

Projet de loi n°6500 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013 (4036TCA/WMR)

Avis de la Chambre de Commerce

Le Luxembourg à la dérive ... et pourtant les solutions existent!



www.cc.lu

VOTRE PARTENAIRE POUR LA RÉUSSITE



Projet de loi n°6500 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013 (4036TCA/WMR)

**AVIS DE LA
CHAMBRE DE COMMERCE**

Budget de l'Etat 2013

**Le Luxembourg à la dérive ... et
pourtant les solutions existent!**

Luxembourg, le 14 novembre 2012

Résumé de l'avis de la Chambre de Commerce¹

Economie ouverte, dépourvue d'un marché intérieur de taille critique l'abritant quelque peu des courants conjoncturels européens et mondiaux défavorables, le Luxembourg est actuellement fortement secoué par la crise. Par ailleurs, des enjeux importants à moyen terme, concernant notamment le secteur financier, l'avenir industriel, la disparition de la TVA sur le commerce électronique, et à long terme, notamment en termes d'assurance-pension, d'assurance-maladie et d'assurance-dépendance, nous guettent et sont déjà perceptibles à l'horizon. De surcroît, le Luxembourg s'enfonce dans un déficit structurel. En effet, les réponses apportées et les mesures de consolidation mises en œuvre jusqu'à présent n'ont pas permis une inversion de la tendance à la hausse du déficit, qui continue de se creuser au lieu de se résorber. L'enjeu est à la fois crucial et facilement appréhendable : soit le Luxembourg parvient à se réformer et à mettre en œuvre les jalons politiques et budgétaires nécessaires, soit il perdra à terme son attractivité et sa souveraineté budgétaire. Dans ce cas, son destin sera décidé ailleurs.

Le présent avis se base sur les chiffres contenus dans le projet de loi n°6500, déposé à la Chambre des Députés le 2 octobre 2012. Les amendements au projet de loi budgétaire, présentés par le Gouvernement le 6 novembre 2012, sont commentés dans un chapitre spécifique.

1. Un état des lieux inquiétant

Les problèmes structurels qu'éprouve notre pays actuellement n'ont pas été provoqués par la crise, mais simplement mis à nu et renforcés par celle-ci. Naguère, la croissance annuelle à deux chiffres du secteur financier a généré un rendement fiscal enviable et en hausse permanente. Aujourd'hui, la valeur ajoutée du secteur financier est baissière et la Place est secouée par des vagues de réglementation, par des dispositifs (tels que la taxe sur les transactions financières) et par la consolidation du paysage bancaire. A l'époque, un tissu industriel diversifié et performant soulignait les performances économiques du Luxembourg en dehors des services, tout en créant des emplois moins qualifiés. Actuellement, les usines ferment, les unités se délocalisent et les emplois disparaissent. La chute de la productivité et la progression du coût salarial rendent une pérennisation des sites industriels très difficile.

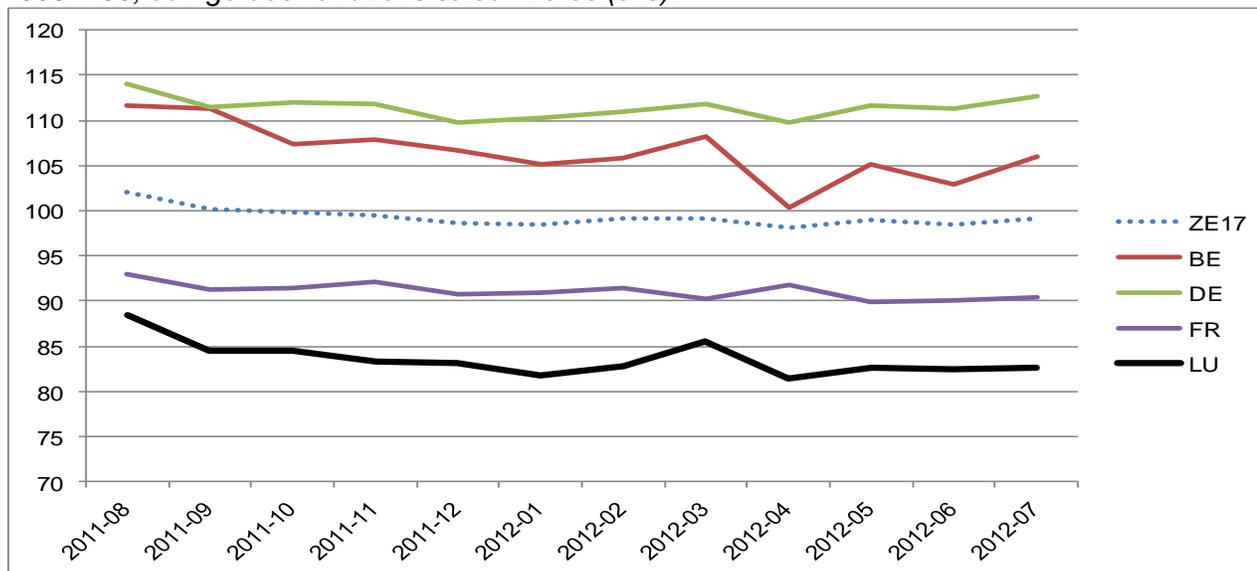
La compétitivité de nos entreprises est une condition-clé pour la production durable de biens et de services, engendrant ainsi la création de la valeur qui peut être redistribuée. Un manque de compétitivité - comme à l'heure actuelle - engendre un ralentissement, voire un arrêt, de la création de valeur, suivi par une création d'emplois en baisse et des recettes fiscales en recul, le tout couronné par une chute de la confiance des consommateurs et par la baisse du moral des entreprises et investisseurs (actuellement historiquement bas) ; cet ensemble formant un cercle vicieux. La désindustrialisation galopante et la montée historique du chômage ne pourront être endiguées que pour autant que l'ensemble des parties prenantes dans le tissu socio-économique luxembourgeois prennent au sérieux l'impératif d'une économie performante et compétitive, qui se trouve d'ailleurs au centre de tout exercice crédible de consolidation budgétaire.

¹ Après avoir esquissé les grandes tendances quantitatives, la Chambre de Commerce présente, conformément à l'article 2 de sa loi organique du 26 octobre 2010, des pistes de réflexion générales et des mesures d'efficacité structurelles et ponctuelles afin de réinscrire progressivement les finances publiques sur le sentier de la responsabilité et de la durabilité, comme cela est d'ailleurs exigé de par l'encadrement européen en matière budgétaire.

1.1. Une production industrielle en berne

En juillet 2012, la production industrielle luxembourgeoise demeurait en-deçà de la valeur atteinte en 2005 de l'ordre de 17,3%. Au même moment, la France a accusé un repli de son *output* industriel moins prononcé, soit -9,5%. La moyenne de la zone euro ne s'élevait même qu'à -0,8%, alors que la Belgique (+6%) et l'Allemagne (+12,7%) sont parvenues à augmenter leurs productions industrielles sur ce laps de temps. La chute de la productivité dans le secteur industriel, suite notamment à la dissociation entre le coût salarial et la capacité productive des entreprises, n'est pas étrangère à ce phénomène de désindustrialisation du Luxembourg.

Graphique 1 : Indice de production industrielle
2005=100, corrigé des variations saisonnières (cvs).



Source : Communiqué Eurostat 144/2012 du 12 octobre 2012 ; calculs de la Chambre de Commerce.

L'industrie ne représente plus que 6,8% du PIB luxembourgeois en 2011, contre encore 12% en 1995. L'emploi industriel n'a pas progressé depuis lors alors que le nombre d'emplois totaux a progressé de 75%. Le Luxembourg se désindustrialise à une vitesse préoccupante et beaucoup plus rapidement que ses voisins ou encore que la moyenne de la zone euro.

1.2. Une dégradation de la productivité du travail non soutenable

L'évolution de la productivité a également été significativement plus défavorable au Luxembourg qu'en moyenne au sein de la zone euro au cours de la période 1995-2010. Le graphique 2 illustre l'évolution de la productivité par tête au Luxembourg et dans la zone euro entre 1995 et 2010 (indice en base 100 en 1995). Les lignes pointillées représentent, pour chacune des trois séries représentées (économie totale (histogramme) ; industrie manufacturière (ligne rouge) et activités financières (ligne verte)), l'évolution de la productivité dans la zone euro. Les lignes solides, quant à elles, représentent la même évolution au Grand-Duché.

Alors que la productivité a progressé de 9% en zone euro au niveau de *l'économie globale*, l'évolution au Luxembourg n'a été que de 5% entre 1995 et 2010.

Dans le *secteur industriel*, l'ensemble de la zone euro fait état d'une amélioration de 28% de la productivité par personne entre 1995 et 2010. Au Luxembourg, pendant la même période, la productivité a reculé de 1%. Ainsi, sur l'ensemble de cette période, le déficit de productivité du travail cumulé du Luxembourg par rapport à la moyenne de la zone euro a été de 29%.

En synthèse, alors que l'output par personne dans le secteur industriel au Luxembourg a encore dépassé, en 1995, la valeur moyenne de la zone euro de l'ordre de 25%, la productivité par personne au Luxembourg en 2010 est inférieure de 3,5% à la valeur de la zone euro.

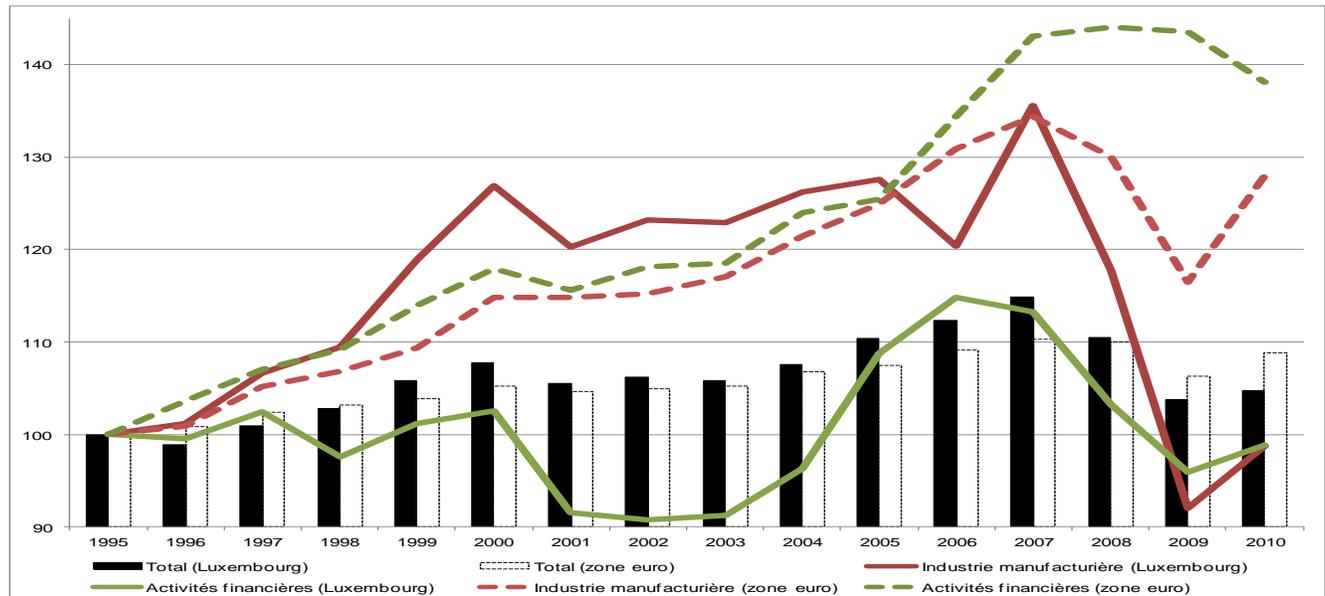
A l'échelle du *secteur financier*, les entreprises concurrentes en zone euro ont pu se prévaloir d'une progression de 38% au niveau de la productivité par tête ; les prestataires luxembourgeois faisant face à un repli de 1% sur la même période ; soit une chute de 39% au total exprimée en termes de valeur ajoutée produite par personne.

Les revenus du secteur financier étant composés majoritairement de commissions (presque 37% des revenus financiers en 2010) et de *transaction fees* (18% en 2010), et non plus de revenus d'intérêts comme par le passé, leur volatilité est d'autant plus grande car ils dépendent de la performance des marchés boursiers. Or, l'incertitude domine quant à l'avenir de la zone euro et des perspectives de croissance américaine. La croissance de la valeur ajoutée observée dans les services financiers paraît donc loin d'être acquise. Au contraire, elle pourrait accuser un fort repli en cas d'enlèvement de la crise de la dette souveraine et de l'économie américaine.

Le chômage historiquement élevé pourrait gonfler rapidement et significativement si le maintien en emploi (« *labour hoarding* ») effectué notamment dans le secteur financier et l'industrie touchait à sa fin. Le maintien en emploi résultait d'une anticipation que la crise toucherait à sa fin rapidement et du fait que de nombreux profils qualifiés sont difficilement trouvables sur le marché de l'emploi. Ces deux conditions risquent toutefois de ne plus être rencontrées dans un avenir proche.

Graphique 2 : Evolution de la productivité apparente du travail

1995=100.



Source : Working Paper n°60 du STATEC ; calculs de la Chambre de Commerce.

1.3. Un coût salarial parfaitement dissocié du contexte économique

La compétitivité-prix et la compétitivité-coûts sont des déterminants essentiels de la capacité des entreprises luxembourgeoises à exporter leurs biens et services : en dehors de la réalisation de gains de productivité suffisants, l'évolution à la hausse des prix et des salaires au Luxembourg a des répercussions négatives sur la compétitivité externe des entreprises. Pour le Luxembourg, économie de petite taille et très ouverte par nature, dont la majorité des entreprises n'ont pas d'influence sur les prix, la compétitivité revêt une importance toute particulière, une baisse de celle-ci pouvant avoir des conséquences négatives sur la propension et la capacité à innover, à investir et à recruter des firmes luxembourgeoises. Pourtant, le coût salarial unitaire (CSU) nominal luxembourgeois, à savoir le coût du travail par unité de valeur ajoutée produite, n'a cessé d'augmenter depuis 2000. Il s'envole littéralement au cours de la période 2009-2012 et aucune amélioration n'est en vue à l'horizon 2013. Une hausse de quelque 50% du CSU luxembourgeois est ainsi enregistrée sur la période 2000-2010, soit cinq fois plus qu'en Allemagne et environ le double de la moyenne de la zone euro.

L'économie nationale repose en grande partie sur l'exportation de services et de biens, ces activités ne dépendant donc pas de l'évolution du pouvoir d'achat au Luxembourg. Il y a lieu de relever que la dépense de consommation finale des ménages ne représente que 29% du PIB, soit moins que la différence entre les exportations et les importations de biens et de services. En d'autres termes, le commerce extérieur contribue davantage à la richesse économique de notre pays que la consommation des ménages (même aidée par la consommation transfrontalière). Raison de plus de prendre l'évolution préoccupante du CSU, baromètre de la compétitivité extérieur de l'économie luxembourgeoise, au sérieux. A noter également que, jusqu'à présent, le pouvoir d'achat des citoyens luxembourgeois (sauf pour les personnes ayant perdu leur emploi) a été conservé.

Alors que le contexte conjoncturel mondial, en général, et luxembourgeois, en particulier, ont connu une forte dégradation et une grande incertitude, quatre tranches indiciaires ont été allouées de 2008 à 2011, et la cinquième est venue à échéance le 1^{er} octobre 2012. Le coût salarial a donc connu une hausse de 12,5% sans que la richesse produite n'ait progressée, engendrant ainsi une dégradation de la productivité et les risques qui y sont associés (hausse des faillites, licenciements, délocalisations, etc.).

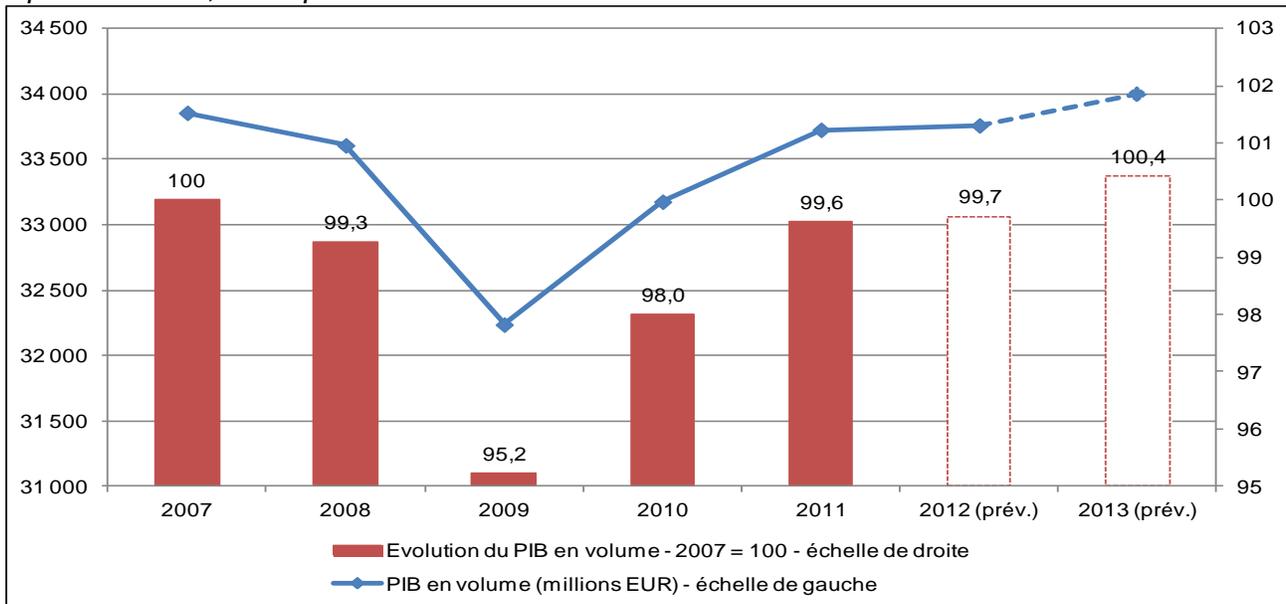
1.4. Conséquence : des indicateurs macroéconomiques qui se dégradent à vue d'œil

Le rattrapage économique, suite à la crise ayant démarré début 2008, n'est toujours pas achevé. En l'occurrence, le PIB de fin 2011 demeure, en volume, toujours 0,4% en-deçà de la valeur qu'il avait atteint quatre ans auparavant. Etant donné le taux de croissance historique très élevé de l'économie luxembourgeoise (croissance moyenne de l'ordre de 5% sur la période 1995-2007), ce constat montre à quel point la récession a été à la fois profonde et durable. La compétitivité et la productivité des entreprises sont plus que jamais sous pression suite à cette dégradation durable des perspectives économiques, sous toile de fond de coûts salariaux assortis de différents automatismes réglementaires. Sachant de surcroît que l'année 2012 se clôtura probablement par une stagnation économique (+0,1%, voire -0,6% selon la BCL) et que les dernières prévisions du STATEC pour 2013 laissent entrevoir au mieux une croissance de 0,7%, il semble clair que la rupture avec les habitudes de croissance passées est appelée à se poursuivre, voire à se pérenniser. Ainsi le Gouvernement doit adapter et ajuster la capacité redistributive de l'économie en fonction de sa capacité productive.

En supposant que la croissance s'élèvera à 0,1% en 2012 (hypothèse du projet de budget 2013) et à 0,35% en 2013 (moyenne de la fourchette de 0,0% à 0,7% énoncée par le STATEC), le niveau de production (en termes réels) atteint fin 2013 serait à peine supérieur au niveau atteint 6 ans auparavant. Le « déficit » de croissance ainsi accumulé (par rapport à la croissance moyenne d'avant-crise) s'élève à presque 30% du PIB, soit quelque 10 milliards EUR de richesses non-produites ou bien 4,6 milliards EUR de salaires non-distribués, 4,3 milliards EUR d'excédents bruts non-générés et 1,0 milliard EUR d'impôts sur la production non-généré.

Graphique 3 : Evolution du PIB en volume

A prix constants, sur la période 2007-2013.



Source : Comptabilité nationale ; calculs de la Chambre de Commerce.

2. Une réaction à la crise insuffisante

La Chambre de Commerce estime que les réponses à la crise données jusqu'à présent par le Gouvernement sont insuffisantes et qu'il suffit d'examiner le déficit galopant, et par conséquent la dette significativement en hausse, pour s'en convaincre.

2.1. Des paquets d'assainissement disparates et peu ambitieux

Dans le 1^{er} paquet d'assainissement des comptes publics du 17 décembre 2010, environ 80% des économies annoncées sur le versant des dépenses ont été opérées à travers la non-réalisation d'investissements projetés. C'est d'autant plus regrettable étant donné que ce sont ces derniers, s'ils sont bien articulés, qui permettent de renforcer la compétitivité hors coût et l'attractivité du territoire. De plus, à peine 5% des efforts d'assainissement concernent le train de vie de l'État (frais de fonctionnement), soit une contribution rigoureusement insuffisante. Pour le reste, il s'agit en grande partie de hausses fiscales très préjudiciables en termes d'attractivité du site luxembourgeois ; pourtant une condition *sine qua non* afin de réussir la diversification économique dans les niches de compétences prévues dans le programme gouvernemental.

Le 2^e paquet de consolidation, dévoilé en printemps 2012 et confirmé lors de la présentation du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2013, se compose majoritairement de mesures ayant un

caractère symbolique. En outre, ce paquet prévoit de nouvelles mesures fiscales devant générer des recettes supplémentaires pour juguler une croissance non-maîtrisée des dépenses. Or, une hausse généralisée des taux d'imposition alimentera encore la spirale descendante : l'affaiblissement de la compétitivité des entreprises conduira à un chômage encore plus élevé, ce qui aura à nouveau des répercussions négatives sur les finances publiques. L'équilibre budgétaire s'éloigne et les dépenses sociales, notamment celles qui encadrent l'inactivité, s'envolent. C'est une tendance qui doit être inversée car elle est insoutenable socialement et financièrement.

2.2. Des amendements qui n'arrangent rien

En date du 6 novembre 2012, la Chambre de Commerce a été saisie d'une série d'amendements au projet de budget présenté en date du 2 octobre 2012, et qui est à la base du présent avis budgétaire. Les mesures supplémentaires, introduites par ces amendements, permettraient de réduire de quelque 251,5 millions EUR le déficit budgétaire de l'Administration centrale en 2013 par rapport au déficit estimé dans le projet initial du mois d'octobre (soit un déficit de 1.041,3 millions EUR au lieu de 1.292,9 millions EUR).

Du point de vue de l'objectif à atteindre, à savoir l'assainissement budgétaire, les amendements vont certes dans la bonne direction, en prévoyant une réduction du déficit. Or, les mesures proposées n'arrangent rien au vu de l'insuffisance de leur portée quant à la dynamique des grands blocs de dépenses, au vu de l'absence de mesures structurelles du côté des dépenses et au vu des dangers inhérents à certaines mesures d'augmentation des impôts. Il s'agit d'un paquet complètement déséquilibré, dont seulement 28% de l'effort concerne des réductions de dépenses. Les 72% qui restent s'articulent autour d'un nouveau resserrement fiscal, qui, s'il est déjà dangereux et contreproductif en soi, mine la prévisibilité fiscale, réduit l'attractivité de notre pays et grève dans une très large mesure les entreprises alors que ces dernières sont dans une situation compétitive des plus détériorée.

Les chiffres clés du budget 2013 resteront d'ailleurs fortement marqués par la crise et se présentent finalement comme suit : le déficit de l'Administration publique (Administration centrale, Administrations locales, sécurité sociale) sera en 2013 de 382,9 millions EUR, ce qui correspond à 0,8% du PIB. Lors du dépôt du budget en octobre, le déficit de l'Administration publique correspondait à 1,5% du PIB (684,5 millions EUR). L'amélioration du solde global de l'Administration publique, soit 301,5 millions EUR, est plus importante que celle dans le chef de la seule Administration centrale (251,5 millions EUR) étant donné la correction vers le haut du solde de la sécurité sociale (excédent de 647,2 millions EUR au lieu d'un surplus de 597,2 millions EUR au titre de l'année budgétaire 2013).

Le déficit de l'administration centrale sera en 2013 de l'ordre de 1.041,3 millions EUR, ce qui correspond à 2,3% du PIB. En octobre, le déficit de l'administration centrale représentait 2,8% du PIB. Le tableau ci-après résume l'effet des amendements proposés sur les dépenses de l'Administration centrale, et ce par type de dépense.

Tableau 1 : Solde de l'Administration centrale suite aux amendements proposés

	compte	budget	prévisions	budget	budget amendé	Variation absolue	Variation relative
	2011	2012	2012	2013	2013		
Dépenses totales	12 732,9	13 739,5	13 975,3	14 222,1	14 152,1	-70,0	-0,5%
Consommation intermédiaire	929,1	1 002,2	1 057,2	1 049,3	1 049,3	0,0	0,0%
Formation de capital	953,8	1 048,9	1 074,9	976,5	946,5	-30,0	-3,1%
Rémunération des salariés	2 571,7	2 736,3	2 746,3	2 860,9	2 855,9	-5,0	-0,2%
Subventions	621,0	698,5	726,3	755,9	745,9	-10,0	-1,3%
Revenus de la propriété	202,3	225,8	234,1	218,1	218,1	0,0	0,0%
Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature	1 082,2	1 132,5	1 208,5	1 242,6	1 228,6	-14,0	-1,1%
Prestations sociales en nature	55,1	52,3	58,3	46,7	46,7	0,0	0,0%
Autres transferts courants	5 682,4	6 025,2	6 085,0	6 312,5	6 301,5	-11,0	-0,2%
Transferts en capital	625,2	808,5	807,8	761,9	761,9	0,0	0,0%
Corrections sur actifs non financiers	10,1	9,4	-23,3	-2,3	-2,3	0,0	0,0%

	compte	budget	prévisions	budget	budget	Variation absolue	Variation relative
	2011	2012	2012	2013	2013		
Recettes totales	11 735,7	12 596,3	12 327,2	12 929,2	13 110,7	181,5	1,4%
Impôts sur la production	5 006,2	5 477,0	5 432,7	5 650,1	5 672,3	22,2	0,4%
Impôts courants sur le revenu	5 287,9	5 735,3	5 511,8	5 816,1	5 977,6	161,5	2,8%
Autres recettes	1 441,6	1 384,0	1 382,7	1 463,0	1 460,8	-2,2	-0,2%
Besoin de financement	-997,2	-1 143,2	-1 648,1	-1 292,9	-1 041,4	251,5	0,0

L'effort de réduction du déficit s'articule de la manière suivante :

- aucune économie additionnelle à relever au niveau de la consommation intermédiaire, ce que la Chambre de Commerce déplore, les autorités n'ayant pas respecté leurs engagements faits dans le cadre des 12^e et 13^e actualisations du programme de stabilité et de croissance ;
- une économie additionnelle dans le contexte de la formation de capital dans le chef de l'Administration centrale de 30 millions EUR. La moitié de cette économie provient d'une baisse au niveau des crédits affectés au projet ferroviaire « EuroCapRail » ;
- une baisse de 5 millions EUR au titre de la rémunération des salariés, suite à une « *évaluation méthodique des besoins de remplacement des départs à la retraite²* ». La Chambre de Commerce salue la philosophie de cette mesure, tout en estimant qu'elle aurait pu être plus incisive, en faisant pleinement jouer des gains d'efficacité et de productivité au sein de l'Administration publique, en général, et la mobilité du personnel entre les différents services et sections de l'Etat, en particulier. La Chambre de Commerce aurait salué une annonce plus formelle quant à l'objectif à atteindre en matière de remplacement des départs à la retraite, par exemple le remplacement, en moyenne, de seulement un départ sur deux ;
- une réduction des subventions et primes de 10 millions EUR.
- Les prestations sociales autres qu'en nature et les autres transferts courants seront réduits de 25 millions EUR au total. Le principal amendement dans cette catégorie porte sur la réduction de l'ordre de 11 millions EUR de l'allocation de rentrée scolaire. La baisse du forfait d'éducation s'avère, quant à elle, plus importante qu'initialement prévue (9 millions EUR au lieu de 7 millions EUR).
- 72% des mesures présentées dans le cadre des amendements gouvernementaux, soit 181,5 millions EUR sur un total de 251,5 millions EUR, concernent des mesures fiscales, qui feront l'objet d'un commentaire par la suite. Citons, à titre illustratif, un relèvement plus

² http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2012/11-novembre/06-frieden/index.html.

important que prévu de l'impôt de solidarité (effet marginal de l'amendement : 46 millions EUR), un doublement de l'impôt dit SOPAFI (50 millions EUR), une réduction du plafond de TVA réduite sur le logement (20 millions EUR) ou bien l'instauration d'une nouvelle tranche marginale en matière d'impôt sur le revenu des personnes physiques (15 millions EUR). De manière générale, étant donné la nouvelle focalisation sur le volet des recettes, au lieu de favoriser la croissance, le paquet ficelé en date du 6 novembre risque de plomber l'activité économique, l'attractivité du site d'investissement et la compétitivité des entreprises.

