à celles réalisées l'année précédente.

2. Les données relatives à l'année 2009 ne sont ici présentées qu'à titre indicatif et ne font pas l'objet d'une analyse plus approfondie par la suite. Une telle analyse ne peut en effet être menée que sur base de chiffres définitifs (compte).

En synthèse, quant aux taux de réalisation des dépenses projetées, le tableau ci-avant indique donc que les dépenses réalisées en 2006 se sont révélées supérieures aux dépenses prévues, à hauteur de 9,93 millions EUR (801,29 millions EUR contre 791,36 millions EUR), soit un taux de réalisation de 101,3%. L'année 2007 s'est quant à elle clôturée avec des dépenses réalisées nettement inférieures aux dépenses prévues de l'ordre de 160,23 millions EUR (651,67 millions EUR, contre 811,90 millions EUR), soit un taux de réalisation de 80,3%. L'année 2008 se caractérise par un taux de réalisation de 80,5%, soit des dépenses réelles inférieures au budget à hauteur de 155,15 millions EUR. Ainsi, en un laps de temps de trois ans seulement, quelque 305 millions EUR budgétisés n'ont pas fait l'objet de dépenses réelles, ce qui représente environ 0,8% du PIB.

Concernant la dernière année pour laquelle des données finales sont disponibles, soit 2008, parmi les sept fonds passés sous revue, aucun n'a atteint un taux de réalisation s'approchant de 100%. En effet, 6 de ces fonds font apparaître des taux de réalisation largement en-deçà de 100%, compris entre 63,9% et 85,7%, tandis le Fonds d'investissements publics scolaires dépense quelque 48,8% de plus que prévu. La Chambre de Commerce constate dès lors qu'il existe non seulement une tendance générale relative aux sous-réalisations au total (voir 2007, 2008 et probablement 2009), mais qu'il existe, de surcroît, une grande volatilité, voire une certaine non prévisibilité, des dépenses par fonds d'investissements pris individuellement.

Une comparaison, pour les différents postes de dépenses des fonds spéciaux présentés ci-avant, des dépenses prévues au projet de budget 2008 aux dépenses réalisées telles qu'elles apparaissent au compte 2008 permet facilement de mettre en lumière des différences substantielles.

Le **Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux** constitue un premier exemple en la matière. En effet, sur les 6 millions EUR initialement prévus au titre du C.I.P.A. de Dudelange, seuls 3,1 millions EUR ont été dépensés, soit une moins-value de dépenses de 2,9 millions EUR. De nombreux autres projets enregistrent par ailleurs un faible taux de réalisation. Il s'agit notamment du C.I.P.A. Niedercorn (-1 millions EUR par rapport au budget voté), du Centre d'accueil pour réfugiés de Waldhaff (-2 millions EUR), du Domaine Thermal de Mondorf (-1,45 million EUR), etc. *A contrario*, sur les 2 millions EUR initialement prévues pour l'aménagement du Centre d'accueil pour réfugiés Marienthal, 2,7 millions EUR ont réellement été dépensés, soit une plus-value de 0,7 millions EUR ou un écart positif de 35%. Il s'ensuit dès lors une corrélation faible entre certaines dépenses budgétisées et leur réalisation, avec les nombreux problèmes quant à la transparence, à la prévisibilité et à la lisibilité que cela entraîne.

L'analyse plus détaillée des dépenses du **Fonds d'investissements publics scolaires** révèle elle aussi d'importantes divergences entre dépenses prévues et dépenses réalisées au titre de l'année 2008 avec, au total, un important surinvestissement par rapport aux crédits budgétisés : Lycée technique Mathias Adam (+10 millions), nouveaux lycée et internat à Rédange-sur-Attert (+7,4 millions), LT Esch-Alzette (Lallange) (+6,7 millions), pour ne citer que ces exemples, alors que les dépenses effectivement réalisées en 2008 en vue de la rénovation de l'Athénée de Luxembourg ont été inférieures de 1 million EUR aux dépenses projetées dans le projet de budget afférant à cet exercice.

Dans le cadre du **Fonds d'investissements publics administratifs**, les positions suivantes sautent aux yeux des lecteurs du projet de loi: Laboratoire national de santé (-2,5 millions EUR), C.N.A. Dudelange (y inclus centre culturel) (-1,8 millions EUR), Police des Autoroutes

et P&Ch. à Bertrange (-2,3 millions EUR), Caserne Herrenberg : remise en état de trois pavillons (-2,1 millions EUR), Unité de sécurité Dreibern (-3,1 millions EUR), mais aussi : Bâtiment Konrad Adenauer : extension (part études) : +2,4 millions EUR.

Quant au **Fonds des routes**, les principales moins-values de dépenses sont les suivantes : grande voirie du Nord : Luxembourg-Mersch (-6,7 millions EUR), projet « CITA » (-6,0 millions EUR), liaison Micheville (phase I) (-11,6 millions EUR), pont Adolphe, y compris nouveau pont parallèle (-7,0 millions EUR).

Une telle comparaison est rendue beaucoup plus difficile pour le **Fonds du rail** et le **Fonds des monuments historiques**, étant donné qu'une présentation détaillée des dépenses de ces deux fonds n'est pas fournie. La Chambre de Commerce demande par conséquent 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 soit assuré au document budgétaire, une description sur la nature et la destination des moyens dépensés ainsi qu'une fiche d'impact des investissements quant à leurs coûts d'exploitation, de gestion et d'entretien (« *Folgekosten* »).

Par ailleurs, étant donné l'importance du Fonds du rail, vu l'objectif politique stratégique d'atteindre un split modal de 25% des déplacements effectués par voie de moyens de transport en commun à l'horizon 2020, et dans une optique de plus grande transparence, il conviendrait également de publier, dans le programme pluriannuel des dépenses en capital et comme la Chambre de Commerce l'a demandé à de multiples reprises, le détail des dépenses de ce fonds. Une telle présentation est déjà réalisée pour le Fonds d'investissements publics administratifs, le Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux, le Fonds d'investissements publics scolaires et le Fonds des routes.

Dans le contexte du Fonds du rail et grâce aux données agrégées reprises au niveau de l'annexe du document budgétaire (pp. 613 à 614), la Chambre de Commerce souhaite néanmoins soulever les écarts suivants en ce qui concerne le budget 2008 et le compte relatif à cette année : le raccordement ferroviaire du Kirchberg avec l'aéroport du Findel était budgétisé à hauteur de 47,9 millions EUR pour des réalisations effectives de 5 millions EUR. En ce qui concerne la tête nord de la Gare de Luxembourg, un budget de 15,6 millions EUR contraste avec des dépenses de 9,3 millions EUR. Le centre de remisage en gare de Luxembourg fait état d'une moins-value d'investissement à hauteur de 12,3 millions EUR. Le poste « autres projets et dépenses », quant à lui, fait apparaître des dépenses réelles à hauteur de 17,2 millions EUR pour un budget 2008 de seulement 7,1 millions EUR.

Les grands principes en matière budgétaire étant l'exhaustivité, l'unité et l'universalité, il convient de constater que la qualité d'exécution de dépenses, d'au moins sur l'horizon de temps discuté ci-avant, est loin satisfaisante.

3.1.3.7. Alimentations et dépenses : vue pluriannuelle d'ensemble

Les deux tableaux qui suivent offrent une vue d'ensemble des dépenses et des alimentations des 30 fonds spéciaux de l'Etat sur la période 2003-2010.

Au vu des prévisions de dépenses en capital telles qu'elles apparaissent dans le programme pluriannuel (volume II du projet de loi budgétaire), la Chambre de Commerce note que les fonds d'investissements comportent encore de substantiels engagements à couvrir au cours

des prochains exercices budgétaires, que ce soit en matière de constructions nouvelles, d'entretien ou de maintenance.

La forte diminution des avoirs des fonds au cours des dernières années et le recours accru à l'emprunt au cours des prochaines années amène la Chambre de Commerce à demander au Gouvernement de prendre en compte, dans toute décision future quant à la réalisation de nouveaux investissements d'ampleur, les critères d'opportunité et d'utilité, ainsi que le rapport coût-bénéfice. Il ne s'agit pas pour la Chambre de Commerce de plaider en faveur d'une diminution des investissements publics, mais en faveur d'une utilisation des deniers publics à bon escient, et ce d'autant plus dans une période de retournement conjoncturel. En matière d'investissements publics, la Chambre de Commerce ne se prononce pas en faveur du moins dépenser, mais du mieux dépenser.

Les investissements opportuns et nécessaires doivent en effet être réalisés dans l'intérêt de la préparation du pays aux futurs défis, et ceci rapidement et sans contraintes procédurales inutiles, surtout en période de ralentissement économique. L'investissement public permet en effet de limiter les effets négatifs d'un creux conjoncturel et de pratiquer en ce sens une politique anti-cyclique, à condition que les investissements prioritaires et opportuns soient intégralement réalisés selon le calendrier et, le cas échéant, selon la fiche financière approuvée par le Parlement.

Les fonds d'investissements et les fonds spéciaux constituent en la matière de bons instruments permettant d'assurer le financement de projets d'envergure avec une certaine souplesse, à condition bien évidemment que les critères de contrôle, de surveillance et de transparence soient respectés et que ces fonds soient à nouveau dotés d'avoirs substantiels dès que la mauvaise conjoncture sera passée. Il s'agit là d'une condition indispensable à la réalisation future des projets d'envergure, même en cas de retournement conjoncturel.

Une véritable politique de reconstitution des réserves des fonds spéciaux nécessite que le Gouvernement se donne les marges de manœuvre financières adéquates. Cela passe par la réduction substantielle du rythme de progression des dépenses courantes, afin de transférer une partie plus importante des recettes de l'Etat au budget en capital. La Chambre de Commerce a récemment offert un éclairage⁷⁴ en la matière en identifiant les postes de dépenses courantes sur lesquels des économies substantielles pourraient être réalisées à long terme sans qu'une telle politique ne se traduise par une diminution des performances des services publics⁷⁵. Ces économies au niveau des dépenses courantes représentent l'unique moyen d'action permettant de dégager les marges de manœuvre indispensables à l'alimentation et à la reconstitution des avoirs des fonds spéciaux, voire pour renouer avec un budget équilibré ou excédentaire.

⁷⁴ Actualité & Tendances n°5 « Maîtrise des dépenses publiques : quelles options pour le Luxembourg ? » Septembre 2008.

⁷⁵ Quant aux gisements d'économies pouvant être exploités à court terme dans le contexte de crise actuelle, la Chambre de Commerce renvoie au chapitre 5.1. ci-après.

Tableau 24 : Alimentations des fonds spéciaux, produits d'emprunts inclus*En millions EUR*

Nom du fonds	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Σ 2003 - 2010	Moy. 2003 - 2010
1) Fonds de la coopération au développement	87,56	108,07	113,25	140,79	167,18	156,61	158,30	161,40	1 093,16	136,64
2) Fonds d'équipement militaire	3,00	5,00	22,00	53,00	83,00	34,65	36,38	37,00	274,03	34,25
3) Fonds pour les monuments historiques	13,00	10,00	10,00	35,00	10,00	20,00	20,00	11,30	129,30	16,16
4) Fonds de crise	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
5) Fonds de la dette publique	107,03	122,58	125,11	155,34	98,68	39,10	93,06	144,70	885,60	110,70
6) Fonds des pensions	314,74	350,93	378,51	394,96	422,40	459,48	483,00	502,50	3 306,52	413,32
7) Fonds pour la réforme communale	0,00	0,00	0,20	0,48	0,25	2,08	1,75	1,50	6,25	0,78
8) Fonds communal de dotation financière	429,81	476,67	467,32	553,00	627,72	691,35	657,60	575,89	4 479,36	559,92
9) Fonds spécial de la pêche	0,08	0,09	0,08	0,07	0,07	0,06	0,07	0,07	0,59	0,07
10) Fonds cynégétique	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,26	0,03
11) Fonds pour la gestion de l'eau	49,00	20,00	10,00	65,00	85,00	15,00	17,86	25,70	287,56	35,95
12) Fonds spécial des eaux frontalières	0,10	0,14	0,08	0,04	0,06	0,07	0,07	0,05	0,61	0,08
13) Fonds d'équipement sportif national	28,23	21,00	21,00	19,50	19,50	19,00	20,00	19,98	168,21	21,03
14) Fonds pour les investissements socio-familiaux	67,75	50,75	53,29	85,63	110,50	63,50	67,00	60,00	558,42	69,80
XX) Fonds d'assainissement en matière de surendettement	0,12	0,12	0,05	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,33	0,04
15) Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	11,00	6,00	6,50	6,50	16,50	6,83	7,00	7,53	67,86	8,48
16) Fonds des investissements hospitaliers	39,46	40,78	41,65	38,73	33,00	33,50	34,00	34,00	295,11	36,89
17) Fonds spécial de la chasse	0,38	0,56	0,36	0,32	0,31	0,31	0,32	0,39	2,94	0,37
18) Fonds pour la protection de l'environnement	4,20	4,20	4,50	27,00	37,00	7,50	8,00	8,50	100,90	12,61
19) Fonds de financement des mécanismes de Kyoto		0,00	5,00	60,00	71,05	103,33	97,38	96,20	432,96	61,85
20) Fonds pour l'emploi	207,08	101,29	102,92	488,81	349,61	494,67	530,44	335,23	2 610,04	326,26
21) Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	26,00	36,50	26,00	30,15	73,56	59,44	66,16	66,32	384,13	48,02
22) Fonds d'investissements publics administratifs	10,00	9,00	101,00	78,01	124,56	48,30	50,00	53,25	474,12	59,26
23) Fonds d'investissements publics scolaires	65,00	45,00	45,00	50,00	42,00	44,10	46,00	48,62	385,72	48,22
24) Fonds des routes	71,03	70,00	36,53	210,75	160,32	111,94	111,00	111,00	882,58	110,32
25) Fonds du rail	151,43	140,00	163,53	589,99	412,94	305,69	306,02	317,53	2 387,12	298,39
26) Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	10,00	10,00	5,00	25,00	5,00	3,50	4,00	5,00	67,50	8,44
27) Fonds pour la loi de garantie	22,00	1,00	8,34	13,27	75,06	14,26	57,19	40,46	231,57	28,95
28) Fonds pour la promotion touristique	6,62	6,83	7,00	7,30	7,45	7,50	7,50	7,50	57,69	7,21
29) Fonds d'entretien et de rénovation	-	-	-	-	55,00	65,03	65,00	55,00	240,03	60,01
30) Fonds de l'innovation (c)	-	-	-	-	-	-	-	29,30	29,30	29,30
Total général	1 724,65	1 636,54	1 754,23	3 128,69	3 087,77	2 806,83	2 945,11	2 755,96	19 839,77	2 479,97

Tableau 25: Dépenses des fonds spéciaux*En millions EUR*

Nom du fonds	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Σ 2003 - 2010	Moy. 2003 - 2010
1) Fonds de la coopération au développement	103,07	108,77	128,49	131,97	166,27	163,30	163,93	164,20	1 130,00	141,25
2) Fonds d'équipement militaire	0,00	0,23	12,83	6,03	8,37	35,01	60,29	100,64	223,40	27,92
3) Fonds pour les monuments historiques	16,38	12,37	11,82	14,06	15,40	9,27	23,00	25,83	128,11	16,01
4) Fonds de crise	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
5) Fonds de la dette publique	258,06	93,41	182,87	209,74	132,77	36,58	142,31	144,13	1 199,87	149,98
6) Fonds des pensions	326,42	353,00	378,16	396,02	417,01	455,71	483,00	511,71	3 321,03	415,13
7) Fonds pour la réforme communale	0,00	0,00	0,00	0,51	0,48	2,08	1,75	1,50	6,32	0,79
8) Fonds communal de dotation financière	429,81	476,67	467,32	553,00	627,72	691,35	657,60	575,89	4 479,36	559,92
9) Fonds spécial de la pêche	0,02	0,09	0,19	0,07	0,11	0,13	0,14	0,12	0,87	0,11
10) Fonds cynégétique	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
11) Fonds pour la gestion de l'eau	22,61	25,04	35,26	42,14	50,99	64,84	70,00	75,33	386,20	48,28
12) Fonds spécial des eaux frontalières	0,05	0,13	0,21	0,12	0,24	0,03	0,21	0,23	1,22	0,15
13) Fonds d'équipement sportif national	8,77	10,00	10,00	25,00	7,94	15,01	41,45	33,98	152,15	19,02
14) Fonds pour les investissements socio-familiaux	54,72	47,36	69,23	87,49	82,69	72,58	80,00	85,00	579,08	72,38
XX) Fonds d'assainissement en matière de surendettement	0,01	0,01	0,04	0,01	0,00	0,03	0,05	0,00	0,14	0,02
15) Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	3,82	9,32	10,94	14,46	17,99	14,16	15,08	16,76	102,53	12,82
16) Fonds des investissements hospitaliers	49,23	84,90	120,98	77,41	49,16	40,88	74,01	67,50	564,07	70,51
17) Fonds spécial de la chasse	0,38	0,56	0,36	0,32	0,31	0,31	0,31	0,40	2,94	0,37
18) Fonds pour la protection de l'environnement	13,80	12,68	13,99	14,76	12,84	12,82	25,50	26,50	132,88	16,61
19) Fonds de financement des mécanismes de Kyoto	-	0,00	2,04	0,99	6,31	5,93	55,13	125,03	195,42	27,92
20) Fonds pour l'emploi	263,02	309,75	356,26	363,35	374,90	384,67	506,52	585,89	3 144,35	393,04
21) Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	48,54	33,78	31,86	33,12	37,78	57,53	94,73	81,53	418,86	52,36
22) Fonds d'investissements publics administratifs	87,32	107,68	195,68	65,19	79,10	75,09	78,71	133,95	822,73	102,84
23) Fonds d'investissements publics scolaires	65,36	66,21	73,90	65,88	72,55	111,82	82,10	77,47	615,28	76,91
24) Fonds des routes	151,77	91,53	98,10	138,01	110,36	82,99	109,05	140,84	922,65	115,33
25) Fonds du rail	186,25	223,59	246,88	416,20	273,59	275,18	324,33	326,85	2 272,86	284,11
26) Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	0,00	81,68	26,98	17,08	2,82	0,72	19,25	11,00	159,53	19,94
27) Fonds pour la loi de garantie	49,87	68,17	50,13	42,76	56,15	54,73	70,56	80,90	473,27	59,16
28) Fonds pour la promotion touristique	5,84	7,59	5,94	7,09	7,62	2,57	7,46	8,00	52,11	6,51
29) Fonds d'entretien et de rénovation	-	-	-	-	37,50	51,48	65,70	70,20	224,88	56,22
30) Fonds de l'innovation (c)	-	-	-	-	-	-	-	29,30	29,30	29,30
Total général	2 145,12	2 224,50	2 530,41	2 722,79	2 648,97	2 716,79	3 252,14	3 500,68	21 741,39	2 717,67

Note : Concernant les années 2007 et 2008, lorsque les données relatives aux dépenses ajustées sont fournies, celles-ci ont été utilisées en lieu et place des dépenses totales.

Note concernant le Fonds d'assainissement en matière de surendettement : ce fonds n'apparaît plus en tant que fonds spécial de l'Etat au niveau de projet de budget 2010. Afin de respecter la numérotation des Fonds telle que prônée par le projet de loi budgétaire 2010, ce Fonds n'est plus numéroté et le « Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux » porte désormais le n° 15.

Note concernant le Fonds de l'innovation : ce Fonds a été créé par la loi du 5 juin 2009 ayant pour objet, notamment, la création d'un Fonds spécial pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation.

3.2. L'Administration centrale

3.2.1. De la notion d'Etat central à celle d'Administration centrale

La section 3.1 ci-dessus était consacrée au budget de l'Etat central, lequel correspond aux définitions de la comptabilité budgétaire traditionnelle luxembourgeoise et qui est, par conséquent, régi par la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Si la notion d'Etat central n'est pas sans intérêt du point de vue politique, elle présente néanmoins plusieurs limites auxquelles remédie le système de comptabilité européenne SEC95 (SEC pour « Système Européen des Comptes »). 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.

A côté de quelques différences méthodologiques, retenons simplement que la notion d'Administration centrale, au sens de SEC95, constitue un ensemble beaucoup plus vaste que celle d'Etat central selon la définition luxembourgeoise. C'est, de surcroît, la notion d'Administration centrale qui constitue, à côté des Administrations locales et des Administrations de la sécurité sociale, une des trois sous-entités constituant le terme fédérateur d'« Administration publique », au sens européen du terme⁷⁶. Au contraire de la comptabilité traditionnelle, la comptabilité SEC 95 s'insère harmonieusement dans ce cadre plus vaste que constitue la comptabilité nationale⁷⁷.

Outre les recettes et les dépenses des ministères, départements ministériels et services de l'Etat renseignés dans le budget de l'Etat tel qu'établi conformément à la législation sur la comptabilité de l'Etat, l'Administration centrale comprend également les recettes et les dépenses des fonds spéciaux de l'Etat, de même que les recettes et les dépenses des « *organismes qui sont contrôlés ou financés majoritairement par l'Etat* »⁷⁸, soit les établissements publics et les fondations⁷⁹, des Institutions de l'Etat⁸⁰ ainsi que les recettes et les dépenses des services de l'Etat à gestion séparée⁸¹.

Le passage des « recettes et dépenses budgétaires » de l'Etat aux « recettes et dépenses de l'Administration centrale » peut être synthétisé et représenté graphiquement de la manière suivante :

⁷⁶ A noter que la notion d'Administration publique comprend par ailleurs les « Administrations d'Etats fédérés » (sans objet pour le Luxembourg).

⁷⁷ A titre d'exemple, seuls les investissements publics calculés au moyen du système comptable harmonisé peuvent servir à calculer la demande agrégée au sein des comptes nationaux. Standardisée au niveau européen, la comptabilité SEC 95 se prête par ailleurs bien davantage que la comptabilité budgétaire luxembourgeoise aux comparaisons internationales. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle seule cette comptabilité est prise en compte pour la surveillance multilatérale des politiques budgétaires au sein de l'Union européenne. Le concept d'Administration centrale permet de combler ces diverses limites, alors que la notion d'Etat central est inextricablement liée à la comptabilité traditionnelle luxembourgeoise. Toute analyse économique se doit par conséquent de privilégier le concept d'Administration centrale.

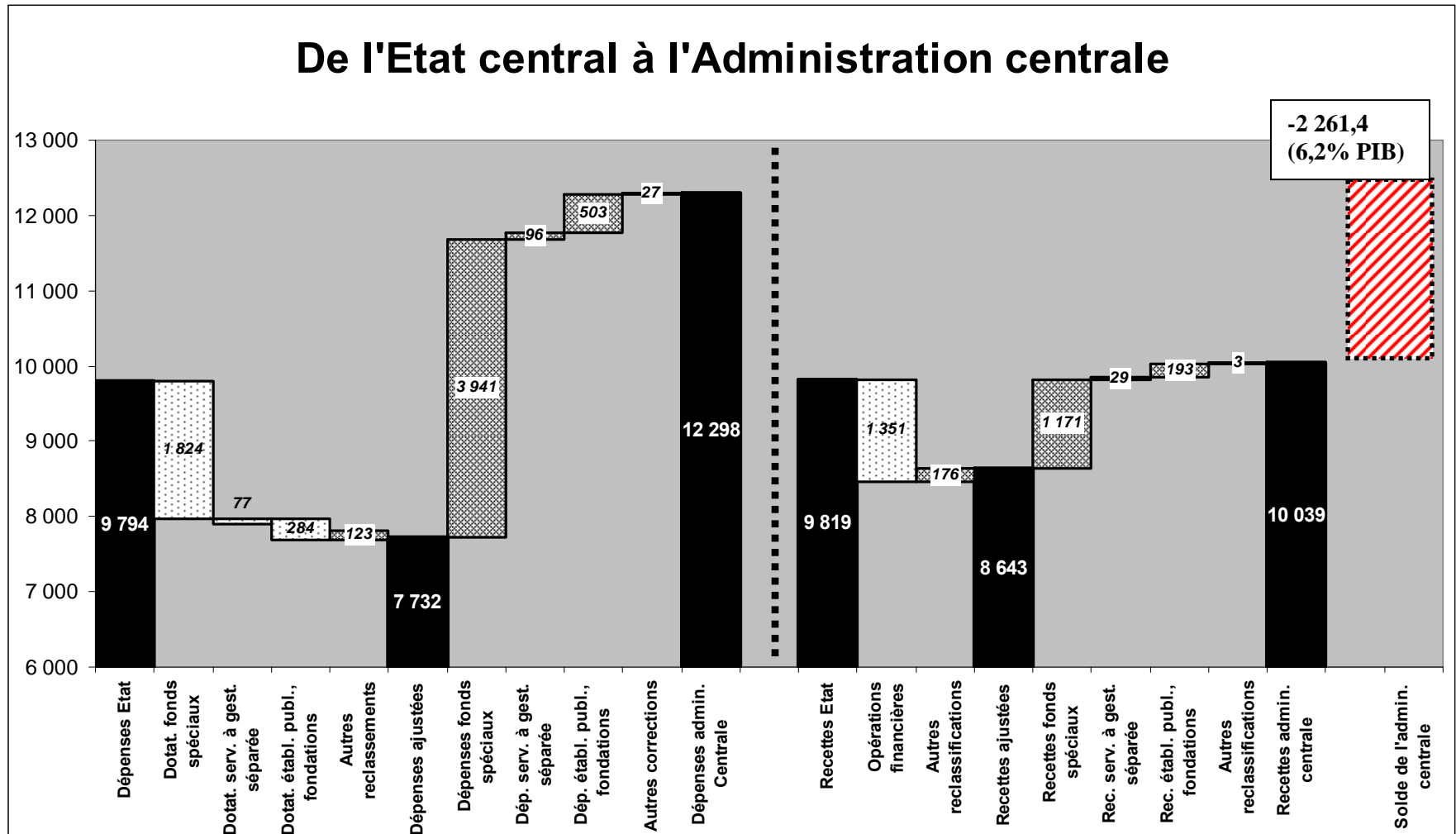
⁷⁸ Volume III, page 14.

⁷⁹ Par exemple : les Centres de Recherche Publics, le Centre national sportif et culturel (d'Coque), la Commission de protection des données, l'ONT, la Fondation Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean, le Registre de Commerce, etc.

⁸⁰ La Maison grand-ducale, la Chambre des Députés, le Médiateur ainsi que la Cour des Comptes.

⁸¹ Par exemple : les lycées classiques et lycées techniques, l'Administration de la Navigation Aérienne, les restaurants scolaires, etc.

Graphique 24: Passage de l'Etat central à l'Administration centrale.
En millions EUR



La lecture de ce graphique s'effectue de la manière suivante :

- Le point de départ constitue les **dépenses de l'Etat central**, telles que présentées plus haut dans le document : 9.794 millions EUR en 2010.
- Il convient, dans une deuxième étape, de **déduire les dotations budgétaires** transitant, via le budget des dépenses de l'Etat central, au profit des fonds spéciaux (1.824 millions EUR), des services de l'Etat à gestion séparée (77 millions EUR) et des établissements publics et fondations (284 millions EUR).
- Les 123 millions EUR au titre des « autres reclassements » constituent la somme des dotations aux institutions de l'Etat (-41,8 millions EUR), les dépenses pour prise de participations (-10,9 millions EUR)⁸², la compensation entre recettes et dépenses budgétaires (-16,7 millions EUR) ainsi que des reclassements divers à hauteur de 192,5 millions EUR⁸³. La Chambre de Commerce n'entend pas commenter en détail ces reclassements, tout en renvoyant, à ce sujet, à l'analyse effectuée au volume II du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat, pp. 17 à 20.
- La somme des dépenses de l'Etat et des points commentés ci-avant donne un premier résultat intermédiaire, à savoir **les dépenses ajustées de l'Etat central** : 7.732 millions EUR.
- A ce résultat intermédiaire, il convient **d'ajouter les « vraies dépenses »** (par opposition aux dotations budgétaires qui transitent via le budget de l'Etat) afférentes aux entités qui composent l'Administration centrale, et notamment les dépenses réelles des fonds spéciaux (3.941 millions EUR), des institutions de l'Etat (43 millions EUR), des services de l'Etat à gestion séparée (96 millions EUR) et des établissements publics et fondations (502,9 millions EUR).
- Ainsi, les **dépenses de l'Administration centrale** s'élèveront à 12.298,3 millions EUR en 2010, dépassant celles de l'Etat central de 2.504 millions EUR (ou de 25,57%).
- Sur le versant des recettes et en partant des recettes de l'Etat central (9,819 millions EUR), il convient notamment **d'apurer les opérations financières** (1.351 millions EUR), dont 1.350 millions sont relatives aux emprunts que l'Etat central contractera en 2010 afin d'équilibrer ses recettes et ses dépenses. Pour rappel, d'après les règles relatives à l'établissement du budget des recettes et des dépenses de l'Etat, et en application de la législation nationale y afférente, les mises à disposition de crédits sont comptabilisées au niveau du titre des « recettes en capital » (article budgétaire : 95.0.96.000). Du point de vue SEC95, les opérations financières, dont les mises à disposition d'emprunts et leur remboursement (hormis les intérêts y relatifs), sont neutralisées. Les « autres reclassifications » (176 millions EUR) ne seront pas commentées davantage.
- Aux « recettes ajustées » ainsi dégagées, il convient d'ajouter notamment **les recettes propres des fonds spéciaux de l'Etat** (1.171 millions EUR)⁸⁴, **et des établissements publics et fondations** (193 millions EUR).
- Ainsi, les **recettes de l'Administration centrale** s'élèveront à 10.036,8 millions EUR en 2010, dépassant celles de l'Etat central de 220 millions (ou 2,40%).

Il ressort de cette analyse que :

⁸² D'après les règles de comptabilité SEC95, les octrois de crédits, leurs remboursements, de même que les prises de participation et la cession de celles-ci, sont considérées comme étant des opérations purement financières, qu'il ne faut pas considérer comme des recettes ou dépenses ayant une influence sur le solde de l'Administration centrale.

⁸³ Ces reclassements tiennent compte de certaines différences méthodologiques entre le système luxembourgeois de comptabilité de l'Etat et le système européen. Il s'agit, en grande partie, du traitement de la quote-part des recettes brutes à verser à l'UE comme contribution assise sur le PNB (167,4 millions EUR).

⁸⁴ La plupart de ces recettes faisaient l'objet d'une présentation au niveau de la partie 3.1.3 dédiée aux fonds spéciaux de l'Etat.

- En 2010, le **solde de l'Administration centrale** est négatif de **2.261,4 millions EUR, soit 6,2% du PIB** (10.036,8 – 12.292,3 millions EUR). Ainsi, le déficit de l'Administration centrale dépasse largement celui de l'Etat central, qui était de l'ordre de 1.325 millions EUR (correspondant à 3,65% du PIB), soit la différence entre les dépenses de l'Etat de 9.793,8 millions EUR et ses recettes (hors les recettes d'emprunts nouveaux) de 8.468,8 millions EUR. En effet, la notion d'Etat central **sous-estime le déficit** de l'Administration centrale de 936 millions EUR ou 70,67% (voir tableau récapitulatif ci-après).

Tableau 26 : Comparaison des chiffres clefs de l'Etat central (comptabilité traditionnelle) et de l'Administration centrale (SEC 95) en 2010

En millions EUR, sauf mention contraire.

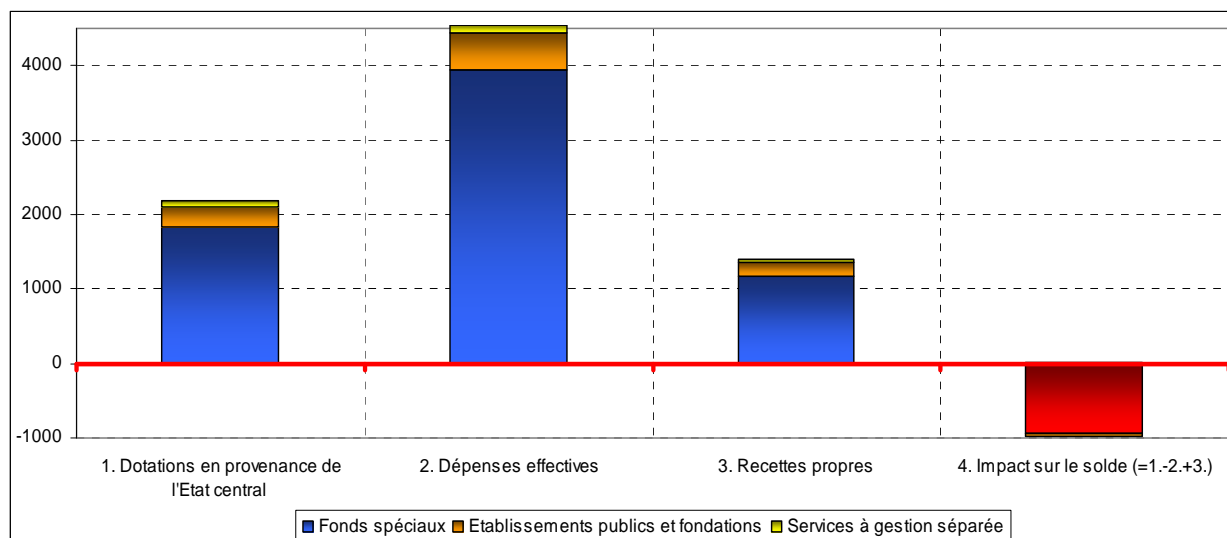
	Etat central	Etat central (hors emprunts nouveaux)	Administration centrale
Dépenses totales	9 794	9 794	12 298
Recettes totales	9 819	8 469	10 037
Solde	+25	-1 325	-2 261
<i>Solde en % du PIB</i>	<i>+0,1</i>	<i>-3,7</i>	<i>-6,2</i>

Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2010.

- La notion d'Etat central, bien qu'au cœur de la comptabilité budgétaire luxembourgeoise et, partant, au centre du présent avis de la Chambre de Commerce, ne constitue qu'une **image très fragmentaire** de l'Administration centrale et, partant, de l'Administration publique au sens large.
- Le déficit projeté de l'Administration centrale relatif au PIB **dépasse le double du seuil de référence** de Maastricht, soit 6,2% par rapport à 3%.
- Si le Luxembourg peut se prévaloir d'un **déficit de l'Administration publique** de 4,4%, ceci est largement dû à un excédent de l'ordre de 2% de la sécurité sociale. Or, comme nous allons le constater *infra* (voir la partie 3.3), cet excédent est largement virtuel et implicite eu égard aux engagements intergénérationnels du système de protection sociale.
- Le fait que le déficit de l'Administration centrale dépasse celui de l'Etat central a comme corollaire que :
 - les moyens budgétaires, c'est-à-dire les dotations budgétaires, mis à disposition des fonds spéciaux, établissements publics, institutions et fondations sont inférieurs à leurs dépenses réelles, et que
 - les recettes propres de ces entités, qui ne transitent pas directement par le budget de l'Etat, sont insuffisantes afin de compenser ces dépenses additionnelles ;
 - en d'autres termes, les entités de l'Administration centrale s'appauvrissent, comme il a déjà été soulevé ci-avant pour ce qui concerne les fonds spéciaux de l'Etat, dont les réserves continuent de fondre ;
 - la notion d'Etat central aboutit donc non seulement à une sous-estimation du niveau des dépenses et, dans une moindre mesure, des recettes, mais également à une mauvaise appréhension de la situation financière fondamentale de l'Administration centrale.

En guise de conclusion de cette partie introductive relative à la notion d'Administration centrale, le graphique qui suit décrit les entités qui composent cette dernière, en juxtaposant leurs dotations en provenance de l'Etat, leurs dépenses effectives, leurs recettes propres ainsi que les soldes y relatifs.

Graphique 25 : Dotations, dépenses et recettes propres des fonds spéciaux, des établissements publics et des services de l'Etat à gestion séparée



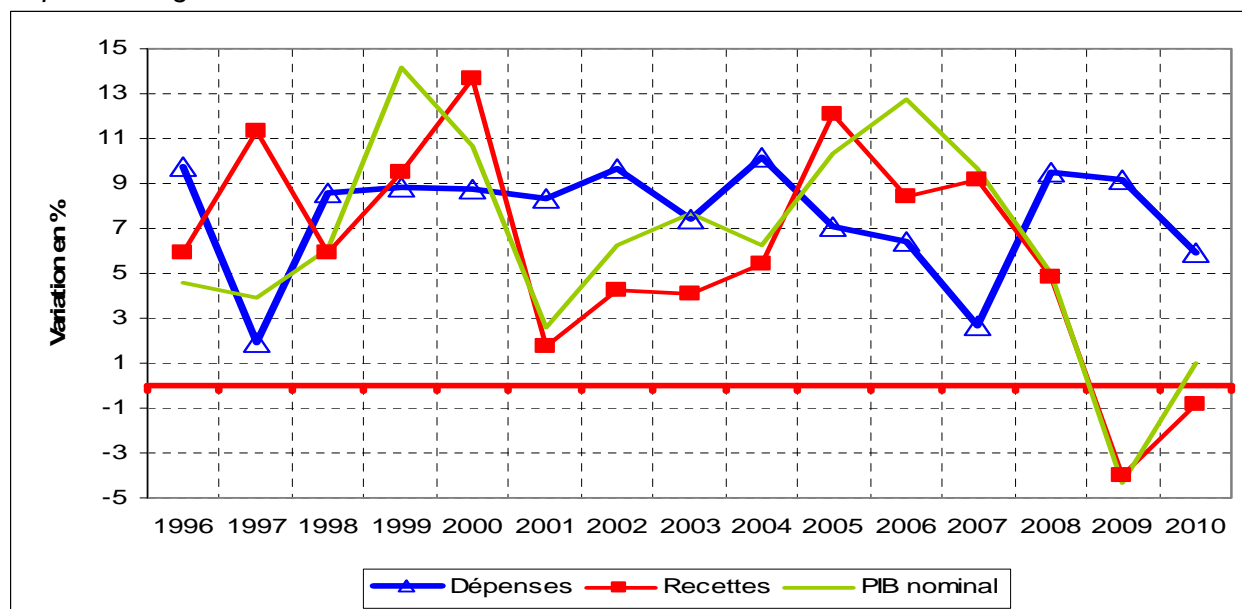
Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2010.

3.2.2. Evolution des dépenses, des recettes et du solde budgétaire de l'Administration centrale

Les dépenses cumulées de l'Administration centrale augmenteraient à raison de 5,9% en 2010, ce qui paraît élevé par rapport au taux de croissance nominal du PIB, compris entre 1% et 1,5%, tel qu'il est escompté au sein du projet de budget. De surcroît, cette progression de 5,9% succède à des taux historiques déjà élevés. En effet, la progression des dépenses cumulée sur trois ans – soit 2008, 2009 et 2010 – n'atteindrait pas moins de 24,6%.

Graphique 26 : Evolution des dépenses et des recettes de l'Administration centrale (taux de variation interannuels des dépenses, des recettes et du PIB)

En pourcentages de variation.



Source : STATEC, projets de loi budgétaires.

Note : les dépenses de 2001 ont été corrigées, afin d'éliminer l'impact d'une opération non récurrente, à savoir la vente à une importante société d'une licence d'exploitation de satellites.

A cette augmentation soutenue des dépenses s'ajouterait une nouvelle baisse des recettes de l'Administration centrale en 2010. Ainsi, après une progression négative des recettes en 2009, à concurrence de -4% par rapport au compte provisoire 2008⁸⁵, les recettes prévues au titre de l'année 2010 s'inscriraient de nouveau à la baisse de l'ordre de 0,82% par rapport à l'année antérieure.

L'effet ciseaux entre les recettes et les dépenses sera donc plus que confirmé, avec à la clef une dégradation marquée de la situation financière de l'Administration centrale, tout comme il ressort du graphique suivant qui retrace l'effet ciseaux entre les recettes et les dépenses de l'Administration centrale sur base des données quantitatives reprises ci-dessous :

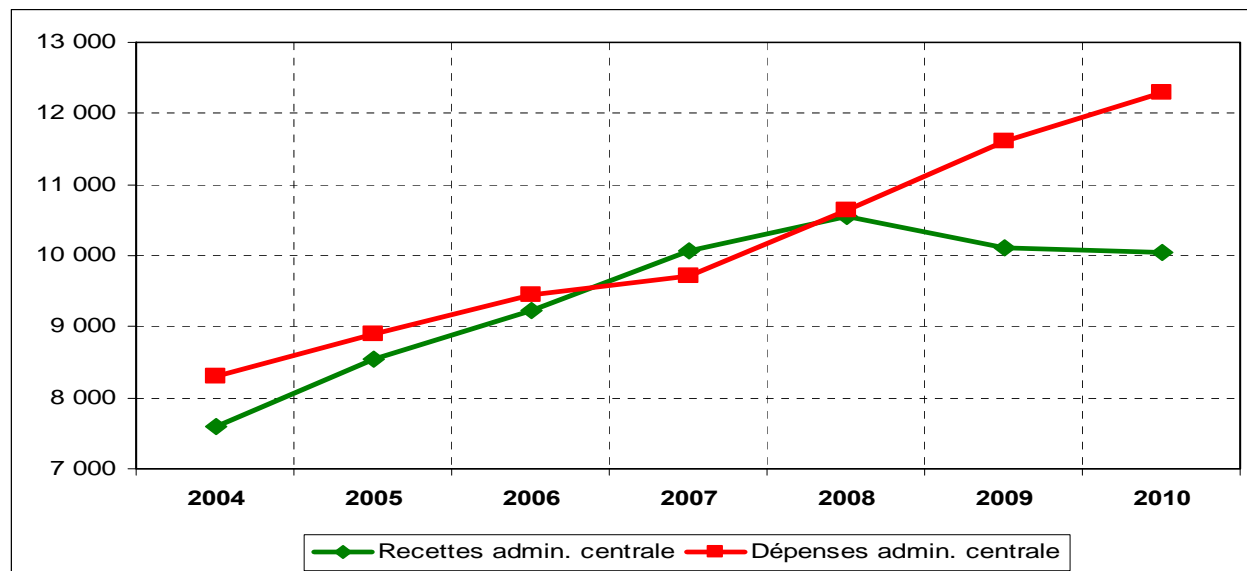
Tableau 27 : Recettes et dépenses de l'Administration centrale

En millions EUR

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Recettes adm. centrale	7 598,7	8 534,7	9 221,6	10 064,5	10 544,4	10 119,5	10 036,8
Dépenses adm. centrale	8 296,9	8 894,4	9 448,3	9 712,1	10 634,0	11 612,0	12 298,3
Solde	-698,2	-359,7	-226,7	352,4	-89,6	-1 492,5	-2 261,5

Sources : STATEC, projets de loi budgétaires.

Graphique 27 : Effet ciseaux au niveau de l'Administration centrale



Sources : STATEC, projets de loi budgétaires.

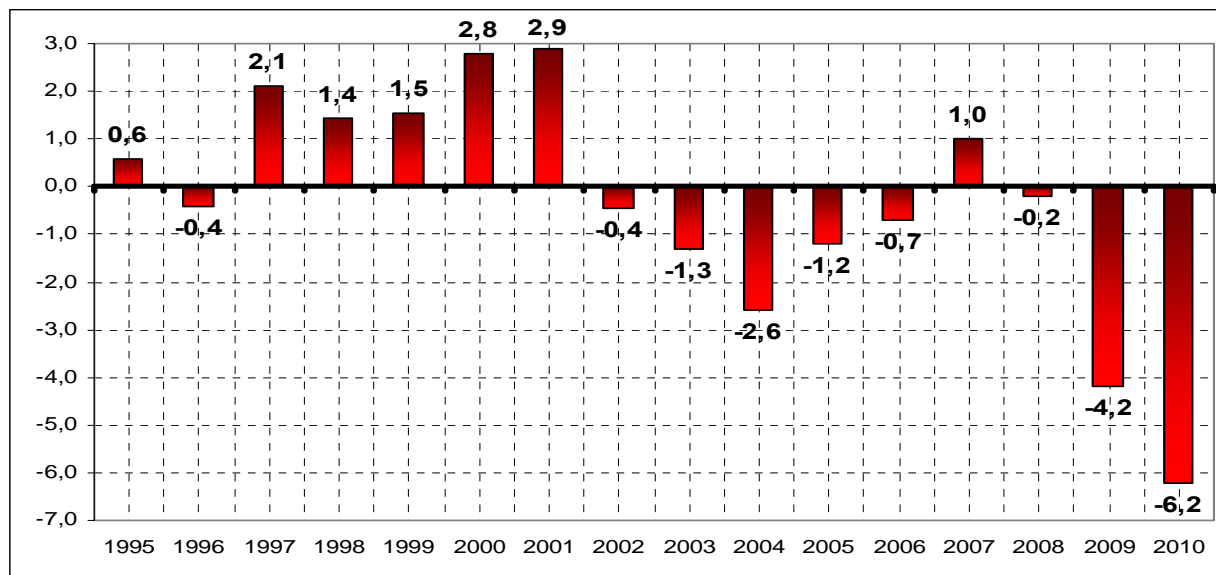
Ce graphique souligne que les déficits de l'Administration centrale sont de nature répétitive et structurelle. Ainsi, mêmes les années 2004-2006, qui se sont pourtant soldées par des taux de croissance très élevés, tant au niveau du PIB (+5,1% en valeur et en moyenne par an) comme sur le versant des recettes budgétaires (progression annuelle moyenne de +8,7%), se sont clôturées par des déficits de l'Administration centrale, laquelle était manifestement dans l'incapacité de maîtriser l'envolée des dépenses, en particulier courantes. Pis encore, la procédure européenne au niveau des déficits publics faisant exclusivement appel à la notion d'« Administration publique », ces déficits sont quasiment passés inaperçus, car contrebalancés par des excédents virtuels ou artificiels de la sécurité sociale (voire parties 2 et 3.3 ci-après).

⁸⁵ Conséquence cumulée des importants allègements fiscaux concédés à partir du 1^{er} janvier 2009 et de l'érosion des bases taxables suite à la crise économique et financière.

Dans ce contexte, il faut cependant souligner que l'Administration centrale comporte des transferts importants vers les Administrations de sécurité sociale, reflétant une fiscalisation considérable du financement du système de protection sociale au Luxembourg.

A la lecture du prochain graphique, qui trace l'évolution du solde budgétaire (capacité ou besoin de financement en % par rapport au PIB) de l'Administration centrale, la Chambre de Commerce conclut cette discussion en affirmant que le déficit chronique de l'Administration centrale constitue un problème de taille en ce début du 3^e millénaire.

Graphique 28 : Capacité (+) ou besoin (-) de financement de l'Administration centrale
En % du PIB.



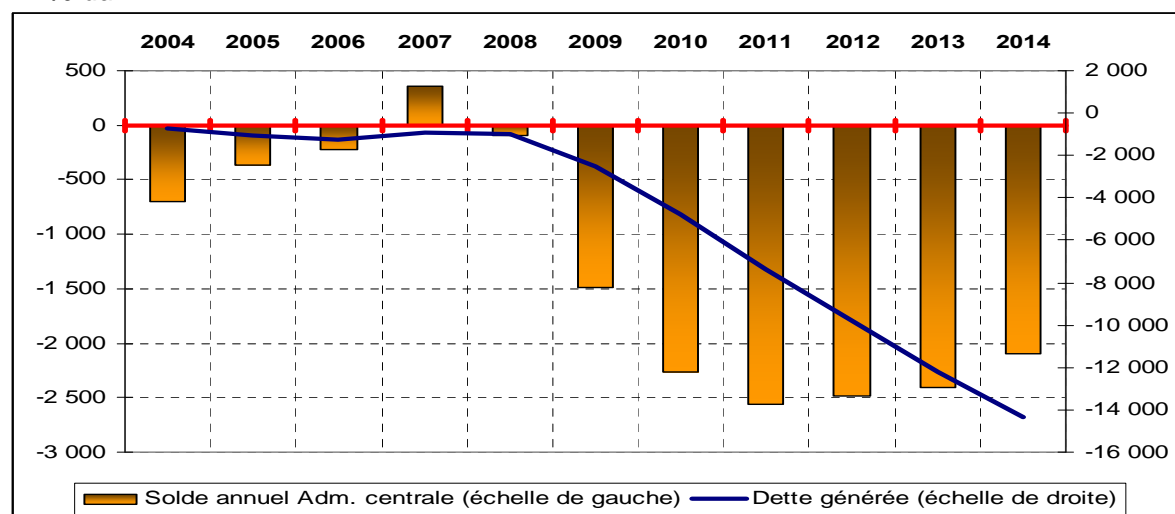
Sources : STATEC, IGF.

Une accumulation de déficits publics fait inextricablement gonfler le stock de dette publique, d'une part, et les intérêts relatifs à la dette, d'autre part. En d'autres termes, l'Administration centrale, en vivant significativement au-dessus de ses moyens, sera non seulement responsable d'un décalage dans le temps de la responsabilité quant au remboursement de la dette ainsi générée, mais elle aggravera par ailleurs le problème structurel relatif au financement à long terme de la sécurité sociale, tout comme elle mettra en péril les moyens d'action des générations futures pour mener des politiques nouvelles, qui seront alors confrontées à un poids sans cesse croissant d'intérêts débiteurs au service de la dette publique.

Comme le montre le graphique ci-après, en l'espace de deux périodes législatives (2004–2009 et 2009–2014) seulement et à politique budgétaire inchangée, l'Administration centrale accumulerait ainsi quelque 14,3 milliards EUR de déficits, ce qui correspond à plus d'un tiers d'une valeur de PIB représentative de la situation actuelle (environ 37 milliards EUR).

Graphique 29 : Capacité (+) ou besoin (-) de financement de l'Administration centrale (solde annuel de l'Administration centrale) et dette ainsi cumulée

En % du PIB.



Source : STATEC, IGF (données jusqu'à 2010 incluses) ; note d'experts (à partir de 2011).

3.3. La sécurité sociale

A côté de l'Administration centrale et des Administrations locales, la sécurité sociale est le troisième pilier ou sous-secteur des administrations publiques luxembourgeoises. Outre le fait de constituer un enjeu crucial en tant que tel, et notamment eu égard à son rôle dans l'atteinte des objectifs publics relatifs à la cohésion sociale et à la soutenabilité à long terme de ses prestations, elle revêt une importance considérable pour l'Etat central. En effet, les dépenses courantes au titre du code comptable 42, intitulé « transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale », augmenteront de 2,06% par rapport au budget 2009 pour atteindre 3,328 milliards EUR en 2010, soit 37,60% du total des dépenses courantes de l'Etat. Si l'on garde à l'esprit que l'Etat ne constitue qu'un des trois piliers concourant au financement du régime de sécurité sociale, il apparaît que le poids économique du système, en termes de recettes et de dépenses globales, dépasse largement les crédits soustraits à l'Etat central (voir le tableau suivant).

En 2010, les dépenses des Administrations de sécurité sociale s'élèveront, selon le projet de budget 2010, à 7.264,5 millions EUR et enregistreront dès lors une hausse de 4,02% par rapport au budget voté 2009 et de 12,51% en comparaison avec compte provisoire 2008. Les recettes atteindront, pour leur part, 8.006,5 millions EUR, ce qui impliquerait une progression de 3,93% par rapport à l'année précédente et de 6,51% comparé à 2008. Il en résulterait un excédent de 742,0 millions EUR en 2010, qui équivaldrait à quelque 2,0% du PIB.

Tableau 28 : Compte SEC 95 des administrations de la sécurité sociale

En millions EUR.

	2006	2007	2008	2009	2010
Dépenses totales	5.617,8	5.868,8	6.457,0	6.983,7	7.264,5
Recettes totales	6.216,2	6.749,4	7.516,9	7.704,0	8.006,5
Solde	598,4	880,6	1.059,8	720,3	742,0
En % du PIB	1,8%	2,4%	2,8%	2,0%	2,0%

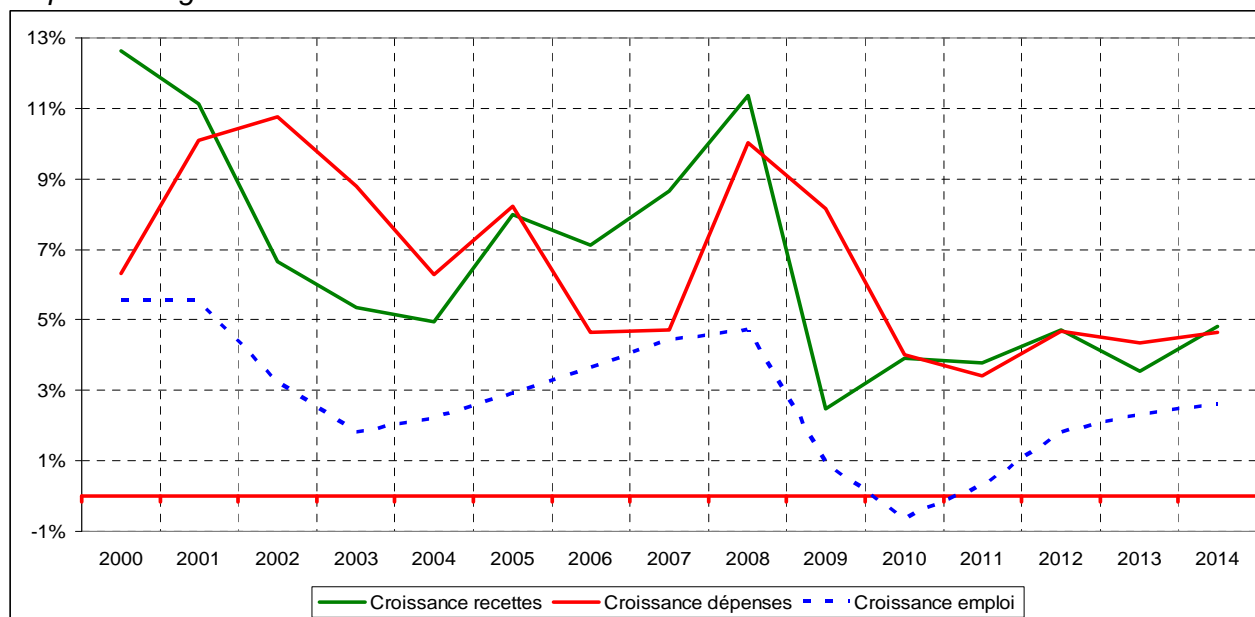
Source : projets de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2009 et 2010.

Cet excédent de 2,0% par rapport au PIB se situerait sensiblement à la même hauteur qu'en 2009, mais significativement en-deçà des tendances observées en 2008 (+2,9%) et 2007 (+2,4%). Par ailleurs, la progression supposée en 2010 sur le versant des recettes paraît très optimiste aux yeux de la Chambre de Commerce.

Le graphique ci-après retrace l'évolution, sur une période de 15 ans, des recettes de la sécurité sociale (ligne verte), de ses dépenses (ligne rouge) ainsi que celle du taux de variation interannuel de l'emploi intérieur.

Graphique 30 : Evolution des recettes et des dépenses de la sécurité sociale ainsi que la variation de l'emploi intérieur

En pourcentages de variation.



Sources : Comptabilité nationale, projet de budget 2010, note d'experts (années 2011 à 2014)

Le graphique permet d'observer, à l'œil nu, que la variation des recettes suit de près l'évolution de l'emploi intérieur, alors que la corrélation est beaucoup moins importante entre les variables « évolution du taux d'emploi » et « croissance des dépenses de la sécurité sociale ». Ceci est d'ailleurs logique dans la mesure où le financement du système est assuré à travers le travail, alors que les dépenses dépendent largement de considérations démographiques.

Mathématiquement parlant, le coefficient de corrélation linéaire est égal à 0,89 en ce qui concerne la relation entre les variables « variation du taux d'emploi » et « variation des recettes de la sécurité sociale », alors qu'il n'est que de 0,44 entre les variables « variation du taux d'emploi » et « variation des dépenses de la sécurité sociale ».

Ce constat amène la Chambre de Commerce à énoncer les observations suivantes :

- Le développement économique fulgurant au cours de la période d'observation (hausse de 5,7% en moyenne du PIB nominal, malgré la crise économique est financière se traduisant par des taux de croissance proches de zéro, voire négatifs pour la période 2008 – 2010), a eu un **effet très significatif sur l'emploi intérieur**.

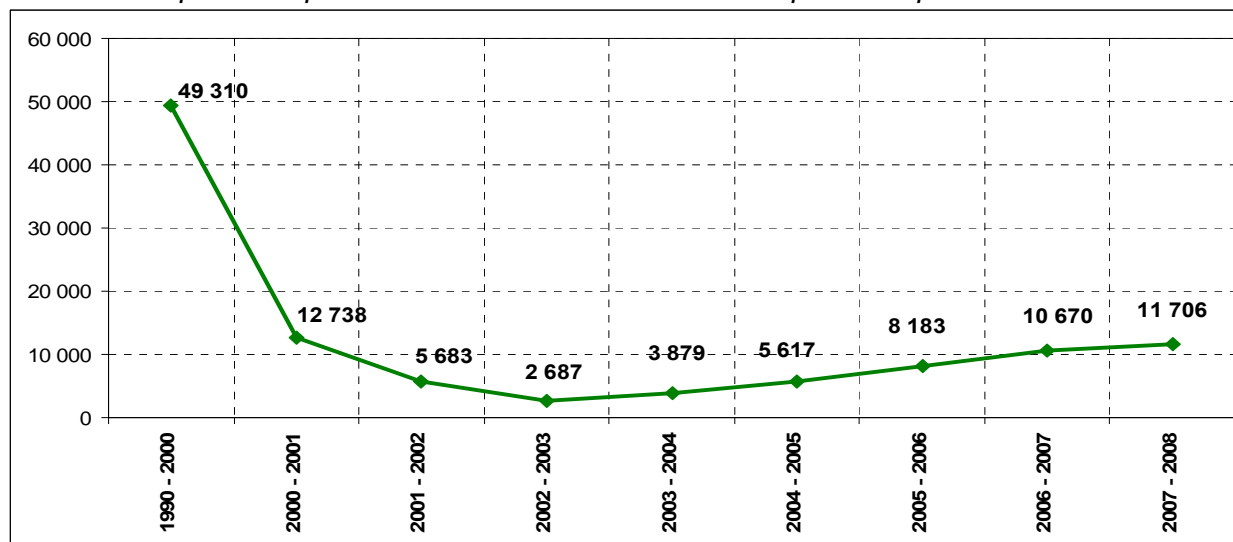
En effet, si fin 1999, l'emploi intérieur comptait 249.900 unités (dont 78.800 emplois occupés par des frontaliers non-résidents), le STATEC dénombre, en août 2009, soit à

peine 10 ans après, 356.996 emplois (+107.100 unités ou +43%), dont 149.459 frontaliers (+70.600 unités ou +89,6%). Ainsi, la quote-part de l'emploi frontalier passe, en moins de 10 ans, de 31,5% à quelque 42% de l'emploi intérieur. La Chambre de Commerce rappelle deux autres chiffres tout aussi impressionnants⁸⁶ : entre 1985 et 2007, l'emploi intérieur total au Grand-Duché a plus que doublé, en passant de 161.100 à 333.200 unités alors que, au même moment, le nombre de frontaliers passe de 24.567 à 132.774, soit une augmentation de 440%.

- Le **surplus** du système de sécurité sociale est **largement tributaire du solde du seul régime général des pensions**. En effet, le solde excédentaire peut s'expliquer aisément par le fait que le nombre de cotisants, c'est-à-dire l'emploi intérieur, a cru plus vite que le nombre de pensions à verser. Cette affirmation est représentée graphiquement ci-après. Ainsi, entre 1990 et 2000, quelque 76.700 emplois ont été créés au sein de l'économie luxembourgeoise, alors que le nombre de pensions à verser n'a augmenté que de 27.400 unités, soit un solde favorable de presque 50.000 unités sur 10 ans. Le graphique souligne par ailleurs que cet effet *a priori* positif s'est amplifié au cours des dernières années. Or cette tendance va inextricablement s'estomper dans le futur, à moins de supposer que le marché de l'emploi puisse continuer de se développer de manière aussi dynamique qu'au cours des 20 dernières années, période durant laquelle il a doublé. Un tel scénario de croissance perpétuelle de l'emploi, qui présuppose une croissance économique continue, est, aux yeux de la Chambre de Commerce, un scénario parfaitement irréaliste, voire absurde. En effet, en se basant sur une tendance de 11.000 créations d'emplois par an (moyenne 2000 à 2008), le marché de l'emploi atteindrait 580.000 unités en 2029 et plus de 800.000 unités en 2050. Avec un emploi indigène relativement stable et même en supposant un phénomène d'immigration soutenu, il faudrait ainsi près d'un demi million de travailleurs frontaliers en 2050. Seront-ils disponibles, pourront-ils se rendre au Luxembourg dans de bonnes conditions et les enjeux écologiques et sociaux permettront-ils un tel scénario de croissance perpétuelle ?