Tableau 2 : Juxtaposition des paquets d'assainissements

		Informations au 2 octobre 2012	Paquet du 6 novembre 2012	Ecart	
Mesures de la 13e actualisation du PSC (04/2012)					
1	Recette	Accises sur le Diesel et le tabac	35	35	0
2	Recette	Impôt de solidarité - relèvement (personnes physiques & entreprises)	100	146	46
3	Recette	Impôt minimal entreprises	50	50	0
4	Dépense	Frais de fonctionnement - réduction	60	60	0
5	Dépense	Investissements <u>directs et indirects</u>	125	287	162
6	Dépense	Accord salarial fonction publique & <u>politique de remplacement départs</u>	55	63	8
7	Dépense	Subventions, primes	10	10	0
8	Dépense	Dépenses sociales (ajustement, chèques-services)	100	103	3
Mesures additionnelles annoncées lors du dépôt du projet de budget 2013 (10/2012)					
9	Recette	Relèvement prix transports en commun	2	n.d	
10	Recette	Parking fonction publique	2	n.d	
11	Recette	<i>p.m. non ajustement barèmes d'impôt à l'inflation</i>	?	n.d	
12	Recette	Base imposable entreprises (changement report de pertes)	?	n.d	
13	Recette	Réduction forfaits kilométrique (abolition minimum forf. 396 €)	35	35	0
14	Dépense	Chèques-services: abolition 3h gratuites à 3,5 SSM	3	pm: 13	
15	Dépense	Mammerent: baisse pour l'ensemble des bénéficiaires	7	pm: 9	
16	Recette	Réduction déductibilité intérêts débiteurs (de 672 € à 336€)	7	7	0
17	Dépense	Abolition prime CAR-e (sauf électromobilité)	12	n.d	
18	Recette	Abolition bonus pour filtres à particules voit. Diesel, <u>taxe s/ véhicules auto.</u>	5	6	1
19	Dépense	Réduction indemnités commissions d'examen de 25%	2	n.d	
20	Dépense	Aide au réemploi / réinsertion & <u>abolition préretraite-solidarité</u>	?	15	15
21	Dépense	Subsides aux communes, projets de construction (chg. alloc).	?	n.d	
Mesures nouvelles (amendements) (11/2012)					
22	Recette	Impôt sur les collectivités/entreprises: doublement impôt SOPAFI		50	50
23	Recette	<i>p.m. Diminution bonification d'impôt sur investissements</i>		0	0
24	Recette	Relèvement tranche marginale d'impôt des personnes physiques		15	15
25	Recette	Adaptation du régime des stock options		50	50
26	Recette	TVA logement: réduction du plafond remboursable		20	20
27	Recette	<i>Impôt de solidarité - relèvement (augmentation suppl. de 1% pour pers. phys.)</i>		p.m.: 46	46
28	Dépense	<i>Dépenses d'investissements directes et indirectes</i>		p.m. 30	30
29	Dépense	<i>Atténuation de la masse salariale de la fonction publique</i>		p.m. 5	5
30	Dépense	<i>Prestations sociales - forfait d'éducation</i>		p.m. 9	9
31	Dépense	<i>Prestations sociales - allocation de rentrée scolaire</i>		p.m. 11	11
32	Dépense	<i>Fonds pour l'emploi: mesures au niveau du réemploi & préretraite-solidarité</i>		p.m. 15	15
TOTAL			610	952	370
Mesures portant sur les recettes			236	414	182
Mesures portant sur les dépenses			374	538	188

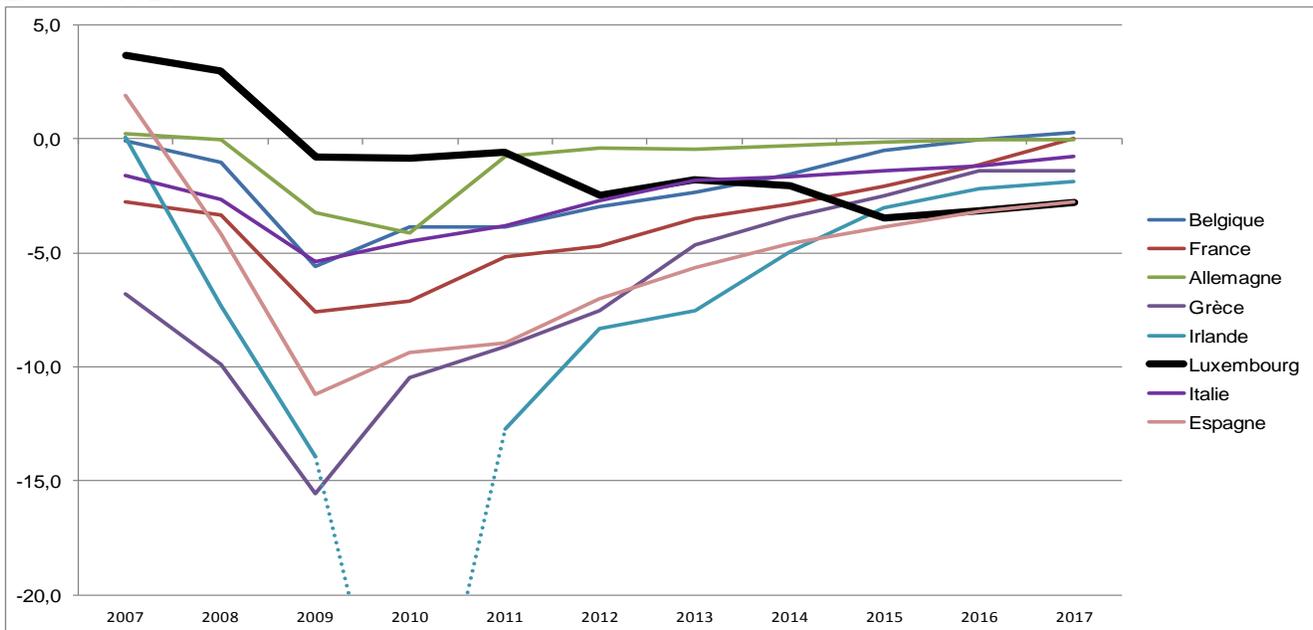
2.3. Pour quand une vraie inversion de tendance au niveau du déficit ?

La dégradation substantielle et, surtout continue, du solde public luxembourgeois (en % en PIB) apparaît préoccupante, et ce d'autant plus lorsqu'elle est comparée avec l'évolution en vigueur dans un échantillon de pays comprenant notamment les pays voisins et certains des pays dits « en difficulté ». Il s'agit des données relatives aux finances publiques consolidées, comprenant, outre l'Etat, les Administrations régionales et locales, ainsi que la sécurité sociale. Pour ce qui est du Grand-Duché, la sécurité sociale affiche, à l'heure actuelle, un solde positif de l'ordre de 1,5% à 2% du PIB, ce qui « maquille », dans cette optique consolidée, l'envergure réelle du déficit qu'éprouve l'Etat central.

Partant d'une situation enviable avant la crise (excédent des finances publiques consolidées de 3,7% en 2007), la tendance, pour le Luxembourg, est baissière sur l'ensemble de période allant jusqu'en 2013 et 2017 (fin de l'horizon des projections récentes du FMI). Premier de la classe en 2007, le Luxembourg perd du terrain chaque année et, contrairement aux autres pays représentés, aucune tendance réelle d'amélioration du solde public n'est perceptible en fin de période, soulignant le caractère inefficace des efforts de consolidation et de relance de la croissance à l'œuvre au Luxembourg. A politique (quasiment) inchangée, l'Administration publique luxembourgeoise éprouvera, avec l'Espagne, le déficit le plus élevé en fin de période parmi les 8 pays représentés.

Graphique 4 : Solde de l'Administration publique en % du PIB : du meilleur élève au dernier de la classe ?

En % du PIB.



Source : FMI (données du mois d'octobre 2012) ; calculs de la Chambre de Commerce.

3. Les grandes tendances du budget 2013

L'Administration centrale accusera, d'après les chiffres présentés dans le projet de budget 2013, un déficit de l'ordre de 1,293 milliard EUR en 2013, en légère baisse par rapport à 2012 (-1,648 milliard EUR) mais encore largement supérieur aux déficits des années antérieures. Aux yeux de la Chambre de Commerce, le projet de budget 2013 ne constitue nullement la première étape d'une feuille de route vers l'équilibre budgétaire.

Tableau 3 : Evolution des dépenses, des recettes ainsi que des soldes des différentes entités faisant partie de l'Administration publique, avant les amendements du 6 novembre 2012

En millions EUR.

Dépenses	compte prévisions budget						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Administration centrale	9 711,2	10 585,7	11 443,2	12 288,2	12 732,9	13 975,3	14 222,1
Administrations locales	1 743,8	1 891,5	2 079,6	2 103,0	2 280,6	2 407,0	n.d.
Sécurité sociale	5 858,9	6 432,8	6 977,6	7 275,7	7 517,8	8 014,2	8 430,0
Somme des trois entités (Administration publique)	17 313,9	18 910,0	20 500,4	21 666,9	22 531,3	24 396,5	22 652,1

Recettes

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Administration centrale	10 065,2	10 516,8	10 454,1	11 273,2	11 735,7	12 327,2	12 929,2
Administrations locales	1 882,5	2 061,6	2 032,9	2 159,5	2 311,6	2 430,2	n.d.
Sécurité sociale	6 746,5	7 514,4	7 709,6	7 902,6	8 343,6	8 773,3	9 027,2
Somme des trois entités (Administration publique)	18 694,2	20 092,8	20 196,6	21 335,3	22 390,9	23 530,7	21 956,4

Soldes

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Administration centrale	354,0	-68,9	-989,1	-1 015,0	-997,2	-1 648,1	-1 292,9
Administrations locales	138,7	170,1	-46,6	56,5	31,0	23,2	11,2
Sécurité sociale	887,6	1 081,6	732,0	626,9	825,8	759,1	597,2
Somme des trois entités (Administration publique)	1 380,3	1 182,8	-303,7	-331,6	-140,4	-865,8	-684,5

Sources : Projets de loi budgétaires ; compatibilité nationale.

Le budget de l'Administration centrale est dans le rouge depuis 2002 à une exception près. Le déficit structurel s'est amplifié au cours de la période 2009-2012, atteignant environ 1 milliard EUR par an en moyenne sur cette période et jusqu'à 1,6 milliard EUR en 2012, soit l'équivalent d'environ 13% de la valeur totale des recettes du budget de l'Etat de cette même année. Malencontreusement, les efforts de maîtrise des dépenses de l'Administration centrale se sont avérés pour le moins insuffisants et, au 30 septembre 2012, les dépenses totales ont encore progressé de 7,6%, les recettes n'augmentant que de 2,4%.

Etant donné que le budget 2013, comme son prédécesseur, est bâti sur des prémisses conjoncturelles dépassées (hausse du PIB de 1,7% prévue pour l'année 2013, alors que le STATEC et la Commission européenne prévoient, au mieux, une progression de 0,7%), le déficit projeté de l'Administration centrale en 2013 risque, comme son homologue 2012, d'être sous-estimé. En 2012, la sous-estimation du déficit de l'Administration centrale représentera prévisiblement la somme de 504,9 millions EUR pour atteindre 1,648 milliard EUR.

Le **secteur communal** verrait une situation budgétaire proche de l'équilibre en 2013 (+11,2 millions EUR), alors que la **sécurité sociale** continue, momentanément, de dégager un surplus (597,2 millions EUR). Mais cet excédent fond à une vitesse préoccupante. En effet, l'excédent de la sécurité sociale se dégonfle à vue d'œil puisqu'une détérioration de -44,8% est constatée entre 2008 et 2013. Il s'agit de l'excédent le plus faible depuis 2005. Par ailleurs, dans une perspective de long terme, la sécurité sociale luxembourgeoise fait apparaître l'un des déséquilibres les plus manifestes et inquiétants de l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne.

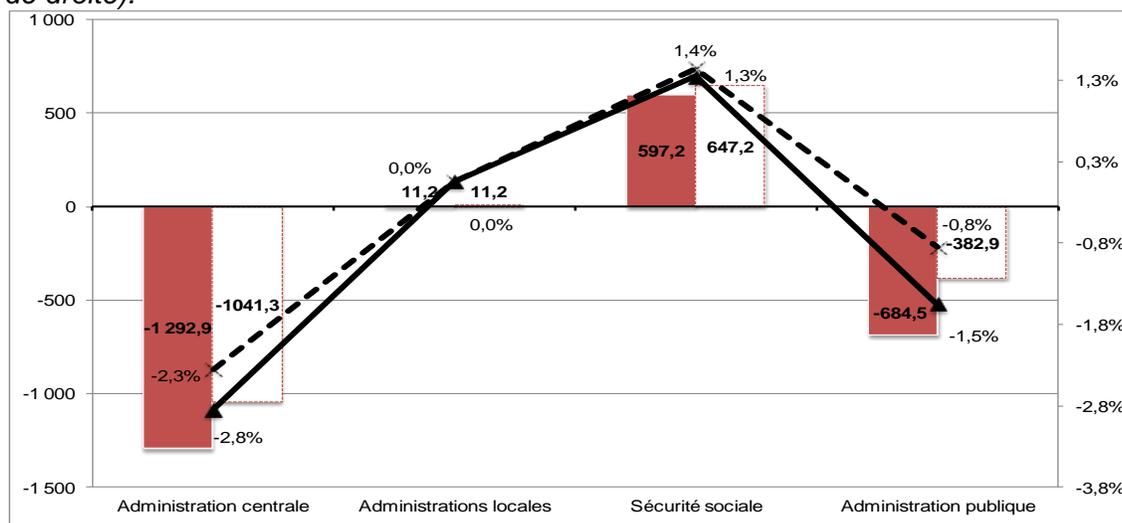
Le résultat agrégé de l'**Administration publique**, qui résulte du cumul des trois soldes partiels susmentionnés, fait état, quant à lui, d'un déficit de 684,5 millions EUR en 2013, correspondant à un taux de -1,5% du PIB. L'excédent au niveau de la sécurité sociale permet donc de masquer partiellement l'important déficit qu'accusera l'Administration centrale et qui atteint 1.293 millions EUR ou 2,8% du PIB en 2013.

Les amendements au projet de budget 2013 présentés le 6 novembre 2012 permettraient de réduire de quelque 251,5 millions EUR le déficit budgétaire de l'Administration centrale en 2013 par rapport au déficit estimé dans le projet initial du mois d'octobre (soit un déficit de 1.041,3 millions EUR au lieu de 1.292,9 millions EUR). Toutefois, les chiffres clés du budget 2013 resteront fortement marqués par la crise en se présentant désormais comme suit : le déficit de l'Administration publique (Administration centrale, Administrations locales, sécurité sociale) sera en 2013 de 382,9 millions EUR, ce qui correspond à 0,8% du PIB. Lors du dépôt du budget en octobre, le déficit de l'Administration publique correspondait à 1,5% du PIB (684,5 millions EUR). L'amélioration du solde global de l'Administration publique, soit 301,5 millions EUR, est plus importante que celle dans le chef de la seule Administration centrale (251,5 millions EUR) étant donné la correction vers le haut du solde de la sécurité sociale (excédent de 647,2 millions EUR au lieu d'un surplus de 597,2 millions EUR au titre de l'année budgétaire 2013).

Le grand public est résolument plus sensibilisé par rapport au seuil de 3% de Maastricht, qui considère l'ensemble de l'Administration publique, c'est-à-dire l'Etat central (avec ses entités décentralisées telles que les fonds spéciaux), les communes et la sécurité sociale. Cette consolidation cache deux problèmes majeurs des finances publiques luxembourgeoises : la forte corrélation du déficit structurel à l'évolution du solde de l'Administration centrale et la dette sociale cachée significative de la sécurité sociale. L'artifice qui vise à compenser le déficit de l'Administration centrale par l'excédent chimérique de l'Administration de la sécurité sociale est non-durable.

Graphique 5 : Situation financière de l'Administration publique, avant et après les amendements

En millions EUR (histogramme - échelle de gauche) et en points de pourcentage (courbe - échelle de droite).



Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2013 ; calculs de la Chambre de Commerce.

La maîtrise des dépenses est toujours médiocre à l'heure actuelle. La Chambre de Commerce conçoit difficilement qu'une urgence réelle de s'atteler au rétablissement des comptes publics existe dans le chef de l'Administration publique luxembourgeoise dans son ensemble au vu de certains chiffres explicites issus du budget pour l'année 2013 :

- **+3,5% : augmentation totale des dépenses** par rapport au budget 2012, soit plus du double de la croissance économique espérée pour 2013 (ou plus de cinq fois la croissance révisée depuis lors par le STATEC). Depuis fin 2008, les dépenses totales de l'Administration centrale ont progressé de 34%. En même temps, les recettes à disposition de l'Etat n'ont pourtant augmenté que de l'ordre de 23%. Entre fin 2008 et fin 2013, le PIB réel (c'est-à-dire après prise en compte de l'inflation) ne progressera probablement que de l'ordre de 0,5%.
- **+47.100.000 EUR : augmentation des dépenses de fonctionnement** en 2013 (consommation intermédiaire) par rapport au budget 2012, ce qui représente une hausse de 4,7%. Ces dépenses ont augmenté de 35% entre fin 2008 et 2013. Sur ce même laps de temps, l'inflation cumulée se sera élevée à environ 11%. Ainsi, les pures dépenses de fonctionnement de l'Etat ont, sur cette période quinquennale, progressé plus de trois fois plus vite que la hausse générale des prix.
- **+124.700.000 EUR : augmentation de la rubrique « rémunération des salariés »** au sein de l'Administration centrale par rapport au budget 2012, soit une progression de 4,6%. Les dépenses de rémunération (dans le chef de l'Etat c'est-à-dire hors communes et sécurité sociale) s'élèveront à 2,861 milliards EUR en 2013, soit 12% de plus qu'en 2011 ou encore 39% de plus qu'en 2008. En un peu plus de 11 ans (2002 par rapport à 2013), ces dépenses ont doublé (+104% entre fin 2002 et fin 2013).
- **26,2% : taux d'endettement public** probable en fin d'exercice 2013. En 2005, la dette s'élevait à 6,1% du PIB et à 6,7% en 2007. Hors la dette contractée en vertu de la stabilisation du

secteur financier en 2008 (2 milliards EUR, refinancés intégralement en 2013 par l'émission d'un emprunt à niveau équivalent) et abstraction faite du milliard EUR emprunté en 2013 mais « réservé », d'après la présentation du Ministre des Finances à la Chambre des Députés au moment du dépôt du projet de budget 2013 (au titre de la stabilisation de la zone euro / du concours du Luxembourg au capital du FMI, etc.), la dette fin 2013 s'élèverait à 19,5% par rapport au PIB. Entre 2005 et 2013, la dette aura donc progressé d'un facteur 6,5 (dette totale), respectivement d'un facteur 4,8 (hors mesures secteur financier / stabilisation).

Le Luxembourg se caractérise donc par une évolution des dépenses publiques dont le rythme de progression excède celui de la croissance potentielle de l'économie à moyen terme. Depuis un certain nombre d'années, les dépenses publiques progressent, en outre, plus vite que les recettes à disposition de l'Etat. Suite à cette inflation galopante des dépenses, le déficit de l'Etat central se creuse et, par conséquent, la dette publique s'envole.

Pour ce qui est de la consolidation budgétaire, la Chambre de Commerce estime que les autorités doivent analyser quant à leur croissance, leur efficacité et leur opportunité les catégories de dépenses courantes représentant un volume important dans l'ensemble des dépenses publiques, notamment les transferts sociaux, les transferts aux ménages et les rémunérations du personnel (soit environ les deux tiers des dépenses). Il paraît en effet difficile, sinon impossible, de fonder la consolidation sur le tiers de dépenses qui reste, dont une grande partie concerne les investissements pour le futur. Les quelques « larges épaules » ne peuvent pas non plus porter l'ensemble du fardeau et tout resserrement fiscal dans le chef des entreprises contribue à éroder les assises sur lesquelles notre richesse se fonde.

Le Luxembourg ne peut plus compter sur la bienveillance continue de ses voisins pour ce qui est de l'alimentation future de ses niches de souveraineté. Le Luxembourg doit se remettre en question. La double condition *sine qua non* en est l'assainissement des finances publiques et la restauration de la compétitivité du site économique.

4. Que faire ? Les recommandations de la Chambre de Commerce

Dans un souci de nourrir les réflexions devant assurer, *in fine*, l'atteinte de l'objectif budgétaire à moyen terme, la Chambre de Commerce souhaite avancer brièvement des pistes de réflexion générales et des mesures d'efficacité structurelles et ponctuelles.

4.1. Mesures structurelles au niveau des dépenses

1. La réalisation d'une radiographie de l'ensemble des crédits budgétaires s'impose en tant que point de départ à la démarche de consolidation. Suite à cette radiographie intégrale des crédits budgétaires, le document budgétaire pourra être établi « à base zéro ». Par budget à base zéro, il est communément fait référence à une technique budgétaire qui consiste à procéder à l'allocation des ressources financières la plus efficace possible en ne prenant pas pour acquis les crédits budgétaires des exercices antérieurs, mais en « repensant » et en re-justifiant en permanence chacune des dépenses budgétaires. La technique en question s'oppose radicalement à la procédure classique d'établissement d'un budget qui consiste, consciemment ou inconsciemment, à considérer comme acquis celui de l'année précédente et à procéder à des ajustements sur base des crédits budgétaires antérieurs (par exemple en indexant un crédit budgétaire donné ou en l'ajustant à la hausse ou à la baisse).

Le Gouvernement pourrait se fixer pour objectif de départ que les dépenses de l'Administration centrale (à base zéro) pour la première année soient 1,5%³ en dessous de la situation de départ (par exemple *via* une réduction de même ampleur, et en moyenne, du budget de chaque Ministère à titre de mesure horizontale, sans préjudice aux mesures spécifiques explicitées par la suite).

La création d'un mécanisme d'examen des dépenses régulier, coordonné par le Ministère des Finances et assorti de pouvoirs suffisants afin d'initier des actions correctives en cas de déviation, permettrait d'assurer le succès durable de cette mesure transversale et d'implémenter véritablement la nouvelle culture en matière de dépenses annoncée et souhaitée.

2. Afin d'accélérer l'ajustement à moyen et à long termes des dépenses publiques par habitant au Luxembourg vers des niveaux observés dans un échantillon de pays représentatifs, il serait possible d'instaurer une baisse automatique des moyens budgétaires de 1,5% l'an au titre de la productivité et de l'efficience. Il s'agirait d'une pratique qui est largement mise en œuvre dans le secteur privé qui consisterait à appliquer, aux coûts de fonctionnement de toutes les entités administratives de l'Etat (entités administratives des ministères et administrations à gestion séparée), une baisse annuelle des moyens budgétaires à disposition, avec la batterie d'outils disponibles du privé (par exemple consolidation des achats, application de méthodologie « *lean* », externalisation de fonctions non-sensibles, etc.).
3. La Chambre de Commerce propose un gel de l'indexation automatique des salaires en 2013 et en 2014. Sous l'angle des finances publiques, une tranche indiciaire renchérit la politique de l'ordre de 200 millions EUR (aux prix de 2012) par an. Sous l'angle de la compétitivité, l'indexation est largement à la base de la détérioration inédite de la compétitivité-coûts des entreprises, mesurée par le CSU nominal, c'est-à-dire le coût salarial associé à la production d'une unité de valeur ajoutée. La dissociation entre la productivité et le coût salarial a provoqué une baisse spectaculaire de la productivité apparente du travail. Sur la seule période 2007-2010, la productivité du travail a baissé de 8,8% au Grand-Duché du Luxembourg contre seulement 1,4% dans la zone euro.

La période de gel du système d'indexation automatique doit être mise à profit pour tendre vers une solution définitive en matière de désindexation de l'économie, en général, et d'indexation des salaires, en particulier. Selon la Chambre de Commerce, les mesures suivantes doivent être au minimum implémentées au terme de cette période: réalisation d'une étude économique sur les effets de l'indexation sur l'économie ; plafonnement à 1,5 fois le SSM ; instauration d'un délai minimum de 16 mois entre deux tranches ; neutralisation de la politique de pollueur-payeur de l'échelle mobile des salaires ; instauration d'un indice-santé avec l'élimination des produits nocifs pour la santé ainsi que des produits dont les prix font l'objet de cotations internationales qui entraînent une volatilité excessive de leurs prix finaux.

4. La lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté relative doit être renforcée à travers la mise en œuvre d'une meilleure sélectivité au niveau des transferts sociaux. Il s'avère, par ailleurs, nécessaire de réaliser une refonte de la politique sociale en faveur de l'emploi et tendre vers un nouveau paradigme en vertu duquel le travail, et non l'inactivité, devrait être financièrement soutenu et encouragé.

³ Taux correspondant à l'hypothèse de progression annuelle de la productivité entre 2010 et 2060 dans le cadre de la réforme du système d'assurance pension.

Afin de concrétiser davantage le concept de « sélectivité sociale », il serait notamment envisageable de redéfinir les conditions d'accessibilité à certains transferts sociaux en fonction du revenu disponible du ménage bénéficiaire.

De plus, même si les transferts sociaux permettent de réduire le taux de pauvreté pour atteindre 13,6% de la population en 2011⁴, force est de constater que ce taux n'a pas baissé depuis environ 15 ans, où il n'a atteint que 11%. Ainsi, 15 ans de politique familiale et sociale n'ont pas réussi à faire baisser le taux de pauvreté, tout au contraire, ce qui se doit d'être dûment relevé. Une redéfinition de cette politique s'impose donc, en passant d'un modèle de distribution horizontale ou d'arrosoir social à un nouveau paradigme avec plus de sélectivité et basé sur les vrais besoins.

5. Il convient par ailleurs d'œuvrer en faveur d'un alignement de la durée du congé parental sur le standard européen en la matière (4 mois au lieu de 6 mois). De manière générale, 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, notamment en termes de taux d'activité. En termes concrets et dans le court terme, il convient de limiter le bénéfice du congé parental aux seules exigences de la législation européenne.

La Chambre de Commerce est également critique à l'égard des annonces récentes en matière de réforme du dispositif du congé parental et ne manquera pas d'explicitier en détail ses griefs notamment dans le cadre de l'avis qu'elle rendra sur le projet de loi afférent.

6. La Chambre de Commerce est pour le reste convaincue qu'il existe un certain potentiel pour contenir les dépenses d'investissements sans nécessairement renoncer à la réalisation d'un grand nombre de projets. Cet objectif pourrait être atteint grâce à la définition d'une « feuille de route du mieux investir ». Une telle feuille de route comporterait au minimum les axes suivants : standardisation de projets de même nature (par exemple les écoles) ; benchmarks internationaux par type de projet ; établissement de standards minima et maxima au niveau des finitions ; démonstration, dans le chef de l'initiateur du projet, de sa contribution au relèvement de la croissance potentielle de l'économie luxembourgeoise ; simplification des procédures de planification ; prise en compte *ex ante* des coûts de gestion, d'exploitation et d'entretien.

Selon la Chambre de Commerce, une économie totale de 385 millions EUR en 2013 et de 360 millions EUR en 2014 pourrait être réalisée par la mise en œuvre des mesures citées supra.

Les sources d'économies se répartissent comme suit :

	2013	2014
1. Radiographie des dépenses, baisse horizontale	200	0
2. Gain de productivité de 1,5% par an	0	200
3. Gel de l'indexation des salaires	50	150
4. Sélectivité sociale	100	0
5. Alignement congé parental	10	10
6. Feuille de route "mieux investir"	25	0
	385	360

⁴ Source : Rapport travail et cohésion sociale 2012 du STATEC (octobre 2012).

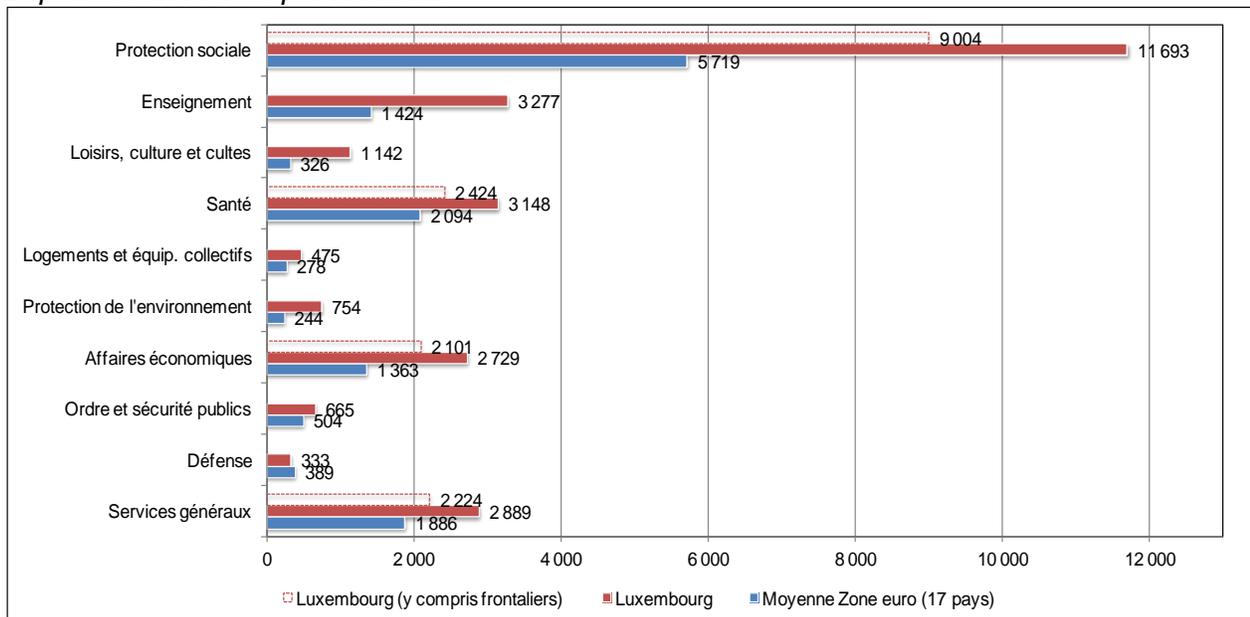
4.2. Mesures structurelles non quantifiables

1. En outre, la Chambre de Commerce estime qu'une transposition ambitieuse et dans les meilleurs délais du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire s'impose ; et ce afin d'asseoir la consolidation budgétaire sur des bases plus solides et contraignantes (voir encadré 3 plus loin dans le texte)⁵. En effet, l'article 3, relatif à la soi-disant « règle d'or budgétaire » dudit traité énonce que « *la situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante est en équilibre ou en excédent, (cette règle étant) considérée comme respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays (...)* ». Ainsi il en découle que le Luxembourg n'aura plus le choix, mais devra, au terme d'une trajectoire d'ajustement, atteindre son objectif budgétaire à moyen terme qui, pour rappel, a été fixé à +0,5% en termes structurels en 2005, les autorités communautaires estimant néanmoins que cette cible ne pouvait « (...) être considéré(e) comme satisfaisant(e) (...) » eu égard notamment aux passifs implicites du système d'assurance pension. Rappelons, dans ce contexte, que la BCL estime que l'OMT nécessaire afin d'assurer la pérennité du modèle social se situe à, au moins, 1,15% en termes structurels.
2. La Chambre de Commerce rappelle enfin que l'architecture budgétaire au Luxembourg, particulièrement vétuste et inadaptée à la réalisation de gains d'efficience, doit être modernisée, et ce singulièrement en implémentant au plus vite les recommandations des Chambres professionnelles et de l'OCDE (novembre 2011⁶) en matière d'architecture budgétaire. Pour rappel, le Ministre des Finances a fait suite à l'engagement gouvernemental (programme gouvernemental) d'examiner les moyens d'amélioration des procédures budgétaires puisqu'il a commandité un rapport d'experts indépendants et de l'OCDE sur l'état des procédures budgétaires luxembourgeoises. Le rapport d'experts émet une série de recommandations qui trouvent l'assentiment de la Chambre de Commerce (et qui sont d'ailleurs en ligne avec ses propres pistes de réflexion). Ainsi, la Chambre de Commerce ne peut qu'inviter les autorités publiques luxembourgeoises à implémenter lesdites recommandations dans les meilleurs délais.
3. Notons, à l'égard de l'évolution inquiétante des dépenses courantes luxembourgeoises, que la « Classification of the functions of government » (COFOG), établie par les Nations Unies, permet de comparer le coût des principaux champs politiques, en termes absolus ou bien par habitant. Cette classification distingue les dépenses publiques selon les différentes fonctions et tâches qu'accomplissent les administrations publiques. L'exploitation des données quantitatives sous-jacentes permet de mettre en avant d'importants gisements d'efficience. En effet, le Luxembourg dépense nettement plus que la moyenne des pays considérés dans la plupart des domaines relevant de l'Administration publique, tel qu'il ressort du graphique ci-après (données en parité de pouvoir d'achat pour 2010 et par habitant). Ces gisements d'efficience doivent être graduellement exploités *via* une feuille de route pluriannuelle. Or, la condition *sine qua non*, voire le point de départ, d'une telle feuille de route est la refonte de l'architecture budgétaire.