Graphique 31 : Différence entre la variation absolue de l'emploi intérieur et la variation du nombre de pensions pris en charge par le système de sécurité sociale

Nombre d'emplois / de pensions en N+1 moins nombre d'emplois / de pensions en N



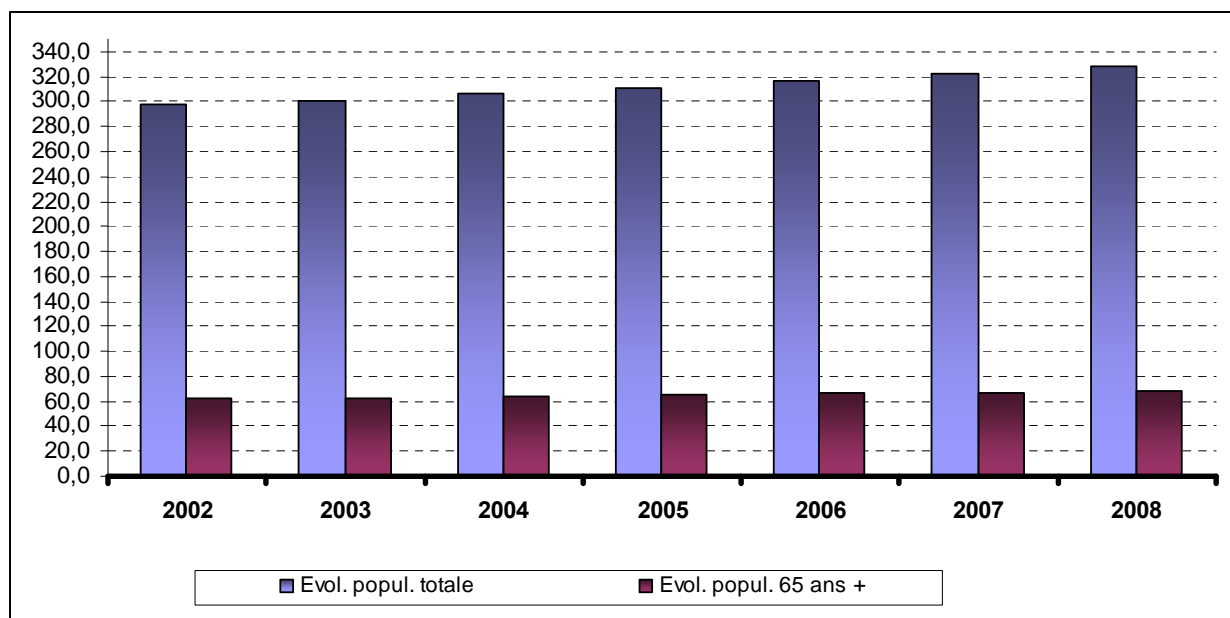
Source : STATEC. Calculs Chambre de Commerce.

⁸⁶ STATEC, « L'économie luxembourgeoise – Un kaléidoscope 2008 », pages 101 et 105

- La **croissance de l'emploi** s'est donc principalement effectuée par un recours sans cesse croissant aux **frontaliers jeunes**⁸⁷, dont il faudra financer les retraites sans pouvoir compter, de manière réaliste, sur un marché de l'emploi aussi dynamique dans le futur⁸⁸. De surcroît, le pouvoir d'achat de ces retraités profitera davantage aux pays de résidence respectifs qu'à l'économie nationale.
- Le Luxembourg doit faire face à deux autres **phénomènes socio-démographiques** aptes à aggraver le bilan à long terme du système de sécurité sociale : la population totale augmente actuellement de manière beaucoup plus rapide que celle de 65 ans et plus, (voir graphique 32), phénomène qui risque de s'inverser dans le futur suite au vieillissement démographique et la forte probabilité que le taux de croissance de la population totale, dont l'immigration explique le dynamisme, va se décélérer dans à moyen ou à long terme. D'autre part, **l'âge effectif du départ à la retraite** semble particulièrement précoce au Luxembourg en comparaison avec les pays membres de l'OCDE (voir graphique 33), et ce à l'aune d'une espérance de vie sans cesse plus élevée.

Graphique 32 : Evolution en de la population totale (histogramme bleu) et celle de la population âgée de plus de 65 ans (histogramme rouge)

En milliers d'unités

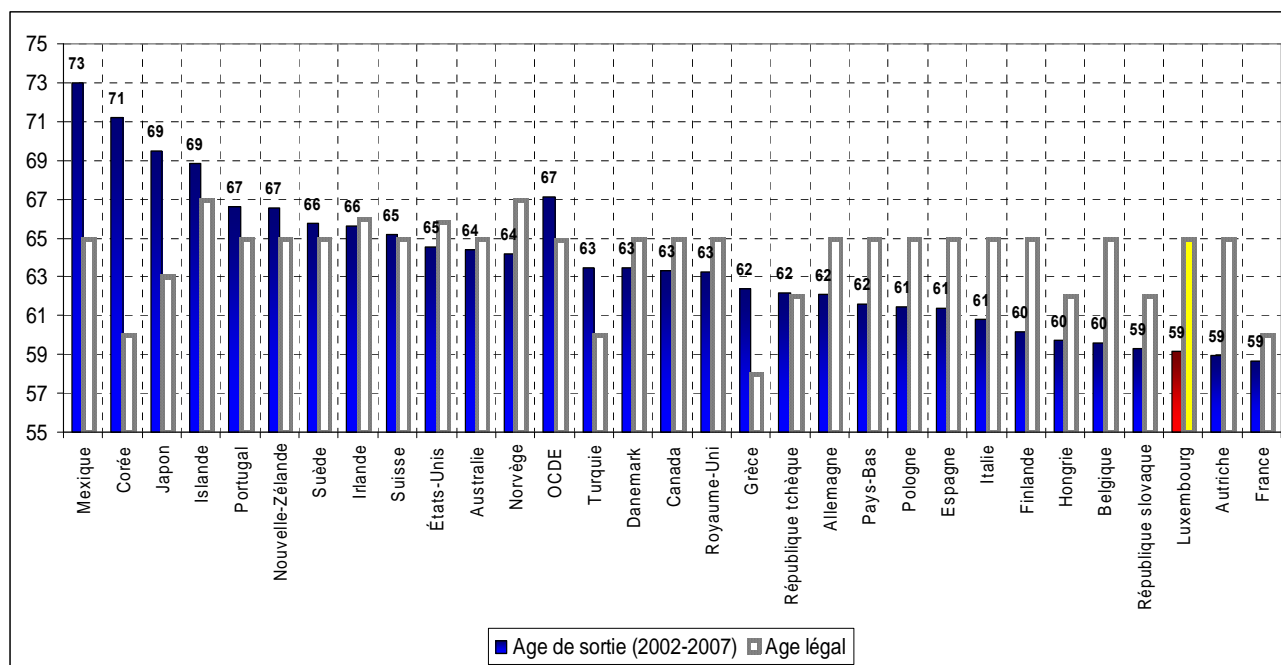


Source : STATEC

⁸⁷ Une étude du CEPS en 2004 a révélé, d'une part, que le nombre de travailleurs de 50 ans et plus est particulièrement faible au Luxembourg (13,5% contre 23,9% en Allemagne, par exemple), et, d'autre part, que le « rapport jeunes-âgés » (rapport de la population active des moins de 35 ans sur celle des 50 ans ou plus) est de 4,2 pour les frontaliers mais seulement de 1,7 pour les ressortissants luxembourgeois.

⁸⁸ La Chambre de Commerce renvoie à cet endroit également à la simulation exploratoire relative à une baisse importante de l'activité du secteur financier au Grand-Duché (voir deuxième partie de cet avis).

Graphique 33 : Âge effectif du départ à la retraite au sein des pays membre de l'OCDE



Source : OCDE

- Les **conséquences à long terme** des phénomènes décrits ci-avant doivent mener à la plus grande prudence quant à l'interprétation du solde courant de la sécurité sociale. En effet, sous un angle intergénérationnel, les soldes positifs actuels paraissent largement artificiels. Le Conseil Supérieur pour un Développement Durable estime, à ce titre, que le Luxembourg devrait générer des excédents budgétaires annuels de l'ordre de 8% afin de pouvoir sécuriser le système de sécurité sociale à l'horizon 2050⁸⁹. A noter, par ailleurs, que la pérennité à long terme ne s'apprécie non seulement au sein du système des pensions, mais également en ce qui concerne les assurances maladie et dépendance. Ainsi, pour éviter la déconfiture du système et afin de rétablir l'équité intergénérationnelle, des décisions courageuses et incisives s'imposent. Une étude récente de l'UEL⁹⁰, à laquelle la Chambre de Commerce a participé de près, a montré le coût de l'inaction (graphique 34 et encadré *infra*), et a énoncé un ensemble de pistes afin d'assurer la soutenabilité à long terme du système (voir aussi les quatrième et cinquième parties de cet avis). Du reste, la Chambre de Commerce prend note du « 2009 Ageing Report » de la Commission européenne⁹¹ lequel estime que le poids des pensions, relativement au PIB, passera d'environ 8% en 2007 à quelque 24% en 2060. Il s'agit d'une des progressions les plus spectaculaires en Union européenne, avec seule la Grèce, et dans une moindre mesure l'Irlande, Chypre et la Roumanie montrant des évolutions similaires en termes de progression du poids des pensions par rapport au PIB.

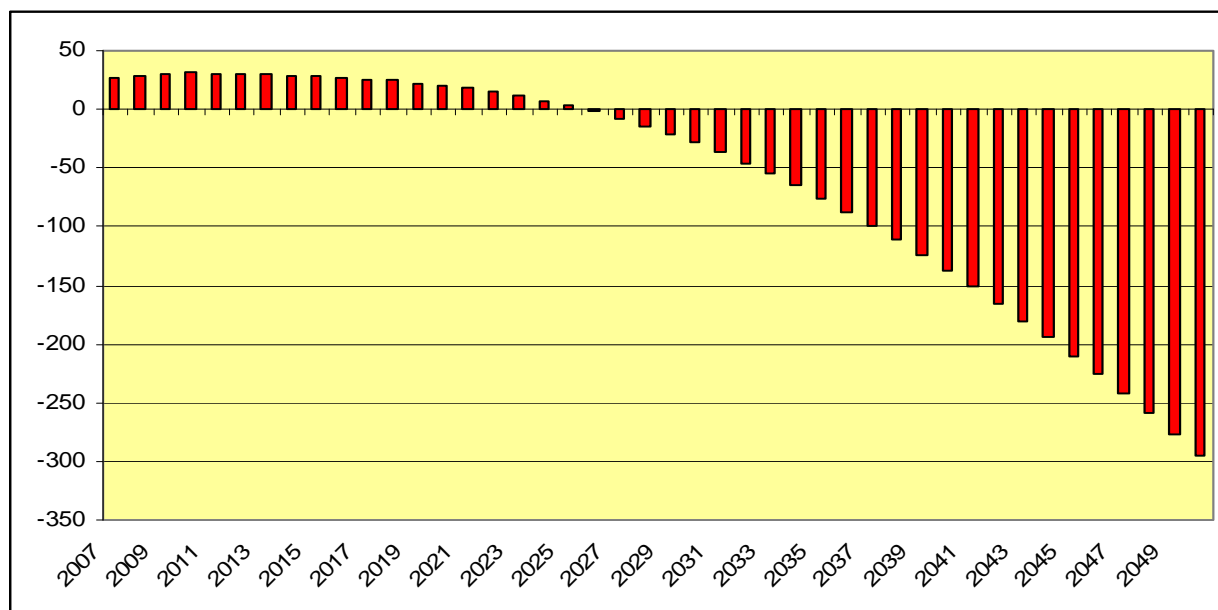
⁸⁹ CSDD : « Stellungnahme des CSDD zur nachhaltigen Entwicklung der Staatsfinanzen », septembre 2008, page 30.

⁹⁰ UEL : « La réforme du régime général d'assurance pension Position de l'UEL », juillet 2009..

⁹¹ Commission Européenne : « 2009 Ageing Report », page 79

Graphique 34 : Endettement conjoint de l'assurance maladie-maternité et du régime général de pension,

En % du PIB



Sources : IGSS, UCM, calculs Chambre de Commerce.

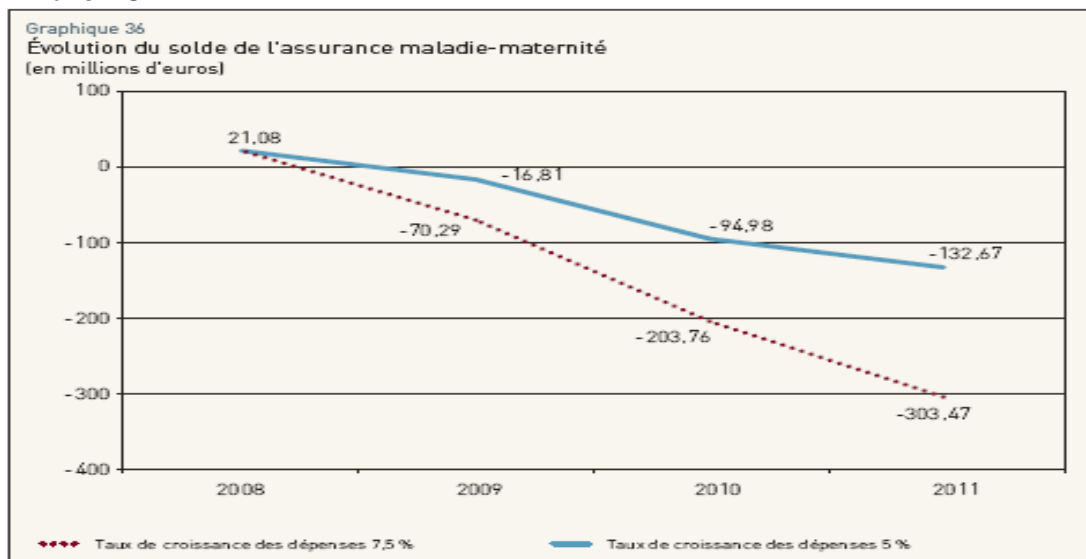
- En ce qui concerne l'**assurance maladie-maternité**, un déficit de l'ordre de 100 millions EUR est prévu pour l'exercice 2010. Un déficit analogue est prévu au titre de l'exercice 2011. La leçon à tirer de cette évolution alarmante est qu'elle apporte la preuve qu'un modèle exclusivement basé sur la croissance perpétuelle de l'économie et de l'emploi est réfuté dès que la dynamique est brisée : il suffit d'une année d'absence de croissance de l'emploi pour que le système devienne déficitaire. En d'autres termes, pour l'équilibrer, il faudrait sans cesse de nouveaux cotisants jeunes, *a priori*, moins demandeurs de prestations de maladie. Cette condition est, en soi, difficile à maintenir et, de surcroît, les salariés jeunes vieillissent par la suite. Qu'au lieu d'annoncer des réformes, la quadripartite ait décidé de « puiser dans les réserves » pour équilibrer les comptes, ne peut qu'être déploré par la Chambre de Commerce⁹².

Dans un bulletin récent⁹³, la Banque Centrale a présenté deux scénarios relatifs à l'évolution du solde de l'assurance maladie-maternité. Le premier scénario présuppose une progression de l'ordre de 7,5% par an des dépenses (moyenne 1995 – 2008), alors que le deuxième prend en compte un taux de croissance des dépenses de 5% (tel que prôné par la note d'experts interne à l'administration susmentionnée). Les deux scénarios aboutissent à des résultats inacceptables (déficit sur trois ans (2009 à 2011) de 244,43 millions EUR, respectivement de 577,52 millions EUR).

⁹² A ce titre, les représentants des employeurs avaient proposé des mesures d'économies à court terme d'un montant total de 82,3 millions EUR, lesquelles ont néanmoins été refusées.

⁹³ BCL : Bulletin 2009-2, page 87.

Graphique 35 – Evolution du solde de l'assurance maladie-maternité selon la BCL
En millions EUR



Source : Caisse Nationale de Santé (CNS), calculs BCL
 Source : BCL.

La Chambre de Commerce et l'UEL ont pu élaborer de nombreuses réflexions et pistes visant à réformer et à pérenniser le système de sécurité sociale⁹⁴ (voir encadré ci-dessous). La Chambre de Commerce exige désormais des réformes efficaces, efficientes et rapides, tout comme elle condamne le comportement myope de certains commentateurs. Elle demande par ailleurs plus de transparence afin de thématiser davantage la « bombe à retardement » que constitue le système de sécurité sociale luxembourgeoise dans le grand public et, partant, de le sensibiliser davantage aux régimes complémentaires de retraite des deuxième et troisième piliers.

⁹⁴ Voir, entre autres : CdC : Actualité & Tendances n°5 « Maîtrise des dépenses publiques : quelles options pour le Luxembourg ? » Septembre 2008 ; CdC : Actualité & Tendances n°. 7 « Entreprise Luxembourg 2.0 », juin 2009 ; UEL : « La réforme du régime général d'assurance pension - Position de l'UEL », juillet 2009.

Encadré 2 : Extraits et conclusions principales de l'étude UEL « La réforme du régime général d'assurance pension - Position de l'UEL » (juillet 2009)

« Dans un avenir rapproché, la sécurité sociale dans son ensemble sera soumise aux effets du vieillissement de la population et ceci se ressentira entre autres au niveau du régime général d'assurance pension.

Dans ce contexte, l'UEL a jugé utile de baser ses réflexions en la matière sur un scénario de référence qui utilise les données officielles de l'IGSS et intègre les effets de la crise actuelle. Les conclusions de ce scénario qui table sur la continuation dans le futur des niveaux actuels de cotisations et de prestations sont alarmantes dans le sens où en 2050 l'endettement atteindrait 190% du PIB, le décaissement des fonds intervenant à partir de 2021.

Les calculs d'un taux de cotisation requis pour éviter un tel décaissement tout en garantissant à législation constante le niveau des prestations ont également abouti à des résultats socialement inacceptables. Le même constat s'impose en ce qui concerne le niveau des prestations pouvant être financé à long terme par le niveau de cotisation actuel. L'UEL insiste donc sur la mise en place à très court terme d'une réforme du système des régimes de pension dans le but de pérenniser le régime général, tout report en la matière rendant les mesures correctrices plus incisives pour les futures générations de bénéficiaires et d'assurés.

Aux yeux de l'UEL toute réforme doit correspondre aux 5 principes fondamentaux suivants :

- assurer la soutenabilité à terme du système et le respect de l'équité intergénérationnelle ;*
- déterminer les prestations en fonction des ressources financières disponibles ;*
- sauvegarder, voire renforcer le caractère social du régime ;*
- veiller à ce que toute prestation soit générée par une cotisation et*
- maintenir la compétitivité de l'économie luxembourgeoise*

Vu la complexité du sujet, l'UEL a élaboré différentes pistes de réflexion et évalué leur effet probable à moyen et à long terme sur le système. »

Le tableau reproduit ci-après, issu directement de l'étude UEL précitée, fait apparaître les principales mesures à envisager afin de pérenniser le régime général d'assurance pension au Luxembourg. Les chiffres qui suivent chaque mesure renvoient aux sous-chapitres respectifs où les différentes mesures sont discutées dans le cadre de l'étude de l'UEL.

L'étude complète est disponible sur le site Internet de l'UEL :

http://www.uel.lu/fr/upload/doc1637/Rapport_2009-07-15.pdf

Mesure	Effet à moyen terme	Effet à long terme	Réduction de l'endettement en 2050 de
Réduction du taux de remplacement	+++	++++	dépendra du taux de réduction
Suppression de l'ajustement systématique des pensions et rentes à l'évolution générale des salaires - 3.3.3	++	++++	70%
Introduction d'un coefficient visant à compenser l'accroissement de la longévité - 3.1.4	+	++++	65%
Suspension à 5 reprises de l'ajustement systématique des pensions et rentes à l'évolution générale des salaires - 3.3.2	+	++	22%
Non adaptation au coût de la vie des prestations supérieures à 1,5 fois le salaire social minimum (SSM) - 3.3.4	+	++	11%
Recul de la date d'entrée en inactivité - 3.1.1	+	++	ND
Création d'incitatifs au niveau de la formule de calcul des pensions pour les salariés afin de les inciter à rester en activité - 3.1.3	+	++	ND
Aménagement des périodes de travail assimilées au titre des périodes de stage - 3.1.2	+	++	ND
Abaissement du plafond cotisable en vue de la réduction de la charge du système - 3.2	-	++	ND
Elimination des barrières législatives au cumul de pensions et rentes avec des salaires réduits à la suite d'une baisse du rythme d'activité - 3.3.1	+	+	ND
La réversion des rentes - 3.3.5	+	+	

Un déficit de l'Administration centrale de -6,2%, embelli par un excédent en trompe l'œil de la sécurité sociale de 2%, pour ensuite donner lieu à un déficit de 4,4% au sens de Maastricht, ne relève pas d'une honnêteté exemplaire de la part des personnes communiquant ces chiffres. Tout au contraire, le « vrai » déficit doit prendre en compte la surconsommation d'aujourd'hui au détriment de demain, telle qu'estimée par le CSDD à 8% par an. Ainsi, dans une perspective intergénérationnelle, le Luxembourg s'appauvrira de 12,4% (soit 4,4% + 8,0%) l'année prochaine, soit 4,5 milliards ou 9.000 EUR par habitant.

Le sous-chapitre suivant de cet avis budgétaire passera en revue quelques-uns des thèmes forts sous-jacents au troisième et dernier pilier des administrations publiques luxembourgeoises, à savoir les Administrations locales.

3.4. Les Administrations locales

Aux normes comptables européennes SEC95, les Administrations locales se composent, au Luxembourg, des 116 communes, des 59 syndicats communaux ainsi que de 125 établissements publics régionaux, communaux ou locaux. Même si les Administrations locales constituent, en termes quantitatifs, le plus réduit des trois sous-secteurs des administrations publiques, leurs dépenses s'élèveront tout de même à quelque 2,056 milliards EUR en 2009 (soit 5,4% du PIB), ce qui représente un taux de croissance des dépenses de l'ordre de 20,3% sur deux ans. Le tableau ci-dessous montre l'évolution des recettes et dépenses des Administrations locales. Vu que les budgets communaux pour l'année 2010 ne seront disponibles que vers la fin du mois de décembre, les recettes et dépenses prévisionnelles pour cet exercice sont omises.

Tableau 29 : Dépenses, recettes et soldes des Administrations locales

En millions EUR.

Tableau 2	2007	2008	2009
A. Dépenses			
1) Dépenses budgétaires des administrations locales	2 021,5	2 323,2	2 609,1
2) Opérations financières	-123,0	-112,5	-66,4
3) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires	-206,0	-236,7	-96,5
4) Autres reclassements au niveau des dépenses budgétaires	0,0	32,4	-403,0
5) Dépenses du Fonds des dépenses communales	2,4	2,4	2,4
6) Dépenses budgétaires ajustées	1 695,0	2 008,8	2 045,5
7) Autres reclassements	13,8	14,7	10,5
8) Dépenses des administrations locales	1 708,8	2 023,5	2 056,0
B. Recettes			
9) Recettes budgétaires des communes	2 120,2	2 260,8	2 476,7
10) Recettes sur opérations financières	-89,7	-91,3	-268,1
11) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires	-206,0	-236,7	-96,5
12) Autres reclassements au niveau des recettes budgétaires	0,0	27,0	-7,7
13) Recettes du Fonds des dépenses communales	0,6	0,6	0,6
14) Recettes budgétaires ajustées	1 825,2	1 960,4	2 105,0
15) Autres reclassements	29,4	58,2	-101,7
16) Recettes des administrations locales	1 854,6	2 018,6	2 003,3
C. Solde			
17) Solde des administrations locales (16)-(8)	145,8	-4,9	-52,8

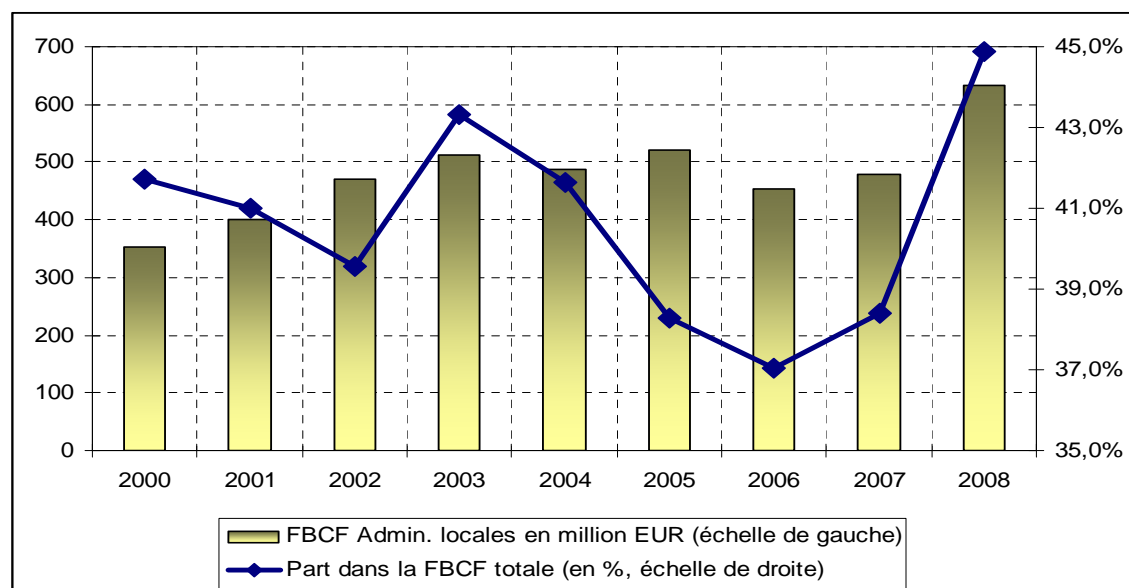
Note: Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros.

Source: Projet de loi budgétaire 2010, volume III, pages 25 à 26.

Les Administrations communales jouent par ailleurs un **rôle crucial en matière d'investissements publics**. En 2008, par exemple, les pouvoirs locaux représentaient non moins de 44,8% de la formation brute de capital fixe publique au Grand-Duché (voir graphique ci-après). Cette situation incite la Chambre de Commerce à recommander une action conjointe de l'Etat et des communes, visant à procéder de manière concertée à une relance sélective des investissements publics, financée par de moindres dépenses courantes. Une telle forme de coordination revêt une importance particulière dans le présent contexte de basse conjoncture.

Graphique 36 : Formation brute de capital fixe des Administrations locales et part dans la FBCF totale

FBCF en millions EUR ; part en %.



Sources : STATEC, Comptabilité Nationale. Calculs Chambre de Commerce

La Chambre de Commerce n'entend pas traiter le secteur communal *in extenso* dans le cadre du présent avis budgétaire, d'autant plus que les budgets des recettes et des dépenses pour l'année 2010 ne sont pas encore disponibles. Elle se limitera à énoncer certains points phares qui, à ses yeux, doivent être dûment pris en compte.

- Sur le versant des **recettes**, les finances communales sont particulièrement **volatiles** dans la mesure où les deux grandes composantes sont, d'une part, l'impôt commercial communal⁹⁵, et, d'autre part, la dotation financière de l'Etat, transitant via le Fonds communal de dotation financière et dont le calcul se base sur un certain pourcentage sur divers impôts, et notamment la TVA, dont le rendement devrait baisser de 14,3% en 2010 par rapport à 2009. Les communes devant absolument maintenir un niveau d'investissement élevé, il paraît évident que la recherche d'efficacités au niveau des dépenses communales doit être plus que jamais de mise. En outre, tout comme l'Administration centrale, les communes doivent-elles mettre en œuvre des programmes ambitieux de maîtrise des dépenses courantes de fonctionnement, tout comme elles doivent prendre en compte, de manière rigoureuse, l'ensemble des coûts différés relatifs aux projets d'investissement actés.

⁹⁵ A noter que le projet de loi budgétaire prévoit un déclin de l'ordre de 15,5% au titre de l'impôt sur le revenu des collectivités, entraînant mécaniquement une tendance analogue au niveau de l'ICC.

- Un vecteur d'efficience au niveau local est sans aucun doute la mise en œuvre intégrale de la **réforme territoriale**, qui se traduira notamment par de nombreuses **fusions** au niveau communal et par une meilleure coopération intercommunale en général. Pour rappel, la commune moyenne luxembourgeoise compte 4.223 habitants ou 3.291 si les communes de Luxembourg et d'Esch-sur-Alzette sont éliminées⁹⁶. Le chiffre correspondant, sur l'échelle de l'UE, est de près de 18.000 habitants, alors qu'il est de 8.300 en moyenne dans les trois pays limitrophes. La médiane luxembourgeoise n'est d'ailleurs que de 1.961 habitants par entité et 38 communes comptent même moins de 1.500 habitants. Les communes pourraient réaliser d'importantes économies d'échelle en fusionnant. Elles pourraient en outre améliorer la qualité et la couverture de leurs infrastructures et services publics, tout en dépensant moins.
- Dans un souci de simplification administrative, de décentralisation et d'efficience de la dépense publique, il faut veiller à ce qu'il y ait une excellente **coordination verticale** entre l'Etat et les communes, et ce notamment afin d'éviter tout double emploi. Il s'agit de mener à bout la réforme territoriale héritée de l'initiative IVL et d'exécuter le plan directeur d'aménagement du territoire et les plans sectoriels y afférents.
- Dans un souci de transparence, d'évaluation des politiques menées et d'appréciation de la santé des finances publiques au sens large, il est nécessaire que les conclusions du groupe de travail « Budget de l'Etat et SEC 95 » soient rapidement mises en œuvre. En effet, ce groupe de travail avait suggéré, entre autres, de modifier le calendrier de la **procédure budgétaire communale** « *afin de pouvoir disposer au moment respectivement de la mise au point finale du projet de budget de l'Etat [...] et du programme de stabilité et de croissance, d'informations plus étoffées au sujet des projets de budgets pour l'exercice à venir* »⁹⁷. Sur les 20 communes les plus peuplées auxquelles des prévisions plus étoffées et actuelles ont été demandées, seules quatre avaient marqué leur accord pour transmettre des prévisions chiffrées idoines. Le volume III du projet de loi budgétaire énonce avec une certaine résignation que « *l'Inspection Générale des Finances et le STATEC [sont amenés] à considérer que les données disponibles ne permettent pas de fournir des indications statistiquement significatives* ». Le fait de disposer de données comptables correctes, récentes et établies de manière rigoureuse est une *conditio sine qua non* d'une bonne gouvernance publique.