⁵ En été 2012, les autorités luxembourgeoises ont initié la transposition du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, et ce en approuvant formellement ce traité (projet de loi n°6449). Cette transposition ne pourrait toutefois être qualifiée de finale ou de suffisante, étant donné que le Luxembourg devra encore transcrire la règle d'or budgétaire à proprement parler, et ce au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles. Ceci sera fait à travers une loi spéciale à majorité renforcée dont le projet devrait être déposé vers la fin de l'année 2012.

⁶ OCDE : « La procédure budgétaire au Luxembourg : analyse et recommandations », 2011.

Graphique 6 : Dépenses publiques en 2010 selon la classification COFOG Dépenses en PPP et par habitant.



Source : EUROSTAT ; calculs de la Chambre de Commerce.

4.3. Mesures ponctuelles au niveau des dépenses

4.3.1. Mesure ponctuelle au niveau des dépenses de consommation intermédiaire

Tout d'abord, convient-il, dans le chef de l'Administration centrale, de veiller au respect cumulatif des engagements pris précédemment en matière de maîtrise des dépenses de consommation intermédiaire.

En effet, d'après la 12^e actualisation du programme de stabilité et de croissance - envoyé aux autorités communautaires par le Gouvernement en avril 2011 - les dépenses de consommation intermédiaire auraient dû baisser de 34 millions EUR pour l'année 2012 en cours. Or, en réalité, d'après les dernières prévisions budgétaires pour l'année 2012, incluses dans le projet de budget 2013, les dépenses de consommation intermédiaire progresseraient de 73,1 millions EUR, soit un écart de 107,1 millions EUR par rapport aux engagements.

Pour 2013, et dans le cadre de la 13^e actualisation du programme de stabilité et de croissance (avril 2012), les dépenses de consommation intermédiaire (frais de fonctionnement) devraient, à nouveau, être réduites de 60 millions, et ce par rapport à 2012. Là encore, à la lecture du projet de budget 2013, il apparaît que cet engagement n'est pas tenu, puisque ce type de dépenses ne baisserait que de l'ordre de 7,9 millions EUR en 2013 par rapport aux dépenses (bien plus élevées que budgétisées) prévisibles au titre de l'année 2012. Il en ressort un nouvel écart pour 2013 de $60 - 7,9 = 52,1$ millions EUR.

Rappelons dans ce contexte que, d'après le budget voté pour 2012, les dépenses de consommation intermédiaire auraient dû s'élever à 1.002,2 millions EUR dans le chef de l'Administration centrale. Or, d'après les prévisions 2012 incluses dans le projet de budget 2013, l'Administration centrale fera face, en réalité, à des dépenses de consommation intermédiaire de 1.057,2 millions EUR au cours de l'année 2012. Il en résulte une dépense excessive de 55 millions

EUR ou de 5,5%. Par conséquent, cette « sur-dépense » en 2012 permet, ostensiblement, aux frais de consommation intermédiaire budgétisés pour 2013 (1.049,3 millions EUR) de se situer à un niveau inférieur qu'en 2012. En effet, les dépenses de consommation intermédiaire prévues pour 2013 seront bien 0,8% moins élevées que celles **prévues pour 2012**. Par contre, elles seront en hausse de 4,7% par rapport à **celles budgétisées pour 2012**.

Sur deux exercices, une dépense totale de 159,2 millions EUR au titre de consommation intermédiaire n'aurait pas dû être actée si les engagements faits à travers les 12^e et 13^e actualisations du programme de stabilité et de croissance avaient été scrupuleusement respectés. Il y a sans doute des raisons permettant de relativiser quelque peu l'envergure de cet écart significatif, comme par exemple les perspectives économiques plus moroses que prévues, la hausse des frais d'énergie et de l'eau, etc.

Selon la Chambre de Commerce, l'Administration centrale se doit d'éponger, sur la fin 2012 et sur l'ensemble de l'année 2013, au moins la moitié de l'écart total précité de 159,2 millions EUR, soit environ 80 millions EUR.

* * * * *

Dans la suite du présent résumé exécutif, la Chambre de Commerce propose quelques exemples de mesures ponctuelles qu'elle juge propices à mettre en œuvre suite à l'analyse du budget de l'Etat pour l'année 2013. Elle ne commentera pas en détail l'ensemble de ces propositions dans ce résumé mais renvoie le lecteur à son avis budgétaire pour une plus ample description.

4.3.2. Mesures ponctuelles au niveau des dépenses courantes

La Chambre de Commerce présente ci-après une liste retrainte de mesures ponctuelles concernant les dépenses courantes. L'ensemble des mesures identifiées par la Chambre de Commerce seront détaillées dans son avis budgétaire auquel elle renvoie les lecteurs intéressés.

Selon la Chambre de Commerce, l'ensemble des mesures ponctuelles qu'elle a identifiées au niveau des dépenses courantes permettrait de réaliser une économie totale de 114 millions EUR en 2013.

- Crédits budgétaires à geler par rapport au budget 2012

Ministère	Section	Article	Description	2012	2013	Var. 2013/2012	Var. 2013/2011	Economie 2013-2012
Etat	00.1	10.000	Chambre des Députés	31 210 471	32 210 471	3,2%	12,1%	1 000 000
Etat	0.04	12.380	Réseau radio intégré et unique pour besoin de divers services publics	267 000	1 275 000	377,5%	830,9%	1 008 000
Etat	00.8	12.120	Médias & Communication: experts, études	24 240	150 000	518,8%	592,7%	125 760
MAE	01.0	12.340	Comité de coord. pour l'installation d'institutions europ. / organisme europ.	143 800	477 050	231,7%	176,9%	333 250
MAE	01.1	11.090	Missions lux. à l'étranger - Indemnité de poste et de logement du personnel	6 826 600	7 253 302	6,3%	18,7%	426 702
MAE	01.1	12.254	Missions lux. à l'étranger - Frais de déplacement	370 000	415 000	12,2%	26,9%	45 000
MAE	01.6	plusieurs	Section "Défense nationale"	75 893 216	76 805 310	1,2%	7,4%	912 094
Culture	02.0	41.010	Etablissement public chargé de diffuser des programmes de radio socioculturels	4 540 758	4 796 782	5,6%	10,8%	256 024
Culture	02.0	41.011	Abbaye Neumünster	3 000 000	3 045 000	1,5%	-4,2%	45 000
Culture	02.6	plusieurs	Section "MNHN"	7 271 001	7 402 267	1,8%	2,2%	131 266
Culture	02.7	plusieurs	Section Centre national de littérature	1 201 210	1 331 800	10,9%	2,1%	130 590
Culture	02.8	43.000	Enseignement musical: participation de l'Etat	11 284 000	11 682 000	3,5%	12,0%	398 000
MECO	05.0	12.145	Economie - Frais de publicité, de sensibilisation et d'information	117 000	146 950	25,6%	93,4%	29 950
MECO	05.0	41.010	Projets de recherche etc., réalisé par l'ODC en collaboration STATEC et al.	500 000	572 000	14,4%	14,5%	72 000
MECO	05.1	12.120	STATEC - Frais d'experts et d'études	700 000	800 000	14,3%	35,6%	100 000
Justice	07.0	12.120	Justice - Frais d'experts et d'études	286 000	434 500	51,9%	22,8%	148 500
FP & RA	08.0	33.000	Cantine & crèche de la fonction publique	1 241 153	1 554 000	25,2%	25,4%	312 847
INT & GR	09.1	43.003	Enseignement musical: répartition de la participaton aux communes	11 284 000	11 682 000	3,5%	12,0%	398 000
INT & GR	09.9	plusieurs	Section "Administration de la gestion de l'eau"	13 535 076	13 866 121	2,4%	15,8%	331 045
MEFNP	10.3	34.061	Subsides élèves ES / EST	2 255 000	4 738 480	110,1%	114,5%	2 483 480
MEFNP	11.4	plusieurs	Section "Sports - dépenses générales"	8 642 036	9 449 970	9,3%	20,6%	807 934
MEFNP	11.6	plusieurs	Section "Centre national sportif et culturel"	6 925 293	7 308 551	5,5%	8,4%	383 258
Famille/int.	13.1	plusieurs	Section "Service national de la jeunesse"	8 870 649	10 099 449	13,9%	32,7%	1 228 800
Santé	14.0	33.021	Ligue médico-sociale	4 740 116	4 971 339	4,9%	11,1%	231 223
Egal. Chances		plusieurs	Budget total du Ministère	12 571 002	13 151 558	4,6%	21,7%	580 556

- Crédits budgétaires à réduire de 10% par rapport au montant budgétisé pour 2013

Ministère	Section	Article	Description	2012	2013	Var. 2013/2012	Var. 2013/2011	Economie 2013-2012
Etat	0.04	33.005	Financement des partis politiques	2 565 000	2 565 000	0,0%	0,0%	256 500
Etat	00.8	31.050	Promotion de la presse écrite	7 520 000	7 200 000	-4,3%	-2,5%	720 000
Etat	00.8	41.012	Fonds national production audiovisuelle	20 000 000	40 000 000	100,0%	517,3%	4 000 000
Culture	02.0	41.012	Salle de concerts Grand-Duchesse Charlotte	8 079 000	20 040 000	148,1%	167,9%	2 004 000
Et. Sup	03.2	41.014	Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe	3 900 000	3 780 000	-3,1%	0,3%	378 000
Finances	04.4	12.125	Contributions directes - Experts informatiques	814 000	2 000 000	145,7%	216,0%	200 000
Finances	04.5	12.125	Enregistrement & domaines - Experts informatiques	2 750 000	3 300 000	20,0%	85,9%	330 000
Finances	04.6	12.125	Douanes & accises - Experts informatiques	2 352 000	2 755 000	17,1%	3,0%	275 500
Finances	04.7	12.125	Cadastre & topographie - Experts informatiques	842 350	1 575 450	87,0%	158,1%	157 545
MECO	05.0	12.120	Economie - Frais d'experts et d'études	1 287 400	1 300 000	1,0%	32,9%	130 000
MECO	05.0	41.011	GIE smile	1 490 500	1 905 000	27,8%	86,8%	190 500
CL. MOY	06.0	33.000	Luxembourg, pôle de commerce de la Grande Région	1 050 000	850 000	-19,0%	-28,4%	85 000
INT & GR	09.1	43.000	Subvention VDL en tant que capitale du pays et siège européen	991 574	991 574	0,0%	0,0%	99 157

- Crédits budgétaires à réduire de 5% par rapport au montant budgétisé pour 2013

Ministère	Section	Article	Description	2012	2013	Var. 2013/2012	Var. 2013/2011	Economie 2013-2012
MENFP	10.5	44.000	Participation de l'Etat - Etablissements scolaires privés	67 758 744	76 081 456	12,3%	16,5%	3 804 073
Famille/int.	12.1	31.040	Frais de fonctionnement de structures privées dans le cadre du chèque-serv.	48 000 000	84 000 000	75,0%	71,0%	4 200 000
Santé	14.0	33.015	Maladies de la dépendance - Dotations diverses	9 165 520	9 939 961	8,4%	23,8%	496 998
Santé	14.1	plusieurs	Section "Direction de la santé"	23 158 597	25 711 074	11,0%	26,9%	1 285 554

- Crédits budgétaires à réduire de 2,5% par rapport au montant budgétisé pour 2013

Ministère	Section	Article	Description	2012	2013	Var. 2013/2012	Var. 2013/2011	Economie 2013-2012
Justice	07.1	plusieurs	Section "Services judiciaires"	70 332 680	72 840 417	3,6%	3,0%	1 821 010
Justice	07.2	plusieurs	Section "Etablissements pénitentiaires"	47 395 454	49 198 971	3,8%	8,2%	1 229 974
Famille/int.	12.1	33.038	Services d'éducation & d'accueil pour enfants - participation	45 110 357	107 437 903	138,2%		2 685 948
Famille/int.	12.1	33.041	Mesures d'aide à l'enfance et à la famille: conventions	1 964 105	6 789 117	245,7%	329,9%	169 728
MDDI	20.7	31.020	CFL - convention Etat; transport quasi-gratuit des jeunes	177 342 212	184 679 612	4,1%	6,2%	4 616 990
MDDI	20.7	32.001	Services publics d'autobus, entreprises privées	127 062 000	136 655 000	7,5%	11,9%	3 416 375

4.3.3. Mesures ponctuelles au niveau des dépenses en capital

A nouveau, la Chambre de Commerce présente ci-après quelques-unes des mesures ponctuelles au niveau des dépenses en capital qu'elle a identifiées comme sources potentielles d'économies. Une liste exhaustive est reprise dans son avis budgétaire.

L'ensemble des mesures ponctuelles au niveau des dépenses en capital pourrait engendrer une économie totale de 30 millions EUR en 2013.

- Crédits budgétaires à geler par rapport au budget 2012

Ministère	Section	Art	Description	2012	2013	Var. 2013/2012	Var. 2013/2011	Economie 2013-2012
Etat	30.5	74.040	CES - Acquisition d'équipements spéciaux	1 000	40 650	3965,0%	1514,4%	39 650
Etat	30.6	74.021	Centre de communications du GVT - Acq. installations de télécom	715 000	1 270 000	77,6%	70,0%	555 000
Etat	30.6	74.050	Centre de communications du GVT - Acq. équipements informatiques	55 000	60 000	9,1%	31,0%	5 000
Etat	30.7	52.004	Cultes - Frais de réfection	36 500	62 000	69,9%	69,9%	25 500
MAE	31.1	74.250	Missions à l'étranger: voitures automobiles, machines de bureau, mobilier	502 000	575 000	14,5%	22,8%	73 000
Finances	34.7	plusieurs	Adm. Cadastre & Topographie: Total investissements	551 700	623 000	12,9%	15,6%	71 300
Justice	37.1	74.000	Services judiciaires - Acquisition véhicules automoteurs	20 000	82 160	310,8%	317,3%	62 160
INT & GR	39.9	73.032	Adm. gestion de l'eau: trav. d'amélioration, d'aménagement, de renaturation	1 100 000	1 200 000	9,1%	14,2%	100 000
Travail & Emploi	46.2	74.000	Acquisition véhicules automoteurs (ITM)	36 000	65 000	80,6%	80,9%	29 000
Agriculture	49.3	74.040	Sylviculture - Equipements spéciaux	190 000	269 000	41,6%	68,8%	79 000
MDDI	51.9	74.102	Administrations & services publics: mobilier de bureau & équip. spéciaux	1 000 000	1 250 000	25,0%	-27,5%	250 000
Logement	45.0	63.007	Aide aux communes - coût infrastr. liés à l'aug. substantielle des habitants	26 000 000	28 000 000	7,7%	-19,3%	2 000 000

- Crédits budgétaires à réduire de 50% par rapport au montant budgétisé pour 2013

Ministère	Section	Art	Description	2012	2013	Var. 2013/2012	Var. 2013/2011	Economie 2013-2012
MAE	31.6	74.050	Défense - Acquisition d'équipements informatiques	76 840	199 375	159,5%	71,2%	99 688
Culture	32.0	52.010	Construction/réaménagement d'infrastructures culturelles, d'ASBL	350 000	275 000	-21,4%		137 500
Finances	34.0	71.040	Acq. auprès du secteur des Admin. pub. d'imm. à incorp. dans le dom.de l'Etat	3 000 000	3 000 000	0,0%	1788,1%	1 500 000
Finances	34.0	71.050	Acq. auprès du secteur autre que des Admin. pub. d'imm. à incorp dans le dom. de l'Etat	13 000 000	13 000 000	0,0%	-81,4%	6 500 000

- Crédits budgétaires à réduire de 25% par rapport au montant budgétisé pour 2013

Ministère	Section	Art	Description	2012	2013	Var. 2013/2012	Var. 2013/2011	Economie 2013-2012
Culture	32.0	61.010	Frais d'investissement Centre de musiques amplifiées	100 000	246 000	146,0%	40,9%	61 500
Finances	34.6	plusieurs	Adm. Douanes & Accises : total investissements	1 775 000	3 084 000	73,7%	45,6%	771 000
INT & GR	39.1	93.000	Alimentation du fonds pour la réforme communale	2 000 000	4 000 000	100,0%	-65,2%	1 000 000
INT & GR	39.1	63.000	Finances communales: particip. en capital de l'Etat - dont: autres infrastruct.	9 500 000	13 000 000	36,8%	606,5%	3 250 000
MDDI	51.6	73.067	Aéroport - Travaux d'entretien	6 500 000	11 500 000	76,9%	77,1%	2 875 000

- Crédits budgétaires à réduire de 10% par rapport au montant budgétisé pour 2013

Ministère	Section	Art	Description	2012	2013	Var. 2013/2012	Var. 2013/2011	Economie 2013-2012
INT & GR	39.1	63.000	Finances communales: particip. en capital de l'Etat - dont: écoles régionales	9 500 000	9 000 000	-5,3%	389,1%	900 000
INT & GR	39.1	63.000	Finances communales: particip. en capital de l'Etat - dont: éduc. précoce	9 500 000	60 000	-99,4%	-96,7%	6 000
INT & GR	39.5	74.000	Police GD - véhicules auto. & équipements d'intervention dans circulation pub.	2 200 000	2 200 000	0,0%	-11,0%	220 000
MDDI	50.3	53.000	Adm. de l'environn.: utilisation rationnelle de l'énergie: études & investiss.	9 000 000	13 000 000	44,4%	14,9%	1 300 000

4.3.4. Mesures ponctuelles au niveau des fonds spéciaux

La Chambre de Commerce a également identifié des mesures liées aux Fonds spéciaux, qui, si elles sont mises en œuvre, permettraient une économie totale de 110 millions EUR en 2013. Le lecteur désireux d'obtenir plus de détails quant à ses mesures pourra se référer à l'avis budgétaire 2013 de la Chambre de Commerce.

4.4. Mesures fiscales

A titre de mesure d'accompagnement des paquets de consolidation agissant sur les dépenses, et par opposition au relèvement généralisé des taux d'imposition, la Chambre de Commerce plaide pour une révision du système fiscal dans sa globalité, en y intégrant, entre autres, une radiographie des divers abattements et autres déductions qui, s'ils ont pu être justifiés à une époque, ne le sont plus forcément aujourd'hui.

La Chambre de Commerce se propose, par ailleurs, d'énoncer certaines pistes de réflexion plus concrètes en ce qui concerne l'instrument fiscal et sa contribution à l'effort d'assainissement. En effet, alors que la Chambre de Commerce a traditionnellement estimé que l'effort budgétaire pouvait provenir, à titre quasi exclusif, de mesures d'efficacité sur le versant des dépenses, la détérioration progressive du solde public au cours de cette dernière décennie - renforcée en partie par des développements conjoncturels mais provoquée, à la base, et aggravée, par la suite, par des problèmes structurels et l'absence de mesures suffisantes à leur égard - ne permet désormais plus d'articuler une consolidation qui se focalise exclusivement sur ce volet spécifique tout en permettant d'atteindre l'objectif budgétaire dans un délai raisonnable.

Etant donné la forte volatilité des bases fiscales, et la dépendance du Luxembourg aux dépenses de consommation étrangères, une politique qui soit apte à sécuriser davantage le rendement fiscal doit être définie, et puis mise en œuvre. De surcroît, il faudrait s'abstenir, au titre de la préservation de la compétitivité et de l'attractivité de l'économie luxembourgeoise, mais également au nom du pouvoir d'achat des contribuables, d'augmenter purement et simplement les taux d'imposition. *A contrario*, il importe plutôt de réfléchir davantage à l'équité et l'efficacité du système fiscal en général.

Les propositions qui suivent ne sont pas avancées suite à une conviction que le système fiscal est trop laxiste ou généreux, mais se fondent plutôt sur un « moindre mal nécessaire » qui permette de contribuer à réaligner les finances publiques sur une trajectoire plus durable dans un esprit d'effort collectif et d'équité.

4.4.1. Mesures fiscales qui ne nécessitent pas de relèvement des taux d'imposition

1. Les abattements fiscaux représentent, au total, un manque à gagner fiscal de 275 millions EUR dans le chef de l'Etat. Une réduction d'un tiers des abattements donnerait lieu à une plus-value fiscale de l'ordre de 90 millions EUR (sans préjudice à des mesures plus incisives quant à l'abattement extra-professionnel qui représente la partie la plus substantielle de ce manque à gagner).
2. Il faudra, par ailleurs, se poser la question quant à la pertinence et à la légitimité d'une déductibilité fiscale de certaines primes d'assurances obligatoires (telles que notamment les primes d'assurance de type « responsabilité civile (RC) » auto ou RC chasse).
3. Il peut être envisagé de réduire, voire de supprimer à terme, le forfait de frais d'obtention (540 EUR actuellement pour un contribuable en classe 1) pour les revenus d'une occupation salariée.
4. Une abolition partielle du crédit d'impôt en matière immobilière est une autre piste à explorer. Après l'échec de la refonte projetée du « *Bëllegen Akt* » en 2010, un projet de loi se propose de réformer le crédit d'impôt en prévoyant de limiter le crédit d'impôt « inconditionnel » à 10.000 EUR et soumettre les 10.000 EUR restants à des critères d'efficacité énergétique. La Chambre de Commerce propose de ne maintenir que la partie « efficacité énergétique » de 10.000 EUR en supprimant la partie inconditionnelle ou en la liant aux revenus du ménage ; l'idée d'un lien entre le revenu et l'ouverture du droit au crédit d'impôt ayant par ailleurs été proposée par le projet de loi n°6166 relatif aux mesures fiscales annoncées fin 2010, qui a donné ensuite lieu à la loi du 17 décembre 2010 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique⁷, cette loi ne comportant toutefois plus la mesure relative au crédit d'impôt afférent.
5. Une réduction de la déductibilité du forfait kilométrique s'impose, le système actuel étant incohérent par rapport aux velléités en matière d'aménagement du territoire en donnant un avantage fiscal plus grand en cas d'allongement des distances parcourues. La réforme proposée (suppression du forfait de 396 EUR qui concerne le 4 premiers kilomètres) est déraisonnable, en ce sens que le fait de s'éloigner de son lieu de travail est, implicitement, soutenu davantage que le rapprochement. La Chambre de Commerce propose donc de

⁷ Loi du 17 décembre 2010 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique et portant 1. modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu; 2. modification de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2., réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet; 3. introduction d'une contribution de crise. (Mémorial A n°247 du 31 décembre 2010).

maintenir, pour tous les travailleurs, un forfait kilométrique équivalent au prix d'un abonnement annuel des transports en commun valable au Grand-Duché de Luxembourg.

4.4.2. Mesures fiscales qui nécessitent un relèvement des taux d'imposition

6. **L'impôt foncier** ne rapporte actuellement que 30 millions EUR à l'Administration publique. Un doublement pourrait générer une plus-value de 30 millions EUR sans véritablement constituer une charge insurmontable. En outre, des mesures compensatoires pour les ménages les moins bien lotis pourraient être envisagées, par exemple en redistribuant, sous une forme à déterminer, 5 millions EUR de la plus-value de 30 millions EUR à ces ménages.
7. Un relèvement modéré des taux d'accises en ligne avec les évolutions dans les pays voisins doit avoir lieu. Une **hausse de 1 centime / litre** des droits d'accises permettrait une plus-value de 30 millions EUR en 2013.

Le tableau ci-après chiffre les plus-values potentielles liées aux mesures fiscales qu'elle vient de citer, pour un total de 260 millions EUR en 2013 :

	2013	2014	
1. Abattements fiscaux: baisse 1/3 par an	90	90	
2. Déductibilité fiscale primes RC auto, chasse, etc.	25	n.d.	<i>Estimation approximative</i>
3. Réduction du forfait de frais d'obtention	25	n.d.	<i>Estimation approximative</i>
4. Crédit d'impôt immobilier	40	n.d.	
5. Ajustement additionnel forfait kilométrique	25	n.d.	
6. Impôt foncier + mesures comp.	25	n.d.	
7. Hausse des accises sur produits pétroliers	30	n.d.	
	260	90	

L'ensemble des mesures identifiées par la Chambre de Commerce offrent donc un potentiel d'économie total de l'ordre de 979 millions EUR (dont 719 millions EUR portant sur les dépenses et 260 millions EUR pourtant sur les recettes), ce qui constitue une première étape conséquente vers l'atteinte de l'OMT.

5. Conclusions

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le Luxembourg tarde à mettre en œuvre de véritables réformes structurelles (notamment au niveau de l'assainissement des finances publiques, du financement à long terme du régime de pensions, de la formation des salaires et des interventions étatiques dans ce domaine, ainsi que dans le contexte du chômage des jeunes) alors que celles-ci sont recommandées tant par les institutions nationales (BCL, STATEC, Chambres professionnelles et associations patronales, etc.) que par les institutions européennes (Conseil et Commission de l'UE) et internationales (FMI, OCDE, etc.).

Par ailleurs, la Chambre de Commerce estime que les mesures prises, trop rares, manquent par ailleurs souvent d'ambition ou sont fragmentaires et isolées. Le projet de loi ayant pour objet de modifier le système des retraites en constitue un bon exemple. Cette réforme, basée sur des hypothèses macroéconomiques trop optimistes dans le climat économique actuel, n'aura pour effet que de repousser (au mieux) de quelques années le « mur des pensions » sans véritablement s'attaquer à la pérennisation et à la soutenabilité du régime général, tout en laissant aux générations futures le souci de se retrouver devant un niveau de dette excessif.

A défaut d'assainir ses finances publiques d'ici 2014, le Luxembourg risque de perdre, à court terme, sa notation AAA, avec des conséquences néfastes sur les intérêts de la dette. Les marges de manœuvres budgétaires du Luxembourg s'effritent. La preuve en est le refinancement désormais intégral des dettes contractées hier par des nouveaux emprunts devant être remboursés demain par une génération aujourd'hui déjà largement hypothéquée par l'insuffisance des réformes de la sécurité sociale, le taux de création d'emplois en berne et la concurrence effrénée en Grande Région sur le marché du travail sous toile de fonds de ralentissement économique.

Des réformes rapides et profondes sont donc inévitables : réforme des marchés des biens et des services en simplifiant profondément les procédures administratives, ce qui relancerait l'économie sans aucune incidence budgétaire ; ou encore une réforme incisive du marché du travail par une flexibilisation accrue qui permettra de créer des emplois, tout en générant des recettes fiscales supplémentaires et en déchargeant le Fonds pour l'Emploi.

Dans la situation de crise actuelle, le manque de gouvernance proactive, dessinant une feuille de route volontariste et des solutions à la hauteur des enjeux socio-économiques qui marquent notre pays, est saisissant. Une stratégie ambitieuse de relance économique et d'assainissement budgétaire devrait par ailleurs mettre la jeune génération au centre de l'attention politique et des réformes à implémenter. Etant donné la gravité de la situation et au vu des défis d'avenir qui nous guettent, il nous faut réinventer le modèle socio-économique luxembourgeois.