Avant de clôturer cette partie, la Chambre de Commerce tient à présenter brièvement quelques transferts de revenus de l'Etat central vers les Administrations locales⁹⁸, qui transitent via le code comptable 43, comme cela était suggéré au niveau de la partie de cet avis dédiée aux dépenses de l'Etat central. Au total, ces transferts représenteront la somme de 125,4 millions EUR, en baisse de 9,50% par rapport au budget voté 2009. Le tableau ci-dessous résume les 15 transferts les plus importants, qui représentent quelque 94% du total de ces transferts de revenus en 2010.

⁹⁶ Source des données : SYLVICOL.

⁹⁷ Volume III, pages 25-26.

⁹⁸ Hormis les dotations normales transitant par le fonds communal de dotation financière.

Tableau 30 : les quinze principales dépenses au titre de « transferts de revenus aux Administrations locales »

Code	Article	Ministère	Nature	Limitatif	Budget 2010	B. voté 2009	Cpt. Prov. 2008	
43	12.1.43.001	Famille et intégration	Maison relais pour jeunes, participation de l'Etat aux frais des communes	Oui	47 652 085	29 200 000	24 785 765	
43	20.7.43.020	Développ. durable	Services publics d'autobus et quasi-gratuité du transport des jeunes assurés par le TICE	Non	20 186 384	20 124 000	15 399 441	
43	02.8.43.000	Culture	Enseignement musical - participation de l'Etat	Oui	9 932 000	9 104 000	8 679 000	
43	09.1.43.003	Intérieur/GR	Enseignement musical - répartition de la participation à l'ensemble des communes	Oui	9 932 000	9 104 000	8 679 000	
43	20.7.43.000	Développ. durable	Services publics d'autobus et quasi-gratuité du transport des jeunes	Non	8 683 540	8 512 000	6 428 483	
43	12.2.43.000	Famille et intégration	Frais d'entretien de diverses catégories d'indigents indigènes exposés, remb. aux communes.	Non	5 000 000	4 500 000	4 581 847	
43	09.6.43.000	Intérieur/GR	Emploi du produit de l'impôt spécial dans l'intérêt du service incendie	Non	4 000 000	3 800 000	4 202 964	
43	11.0.43.001	MENFP	Frais de remplacement du personnel enseignant: part de l'Etat (restant d'exercice antérieur)	Oui	3 368 961	664 107	751 127	
43	12.2.43.001	Famille et intégration	Frais d'entretien d'indigents étr. et indigènes dont le domicile de secours est inconnu, remb. aux communes	Non	2 300 000	2 303 257	2 148 635	
43	21.7.43.001	Développ. durable	Courant consommé par les installations d'éclair. public de la voirie de l'Etat, remb. aux comm.	Oui	1 500 000	1 500 000	1 167 171	
43	12.0.43.000	Famille et intégration	Frais de l'opérateur dans le cadre du chèque-service	Non	1 380 000	1 200 000	-	
43	12.1.43.003	Famille et intégration	Crèches communales conventionnées, participation de l'Etat aux frais des communes	Oui	1 077 728	1 003 686	765 477	
43	09.1.43.000	Intérieur/GR	VDL - subvention en tant que capitale du pays et siège d'institutions européennes	Oui	991 574	991 574	991 574	
43	20.4.43.042	Développ. durable	Proj. de cré., d'amél. et d'entr. de biotopes ds le cadre d'une conv. - particip. de l'Etat aux proj.	Non	900 000	900 000	-	
43	20.1.43.030	Développ. durable	Personnel parcs naturels, participation de l'Etat aux frais	Oui	898 560	789 221	722 877	
Total code 41					125 376 950	117 802 852	93 696 045	79 303 361

Si elle n'entend pas commenter ces 15 dépenses en détail, la Chambre de Commerce en retient toutefois le caractère largement croissant dans le temps : en effet, entre 2009 et 2010, ces transferts augmenteront de pas moins de 24,1 millions EUR (25,7%). Si au total, les dépenses au titre du code comptable 43 s'inscriront à la baisse en 2010, ceci est la résultante directe de la prise en charge désormais intégrale, au niveau du budget de l'Etat (code comptable 11, relatif aux salaires et charges sociales), des frais du personnel intervenant dans l'enseignement fondamental (article budgétaire 11.0.43.000, qui était doté de 20,9 millions EUR en 2009), des frais de remplacement du personnel enseignant (article 11.0.43.001 ; 8,5 millions EUR en 2009), ainsi que des frais de personnel auxiliaire au niveau de l'éducation précoce (article 11.0.43.007, doté de 2,9 millions EUR en 2009).

3.5. L'ensemble des administrations publiques

Sous le terme générique des 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.

Tableau 31 : les recettes et les dépenses des administrations publiques

En millions EUR

Dépenses

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Administration centrale	9 712,1	10 634,0	11 612,0	12 298,3	12 516,0	13 011,0	13 606,0	14 189,0
Administrations locales	1 708,8	2 023,5	2 056,0	--	--	--	--	--
Sécurité sociale	5 868,8	6 457,0	6 983,7	7 264,5	7 512,0	7 863,0	8 204,0	8 585,0
Somme des trois entités	17 289,7	19 114,5	20 651,7	19 562,8	20 028,0	20 874,0	21 810,0	22 774,0
Administrations publiques consolidées	13 572,5	14 842,6	--	--	--	--	--	--

Recettes

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Administration centrale	10 064,5	10 544,4	10 119,5	10 036,8	9 955,0	10 528,0	11 205,0	12 099,0
Administrations locales	1 854,6	2 018,6	2 003,3	--	--	--	--	--
Sécurité sociale	6 749,4	7 516,9	7 704,0	8 006,5	8 310,0	8 701,0	9 010,0	9 444,0
Somme des trois entités	18 668,5	20 079,9	19 826,8	18 043,3	18 265,0	19 229,0	20 215,0	21 543,0
Administrations publiques consolidées	14 951,2	15 807,8	--	--	--	--	--	--

Soldes

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Administration centrale	352,4	-89,6	-1 492,5	-2 261,4	-2 561,0	-2 483,0	-2 401,0	-2 090,0
Administrations locales	145,8	-4,9	-52,7	-75,0	-334,0	-337,0	-319,0	-303,0
Sécurité sociale	880,6	1 059,9	720,3	742,0	798,0	838,0	806,0	859,0
Somme des trois entités	1 378,8	965,4	-824,9	-1 594,4	-2 097,0	-1 982,0	-1 914,0	-1 534,0
Administrations publiques consolidées	1 378,7	965,2	--	--	--	--	--	--

Sources : Projet de loi budgétaire 2010 ; Note d'experts.

Note : pour les chiffres représentés en italique, seul le solde est disponible.

Au vu de ces tableaux, il apparaît que l'année budgétaire 2010 se clôturera par un déficit, sur l'échelle de l'ensemble des administrations publiques, de 1.594,4 millions EUR, ce qui représente 4,4% du PIB projeté. Il est rappelé que le déficit de la seule Administration centrale est bien plus élevé encore, puisqu'il atteindra 2.261 millions EUR. Un excédent apparent au niveau de la sécurité sociale (742 millions EUR, 2% du PIB) permet de compenser partiellement ce déficit de l'Administration centrale. Or il a été discuté que cet excédent n'est que momentané et qu'il risque d'être rapidement absorbé dans une perspective de taux de croissance et création d'emplois largement inférieurs à la moyenne des 20 années ayant précédé la crise. A noter par ailleurs que les Administrations locales sont supposées clôturer l'année 2010 par un déficit, à savoir 75 millions EUR. Cette donnée est extraite des informations reprises sur le site Internet de l'Inspection Générale des Finances, le projet de budget étant muet à cet égard⁹⁹.

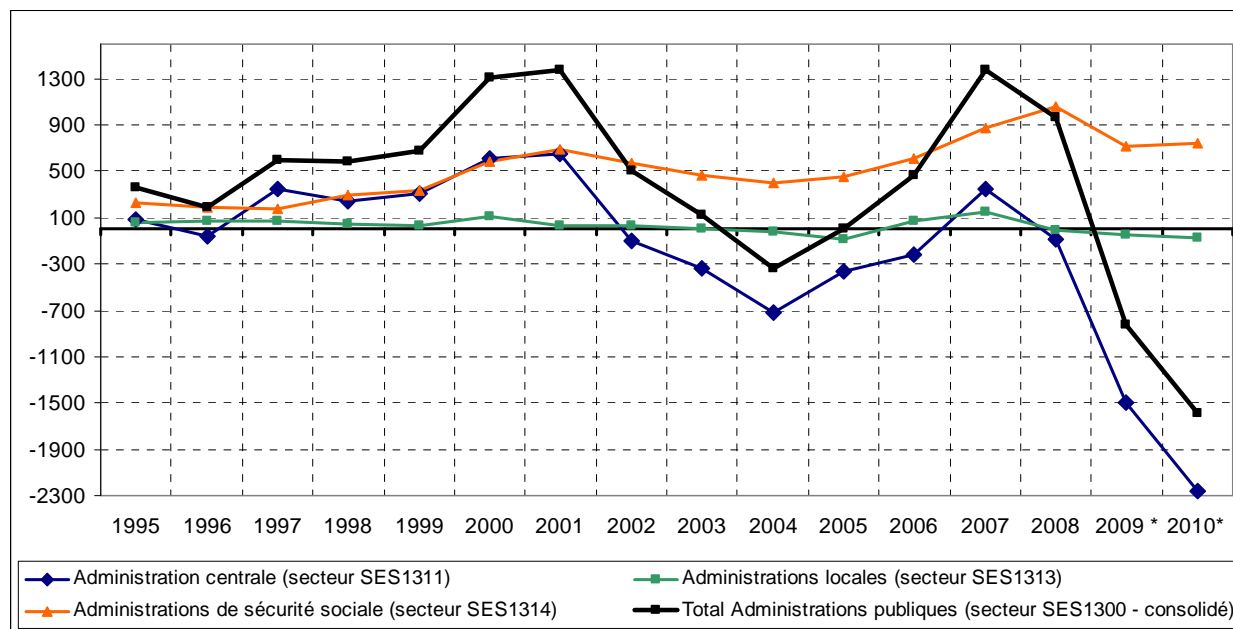
⁹⁹ Voir sous : http://www.igf.etat.lu/Solde_uem_adminpub2.pdf. A noter qu'au moment du dépôt du projet de budget 2010 à la Chambre des Députés, le même document de l'IGF faisait encore apparaître un solde négatif de 67,9 millions EUR. Ainsi, l'anticipation quant aux soldes budgétaires communaux cumulés s'est donc détériorée de 10,45% entre fin septembre et début novembre, au moment de la rédaction de cette partie de l'avis de la Chambre de Commerce.

Le graphique ci-après (n°37) montre l'évolution du solde en millions EUR des administrations publiques ainsi que les capacités, respectivement les besoins, de financement des trois entités les composant. Le déficit structurel de l'Administration centrale, déjà énoncé plus haut dans le texte, est confirmé à l'aune de ce graphique. Il apparaît en outre que la progression positive du solde de la sécurité sociale a été quelque peu freinée après l'exercice record 2008, année qui était caractérisée par un marché de l'emploi encore très dynamique (16.220 créations d'emplois), en héritage des années de haute conjoncture qui la précédaient (phénomène dit de « *carry-over* »). Ainsi, le décalage temporel souvent invoqué entre la conjoncture économique, d'une part, et le marché de l'emploi, d'autre part, est souligné de manière apparente. En conséquence, la Chambre de Commerce conclut que les auteurs du projet de loi budgétaire font état d'un certain optimisme en présumant une amélioration du solde courant de la sécurité sociale en 2010 par rapport à 2009.

En outre, le graphique illustre clairement que les soldes budgétaires des Administrations locales se trouvent sur une pente descendante depuis un certain nombre d'années, évolution inquiétante que se doit d'être suivie de près.

Graphique 37 : Soldes budgétaires des administrations publiques, centrale, locale et de sécurité sociale

En millions EUR



Sources: Comptabilité nationale, IGF.

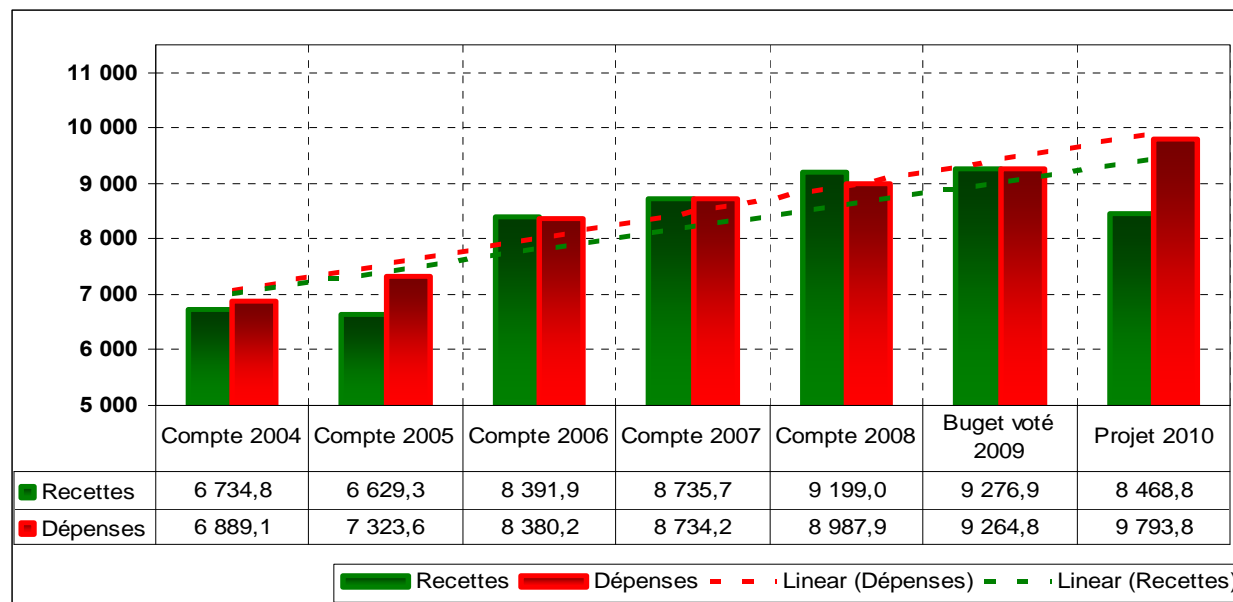
Note : données prévisionnelles pour 2009 et 2010.

A la lecture de ce graphique, la Chambre de Commerce observe que le solde final des administrations publiques suit de très près les résultats issus de sa composante « Administration centrale ». Ainsi, la véritable dégringolade observée depuis 2007, au niveau du total des administrations, est largement la résultante de la piètre performance de l'Administration centrale. Abstraction faite de la fonte des avoirs en fin d'année des fonds spéciaux de l'Etat (voir partie 3.1.3.), l'effet ciseaux entre les recettes et les dépenses de l'Etat central constitue la principale raison de cette situation hautement préjudiciable quant à la santé des finances publiques. C'est plus précisément l'augmentation des dépenses l'emportant sur celle des recettes qui explique cet état de fait, ce qui lance un appel à une sélectivité et une prudence plus grandes au niveau de toute dépense de consommation.

Le graphique 38 décrit l'évolution des recettes de l'Etat central entre 2004 et 2010, tout en y juxtaposant les dépenses. Les lignes pointillées représentent des extrapolations linéaires relatives aux tendances observées au cours de la période considérée. La conclusion à en tirer est que, depuis un certain nombre d'années, les dépenses ont tendance à augmenter plus rapidement que les recettes¹⁰⁰, ce qui génère mécaniquement des déficits de plus en plus importants, à moins que cette évolution ne soit inversée.

Graphique 38 : Evolution des recettes et des dépenses de l'Etat central

En millions EUR



Source : Projets de loi budgétaires.

Le troisième chapitre de cet avis était entièrement consacré à la situation financière de l'Etat central ainsi qu'à la santé financière des Administrations centrale, locales et de sécurité sociale. La consolidation des recettes et dépenses de l'ensemble des branches de l'administration publique générera, en 2010, un déficit de l'ordre de 4,4% du PIB ou (1,6 milliards EUR), et ce sans même tenir compte du concept de dette cachée au niveau de la sécurité sociale. La Chambre de Commerce est d'avis qu'il convient de renouer, à moyen terme, avec un budget en équilibre, voire excédentaire. Un premier pas pour y parvenir constituent les mesures à court terme présentées au chapitre suivant. En effet, selon la Chambre de Commerce, il est tout à fait possible de réduire le déficit budgétaire projeté d'un demi milliard EUR dès 2010 pour garantir, au strict minimum, le respect du critère de Maastricht relatif au déficit public.

¹⁰⁰ Pour ce qui est de l'exercice 2008, le montant de 2,4 milliards EUR relatif à la prise de participation de l'Etat dans le capital social de deux établissements financiers est exclu des dépenses pour des raisons de comparabilité.

4. Les mesures à court terme en vue de réduire le déficit public en 2010

4.1. Introduction

Au vu des discussions menées ci-avant, le projet de budget 2010 prévoit un déficit de l'ordre de 1.594,4 millions EUR au niveau de l'administration publique, ce qui correspond à 4,4% du PIB¹⁰¹. Quant à l'Administration centrale, le déficit atteint 2.261,4 millions EUR, soit 6,2% du PIB, la différence provenant d'un surplus de l'Administration de sécurité sociale de l'ordre de 742 millions EUR¹⁰².

La Chambre de Commerce estime que le Grand-Duché, en tant que membre fondateur de la zone euro et élève modèle de l'Eurogroupe, présidé d'ailleurs par le Premier Ministre luxembourgeois, ne peut pas se permettre de dépasser le seuil symbolique des 3% en matière de déficit excessif, prévu au pacte de stabilité et de croissance européen. Ceci est d'autant plus vrai que le potentiel d'économies budgétaires n'a pas été exploité au Luxembourg, malgré le fort recul des recettes fiscales et l'adoption d'un paquet de mesures anti-crise de 1,2 milliards EUR au premier semestre 2009. Il est vrai que les mesures afférentes témoignent de la volonté du Gouvernement de pratiquer une politique anti-cyclique¹⁰³, mais il ne faut pas oublier qu'elles comportent également un coût élevé pour le budget de l'Etat.

L'absence d'efforts en 2010, visant à réduire le déficit public et l'endettement public supplémentaire en découlant, affaiblira la capacité du Gouvernement de préparer le pays à l'après-crise et à affronter les défis structurels qui se posent, et qui ont notamment fait l'objet d'une présentation au niveau de la deuxième partie de ce document.

La borne supérieure tolérable, au niveau de déficit public, ne doit, en aucun cas, dépasser 3% du PIB prévu en 2010 (soit 3% sur 36,29 milliards EUR), soit 1.088,7 millions EUR dans le contexte de l'année budgétaire 2010. En conséquence, il faudrait que le Gouvernement, à travers une série de mesures ciblées et somme toutes anodines, arrive à **réduire le déficit projeté de quelque 506 millions EUR** (1.594,4 – 1.088,7 = 505,7).

Compte tenu de l'évolution préoccupante en matière de recettes fiscales, les propositions de mesures ci-dessous visent à réduire le déficit budgétaire pour l'exercice 2010 et au-delà. Il s'agit de mesures pouvant être engagées rapidement, même si leur degré de faisabilité politique diverge. Ces mesures de court terme devraient être flanquées par des actions plus structurelles nécessitant des délais d'implémentation plus longs¹⁰⁴. L'analyse de ces actions fera l'objet de la cinquième partie du présent avis.

Avant de détailler les pistes concrètes visant à réduire le déficit prévu au titre de l'exercice 2010, la Chambre de Commerce rappelle que les investissements productifs, préparant l'avenir du pays et renforçant ses structures socio-économiques, ainsi que les mesures prévues par le Plan

¹⁰¹ Sur base d'un PIB au prix du marché estimé à 36,3 milliards EUR en 2010 par les auteurs du projet de loi.

¹⁰² Voir partie 3.3 : Ce solde positif est largement de nature implicite au vu de la notion de dette cachée en ce qui concerne, notamment, le régime général des pensions.

¹⁰³ Dans ce contexte, la Chambre de Commerce réitère son soutien au plan de relance afférent et aux mesures tendant à maintenir à un niveau élevé le pouvoir d'achat et les dépenses d'investissement. Elle rappelle cependant également ses vues quant aux limites d'une politique anti-cyclique pour un Etat sans véritable marché domestique et de surcroît largement ouvert sur l'extérieur (cf. avis budgétaire de la Chambre de Commerce du 15 novembre 2008).

¹⁰⁴ Citons, à titre d'exemple : efficacité accrue au niveau de différentes procédures, recours systématique à une analyse coût-bénéfice, meilleur ciblage d'une multitude de transferts, etc.

d'action anti-crise, doivent être maintenus et exécutés suivant le calendrier établi. Malheureusement, il existe traditionnellement une grande divergence entre les investissements prévus par le projet de budget, le budget voté à la Chambre des Députés et les investissements effectivement réalisés sur base du compte provisoire, comme cela a été montré à travers maints exemples plus haut dans le présent avis.

La Chambre de Commerce répète en outre que toute augmentation des coûts à charge des entreprises dans la phase actuelle de la crise et la période de relance subséquente serait désastreuse pour la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et hautement contre-productive, et effacerait d'un seul trait les efforts anticycliques consentis par les mesures anti-crise et de relance.

Les mesures à court terme qui suivent sont réparties en deux catégories. La première catégorie reprend des réductions de dépenses de l'Etat au sens large, alors que la deuxième catégorie comporte des augmentations de recettes susceptibles de limiter, autant que possible, les effets négatifs sur les opérateurs économiques. Pour des raisons d'absence de données statistiques ou de leur caractère incomplet, plusieurs calculs ci-dessous ont dû être simplifiés. Pour les mêmes raisons, les effets de plusieurs mesures sont à considérer de manière statique. En réalité, les économies découlant des mesures proposées sont plus élevées, du fait des éléments dynamiques inhérents, et ceci dans une optique à plus long terme. L'approche choisie pour arriver au total des économies et plus-values de recettes considérées est ainsi très conservatrice.

4.2. Mesures visant des réductions de dépenses

- **Réduction des subventions d'exploitation accordées à la S.N. des CFL : 32,5 millions EUR**

La Chambre de Commerce s'interroge sur les raisons expliquant l'augmentation substantielle de l'article budgétaire 20.7.31.020 : « *Services publics d'autobus et ferroviaires assurés par la S.N. des C.F.L en exécution de la convention conclue avec l'Etat et quasi gratuité du transport des jeunes* ». En effet, les crédits alloués en 2010 s'élèvent à 172 millions EUR, soit une augmentation de 35,6% par rapport au budget voté de l'exercice 2009 (126,8 millions), voire même une évolution de l'ordre de 43,3% par rapport aux chiffres quasi-définitifs de l'année 2008 (119,9 millions EUR). En même temps, l'article budgétaire 20.7.31.040, relatif aux services publics d'autobus assurés par des entreprises privées, fait état d'une évolution beaucoup plus modérée, à savoir 10% de hausse par rapport à 2009 et 8% d'augmentation par rapport à 2008 (110 millions EUR de crédits alloués au titre de l'année 2010).

Il est proposé de limiter la hausse, en 2010 par rapport au budget voté 2009, de l'article 20.7.31.020 à l'évolution observée en ce qui concerne l'article 20.7.31.040. Ainsi, en lieu et en place de la dotation de 172 millions EUR, cette dernière s'élèverait qu'à $126,8 \times 1,1 = 139,5$ millions EUR, soit une économie de $172 - 139,5 = 32,5$ millions EUR. Comme l'augmentation de cette subvention a notamment trait à des dépenses de personnel, il convient de réduire le nombre d'effectifs nouveaux à embaucher à due concurrence, et ce dès l'exercice 2010 et / ou de sous-traiter davantage de lignes d'autobus au secteur privé.

- **Réduction des autres subventions d'exploitation de 5% en 2010: 8,95 millions EUR**

Les autres subventions d'exploitation (montant prévu au projet de budget 2010 : 179 millions, soit la différence entre le total des subventions prévues au titre du code comptable 31 moins la subvention susmentionnée au profit de la S.N. des CFL), dont certaines entreprises peuvent également bénéficier, pourraient être baissées de 5% au total pour l'exercice 2010.

- **Abolition de l'aide financière pour l'achat de frigos et congélateurs à basse consommation d'énergie (PRIME cool) : 1 millions EUR**

La Chambre de Commerce propose, au lieu d'accorder une prime à l'achat d'un tel appareil à basse consommation d'énergie, d'introduire un malus fiscal sur les appareils ne respectant pas les conditions d'octroi de l'aide. Cette mesure aurait comme avantage, outre le bénéfice de la baisse des aides étatiques à verser aux acteurs économiques, que l'ensemble des ménages acquérant un tel appareil pourrait effectivement profiter d'un prix plus intéressant, et non seulement les acquéreurs conscients de l'existence du système et remplissant les formulaires en question.

- **Réduction des « Achats de biens non durables et de services »: 40 millions EUR**

Au titre du budget 2010, il est prévu une nouvelle augmentation de 37,5 millions EUR ou 11% par rapport au compte provisoire de 2008 pour ce type de dépenses (code comptable 12) : 388,7 millions EUR en 2010 et 351,2 millions EUR en 2008. Il conviendrait de geler cette classe de dépenses de consommation à un niveau proche de celui atteint en 2008, d'où une proposition de réduction totale de l'ordre de 40 millions EUR.

A noter que le budget 2009 était déjà en hausse de 40 millions en comparaison avec le compte provisoire de 2007, pour s'établir à 372,1 millions EUR.

- **Réduction de la prise en charge par l'Etat des indemnités pour le congé parental : 25,5 millions¹⁰⁵ EUR**

Il faut veiller à ce que la générosité du système national n'entraîne ni de coût excessif, ni d'incohérences avec d'autres objectifs politiques visés. En termes concrets et dans le court terme, il convient de limiter le bénéfice du congé parental aux seules exigences de la législation européenne (3 mois selon la directive européenne au lieu de 6 mois au Luxembourg). Cette mesure représente une économie de l'ordre de **25 millions EUR** (50% de 50 millions prévues en 2010 à ce titre au niveau de l'article budgétaire 12.5.42.008).

De surcroît, l'indemnité mensuelle accordée au Luxembourg paraît particulièrement élevée en comparaison européenne, étant actuellement fixée à 1.778,31 EUR. En France, par exemple, l'indemnité mensuelle régulière était de 529 EUR en 2005, un montant tout à fait comparable à la situation prévalent, au même moment, en Belgique (558,34 EUR) (Source : Etude du Conseil de l'Europe, 2005). Au même moment, l'indemnité en vigueur au Luxembourg était de l'ordre de 1.651 EUR. Ainsi, la Chambre de Commerce estime que le montant de l'indemnisation doit être revu à la baisse au Grand-Duché. A l'heure actuelle, l'indemnisation sur 6 mois à concurrence de 1.778,31 EUR par mois représente un coût par bénéficiaire de 10.670 EUR.

Dans l'attente de discussions portant sur ce sujet, la Chambre de Commerce propose néanmoins une deuxième action immédiate qui consisterait à aligner cette indemnité au salaire social minimum (1.682.76 EUR), ce qui correspondrait à une baisse de l'ordre de 95,55 EUR par mois par bénéficiaire à temps plein. En effet, tout niveau d'indemnisation au titre de congé parental au-dessus du SSM est politiquement incohérent et augmente le risque de détournement du système de sa finalité initiale.

¹⁰⁵ Il est actuellement envisagé que la durée du congé parental, telle que préconisée par l'encadrement communautaire, passe de 3 à 4 mois. Dans ce cas, le bénéfice de cette mesure d'économie se réduira à due concurrence.

La Chambre de Commerce estime l'effet, sur les finances publiques, d'une telle mesure à : (50 millions /10.670)*(1.778,31-1.682,76) = 0,5 millions EUR.

De manière générale et dans un souci d'efficacité, le système actuel du congé parental doit être revu au cours de la nouvelle législature. Par ailleurs, le principe de transposition 1 :1 des directives européennes n'ayant pas été respecté par le législateur luxembourgeois dans ce contexte, la Chambre de Commerce réitère son appel à la stricte adhérence à cette règle fondamentale.

- **Modulation du forfait d'éducation : 30 millions EUR**

Cet instrument ne répondant ni à une demande expresse, ni à un besoin exprimé de la part des bénéficiaires, sa modulation s'impose dans le contexte actuel de forte dégradation des finances publiques. L'instrument en question, s'il est bien dosé, peut contribuer à l'atteinte de certains objectifs de cohésion sociale au lieu de constituer une simple manifestation, parmi tant d'autres, de l'arrosage social luxembourgeois.

D'après les dernières données disponibles, (cahier économique n° 109 du STATEC, octobre 2009), le revenu disponible médian était de 4.172 EUR / mois par ménage en 2008. En termes de revenus par équivalent-adulte, ceci représente un revenu médian de 2 625 EUR / mois, chiffre qui est d'ailleurs proche du seuil de salaire de 1,5 fois le SSM souvent cité par les chambres et fédérations professionnelles dans le contexte de la modulation du système d'indexation automatique des salaires.

La Chambre de Commerce propose d'accorder l'intégralité du forfait d'éducation aux ménages touchant moins de la médiane par équivalent-adulte (à multiplier par le nombre d'unités de consommation ¹⁰⁶ qui composent les ménages concernés).

Par ailleurs, quelque deux tiers des ménages touchent un revenu inférieur à 3.250 EUR / mois par équivalent adulte. Il est proposé d'accorder la moitié du taux plein aux ménages se trouvant entre la médiane et ce deuxième seuil, tout en assurant que les ménages se trouvant à un niveau légèrement supérieur à la médiane ne touchent pas moins que les personnes se trouvant légèrement en-deçà. Finalement, dans le chef des ménages touchant plus que ce seuil de 3.250 EUR / mois (par équivalent-adulte), le paiement du forfait d'éducation n'aurait pas lieu.

Ne disposant pas de données démographiques détaillées par catégorie de revenu, la Chambre de Commerce ne peut qu'estimer l'effet total de cette mesure. De manière strictement linéaire, quelque 35% des paiements pourraient être évités, alors que pour 15%, l'effort financier serait réduit de moitié. Ceci correspondrait donc à une économie d'environ **30 millions EUR** par an.

La Chambre de Commerce conclue sa proposition de modulation du forfait d'éducation en rappelant que suite à l'allongement de l'espérance de vie, le dispositif risque de revêtir un coût de plus en plus important pour le budget public. Ainsi, l'objectif ultime doit être, à ses yeux, l'abolition par étapes du forfait d'éducation.

¹⁰⁶ Voir STATEC, cahier économique n°109, page 8 : En application de l'échelle dite «OCDE modifiée», « il a été convenu d'attribuer un poids (coefficient) à chaque membre du ménage en fonction de son âge, la première personne ou personne de référence ayant un poids égal à l'unité. Chaque personne supplémentaire âgée de 14 ans et plus sera compté pour moitié (coefficient de 0.5), les enfants de moins de 14 ans se voyant attribués un poids de 0.3. Ces poids ou coefficients sont appelés unités de consommation ou encore équivalents adulte ».

- **Modulation de l'allocation d'éducation : 29 millions EUR**

Cet instrument est contraire à la politique gouvernementale sous-jacente à la stratégie de Lisbonne, qui consiste à soutenir et à promouvoir davantage la participation des femmes au marché du travail, ceci en vue d'augmenter le taux d'emploi féminin qui est particulièrement bas au Luxembourg en comparaison avec d'autres Etats membres de l'Union européenne.

Il est proposé d'opérer, au strict minimum et à court terme, la même modulation que celle du forfait d'éducation, qui ferait réduire le coût total de cette mesure d'environ 40%.

- **Modulation des allocations familiales : 27,8 millions EUR**

La Chambre de Commerce effectuera par la suite un calcul simplifié afin de générer le montant approximatif des allocations familiales dues en 2010. Il convient de noter que ce calcul tend à sous-estimer le coût de ces allocations car il se base, en partie, sur des données démographiques de 2007, tout comme il ne prend pas en compte le différentiel touché par les ménages bénéficiaires à plus de 4 enfants.

Données de base pour le calcul mensuel de l'allocation (allocations familiales normales, hors allocations d'éducation, de rentrée scolaire, de naissance, de maternité, de congé parental et de boni pour enfants)

		Source:
Nombre de ménages bénéficiaires	105 000	CNPF, fin 2007
Nombre d'enfants	185 000	CNPF, fin 2007
<u>Répartition des ménages bénéficiaires</u>		
Bénéficiaires à 1 enfant	43,5%	CNPF, fin 2007
Bénéficiaires à 2 enfants	39,0%	CNPF, fin 2007
Bénéficiaires à 3 enfants	13,5%	CNPF, fin 2007
Bénéficiaires à 4 enfants et plus	4,0%	CNPF, fin 2007
<u>Indemnités mensuelles en EUR</u>		
Indemnité pour 1 enfant	185,60 €	Paramètres sociaux, mars 2009
Indemnité pour 2 enfants (soit: 220,36 € par enfant)	440,72 €	Paramètres sociaux, mars 2009
Indemnité pour 3 enfants (soit: 267,58 € par enfant)	802,74 €	Paramètres sociaux, mars 2009
Indemnité pour 4 enfants (soit: 291,14 € par enfant)	1 164,56 €	Paramètres sociaux, mars 2009
<u>Calcul</u>		
Allocations payées aux ménages ayant 1 enfant	8 477 280 €	
Allocations payées aux ménages ayant 2 enfants	18 047 484 €	
Allocations payées aux ménages ayant 3 enfants	11 378 840 €	
Allocations payées aux ménages ayant 4 enfants	4 891 152 €	
Montant total hors majorations d'âge	<u>42 794 756 €</u>	
% enfants entre 6-11 ans	29,40%	CNPF, fin 2007
% enfants > 12 ans	28,03%	CNPF, fin 2007
Majoration d'âge 6-11 ans	16,17 €	Paramètres sociaux, mars 2009
Majoration d'âge > 12 ans	48,52 €	Paramètres sociaux, mars 2009
Majorations en euros	3 518 489 €	
Montant y compris majorations d'âge	<u>46 313 245 €</u>	

Cette simulation, basée sur les derniers chiffres relatifs à la composition des ménages disponibles sur le site Internet de la Caisse Nationale des Prestations Familiales, aboutit à

quelque 46,3 millions EUR d'allocations familiales par mois ou à 555,6 millions par année. La Chambre de Commerce propose de réduire ce budget de 5% en tout, soit de 27,8 millions EUR, en abaissant progressivement de 1% à 7,5% les allocations en fonction du revenu disponible, et ceci à partir de la limite du revenu disponible médian (à l'instar de la modulation du forfait d'éducation).

- **Abaissement du plafond cotisable au niveau des pensions de 5 à 4 fois le SSM : 48,6 millions EUR**

Hypothèses et base de calcul :

- Nombre de personnes gagnant plus de 5 fois le SSM, soit 50% (hypothèse) des quelque 29.000 personnes gagnant plus que 4 fois le SSM (à défaut de données plus récentes et précises)¹⁰⁷.
- Nombre de personnes gagnant entre 4 et 5 fois le SSM, les 50% de 29.000 personnes qui restent.

Recettes fiscales supplémentaires ainsi générées :

- Pour les personnes gagnant plus de 5 fois le SSM : $614 * 14.500 = 8,9$ millions EUR.
Le « gain » pour les salariés gagnant plus de 5 fois le SSM sera en effet de 8% sur un SSM au titre de « cotisation évitée » ($8\% * 1.682,76 = 134,62$), qu'il faut multiplier par 12 ($12 * 134,62 = 1.615$ EUR), dont 38% de recettes fiscales additionnelles pour l'Etat, ce qui correspond à 614 EUR par personne par an. Les 1.001 EUR restant constituent une hausse de pouvoir d'achat net pour le salarié concerné.
- Le même calcul est à effectuer pour les salariés gagnant entre 4 et 5 fois le SSM (+ 4,5 millions, soit la moitié de 8,9 millions EUR).
- Le surplus de recettes fiscales, au profit de l'Etat, serait donc de $8,9 + 4,5 = 13,4$ millions EUR.

Une deuxième économie à réaliser dans ce contexte a trait au non-paiement par l'Etat de 8% à la Caisse de Pension, soit :

- $14.500 * 1.682,76 * 8\% * 12 = 23,5$ millions (personnes gagnant plus de 5 fois le SSM), ainsi que :
- $14.500 * 1.682,76/2 * 8\% * 12 = 11,75$ millions (personnes gagnant entre 4 et 5 fois le SSM)

Au global, la mesure relative à l'abaissement du plafond cotisable pourrait générer un effet positif de l'ordre de $13,4 + 23,5 + 11,75 = 48,6$ millions EUR.

Il va sans dire que, parallèlement à l'implémentation de cette mesure, le taux de remplacement pour les personnes concernées doit être revu à la baisse à due concurrence, et ce afin de garantir la neutralité budgétaire pour l'Etat ainsi que la pérennité de la mesure à long terme. Les salariés en question pourront facilement employer une partie de l'augmentation de leur revenu disponible à des fins d'épargne – retraite.

¹⁰⁷ STATEC, « Rapport Travail et Cohésion Sociale », octobre 2008, page 18.

- **Réduction de 20% en 2010 des salaires à l'entrée de la fonction publique : 6,3 millions EUR**

Le chiffre de 6,3 millions EUR a été calculé sur base d'une hypothèse de salaire moyen à l'entrée de 4.500 EUR¹⁰⁸ et en continuation de la tendance de recrutement moyenne observée en 2006, 2007 et 2008. Ce calcul ne prend pas en compte les autres éléments dynamiques découlant d'une telle mesure. En effet, l'effet multiplicateur de cette mesure sur un laps de temps suffisamment grand est significatif.

Cette baisse du salaire à l'entrée de la fonction publique est justifiée par le très important décalage (entre 25% et 40% selon les secteurs d'activités) entre les salaires d'entrée dans la fonction publique (salaire d'entrée de 5.237 EUR au sein de la carrière supérieure, de 3.175 EUR pour la carrière moyenne du rédacteur, et de 2.619 EUR en ce qui concerne la carrière inférieure, cf. portail Internet de la Fonction publique) par rapport au secteur privé. A côté de l'impact financier direct et de l'effet multiplicateur important sur les dépenses futures, cette mesure contribuerait grandement à éviter le drainage systématique des salariés luxembourgeois vers la fonction publique et, partant, de lutter contre les phénomènes de dualité et de segmentation ou de ségrégation du marché de travail.

Le tableau récapitulatif ci-dessous résume l'effet total d'une baisse des salaires à l'entrée de la fonction publique selon trois scénarii différents. Tout comme pour la modulation de l'indemnité de fin d'année (voir point ci-dessous), la Chambre de Commerce a retenu le scénario le moins préjudiciable dans le chef des salariés concernés, soit 20%.

Baisse en %	Scénarii de baisse		
	-20%	-30%	-40%
Masse salariale sans baisse	31,6	31,6	31,6
Masse salariale si baisse	25,3	22,1	19,0
Effet total en millions EUR	6,3	9,5	12,6

- **Modulation du 13e mois dans la fonction publique, en l'abaissant de 20% en 2010 : 27,9 millions EUR**

Au 1^{er} janvier 2009, l'Administration centrale comptait 15.341 fonctionnaires (déduction faite des congés sans solde), ainsi que 4.542 employés et 2.602 ouvriers à rémunérer, soit un total de 22 485 personnes (Source : Ministère de la Fonction publique). L'article 24 du projet de loi budgétaire prévoit en outre quelque 265 recrutements additionnels au sein du seul Etat central en 2010.

Sur l'ensemble de l'année 2010, le volume III du projet de budget fait ressortir des dépenses au titre de « rémunérations des salariés » de 2.371,1 millions EUR au niveau de l'Administration centrale. Par rapport à l'année 2009, ceci constitue une hausse de 170,5 millions EUR (7,7%). La tendance sur deux ans fait apparaître une augmentation de l'ordre de 297,7 millions EUR, ce qui représente 14,4% en termes relatifs. Toutefois, l'augmentation prévue en 2010 est partiellement à relativiser eu égard à l'exposé de motifs de la loi budgétaire, qui estime à 120 millions EUR l'incidence nette du reclassement de la carrière des instituteurs, de la hausse des effectifs, ainsi que de la reprise par l'Etat du personnel concerné.

¹⁰⁸ Il ne s'agit ici pas d'un calcul à proprement parler, mais d'une estimation de la part de la Chambre de Commerce. Le chiffre est supérieur à la moyenne arithmétique des trois salaires d'entrée mentionnés dans le texte, vu la surpondération des carrières plus élevées, ayant trait notamment aux nombreux recrutements prévus au niveau de l'enseignement fondamental, secondaire et secondaire technique (voir projet de loi budgétaire, page 89*).

Une contribution possible à la situation conjoncturelle difficile par le biais des rémunérations des fonctionnaires et employés publics, constituerait en la suspension partielle du paiement de l'indemnité de fin d'année (le «13^e mois»). Sur base de la masse salariale précitée de 2,371 milliards EUR (projet de budget 2010) au niveau de l'Administration centrale, une suspension intégrale représenterait quelque 182,4 millions EUR par an.

Une baisse de l'indemnité de fin d'année se justifie à l'aune d'une évolution analogue sinon plus importante dans le secteur privé au niveau de la partie variable des traitements (primes et gratifications). Du surcroît, au sein du secteur privé, même des bénéficiaires de salaires modestes ont souvent été touchés de plein fouet par les effets de la crise, notamment en ce qui concerne le recours, par leurs employeurs, au régime du chômage partiel, voire l'absence ou, tout au moins, la baisse significative des heures supplémentaires et de nuit prestées.

La Chambre de Commerce est consciente qu'une baisse de l'ordre de 182,4 millions EUR de la masse salariale publique entraînerait, mécaniquement, des recettes fiscales moindres. En application d'un taux d'imposition moyen estimé à 25%, le déchet fiscal correspondrait à 42,0 millions EUR. Par ailleurs, d'une réduction du pouvoir d'achat à concurrence de 140,4 millions EUR (soit 182,4 – 42,0) résulterait possiblement une baisse de la consommation intérieure, qui est néanmoins difficilement appréciable et probablement assez limitée vu le maintien du pouvoir d'achat mensuel normal, d'une part, et vu le fait que le taux moyen d'imposition va baisser, de manière parfaitement mécanique, pour l'ensemble des salariés concernés¹⁰⁹.

Ainsi, en lieu et place d'une suspension totale de l'indemnité, une réduction partielle serait à même de limiter grandement les effets négatifs sur le pouvoir d'achat. Le tableau ci-dessous synthétise plusieurs scénarii de baisse de l'indemnité de fin d'année.

Scénarii de baisse							
Baisse en % du 13 ^e mois	-20%	-25%	-30%	-35%	-40%	-45%	-50%
Salaires bruts épargnés	36,5	45,6	54,7	63,8	73,0	82,1	91,2
Déchet fiscal IPP (taux IPP:25%)	-8,4	-10,5	-12,6	-14,7	-16,8	-18,9	-21,0
Effet total en millions EUR	27,9	34,9	41,8	48,8	55,8	62,7	69,7

La Chambre de Commerce propose d'opter pour la borne inférieure, c'est-à-dire, une baisse de 20% de l'indemnité dite de « 13^e mois », soit une économie, au niveau de l'Administration centrale, de quelque 27,9 millions EUR.

Lorsque la situation économique s'améliore la réintroduction intégrale du 13^e mois pourrait être couplée à l'introduction d'un système de rémunération au mérite pour récompenser davantage les fonctionnaires les plus motivés.

Il convient de noter que le calcul ci-dessus concerne la seule Administration centrale. Or, à côté de l'Administration centrale, les autres branches des administrations publiques font apparaître des niveaux de masses salariales tout à fait appréciables, à savoir quelque 740 millions EUR en 2008 d'après les derniers chiffres issus de la comptabilité nationale. Ainsi, l'effet total de la modulation du 13^e pourrait être amplifiée de quelque 30% en incluant les salariés des deux autres branches de l'Administration publique.

De manière générale, la Chambre de Commerce s'inquiète du possible effet d'entraînement provoqué par la revalorisation substantielle des carrières des instituteurs sur d'autres branches

¹⁰⁹ Ceci est dû au fait qu'après la baisse de l'indemnité de fin d'année et pour l'ensemble des salariés concernés des revenus moins importants seront taxables à l'intérieur de la tranche d'imposition marginale la plus élevée, ce qui fera baisser le taux d'imposition moyen.

de l'administration publique (p.ex. revendications additionnelles de la part des enseignants dans le secondaire et dans le secondaire technique, discussions portant sur le personnel de soins, etc). En effet, il importe par tous les moyens d'étouffer tout effet de second tour ou tout effet multiplicateur des augmentations salariales des instituteurs sur les autres branches de l'administration.

- **Annulation de la tranche d'indexation automatique des salaires prévue pour la mi-2010: impact au niveau de l'Administration publique : 75 millions EUR**

Lors de sa présentation à la Chambre des Députés du projet de budget de l'Etat 2010, Monsieur le Ministre des Finances avait informé le public qu'une tranche indiciaire serait probablement due vers la mi-2010, sur base des dernières estimations afférentes du STATEC. Ainsi, de nombreux articles budgétaires ont été indexés de l'ordre de 1,25%, soit une tranche indiciaire complète de 2,5% proratisée sur une durée de 6 mois.

Néanmoins, la Chambre de Commerce rappelle que l'« Avis du Comité de Coordination Tripartite » du 28 avril 2006 stipule, en matière de la modulation de l'indexation décidée en 2006, que « [c]es mesures [de modulation] seront appliquées jusqu'au 31 décembre 2009. Le Gouvernement qui sera formé dans le sillage des prochaines élections législatives devra se déterminer quant à ces mesures au vu de l'évolution de la situation économique, sociale et financière du pays. ». Aux yeux de la Chambre de Commerce, il paraît pour le moins inopportun de mener une discussion à cet égard au moment précis où le PIB luxembourgeois accuse un repli de 4%, où, pour la première fois depuis deux décennies, l'emploi intérieur connaît un coup d'arrêt brusque, où le taux de chômage frôle avec la barre des 6% et où le déficit budgétaire projeté dépasse largement le seuil de Maastricht. En effet, l'« évolution de la situation économique » ne peut certainement pas être jugée suffisamment positive en 2010 pour permettre le rétablissement du mécanisme traditionnel de l'indexation.

Le même avis du 28 avril 2006 estime en outre que « ...l'inflation a des répercussions négatives au niveau de la situation budgétaire de l'administration publique. En effet, en termes budgétaires, **une tranche indiciaire a des répercussions sur les dépenses de l'État (Administration centrale) d'environ 125 mio. € (0,4%-0,5% du PIB) et d'environ 180 mio. € (0,6% du PIB) sur celles de l'administration publique.** ». Ce chiffre a été confirmé par le Premier Ministre à l'occasion de la déclaration du Gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays du 2 mai 2006 : « *Den Index produzéiert budgetär a finanziell Méibelaaschtungen déi d'Politik net verbessere mee déi se méi deier maachen. Eng Indexbranche kascht de Staatsbudget 125 Milliounen Euro an de Gesamtstaat – dat heescht de Staat, d'Gemengen an d'Sécurité sociale – 180 Milliounen.* »

Depuis lors, des engagements ont été pris quant à la désindexation des contrats conclus par l'Etat, en limitant la répercussion de l'indexation sur le seul volume de la masse salariale incluse dans les contrats, voire même la désindexation de certains transferts sociaux.

Par ailleurs, en cas de non indexation des frais de personnel des administrations publiques, il y aura incontestablement un déchet fiscal (non-taxation du différentiel de salaire sous-jacent à son indexation), tout comme il y aura une baisse du pouvoir d'achat. Toutefois, force est de constater que le pouvoir d'achat avait préalablement fait l'objet d'un renforcement certain et important, notamment en ce qui concerne le fléchissement de l'inflation dans le sillage, notamment, de la chute des prix du pétrole et des denrées alimentaires, de la tranche indiciaire du mois de mars 2009 et de l'indexation des barèmes d'impôt en 2008 ainsi qu'en 2009.

Ainsi, la Chambre de Commerce part sur un scénario bas en estimant que les économies de l'administration publique se situeraient en-deçà de 90 millions EUR (180 : 2). De la sorte, il est estimé un gain de quelque **75 millions EUR** dans le chef de l'administration publique en cas d'annulation de la tranche indiciaire prévue pour la mi-2010.

Par ailleurs, l'effet bénéfique de cette mesure sur la rentabilité des entreprises pourra éviter une hausse du chômage et donc limiter le paiement d'indemnités de chômage à charge de l'Etat, effet qui n'a pourtant pas été quantifié ici.

De manière plus générale, la Chambre de Commerce estime que l'indexation automatique devra être limitée à une fois et demi le salaire social minimum, et ce afin d'en faire un instrument de cohésion sociale. Un exemple chiffré permet d'illustrer ce propos. D'après un « *working paper* » du STATEC du mois de juillet 2009¹¹⁰, 10% des salaires bruts mensualisés dépassaient, en 2006, le seuil de 7.062 EUR. Sur un emploi intérieur de 319.000 unités (2006), ceci signifie que 10% des salariés (soit 31.900) gagnaient au moins 7.062 EUR. La borne inférieure de la masse salariale sous-jacente est donc de $31.900 \times 7.062 = 225$ millions EUR. Une tranche indiciaire de 2,5% génère ainsi une augmentation minimale de cette masse salariale de quelque 5,6 millions EUR, soit 176,25 EUR par mois et par personne concernée. A l'autre borne, 10% des salariés gagnaient moins de 2.028 EUR par mois au même moment (2006). Une tranche indiciaire de 2,5% générerait, au maximum, $31.900 \times 2.028 \times 2,5\% = 1,6$ millions, soit 50,7 EUR par personne. Ainsi, l'écart entre le premier et le dernier décile s'accroît d'au moins de 125,85 EUR suite au système d'indexation automatique et intégral des salaires, ce qui ne pourra guère être qualifié de cohésion sociale.

Par ailleurs, à l'instar de la Belgique, certains biens doivent être exclus du panier sous-jacent à l'indexation. Il s'agit notamment des produits nocifs pour la santé humaine (tabac, alcool, etc), voire les produits dont les prix font l'objet de cotations internationales entraînant une volatilité excessive de leurs prix finaux (pétrole, matières premières, etc).

- **Initiatives sociales en faveur de l'emploi : 5,1 millions EUR**

En ce qui concerne les dépenses en 2010 du fonds pour l'emploi au titre des « initiatives sociales en faveur de l'emploi sans cofinancement communautaire », il convient de les geler au niveau atteint en 2008, ce qui se traduirait par une baisse de 5,1 millions EUR.

Au total, les crédits prévus pour l'année 2010 s'élèvent à 41,0 millions EUR (contre 39,7 millions EUR en 2009 et 35,9 millions EUR en 2008).

- **Baisse des aides au logement versées sous forme de subventions d'intérêt : 15 millions EUR**

Les crédits en question (article budgétaire 15.0.34.080) s'élèveront à 56,6 millions EUR en 2010 (contre 55 millions en 2009 et 50 millions en 2008). La Chambre de Commerce propose d'introduire davantage de sélectivité sociale en ce qui concerne ces aides, notamment par le biais de l'introduction d'un critère de revenu.

Au global, la Chambre de Commerce propose de réduire ces crédits de quelque 15 millions EUR.

¹¹⁰ STATEC : Economie et Statistiques, « Working papers du STATEC » : « La distribution des salaires au Luxembourg en 1995 et en 2006 : Structure et évolution » ; juillet 2009

- **Baisse des crédits courants alloués à la police grand-ducale : 9,1 millions EUR**

Les crédits totaux alloués à la police Grand-ducale (section 09.5) évoluent de la manière suivante : 149,1 millions EUR (compte 2008), 155,4 millions EUR (2009) et 169,1 millions EUR (2010), soit une augmentation de l'ordre de 13,4% en deux ans (+20 millions EUR).

La Chambre de Commerce propose de réduire les crédits prévus en 2010 de 9,1 millions EUR pour atteindre 160 millions EUR et, par conséquent, de décaler, voire de revoir complètement, certaines dépenses projetées. Il en subsisterait, tout de même, une augmentation de 2,96% ou 4,6 millions EUR pour renforcer les moyens humains et techniques à disposition de la police grand-ducale. De manière concrète, les frais de personnel augmenteront de pas moins de 8,5 millions en 2010 par rapport à 2009. Ainsi, conviendrait-il notamment de lisser dans le temps cette importante augmentation du nombre de policiers. Un autre poste qui augmente fortement, est celui des loyers : +2.6 millions EUR en 2010 par rapport à 2009. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce ne peut qu'inviter les autorités à accélérer les investissements dans le nouveau Quartier Général de la Police qui « *permettra de réduire les loyers à partir de 2011, notamment par le déménagement de la Région de Luxembourg* ».

- **Loyers d'immeubles – Ministère des Finances : 7,8 millions EUR**

L'article en question (05.4.12.100), relatif aux « *loyers d'immeubles et charges locatives accessoires payées à des secteurs autres que le secteur des administrations publiques* » augmente de 8,22 millions EUR en 2010 pour atteindre 23,750 millions EUR (budget voté 2009 : 15,530 millions EUR ; compte provisoire 2008 : 14,193 millions EUR). La Chambre de Commerce n'a pu trouver de justifications, au niveau de l'exposé des motifs, quant à cette progression. Tout au contraire, on y mentionne que « *les crédits de location [...] resteront soumis à une gestion rigoureuse favorisant l'utilisation prioritaire et maximale des surfaces appartenant à l'Etat* ». Pour cette raison, elle propose de baisser les crédits à 16 millions EUR, soit une économie maximale de 7,75 millions EUR, tout en demandant aux autorités de mieux exploiter le parc immobilier existant.

- **Enseignement musical : 2,0 millions EUR**

La Chambre de Commerce constate la présence concomitante de deux articles budgétaires, soit l'article 02.8.43.000 (Ministère de la Culture, « Participation de l'Etat dans le financement de l'enseignement musical ») pour un montant de 9,932 millions EUR, et l'article 09.1.43.003 (Ministère de l'Intérieur, « répartition de la participation de l'ensemble des communes dans l'enseignement musical ») pour un même montant de 9,932 millions EUR.

La Chambre de Commerce propose de réduire de 1,0 millions chacun des deux crédits en question afin de les ramener à leur niveau atteint en 2008.

- **Réduction des dépenses pour équipements militaires : 2,0 millions EUR**

Il est proposé de réduire de moitié les dépenses pour armes et systèmes d'armes (poste doté de 3,34 millions pour 2010) et de réduire de 330.000 EUR le poste « Autres investissements » (poste doté de 1 million EUR en 2010).

Encadré 3 : Propositions d'économie au titre du budget des dépenses en capital (en millions EUR d'économies) : 26,11 millions EUR

- Art. 32.0.93.000 : Alimentation du fonds pour les monuments historiques
- **1,3**
Budget 2009 : 10,0 / Projet 2010 : 11,3
Réduction afin de ramener la dotation au même niveau qu'en 2009.
Ministère de la Culture - Dépenses générales
- Art. 38.5.74.050 : Acquisition d'équipements informatiques (CTIE et autres administrations)
- **1,0**
Budget 2009 : 4,1 / Projet 2010 : 5,8
Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative – Centre des technologies de l'information de l'Etat
- Art. 39.1. 63.004 : Aides en capital de l'Etat au budget des communes pour la réalisation d'équipements collectifs de base
- **2,0**
Budget 2009 : 11 / Projet 2010 : 14
Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région – Finances communales
- Art. 39.5.72.000 : Construction de bâtiments dans le pays : Travaux effectués par le secteur des administrations publiques
- **4,808**
Projet 2010 : 9,616, soit 4,808 (Montant **à diviser par 2**)
Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région – Police grand-ducale
- Art. 41.4.93.003 : Alimentation du fonds d'équipement sportif national pour le financement d'un neuvième programme quinquennal d'équipement sportif
- **2,0**
Budget 2009 : 5 / Projet 2010 : 16,481
Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle – Sports, Dépenses générales
- Art. 50.3.53.000 : Mesures destinées à promouvoir une utilisation rationnelle de l'énergie, une utilisation des énergies renouvelables et nouvelles et une réalisation d'économies d'énergie – Participation aux frais d'études et aux dépenses d'investissement
- **2,0**
Budget 2009 : 10 / Projet 2010 : 10
Ministère du Développement durable et des Infrastructures – Administration de l'Environnement
- Art. 50.7.81.031 : Participation dans le capital de Luxtram
- **2,0**
Budget 2009 : 1,1 / Projet 2010 : 4
Ministère du Développement durable et des Infrastructures – Transports publics et ferroviaires

- Art. 51.6.73.010 : Routes nationales: redressement et aménagement de la chaussée, amélioration et réfection des revêtements
 - **2,5**
Budget 2009 : 20 / Projet 2010 : 18,5
Ministère du Développement durable et des Infrastructures – Ponts et chaussées

- Art. 51.6.73.011 : Chemins repris : redressement et aménagement de la chaussée, amélioration et réfection des revêtements
 - **3,0**
Budget 2009 : 27,5 / Projet 2010 : 26
Ministère du Développement durable et des Infrastructures – Ponts et chaussées

- Art. 51.6.73.013 : Ouvrages d'art routiers : travaux de construction et de réfection
 - **2,0**
Budget 2009 : 6,7 / Projet 2010 : 5
Ministère du Développement durable et des Infrastructures – Ponts et chaussées

- Art. 51.6.73.020 : Port de Mertert et Moselle canalisée : travaux de construction et de réfection
 - **1,0**
Budget 2009 : 2,780 / Projet 2010 : 4,5
Ministère du Développement durable et des Infrastructures – Ponts et chaussées

Total de 23,61 millions EUR

Poste pour mémoire n° 1 - Réduction des dotations aux communes : déjà prévue dans le projet de loi budgétaire

L'alimentation, via le fonds communal de dotation financière, s'effectuant au prorata de diverses recettes fiscales nationales (18% du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, 10% sur la TVA et 20% du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs), à côté d'un montant forfaitaire de quelque 23 millions EUR, il convient de tenir compte de l'évolution de celles-ci dans un contexte de crise économique et financière.

L'article 09.1.93.000 tient compte de la baisse des rendements d'impôts attendus, dans la mesure où la dotation ne s'élèvera qu'à 331 millions EUR en 2010 (377,6 millions EUR pour 2009 et 439,6 millions EUR pour 2008). Toutefois, il faut que cette baisse au niveau de la dotation du fonds communal de dotation financière soit réelle, et qu'elle ne soit pas remplacée ultérieurement par une dotation additionnelle afin de compenser cette baisse conjoncturelle.

Poste pour mémoire n° 2 - Aide au développement en fonction de l'évolution économique et prise en compte des efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre

Avec une aide publique au développement (APD) proche de 1% du RNB, le Luxembourg est parmi les pays les plus généreux au Comité d'Aide au Développement de l'OCDE, la moyenne se situant autour de 0,28% en 2007. L'effort quantitatif inscrit au projet de budget 2010 s'élève à 299,5 mio EUR « *ce qui devrait représenter environ 1% du RNB* », ce dont la Chambre de Commerce se félicite. Comparé aux exercices antérieurs, ceci représente une hausse substantielle au niveau de l'effort relatif au RNB par rapport aux années 2008 et 2009.