Table des matières

Résumé exécutif	2
1 L'environnement conjoncturel.....	30
1.1 L'environnement conjoncturel international et européen : l'incertitude domine	30
1.1.1 Un emballement de la crise qui paraît contenu à l'automne 2012	30
1.1.2 mais l'incertitude domine	32
1.1.3 ... et les perspectives économiques sont moroses chez les voisins du pays	33
1.2 L'environnement conjoncturel luxembourgeois : les indicateurs dans le rouge	36
1.2.1 Des soubresauts de croissance qui masquent des contre-performances s'inscrivant dans la durée	36
1.2.2 Le chômage à des seuils historiques et une croissance de l'emploi qui décélère	39
1.2.3 Le commerce extérieur et la balance courante en recul	39
1.2.4 L'inflation toujours structurellement supérieure au reste de l'Europe	41
2 L'environnement structurel.....	42
2.1 La compétitivité-coûts plombée.....	42
2.2 La compétitivité sous l'angle des facteurs hors-coûts.....	45
2.2.1 Les classements internationaux de compétitivité	45
2.2.2 Le classement de l'économie luxembourgeoise : des atouts traditionnels s'érodent	48
2.2.3 Le Luxembourg, un « <i>innovation follower</i> » ?	51
3 La situation financière de l'Etat	54
3.1 L'Etat central au sens administratif	54
3.1.1 Les recettes de l'Etat central	57
3.1.1.1 <i>Rendement des impôts levés par les Contributions directes</i>	60
3.1.1.2 <i>Rendement des impôts levés par les Douanes et Accises</i>	61
3.1.1.3 <i>Rendement des impôts levés par l'Enregistrement et les Domaines</i>	61
3.1.1.4 <i>L'exécution du budget des recettes</i>	62
3.1.1.5 <i>L'évolution des taux de progression des recettes fiscales</i>	62
3.1.2 Les dépenses de l'Etat central	66
3.1.2.1 <i>Généralités</i>	66
3.1.2.2 <i>Composition des dépenses totales</i>	75
3.1.2.3 <i>Code comptable 31 : subventions d'exploitation</i>	77
3.1.2.4 <i>Code comptable 32 : transferts de revenus autres que les subventions d'exploitation aux entreprises</i>	80
3.1.2.5 <i>Code comptable 33 : transferts de revenus aux administrations privées</i>	81
3.1.2.6 <i>Code comptable 41 : transferts à l'Administration centrale</i>	83
3.1.2.7 <i>Code comptable 42 : transferts à la sécurité sociale</i>	87
3.1.2.8 <i>Code comptable 51 : transferts de capitaux aux entreprises</i>	88
3.1.3 Les fonds spéciaux : évolution des recettes, des dépenses et des avoirs	89
3.1.3.1 <i>Généralités</i>	89
3.1.3.2 <i>Les fonds d'investissements et autres fonds spéciaux</i>	91
3.1.3.3 <i>L'évolution de la situation financière des fonds spéciaux (avoirs en fin d'année)</i>	93
3.1.3.4 <i>Les alimentations des fonds spéciaux face à leurs dépenses</i>	96
3.1.3.5 <i>Les fonds d'investissements publics dans une perspective à moyen terme</i>	98
3.1.3.6 <i>Le taux de réalisation des dépenses d'investissements budgétisées par les fonds spéciaux</i>	100

3.2	L'Administration centrale	104
3.2.1	De la notion d'Etat central à celle d'Administration centrale	104
3.2.2	Evolution des dépenses, des recettes et du solde budgétaire de l'Administration centrale	109
3.3	L'Administration de la sécurité sociale	116
3.4	Les Administrations locales	125
3.5	L'Administration publique	130
4	Les recommandations de la Chambre de Commerce.....	134
4.1	Introduction	134
4.1.1	Une réaction insuffisante à la crise.....	134
4.1.2	Pour quand une inversion de tendance au niveau du déficit ?	134
4.1.3	Un Etat qui vit au-dessus de ses moyens	135
4.1.4	Des paquets d'assainissement disparates et peu ambitieux	137
4.2	Propositions de la Chambre de Commerce : mesures structurelles au niveau des dépenses	139
4.2.1	Mesures quantifiables.....	139
4.2.2	Mesures structurelles	143
4.3	Propositions de la Chambre de Commerce : mesures ponctuelles au niveau des dépenses	157
4.3.1	Mesure ponctuelle au niveau des dépenses de consommation intermédiaire	157
4.3.2	Mesures ponctuelles au niveau des dépenses courantes	158
4.3.3	Mesures ponctuelles au niveau des dépenses en capital	159
4.3.4	Mesures ponctuelles au niveau des fonds spéciaux	160
4.4	Propositions de la Chambre de Commerce : mesures fiscales	161
4.4.1	Remarque préliminaire	161
4.4.2	Mesures fiscales qui ne nécessitent pas de relèvement des taux d'imposition	161
4.4.3	Mesures fiscales qui nécessitent un relèvement des taux d'imposition	162
5	Les amendements gouvernementaux au projet de budget 2013.....	164
5.1	Introduction	164
5.2	Commentaire des amendements.....	168
6	Annexes	I

Sommaire des graphiques

Graphique 1 : Taux d'emprunt à 10 ans pour une sélection de pays de la zone euro.....	31
Graphique 2 : Evolution du PIB réel.....	36
Graphique 3 : Commerce extérieur du Luxembourg.....	40
Graphique 4 : Evolution du CSU nominal.....	43
Graphique 5 : Taux de croissance du CSU nominal entre 2000 et 2012	44
Graphique 6 : Evolution du TCER – Moyenne sur trois ans	44
Graphique 7 : Evolution de la position du Luxembourg dans les benchmarks internationaux.....	48
Graphique 8 : Classement IUS 2011 des Etats membres de l'UE	51
Graphique 9 : Indicateurs d'innovation des PME luxembourgeoises (sauf secteur financier)	52
Graphique 10 : Evolution des recettes courantes et en capital du budget de l'Etat.....	58
Graphique 11 : Progression des impôts sur la période 1995-2011	63
Graphique 12 : Ecart, au niveau des principales recettes fiscales, entre comptes et budgets votés	63
Graphique 13 : Réévaluation de certaines recettes fiscales par la Chambre de Commerce.....	65
Graphique 14 : Progression des dépenses courantes de l'Etat central entre 2012 (budget voté) et 2013 (projet de budget) par rapport à l'évolution de l'IPCN.....	67
Graphique 15 : Evolution du coût par habitant des charges salariales de l'Etat central depuis 2002	68
Graphique 16 : Evolution interannuelle des dépenses courantes de l'Administration publique au Luxembourg, en Belgique, en France, en Allemagne, ainsi que dans la zone euro.....	71
Graphique 17 : Evolution interannuelle des dépenses budgétaires courantes de l'Etat central, de l'inflation et du PIB réel au Luxembourg.....	73
Graphique 18 : Evolution absolue et tendancielle des recettes et des dépenses de l'Etat central ..	73
Graphique 19 : Effet ciseaux entre les recettes et les dépenses de l'Etat central	74
Graphique 20 : Evolution de la composition des dépenses courantes et en capital de l'Etat central	76
Graphique 21 : Evolution des avoirs, des alimentations (dotations, recettes propres et emprunts) et des dépenses des fonds spéciaux	96
Graphique 22 : Evolution des avoirs, des alimentations (hors emprunts) et des dépenses des fonds spéciaux	98
Graphique 23 : Evolution des avoirs, des alimentations (dotations, recettes propres et emprunts) et des dépenses des fonds d'investissements publics sur la période 2011-2016	99
Graphique 24 : Passage de l'Etat central à l'Administration centrale.....	105
Graphique 25 : Alimentations augmentées des recettes propres des fonds spéciaux par rapport aux dépenses réelles des fonds spéciaux.....	108
Graphique 26 : Taux de progression des dépenses et des recettes de l'Administration centrale (taux de variation interannuelle des dépenses, des recettes et du PIB)	110
Graphique 27 : Effet ciseaux au niveau de l'Administration centrale	112
Graphique 28 : Evolution des recettes et des dépenses de l'Administration centrale par rapport au PIB.....	113
Graphique 29 : Evolution des recettes et des dépenses de l'Administration centrale	114
Graphique 30 : Capacité (+) ou besoin (-) de financement de l'Administration centrale.....	114
Graphique 31 : Evolution du solde de l'Administration de la sécurité sociale et du taux de création d'emplois nouveaux	117
Graphique 32 : Evolution des recettes et des dépenses de l'Administration de la sécurité sociale et variation de l'emploi intérieur	118
Graphique 33 : Progression des recettes et des dépenses de l'Administration de la sécurité sociale (SEC95) entre 2000 et 2013	120
Graphique 34 : Evolution de la formation brute de capital fixe de l'Administration publique et des Administrations locales	127

Graphique 35 : Composition des dépenses des Administrations locales en 2011	128
Graphique 36 : Situation financière de l'Administration publique et de ses composantes en 2013	131
Graphique 37 : Soldes budgétaires des administrations publique, centrale, locales et de sécurité sociale	132
Graphique 38 : Solde de l'Administration publique en % du PIB : Du meilleur élève au dernier de la classe ?	135
Graphique 39 : Soldes de l'Administration publique et de l'Administration centrale suite aux amendements proposés	165
Graphique 40 : Progression réelle des dépenses courantes vs progression en cas de limitation du taux de croissance à la moyenne de la zone euro	XII
Graphique 41 : Dépenses publiques en 2010 par habitant selon la classification COFOG.....	XIV
Graphique 42 : Evolution en 2010 des dépenses publiques par fonction COFOG	XV

Sommaire des tableaux

Tableau 1: Perspectives macroéconomiques internationales	32
Tableau 2 : Perspectives macroéconomiques du Luxembourg et de ses principaux partenaires commerciaux	34
Tableau 3 : PIB et valeur ajoutée par branche de production	37
Tableau 4 : Compte courant de la balance des paiements de Luxembourg	40
Tableau 5 : Indices de compétitivité des 4 classements internationaux les plus commentés et de l'ODC	47
Tableau 6 : Chiffres clés du projet de budget de l'Etat central pour l'exercice 2013	54
Tableau 7 : Evolution des recettes du budget de l'Etat au sens de la loi sur la comptabilité de l'Etat	58
Tableau 8 : Evolution des principales recettes de l'Etat selon la loi sur la comptabilité de l'Etat.....	59
Tableau 9 : Evolution des principales recettes de l'Etat	59
Tableau 10 : Recettes de l'Administration centrale (SEC95)	66
Tableau 11 : Ventilation des dépenses totales entre dépenses courantes et dépenses en capital .	66
Tableau 12 : Evolution des dépenses courantes de l'Etat central.....	72
Tableau 13 : Les quinze principales dépenses au titre de « subventions d'exploitation ».....	77
Tableau 14 : Les quinze principales dépenses au titre de « transferts de revenus autres que les subventions d'exploitation aux entreprises »	80
Tableau 15 : Réconciliation des dotations afférentes aux GIE	81
Tableau 16 : Les quinze principales dépenses au titre de « transferts de revenus à l'Administration centrale ».....	84
Tableau 17 : Nouveaux articles de code 41 dans le chef du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur pour le projet de budget 2013	86
Tableau 18 : Les quinze principales dépenses au titre de « transferts de revenus aux Administrations de sécurité sociale »	87
Tableau 19 : Les dépenses au titre de « transferts de capitaux aux entreprises »	88
Tableau 20 : Evolution des avoirs de fonds spéciaux entre fin 2007 et fin 2013.....	94
Tableau 21 : Fonds d'investissements publics apparaissant au programme pluriannuel des dépenses 2011 – 2016	99
Tableau 22 : Evolution des dépenses prévues, des dépenses réalisées, ainsi que des taux de réalisation des principaux fonds d'investissements	102
Tableau 23 : Comparaison des chiffres clefs de l'Etat central (comptabilité traditionnelle) et de l'Administration centrale (SEC95) en 2013.....	108
Tableau 24 : Recettes et dépenses de l'Administration centrale	109
Tableau 25 : Recettes et dépenses de l'Administration centrale en 2012 – budget et prévisions .	111
Tableau 26 : Comparaison des recettes et dépenses 2012 – budget et prévisions	111

Tableau 27 : Compte SEC95 de l'Administration de la sécurité sociale.....	116
Tableau 28 : Evolution du nombre d'assurés et de bénéficiaires au niveau de l'assurance pension	119
Tableau 29 : Recettes, dépenses et soldes des Administrations locales.....	125
Tableau 30 : Recettes, dépenses et soldes de l'ensemble de l'Administration publique.....	130
Tableau 31 : Mesures du 1 ^{er} plan de consolidation.....	138
Tableau 32 : Mesures du 2 ^e plan de consolidation.....	139
Tableau 33 : Mesures du 2 ^e plan « bis » de consolidation.....	139
Tableau 34 : Tableau synthétique des mesures structurelles quantifiables au niveau des dépenses	143
Tableau 35 : Présentation des 27 recommandations de l'OCDE concernant l'architecture budgétaire luxembourgeoise.....	153
Tableau 36 : Tableau synthétique des mesures fiscales.....	163
Tableau 37 : Solde de l'Administration centrale suite aux amendements proposés.....	165
Tableau 38 : Juxtaposition des paquets d'assainissements.....	167
Tableau 39 : Evolution des crédits budgétaires par code comptable.....	II
Tableau 40 : Alimentation des fonds spéciaux, produits d'emprunts inclus.....	VIII
Tableau 41 : Dépenses ajustées des fonds spéciaux.....	IX
Tableau 42 : Evolution des dépenses budgétaires courantes entre 2008 et 2011.....	XI

Sommaire des encadrés

Encadré 1 : L'exécution budgétaire de l'Administration centrale en 2012 et son impact quant à l'évaluation du budget 2013.....	111
Encadré 2 : Réforme de l'assurance-pension : « copie à revoir ».....	122
Encadré 3 : Pour une transposition ambitieuse du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.....	145
Encadré 4 : Pour une procédure budgétaire plus transparente, plus stratégique et mieux planifiée	151

Sommaire des annexes

Annexe 1 : Dépenses courantes par ministère et par code comptable.....	I
Annexe 2 : Vue d'ensemble des recettes et des dépenses des fonds spéciaux.....	VIII
Annexe 3 : Le potentiel d'économies d'une évolution des dépenses courantes davantage maîtrisée	X
Annexe 4 : Un potentiel significatif mais non-exploité de baisse des dépenses courantes.....	XIII
Annexe 5 : Résumé synthétique des recommandations budgétaires de la Chambre de Commerce	XVII

1 L'environnement conjoncturel

Tant au Luxembourg que chez ses principaux partenaires commerciaux et dans la zone euro, la situation conjoncturelle a continué de se dégrader au cours de l'année 2012. A l'heure d'aviser le projet de budget 2013, les perspectives de reprise mondiale sont, au mieux, qualifiées de « faibles » et l'incertitude quant à une faible reprise vs une aggravation d'une situation déjà difficile domine. Un seul fait apparaît certain dans ce marasme économique : les années de forte croissance telles que les a connues le Luxembourg avant la crise déclenchée en 2008 sont bel et bien révolues (la Commission européenne parlant même de pays « à la croisée des chemins » pour le Luxembourg dans ses prévisions d'automne datant de novembre 2012⁸). Le modèle socio-économique sur lequel le Luxembourg est bâti vacille et les réformes structurelles, depuis longtemps attendues par la Chambre de Commerce, apparaissent à présent impératives.

C'est d'autant plus vrai que les révisions récentes à la hausse du STATEC concernant les prévisions de croissance au cours des deux premiers trimestres de 2012 sont à accueillir avec prudence. En effet, la légère croissance de la valeur ajoutée en 2012 et, partant, l'éloignement provisoire d'une menace de récession, est due en grande partie au secteur financier, dont les performances dépendent de marchés financiers volatils et tenus, pour l'instant, en haleine. De plus, les données du secteur financier masquent des résultats pour le moins inquiétants dans les autres secteurs de l'économie qui, contrairement à leurs homologues financiers, semblent s'inscrire dans la durée. Le chômage atteint des seuils historiques et l'emploi salarié intérieur décélère, sans perspective d'amélioration. Le déficit du commerce extérieur poursuit sa tendance baissière et la balance courante, qui comprend les services, également. En réaction à cette dégradation généralisée de la situation conjoncturelle nationale, l'inflation décélère bien en 2012, mais demeure structurellement au-delà de celle affichée dans d'autres pays européens.

1.1 L'environnement conjoncturel international et européen : l'incertitude domine

1.1.1 Un emballement de la crise qui paraît contenu à l'automne 2012 ...

L'année 2012 a été marquée par l'aggravement progressif de la crise dans la zone euro. A l'automne 2012, les observateurs économiques ne tablent plus sur une stagnation de l'activité économique de la zone euro pour l'année 2012 (comme c'était encore le cas au 1^{er} semestre 2012⁹), mais plutôt sur une récession en 2012 et, au mieux, sur une faible reprise en 2013. Le prolongement de la crise dans la zone euro a eu des répercussions directes sur la croissance de l'économie mondiale qui, elle aussi, a été revue systématiquement à la baisse au cours de l'année 2012. En effet, en octobre 2012, le Fonds Monétaire International (FMI) estime la croissance mondiale à 3,3% et 3,6% pour respectivement, 2012 et 2013. Ces estimations sont plus faibles que celles annoncées en juillet 2012 par le FMI (3,5% et 3,9%), qui étaient elles-mêmes plus faibles que celles annoncées en avril 2012 (3,5% et 4,1%). Même dans les pays émergents, dans lesquels l'activité économique reste néanmoins qualifiée de « solide », un ralentissement est observé (et prévu) pour 2012-2013, notamment en Chine, en Inde et au Brésil.

L'enlisement de la crise de la dette souveraine dans la zone euro durant l'été 2012 a remis en question la viabilité même de la monnaie unique européenne. Face à cette crise sans précédent, les dirigeants européens ont pris une série de mesures ambitieuses, en plus du Traité sur la

⁸ Source : Commission européenne, Prévisions d'automne (novembre 2012), « Luxembourg : approaching a crossroad », voir lien http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2012_autumn_forecast_en.htm.

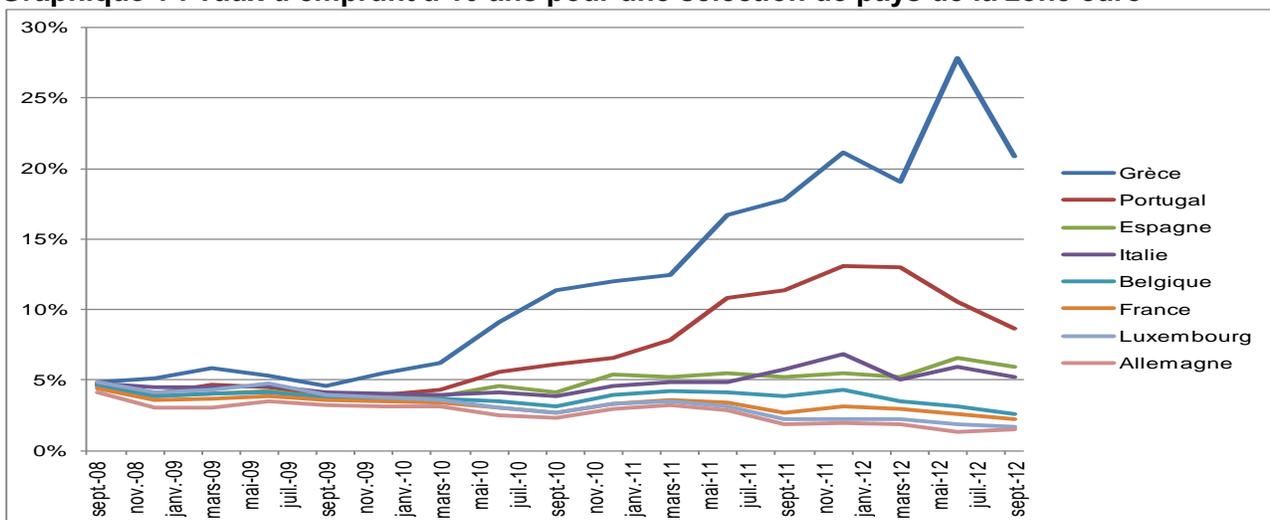
⁹ Dans ses prévisions de printemps 2012, la Commission parlait de « relance » à partir du 2^e semestre 2012 et envisageait une faible contraction de -0,3% de la croissance en zone euro pour 2012 (UE : +0,3%), ainsi qu'une croissance de +1% de la zone euro en 2013 (UE : +1,3%). A l'automne 2012, la Commission prévoit une contraction de -0,4% du PIB de la zone euro en 2012 (UE : -0,3%) et une faible croissance de celui-ci de +0,1% en 2013 (UE : +0,4%).

stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire qui avait déjà été signé en mars 2012 (le TSCG ou le « Pacte budgétaire européen » - voir encadré 3). Lors du Sommet européen du 29 juin 2012, les dirigeants européens se sont notamment engagés à réexaminer la question du statut prioritaire du Mécanisme européen de stabilité, le MES, concernant les prêts à accorder à l'Espagne. L'Espagne s'est ensuite entendue avec ses partenaires européens sur un programme à l'appui de la restructuration de son secteur bancaire, avec un financement pouvant atteindre jusqu'à 100 milliards EUR. En outre, les dirigeants ont engagé des travaux sur une union bancaire, suite auxquels la Commission européenne a présenté une proposition sur l'établissement d'un mécanisme unique de surveillance. Les dirigeants ont convenu que, une fois mis en place, ce mécanisme permettrait au MES de prendre des participations directes dans des banques.

La Banque centrale européenne (BCE) est également intervenue. En juillet 2012, le Conseil des gouverneurs de la BCE a baissé les taux directeurs de l'Eurosystème de 25 points de base à 0,75%, tandis que, presque simultanément, la Banque centrale américaine, la FED, a annoncé son intention de maintenir son taux directeur *quasi* minimum de 0,25% au moins jusqu'en 2015. N'ayant plus de grande marge de manœuvre sur les taux courts, soit à travers son taux directeur, la BCE a ensuite, en septembre 2012, fait ses premiers pas en matière de politique monétaire non conventionnelle, c'est-à-dire de politique quantitative (ou « *quantitative easing* »). L'objectif des politiques quantitatives est de rendre les conditions monétaires plus accommodantes en agissant sur les parties à plus ou moins long terme de la courbe des taux d'intérêts. Elles consistent notamment à racheter des titres obligataires souverains à échéances diverses, provoquant ainsi des changements dans la formation des prix des titres obligataires et modifiant sensiblement la façon d'appréhender l'évolution des taux. Pour la BCE, il s'agit d'achats illimités de titres européens de dette publique portant principalement sur le segment court de la courbe de rendement, soit jusqu'à trois ans de maturité.

Suite à cette série de mesures, les taux d'emprunt des pays de la périphérie européenne¹⁰, qui se sont envolés au cours du premier semestre 2012, se sont sensiblement détendus à l'automne 2012, comme le montre le graphique 1. Ils ont ainsi permis d'apaiser, au moins provisoirement, la pression sur les Gouvernements de la périphérie européenne à financer leur reprise économique tout en consolidant leurs efforts d'assainissement des finances publiques.

Graphique 1 : Taux d'emprunt à 10 ans pour une sélection de pays de la zone euro



Source : Banque centrale européenne (octobre 2012).

¹⁰ A savoir l'Espagne, la Grèce, l'Italie, Chypre, le Portugal et, dans une moindre mesure, l'Irlande.

A l'automne 2012, on constate donc une accalmie relative de la crise et un redressement des marchés financiers. Mais si ceux-ci semblent avoir réagi plutôt positivement aux décisions engagées au niveau européen notamment, ces effets ne se sont pas encore transmis à l'économie réelle européenne comme en témoigne le sentiment généralisé de pessimisme dans l'enquête européenne de conjoncture Eurochambres¹¹ pour les années 2012 et 2013. A l'automne 2012, c'est l'incertitude qui domine. La relative stabilisation des dernières semaines est susceptible de vaciller à tout moment.

1.1.2 mais l'incertitude domine ...

En dépit de cette accalmie, l'incertitude quant à l'avenir de l'économie européenne et mondiale domine à l'heure de commenter le projet de budget, notamment pour des raisons d'ordre politique.

La première est que les dirigeants européens devront encore adopter et implémenter les mesures qui détendront davantage la situation financière, notamment dans les pays de la périphérie. Si la BCE a rempli son rôle en septembre 2012, il revient à présent aux dirigeants nationaux européens d'activer le MES, tout en établissant une feuille de route crédible et en appliquant des mesures qui conduiront à une union bancaire et à une intégration budgétaire plus poussée. A ce titre, les engagements des Etats membres pris dans le cadre du Pacte budgétaire européen (règle d'or, mécanisme de correction automatique, etc. Pour plus de détails, se référer à l'encadré 3) devront eux aussi être respectés.

La deuxième concerne les perspectives budgétaires américaines qui sont des plus incertaines pour 2013. En effet, plusieurs dispositions fiscales arrivant à expiration en janvier 2013 menacent de déclencher une compression automatique et soudaine des dépenses publiques, combinée à une hausse des impôts, si elles sont appliquées à la lettre. Cette menace, également connue sous le terme de « *fiscal cliff* » (précipice budgétaire), si elle se réalise, pourrait replonger l'économie américaine dans la récession, avec des répercussions négatives sur le reste du monde.

Pour ces raisons, le FMI prévoit, au mieux, un « regain d'activité modeste » pour l'économie mondiale en 2012-13, couplé toutefois à une récession dans la zone euro en 2012, suivie d'un faible redressement en 2013. En outre, il existe un risque d'inflation accrue par les prix due à une nouvelle flambée des prix du pétrole pour cause de tensions géopolitiques (bien que ce risque puisse être nuancé, le cas échéant, en cas de détérioration continue de l'activité économique).

Tableau 1: Perspectives macroéconomiques internationales

	Croissance du PIB réel			Prix à la consommation (inflation)			Taux de chômage			Solde de la balance courante en % du PIB		
	Projections			Projections			Projections			Projections		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Monde	3,8	3,3	3,6	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Zone euro	1,4 (1,4)	-0,4 (-0,4)	0,2 (0,1)	2,7 (2,7)	2,3 (2,5)	1,6 (1,8)	10,2 (10,1)	11,2 (11,3)	11,5 (11,8)	0,0 (0,3)	1,1 (1,1)	1,3 (1,5)
Etats-Unis	1,8	2,2	2,1	3,1	2,0	1,8	9,0	8,2	8,1	-3,1	-3,1	-3,1
Chine	9,2	7,8	8,2	5,4	3,0	3,0	4,1	4,1	4,1	2,8	2,3	2,5
Brésil	2,7	1,5	4,0	6,6	5,2	4,9	6,0	6,0	6,5	-2,1	-2,6	-2,8
Inde	6,8	4,9	6,0	8,9	10,2	9,6	n.d.	n.d.	n.d.	-3,4	-3,8	-3,3

Sources : FMI, Perspectives de l'économie mondiale (octobre 2012) ; Commission européenne, Prévisions d'automne (novembre 2012, prévisions présentées entre parenthèses pour la zone euro dans le tableau).

¹¹ L'enquête Eurochambres 2013 a été réalisée au cours des 1^{er} et 2^e semaines d'octobre 2012.

Ce regain d'activité modeste serait positivement amplifié par une réduction de l'incertitude liée aux réactions attendues des pouvoirs publics dans la zone euro et aux Etats-Unis, la poursuite d'une politique monétaire accommodante et un assouplissement progressif de la situation financière. En revanche, si une réaction favorable des pouvoirs publics ne se matérialisait pas, l'activité mondiale pourrait se détériorer davantage encore selon le FMI, et ce de manière significative.

C'est donc dans un climat économique européen et mondial plus qu'incertain, oscillant entre la perspective d'une faible reprise et celle d'une aggravation importante d'une situation déjà difficile, qu'il faut appréhender le projet de budget 2013.

Le Luxembourg partage sa part de responsabilité dans les efforts à fournir au niveau européen, non seulement dans la ratification et la mise en œuvre du MES, mais également dans la concrétisation d'efforts de consolidation budgétaire de manière immédiate et à moyen/long terme. Car face à ce marasme économique, un fait apparaît certain : les années de forte croissance telles que les a connues le Luxembourg avant la crise déclenchée en 2008 sont bel et bien révolues. Le modèle socio-économique sur lequel le Luxembourg est bâti est menacé et les réformes structurelles, depuis longtemps attendues par la Chambre de Commerce, apparaissent inévitables.

Premièrement, l'assainissement budgétaire doit être accéléré et fondé sur des bases plus solides et contraignantes. La Chambre de Commerce pense particulièrement aux engagements pris en mars 2012 par le Gouvernement dans le cadre du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance.

Deuxièmement, afin de respecter ces engagements et au vu de l'incapacité de l'Etat à maîtriser l'évolution des dépenses, notamment les dépenses courantes, un changement de paradigme quant au mode d'établissement du budget luxembourgeois s'avère impératif. Faisant suite à l'engagement du Gouvernement d'examiner les moyens pour améliorer la procédure d'élaboration, d'exécution et d'évaluation du budget, le Secrétariat de l'OCDE a procédé à une analyse interne de la procédure budgétaire luxembourgeoise. Dans un rapport récent, l'OCDE articule 27 recommandations qui trouvent l'assentiment de la Chambre de Commerce (et sont par ailleurs en ligne avec ses propres pistes de réflexion). Ainsi, la Chambre de Commerce ne peut qu'inviter les autorités publiques luxembourgeoises à transcrire les recommandations de l'OCDE dans le futur projet de loi de réforme de l'architecture budgétaire attendu avant la fin 2012. Une analyse préliminaire de ces 27 recommandations est présentée dans l'encadré 4 ci-dessous (section recommandations).

Enfin, les marges de manœuvres financières de l'Etat étant épuisées, le Luxembourg doit miser encore plus que par le passé sur une relance initiée par la compétitivité des entreprises, une thématique davantage approfondie dans le chapitre 1.2 ci-dessous dédié à l'environnement conjoncturel luxembourgeois.

1.1.3 ... et les perspectives économiques sont moroses chez les voisins du pays

Les principaux partenaires commerciaux du Luxembourg sont ses pays voisins, à savoir, dans l'ordre d'importance, l'Allemagne, la France et la Belgique. Pour ces pays, les perspectives de croissance économique sont, au mieux, faibles (et peut-être pires), et ce même en Allemagne, où la situation est néanmoins jugée bonne. Le Luxembourg n'étant pas une île, il doit tenir compte non seulement de la situation économique difficile en France et en Belgique, mais également de son différentiel salarial avec l'Allemagne.

Tableau 2 : Perspectives macroéconomiques du Luxembourg et de ses principaux partenaires commerciaux

	Croissance du PIB réel			Prix à la consommation (inflation)			Taux de chômage			Solde de la balance courante en % du PIB			Déficit en % du PIB		
	Projections			Projections			Projections			Projections			Projections		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Luxembourg	1,6	0,2	0,7	IPCH			5,7	6,2	6,1	7,1	7,3	7,1	-0,6	-2,5	-1,8
	(1,7)	(0,4)	(0,7)	3,7 (3,7)	2,5 (2,9)	2,3 (1,9)	(4,8)	(5,4)	(6,4)	(7,1)	(4,4)	(4,9)	(-0,3)	(-1,9)	(-1,7)
Allemagne	3,1	0,9	0,9	IPCN			6,0	5,2	5,3	5,7	5,4	4,7	-0,8	-0,4	-0,4
	(3,0)	(0,8)	(0,8)	2,5 (2,5)	2,2 (2,1)	1,9 (1,9)	(5,9)	(5,5)	(5,6)	(5,6)	(5,7)	(5,0)	(-0,8)	(-0,2)	(-0,2)
France	1,7	0,1	0,4	2,1	1,9	1,0	9,6	10,1	10,5	-1,9	-1,7	-1,7	-5,2	-4,7	-3,5
	(1,7)	(0,2)	(0,4)	(2,3)	(2,3)	(1,7)	(9,6)	(10,2)	(10,7)	(-2,6)	(-2,2)	(-1,8)	(-5,2)	(-4,5)	(-3,5)
Belgique	1,8	0,0	0,3	3,5	2,8	1,9	7,2	7,4	7,9	-1,0	-0,1	0,3	-3,9	-3,0	-2,3
	(1,8)	(-0,2)	(0,7)	(3,5)	(2,6)	(1,8)	(7,2)	(7,5)	(7,7)	(1,0)	(0,7)	(0,9)	(-3,7)	(-3,0)	(-3,4)

Sources : FMI, Perspectives de l'économie mondiale (octobre 2012) ; BCL, Bulletin 3/2012 pour l'IPCN au Luxembourg ; Commission européenne, Prévisions d'automne (novembre 2012, prévisions présentées entre parenthèses).

Remarques : Pour le Luxembourg, les prévisions IPCN du projet de budget 2013 sont inférieures, soit de 2,7% et de 2,1% en 2012 et 2013.

En 2012, l'**Allemagne** a confirmé son statut de moteur économique de la zone euro. Cette année, la demande domestique a été un facteur important de la croissance, stimulée par une augmentation de l'emploi et du niveau des salaires. En 2013, le marché de l'emploi allemand restera probablement favorable, bien que la tendance à la hausse connue jusqu'à présent risque de ralentir quelque peu. Le taux de chômage allemand, parmi les plus bas de la zone euro, restera sous la barre des 6,0% en 2012/2013 (voir tableau 2). En 2013, la vigueur du marché du travail devrait donc favoriser une hausse des salaires, de l'inflation et des prix des actifs, ce qu'il faut considérer comme un processus naturel de rééquilibrage au sein de l'union monétaire européenne. La consolidation budgétaire est « sur les rails » en Allemagne, qui vient d'atteindre l'équilibre budgétaire dès 2014, soit deux ans plus tôt que prévu par la *Schuldenbremse* entérinée dans la Constitution de l'Etat fédéral¹².

La situation est différente en **France**, qui a connu un fort ralentissement de son activité en 2012. L'activité économique a au mieux stagné en 2012, et elle ne devrait connaître qu'une faible reprise en 2013 (dans le meilleur des cas). Par conséquent, le taux de chômage pourrait connaître un pic à 10,5%, voire davantage, au début de 2013 et ne se replier que lentement par la suite. L'inflation devrait descendre à moins de 2,0% en 2012-2013 tandis que l'investissement résidentiel et les prix de l'immobilier pourraient diminuer. En dépit de cette faible croissance, l'objectif de 4,5% du PIB pour le déficit public en 2012 devrait pouvoir être atteint en raison de résultats budgétaires 2011 meilleurs que prévus selon l'OCDE (déficit de 4,7% selon le FMI). Les pouvoirs publics ne devraient toutefois pas pouvoir se tenir à leur objectif de 3,0% pour le déficit public en 2013. Parallèlement, des mesures visant à dynamiser la compétitivité sont essentielles, notamment en modifiant la structure fiscale et en adoptant toute une série de réformes de l'éducation et des marchés du travail et des produits.

¹² Source : N24, 27 octobre 2012, « *Regierung prüft schon für 2014* » sur www.n24.de.