Dans un souci d'utilisation optimale des deniers publics, la Chambre de Commerce insiste sur la nécessité de limiter autant que possible les dépenses administratives entourant le soutien financier des pays en voie de développement. Par ailleurs, elle milite en faveur d'une implication plus directe et active des acteurs économiques privés, afin de contribuer à une transition réussie, dans les pays-cibles, de la coopération au développement vers la coopération économique, et pour ainsi contribuer au développement durable des régions visées, tout en générant des projets pour les entreprises luxembourgeoises.

La question du financement des mesures d'atténuation et d'adaptation aux conséquences du changement climatique est un élément important des négociations menées actuellement en vue d'un accord international sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Dans le cadre de la répartition de cette charge entre les pays y contribuant, il devrait être tenu compte de l'effort fourni par ceux qui ont déjà atteint ou dépassé une APD de 0,7%, sachant que les mesures susmentionnées sont également effectuées au profit des pays en voie de développement et que la question de savoir s'il s'agit d'une dépense additionnelle devrait être jugée par rapport à l'objectif de 0,7% et non pas par rapport au taux d'intervention actuel lorsque ce taux dépasse les 0,7%. Aussi, le Luxembourg devrait-il pouvoir recourir à la part de son ADP dépassant les 0,7% du RNB, pour couvrir cette dépense spécifique, au cas où elle faisait partie d'un futur accord climatique.

L'analyse ci-dessus ne constitue qu'une première ébauche non-exhaustive des principaux leviers à disposition des autorités afin de réduire le déficit budgétaire projeté à court terme. La cinquième partie du présent avis présentera des leviers additionnels permettant la soutenabilité à long terme des finances publiques.

4.3. Mesures visant des augmentations de recettes

Par la suite, la Chambre de Commerce introduira quelques leviers permettant une augmentation à court terme de certaines recettes budgétaires. Ces mesures ne constituent, en aucun cas, un remède miracle afin de garantir la viabilité des finances publiques à moyen et à long terme. De surcroît, la Chambre de Commerce estime qu'à l'avenir, les recettes fiscales incertaines et / ou volatiles, et notamment la TVA sur le commerce électronique et les accises sur les carburants vendus aux non-résidents, devraient être mises au profit d'un fonds spécial au lieu de servir au financement des dépenses de fonctionnement courantes de l'Etat. Ce n'est qu'à partir du moment où l'Etat pourra vivre des recettes fiscales traditionnelles et indigènes, c'est-à-dire sans subventionnement massif via les dépenses de consommation étrangères en exploitant des niches fiscales sans doute temporaires, que le pays pourra raisonnablement prétendre ne pas vivre au dessus de ses moyens. Les recettes volatiles ou incertaines devraient concourir à financer, à l'instar des recettes pétrolières de la Norvège, des projets d'investissement de grande envergure, voire pour faire face à des situations de crise (notion de fonds souverain).

- **Augmentation des taux d'accises sur les tabacs manufacturés et l'alcool : 25 millions EUR**

Une telle augmentation pourrait se justifier pour des raisons de santé publique et en suivant les évolutions afférentes se dessinant à l'étranger. Compte tenu de recettes totales en provenance du tabac s'élevant à quelque 500 millions EUR, une telle hausse du taux d'accises ne devrait pas avoir d'effets négatifs en termes de volumes, d'autant plus que certains pays voisins, et la France notamment, ont déjà annoncé de nouvelles hausses analogues.

- **Augmentation de deux cents au litre des taux d'accises sur les essences et le Diesel : 70 millions EUR**

Dans ce contexte, il convient de noter que pour le Diesel commercial, c'est-à-dire les volumes de gasoil vendus aux professionnels, il n'existe plus de différence au niveau du taux d'accise entre la Belgique et le Luxembourg, la Belgique effectuant un remboursement d'accise entre le taux officiel (inclus dans le prix à la pompe) et le minimum européen dans le cadre des ventes commerciales. Ce minimum européen est actuellement appliqué, au Luxembourg, à la fois pour le Diesel commercial et non commercial.

Ainsi, afin de ne pas compromettre les volumes commerciaux internationaux de transit et d'en provoquer la délocalisation pure et simple, seule une hausse des accises concertée avec la Belgique, dans le cadre de l'Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL), pourra mener à un surplus au niveau des recettes fiscales. A défaut, l'effet volume risquerait de l'emporter sur l'effet accise unitaire, les volumes commerciaux internationaux chutant au Luxembourg au profit de la Belgique. Dans ce contexte, le déchet fiscal pour le Luxembourg serait d'autant plus important vu le fait qu'une partie substantielle des ventes commerciales de Diesel est effectuée via les aires autoroutières pour lesquelles l'Etat touche, à côté des accises et de la TVA, une redevance dont le taux unitaire est d'ailleurs progressif en fonction du volume.

Alternativement, la hausse pourrait s'effectuer que sur les essences et le Diesel non commercial. Toutefois, la Chambre de Commerce estime que cette mesure mènerait à moins de recettes additionnelles, d'une part, tout comme elle provoquerait davantage de paperasse

administrative, d'autre part, ce qui se doit d'être évité du point de vue des efforts de simplification administrative en faveur des entreprises.

De surcroît, cette mesure pourrait sans doute être mieux exploitée encore si le Grand-Duché pouvait se concerter avec les autres pays voisins, et ce en vue d'une augmentation commune et de même envergure, ayant comme objectif commun d'augmenter les recettes de l'ensemble des pays concernés.

Il est indispensable que l'effet des augmentations d'accises projetées, que ce soit au niveau du tabac, de l'alcool ou des carburants, doit être neutralisée du point de vue de l'échelle mobile des salaires, à l'instar de la contribution climatique sur les carburants (le soi-disant « Kyoto – Cent »).

Poste pour mémoire n° 3 : Gestion des participations de l'Etat

En ce qui concerne les participations de l'Etat dans le capital de sociétés de droit privé, elles s'élèvent à 602,5 millions EUR au 30 septembre 2009, dont 290,0 millions EUR pour les sociétés cotées en bourse et 312,5 millions EUR pour les sociétés non-cotées. Ses participations dans le capital d'institutions financières internationales s'élèvent, quant à elles et à la même date, à 551,0 millions EUR. La Chambre de Commerce demande à l'Etat d'optimiser lesdites participations afin d'en maximiser le rendement. Une gestion en tant que « bon père de famille » s'impose également dans le cadre de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat.

Somme de toutes ces mesures :

417,16 millions EUR par le biais d'une diminution des dépenses

95 millions EUR par le biais de recettes supplémentaires

Soit : 512,16 millions EUR au total

Les mesures proposées ci-dessus permettraient de réduire le déficit de l'Administration publique au titre de l'exercice 2010 de 512,16 millions, le portant à 1.082,24 millions EUR, correspondant à 2,98% du PIB au sens de Maastricht. En ce sens, il s'agit de mesures à court terme, permettant de soulager les finances publiques en 2010.

Or, ces mesures à court terme ne permettront pas au Gouvernement d'apporter des solutions adéquates aux problèmes structurels auxquels est confronté notre pays. Nombre de ces défis structurels ont fait l'objet d'une présentation et d'une discussion au niveau de la deuxième partie du présent avis. Il s'agit notamment de la compétitivité nationale, de la viabilité à long terme du système de sécurité sociale et de la soutenabilité des finances publiques, en général. Dans la dernière partie de cet avis, la Chambre de Commerce présente quelques unes des mesures à moyen et long terme en vue de rétablir la compétitivité, l'attractivité du Grand-Duché et la marge de manoeuvre de ses finances publiques.

4.4. Tableau synthétique des mesures à court terme en vue de réduire le déficit public en 2010

No	Type	Mesure	Bénéfice
1	Baisse dépense courante	CFL: baisse des subventions d'exploitation accordées	32,50
2	Baisse dépense courante	Autres subventions d'exploitations: baisse de 5%	8,95
3	Baisse dépense courante	"PRIME cool": abolition	1,00
4	Baisse dépense courante	"Achats de biens et services non-durables": baisse	40,00
5	Baisse dépense courante	Congé parental: alignement durée par rapport au cadre européen	25,50
6	Baisse dépense courante	Forfait d'éducation: modulation	30,00
7	Baisse dépense courante	Allocation d'éducation: modulation	29,00
8	Baisse dépense courante	Allocations familiales: modulation	27,80
9	Baisse dépense courante	Plafond cotisable au niveau des pension: baisse de 5 à 4 fois le SSM	48,60
10	Baisse dépense courante	Salaire d'entrée dans la fonction publique: baisse de 20%	6,30
11	Baisse dépense courante	13e dans la fonction publique: baisse de 20%	27,90
12	Baisse dépense courante	Tranche indiciaire 2010: annulation (impact sur les adm. publiques)	75,00
13	Baisse dépense courante	Mesures en faveur de l'emploi: baisse des crédits	5,10
14	Baisse dépense courante	Aide au logement: modulation en fonction du revenu du bénéficiaire	15,00
15	Baisse dépense courante	Police grand-ducale: baisse des crédits alloués	9,10
16	Baisse dépense courante	Ministère des Finances, loyers d'immeubles	7,80
17	Baisse dépense courante	Enseignement musical: baisse des crédits alloués par l'Etat	2,00
18	Baisse dépense courante	Equipements militaires: baisse des dépenses	2,00
19	Baisse dépense en capital	Fonds pour les monuments historiques: baisse de dotation	1,30
20	Baisse dépense en capital	CTIE et autres administrations: réduction acquis. matériel informatique	1,00
21	Baisse dépense en capital	Réalisation équipements collectifs de base: aide en capital pour les communes	2,00
22	Baisse dépense en capital	Construction de bâtiments dans le pays par le secteur des admin. publiques	4,81
23	Baisse dépense en capital	9e plan quinquennal d'équipements sportifs: baisse dotation	2,00
24	Baisse dépense en capital	Utilisation rationnelle énergie: participation frais d'études et aux dép. d'investiss.	2,00
25	Baisse dépense en capital	LUXTRAM, participation dans le capital	2,00
26	Baisse dépense en capital	Routes nationales: redressement et aménagement chaussées	2,50
27	Baisse dépense en capital	Chemins repris: redressement et aménagement chaussées	3,00
28	Baisse dépense en capital	Ouvrages d'art routiers: construction et réfection	2,00
29	Baisse dépense en capital	Port de Mertert et Moselle canalisée: construction et réfection	1,00
30	Hausse recette courante	Accises sur tabacs manufacturés et l'alcool	25,00
31	Hausse recette courante	Accises sur les essences et le Diesel	70,00
	Baisse dépense courante		393,55
	Baisse dépense en capital		23,61
	Hausse recette courante		95,00
	Grand Total		512,16

5. Préparer l'après-crise, rétablir l'équilibre budgétaire et reconstituer une marge de manœuvre budgétaire: quelques mesures concrètes

Dans une optique dépassant le seul exercice 2010, les mesures de réduction du déficit précitées demeurent insuffisantes. En effet, à moyen et long terme, il faudrait, après la crise, reconstituer des réserves en atteignant l'équilibre budgétaire, voire en dégageant un léger surplus, et ce pour se préparer à toute crise ultérieure éventuelle. Il s'agit que les autorités gouvernementales se dotent d'une marge de manœuvre leur permettant d'adapter le cadre légal et fiscal à de nouvelles tendances au niveau international et de se préparer résolument aux défis posés par l'évolution démographique et le financement du système public de protection sociale. A cet égard, le système d'assurance pension constitue depuis des années un véritable problème intergénérationnel et nourrit une dette implicite des plus dangereuses.

Partant, la Chambre de Commerce propose d'une part des mesures susceptibles d'augmenter l'efficacité de la dépense publique, tout comme elle se propose d'autre part de contribuer à un changement de paradigme au niveau des finances publiques. Dans ce contexte, le mot d'ordre n'est pas forcément de dépenser moins, mais de dépenser mieux. Toujours est-il que le « dépenser moins » est possible, dans la mesure où les mêmes performances publiques pourraient être atteintes avec moins de moyens, dégageant par là des moyens financiers supplémentaires pour réduire les déficits accumulés par le passé ou pour être affectés à de nouvelles initiatives publiques dans l'intérêt du développement économique et social du pays.

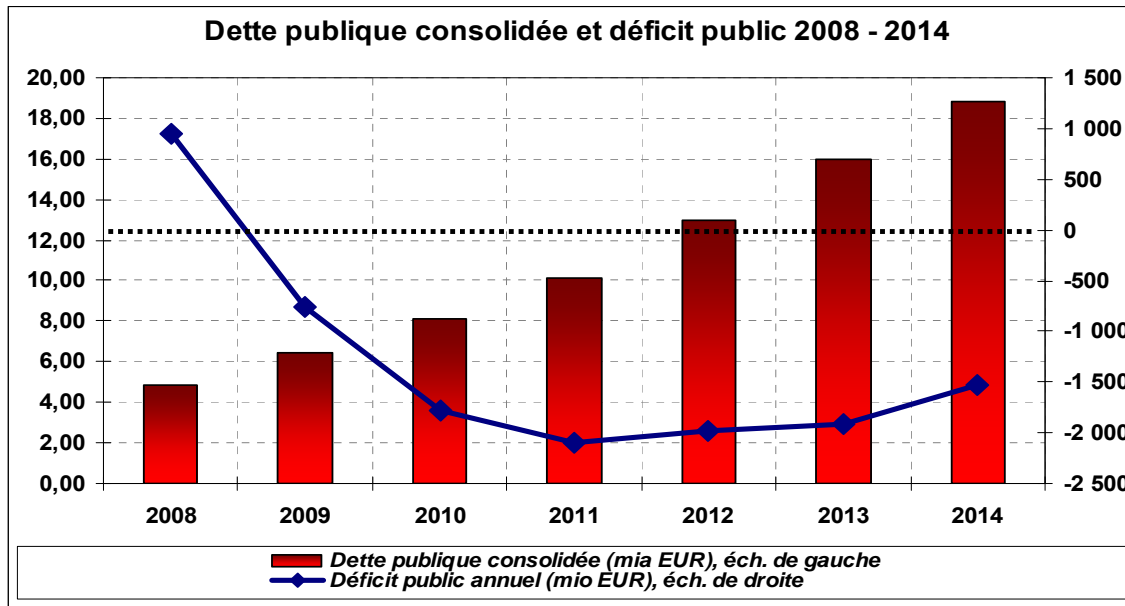
Aux yeux de la Chambre de Commerce, le Luxembourg dispose d'un grand potentiel d'économies qu'il s'agit d'exploiter au mieux au cours des mois et années qui suivent. Elle plaide pour une discussion des mesures afférentes dans le contexte du Comité de Coordination tripartite ainsi qu'au Parlement. Ensuite, des actions concrètes doivent être mises en œuvre afin de réduire rapidement le déficit budgétaire, pour rétablir l'équilibre budgétaire et pour ramener progressivement le niveau de la dette publique en dessous la borne des 10% du PIB.

Rappelons ce qui se passe à politique constante¹¹¹: le déficit ne sera pas résorbé et la dette publique aura augmenté fortement à la fin de la législature. Le graphique ci-dessous montre le coût strictement inacceptable, à l'horizon 2014, d'une politique selon le scénario « *business as usual* ». Au cours de la législature, des déficits annuels de l'ordre de 1,5 à 2,0 milliards EUR feraient gonfler le stock de dette publique à quelque 40% du PIB, ce qui générerait une charge d'intérêts annuelle de plus de 400 millions EUR (1% du PIB). A noter qu'à ce scénario sous-tendent des taux de croissance économique de plus de 3,5% dès 2011, ce qui paraît significatif à l'heure actuelle. Par ailleurs, ce dernier scénario ne prend pas en compte le concept de dette implicite ou cachée sous-jacente au financement à long terme du système de sécurité sociale.

¹¹¹ Voir : Note d'experts internes à l'administration au sujet des prévisions macro-économiques et de l'évolution des finances publiques pour la période 2009-2014 annexée à la déclaration gouvernementale de Monsieur le Premier Ministre

Graphique 39 : Un scénario inacceptable : dette publique consolidée et déficit public 2008-2014 à politique constante

Unités renseignées en légende.



Source : Note d'experts internes à l'administration [...]

Donc les autorités, avec les partenaires sociaux, doivent dès lors discuter dès le début 2010 des thèmes fondamentaux suivants :

1. Comment **renouer avec l'équilibre budgétaire**, le cas échéant avec des surplus, à travers une recherche systématique et permanente d'une **efficacité optimale des dépenses** publiques ?
2. Quelle sera la **gouvernance sous-jacente au développement durable** du Grand-Duché au cours de la législature qui débute et dans le futur? Comment les autorités publiques et les partenaires sociaux pourront-ils mieux interagir, dans un esprit de solidarité, en vue de préparer l'après-crise et en vue du développement futur du Luxembourg ?
3. Quel sera le **nouveau modèle de croissance du Luxembourg** et quelles seront les mesures à mettre en œuvre pour ramener définitivement le Luxembourg sur le chemin d'une croissance dynamique, tout en tenant compte des **défis structurels** à relever ?

Une action résolue et volontariste en ce sens de la part du Gouvernement et des partenaires sociaux est nécessaire dès le début de 2010 pour permettre à notre pays d'être armé pour affronter toute crise future et surtout pour relever les nombreux défis posés par les nouvelles tendances politiques et structurelles que sont le nécessaire rétablissement de la compétitivité, les modifications du cadre communautaire et international impactant les niches de souveraineté luxembourgeoises (cf. secret bancaire, régulation des centres financiers, commerce électronique, niveau des accises sur les produits pétroliers et le tabac, ...), la problématique du vieillissement de la population et le changement climatique.

5.1. D'un besoin vers une capacité de financement à travers une meilleure efficacité des dépenses publiques

Si la quatrième partie a proposé des mesures visant à réduire à court terme le déficit public (en diminuant de manière ciblée des dépenses courantes et en capital et en augmentant des recettes sans trop entraver la compétitivité des entreprises) de 4,4% à un taux correspondant à la limite prévue par le pacte de stabilité et de croissance, le présent sous-chapitre propose des mesures pouvant contribuer à l'effort à déployer à moyen et à long terme afin de résorber le déficit global de l'Administration publique. A terme, il faut effectivement atteindre à nouveau un surplus budgétaire, et ce afin de compenser l'endettement implicite lié au système public d'assurance pension, afin de reconstituer des réserves armant le pays en vue du prochain retournement cyclique / conjoncturel et pour rétablir une marge de manœuvre permettant aux autorités de prendre de nouvelles initiatives en faveur de la diversification et du développement socio-économique.

Le retour à l'équilibre budgétaire doit principalement résulter de mesures d'économies budgétaires et d'un freinage de la progression des dépenses courantes, et surtout de consommation de l'Etat. En effet, aux yeux de la Chambre de Commerce, le budget de l'Etat luxembourgeois comporte un énorme potentiel d'économies, lorsqu'on y applique des critères de coût-bénéfice et lorsqu'on analyse chaque dépense par rapport à ses retombées, à son opportunité et à son utilité, le tout combiné à une étude des priorités. Dans le contexte de la progression au niveau des dépenses courantes, la Chambre de Commerce rappelle et se rallie à la position de la Banque Centrale du Luxembourg qui consiste à exiger l'instauration sans tarder d'une *norme de croissance* des dépenses courantes des administrations publiques, en vertu de laquelle lesdites dépenses ne pourraient plus dépasser la progression moyenne des dépenses équivalentes observée dans les pays limitrophes et/ou dans l'ensemble de la zone euro.

Il s'agit de mieux dépenser, ce qui pourra engendrer des gains économiques lorsque le même objectif public pourrait être atteint avec moins de moyens publics (« *inputs* »). Le résultat optimal à atteindre (« *outputs* ») pourra être déterminé par comparaison avec les meilleures pratiques observées à l'étranger, si ces dernières sont applicables au cas spécifique du Luxembourg. Il faut rappeler que cette analyse pourra également mener à la conclusion, que pour certaines missions/fonctions de l'Etat, une meilleure efficacité pourra être atteinte en maintenant constant le niveau des dépenses, mais en augmentant l'output pour les administrés de façon simultanée.

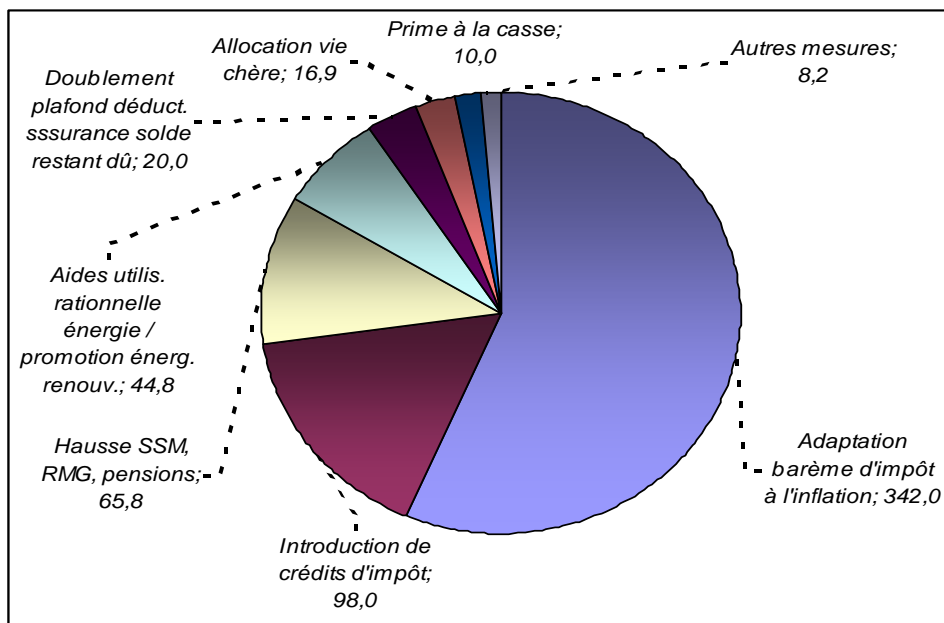
La Chambre de Commerce est consciente que des mesures de réduction des dépenses sont plus difficiles à mettre en oeuvre d'un point de vue politique qu'une hausse des recettes par exemple. Cependant, une hausse de la fiscalité ou des prix administrés à charge des entreprises ne constitue pas une option, en raison des effets néfastes en découlant sur la compétitivité.

A l'heure actuelle, le Luxembourg est encore dans une situation relativement confortable dans la mesure où le pouvoir d'achat de la majorité des ménages a récemment augmenté, notamment suite à des adaptations favorables des barèmes fiscaux, au remplacement de certains abattements fiscaux par des crédits d'impôt, à l'introduction du système de boni pour enfants, au fléchissement de l'inflation après son envolée en 2008 ainsi qu'à la tranche indiciaire du mois de mars 2009. D'autre part, les mesures gouvernementales en vue du maintien dans l'activité, notamment grâce au régime du chômage partiel, ont limité les effets sur la population active du ralentissement de l'activité économique. Il faut également évoquer

le « Plan de conjoncture du Gouvernement » qui vise à soutenir la demande publique adressée aux opérateurs privés, compensant ainsi, du moins partiellement, la chute de la demande internationale. Le graphique 40 ci-après illustre les seules mesures prises par le Gouvernement au titre de mesures de soutien au pouvoir d'achat des ménages en 2009. En tout, une enveloppe de 605,7 millions EUR a ainsi été débloquée pour l'année en cours, ce qui représente quelque 5% de la demande de consommation finale des ménages.

Graphique 40 : Les mesures de soutien au pouvoir d'achat des ménages 2009

En millions EUR

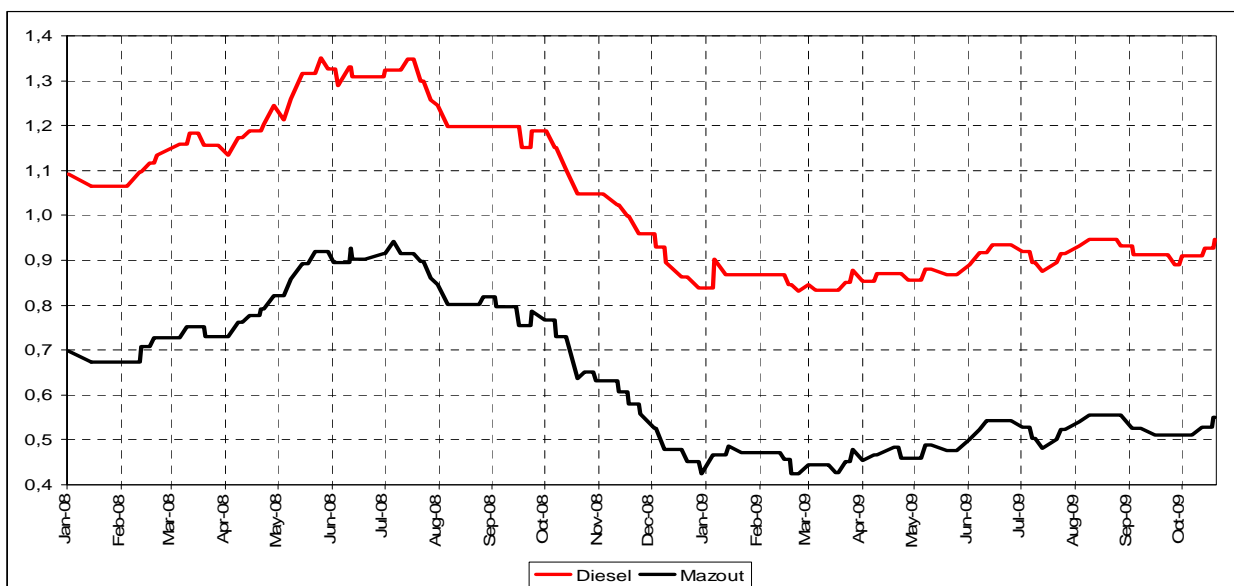


Source : « Plan de conjoncture du Gouvernement »

Par ailleurs, le renforcement du pouvoir d'achat des ménages peut s'apprécier, entre autres, par la baisse du prix des produits pétroliers. Ainsi, un litre de gasoil routier coûtait 1,299 EUR à la pompe le 19 juillet 2008. Le 25 février 2009, ce même prix avait atteint 0,78 EUR, soit une baisse de 51,9 centimes par litre (-40%). Il en est de même pour le prix du litre de fioul de chauffage, qui passe de 0,893 EUR le 8 juillet 2008 à 0,374 EUR le 31 décembre de la même année (-51,9 centimes par litre ou -58,2%). Ainsi, en 5 mois, le prix pour remplir une cuve de 3.000 litres a baissé de quelque 1.600 EUR.

Graphique 41 : Evolution des prix maxima officiels du gasoil routier et du fioul de chauffage

En EUR par litre



Source : Groupement Pétrolier Luxembourgeois (GPL).

Ce renforcement important du pouvoir d'achat des consommateurs dûment pris en compte, la Chambre de Commerce est d'avis que des mesures ciblées de recherche d'efficacité pourront générer des économies budgétaires importantes, sans que le service public aux administrés n'en souffre. De même, des économies budgétaires pourront être dégagées par des adaptations ponctuelles mineures au niveau de la consommation publique, au niveau des transferts de l'Administration centrale, au niveau de différents transferts sociaux et au niveau des dépenses d'investissements, par exemple en recourant davantage à des modes de financement innovants¹¹² ou à des critères différents au niveau des projets d'infrastructure¹¹³.

Compte tenu de l'augmentation précitée du pouvoir d'achat des ménages et compte tenu des limites d'une politique budgétaire expansionniste supportant la demande de consommation intérieure dans une petite économie ouverte (cf. fuites vers l'extérieur), la situation actuelle offre de la marge pour des adaptations mineures visant à augmenter la sélectivité de quelques transferts sociaux. De même, le non-paiement de la tranche indiciaire prévue pour mi-2010 n'aurait pas d'impact négatif sur le pouvoir d'achat des ménages dans la situation actuelle. A terme, ce système doit d'ailleurs être remodelé afin d'en limiter le bénéfice aux salaires ne dépassant pas 1,5 fois le salaire social minimum, niveau de salaire qui correspond de près à la médiane des salaires payés au Luxembourg, et tout en éliminant d'une part les produits nocifs pour la santé, tel que l'alcool et le tabac, et d'autre part les biens dont les prix sont déterminés sur un marché international faisant en sorte qu'ils sont par nature excessivement volatils.

¹¹² Par exemple, les « Public-Private-Partnerships » (PPP) à la luxembourgeoise, taillés sur la situation du marché luxembourgeois, avec un recours important à des entreprises de taille plus petite.

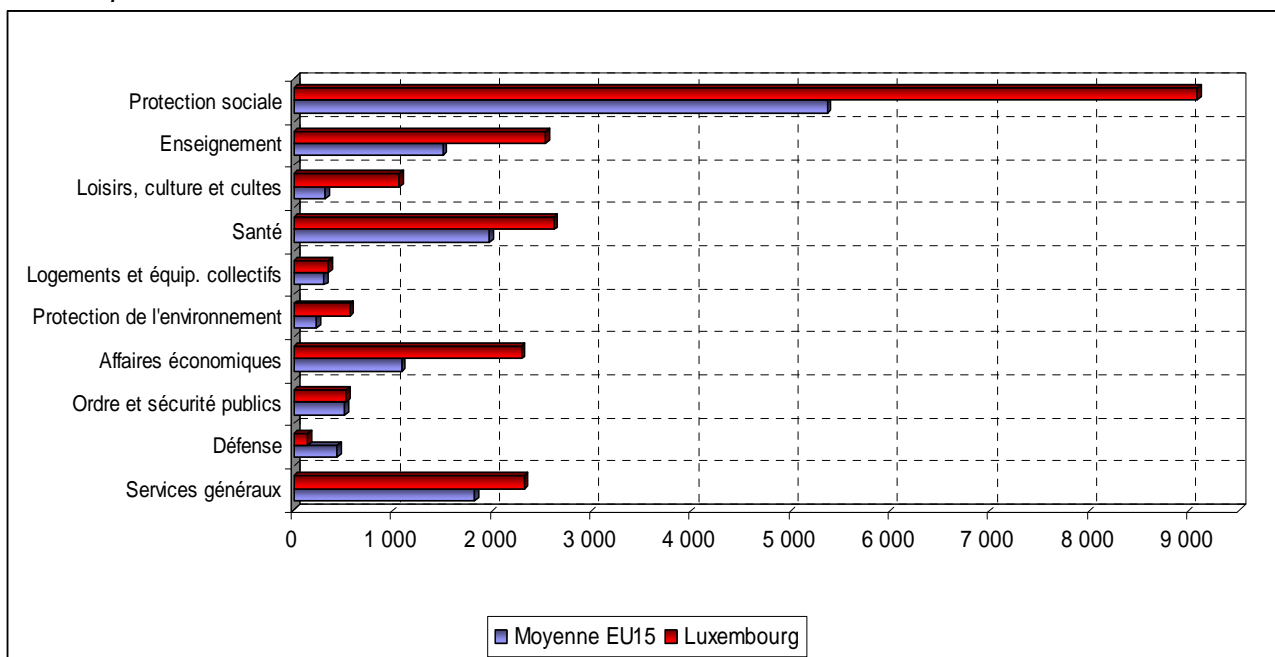
¹¹³ Citons à titre d'exemple les appels d'offres pour les bâtiments publics, écoles, maisons de soins, etc. Dans ce cadre, il conviendrait d'appliquer davantage des critères généraux minima et des standards normaux au détriment de standards "haut de gamme" au niveau de la finition, par exemple.

Le développement *in extenso* des gisements d'efficience ou la discussion en détail du potentiel d'économies pouvant découler d'une recherche systématique de l'efficience de la dépense publique dépasserait le cadre du présent avis budgétaire. Dès lors, la Chambre de Commerce renvoie à l'analyse développée dans son bulletin « Actualité & Tendances n°5 »¹¹⁴, dédié à la maîtrise des dépenses publiques luxembourgeoises, ainsi qu'à l'encadré ci-après qui résume quelques données clef dudit bulletin. Cette contribution de la Chambre de Commerce revalait un potentiel d'économie total équivalent à quelque 13% du PIB, soit 4,5 milliards EUR (voir aussi l'encadré n°4 ci-après).

Il est rappelé dans ce contexte ladite analyse de la Chambre de Commerce démontre que le Luxembourg dépensait nettement plus que la moyenne des pays européens analysés dans la plupart des domaines relevant de l'administration publique. Citons les exemples de la protection sociale, de l'enseignement et de la santé. Le graphique ci-après donne un aperçu quant au positionnement du Luxembourg en ce qui concerne les dépenses, par grande fonction relevant de l'administration publique¹¹⁵ et par habitant. A savoir que ces données sont exprimées en « parité de pouvoirs d'achats » (PPA) afin de compenser les différences au niveau de l'indice des prix parmi les pays. En outre, les données brutes luxembourgeoises ont été ajustées afin de permettre la prise en compte de l'impact du phénomène « frontaliers ».

Graphique 42 : Dépense par habitant par fonction gouvernementale au Luxembourg et dans l'Union européenne des 15 en 2007

En PPA par habitant.



Source : EUROSTAT. Calculs de la Chambre de Commerce

L'étude précitée de la Chambre de Commerce livre un tour d'horizon complet à travers les dix grandes fonctions afin d'y identifier les potentiels d'économies. A l'œil nu, il apparaît que des gisements d'efficience importants existent, notamment pour les fonctions protection sociale,

¹¹⁴ Actualité & Tendances n°5 « Maîtrise des dépenses publiques : quelles options pour le Luxembourg ? », Septembre 2008.

¹¹⁵ Il s'agit des données COFOG ou « Classification Of the Functions of Government », c'est-à-dire d'une classification fonctionnelle des dépenses élaborée par l'OCDE et revêtant un niveau important de comparabilité internationale.

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. Or, en ce qui concerne les exemples cités, il y a un consensus général selon lequel le système d'enseignement, par exemple, peut, dans l'état actuel des choses, être qualifié de moyen au mieux. D'autre part, le Luxembourg n'occupe que le 9^e rang au « Tableau de Bord Compétitivité » pour ce qui est de la cohésion sociale, ce qui amène la Chambre de Commerce à mettre en cause l'efficience de l'important niveau de dépenses relatives à la protection sociale. Le mot d'ordre et le fil rouge devant guider la politique de protection sociale est, comme il a été évoqué à de maintes reprises dans cet avis, la sélectivité sociale et l'arrêt de la politique inefficace et dispendieuse de l'arrosoir social.

L'étude susdite a également lancé un appel quant à un changement de paradigme au niveau du mode d'établissement du budget. Il faut, entre autres, que le budget de l'Etat soit plus qu'un tableau d'entrées et de sorties. Autrement dit et selon un avis du CSDD¹¹⁶ : „[...] *der gesamte Budgetprozess und die dahinter stehenden fachspezifischen Entscheidungen sowie Anreizsysteme sind auf die Befriedigung von Ausgabenwünschen ausgerichtet, die kurzfristig bestimmte Probleme lösen mögen, deren Langfristeffekte aber überhaupt nicht gewürdigt werden und deren langfristige Finanzierbarkeit nicht geprüft wird.*“ Ainsi, l'action publique doit s'inscrire dans un système de budgétisation selon les performances, basé sur des objectifs et des résultats à atteindre par le biais de la dépense publique. A ce titre, il est tout à fait regrettable que le document budgétaire luxembourgeois mentionne, depuis des années, un code fonctionnel pour la plupart des dépenses, mais que ces données ne soient pas consolidées dans des tableaux synthétiques permettant leur analyse. Seule une logique fonctionnelle peut fournir des renseignements utiles quant au coût d'une politique gouvernementale donnée. L'organisation vétuste par ministère, département, section et article ne livre que des informations sur le coût d'un tel sous-domaine, indépendamment des objectifs, des missions politiques et des objectifs envisagés.

¹¹⁶ Conseil Supérieur pour un Développement Durable: „Stellungnahme des CSDD zur nachhaltigen Entwicklung der Staatsfinanzen“, septembre 2008

Encadré 4 : Les principaux gisements d'efficacité non-exploités au Luxembourg

Le bulletin économique « Actualité & Tendances n°5 » de la Chambre de Commerce, intitulé « Maîtrise des dépenses publiques – quelles options pour le Luxembourg ? » permet d'établir qu'il existe au Luxembourg d'importants gisements d'efficacité non-exploités, qui apparaissent au tableau suivant :

Tableau : Les gisements d'efficacité au Luxembourg - dépenses des administrations publiques, comptabilité européenne (base 2006)

	Montant de la dépense		Economie potentielle théorique		
	Millions d'euros	En % du PIB	En % de la dépense	Millions d'euros	En % du PIB
Domaines ayant fait l'objet d'une évaluation explicite de l'efficacité					
Santé	1 280,8	3,8	33,9	434,2	1,3
Protection sociale : prestations familiales	919,8	2,7	83,4	767,1	2,3
Enseignement	1 533,2	4,5	36,9	565,8	1,7
Ordre et sécurité	320,3	0,9	59,2	189,6	0,6
Autres domaines (hypothèse : dépenses par tête ramenées au niveau moyen des 5 pays les plus dépensiers (hors Luxembourg))					
Protection sociale : pensions	3 301,6	9,8	28,8	950,9	2,8
Loisirs, culture et cultes	582,8	1,7	63,4	369,5	1,1
Logement et équipements	218,3	0,6	2,5	5,5	0,0
Environnement	325,8	1,0	59,3	193,2	0,6
Affaires économiques	1 536,5	4,5	50,2	771,3	2,3
Défense	76,4	0,2	--	--	--
Services généraux	1 370,9	4,0	16,1	220,7	0,7
Autres dépenses traitées	518,4	1,5	3,2	16,6	0,0
Transferts sociaux à l'étranger	1 097,6	3,2	--	--	--
Total général des dépenses	13 082,3	38,6		4 484,3	13,2

Sources : Eurostat, IGSS, OMS, Statec et calculs Chambre de Commerce.

Ces gisements d'efficacité n'en constituent pas moins de solides arguments en faveur d'une décélération marquée de la progression des dépenses publiques, tant les marges d'amélioration du pays paraissent importantes. Seul un tel effort de maîtrise des dépenses permettrait d'exploiter, certes de façon graduelle, ces abondants gisements d'efficacité. Les gisements d'efficacité mis en lumière sont souvent d'une telle ampleur qu'il semble possible de diminuer les dépenses (l'« input ») tout en améliorant les indicateurs de performance¹¹⁷ (c.-à-d. l'« output » des politiques publiques en question).

Ces économies potentielles ne peuvent être réalisées du jour au lendemain, au risque de remettre en cause la continuité des services publics. La Chambre de Commerce privilégie dès lors une démarche plus réaliste. Elle recommande en effet l'introduction de réformes structurelles et de nouveaux processus budgétaires donnant lieu à un étiolement graduel des poches d'inefficacité, ce qui rendrait possible un ralentissement de la progression des dépenses publiques. Ainsi, la mise en oeuvre des économies identifiées sur une période de 20 ans, par exemple sous la forme de 4 programmes successifs de 5 ans, permettrait de réduire les dépenses d'environ 2% par an par rapport à leur évolution spontanée. Comme l'évolution spontanée est rapide au Luxembourg, un tel effort de maîtrise ne se traduirait nullement par une diminution des dépenses en termes absolus. Ces dernières continueraient même vraisemblablement à augmenter à un rythme relativement soutenu.

¹¹⁷ Ainsi, un alignement sur le pays le plus efficace en matière d'enseignement, à savoir la Finlande, permettrait par exemple d'améliorer sensiblement l'indicateur PISA du Luxembourg tout en limitant les dépenses afférentes.

5.2. Une gouvernance publique durable et efficace dans l'intérêt du développement socio-économique du pays

5.2.1. Introduction

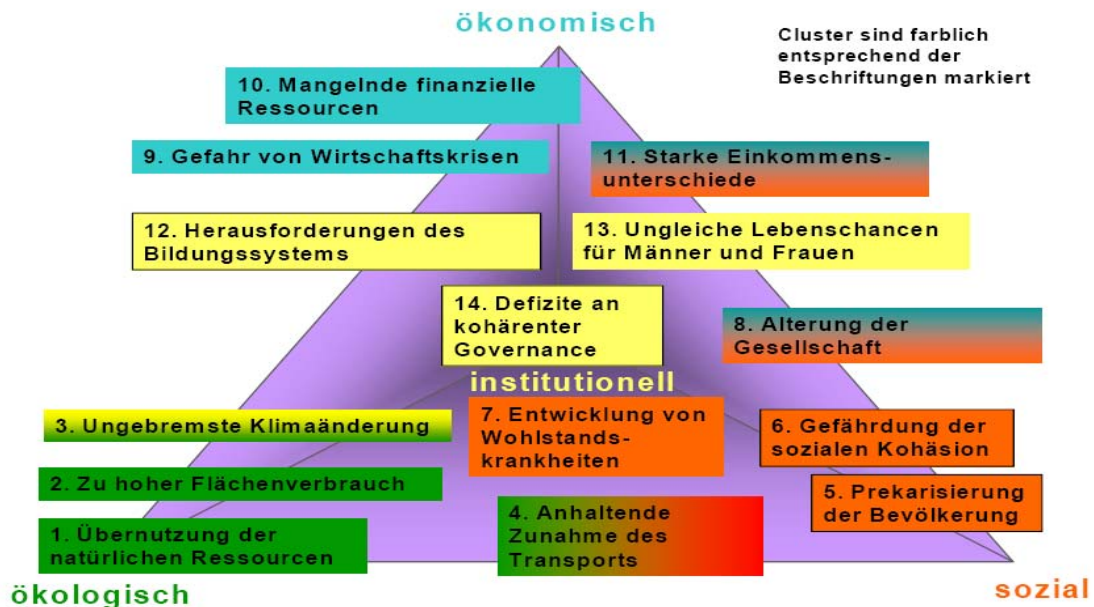
La situation d'extrême ouverture du Grand-Duché et, partant, sa grande dépendance vis-à-vis de la demande internationale de biens et services lui imposent d'atteindre l'excellence en matière de compétitivité.

Le respect des critères du triptyque du développement durable constitue une obligation évidente pour la Chambre de Commerce. Elle estime que tant les gouvernants publics que les entreprises et les citoyens doivent adhérer à ces critères et principes. Le développement économique à travers le renforcement de la **compétitivité des entreprises** fait partie intégrante du développement durable. A l'instar du Premier Ministre, «*une économie ne connaît de croissance durable que si elle est compétitive et qu'elle le reste*»¹¹⁸.

Il en est de même du maintien de la **cohésion sociale** et de la **protection environnementale**. Ces trois socles du développement durable ont un dénominateur commun, en l'occurrence la soutenabilité financière des moyens engagés en fonction des objectifs à atteindre. Le graphique ci-après est extrait de l'avant-projet pour un 2^e plan national pour un développement durable, tel que présenté au mois d'avril par le Ministre de l'Environnement de l'époque. Un ensemble de 14 tendances s'opposant au développement durable du Luxembourg est clairement identifié à travers ce document. Aux yeux de la Chambre de Commerce, cette pyramide montre très clairement en quoi une marge de manœuvre financière constitue la condition nécessaire mais non suffisante d'une bonne gouvernance : comment peut-on trouver des réponses à ces immenses défis (et notamment les tendances n°4, 5, 6, 8, 9, 11, 12 et 13) si le pays est confronté à un niveau asphyxiant de dette publique? La création de richesse économique relevant du domaine des entreprises, ce n'est qu'au cas où ces dernières sont compétitives qu'elles produiront, embaucheront, investiront et paieront des impôts et des cotisations sociales. Or cette compétitivité ne peut être atteinte si les coûts des entreprises luxembourgeoises augmentent plus vite que leur productivité.

¹¹⁸ Déclaration du Premier ministre Jean-Claude Juncker sur le programme gouvernemental 2009 le 9 juillet à la Chambre des Députés.

Graphique 43 : Les 14 tendances non-durables au Luxembourg



Source : « Ein nachhaltiges Luxemburg für mehr Lebensqualität » - Vorprojekt PNDD Luxemburg. Mars 2009.

La crise actuelle, dont la fin n'est pas encore prévisible, malgré certains signes de reprise, risque encore d'avoir des répercussions socio-économiques néfastes, notamment en 2010 et 2011, voire en 2012. Notre modèle social sera mis à rude épreuve et les autorités gouvernementales et les partenaires sociaux devront agir de manière responsable en vue de trouver rapidement des réponses courageuses aux difficultés et aux défis qui se posent. La gouvernance sous-jacente au développement durable doit viser à renforcer les assises financières du pays en rendant l'économie luxembourgeoise plus attractive et moins vulnérable aux chocs exogènes, permettant la création continue de richesse susceptible de pouvoir développer le bien-être social et de maintenir, voire de renforcer, la cohésion sociale.

Dans les lignes qui suivent, la Chambre de Commerce rappelle comment devrait s'articuler à ses yeux la gouvernance sous-jacente au développement durable au Grand-Duché. Cet exercice paraît particulièrement utile en ce début de législature et dans le contexte de la crise actuelle et du projet de loi budgétaire 2010, qui, rappelons-le, laisse ouvert beaucoup de questions et qui est caractérisé par un attentisme dangereux, face à des risques et défis considérable et de surcroît clairement identifiés.

5.2.2. Une gouvernance efficiente et durable

De manière générale, la Chambre de Commerce estime que le Luxembourg dispose d'un appareil étatique qui fonctionne relativement bien, compte tenu des nombreuses fonctions et missions que l'Etat doit accomplir. La coordination interministérielle et la collaboration entre administrations pourront cependant être améliorées (voir tendance non-durable n°14), au vu des problèmes souvent rencontrés par les administrés lorsqu'il s'agit d'obtenir des autorisations, informations ou documents publics ou officiels. En effet, les attentes en termes d'efficacité de l'organisation de l'Etat de la part de l'ensemble des acteurs économiques sont primordiales.

Le fonctionnement de l'appareil public est directement lié à l'organisation des ministères et administrations telle qu'elle résulte de l'accord de coalition.

Dans son dernier Bulletin Economique « Actualité & Tendances » intitulé « Entreprise Luxembourg 2.0 »¹¹⁹, la Chambre de Commerce avait plaidé pour une approche visant une **gouvernance simplifiée et efficace**, avec un nombre de ministères limité aux grands thèmes des fonctions de l'Etat et à ses missions publiques principales. Elle estimait aussi qu'il faut éviter le cloisonnement entre ministères et à faciliter une action politique cohérente. Le développement durable et la simplification administrative sont deux thèmes transversaux et horizontaux qui doivent être incorporés dans une nouvelle stratégie interministérielle.

Le développement économique, quant à lui, constitue le fondement du bien-être social. L'économie constitue ainsi un volet politique phare et aux multiples dimensions. La Chambre de Commerce avait estimé que toutes les dimensions liées à l'appareil de production du pays auraient pu être réunies au sein d'un grand ministère des affaires économiques, disposant des moyens requis afin de mettre en œuvre une politique intégrée dans ce contexte.

Si la Chambre de Commerce regrette que les affaires économiques continuent à être réparties au sein de plusieurs ministères et que le nombre de ministères n'ait pas pu être réduit, elle accueille toutefois favorablement la création du Ministère du Développement durable et des Infrastructures. Ce dernier ministère sera sans doute bien positionné afin de poursuivre l'enjeu phare que constitue le plan général d'aménagement du territoire, l'IVL et les quatre plans sectoriels¹²⁰, pour autant que la coordination interministérielle (Affaires économiques, Classes Moyennes, Logement, Intérieur) et la coopération verticale (avec les communes) soit excellente. L'organisation étant moins fragmentée qu'auparavant, avec des Ministères jadis indépendants pour les aspects environnement, aménagement du territoire, transports et travaux publics, l'Etat s'est effectivement donné les premiers moyens afin de mener à bout le dossier clef relatif l'organisation spatiale durable du Luxembourg. Le Gouvernement, en tant qu'auteur de l'avant-projet d'un deuxième plan d'action national pour un développement durable, était d'ailleurs conscient des faiblesses de l'ancienne organisation : « *In anderen Bereichen, wie bei der Nachhaltigkeitsstrategie, waren in der Vergangenheit Kohärenz, Überwachung und Berichterstattung deutlich unter dem europäischen Standard* »¹²¹.

La Chambre de Commerce se félicite d'ailleurs du fait que le dossier, à la fois primordial et transversal, que constitue la **simplification administrative** soit devenu une prérogative du Ministère d'Etat, qui sera en mesure de mieux arbitrer entre les différents ministères et de trancher afin de « simplifier » réellement la vie administrative des entreprises et des particuliers.

Hormis les questions organisationnelles du nouveau Gouvernement, une gouvernance publique durable exige que les autorités gouvernementales doivent continuer à s'engager pleinement dans la poursuite du développement du **grand projet européen**, tout en sauvegardant des marges de manœuvre et une certaine flexibilité et en valorisant au mieux le principe de subsidiarité. Une concurrence saine, reposant sur des règles claires et transparentes, est bénéfique au développement de tous les Etats membres et à l'amélioration

¹¹⁹ Actualité & Tendances n°. 7 « Entreprise Luxembourg 2.0 », juin 2009.

¹²⁰ Transports ; Zones d'activités économiques ; Logements ; Grands ensembles paysagers.

¹²¹ « Ein nachhaltiges Luxemburg für mehr Lebensqualität » - Vorprojekt PNDD Luxemburg. Mars 2009, page 34.

continue de leur fonctionnement. Le Gouvernement devra ainsi adopter une stratégie politique ambitieuse afin de renforcer la position du Luxembourg au niveau communautaire. La Chambre de Commerce prend acte des changements institutionnels suite à la ratification du traité européen de Lisbonne, qui donnera, entre autres, davantage de poids au Parlements nationaux des 27 Etats membres. Elle espère que la Chambre des Députés fasse un bon usage de ses nouvelles prérogatives.

Cela vaut pour l'influence luxembourgeoise au sein de l'appareil institutionnel européen, par la présence de fonctionnaires et d'acteurs économiques nationaux, mais aussi par une approche proactive sur la scène européenne et internationale dans la gestion des dossiers stratégiques. L'appareil administratif et institutionnel luxembourgeois doit mobiliser davantage de capital humain dédié aux questions communautaires, en particulier lors des négociations communautaires et dans les travaux de définition des positions nationales, et ceci en vue de mieux défendre l'intérêt national. Pour ce faire, les ministères devraient implémenter une réorganisation interne, visant à libérer davantage de fonctionnaires qui seront en charge de la préparation, de l'exécution et du suivi des dossiers européens.

Il est impératif de promouvoir au maximum le **site d'implantation et d'investissement** luxembourgeois et d'aller à la rencontre des investisseurs potentiels, en véhiculant une image coordonnée et cohérente à travers le monde au moyen de messages uniformes. Il est essentiel que le Gouvernement épouse une démarche proactive en termes de communication, surtout dans un contexte où les attaques contre le Luxembourg se sont multipliées et où la réputation du pays continue à souffrir. L'objectif doit être, à la fin de la législature, la mise en œuvre, dans le cadre des partenariats publics-privés existants, d'une stratégie de communication globale du pays, apte à éliminer les clichés sur le Luxembourg et à présenter et à valoriser toutes les facettes du pays de manière cohérente. Il serait par ailleurs utile, pour renforcer l'image positive de notre pays, d'insister régulièrement sur l'important investissement consenti en matière d'aide au développement. Par ailleurs, la présentation et la promotion d'une vaste offre en matière d'événements culturels de qualité au niveau international pourront également contribuer à diffuser une image plus variée du Grand-Duché dans le monde.

Par ailleurs, il convient de renforcer de manière optimale le **rôle des ambassades** luxembourgeoises à travers le monde en vue d'intensifier la promotion des intérêts économiques luxembourgeois. La Chambre de Commerce plaide pour une extension du réseau diplomatique au Moyen-Orient et en Amérique du Sud et estime que le Luxembourg devrait disposer d'une ambassade par exemple en Arabie Saoudite, au Brésil, voire en Afrique. Ces Ambassades devront avoir un champ d'activité économique très prononcé.

5.3. Vers un nouveau modèle de croissance au Luxembourg ?

Par rapport à la situation générale ayant prévalu lors de la présentation des projets de loi budgétaires dans un passé récent, la Chambre de Commerce s'inquiète surtout quant au contexte structurel sous-jacent au projet de budget 2010. En effet, la dégradation de la situation compétitive de l'économie luxembourgeoise et, partant, celle des entreprises y opérant, s'est poursuivie tout au long des dernières années, comme l'indique le récent « Tableau de Bord Compétitivité » (voir deuxième partie de cet avis), établi par l'Observatoire de la Compétitivité du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur.

Les faiblesses structurelles identifiées, qui concernent de multiples volets, à savoir des facteurs « coûts », « prix » et « non-prix » (qualité des infrastructures tant physiques

qu'intangibles, disponibilité et qualité des facteurs de production), risquent de ne plus pouvoir être dissimulées par des performances macroéconomiques quantitativement plus élevées que la moyenne européenne. En même temps, les questions ayant trait à la persistance du modèle de croissance luxembourgeois sont d'actualité : est-ce que le dynamisme économique et la croissance de l'emploi l'accompagnant, lesquels constituent le fondement du « modèle luxembourgeois » pourront-ils être maintenus voire développés à l'avenir ou, en d'autres termes, seront-ils durables ?

Ce modèle est basé en grande partie sur les performances historiques remarquables du centre financier international, ainsi que sur l'exploitation de niches de souveraineté, souvent de nature fiscale, ayant résisté, sans doute temporairement, à l'harmonisation européenne (produits soumis à accises, TVA sur le commerce électronique).

Sur ce modèle de croissance a néanmoins été bâti un système de protection sociale des plus généreux et coûteux, qui apparaît aujourd'hui plus que jamais financièrement non soutenable à long terme. Les récentes attaques contre la place financière luxembourgeoise et les pressions politiques qui entourent le secret bancaire nous rappellent clairement que les « arbres ne poussent plus au ciel » et qu'un modèle qui croît potentiellement plus vite, parce qu'il est bâti sur un nombre très restreint de socles et dont l'ensemble évolue corrélativement avec sa fondation principale, peut tout aussi bien péricliter plus rapidement qu'un modèle plus équilibré ou diversifié.

La Chambre de Commerce est convaincue que le centre financier international du Grand-Duché a un bel avenir devant lui. Des actions et initiatives communes et innovatrices des autorités publiques et des acteurs de la place pourront consolider les activités existantes et créer des nouveaux produits et services pour une clientèle internationale, sur base de l'adaptation intelligente et rapide du cadre légal, fiscal et réglementaire et d'une stratégie de promotion et de communication efficace. Comme par le passé, une immense capacité d'adaptation sera nécessaire à l'avenir. Plus que jamais, l'évolution de la place financière sera également affectée par les décisions prises à l'étranger, au niveau de maisons-mères des filiales luxembourgeoises. Il est vraisemblable que les taux de croissance enregistrés entre 1985 et 2007 ont été exceptionnels. Ainsi, toute politique doit désormais se fonder sur des taux de croissance plus en ligne avec la moyenne européenne.

Au-delà du secteur financier, le territoire du Grand-Duché doit rester attractif tant pour les entreprises implantées que pour les créateurs d'entreprises et les investisseurs étrangers. Il faut ainsi une excellente gestion des atouts, une stabilité politique et sociale, une valorisation du progrès technologique, une dynamique d'innovation permanente, des investissements constants dans la qualité des facteurs de production, ainsi qu'une bonne visibilité des biens et services et, partant, une politique de promotion efficace. Par ailleurs, un système permanent de veille doit permettre une comparaison des performances du Luxembourg par rapport à celles de l'étranger et les faiblesses y relatives sont à éliminer et/ou à compenser par d'autres avantages.

C'est ainsi que se résume une gouvernance optimale jetant les bases d'un développement durable du Luxembourg au cours de la législature 2009-2014 et au-delà. Il importe en effet que la vision portée par les pouvoirs publics soit construite sur le long terme, fondée sur une démarche prospective. Le terme gouvernemental de cinq années n'offre pas systématiquement suffisamment de temps aux politiques publiques de produire leur plein effet. C'est le cas notamment dans le domaine des réformes structurelles intégrant des considérations démographiques (pérennisation du système de sécurité sociale) des

considérations financières (budgétisation selon les performances et les objectifs) ou des considérations organisationnelles (aménagement du territoire).

Dans les lignes qui suivent, la Chambre de Commerce analysera quelques-uns des grands axes de politique gouvernementale qu'elle considère comme prioritaires, et qu'elle avait clairement identifiés en tant que telles en juin 2009¹²², à travers sa contribution « Entreprise Luxembourg 2.0 ». Ladite analyse est effectuée à l'aune du programme gouvernemental, d'une part, et du projet de budget, d'autre part, qu'elle considère être la traduction en faits et en chiffres des déclarations d'intention formulées au niveau du programme gouvernemental. La Chambre de Commerce renvoie, par ailleurs, à la contribution de l'UEL intitulée « 100 mesures pour redresser la compétitivité et relancer l'activité économique », lesquelles mesures « s'inscrivent dans une logique d'amélioration de la compétitivité des entreprises luxembourgeoises et de relance de l'activité économique [...] », dont la lecture parallèle à la contribution de la Chambre de Commerce fournit une image complète des priorités à adresser par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux.

Contribution à l'amélioration de la compétitivité des entreprises

« La crise ne doit pas servir de prétexte pour augmenter les charges sociales ou fiscales des entreprises, ce qui nuirait à leur compétitivité alors qu'elles sont déjà largement affectées par les effets de la crise. En tant que droit acquis de la tripartite, la garantie d'une stabilité des cotisations sociales doit être pérennisée, afin de consolider la compétitivité-coûts des entreprises. De même, il faut absolument éviter de répercuter les charges induites par l'augmentation du chômage sur les entreprises par le biais de l'impôt de solidarité pour éviter une dégradation de leur position concurrentielle, de la croissance et de l'emploi. De manière générale, le nouveau Gouvernement doit contribuer à une évolution des coûts salariaux qui n'excède pas celle de la productivité du travail et à une amélioration de la position compétitive des entreprises. »

La Chambre de Commerce salue à cet égard le point de vue du Premier Ministre quant à l'impératif de la compétitivité de l'économie en tant que *conditio sine quo non* du développement durable du pays (voir partie 5.2.1.). Par ailleurs, le projet de budget ne comporte aucune augmentation d'impôts à charge des entreprises, ce qui se doit d'être salué dans un contexte de déficits publics inédits pour le Luxembourg.

Le « Tableau de Bord Compétitivité » (TBCO) fait état d'une chute du classement du Luxembourg au niveau de la famille d'indicateurs liée à productivité et au coût du travail (24^e rang sur les 27 Etats membres de l'UE, soit une perte de 18 places en un an). Comme il a été mis en avant au niveau de la quatrième partie de cet avis, la situation financière et économique ne permet pas le paiement d'une tranche indiciaire vers la mi-2010. En effet, outre à frapper les entreprises de plein fouet alors que des signes timides quant à la reprise économique apparaissent, cette tranche indiciaire serait totalement contreproductive dans la mesure où elle effacerait d'un trait l'effet de relance économique sous-jacent au « Plan de conjoncture du Gouvernement ».

La Chambre de Commerce regrette l'absence d'une déclaration formelle en ce qui concerne l'indexation automatique des salaires au niveau du programme gouvernemental. A l'aune de la dégradation du coût salarial unitaire elle espère toutefois que le Gouvernement fasse preuve d'une bonne appréciation de la situation et convoque les partenaires sociaux dans les meilleurs délais, afin de pouvoir discuter des leviers quant à la réforme du système.

¹²² Actualité & Tendances n°. 7 « Entreprise Luxembourg 2.0 », juin 2009.

En dernier lieu, la Chambre de Commerce salue le passage suivant du programme gouvernemental, qui constitue, selon elle, le point de départ d'une politique soucieuse d'éviter la dissociation entre le coût du travail et de la productivité: « *le Gouvernement se doit de constater que l'inflation sous-jacente se trouve toujours à un niveau élevé. La stabilité des prix est une préoccupation majeure de toute politique économique* ».