En **Belgique**, l'activité économique fléchirait légèrement en 2012 (+0,0% selon le FMI et -0,2% selon la Commission européenne), compte tenu de la conjoncture européenne défavorable et des mesures budgétaires en cours. A partir du 4^e trimestre 2012, la croissance du PIB profiterait d'une reprise timide de l'économie de la zone euro, ce qui se traduirait par une croissance économique de +0,3% en 2013 selon le FMI (+0,7% selon le Bureau fédéral du Plan et la Commission européenne). Compte tenu de la basse conjoncture en 2012, l'emploi intérieur n'a que faiblement progressé et le nombre de chômeurs a augmenté par rapport à 2011. L'inflation belge fléchirait de 2,8% en 2012 à 1,9% en 2013, selon le FMI (de 2,6% à 1,8% respectivement en 2012 et en 2013, selon la Commission européenne). Ce ralentissement serait dû à une légère baisse du cours du pétrole brut, si elle se matérialise, et à la réduction de l'effet inflationniste de plusieurs mesures fiscales ayant affecté l'inflation en 2012. L'assainissement des finances publiques est en cours et ramènerait le déficit public à 3,0% et 2,3% du PIB en 2012 et 2013 respectivement selon les prévisions d'octobre 2012 du FMI (mais seulement à 3,0% et à 3,4% en 2012 et 2013 respectivement, selon celles de la Commission européennes, datant de novembre 2012).

En conclusion, les perspectives macroéconomiques des principaux partenaires économiques du Grand-Duché apparaissent pour le moins contrastées, voire même moroses en France et en Belgique, des perspectives dont le Luxembourg doit lui-même tenir compte.

1.2 L'environnement conjoncturel luxembourgeois : les indicateurs dans le rouge

1.2.1 Des soubresauts de croissance qui masquent des contre-performances s'inscrivant dans la durée

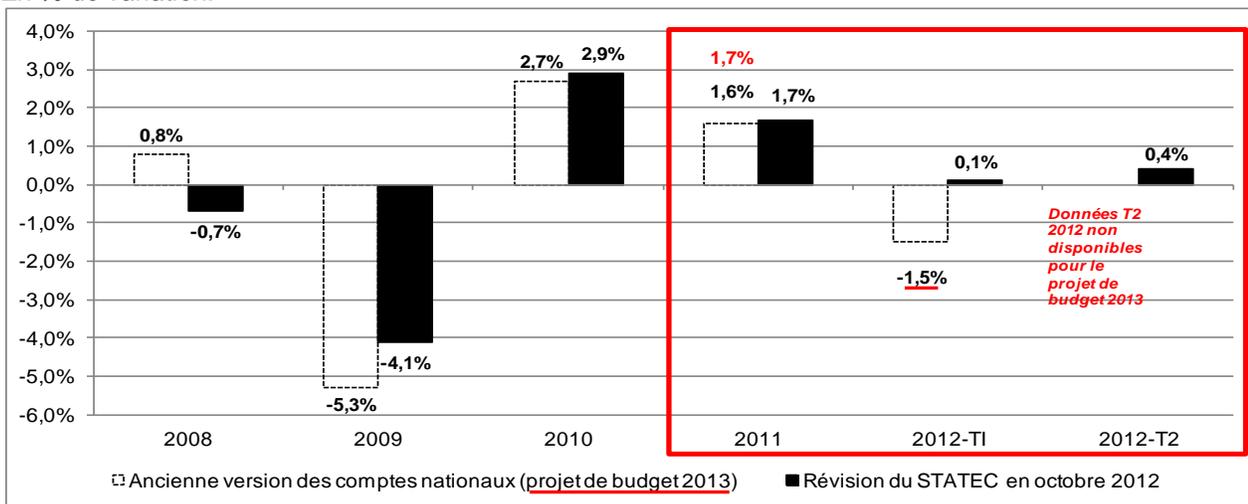
Le projet de budget 2013 se base sur la Note de Conjoncture (NDC) du STATEC publiée à la mi-juillet 2012. Sur base de cette note, les auteurs du projet de loi budgétaire avancent des hypothèses de croissance du PIB de l'ordre de +0,1% en 2012, soit une stagnation, et de +1,7% en 2013, soit une « reprise molle »¹³.

Or, depuis juillet 2012 et la préparation du projet de budget 2013, les données annuelles du STATEC ont fait l'objet de la procédure traditionnelle de révision, qui a lieu à l'automne de chaque année. L'évolution annuelle du PIB en 2011 y est revue légèrement à la hausse : +1,7% au lieu de +1,6% (taux utilisé dans le budget de +1,7%, voir graphique 2 ci-dessous).

Une autre donnée importante est également revue à la hausse par rapport à celle utilisée dans le projet de budget 2013, à savoir l'évolution du PIB aux 1^{er} et 2^e trimestres de 2012. Dans le projet de budget, un recul de -1,5% était attendu au 1^{er} trimestre 2012 par rapport au 4^e trimestre de 2011, alors que l'évolution du PIB au 2^e trimestre 2012 n'était pas encore connue des auteurs du projet de loi budgétaire. Ceux-ci prédisaient néanmoins une « nouvelle contraction de l'activité » au cours du 2^e trimestre 2012 et, comme indiqué *supra*, une stagnation du PIB (+0,1%) pour l'année 2012, ce qui aurait pu sembler largement surestimé aux yeux de la Chambre de Commerce (et de la BCL¹⁴), au vu des chiffres encore disponibles à l'été 2012. Néanmoins, une lueur d'espoir se fait entrevoir en octobre 2012, puisque la révision du STATEC prédit finalement une stagnation du PIB au 1^{er} trimestre 2012 par rapport au 4^e trimestre 2011 (+0,1% et non plus -1,5%) et une légère reprise du PIB au 2^e trimestre 2012 par rapport au 1^{er} trimestre 2012 (+0,4% et non plus une « nouvelle contraction » de celui-ci). Le Luxembourg paraît donc tiré de la récession pour l'année 2012, à en juger l'évolution de l'activité économique enregistrée au 1^{er} semestre en tout cas.

Graphique 2 : Evolution du PIB réel

En % de variation.



Source : Comptabilité nationale (année 2008-2011 : % de variation par rapport à l'année précédente ; T1 et T2 2012 : % de variation par rapport au trimestre précédent).

¹³ Source : Projet de budget 2013, pages 19 et 20.

¹⁴ Sur base des données disponibles en juillet 2012, la BCL estimait une croissance « nettement négative » pour l'ensemble de l'année 2012, d'environ -0,6% (Bulletin 3/2012, page 79).

Les hypothèses de croissance du PIB en base annuelle qui sous-tendent le projet de budget pour les années 2012 et 2013, soit des taux de +0,1% et de +1,7% respectivement, doivent-ils pour autant être considérés comme trop pessimistes suite à la révision d'octobre du STATEC? La Chambre de Commerce n'est pas de cet avis, bien au contraire.

Comme mentionné, le taux de +0,1% pour l'année 2012, tel qu'avancé par les auteurs du projet de budget, est surestimé aux yeux de la Chambre de Commerce, en tout cas sur base des informations disponibles à l'été 2012. La nouvelle donne de l'automne 2012 rend néanmoins ce taux plus proche de la réalité grand-ducale pour l'année 2012, en témoignent les taux de +0,2% et de +0,4% avancés respectivement par le FMI et la Commission européenne (voir tableau 2).

Le taux de +1,7% pour l'année 2013 avancé par les auteurs du projet de budget est, malgré les révisions d'automne du STATEC, encore rigoureusement trop optimiste. Pour rappel, le FMI et la Commission européenne prédisent une croissance inférieure en 2013, soit de +0,7%. De son côté, le STATEC est encore plus prudent en estimant que la croissance se situera entre +0,0% et 0,7% en 2013¹⁵. Aux yeux de la Chambre de Commerce, ce taux de +1,7% paraît d'autant plus surestimé que les perspectives de croissance mondiale, européenne et des partenaires commerciaux principaux du Luxembourg¹⁶ sont, au mieux, faibles et risquent de s'aggraver davantage en cas de non réalisation de plusieurs scénarios politiques (voir *supra*).

En outre, une analyse plus approfondie de cette relative bonne performance du PIB luxembourgeois au 2^e trimestre 2012 montre que les services financiers et les « autres services », en partie dépendants du secteur financier, contribuent majoritairement à l'embellie observée. Cette appréciation est due non seulement à un effet de rattrapage de la valeur ajoutée des services financiers par rapport aux mêmes trimestres de l'année précédente, mais également au sous-secteur des assurances, qui se porte particulièrement bien en temps de crise prolongée.

Tableau 3 : PIB et valeur ajoutée par branche de production

En %	Par rapport au trimestre précédent		Par rapport au même trimestre de l'année précédente	
	2012-T1	2012-T2	2012-T1	2012-T2
PIB	0,1%	0,4%	0,1%	0,8%
Agriculture, chasse et pêche	0,5%	-2,8%	-9,8%	-6,9%
Industrie, y compris énergie	-0,6%	-2,6%	-7,2%	-7,2%
Construction	0,0%	1,1%	-4,4%	-2,8%
Commerce, transports et communication	-1,2%	-1,9%	3,0%	-1,4%
Services financiers	0,8%	2,8%	-7,0%	-1,9%
Services immobiliers, de location et aux entreprises	2,6%	0,3%	6,6%	6,0%
Autres activités de services	0,9%	0,9%	3,7%	3,6%

Source : STATEC, STATNEWS n° 38/2012, octobre 2012.

De surcroît, les revenus du secteur financier sont composés majoritairement de commissions (presque 37% des revenus financiers en 2010) et de *transaction fees* (18% en 2010) ; et non plus de revenus d'intérêts comme par le passé. Mais les commissions et, dans une moindre mesure, les *transaction fees* dépendent de la valeur des actifs gérés et échangés (ainsi que les primes d'assurance-vie en unités de compte, en hausse depuis 2012). Ces produits financiers sont donc excessivement volatils, car dépendants de la performance des marchés boursiers. Or, comme il l'a

¹⁵ Source : « Le STATEC révisé à la baisse ses chiffres sur le PIB », sur www.chd.lu.

¹⁶ Taux de croissance du PIB en 2013 de 0,9% et 0,8% en Allemagne selon le FMI et la Commission européenne, de 0,3% et 0,7% en Belgique respectivement, et de 0,4% en France selon les deux institutions.

été souligné ci-dessus, l'incertitude domine quant à l'avenir de la zone euro et des perspectives de croissance américaine. La croissance de la valeur ajoutée observée dans les services financiers paraît donc loin d'être acquise. Au contraire, elle pourrait accuser un fort repli en cas d'enlisement de la crise de la dette souveraine et de l'économie américaine.

Enfin, la relative bonne performance du secteur financier luxembourgeois masque un repli net du PIB de l'industrie, un repli qui semble s'inscrire dans la durée. La production industrielle s'était redressée tout au long de l'année 2010 mais elle est retournée à la baisse en début d'année 2011. Sur l'ensemble de l'année 2011, la production industrielle a finalement enregistré une baisse de 2,5%, alors qu'elle a progressé de 3,5% dans la zone euro au cours de la même période. Au final, la production industrielle du Luxembourg se situait en décembre 2011 à un niveau près de 20% inférieur à celui qui était observé en juillet 2008. Sur la même période, la production de la zone euro affichait quant à elle une baisse de seulement 7,5%.

Les statistiques révisées à l'automne 2012 sont encore plus préoccupantes. Comme montré dans le tableau 3, les données disponibles pour les deux premiers trimestres 2012 indiquent un nouveau repli de la production industrielle en 2012, soit de -0,6% au 1^{er} trimestre par rapport au dernier trimestre 2011 et de -2,6% au 2^e trimestre 2012 par rapport au trimestre précédent. Ce recul est encore plus marqué si on compare les deux premiers trimestres 2012 par rapport aux mêmes trimestres en 2011 : la chute de la valeur ajoutée est à présent de -7,2% pour chaque trimestre consécutif. Qui plus est, la tonalité des enquêtes de conjoncture est négative. Selon l'enquête Eurochambres 2013 réalisée au Luxembourg début du mois d'octobre, les entrepreneurs sont moroses concernant les perspectives pour l'année en cours et sont fortement pessimistes pour l'année 2013, tant dans l'industrie que dans les services. Les anticipations concernant le climat des affaires pour l'année à venir sont plus pessimistes que celles enregistrées pour 2010 et approchent celles de 2009. Le manque de confiance des entrepreneurs en l'avenir est donc flagrant¹⁷.

L'activité dans le secteur de la construction n'évolue guère mieux. Celle-ci a baissé en 2010 et 2011, soit de -1,0% et de -2,1% respectivement. La production dans le secteur de la construction avait été très dynamique en janvier et février 2011, pour des raisons essentiellement climatiques (effet de rattrapage par rapport au dernier trimestre 2010, ce dernier ayant été marqué par des chutes de neiges importantes). A partir de mars 2011, l'activité a nettement ralenti, enregistrant des taux de croissance trimestriels à peine positifs (+0,3% au 4^e trimestre 2011 par rapport au trimestre précédent), voire négatifs (-2,0% au 3^e trimestre 2011 et -1,1% au 2^e trimestre 2012, par exemple, toujours par rapport aux trimestres précédents). Les statistiques trimestrielles en comparaison annuelle sont encore plus préoccupantes puisqu'elles accusent une chute de -4,4% et -2,8% de la valeur ajoutée aux 1^{er} et 2^e trimestres 2012 par rapport à la même période en 2011. Les résultats fortement négatifs du 1^{er} trimestre 2012 (-4,4%) doivent cependant être considérés dans un contexte (i) de grand froid, tel qu'il a été connu en février 2012, et (ii) de rattrapage au 1^{er} trimestre 2011 suite aux neiges persistantes de la fin de l'année 2010.

En 2011, le commerce dans son ensemble était apparu fortement dynamique, alors qu'en 2012 les résultats sont plus contrastés par sous-secteur (bonne résistance du commerce de détail, notamment du commerce électronique mais recul dans le commerce de gros, le transport aérien et les services auxiliaires de transports). Notamment, en 2011, l'activité des grossistes avait quelque peu ralenti, tandis que le dynamisme du commerce électronique « dopait » littéralement le commerce de détail. Dans les secteurs des transports et des services auxiliaires des transports, les évolutions étaient également favorables sur l'ensemble de l'année 2011. Le secteur HORECA

¹⁷ La Chambre de Commerce a réalisé l'enquête Eurochambres 2013 (EES2013) au Grand-Duché de Luxembourg, en collaboration avec TNS-Ilres qui a effectué la collecte des données par téléphone au cours des 1^{er} et 2^e semaines d'octobre 2012. L'objectif de l'EES2013 est d'apprécier l'évolution des principaux indicateurs de la vie économique en 2012 et d'avoir connaissance des prévisions des entreprises pour l'année 2013.

affichait lui aussi des résultats en nette progression. Au 1^{er} trimestre 2012, le chiffre d'affaires dans le commerce de gros a enregistré une forte diminution, tandis que le commerce de détail faisait preuve d'une résistance certaine. En ce qui concerne les services, il est apparu que la croissance des chiffres d'affaires dans l'HORECA et le transport par eau conservait un certain dynamisme au début de l'année 2012. Les chiffres d'affaires dans les transports aérien et terrestre et les services auxiliaires des transports ont, au contraire, évolué négativement au premier trimestre 2012. Les statistiques du mois de mai (dernières disponibles) tendent à confirmer les tendances qui se sont dessinées sur les trois premiers mois de l'année, à savoir une bonne résistance du commerce de détail, une bonne tenue dans le secteur du transport par eau et un recul dans le commerce de gros, le transport aérien et les services auxiliaires des transports.

Enfin, avec quelques 49.881 nouvelles immatriculations automobiles en 2011, le marché de l'automobile au Luxembourg avait enregistré sa 4^e meilleure performance depuis 1981, se rapprochant ainsi des sommets (52.359) atteints avant la crise financière. **Les résultats disponibles à l'automne 2012 indiquent toutefois que les immatriculations automobiles reculent.** Après avoir crû sur un an de +0,7% seulement au 1^{er} trimestre 2012, elles ont même baissé de -0,2% au 2^e trimestre 2012. Au 30 septembre 2012 (dernier décompte disponible), on comptait 39.090 voitures nouvellement immatriculées, soit un recul de -3,6% par rapport à septembre 2011. Si ces évolutions « ne sont pas dramatiques » selon le STATEC¹⁸, elles témoignent tout de même d'un certain revirement de la consommation des ménages à surveiller.

1.2.2 Le chômage à des seuils historiques et une croissance de l'emploi qui décélère

Au cours des derniers mois, **le chômage a poursuivi sa tendance ascendante** entamée depuis l'été 2011, atteignant un record historique de 6,1% en juillet 2012, un taux qui s'est maintenu à ce niveau jusqu'en septembre 2012 au moins (dernières données disponibles¹⁹). Le chômage devrait même rester orienté à la hausse sur les prochains mois au vu de l'évolution peu favorable de l'activité, notamment des secteurs non-financiers. Le projet de budget 2013 tient bien compte de cette évolution puisque des taux de 6,2% et de 6,8%, respectivement pour 2012 et 2013, sont utilisés²⁰.

En écho à l'essoufflement de l'activité économique et à l'incertitude ambiante, les informations disponibles font état d'une **décélération de la progression annuelle de l'emploi salarié intérieur** à +2,1% en avril 2012 (dernières données disponibles²¹), comparée à un taux de +3,0% en rythme annuel en avril 2011. Selon les plus récentes estimations à disposition de la BCL, le repli de la croissance de l'emploi se serait par ailleurs poursuivi au cours des derniers mois.

1.2.3 Le commerce extérieur et la balance courante en recul

Le déficit du commerce extérieur a poursuivi sa détérioration en atteignant 3,7 milliards EUR au 1^{er} semestre de 2012 (+32% par rapport au même semestre de 2011), après avoir déjà atteint un niveau record de 6,8 milliards EUR sur l'année 2011 (+21% par rapport à 2010).

¹⁸ Source : STATEC, Conjoncture Flash, Octobre 2012.

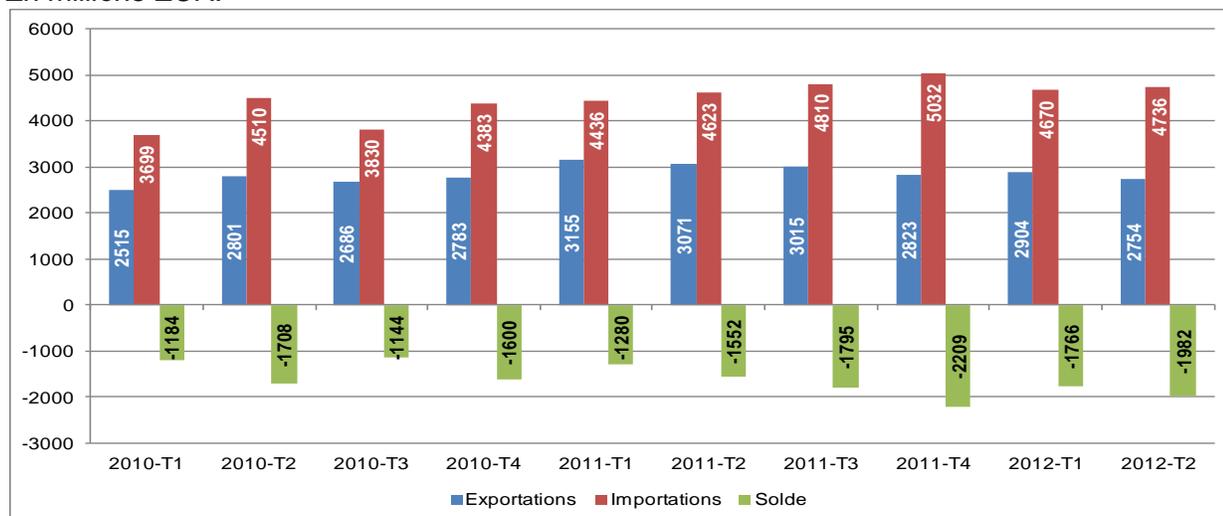
¹⁹ Source : Ibidem.

²⁰ Source : Projet de budget 2013, page 20.

²¹ Source : STATEC, Conjoncture Flash, Octobre 2012.

Graphique 3 : Commerce extérieur du Luxembourg

En millions EUR.



Source : STATEC, Indicateurs rapides commerce extérieur (21 octobre 2012).

La détérioration du solde commercial en 2011 était pourtant intervenue sur fond d'une amélioration des échanges de biens, qui avaient enregistré une hausse de 11% pour les exportations et de 13% pour les importations. La croissance du commerce extérieur s'était toutefois ralentie dès le 2^e trimestre 2011 et n'a cessé de se détériorer depuis lors, hormis un soubresaut au 1^{er} trimestre 2012 (voir graphique 3). Si les exportations luxembourgeoises se sont contractées dans presque toutes les catégories de biens exportés, les produits sidérurgiques, principale composante des exportations de biens luxembourgeois, ont subi un net ralentissement de leur croissance depuis 2011 (+10% sur toute l'année 2011, contre +26% en 2010). Cette croissance est même devenue négative depuis le dernier trimestre 2011 (soit -2% au 4^e trimestre 2011 et jusqu'à -15% et -17% aux 1^{er} et 2^e trimestres 2012).

La **balance courante** du Luxembourg s'est soldée par un excédent de 764 et 576 millions EUR aux 1^{er} et 2^e trimestres 2012, totalisant 1,3 milliard EUR pour le 1^{er} semestre 2012. Cette balance enregistre une baisse de -31% au 1^{er} trimestre 2012 par rapport au même trimestre 2011 et une hausse de +10% au 2^e trimestre 2012 par rapport à la même période en 2011, soit une baisse globale de -18% de la balance courante au cours du 1^{er} semestre 2012.

Tableau 4 : Compte courant de la balance des paiements de Luxembourg

	2012 T1				2012 T2			
	Crédit	Débit	Solde	Variation*	Crédit	Débit	Solde	Variation*
COMPTE COURANT	46 043	45 280	764	-31%	64 272	63 696	576	10%
Biens	3 171	4 789	-1 618	-46%	3 088	4 741	-1 654	-20%
Services	13 510	7 673	5 837	4%	13 762	7 792	5 970	7%
Revenus	27 999	31 257	-3 258	-1%	46 010	49 694	-3 684	-12%
Transferts courants	1 363	1 560	-197	-14%	1 412	1 469	-57	85%

Source : BCL (21 octobre 2012).

Remarque : * Variation en % par rapport au même trimestre de l'année précédente : Une variation négative indique qu'un solde se détériore par rapport à l'année précédente, soit qu'un solde positif diminue / qu'un solde négatif s'accroît. Une variation positive indique qu'un solde s'améliore par rapport à l'année précédente, soit qu'un solde positif s'accroît et qu'un solde négatif se contracte.

Dans la balance des biens, l'importante hausse du déficit (-46% et -20% aux 1^{er} et 2^e trimestres 2012), résulte, d'une part, d'une forte contraction des exportations de biens (voir ci-dessus) et, d'autre part, d'une hausse des achats nets d'or non-monnaire. L'excédent de la balance des services s'est légèrement amélioré au cours du 1^{er} semestre 2012 (de +4% et +7% aux 1^{er} et 2^e trimestres), atteignant 11,8 milliards EUR, en ligne avec la croissance de la valeur ajoutée observée (voir tableau 4). Le solde négatif des opérations de répartition, composées de revenus et de transferts courants, s'est réduit de -2%, atteignant -7,2 milliards EUR au 1^{er} semestre 2012 (contre -7,0 milliards EUR au 1^{er} semestre 2011). On notera notamment que le déficit structurel de la rémunération des salariés frontaliers a continué de s'accroître (+5%) à -3,5 milliards EUR (contre -3,3 milliards EUR au 1^{er} semestre 2011). La même tendance est à constater avec le déficit du revenu des investissements, qui a crû de 8% à -3,4 milliards EUR (contre -3,2 milliards EUR au 1^{er} semestre 2011) sous l'effet des fluctuations des marges d'intérêts. Quant à la résorption du déficit des transferts courants (-14% et +85% aux 1^{er} et 2^e trimestres 2012, soit une amélioration globale de +53% de la balance), elle s'explique par une hausse du surplus des administrations publiques vis-à-vis d'autres pays (impôts et cotisations sociales) et par une légère baisse des versements nets de la BCL à l'Eurosystème dans le cadre de la redistribution du revenu monétaire.

De manière générale, on observe une tendance au repli de l'excédent de la balance courante au cours des 10 dernières années, soit d'une moyenne de 11% avant la crise de 2008 à une moyenne de 8% depuis lors.

1.2.4 L'inflation toujours structurellement supérieure au reste de l'Europe

L'inflation globale recule depuis plusieurs trimestres. Le taux de variation annuel de l'IPCN est ainsi passé de 3,4% en moyenne en 2011 à 3,0% en février 2012 pour se stabiliser autour des 2,9% en septembre et octobre 2012²². Quant à l'IPCH, il a, pour sa part, baissé de 3,7% en moyenne en 2011 à 3,3% en février 2012, pour se stabiliser autour de 2,7% depuis mai 2012.

Le repli de l'inflation globale, mesurée tant par l'IPCN que par l'IPCH, résulte principalement du recul de l'inflation des produits énergétiques. Ces derniers se sont envolés depuis le début 2009 pour entamer leur repli à la fin de l'année 2011. Mais l'inflation à l'exclusion des prix de l'énergie n'a baissé que marginalement par rapport à l'année 2011 et son taux se situe autour de 2,2% depuis le début de l'année 2012. Qui plus est, l'inflation au Luxembourg demeure structurellement plus élevée que dans la zone euro et dans les pays limitrophes. En 2011, cet écart défavorable s'est, en moyenne, chiffré à 0,8 point de pourcentage (p.p.) par rapport aux pays limitrophes et à 0,7 p.p. par rapport à la zone euro.

A la mi-novembre 2012²³, le STATEC prévoit que l'inflation IPCN devrait continuer son déclin d'ici la fin 2012, soit à 2,7% (base annuelle 2012 : 2,9%), ainsi qu'en 2013 (1,9% en base annuelle, en ligne avec les prévisions IPCN d'automne de la Commission européenne). De son côté, le FMI prévoit également une diminution progressive de l'IPCH, soit à 2,5% en 2012 et à 2,3% en 2013. Enfin, les données du projet de budget 2013, tablent elles aussi bien sur un recul de l'IPCN, soit de 2,7% et de 2,1% respectivement en 2012 et 2013 selon le projet de budget 2013, en ligne avec les dernières prévisions du STATEC et de la Commission européenne.

²² Source : STATEC, STATNEWS n° 39/2012 du 7 novembre 2012.

²³ Source : Ibidem.

2 L'environnement structurel

La compétitivité par les coûts (et les prix) des entreprises luxembourgeoises, mesurée *via* différents indicateurs, non seulement dans les classements internationaux de compétitivité mais également par l'Observatoire de la Compétitivité (ODC) luxembourgeois, se dégrade inexorablement et atteint des niveaux historiquement bas.

Certains pays nordiques, comme la Suède, le Danemark et la Finlande « compensent » des niveaux de salaire élevés (inférieurs à ceux du Luxembourg) par des atouts de compétitivité hors-coûts exemplaires, par exemple en matière d'éducation, d'innovation, d'infrastructures et de simplification administrative. Mais une analyse de l'évolution du positionnement du Grand-Duché dans quatre grands classements internationaux de compétitivité, ainsi que dans le classement européen de l'ODC, montre que de nombreux atouts traditionnels de la compétitivité hors-coûts du pays sont en train de s'éroder, hormis en matière d'infrastructures. Certaines dimensions de la compétitivité luxembourgeoise sont même en chute libre, notamment en matière d'obtention de permis et de licences d'exploitation. C'est là un signe que Luxembourg est dépassé par de nombreux pays (en développement inclus) dans cette matière de simplification administrative.

Et, contrairement aux pays nordiques (et à l'Allemagne), qualifiés d' « *innovation leaders* » par la Commission européenne, le Luxembourg est un « *innovation follower* », produisant, en moyenne, des biens et services certes de « haute qualité », selon la Commission européenne, mais pas des plus innovants. L'évolution vers une économie luxembourgeoise tant de biens que de services tournée vers l'innovation et la création de forte valeur ajoutée (impacts) se fait donc attendre. Il est à espérer que les moyens mis en œuvre (*inputs*) permettront de réindustrialiser le pays vers des secteurs prometteurs et de diversifier son secteur financier vers des services à haute valeur ajoutée.

2.1 La compétitivité-coûts plombée

La compétitivité-prix et la compétitivité-coûts²⁴ sont des déterminants essentiels de la capacité des entreprises luxembourgeoises à exporter leurs biens et services : l'évolution des prix et des salaires au Luxembourg a des répercussions sur la compétitivité externe des entreprises nationales. Le degré d'ouverture de l'économie luxembourgeoise (80% des biens produits et des services prestés sont exportés) et son corollaire, un marché national de faible taille, rendent toute perte de compétitivité des entreprises extrêmement visible et donc préjudiciable. Or, la compétitivité des entreprises est une condition *sine qua non* pour une croissance économique durable et une amélioration permanente du niveau de vie, en procurant un haut niveau d'emploi, des salaires attractifs et une forte cohésion sociale. Loin d'être une fin en soi, elle constitue un moyen de relever le niveau de vie et d'améliorer le bien-être social.

Cette année encore, les études comparatives nationales et internationales se penchant sur les questions de compétitivité des économies vont toutes dans le même sens : le Luxembourg perd davantage de terrain en matière de compétitivité, tant mesurée par les coûts que par les prix. Dans son rapport détaillé « Bilan Compétitivité 2012 »²⁵, l'Observatoire de la Compétitivité (ODC) identifie deux indicateurs-clés de la compétitivité par les prix et par les coûts, indicateurs également retenus dans la nouvelle procédure de surveillance des déséquilibres macroéconomiques utilisée à partir de 2012 dans le cadre du semestre européen, à savoir le coût salarial unitaire (CSU) nominal et le taux de change effectif réel (TCER).