Mise en œuvre rapide de la simplification administrative et refonte du droit d'établissement

« Au lieu de s'appuyer sur une modification des procédures actuelles, le Gouvernement devra exécuter un programme d'analyse se focalisant sur le besoin réel en matière de procédures, établir systématiquement des fiches d'impact transparentes et éliminer les procédures inutiles et trop contraignantes. [...] »

Une cellule interministérielle devrait être établie rapidement. Celle-ci a pour objet l'accélération et la simplification en matière d'autorisations d'établissement, d'exploitation et d'urbanisme et en matière d'autres procédures administratives, tout en excluant que cette cellule ne devienne une nouvelle barrière pour les administrés. [...] »

La libéralisation du droit d'établissement doit passer par la suppression de l'exigence de connaissances en matière de gestion d'entreprises pour toutes les activités commerciales qui ne sont pas spécialement réglementées, s'agissant du commerce de gros, du commerce de détail et des services de nature commerciale. [...] La Chambre de Commerce plaide également pour la création d'un statut d'auto-entrepreneur en se basant sur les expériences étrangères (entre autres celle de la France) dans leurs modalités les plus pertinentes et après avoir introduit un système efficace de prévention de faillites frauduleuses et/ou organisées. »

Il a été évoqué plus haut dans le texte que la Chambre de Commerce salue que le dossier transversal de la simplification administrative soit devenu une prérogative du Premier Ministre. Elle se réjouit en outre du fait que les crédits budgétaires prévus au titre de l'exercice 2010 au profit du « Comité national pour la simplification en faveur des entreprises » (article 00.4.12.365) s'élèveront à 200.000 EUR, soit un doublement par rapport au budget voté 2009 et une augmentation de l'ordre de 238% par rapport au compte provisoire de l'année 2008.

D'après le programme gouvernemental, le CNSAE accompagnera par ailleurs la refonte de tout un ensemble de mesures en matière de simplification administrative, et notamment :

- la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ainsi que certains des règlements grand-ducaux afférents;
- la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles;
- la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés;
- la législation sur les marchés publics ;
- la législation relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement de projets d'infrastructure de transport;
- la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau;
- la loi du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets.

La Chambre de Commerce retrouve en ces thèmes nombre des revendications qu'elle avait formulées au moment de la constitution du nouveau Gouvernement. Elle exige désormais la mise en pratique des déclarations d'intentions figurant au niveau du programme gouvernemental. La mise en place d'un guichet unique « autorisations » pour les PME et l'intégration de la

gouvernance électronique dans les plans de réforme administrative constituent autant de bonnes déclarations d'intentions au niveau du programme gouvernemental qui trouvent l'assentiment de la Chambre de Commerce.

Dans sa prise de positions intitulée « Entreprise Luxembourg 2.0 » et au chapitre dédié à la simplification administrative, la Chambre de Commerce avait également milité en faveur d'une refonte du droit d'établissement et de la création d'un statut auto-entrepreneur. Dans ce contexte, elle prend note des déclarations de la Ministre des Classes Moyennes et du Tourisme qui a annoncé, lors d'une « Journée d'actualités économiques, comptables et fiscales », organisée au mois d'octobre 2009 par un grand cabinet d'expertise comptable, une réforme fondamentale du droit d'établissement et du statut de l'indépendant et du dirigeant d'entreprise. La Chambre de Commerce, tout en se félicitant de ces déclarations et forte de ses 40.000 membres affiliés représentant les quatre cinquièmes du PIB, dispose de tous les leviers et de toutes les compétences afin de contribuer efficacement à cet important projet de réforme.

Modernisation du droit sur la prévention des faillites

« Il convient d'introduire un système de « early warning » et d'instaurer un système moderne et efficace en matière de gestion contrôlée. [..].

Une faillite, à l'exception des faillites organisées et/ou frauduleuses, ne doit plus être une raison pour invoquer la perte de l'honorabilité d'un chef d'entreprise. Il incombe à l'Etat de mettre en place des mesures concrètes afin de prévenir l'échec en matière d'entrepreneuriat, de promouvoir l'assistance des entreprises en difficultés par des experts, d'alléger la législation en matière de faillite non frauduleuse, d'instaurer le cas échéant un système d'aide financière au redémarrage, surtout à défaut d'initiatives législatives européennes. »

Le programme gouvernemental énonce certes que « *la législation ayant trait aux entreprises en difficultés sera revue et des efforts seront entrepris pour privilégier, là où cela sera possible, le redressement par rapport à la liquidation des entreprises* » mais ne livre aucun élément concret ou tangible sur la manière d'y parvenir.

A noter qu'en matière de prévention des faillites et du redressement économique, le projet de budget fait tout de même apparaître deux nouveaux articles au niveau du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :

- d'un côté, l'article 35.0.51.045, concernant l'application de la loi du 29 mai 2009 instituant un régime temporaire de garantie en vue du redressement économique, qui est doté de 1.000.000 EUR en 2010 tout comme en 2009 et ;
- d'autre part, l'article 35.0.51.046, doté, quant à lui, de la somme 8 millions EUR, et ce en application de la loi du 29 mai 2009 instituant un régime d'aide au redressement économique.

La Chambre de Commerce avait marqué son accord par rapport à la cette loi du 29 mai 2009, appréciant notamment que les dispositions légales permettraient à la fois un contrôle *ex ante* des garanties octroyées aux entreprises et un suivi *ex post* desdites garanties. La Chambre de Commerce saluait également le fait de conditionner l'aide forfaitaire définie dans le régime de soutien aux entreprises à des « *efforts adéquats* » de ces dernières en vue d'« *obtenir une autre source de financement* ». Les aides publiques en direction d'entreprises en situation conjoncturelle difficile doivent en effet malgré tout demeurer un dernier recours. Enfin, la

Chambre s'est félicitée de la souplesse du dispositif en termes de durée, le régime étant temporaire mais pouvant être prorogé le cas échéant par règlement grand-ducal.

Institution d'un « Observatoire de droit économique »

« La Chambre de Commerce recommande l'institution, dans les domaines économiques et industriels, d'un « Observatoire de droit économique », càd. d'une plate-forme composée d'experts des secteurs public et privé, analysant les cadres juridiques et leurs évolutions à l'étranger et proposant à la lumière de celles-ci les modifications appropriées, de manière rapide et proactive. Dans le même ordre, il y a lieu de créer des Chambres plus spécialisées et cibler davantage les formations des juges (cf. finance, concurrence, urbanisme, ...). Une telle stratégie se répercuterait favorablement sur l'état et l'évolution de la jurisprudence, compte tenu de la complexité croissante des affaires juridiques et des matières à traiter par les tribunaux. »

Ce sujet n'a pas trouvé son introduction, ni au niveau du programme gouvernemental, ni dans le cadre du projet de budget. Le premier des deux documents énonce toutefois la mise en place d'un tableau opérationnel de la compétitivité ainsi qu'une collaboration étroite, à ce sujet, entre l'Observatoire de la Compétitivité et le STATEC.

La Chambre de Commerce est d'avis que cette collaboration plus étroite annoncée entre l'ODC et le STATEC pourrait constituer un forum de discussion idéal afin de faire avancer l'idée de la Chambre de Commerce quant à la création d'un Observatoire de droit économique. La Chambre de Commerce se tient à la disposition des acteurs publics afin de nourrir ce débat de manière constructive.

Modernisation du droit des sociétés

« Moderniser le droit des sociétés, notamment en créant un nouveau type de S.A.R.L. à capital symbolique tout en assurant que l'Administration centrale ou la direction effective de ces entreprises se trouve au Luxembourg, surtout dans la perspective de la création de la Société Privée Européenne (SPE) dans le contexte du Small Business Act.

En outre, il convient de simplifier considérablement les exigences portant sur les attestations en vue de la constitution d'une société, afin d'éliminer le formalisme excessif sous-jacent (découlant notamment du nombre trop important d'intervenants) et l'insécurité juridique qui en découle. Par exemple, au Royaume-Uni, les actes constitutifs se caractérisent par une plus grande simplicité. »

Le programme gouvernemental énonce que « le droit des sociétés sera réformé, suivant les orientations formulées dans le projet de loi 5730 portant modernisation de la loi sur les sociétés commerciales. »

La Chambre de Commerce limite ses observations au projet de loi numéro 5730 dans sa version gouvernementale déposée en date du 8 juin 2007, et ne prend en compte que les changements significatifs proposés dans ce projet de modernisation du droit des sociétés luxembourgeois.

Dans ce projet, on retrouve la possibilité d'accorder désormais à tout type de société dotée de la personnalité juridique la possibilité d'émettre des obligations nominatives ou au porteur par le biais d'une souscription publique ou privée.

La Chambre de Commerce relève par ailleurs que la plupart des autres changements significatifs concerne avant tout le régime de la société anonyme. Dans cet ordre d'idées, le projet prévoit notamment le retrait de l'obligation d'émettre des actions d'égale valeur,

l'introduction d'un régime relatif aux conflits d'intérêts, la consécration légale du comité de direction, ainsi qu'une augmentation de la protection des minoritaires (action sociale minoritaire). En ce qui concerne la consécration légale du comité de direction préconisée par le projet, la Chambre de Commerce a malheureusement dû souligner l'inadaptation de la forme proposée par les auteurs à la pratique luxembourgeoise actuelle.

Par ailleurs, le projet préconise l'introduction d'une nouvelle forme sociétaire, à savoir la société par actions simplifiée (« SAS »), mais aussi un élargissement du régime de transformation des sociétés qu'on doit juger trop rigide et impliquant trop de formalités pour les protagonistes concernés.

Finalement, le projet propose d'introduire l'ensemble des règles en matière de droit des sociétés dans un « Codes des Sociétés ».

La modernisation de la loi telle que proposée par les auteurs est malheureusement économiquement inadaptée aux réalités du contexte luxembourgeois et ne comble pas toutes les lacunes existant dans la législation actuelle sur les sociétés commerciales.

Modernisation de la gouvernance et l'organisation de l'ADEM

« Il faut davantage d'indépendance, d'autonomie et de flexibilité au niveau de l'Administration de l'Emploi (ADEM) que ce soit dans le choix des méthodes, la gestion de son personnel ou la capacité d'auto-saisine en matière de production d'études et de données. En même temps, il convient de responsabiliser chaque demandeur d'emploi par le biais d'une souscription à une « convention d'activation individualisée », laquelle légitime le droit d'allocation chômage et comprend des dispositions relatives à l'obligation pour le chômeur de se former pour augmenter son employabilité. Une réforme du régime d'aide à la création d'entreprise s'impose, afin que l'accès au statut d'indépendant devienne plus attrayant pour les demandeurs d'emploi, plus particulièrement en créant un soutien financier du chômeur devenu indépendant pour la première année, sans oublier le recours soutenu à des formations qualifiantes en matière de lancement d'une activité indépendante. »

Le programme gouvernemental annonce que « dans l'immédiat, vu la situation actuelle sur le marché du travail et dans l'obligation d'agir à brève échéance, le Gouvernement préparera un nouveau projet de loi réorganisant l'Administration de l'Emploi et la transformant en établissement public ». Cette phrase n'avait en soi que peu de substance jusqu'à ce que le Ministre du Travail et de l'Emploi présente les premiers éléments de cette nouvelle politique, le 20 octobre courant. Après avoir fait état d'une « situation catastrophique dans certains bureaux [de l'ADEM]», le Ministre a, en effet, souligné « qu'une réforme est de plus en plus nécessaire et de plus en plus urgente »¹²³. Pour mener à bien la réforme de l'ADEM, le ministre a sollicité l'aide et le conseil de Bernard Brunhes, un spécialiste en affaires sociales. Sa mission consistera à identifier les faiblesses de l'ADEM et d'esquisser des solutions qui permettent à cette administration de mieux fonctionner.

La Chambre de Commerce ne peut que saluer l'honnêteté du Ministre et espère que l'audit de l'ADEM puisse être effectué dans un climat de confiance et que les recommandations en découlant soient rapidement mises en place.

Force est de constater que le Gouvernement est prêt à mettre à disposition les moyens financiers afin d'améliorer la qualité des services fournis par l'ADEM : pour ce qui concerne l'année 2010, le projet de budget fait état d'une augmentation de 5,0% des crédits

¹²³ http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2009/10-octobre/20-schmit/index.html

budgétaires alloués à cette administration, qui passent de 15,059 millions EUR en 2009 à 15,805 millions EUR en 2010.

Adaptations au niveau du système d'éducation

« La Chambre de Commerce préconise la mise en place de deux filières parallèles, l'une donnant priorité au français et l'autre à l'allemand au niveau de l'enseignement primaire et secondaire, la 2e langue étant respectivement l'allemand et le français. Cette mesure s'inscrit dans le contexte d'une population écolière de plus en plus hétérogène, nécessitant une offre de formation aussi vaste que possible. L'élargissement des classes du bac international (B.I.), l'amélioration de l'offre en ligne (eBac) existante, notamment en offrant également un diplôme de fin d'études secondaires, ainsi que l'élargissement du réseau d'écoles internationales constituent d'autres priorités. »

Le programme gouvernemental inscrit l'éducation nationale comme un enjeu décisif de l'avenir du Luxembourg et énonce un certain nombre de principes auxquels souscrit la Chambre de Commerce : amener le plus grand nombre à un diplôme qui réponde aux exigences du marché du travail, étendre et ancrer un concept de « Life Long Learning », les offres de formation tout au long de la vie, créer de la cohérence entre formation initiale et formation continue et définir et développer les compétences requises en vue du développement économique et personnel.

Les principes précités se déclinent dans le programme gouvernemental sous différents champs d'action possibles, à savoir notamment celui des compétences, celui de l'enseignement et de la maîtrise de la langue luxembourgeoise, les enseignements fondamental et secondaire, le métier de l'enseignement ainsi que les aspects de formation tout au long de la vie et de formation professionnelle. Il y a lieu de souligner la volonté gouvernementale de poursuivre les efforts entrepris au cours de la précédente législature en vue d'adapter le système éducatif aux exigences économiques nouvelles qui s'imposent au Grand-Duché, en termes de besoin de main-d'œuvre et de nécessité de développer la croissance endogène et l'économie de la connaissance.

Comme le souligne le programme gouvernemental, *« il apparaît d'ores et déjà que la reprise par l'Etat de certains intervenants sous statut communal rendra nécessaire des adaptations législatives afin de permettre le changement de statut du fonctionnaire communal vers celui de fonctionnaire de l'Etat »*. Il est certain que la prise en charge par l'Etat du tiers des salaires des enseignants supporté jusqu'alors par les communes doit avoir des répercussions sur le budget de l'Education Nationale en termes de traitements des fonctionnaires. C'est ce qui apparaît au moins en partie à l'Art.11.000, Code 04.20, avec une hausse de près de 50% entre le budget voté 2009 et le projet de budget 2010 (+120.000.000 EUR).

S'agissant de l'enseignement des langues, le programme gouvernemental met l'accent sur le *« multilinguisme comme un atout pour les habitants du pays »*. Toutefois, il ne doit pas *« constituer un obstacle infranchissable pour un grand nombre d'élèves »* pour *« accéder à une qualification »*. Aux yeux de la Chambre de Commerce, ces velléités gouvernementales vont dans le bon sens et, à cet égard, elle a fait des propositions précises en matière d'enseignement des langues allemande et française, sans pour autant négliger l'apprentissage de la langue luxembourgeoise.

De manière générale, et par référence à l'analyse de l'efficience de la dépense publique, il y a lieu de veiller davantage à une amélioration de la performance du système d'éducation, compte tenu des moyens financiers employés.

Poursuite du développement de l'Université du Luxembourg en renforçant les interconnexions entre celle-ci et les acteurs économiques

« En matière d'enseignement supérieur, il importe de renforcer la coopération entre l'Université du Luxembourg et les acteurs de l'économie, et ce afin de mieux pouvoir répondre aux besoins de ces derniers.

La Chambre de Commerce recommande l'introduction, au sein de l'Université, d'un master dédié à la formation de juristes-linguistes, dans un contexte de valorisation de la présence au Luxembourg des institutions européennes. Il faut exploiter à cet égard les importantes compétences en matière de traduction et d'interprétariat spécialisées à disposition sur la place. La formation de juriste bilingue des jeunes diplômés au Luxembourg devrait pouvoir servir de base à la formation juriste-linguiste au niveau européen, ce qui n'est pas le cas actuellement. »

Le développement et le bon fonctionnement du système universitaire national est l'un des éléments de structure essentiels à l'essor d'une croissance endogène qualitative fondée sur l'innovation et l'économie de la connaissance. Depuis sa création, l'Université du Luxembourg n'a cessé d'obtenir des moyens supplémentaires à son développement, combinés à des moyens alloués également aux structures de recherche nationale telles que les centres de recherche. En 2010, ce n'est pas moins de 72 millions EUR qui devraient être consacrés à l'Université en termes de participation aux dépenses courantes et cet effort public devrait être complété d'autres dépenses par le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. Par exemple, ce dernier participe, à concurrence de 1 million EUR en 2010, aux frais de fonctionnement de l'institut d'enseignement et de recherche doctoral et postdoctoral en droit procédural (poste nouveau). L'exposé des motifs du projet de loi budgétaire commente ce crédit de la manière suivante : « L'enseignement supérieur sera marqué en 2010 par la mise en place d'un institut de la Max Planck Gesellschaft à Luxembourg dans le domaine du droit procédural y inclus le droit financier. En date du 20 mai 2009, une convention avec la Max Planck Gesellschaft a été signée à cet effet. Ce projet prévoit la création de 174 emplois dont 56 sont financés par le partenaire luxembourgeois. Le crédit pour 2010 doit permettre d'assurer le démarrage de l'institut en termes de financement du personnel, des frais de fonctionnement ainsi que du premier équipement »¹²⁴. La Chambre de Commerce ne peut qu'apporter son soutien à cette initiative.

En outre, il est indiqué dans le projet de budget 2010 la mise en œuvre du nouveau programme quadriennal conclu entre l'Etat et l'Université. Conformément aux recommandations de la Chambre de Commerce¹²⁵, le programme gouvernemental annonce que « s'agissant de la mission de recherche, le Gouvernement veillera à ce que l'Université concentre les moyens sur un nombre restreint de priorités ayant un fort potentiel de développement et à ce que la recherche enrichisse l'enseignement prodigué à l'Université »¹²⁶. Un de ces axes constitue sans aucun doute le plan d'action « Technologies de la Santé », dont la contribution financière à l'Université (article 03.1.41.011) s'élèvera à 19,106 millions EUR en 2010. L'article budgétaire 03.2.41.021 concerne aussi spécifiquement ce plan d'action (5,350 millions EUR au profit du CRP-Santé). Ce plan constitue un des axes de diversification de l'économie luxembourgeoise et devrait permettre au Luxembourg de créer un centre de compétences international dans le domaine de la biologie moléculaire.

¹²⁴ Volume I du projet de loi 2010, page 53*

¹²⁵ Actualité & Tendances n°. 7 « Entreprise Luxembourg 2.0 », juin 2009, p. 61.

¹²⁶ Programme gouvernemental annexé à la déclaration gouvernementale de Monsieur le Premier Ministre, p. 83.

Poursuite des réformes en matière de formation professionnelle

« Réaliser rapidement une structure unique d'orientation et engager une réforme fondamentale de notre système d'orientation professionnelle, telle que revendiquée par les partenaires sociaux, sont deux priorités absolues. Ceci passe par une multiplication des interconnexions et des échanges existant entre le monde économique et le cadre scolaire et universitaire, que ce soit au niveau du contenu des programmes qu'au niveau des étudiants et enseignants. Il est nécessaire d'intensifier et de promouvoir l'intégration des techniques et technologies de l'information et de la communication dans les milieux scolaire et universitaire. Par ailleurs, il est primordial de s'assurer que chaque profession et métier porteur en matière d'emploi sur le territoire dispose d'une filière d'apprentissage appropriée et d'élargir les professions et les métiers des adultes jusqu'ici non ouverts à cette forme d'apprentissage. En outre, il faut mettre l'accent sur la formation continue, tant au niveau du secteur privé qu'au niveau du secteur public et au niveau des formateurs eux-mêmes. La formation continue au sein du secteur public devrait comporter des présentations systématiques sur le fonctionnement de l'économie et sur la vie des sociétés et, pour la carrière supérieure, un stage en entreprise. »

Comme indiqué supra, la formation professionnelle est l'un des axes de l'action gouvernementale des prochaines années. Il est notamment indiqué dans le programme gouvernemental l'entrée en vigueur de la fameuse réforme de la formation professionnelle, d'ici la rentrée 2010-2011. Cette réforme fait suite à nombre d'adaptations, sur la période 2004-2009, du système national de formation professionnelle, en particulier :

- la loi du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle,
- la loi du 19 novembre 2008 portant accès collectif à la formation professionnelle continue¹²⁷.

Le programme gouvernemental met l'accent sur certains aspects de la réforme visée : il s'agit par exemple de garantir que l'information sur les offres de formation soit bien accessible aux élèves et à leurs parents ainsi que de renseigner sur les professions et les métiers qui s'offrent aux plus jeunes. Cela implique donc de réorganiser les services d'orientation, en mutualisant et en rationalisant les moyens d'action au sein d'une structure commune en charge d'informer sur les possibilités d'études et de formations (initiales ou continues). Il faut de ce point de vue saluer la possibilité, depuis juillet 2009, pour des organes tels que les Services de psychologie et d'orientation scolaires (SPOS) d'accéder aux informations de l'ADEM concernant les stages et les postes d'apprentissage ouverts.

De surcroît, le programme gouvernemental indique que sera implémenté l'Observatoire de la Formation (initié par l'Institut National pour le Développement de la Formation professionnelle continue), afin de rendre accessibles aux services d'orientation et des écoles les informations relatives aux besoins de formation.

La poursuite de la réforme sur la formation professionnelle (cf. loi du 19 décembre 2008) va exiger un effort de longue haleine de la part du Ministère de l'Education Nationale et de la Formation professionnelle, vis-à-vis notamment de l'adoption progressive de l'ensemble des règlements grand-ducaux nécessaires à la mise en œuvre des modalités de la loi précitée. Certains d'entre eux ont déjà été avisés par la Chambre de Commerce. D'autres le seront prochainement. Il faut, entre autres, évoquer les projets suivants :

- l'avant-projet de règlement grand-ducal portant institution d'un comité à la formation professionnelle (publié au Mémorial le 13.03.09) ;

¹²⁷ Voir Bulletin économique *Actualité & tendances*, n°6 « Bilan de la législature 2004-2009 », mai 2009.

- le projet de règlement grand-ducal fixant les métiers et les professions sur lesquels porte la formation professionnelle de base 1) Déterminant les critères d'admission, l'organisation et les modalités d'évaluation de la formation professionnelle de base 2) Définissant les passerelles vers la formation professionnelle initiale (avis de la Chambre de Commerce émis le 28.09.09) ;
- le projet de règlement grand-ducal portant sur 1) l'organisation des stages de formation en milieu professionnel de la formation professionnelle initiale, 2) la composition et les missions de l'office des stages (avis de la Chambre de Commerce émis le 28.09.09) ;
- le projet de règlement grand-ducal portant organisation de la validation des acquis de l'expérience pour la délivrance des brevets, diplômes et certificats comme prévu au chapitre V de la loi portant réforme de la formation professionnelle (saisine pour avis de la Chambre de Commerce le 10.03.09) ;
- le projet de règlement grand-ducal portant sur l'organisation et le fonctionnement du Centre national de la formation professionnelle continue et fixant les tâches du personnel (publié au Mémorial le 22 juillet 2009) ;
- l'avant-projet de règlement grand-ducal déterminant 1) les conditions d'attribution des certificats et diplômes sur la base des modules acquis et mis en compte pour l'apprentissage tout au long de la vie, 2) la nature des modules préparatoires par formation accordant l'accès aux études techniques supérieures, 3) l'organisation et la nature des projets intégrés¹²⁸.

•
Du point de vue du projet de budget 2010, il est dédié à la section « Service de la formation professionnelle » du Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle un budget prévu à hauteur de 47.596.500 EUR, comparé aux 43.706.979 EUR au budget voté 2009, soit un effort sensible de la part du Gouvernement en ces temps de difficultés conjoncturelles et de quasi inexistence de marge de manœuvre budgétaire.

Il faut noter plusieurs lignes budgétaires qui font leur apparition dans le volume I du projet de loi sous avis, à savoir :

- Art.12.305, Code 04.34 – mise en œuvre de la réforme de la formation professionnelle, pour un montant « non limitatif » de 800.000 EUR,
- Art. 32.020, Code 04.34 – Indemnités complémentaires aux indemnités d'apprentissage dues aux personnes adultes en formation sous contrat d'apprentissage, pour un montant « non limitatif » de 4.477.455 EUR,
- Art.32.021, Code 04.34 – Congé individuel de formation : indemnités compensatoires, pour un montant « non limitatif » de 654.010 EUR,
- Art.41.050, Code 04.34 – Dotation dans l'intérêt du fonctionnement du Service de la formation professionnelle, pour un montant « non limitatif » de 4.106.299 EUR.

¹²⁸ Cette liste des règlements grand-ducaux d'application de la loi du 19 décembre 2008 précitée n'est pas exhaustive.

Mise en place d'ici cinq ans d'un système national d'innovation plus lisible, plus interconnecté avec le monde extérieur et plus performant

« Tout d'abord, il convient de poursuivre le soutien à la recherche publique et privée en s'assurant de l'efficacité des dépenses publiques engagées, tout en continuant d'avoir recours aux contrats de performance entre l'Etat et les acteurs de la recherche et de l'innovation. Utiliser la seconde génération de ces contrats de performance - à partir de 2010 - pour structurer davantage le système national d'innovation et attribuer des missions précises et non-redondantes aux différents acteurs qui le composent.[...]. Appliquer le principe de bonne gouvernance et prendre en compte la nécessité d'une masse critique pour impacter le système national d'innovation et poursuivre les initiatives en matière de développement de grappes technologiques et de clusters constituent d'autres priorités clés.

La Chambre de Commerce réitère également ses recommandations relatives à la nécessité de fusionner là où cela s'imposera les laboratoires de recherche publics travaillant sur des thématiques identiques, de manière à créer un nombre limité d'instituts de recherche hautement spécialisés et ayant un lien organique avec l'Université de Luxembourg. »

S'agissant d'innovation, il est à noter que les subventions à la recherche-développement et à l'innovation en application de la législation en la matière, n'apparaissent plus en tant que telles en 2010. Les dotations relatives à cet article (35.0.51.050) s'élevaient à 19 millions EUR au compte 2008, ainsi qu'à 20 millions EUR au titre du budget voté 2009.

En la matière, le précédent Gouvernement a eu l'occasion d'agir fortement dans le cadre du plan de relance du printemps dernier. La loi du 5 juin 2009 – Promotion de la recherche, du développement et de l'innovation¹²⁹ -, fait suite au projet de loi relatif à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation (RDI) adopté par le Gouvernement le 6 mars 2009 dans le cadre de la mise en œuvre du « Plan de conjoncture du Gouvernement ». Elle s'inscrit comme un ensemble de dispositions relatives à l'axe « préparation de l'après-crise » du plan de relance élaboré par les pouvoirs publics.

Tout en se fondant sur des mécanismes de soutien existants d'ores et déjà au niveau national en matière de recherche-développement, la loi étend le nombre de régimes d'aide R&D, en épuisant toutes les marges de manœuvre établies par le nouvel encadrement communautaire 2006/C323. Ainsi, elle introduit des régimes spécifiques pour les études de faisabilité techniques à réaliser préalablement au lancement d'un projet d'innovation, pour la protection de la propriété intellectuelle (régime dédié aux PME), de même que pour la création de jeunes entreprises innovantes. Les aides couvrent également, outre les innovations de produits, les innovations de procédés et d'organisation ainsi que les services de conseil en innovation auxquels une entreprise peut recourir.

La Chambre de Commerce regrette néanmoins que la loi habilite l'Etat à créer un établissement de droit privé chargé de la gestion des structures de type « business incubateur » ou centre d'entreprises, alors que Luxinnovation remplit déjà cette mission de manière satisfaisante, notamment dans le cadre du cluster « Ecostart ».

Enfin, la loi prévoit la création d'un fonds spécial de financement dédié à la R&D, ce que la Chambre de Commerce salue vivement : le Fonds de l'Innovation ainsi défini n'est ni doté de la personnalité juridique, ni de l'autonomie financière et administrative. Il est placé « sous

¹²⁹ Également nommée loi du 5 juin 2009 ayant pour objet 1. la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation 2. les missions de l'Agence nationale pour la promotion de l'innovation et de la recherche 3. la création d'un Fonds spécial pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation et modifiant la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques 2. l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie.

l'autorité des ministres ayant l'économie et les finances dans leurs attributions ». Dans le cadre de la RDI il est en effet difficile de prédire les besoins annuels des fonds, notamment dans le cadre de dépenses s'échelonnant sur plusieurs exercices. La création d'un Fonds évite donc de devoir fixer annuellement le montant exact des fonds nécessaires pour le prochain exercice budgétaire, ce qui confère à cet outil de financement une flexibilité particulièrement appréciable en ces temps de difficultés budgétaires.

S'agissant précisément de l'alimentation de ce fonds spécial, celle-ci relève notamment et pour l'essentiel de dotations budgétaires de l'Etat et de recettes d'emprunt à contracter le cas échéant par l'Etat. Pour 2010, il est à noter que l'alimentation normale s'opère à hauteur d'un peu plus de 29 millions EUR, le programme de dépenses se déclinant principalement sous la forme de régimes et de mesures d'aide à concurrence de 26,8 millions EUR. Le fonds est doté des moyens financiers précités à travers l'article budgétaire 35.0.93.000.

La Chambre de Commerce salue par ailleurs la dotation au Fonds National de la Recherche (article 03.2.41.013), qui s'accroît à nouveau de manière substantielle pour atteindre 40,3 millions en 2010 contre 28,2 millions en 2009 (+42,91%) et 27,36 millions en 2008 (+47,29%). Le FNR répond en effet à un besoin de développement tant quantitatif que qualitatif du secteur de la recherche au Luxembourg. La Chambre de Commerce se montre satisfaite de la promotion renforcée en ce qui concerne la politique publique en matière de RDI, tout en rappelant qu'elle atteindra quelque 0,6% du PIB en 2010 (0,51% en 2009), soit toujours significativement en-deçà de l'objectif de Lisbonne (1%).

Toujours est-il que l'efficacité des moyens investis, ainsi que les retombées potentielles en dégagées doivent primer sur des considérations se limitant au niveau des moyens financiers engagés.

* * * * *

Pour toute information ou toute question relative à cet avis, veuillez vous adresser au Département économique de la Chambre de Commerce :
eco@cc.lu