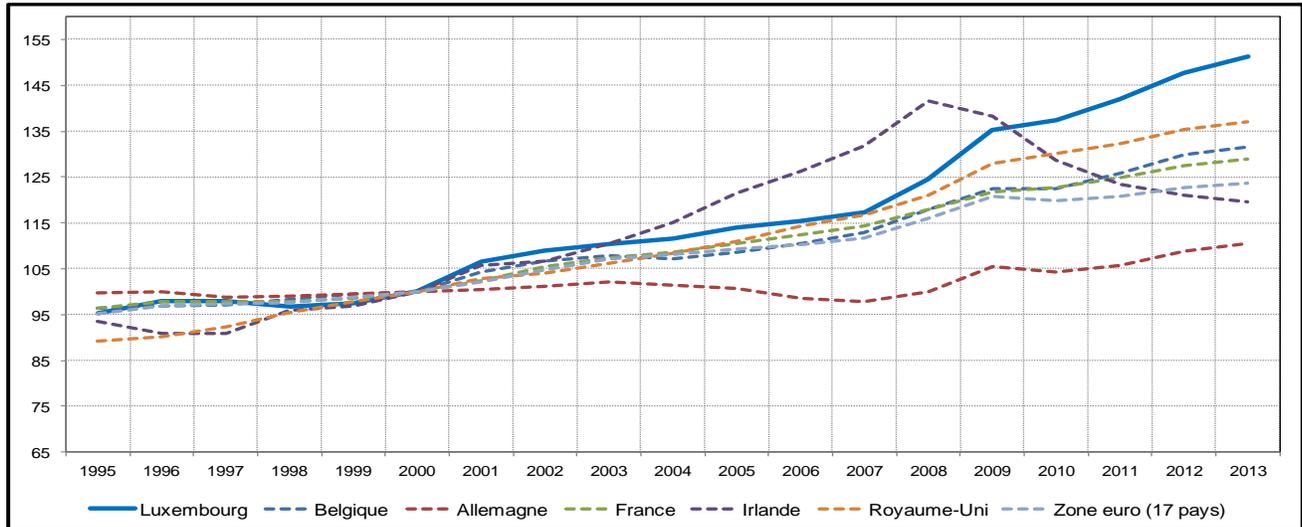
²⁴ Sous la notion de « prix », on entend les prix implicites à la valeur ajoutée (prix des matériaux/services intermédiaires utilisés pour produire un bien/service). Les salaires concernent la notion de « coûts ».

²⁵ Source : Observatoire de la Compétitivité, Perspectives de politique économique, Bilan compétitivité 2012, Octobre 2012.

Le CSU nominal luxembourgeois s'est détérioré en 2011 par rapport à 2010, selon le récent Bilan Compétitivité 2012 de l'ODC, sur fond de forte baisse de la productivité dans les banques et la métallurgie, selon une récente étude du STATEC²⁶, d'une part, et sur fond d'indexation des salaires, d'autre part. Le graphique 4 montre la progression fulgurante de l'indicateur dans le temps et la baisse de compétitivité associée.

Graphique 4 : Evolution du CSU nominal

Période concernée : 1995 à 2013. 2000 = 100.



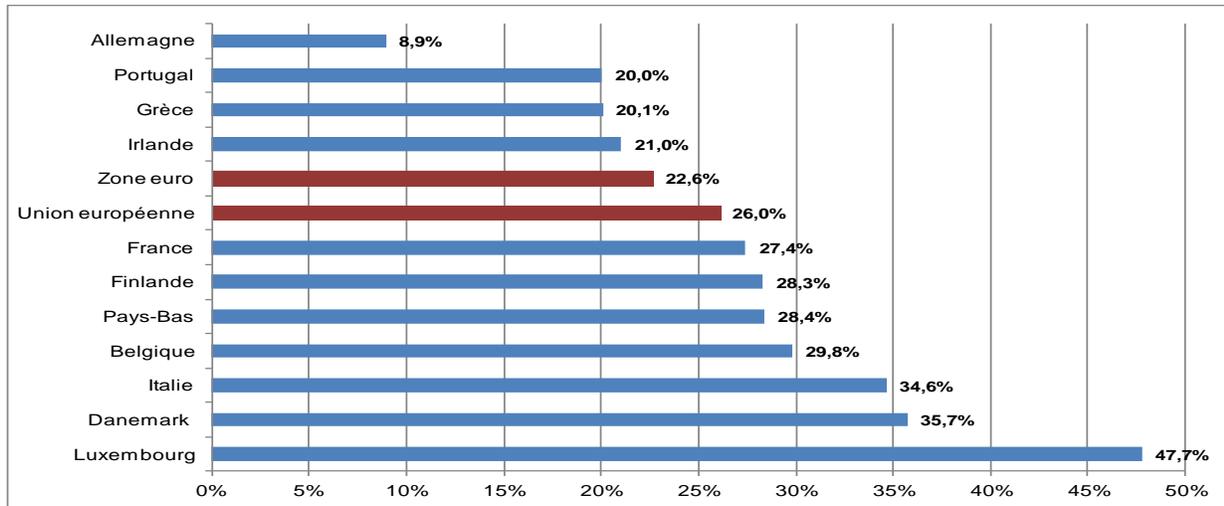
Source : Base de données AMECO de la Commission européenne (données extraites le 30 octobre 2012).

Au cours de la période 2000-2012, le CSU nominal a augmenté de 47,7% au Luxembourg, soit bien plus qu'en Allemagne (+8,9%), qu'en France (+27,4%), qu'en Belgique (+29,8%), et que dans l'ensemble de la zone euro (17 pays) où le CSU a connu une croissance de 22,6% au cours de la même période. Ce décalage pèse inévitablement sur la compétitivité nationale, dans la mesure où les principaux 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.

²⁶ Source : Working Paper n° 60 du STATEC, juillet 2012, « Analyse comparative de la productivité apparente du travail Luxembourg/Zone euro depuis le début de la crise ».

Graphique 5 : Taux de croissance du CSU nominal entre 2000 et 2012

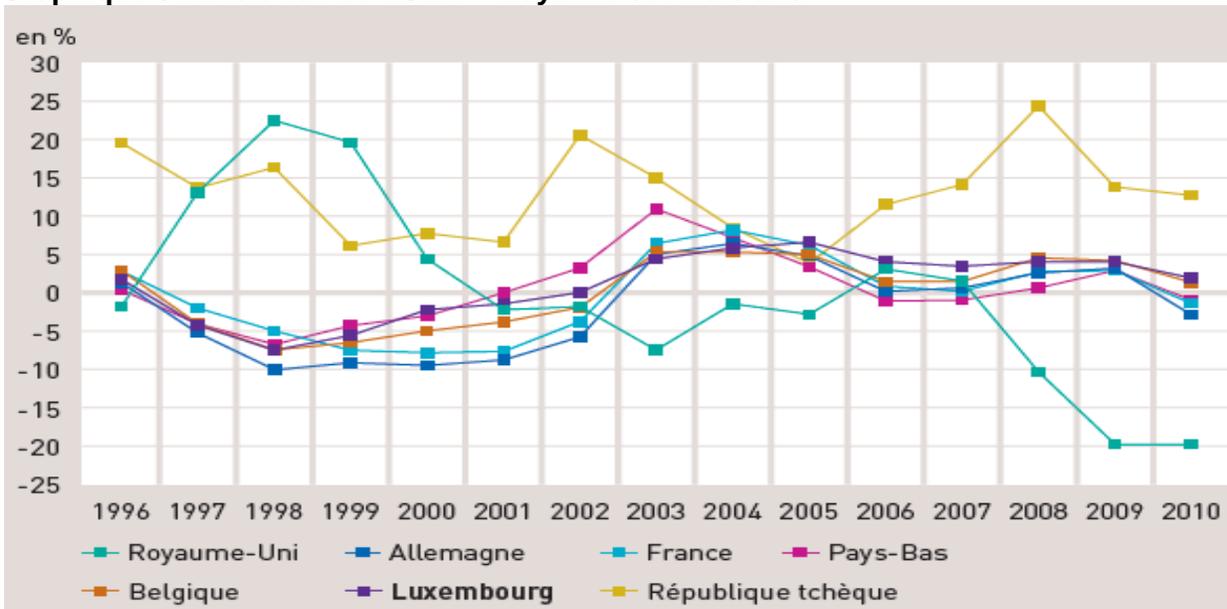
En %.



Source : Base de donnée AMECO de la Commission européenne (données extraites le 30 octobre 2012).

Le même constat est à tirer concernant le TCER, selon l'ODC, qui a continué de se détériorer au Luxembourg en 2011 par rapport à 2010 : il s'élève à 104,9 en 2011 pour le Luxembourg, ce qui demeure supérieur à la moyenne européenne de 96,7 cette année (valeur minimum et maximum parmi les 27 pays de l'Union européenne de 83,2 au Royaume-Uni et de 131,4 en Slovaquie).

Graphique 6 : Evolution du TCER – Moyenne sur trois ans



Source : Observatoire de la Compétitivité, Perspectives de politique économique, Bilan Compétitivité 2012, Octobre 2012, page 130.

Il est à noter que le TCER, tel qu'il est utilisé dans le cadre de la stratégie des déséquilibres excessifs au niveau communautaire, est une moyenne sur 3 ans. Cette moyenne constitue un lissage, de sorte que l'indicateur montre une légère amélioration (courbe descendante) en 2011 par rapport à 2010 dans le tableau de bord des déséquilibres macroéconomiques.

Last but not least, les classements internationaux de compétitivité, davantage développés dans la section suivante dédiée à la compétitivité hors-coûts, confirment la tendance. Ils montrent sans

exception que le Luxembourg est extrêmement mal positionné en matière de compétitivité-coûts et que sa position continue de se dégrader dans le temps. Notamment, l'indicateur de perception du World Economic Forum (WEF) relatif aux fiches de paie et à la productivité²⁷ recule à la 54^e place (sur 144 pays) en 2012, soit une baisse de -3 rangs par rapport à l'année précédente (51^e place) et par rapport au passé (47^e place en 2009). Ou encore, les indicateurs de l'*Institute for Management Development* (IMD) équivalents, à savoir les indicateurs de salaires dans le secteur manufacturier et de rémunération des services²⁸, se situent également au fond du classement IMD, soit aux 42^e et 57^e places (sur 59 pays) pour chaque indicateur respectivement, tant en 2011 qu'en 2012. En 2009, le 1^{er} indicateur IMD occupait la 40^e place du classement, et le 2^e une avant-dernière 53^e place, juste devant la Suisse (dernière place à l'époque). Le fond du classement est également atteint avec l'indice composite relatif à la liberté du travail²⁹ de la *Heritage Foundation* puisque le Luxembourg est, en 2012, positionné à la 161^e place (sur 184 pays ; 125^e place en 2009).

2.2 La compétitivité sous l'angle des facteurs hors-coûts

2.2.1 Les classements internationaux de compétitivité

La compétitivité-coûts n'est pas le seul facteur de succès d'un pays dans un monde globalisé : afin de justifier des salaires et un coût de revient élevés et, partant, des prix de vente élevés, les entreprises doivent être capables d'innover et de créer de la valeur ajoutée pour prospérer. D'autres facettes de la compétitivité entrent en jeu : l'accès à des infrastructures de base et de pointe, l'éducation et la formation professionnelle/continue ainsi que la productivité de la main-d'œuvre, la recherche et l'innovation, la possibilité de lever des financements et d'investir, etc. En outre, tout pays se doit d'être doté d'un cadre institutionnel et de gouvernance favorisant l'activité économique et l'essor des entreprises sur son territoire. La notion d'institutions et de « bonne gouvernance » inclut des concepts tels qu'une politique monétaire (le cas échéant) et fiscale prudentes, le respect du droit de propriété et la mise en application des contrats et de la loi, et la flexibilité du cadre réglementaire et légal (procédures et charges administratives), parmi d'autres.

Chaque année sont publiées maintes études dédiées à la « compétitivité relative », encore appelée compétitivité comparée, des territoires, que ce soit au niveau de pays, de régions ou même de villes. Toutes ces études analysent de manière plus ou moins approfondie ces différents éléments de compétitivité hors-coûts (tout en incluant également des éléments de compétitivité-prix et -coûts, voir *supra*).

Tout en gardant en mémoire leurs limites intrinsèques, ces classements internationaux demeurent un outil utile à la prise de décisions pour les décideurs politiques des pays concernés. En effet, ils permettent de visualiser rapidement les forces et faiblesses de chacune des dimensions-clés de la compétitivité d'un pays donné, à travers différents indicateurs organisés en grandes thématiques et sous-thématiques (ces thématiques sont souvent appelées « piliers » et « sous-piliers » mais la sémantique varie d'un classement à l'autre, voir tableau 5 *infra*). De manière très synthétique, ces indicateurs sont ensuite agrégés en sous-thématiques et thématiques, elles-mêmes agrégées un index unique permettant de comparer et donc de classer les pays.

Les quatre indices de classements annuels les plus connus et commentés sont : (1) l'*Index of Economic Freedom* de la *Heritage Foundation* (HF) et (2) l'*European Innovation Index* de la Commission européenne, tous deux publiés en début d'année calendaire, ainsi que (3) le *Global*

²⁷ Indicateur « *labor pay and productivity* ».

²⁸ Indicateurs « *compensation levels (total hourly compensation in manufacturing, wages + supplementary benefits)* » et « *Remuneration in services professions (gross annual income including supplements such as bonuses)* ».

²⁹ Indice « *labor freedom* » : cet indice est un composite de 6 indicateurs, dont celui de « *mandatory severance pay* », chacun des 6 indicateurs ayant un poids équivalent dans l'indice composite de « *labor freedom* ». La Chambre de Commerce n'a pas pu isoler l'indicateur « *mandatory severance pay* » de l'indice composite.

Competitiveness Index de l'*International Institute for Management Development* (IMD), publié au printemps de chaque année, et (4) le *Growth Competitiveness Index* du *World Economic Forum* (WEF), publié à la rentrée scolaire. Sur les quatre classements précités, deux analysent la compétitivité de manière extensive (c'est-à-dire au niveau des entreprises, des facteurs de compétitivité, des institutions, etc.), à savoir les classements WEF et IMD. La Chambre de Commerce participe à la collecte des données luxembourgeoises pour les classements WEF et IMD et elle les commente annuellement³⁰. Le classement HF de la *Heritage Foundation* se concentre davantage sur le libéralisme économique et de marché, à savoir sur la possibilité des entreprises d'opérer librement, sans intervention de l'Etat. Et comme son nom l'indique, le *Summary Innovation* de la Commission européenne se concentre sur les facteurs clés de compétitivité facilitant l'innovation. A ces quatre classements internationaux, s'ajoute enfin un classement *made in Luxembourg*, mis à jour annuellement par l'ODC pour les 27 Etats membres de l'UE, dont le Luxembourg, dans un « Tableau de bord de la Compétitivité ».

³⁰ Voir communiqué de presse IMD 2012 datant du 31 mai 2012 et WEF 2012-2013 du 5 septembre 2012 sur www.cc.lu.

Tableau 5 : Indices de compétitivité des 4 classements internationaux les plus commentés et de l'ODC

HF Index of Economic Freedom <i>184 pays</i> <i>4 piliers et 10 composantes</i> <i>100+ indicateurs</i>	EC Summary Innovation Index <i>UE-27</i> <i>3 piliers et 8 dimensions d'innovation</i> <i>25 indicateurs</i>	IMD World Competitiveness Index <i>59 pays</i> <i>4 piliers et 20 sous-piliers</i> <i>300+ indicateurs</i>	WEF Global Competitiveness Index (GCI) <i>144 pays</i> <i>3 indices et 12 piliers</i> <i>100+ indicateurs</i>
<p>I - Rule of law</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Property rights 2. Freedom from corruption <p>II - Limited government</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Fiscal freedom 4. Government spending <p>III - Regulatory efficiency</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Business freedom 6. Labor freedom 7. Monetary freedom <p>IV - Open markets</p> <ol style="list-style-type: none"> 8. Trade freedom 9. Investment freedom 10. Financial freedom 	<p>I - Enablers</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Human Resources 2. Quality of research system 3. Finance and support <p>II - Firm activities</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Firm investments 5. Linkages & entrepreneurship 6. Intellectual assets <p>III - Outputs</p> <ol style="list-style-type: none"> 7. Innovators 8. Economic effects 	<p>I - Economic performance</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Domestic economy 2. International trade 3. International investment 4. Employment 5. Prices <p>II - Government efficiency</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. Public finance 7. Fiscal policy 8. Institutional framework 9. Business legislation 10. Societal framework <p>III - Business efficiency</p> <ol style="list-style-type: none"> 11. Productivity & efficiency 12. Labor market 13. Finance 14. Management practices 15. Attitudes and values <p>IV - Infrastructure</p> <ol style="list-style-type: none"> 16. Basic infrastructure 17. Technological infrastructure 18. Scientific infrastructure 19. Health & environment 20. Education 	<p>I - Basic requirements</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Institutions 2. Infrastructure 3. Macroeconomic environment 4. Health and primary education <p>II - Efficiency enhancers</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Higher education and training 6. Goods market efficiency 7. Labor market efficiency 8. Financial market development 9. Technological readiness 10. Market size <p>III - Innovation and sophistication factors</p> <ol style="list-style-type: none"> 11. Business sophistication 12. Innovation
<p>ODC - Indice de Compétitivité <i>UE-27</i> <i>10 domaines / catégories</i> <i>72 indicateurs</i></p> <ol style="list-style-type: none"> A. Performance macroéconomique B. Emploi C. Productivité et coût du travail D. Fonctionnement des marchés E. Cadre institutionnel et réglementaire F. Entrepreneuriat G. Education et formation H. Economie de la connaissance I. Cohésion sociale J. Environnement 			

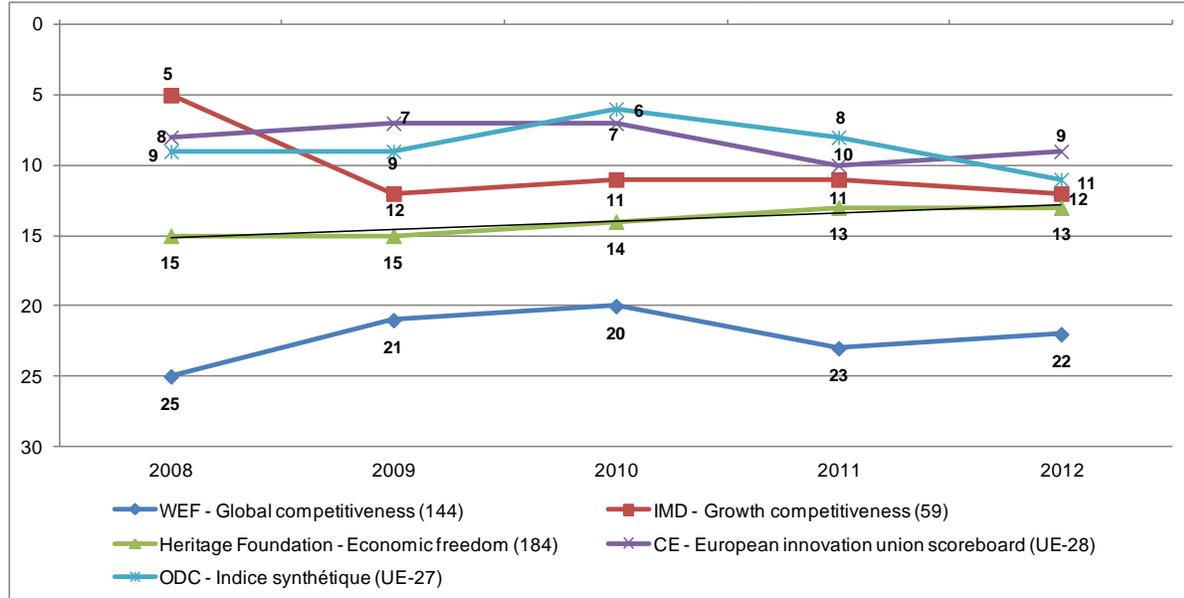
Sources : www.heritage.org ; www.proinno-europe.eu ; www.imd.org ; www.weforum.org ; www.odc.public.lu (Bilan de Compétitivité 2012).

Remarque : Données mises en tableau par la Chambre de Commerce.

2.2.2 Le classement de l'économie luxembourgeoise : des atouts traditionnels s'érodent

Cette année, le Luxembourg reste ancré à la 13^e place dans le classement HF. Il décroche de -1 rang (12^e place) et -3 rangs (11^e place) respectivement dans le classement IMD et celui de l'ODC, s'éloignant ainsi du « top 10 » de ces deux classements. Enfin, le Luxembourg progresse de +1 rang (22^e place) tant dans le classement WEF que dans celui dédié à l'innovation de la Commission européenne (9^e place).

Graphique 7 : Evolution de la position du Luxembourg dans les benchmarks internationaux



Sources : www.heritage.org ; www.proinno-europe.eu ; www.imd.org ; www.weforum.org ; www.odc.public.lu.
Remarque : Le nombre total de pays utilisés dans les différents classements est inscrit entre parenthèses.

Quels enseignements tirer de ces évolutions? Le tableau ci-dessus montre que chaque indice de classement met plus ou moins d'emphasis sur différentes facettes de la compétitivité. L'objectif n'est pas, dans un avis budgétaire, d'analyser en détail les différents poids accordés aux facteurs de compétitivité et leur conséquence pour le positionnement du Luxembourg. Néanmoins, il est possible de visualiser rapidement les thématiques et sous-thématiques faisant régresser ou progresser le pays, notamment à l'aide des classements IMD et WEF. Il est ensuite possible de retirer des enseignements complémentaires à travers les classements ODC, HF et/ou de la Commission européenne. Plusieurs leçons émergent de cette analyse.

Il apparaît d'emblée que **le pays est en train de voir s'éroder certains de ses atouts traditionnels** :

- Selon l'IMD, en matière de politique fiscale (-2 rangs à la 34^e place), de cadre institutionnel (-4 rangs à la 19^e place, avec notamment l'indicateur de cadre légal chutant de -9 rangs et l'indicateur d'adaptabilité de la politique Gouvernementale de -11 rangs) et de secteur financier (-3 rangs) et ;
- Selon le WEF, en matière de cadre fiscal (-4 rangs), de cadre institutionnel (-1 rang, avec notamment les indicateurs de confiance dans les politiques et d'efficacité du cadre légal reculant de -3 rangs) et de degré de développement du marché financier (-4 rangs).

Ce double constat se reflète au moins partiellement dans le classement de l'Observatoire de la Compétitivité luxembourgeois (ODC) : sur trois indicateurs de fiscalité appartenant au domaine

ODC de cadre institutionnel et réglementaire, deux chutent plus (impôt des sociétés) ou moins (impôt des personnes physiques) fortement par rapport à la moyenne européenne, l'indicateur de la TVA demeurant stable. L'indicateur d'efficacité de l'administration recule également (tout en présentant une moyenne supérieure à celle européenne), tandis qu'aucun indicateur ODC ne mesure l'état de santé du marché financier. Or, l'évolution à la baisse des piliers IMD et WEF relatifs au secteur financier interpelle particulièrement au vu de la structure de l'économie luxembourgeoise. Davantage d'analyse apparaît donc nécessaire afin de comprendre cette évolution, sachant que la composante HF luxembourgeoise de « *financial freedom* » demeure stable et bien positionné en 4^e place (mais concerne davantage le degré d'ouverture du marché financier national que des questions de réglementation, par exemple).

De plus, **l'amélioration constatée dans les piliers IMD et WEF d'efficience du marché du travail**³¹ est à accueillir avec prudence : non seulement, les indicateurs du pilier WEF présentant des améliorations (certes, bienvenues) demeurent parmi les plus faibles des pays étudiés³² mais l'indicateur de coopération dans les relations employeurs-travailleurs, cher au pays et traditionnellement fort, se dégrade significativement, chutant de -13 rangs à la 23^e place. Les échecs récents de la Tripartite ne sont pas étrangers à cette dégradation. Du côté de l'IMD, la bonne performance du Grand-Duché en matière de cadre sociétal (« *societal framework* » maintenu à la 13^e place) est plutôt due aux indicateurs de perception concernant (i) la disponibilité de main-d'œuvre qualifiée, (ii) la motivation perçue des travailleurs, (iii) les relations sur le lieu de travail et (iv) la croissance de la main-d'œuvre.

Cette année, la Chambre de Commerce constate avec grande satisfaction, **l'amélioration des piliers WEF et sous-piliers IMD des infrastructures de base** : +3 rangs pour le sous-pilier IMD (à la 28^e place) et +9 rangs pour le pilier WEF (soit un saut à la 12^e place) avec, entre autres, des indicateurs d'approvisionnement en électricité et de qualité des infrastructures logistiques (portuaires, aériennes et routières) dans le vert, signe que les efforts nationaux dans ce domaine commencent à porter leurs fruits. Il est à noter que les classements HF, Commission européenne et ODC ne traitent pas les questions d'infrastructures.

Les avancées en matière d'infrastructures technologiques sont plus nuancées selon que l'on considère l'un ou l'autre classement, mais devraient a priori progresser à l'avenir. Le pilier WEF de la préparation technologique a fortement progressé, de +7 rangs (à la 2^e place). La Chambre de Commerce se réjouit notamment de la très bonne progression des indicateurs de disponibilité des technologies de pointe (« *availability of latest technologies* », de la 19^e à la 10^e place) et d'investissements directs étrangers et de transferts technologiques (« *FDI and technology transfer* », de la 13^e à la 7^e place). Hélas, ces indicateurs ne sont pas repris dans le classement IMD et les observateurs avertis n'auront pas manqué de noter que, paradoxalement, le Luxembourg perd 12 rangs (passant à la 20^e place) dans le sous-pilier IMD des infrastructures technologiques. Les principaux indicateurs IMD touchés sont les suivants :

- La rapidité des connexions Internet (-12 rangs) : à ce niveau, les indicateurs WEF de même nature (large bande et nombre d'utilisateurs Internet) ont également tendance à se détériorer légèrement, une évolution qui devrait cependant être corrigée dans les deux classements avec le déploiement en cours de la fibre optique dans le pays.
- La disponibilité de main-d'œuvre qualifiée dans le secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC) (-7 rangs) : la Chambre de Commerce ne recense pas

³¹ Pilier WEF « *labor market efficiency* », de la 41^e à la 37^e place, soit +4 rangs ; sous-pilier IMD « *labor market* », de la 25^e à la 16^e place, soit +9 rangs.

³² Indicateur WEF de flexibilité de la détermination des salaires à la 111^e place sur 144 ou de flexibilité à l'embauche et au licenciement à la 122^e place, par exemple. Dans l'index HF de « *labor freedom* », le Luxembourg se classe à la 161^e place sur 184 pays et se trouve, contrairement au classement WEF, en chute par rapport au passé.

d'indicateur WEF équivalent et espère que les efforts nationaux afin d'attirer les meilleurs talents porteront leurs fruits à l'avenir.

- Les investissements en télécommunications en pourcentage du PIB (-6 rangs) : la Chambre de Commerce ne recense pas d'indicateur WEF équivalent.
- La sécurité cybernétique prise au sérieux par les entreprises³³ (-6 rangs) : la Chambre de Commerce ne recense pas d'indicateur WEF équivalent et espère que les efforts fournis (positionnement du pays comme ultra-sécurisé en matière de TIC et les campagnes de promotion de « *cyber-awareness* », par exemple) porteront leurs fruits à l'avenir.

Au vu des efforts substantiels fournis dans ce domaine par le Gouvernement, il est à espérer que les mouvements IMD à la baisse seront corrigés dans un futur plus ou moins proche.

En matière d'éducation, il est à noter que la position relativement faible du Luxembourg dans le pilier WEF d'éducation supérieure et de formation (44^e place sur 144, avec une chute de -4 rangs) s'explique principalement par une faiblesse méthodologique quant à l'indicateur du taux de scolarisation dans l'enseignement tertiaire (-1 rang à la 110^e place) Or, cet indicateur ne tient pas compte des résidents étudiant à l'étranger, ce qui pénalise le Luxembourg par rapport à ses pairs. Qui plus est, il masque les **progrès des indicateurs d'éducation divers à saluer** comme l'accès à Internet dans les écoles (de la 22^e à la 14^e place), la disponibilité de services de formation spécialisés et de recherche (de la 25^e à la 22^e place) et la formation du personnel (de la 7^e à la 4^e place). De son côté, le sous-pilier WEF d'éducation progresse de +1 rang, soit à la 18^e place, avec des progrès en matière d'enseignement des sciences (+6 rangs, bien que le Luxembourg ne se place tout de même qu'à la 25^e place), d'offre d'enseignement universitaire³⁴ et de pourcentage de la population ayant atteint l'éducation tertiaire parmi les 25-34 ans³⁵, soit un indicateur moins pénalisant pour le Luxembourg que son équivalent WEF.

En outre, la Chambre de Commerce rappelle que **la simplification administrative confirme son titre de « Talon d'Achille » du Luxembourg**, enregistrant de fortes chutes dans les classements WEF, IMD et HR (les classements ODC et Commission européenne ne tenant pas spécifiquement compte de cette dimension). Sont à recenser, entre autres : une chute de -13 rangs de l'indicateur WEF du nombre de procédures de lancement d'une entreprise (à la 47^e place, contre une 26^e place il y a deux ans, le même indicateur IMD enregistrant une chute de -7 rangs cette année, à la 26^e place) ou encore un recul de -6 rangs de l'indicateur du nombre de jours pour démarrer une entreprise (de la 74^e à la 80^e place, contre une 70^e place en 2009-2010, le même indicateur IMD enregistrant un recul de -3 rangs cette année, soit de la 36^e à la 39^e place). La composante HF de « *business freedom* » comprend également un mélange d'une dizaine d'indicateurs concernant la facilité d'ouvrir une entreprise, d'obtenir des licences d'exploitations et permis divers et de fermeture d'une entreprise qui chute fortement cette année, plaçant le Luxembourg 50^e sur 184 pays dans ce domaine.

Enfin, les résultats du Luxembourg sont au mieux satisfaisants en matière d'innovation : les moyens (« *inputs* ») sont là mais les résultats (« *outcomes* » et impact) se font encore attendre.

³³ Indicateur « *Cyber security is being adequately addressed by corporations* ».

³⁴ Indicateur « *University education meets the needs of a competitive economy* », +3 rangs de la 33^e à la 30^e place.

³⁵ Indicateur « *Percentage of population that has attained at least tertiary education for persons 25-34* », +7 rangs, de la 19^e à la 12^e place.

2.2.3 Le Luxembourg, un « *innovation follower* » ?

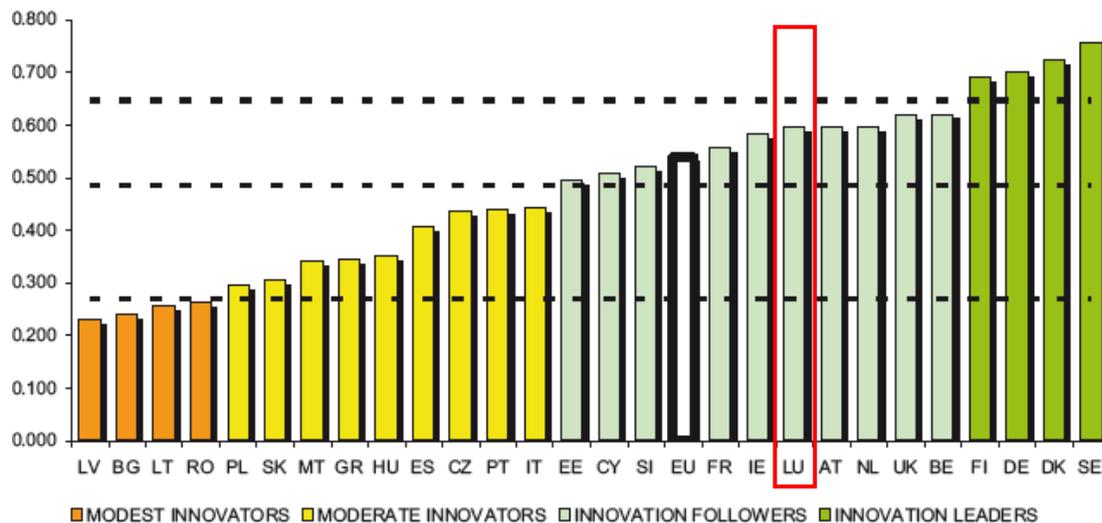
En matière d'innovation, le pays progresse faiblement, soit de +1 rang à la 19^e place, dans l'indice WEF des facteurs de résultats (« *outcomes* ») d'innovation et de sophistication (contre une 22^e place il y a deux ans). Dans cet indice, le pilier « *business sophistication* » se replie légèrement de -2 rangs (23^e place), tandis que le pilier relatif à l'innovation progresse de +3 rangs, passant à la 18^e place. Dans ce dernier pilier, l'indicateur de résultat de capacité d'innovation demeure à la 16^e place depuis deux éditions (contre une 19^e place il y a trois ans). L'indicateur de résultats de dépenses des entreprises en recherche & développement (R&D) s'améliore quelque peu (+1 rang à la 15^e place), un signe que le secteur contribue à l'effort de R&D national. Le Luxembourg gagne également +1 rang (à la 17^e place) pour ce qui est des collaborations R&D entre l'université et les acteurs économiques (un résultat), contre une 19^e place il y a deux ans. Enfin, le Luxembourg progresse au niveau de l'indicateur de disponibilité d'ingénieurs et de scientifiques (résultat), mais avec une 75^e place en 2012-2013 (81^e il y a deux ans), le classement de cet indicateur en termes absolus demeure trop faible.

De plus, le positionnement du Luxembourg dans le classement IMD est décevant puisque le sous-pilier des infrastructures technologiques (*input*) est en chute de -12 rangs (voir *supra*) alors que celui des infrastructures scientifiques (*input*) maintient son *statu quo* (25^e place depuis deux éditions et peu de variations à constater dans les indicateurs afférents à ce sous-pilier ; 16^e place il y a trois éditions).

De manière générale, l'Observatoire de la Compétitivité (ODC) constate que la performance du Luxembourg est plus ou moins dans la moyenne communautaire. L'ODC reporte notamment les résultats de l'étude comparative de la Commission européenne sur l'innovation dans les pays européens, l'« *Innovation Union Scoreboard 2011* » (IUS 2011). Dans cette étude comparative, **la Commission européenne qualifie le Luxembourg d'« *innovation follower* »**, contrairement à la Suède, au Danemark, à l'Allemagne et à la Finlande, les 4 pays les plus performants du classement, qualifiés de « *innovation leader* », mais comme par exemple la France (11^e place) et la Belgique (5^e place). Et, à travers l'indice dit « *Summary Innovation Index* », présenté dans la même étude comparative, le Luxembourg se classe à la 9^e place *ex aequo* avec l'Autriche, soit un progrès de +1 rang par rapport à l'année dernière.

Graphique 8 : Classement IUS 2011 des Etats membres de l'UE

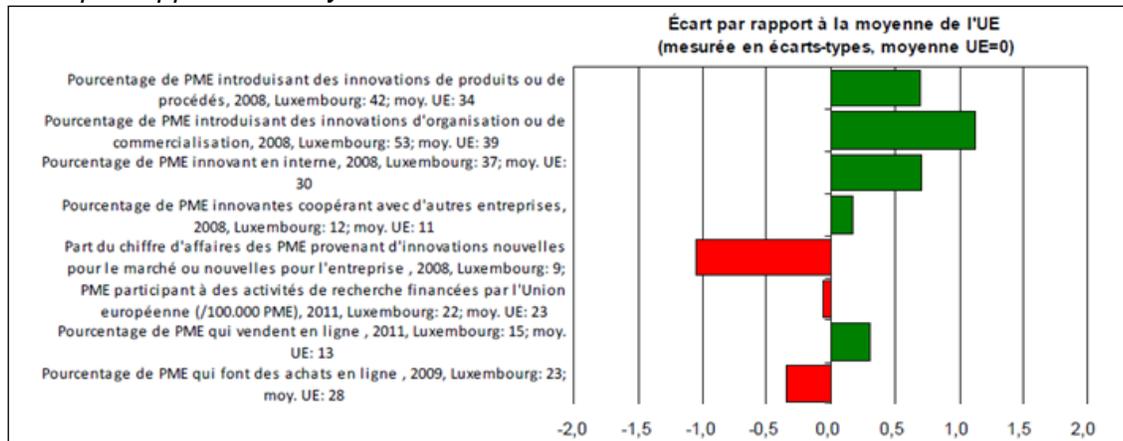
En février 2012.



Source : IUS 2011, page 7.

Le même constat est encore plus récemment tiré par la Commission européenne concernant les PME luxembourgeoises³⁶ : en matière de PME innovantes, le Luxembourg affiche un résultat « globalement conforme à la moyenne » en ce qui concerne les services, mais « nettement inférieurs à la moyenne » en ce qui concerne l'industrie manufacturière.

Graphique 9 : Indicateurs d'innovation des PME luxembourgeoises (sauf secteur financier)³⁷
Ecart par rapport à la moyenne de l'UE.



Source : Commission européenne, Octobre 2012, Luxembourg *Small Business Act* Fiche Technique 2012.

Remarque : Les écarts sont mesurés en écarts-types, moyenne UE = 0. Le rouge indique un résultat inférieur à la moyenne européenne ; le vert indique un résultat supérieur à la moyenne européenne.

Comme le montre le tableau, la plupart des indicateurs d'innovation du Luxembourg sont dans la moyenne européenne, mais les bons résultats dans ce domaine sont principalement dus au secteur des services, orienté vers le secteur financier (ce secteur n'étant pas considéré dans les statistiques PME de la Commission européenne).

Comparé à la moyenne européenne, le Luxembourg accueille relativement plus de PME qui fournissent des services dits « à haute intensité de connaissance »³⁸ que ses voisins. En effet, selon les calculs de la Commission, plus d'un tiers de toutes les PME qui fournissent des services (36% ; moyenne UE 28%) sont à haute intensité de connaissance. Elles emploient 31% de la main-d'œuvre des services (UE : 25%) et, uniquement en termes de valeur ajoutée, elles se situent juste derrière l'UE en général (25% au Luxembourg, contre 31% en UE). Ces résultats ne sont pas surprenants, selon la Commission, puisque le Luxembourg est un centre financier et administratif requérant une infrastructure de services d'assistance hautement spécialisée.

³⁶ Source : Commission européenne, octobre 2012, *Small Business Act Fact Sheet 2012 - Luxembourg*.

³⁷ Les données sont de 2011 et portent sur « l'économie marchande » qui comprend l'industrie, la construction, le commerce et les services (NACE Rev. 2 Sections B à J, L, M et N). Les données ne prennent pas en compte les entreprises opérant dans les domaines de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche ni les services qui généralement ne font pas partie de l'économie marchande comme l'éducation et la santé. De plus, le secteur des services financiers n'est pas repris dans ces chiffres pour des « raisons de limitation statistique ».

³⁸ « Knowledge-intensive services » (KIS), dans le cadre de l'étude SBA : « NACE 50 to 51 Water transport, Air transport ; NACE 58 to 63 Publishing activities, Motion picture, video and television programme production, sound recording and music publishing activities, Programming and broadcasting activities, Telecommunications, Computer programming, consultancy and related activities, Information service activities (section J) ; NACE 69 to 75 Legal and accounting activities, Activities of head offices; management consultancy activities, Architectural and engineering activities; technical testing and analysis, Scientific research and development, Advertising and market research, Other professional, scientific and technical activities, Veterinary activities (section M) ». Voir davantage de détails via ce lien : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/Annexes/htec_esms_an3.pdf.

En revanche, le tableau est plus sombre concernant le sous-groupe des services dits de « haute technologie »³⁹, qui comprend les activités scientifiques et autres activités intensives en innovation. Pour ce sous-groupe :

*« Le Luxembourg ne possède pas d'avantage concurrentiel par rapport à l'UE en général. Seules 1.647 PME, soit 7% de toutes les PME qui fournissent des services, entrent dans cette catégorie [de services dits de « haute technologie »]. Elles emploient 8.044 personnes (8% du nombre total d'emplois) et contribuent à hauteur d'environ 7% de la valeur ajoutée totale des services, des chiffres qui correspondent plus ou moins à la moyenne européenne. Le Luxembourg possède donc de nombreux emplois dans les services de haute qualité qui ne sont cependant pas à l'origine d'innovations ».*⁴⁰

Du côté de l'industrie manufacturière de haute technologie, le constat est même sans appel :

*« La part de l'industrie manufacturière de haute technologie est nettement inférieure à la moyenne européenne. Les PME de haute technologie ne représente que 9% des entreprises du Luxembourg (UE : 12%) et ne contribuent qu'à 17% de la valeur ajoutée totale (UE : 30%) ».*⁴¹

Dans sa nouvelle édition de l'« *Industrial Performance Scoreboard* »⁴², la Commission européenne compare même l'industrie luxembourgeoise à celle de l'Espagne, de l'Italie, du Portugal et de la Grèce, c'est-à-dire, des industries « aux dimensions de compétitivité contrastées »⁴³, soit pour le Luxembourg : une productivité en baisse (voir également étude du STATEC *supra*), des coûts salariaux en hausse, un certain sous-investissement en équipements technologiques, et une capacité de commercialiser les résultats de la R&D et de l'innovation limitée.

Les classements internationaux de compétitivité et les récentes analyses de la Commission européenne en matière d'innovation montrent donc qu'une économie luxembourgeoise tant de biens que de services et tournée vers l'innovation et la création de forte valeur ajoutée (impact) se fait toujours attendre. Il est à espérer que les moyens mis en œuvre (« *inputs* ») permettront, dans un futur plus ou moins proche, de réindustrialiser le pays vers des secteurs prometteurs et de diversifier son secteur financier vers des services à haute valeur ajoutée. D'ici là, l'évolution des salaires luxembourgeois, largement supérieure à la moyenne européenne n'est pas justifiée et compromet fortement la compétitivité des entreprises luxembourgeoises.

³⁹ « *High-tech knowledge-intensive services* » : NACE 59 to 63 Motion picture, video and television programme production, sound recording and music publishing activities, Programming and broadcasting activities, Telecommunications, Computer programming, consultancy and related activities, Information service activities ; NACE 72 Scientific research and development. Voir lien Ibidem.

⁴⁰ Source : ibidem page 2. Les indicateurs qui mesurent le nombre d'emplois et le montant de la valeur ajoutée ainsi que la contribution à l'emploi et à la valeur ajoutée des PME de haute technologie de l'industrie manufacturière et des PME à forte intensité de connaissance dans le secteur des services ont été calculés conformément à la définition d'Eurostat des agrégation « haute technologie » et « services fondés sur la connaissance » conformément à NACE Rév. 2

⁴¹ Source : Ibidem page 2.

⁴² Source : Commission européenne, Octobre 2012, *Overview of competitiveness in 27 Member States*.

⁴³ Source : Ibidem, page 1 : « *The group of « uneven performer » tends to show uneven performance, good in some criteria, but below average in others. This group comprises Estonia, Slovenia, Spain, Italy, Portugal, Malta, Cyprus and Luxembourg* ».

3 La situation financière de l'Etat

Note préliminaire : le présent avis se base sur les chiffres contenus dans le projet de loi n°6500, déposé à la Chambre des Députés le 2 octobre 2012. Les amendements au projet de loi budgétaire, présentés par le Gouvernement le 6 novembre 2012, sont commentés dans un chapitre spécifique (chapitre 5).

3.1 L'Etat central au sens administratif

Dans le présent chapitre, la Chambre de Commerce analysera en détail la situation financière de l'Etat central au sens de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat⁴⁴. Cette situation financière résulte des soldes financiers nets que l'Etat a dégagé au cours des exercices précédents et du solde prévisible pour l'exercice 2013, et se mesure également par le montant de la réserve budgétaire, les avoirs des fonds d'investissements (fonds d'investissements publics 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 2013, le total du **budget des dépenses de l'Etat central** atteint 11.742,5 millions EUR, soit un montant en hausse de 5,9% par rapport au budget voté 2012. Du côté des **recettes**, qui atteindront, selon les prévisions, 11.021,9 millions EUR, le projet de budget table sur une augmentation de l'ordre de 3,1% par rapport au budget voté précédent. En termes absolus, le budget pour l'année 2013 prévoit que les dépenses progresseront de 654,3 millions EUR tandis que les recettes augmenteront de 329,5 millions EUR. Il résulte, de la juxtaposition entre les recettes et les dépenses, un déficit de l'Etat central de l'ordre de 720,6 millions EUR (1,6% du PIB) au titre de l'exercice budgétaire 2013.

Tableau 6 : Chiffres clés du projet de budget de l'Etat central pour l'exercice 2013
En millions EUR.

	2011 Compte	2012 Budget	2013 Projet	Variations	
				en millions	en %
Budget courant					
Recettes	10.266,4	10.632,5	10.964,5	+332,0	+3,1%
Dépenses	9.493,1	10.175,1	10.767,6	+592,5	+5,8%
Excédents	+773,3	+457,4	+196,9	-	-
Budget en capital					
Recettes	100,9	59,8	57,4	-2,5	-4,1%
Dépenses	1.235,4	913,1	974,9	+61,8	+6,8%
Excédents	-1.134,5	-853,2	-917,5	-	-
Budget total					
Recettes	10.367,3	10.692,4	11.021,9	+329,5	+3,1%
Dépenses	10.728,6	11.088,2	11.742,5	+654,3	+5,9%
Excédents	-361,2	-395,8	-720,6	-	-

Note: - Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros et ne tiennent pas compte des recettes d'emprunts.

Source : Projet de budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2013.

⁴⁴ Loi du 8 juin 1999 a) sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat; b) portant modification de la loi du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances; c) portant modification de la loi modifiée du 16 août 1966 portant organisation des cadres de la trésorerie de l'Etat, de la caisse générale de l'Etat et du service du contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics. (Mémorial A n° 68 du 11.06.1999).

Ce déficit ne doit pas être confondu avec le déficit bien plus important encore qu'accusera l'Administration centrale en 2013 (-1.292,9 millions EUR, soit -2,8% du PIB). Rappelons que l'Etat central, au sens de la loi précitée du 8 juin 1999, ne comprend que le budget concernant la Maison grand-ducale, le Parlement, la Justice, les Ministères ainsi que l'administration gouvernementale. L'Administration centrale, quant à elle, comprend également les recettes et dépenses réellement encaissées, respectivement décaissées, des fonds spéciaux de l'Etat, de même que celles des « *organismes qui sont contrôlés ou financés majoritairement par l'Etat* », à savoir les établissements publics et les fondations, les institutions de l'Etat ainsi que les services de l'Etat à gestion séparée. Les organismes en question n'affectent, en effet, le budget de l'Etat central qu'à concurrence des dotations budgétaires dont ils bénéficient. Leurs recettes propres, ainsi que les dépenses réellement actées par ces organismes, échappent au budget de l'Etat central. Le chapitre 3.2. propose une analyse plus détaillée de la situation financière de l'Administration centrale.

D'après les auteurs du projet de loi budgétaire 2013⁴⁵, « *la présentation dite « administrative » [du budget de l'Etat central] a [...] pour finalité de permettre à la Chambre des Députés d'assurer efficacement le contrôle de l'intégralité des recettes et des dépenses de l'Etat sur lesquelles la Chambre a une emprise directe. Dans le cadre de l'Union économique et monétaire, la présentation « administrative » des budgets nationaux est toutefois insuffisante. Dans la présentation communément appelée « présentation de Maastricht », les activités financières des Etats [membres de l'Union européenne] sont décrites d'après des considérations économiques et non pas administratives. Il s'agit en effet de décrire le rôle économique de l'Administration publique et non pas d'assurer le suivi et le contrôle des dépenses et des recettes de l'Etat* ». Il ressort clairement de cette citation que la Chambre des Députés n'a ni une bonne emprise sur les recettes et les dépenses de l'Etat, ni peut-elle reposer son analyse sur des considérations économiques. Ainsi, à titre d'illustration, elle sera amenée à voter le budget de l'Etat central qui fait, toutefois, apparaître un déficit au sens de la loi de 1999 précitée qui ne s'élève qu'à quelque 56% du déficit au sens de Maastricht qu'éprouve l'Administration centrale (soit 720,6 millions EUR pour l'Etat central par rapport à 1.292,9 millions EUR pour l'Administration centrale).

La Chambre de Commerce a déjà eu l'occasion, à maintes reprises, de soulever la question de la pertinence d'une telle situation bicéphale et d'insister sur l'importance d'une refonte totale de l'architecture budgétaire luxembourgeoise, davantage en ligne avec les considérations économiques et axée sur des objectifs à atteindre, des moyens d'action à déployer et des indicateurs de performance. Il convient de rappeler, dans ce contexte, l'architecture vétuste par ministère, département, section et article au Luxembourg, sous-jacente au budget des recettes et des dépenses de l'Etat central. L'approche mise en œuvre dans le processus budgétaire national ne livre, en effet, que des informations sur le coût d'un tel sous-domaine, indépendamment des objectifs, des missions politiques et des objectifs visés. Or, il faut que le budget de l'Etat soit plus qu'un tableau d'entrées et de sorties.

Suite à une demande du Ministre des Finances, l'OCDE a publié en novembre 2011 un rapport intitulé « *La procédure budgétaire au Luxembourg - analyse et recommandations* », qui se structure autour de quatre grands blocs thématiques, à savoir (i) la planification budgétaire, (ii) l'information financière, l'audit interne et l'évaluation, (iii) la compatibilité avec les nouvelles obligations européennes et (iv) le pilotage des entités administratives exécutives. La teneur de ce rapport, et les principaux messages qu'il véhicule, trouvent l'assentiment de la Chambre de Commerce et coïncident avec ses propres pistes de réflexion. Ainsi, elle ne peut qu'inviter les autorités publiques luxembourgeoises d'implémenter lesdites recommandations qu'elle présente succinctement dans son encadré 4.

⁴⁵ Volume III du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2013, page 10.

Après la brève introduction générale qui précède, la Chambre de Commerce voudrait rappeler quelques considérations d'ordre général sous-jacentes à l'établissement du projet budgétaire :

- 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. Dans ce contexte, les auteurs du projet de loi budgétaire tablent sur une croissance économique en termes réels de l'ordre de 1,7% en 2013, et ce malgré les incertitudes et les inquiétudes qui continuent à planer sur la conjoncture mondiale, en général, et sur le Luxembourg, en particulier (voir la 1^{ère} partie du présent avis). Les prévisions macroéconomiques présentées par le STATEC aux députés de la Commission des Finances et du Budget le 16 octobre 2012 sont beaucoup moins optimiste puisque, selon elles, la croissance du PIB se situera entre +0,0% et +0,7% en 2013. De plus, la révision des comptes réalisée par le STATEC à l'automne 2012 indique que le Luxembourg est entré en récession dès 2008 (croissance du PIB de -0,7% au lieu de +0,8%). La récession de 2009, réévaluée à -4,1% contre -5,3% auparavant, a été donc moins lourde, mais a donc perduré plus longtemps. Sur base des nouvelles valeurs du PIB (en termes réel), le PIB fin 2011 reste inférieur au PIB fin 2007 de l'ordre de 0,4%. Comme la Chambre de Commerce l'avait soulevé, le PIB pour l'année 2012 était également basé sur des prémisses conjoncturelles trop optimistes, donnant ainsi lieu, notamment, à une réévaluation à la baisse des recettes qui passent de 12.596,3 millions EUR dans le budget voté à 12.327,2 millions EUR dans les prévisions pour l'année 2012.

La volatilité sous-jacente aux performances économiques luxembourgeoises, qui dépendent largement d'un nombre très limité de secteurs phares et qui peuvent même être significativement influencées, à la hausse comme à la baisse, par les performances d'entreprises individuelles ou celles des marchés boursiers, rend difficile tout exercice de prévision macroéconomique. La Chambre de Commerce milite ainsi en faveur d'une approche prudente dans le contexte des prévisions économiques à retenir dans le cadre de l'évaluation notamment des recettes budgétaires, d'autant plus que de nombreuses incertitudes subsistent quant à l'évolution future, notamment dans les secteurs industriel et financier.

- L'objectif gouvernemental étant de contenir la croissance des dépenses de l'Etat à un niveau n'excédant pas la croissance économique à moyen terme⁴⁶, l'argument en faveur d'une approche prudente en matière de prévisions de croissance économique est largement renforcé. Dans ce contexte, il est à souligner que la **progression des dépenses budgétaires** de l'Etat central atteindra, selon le projet de loi budgétaire 2013, 5,9% en 2013, alors que la croissance économique n'est évaluée qu'à 1,7% (entre +0,0% et +0,7% en 2013 selon les dernières prévisions du STATEC). Cet important déphasage est renforcé par le fait que les dépenses courantes de l'Etat central progressent de 5,8% en 2013, soit plus de trois fois plus vite que l'économie si le scénario optimiste des auteurs du projet de budget se réalisent.
- La Chambre de Commerce estime que les prévisions économiques sous-jacentes aux calculs contenus dans le projet de budget, notamment sur le versant des **recettes budgétaires**, sont déjà dépassées.
- Un grand défaut de la présentation budgétaire sous l'optique administrative luxembourgeoise concerne la **non-prise en compte des dépenses effectives des fonds**

⁴⁶ Programme gouvernemental pour la législature 2009-2014 annexé à la déclaration gouvernementale de Monsieur le Premier Ministre, p.95.

spéciaux et assimilés. La Chambre de Commerce reviendra sur ce point dans les parties consacrées aux fonds spéciaux et à l'Administration centrale.

Ces limites étant énoncées, il importe de s'inquiéter du niveau de déficit considérable de l'Etat central prévu pour 2013 et, partant, d'analyser sa situation budgétaire avec une extrême prudence.

3.1.1 Les recettes de l'Etat central

Dans sa publication dédiée au développement durable du Luxembourg⁴⁷, ainsi que dans son Actualité & tendances réalisant une revue à mi-parcours de la législature 2009-2014⁴⁸, la Chambre de Commerce souligne l'extraordinaire volatilité de la performance économique luxembourgeoise et, par conséquence, celle de ses recettes fiscales, largement tributaires de l'évolution du secteur financier (représentant, par exemple, quelque deux tiers du rendement de l'impôt sur le revenu des collectivités) et de quelques grandes entreprises exportatrices.

Perception trompeuse d'un confort économique et fiscal en raison de la fulgurance du développement financier du pays et affectation dangereuse, voire illégitime de trop nombreuses recettes fiscales volatiles ou incertaines au budget des dépenses courantes en sont des manifestations qu'il convient de critiquer. La Chambre de Commerce commentait également le fait que l'Etat dépendait, de manière générale, d'un montant considérable de recettes, soit volatiles, soit incertaines quant à leur rendement futur, soit basées sur des niches de souveraineté éphémères, ou bien qui sont une combinaison de plusieurs des caractéristiques précitées. Au total, la Chambre de Commerce évalue à quelque 30% la part de l'ensemble des recettes fiscales de l'Administration centrale (pas loin de 3 milliards EUR) qui découle d'impôts à rendement incertain ou volatil⁴⁹.

Par conséquent, n'importe quel choc économique négatif, même partiel, ferait peser de nombreuses incertitudes sur un déficit de l'Administration centrale déjà considérable dans le seul horizon de 2014. Cette pression sur le solde de l'Administration proviendrait notamment du caractère rigide, « difficilement réversible » ou « peu influençable à court terme », selon les auteurs du projet de budget 2013, des dépenses courantes (rémunération des salariés, transferts à la sécurité sociale, prestations familiales...), mais également du caractère non soutenable du subventionnement important des impôts indigènes *via* la demande de consommation étrangère, basée sur l'exploitation de niches réglementaires ou fiscales limitées dans le temps.

Vu le peu de maîtrise des moyens d'action en matière de recettes fiscales, le Luxembourg devrait guider ses choix budgétaires selon le principe de précaution. Les dépenses courantes devraient être financées par des recettes courantes ; les dépenses exceptionnelles, comme celles attachées au développement des infrastructures et aux investissements d'avenir, par nature conséquentes, devraient quant à elles être assises sur des recettes exceptionnelles. Ce sont des principes simples en lien avec celui de « gestion en bon père de famille » du denier public, sous-jacent à la logique du développement durable, et qui doivent dès à présent, car il n'est pas trop tard, guider l'action politique nationale.

L'exercice budgétaire 2013 laisse entrevoir un total du budget des recettes de l'Etat central de 11.021,9 millions EUR, augmentant de 3,1% par rapport au budget voté 2012. Cette progression apparaît comme importante au regard de la conjoncture.

⁴⁷ Actualité & tendances (A&T) n°10 « Le développement durable au Luxembourg - Pour une économie durablement compétitive et au service du bien-être » (2011).

⁴⁸ Actualité & tendances (A&T) n°13 « Revue à mi-parcours de la législature 2009-2014 » (2012).

⁴⁹ Un inventaire des rendements d'impôts volatils et/ou incertains pourrait par ailleurs inclure l'impôt sur la fortune et l'impôt retenu sur les revenus de capitaux.

Tableau 7 : Evolution des recettes du budget de l'Etat au sens de la loi sur la comptabilité de l'Etat

En millions EUR.

	2011 Compte provisoire	2012 Budget définitif	2013 Projet de budget	Variation	
				en millions	en %
Recettes courantes	10 266,4	10 632,5	10 964,5	+332,0	+3,1%
Recettes en capital	100,9	59,8	57,4	-2,5	-4,1%
Recettes totales	10 367,3	10 692,4	11 021,9	+329,5	+3,1%

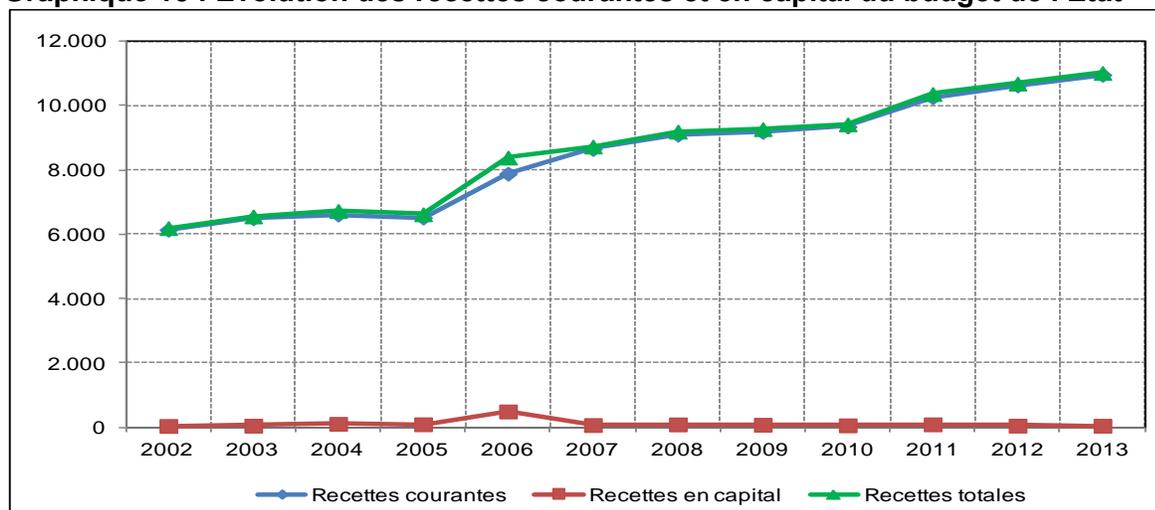
Notes: Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros.

Les recettes d'emprunts ne sont pas comprises dans les recettes en capital des exercices 2011 à 2013

Source : Projet de budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2013.

La Chambre de Commerce remarque que le Gouvernement table sur une hausse continue des recettes, comme l'illustre le graphique ci-après, bien que les évolutions conjoncturelles soient toujours plus incertaines et le contexte européen toujours aussi inquiétant.

Graphique 10 : Evolution des recettes courantes et en capital du budget de l'Etat



Source : Projet de budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2013.

Ce sont les éléments de conjoncture qui déterminent directement l'efficacité de l'outil fiscal, à savoir le rendement fiscal de l'appareil de production nationale : la croissance économique demeure le meilleur moyen de s'assurer des rentrées fiscales, mais l'assurance de recettes fiscales est largement mise à mal par un contexte international empreint d'incertitude comme rarement cela a été le cas dans l'histoire économique luxembourgeoise, européenne et mondiale.

Le tableau ci-après reprend l'évolution des principales recettes de l'Etat central.

Tableau 8 : Evolution des principales recettes de l'Etat selon la loi sur la comptabilité de l'Etat*En millions EUR.*

	Compte 2011	Prévisions 2012	Projet 2013	Variation en %
Impôt sur le revenu des collectivités	1.573,8	1.550,0	1.510,0	-3%
Impôt sur les traitements et salaires	2.314,2	2.400,0	2.595,0	+8%
Taxe sur la valeur ajoutée (montant net)	2.233,4	2.453,2	2.624,7	+7%
Taxe d'abonnement sur les titres de société	617,9	606,0	600,0	-1%

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

	Compte 2011	Budget 2012	Projet 2013	Variation en %
Impôt sur le revenu des collectivités	1.573,8	1.550,0	1.510,0	-3%
Impôt sur les traitements et salaires	2.314,2	2.650,0	2.595,0	-2%
Taxe sur la valeur ajoutée (montant net)	2.233,4	2.400,7	2.624,7	+9%
Taxe d'abonnement sur les titres de société	617,9	630,0	600,0	-5%

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

Source : Projet de budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2013.

Les prélèvements de recettes sont essentiellement opérés par les administrations fiscales afférentes, c'est-à-dire les Contributions directes, les Douanes et Accises, l'Enregistrement et les Domaines et, en sus, la Trésorerie de l'Etat. Le tableau ci-après donne un aperçu des différents impôts collectés par ces trois administrations.

Tableau 9 : Evolution des principales recettes de l'Etat*En millions EUR.*

(tous les montants sont exprimés en millions EUR)	2011	2012		2013	Variation		
		Compte	Budget voté		Prévisions	Projet de budget	P.r. au budget Δ% 2013 / 2012 budget
I. Contributions directes	5 468,4	5 718,3	5 495,5	5 797,8	6,0	1,4	5,5
Assiette	577,4	620,0	660,0	690,0	19,5	11,3	4,5
Collectivités	1 573,8	1 550,0	1 550,0	1 510,0	-4,1	-2,6	-2,6
Salaires	2 314,2	2 650,0	2 400,0	2 595,0	12,1	-55,0	8,1
Non-résidents	1,2	1,0	1,0	1,5	25,0	50,0	50,0
Capitaux	303,9	280,0	230,0	230,0	-24,3	-17,9	0,0
Impôt de solidarité	209,6	228,5	215,7	330,8	57,8	44,8	53,4
Impôt sur la fortune	256,0	230,0	270,0	275,0	7,4	19,6	1,9
Autres	232,3	158,8	168,8	165,5	-28,8	4,2	-2,0
II. Douanes et accises	1 276,7	1 333,9	1 333,9	1 321,8	3,5	-0,9	-0,9
Droits d'accises : part dans les recettes communes de l'UEBL	977,9	1 009,0	997,5	965,0	-1,3	-4,4	-3,3
Taxe sur les véhicules automoteurs	25,2	27,0	26,0	28,0	11,1	3,7	7,7
Droits d'accises autonomes sur les cigarettes	74,6	85,0	85,0	87,0	16,6	2,4	2,4
Droits d'accises autonomes sur certaines huiles minérales	173,6	190,0	190,0	210,0	21,0	10,5	10,5
Autres	25,4	22,9	35,4	31,8	25,2	38,9	-10,2
III. Enregistrement et domaines	3 205,4	3 383,8	3 429,2	3 609,0	12,6	6,7	5,2
Droits d'enregistrement	134,6	140,0	146,3	158,0	17,4	12,9	8,0
Taxe sur la valeur ajoutée (montant net)	2 233,4	2 400,7	2 453,2	2 624,7	17,5	9,3	7,0
Taxe sur les assurances	38,5	38,0	41,0	38,0	-1,3	0,0	-7,3
Taxe d'abonnement sur les titres des sociétés	617,9	630,0	606,0	600,0	-2,9	-4,8	-1,0
Droits de succession	47,9	47,0	52,0	47,0	-1,9	0,0	-9,6
Autres	133,1	128,1	130,7	141,3	6,2	10,3	8,1
TOTAL DES RECETTES (I+II+III)	9 950,5	10 436,0	10 258,6	10 728,6	7,8	2,8	4,6
IV. Trésorerie de l'Etat	416,8	256,3	812,6	293,4	-29,6	14,5	-63,9
TOTAL DES RECETTES (I+II+III+IV)	10 367,3	10 692,3	11 071,2	11 022,0	6,3	3,1	-0,4

Source : Projet de budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2013.

3.1.1.1 Rendement des impôts levés par les Contributions directes

Le tableau 9 indique, concernant les impôts prélevés au titre des contributions directes, un montant prévisible pour 2013 de 5.797,8 millions EUR, c'est-à-dire 52,6% des recettes totales. Ces prévisions vont dans le sens d'une progression de l'ordre de 1,4% par rapport au budget voté de l'année 2012 (5.718,3 millions EUR) mais de l'ordre de +5,5% par rapport aux prévisions pour 2012 (5.495,5 millions EUR).

L'exposé des motifs du projet de loi budgétaire 2013 indique que les prévisions de recettes pour l'exercice 2013 tiennent compte du relèvement des impôts de solidarité à partir du 1^{er} janvier 2013. Le projet de budget pour 2013 comprend également des recettes additionnelles en provenance de l'adaptation de certains abattements et d'autres mesures ponctuelles. Le détail de ces mesures fera l'objet d'un projet de loi séparé et les chiffres détaillés ne sont pas renseignés dans le projet de budget.

S'agissant des contributions directes, il ressort de la comparaison entre le budget voté 2012 et les prévisions actuelles pour 2012 une moins-value de l'ordre de 223 millions EUR, les montants budgétisés et votés dépassant de 3,9% les prévisions.

Les auteurs du projet de loi ont maintenu quasiment inchangées leurs attentes en matière d'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) sur l'exercice 2012 à 1.550 millions EUR, et projettent un rendement de l'ordre de 1.510 millions EUR pour l'année 2013. Aux yeux de la Chambre de Commerce, le rendement attendu en matière d'IRC paraît toutefois trop optimiste pour 2013. Il n'y a qu'à, pour s'en convaincre, rappeler que les entreprises du secteur financier représentent deux tiers du volume total collecté dans le cadre de l'IRC et que l'incertitude qui prévaut quant à l'évolution du climat des affaires au niveau de la sphère financière, en particulier au sein de la zone euro, n'a aucune raison d'impacter favorablement le rendement de l'IRC. Ce dernier fait cependant traditionnellement apparaître un important décalage temporel entre l'évolution économique, la constatation des bases imposables et, *in fine*, le versement de l'impôt au Trésor public.

En raison du relèvement des impôts de solidarité à partir du 1^{er} janvier 2013, le rendement escompté pour l'exercice 2013 est de 330,8 millions EUR, c'est-à-dire bien plus que les 228,5 millions EUR budgétisés un an auparavant, revus à la baisse à 215,7 millions EUR dans les prévisions pour 2012.

Parmi les contributions directes, le plus grand rendement fiscal a trait à l'imposition des salaires et traitements. Les auteurs du projet de loi budgétaire 2013 tablent sur un rendement de l'ordre de 2.595 millions EUR au titre de l'impôt retenu sur les traitements et salaires, soit une baisse de 55 millions EUR par rapport au budget voté pour 2012, mais en hausse de 195 millions EUR par rapport aux prévisions 2012. Une baisse sensible du rendement de l'impôt retenu sur les traitements et salaires est, en effet, observée, entre le budget voté pour 2012 et les prévisions actuelles pour cette même année, de l'ordre de 250 millions EUR (-9,5%), et ce singulièrement en raison d'un dynamisme de l'emploi moins important qu'escompté. En raison d'une croissance de l'emploi très faible prévue pour 2013 (+0,9%) et vu le contexte économique (+1,7% de croissance du PIB selon les auteurs du projet de loi et entre +0,0% et +0,7% selon les récentes prévisions du STATEC) et d'une progression de la masse salariale impactée notamment par les automatismes réglementaires, la Chambre de Commerce est toutefois dubitative sur les prévisions pour 2013, qui seraient donc en hausse de 8,1% par rapport aux prévisions pour 2012.

Toujours au chapitre des contributions directes, l'impôt sur la fortune ne peut être que regretté par la Chambre de Commerce, notamment en période de crise et d'incertitude sur les futurs rendements fiscaux de l'appareil de production national. Les auteurs du projet de loi tablent, en

2013, sur un montant légèrement supérieur à celui qui sera probablement encaissé au titre de l'exercice 2012 selon les prévisions actuelles (270 millions EUR contre 230 millions EUR dans le budget voté 2012), à savoir 275 millions EUR. Au-delà de cette rentrée fiscale non négligeable, la Chambre de Commerce propose depuis 2005, au contraire, de réduire substantiellement, voire d'abolir, cet impôt qui frappe les sociétés. Outre le fait que le Grand-Duché demeure l'un des derniers pays à avoir conservé une imposition sur la fortune applicable aux collectivités⁵⁰, cet impôt, antiéconomique par nature, constituant, en réalité, un important désavantage concurrentiel pour le Luxembourg. Son abolition générant un déchet fiscal important, la Chambre de Commerce invite le législateur à opter pour une abolition en plusieurs étapes de cet impôt, en choisissant de répartir, par exemple, la compensation du déchet fiscal sous forme de baisse idoine des dépenses publiques ou grâce à une meilleure maîtrise de ces dernières. Pour ce faire, la Chambre de Commerce plaide pour exploiter au mieux tous les gisements d'efficience possibles à travers l'ensemble des politiques publiques.

3.1.1.2 Rendement des impôts levés par les Douanes et Accises

Les droits d'accises sont habituellement une source de financement importante pour le Trésor public. La « part de recettes communes de l'UEBL » s'élèvera, en 2013, à près de 965 millions EUR, soit une baisse de 4,4% par rapport au budget voté 2012 mais de seulement 3,3% par rapport aux prévisions actuelles pour 2012, ces dernières ayant été revues à la baisse de l'ordre de 11,5 millions EUR par rapport au budget voté pour s'établir à 997,5 millions EUR (contre 1.009,5 millions EUR).

A ce montant de recettes, il convient notamment d'ajouter les droits d'accises autonomes sur les cigarettes (85 millions EUR au titre du budget voté et des prévisions pour 2012, 87 millions EUR en 2013) et sur certaines huiles minérales (190 millions EUR au titre du budget voté et des prévisions pour 2012, 210 millions EUR en 2013). Pour rappel, la partie des accises intitulée « Kyoto-cent » ou « contribution climatique carburant » alimente le Fonds climat et énergie. Le Luxembourg apparaît comme très dépendant des ventes de produits pétroliers, notamment aux non-résidents qui représentent quelque 78% des ventes totales⁵¹. La demande transfrontalière de produits pétroliers et de tabac (quelque 980 millions EUR en 2010⁵² au titre d'accises et de TVA) est singulièrement basée sur une politique de différentiels au niveau des accises. Au-delà du seul aspect des recettes, cette dépendance est illustrée à travers l'affectation fixe de moyens budgétaires découlant de la collecte des droits d'accises à des politiques telles que le financement de l'indemnisation des chômeurs.

3.1.1.3 Rendement des impôts levés par l'Enregistrement et les Domaines

Deux taxes attirent l'attention de la Chambre de Commerce :

- Le rendement de la taxe sur la valeur ajoutée escompté dans le projet de budget 2013 s'élève à 2.624,7 millions EUR, c'est-à-dire +9,3% par rapport au budget voté 2012 et +7,0% par rapport aux prévisions actuelles pour 2012. Ce rendement prévisible dépend de trois facteurs, dont deux sont spécifiques au Grand-Duché, à savoir 1) la demande de consommation finale des ménages, et donc notamment la confiance des consommateurs vis-à-vis de l'évolution économique, 2) les ventes transfrontalières de produits soumis à accises ainsi que 3) l'exploitation d'une niche de souveraineté autour de la TVA sur les services en matière de commerce électronique. Compte tenu de la très forte incertitude inhérente à la conjoncture, qui entame la confiance des ménages, celle des travailleurs et

⁵⁰ KPMG (2010), « Plein feu sur les modifications des taux d'imposition des sociétés et indirects dans le monde : Rapport de KPMG International ».

⁵¹ My footprint.lu, « L'Empreinte écologique du Luxembourg », page 20.

⁵² Après prise en compte du coût de neutralisation du CO2 associé aux ventes transfrontalières de produits pétroliers.

consommateurs frontaliers, compte tenu également de l'incertitude pesant directement sur l'emploi, et compte tenu enfin du caractère non-durable de la niche de souveraineté précitée, il semble très optimiste d'envisager une progression des recettes de TVA si importante que celle escomptée par les auteurs du projet de loi budgétaire 2013.

- Vu le contexte boursier très volatil et vu ses liens avec le contexte de la crise des dettes souveraines et les risques de changements considérables au sein de la zone euro, la Chambre de Commerce salue la prévision prudente en matière de taxe d'abonnement, dont le rendement est directement corrélé aux performances sur les marchés financiers (cours boursiers et développement de l'industrie des fonds d'investissements). Les auteurs du projet de loi budgétaire attendent un rendement de 600 millions EUR en 2013, soit 30 millions de moins que dans le budget voté 2012, qui a été revu à la baisse pour atteindre 606 millions EUR dans les prévisions 2012.

3.1.1.4 L'exécution du budget des recettes

Le caractère structurellement volatil de l'économie luxembourgeoise implique à l'évidence une attention toute particulière à l'exécution du budget des recettes. La Chambre de Commerce, particulièrement depuis l'avènement de la crise des *subprimes* (2007), a toujours invité le Gouvernement à opter pour la prudence plutôt que pour un volontarisme en trompe-l'œil. Plus encore, dans le cadre de la stratégie de consolidation budgétaire, et à l'instar de ce qui se pratique au niveau européen, les efforts d'assainissement budgétaire doivent, aux yeux de la Chambre de Commerce, davantage s'appuyer sur une baisse des dépenses plutôt que sur le pari d'une hausse des recettes, sauf bien sûr à accroître le rendement fiscal par un renforcement de la compétitivité nationale qui augmente le potentiel de croissance de l'économie.

Dans l'avis budgétaire qu'elle a rendu en 2011, la Chambre de Commerce avait estimé que le budget 2012 était bâti sur des prémisses conjoncturelles dépassées. Dans ce contexte, la Chambre professionnelle a notamment estimé que le rendement de certains impôts était probablement surestimé. Au total, pour ce qui était du rendement cumulé de l'IRC, de la TVA, de l'impôt sur les traitements et salaires et de la taxe d'abonnement, la Chambre de Commerce avait calculé que cet effet de surévaluation pouvait atteindre jusqu'à 482 millions EUR, avec comme corollaire une sous-estimation du déficit budgétaire 2012 à même hauteur : « *En cas de matérialisation de ce scénario, le déficit de l'Administration centrale passerait de -1.143,2 (...) à 1.625,2 millions EUR (...)* ».

Force est de constater que cette appréciation plus négative était tout à fait justifiée, étant donné que le déficit prévisible pour l'année 2012 atteindra 1.648,1 millions EUR. Les quatre types d'impôts susmentionnés se sont, effectivement, avérés surestimés de 222 millions EUR, le reliquat provenant de dépenses plus élevées que budgétisées. Cette tendance montre à quel point les recettes publiques sont dépendantes des hypothèses conjoncturelles sous-jacentes à l'établissement du budget. Avec la récente revue à la baisse des perspectives de croissance pour 2013, une sous-estimation du déficit analogue à celle pour l'année 2012 semble très probable ; raison de plus de renforcer l'effort de consolidation pour éviter que les finances publiques luxembourgeoises ne déraillent définitivement et irrévocablement.

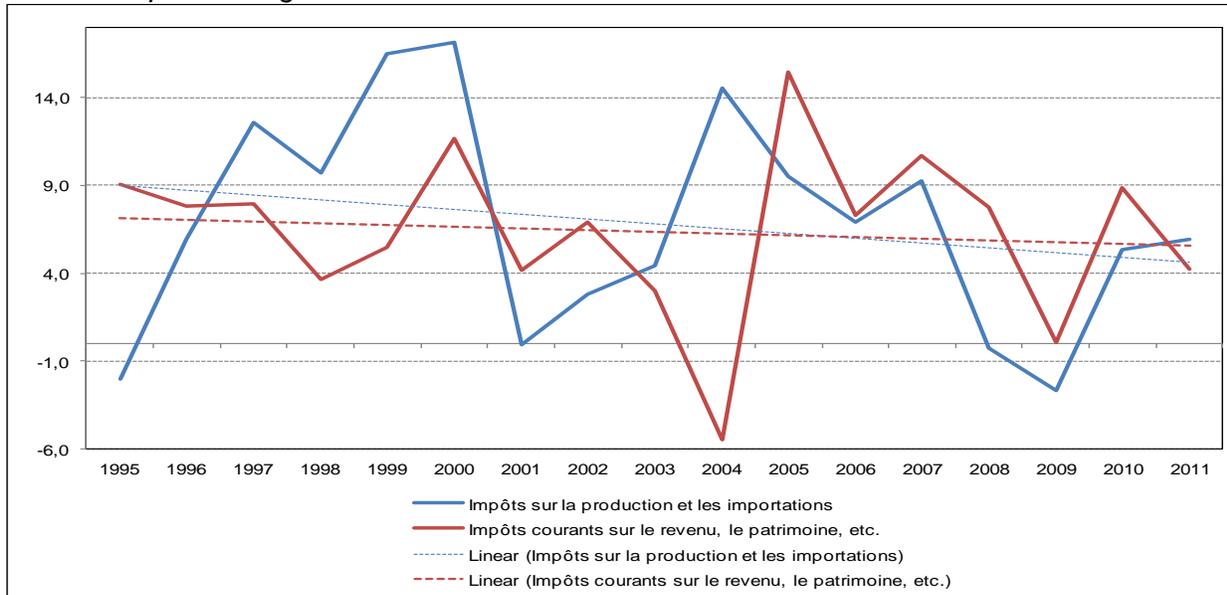
3.1.1.5 L'évolution des taux de progression des recettes fiscales

Le graphique ci-après se propose d'analyser l'évolution (taux de variation interannuelle) des deux grandes catégories d'impôts - les impôts sur la production et les importations (TVA, droits d'accises, etc.), d'une part, et les impôts courants sur le revenu, d'autre part - au cours de la période allant de 1995 à 2011. Sur base des deux séries de chiffres, la Chambre de Commerce a effectué une extrapolation linéaire, représentée à l'aide des lignes pointillées. Il en ressort un lent,

mais constant essoufflement au niveau des taux de progression interannuels de ces deux catégories d'impôts, représenté par les pentes descendantes desdites extrapolations linéaires.

Graphique 11 : Progression des impôts sur la période 1995-2011

En taux de pourcentage de variation interannuelle.

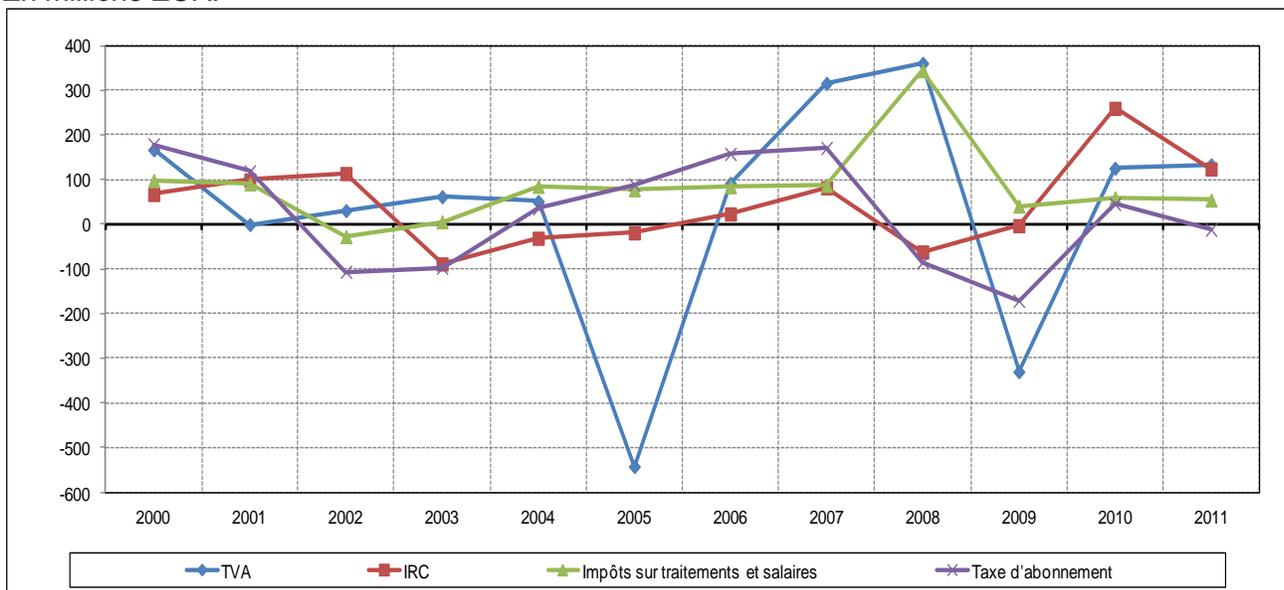


Source : Comptabilité nationale ; calculs de la Chambre de Commerce.

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 2000-2011, entre les prévisions de recettes apparaissant au budget voté et les recettes figurant au compte de la même année.

Graphique 12 : Ecart, au niveau des principales recettes fiscales, entre comptes et budgets votés

En millions EUR.



Sources : Projets de budgets ; calculs de la Chambre de Commerce.

Ce graphique illustre les divergences importantes, voire considérables entre les recettes prévues et les recettes effectivement encaissées. Certes, la Chambre de Commerce reconnaît que les prévisions en matière de recettes fiscales sont un exercice difficile par nature vu la taille restreinte et l'extrême ouverture économique du Grand-Duché. 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. L'année 2009 a vu une tendance opposée, avec à la clé une surestimation budgétaire de plus de 300 millions EUR pour la seule TVA. En 2010 et 2011, les estimations sont, à nouveau, relativement en décalage avec la réalité de l'encaissement des recettes afférentes, avec une plus-value de plus de 100 millions au cours de ces deux années.

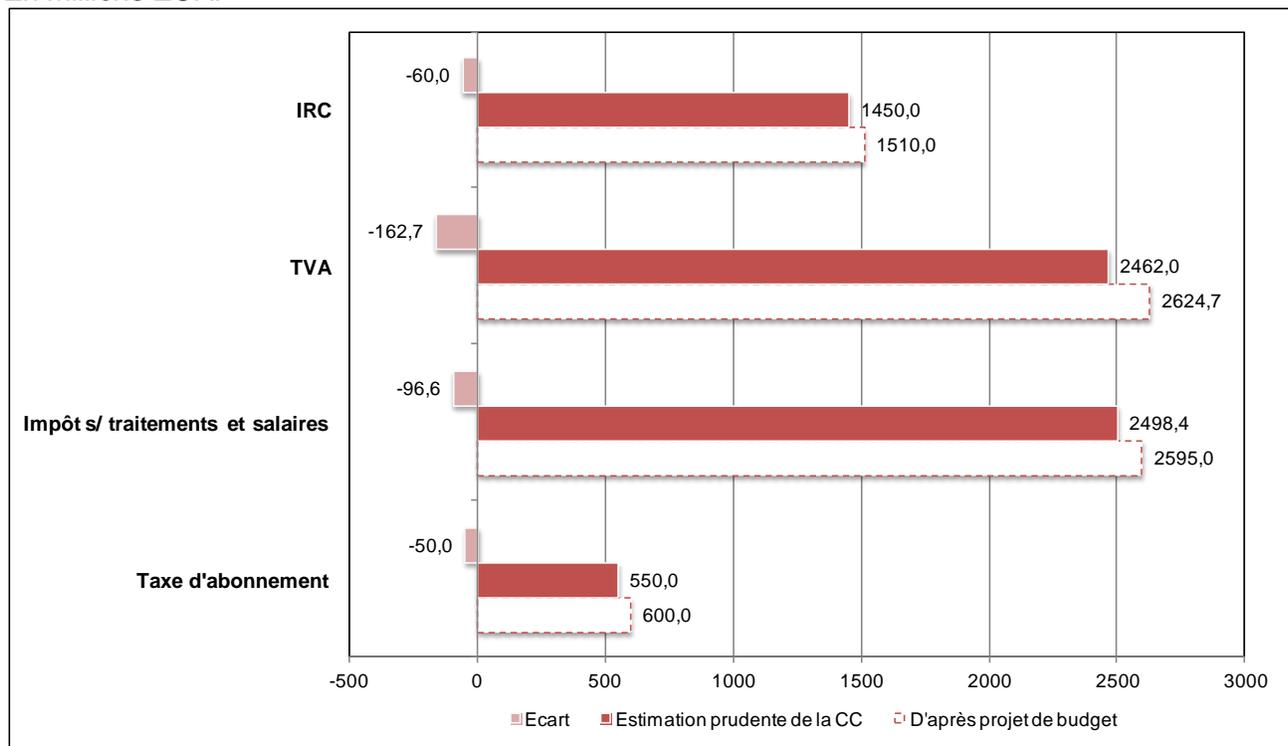
L'analyse de la Chambre de Commerce, en particulier lors de ses deux avis budgétaires précédents, demeure pleinement d'actualité, surtout dans un contexte où la volatilité se nourrit plus que jamais de l'incertitude. La volatilité de certaines recettes fiscales et la difficulté d'en évaluer *ex ante* 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 apparaître 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 » dès 2008 (moins-value de 84,4 millions EUR en 2008 et de 171,3 millions EUR en 2009) ». En 2010, l'encaissement des recettes de taxe d'abonnement laisse entrevoir une plus-value de l'ordre de 45 millions EUR par rapport au rendement budgétisé de 550 millions EUR. La prudence à laquelle invite la Chambre de Commerce quant au rendement attendu et prévisible est tout à fait fondée au vu de la moins-value enregistrée en 2011, de l'ordre de 12 millions EUR par rapport à un budget voté de 630 millions EUR. Or le contexte boursier au niveau européen et mondial exige une fois encore une prudence marquée. De ce point de vue, des recettes attendues pour 2013 de l'ordre de 600 millions EUR semblent plus réalistes aux yeux de la Chambre de Commerce.

Si l'**IRC** demeure, en règle générale, relativement conforme aux prévisions, la Chambre de Commerce insiste sur le caractère exceptionnel du rendement de 2010, et dans une moindre mesure de celui de 2011, au regard du graphique précédent et qui ne doit pas faire croire exagérément en une dynamique vertueuse durable. Il faut rappeler que deux tiers du total de l'impôt sur le revenu des collectivités sont le fait du seul secteur financier et que, à ce titre, tout élément susceptible d'alimenter des doutes, de l'incertitude et de nourrir les risques sur les marchés financiers, nourrit des inquiétudes légitimes sur tout rendement fiscal y relatif. De ce point de vue, la Chambre de Commerce aurait apprécié davantage de prudence dans la prévision d'encaissement pour 2013, établie à 1.510 millions EUR, soit sensiblement au-delà du montant encaissé en 2010 de 1.460 millions EUR.

Concernant l'**impôt retenu sur les traitements et salaires** qui a dégagé, en 2008, une plus-value de près de 345 millions EUR, très exceptionnelle vu l'évolution historique, il faut souligner la relative concordance entre les prévisions budgétaires en matière d'encaissement avec la réalité de son exécution. Cette année encore, la croissance des recettes perçues au titre de cet impôt s'explique par le dynamisme de l'emploi et, partant, par la croissance de la masse salariale. Au regard des prévisions en matière d'emploi, vu le niveau de chômage historiquement élevé et la mollesse conjoncturelle qui pourrait se transformer en retournement compte tenu du contexte européen, il n'est pas exagéré de plaider pour une prudence raisonnable dont le projet de budget sous revue ne témoigne hélas pas. La prévision d'encaissement à hauteur de 2.595 millions EUR pour 2013 va au-delà du résultat de 2011 de 2.350 millions EUR et des prévisions pour 2012 de 2.400 millions EUR. Tout dépendra de la capacité du marché du travail à rebondir, notamment si les conditions de renforcement de la compétitivité luxembourgeoise sont réunies.

La Chambre de Commerce est dubitative : est-il bien probable que les impôts retenus sur traitements et salaires progresseront réellement de 8,1% en 2013 comme l'envisagent les auteurs du projet budgétaire - et ce par rapport aux dernières prévisions pour l'exercice 2012 très largement en-dessous du budget voté pour la même année - alors que la masse salariale, d'après ces mêmes auteurs, n'est censée progresser « que » de 4,1% ? Les recettes issues de la taxe d'abonnement peuvent-elles rester quasiment constantes en 2013 par rapport aux dernières prévisions pour 2012, et ce malgré les tensions persistantes sur les marchés boursiers ? L'IRC, dont les 3/4 sont issus du secteur financier, peut-il, de façon réaliste, dégager un niveau aussi élevé comme le prévoient les auteurs, soit 1,5 milliard EUR ? La Chambre de Commerce a tenté de réévaluer le rendement de certains impôts en prenant en considération des hypothèses plus prudentes, voire plus réalistes dans le contexte actuel. Cet exercice de réévaluation de certaines recettes est résumé grâce au graphique ci-après.

Graphique 13 : Réévaluation de certaines recettes fiscales par la Chambre de Commerce
En millions EUR.



Source : Projet de budget 2013 ; calculs de la Chambre de Commerce.

Remarque : fourchette haute des prévisions pour les traitements.

L'incidence totale de cette réévaluation s'élève à 370 millions EUR. En cas de matérialisation de ce scénario, le déficit de l'Administration centrale passerait de -1.292,9 (2,8% PIB) à 1.662,9 millions EUR (3,7% du PIB), celui de l'Administration publique (y compris les communes et la sécurité sociale) de 684,5 (-1,5%) à 1.054,5 (-2,3%) millions EUR. Cet exercice de réévaluation est sans préjudice à d'autres évolutions de recettes fiscales qui paraissent plus le moins optimistes aux yeux de la Chambre de Commerce.

Au-delà de l'Etat central, la Chambre de Commerce souligne que l'analyse des recettes est également signifiante dans le chef de l'Administration centrale. Comme indiqué dans l'exposé des

motifs du projet de budget sous rubrique⁵³, « il importe de noter que la catégorie des recettes de l'Administration centrale regroupe, en plus des recettes qui sont comptabilisées au budget de l'Etat, tel qu'il est établi d'après la législation sur la comptabilité de l'Etat, les recettes suivantes :

- Les recettes propres des fonds spéciaux budgétaires,
- Les recettes propres des établissements publics qui font partie du périmètre de l'Administration centrale,
- Les recettes propres des services de l'Etat à gestion séparée ».

Tableau 10 : Recettes de l'Administration centrale (SEC95)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 compte	2012 budget	2012 prévisions	2013 projet de budget
Recettes	8 534,7	9 228,3	10 065,2	10 526,9	10 488,9	11 276,8	11 735,7	12 596,3	12 327,2	12 929,2
P.11 production marchande	106,8	111,5	123,1	110,0	132,7	126,5	129,4	117,8	137,1	121,6
P.131 paiements pour autre production non marchande	130,9	145,9	161,6	194,3	221,6	204,3	229,7	211,3	186,0	207,5
D.2 impôts sur la production et les importations	3 951,6	4 218,7	4 611,5	4 603,1	4 481,4	4 724,4	5 006,2	5 477,0	5 432,7	5 650,1
D.4 revenus de la propriété	147,5	243,3	229,5	282,8	244,6	322,4	335,0	254,8	263,9	305,8
D.5 impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc	3 650,1	3 930,3	4 343,6	4 685,5	4 679,5	5 127,9	5 287,9	5 735,3	5 511,8	5 816,1
D.61 cotisations sociales	317,5	337,2	360,5	385,5	421,1	447,9	481,1	502,2	511,8	517,7
D.7 autres transferts courants	154,4	172,8	164,2	175,3	222,5	246,7	205,4	232,2	217,8	246,7
D.9 transferts en capital à recevoir	75,8	68,5	71,2	90,4	85,5	76,8	61,0	65,6	65,1	63,7
B.9 Capacité/besoin de financement	-357,9	-219,1	354,0	-60,0	-958,7	-1015,1	-997,2	-1 143,3	-1 648,1	-1 292,9

Sources : Comptes nationaux pour les années 2005-2010 ; Projet de budget 2013 pour les années 2011-2013.

En 2012, les recettes de l'Administration centrale sont estimées à 12.929,2 millions EUR, ce qui correspond à une hausse de 2,6% par rapport au budget voté 2012 et de 4,9% par rapport aux dernières prévisions budgétaires pour l'exercice 2012.

3.1.2 Les dépenses de l'Etat central

3.1.2.1 Généralités

Selon le projet de budget 2013, les dépenses de l'Etat central s'établiraient à 11.742,5 millions EUR, soit une progression de l'ordre de +5,9% par rapport au budget voté 2012 (11.088,2 millions EUR) ou une augmentation de +9,5% en comparaison avec le compte provisoire 2011 (10.728,6 millions EUR). 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 +5,8% entre 2012 et 2013 (+592,5 millions EUR), alors qu'en même temps, les dépenses en capital connaîtraient une hausse de l'ordre de +6,8% (+61,8 millions EUR). Comparées au compte provisoire de l'année 2011, les dépenses courantes augmenteraient même de +13,4% ou +1.274,5 millions EUR, alors que les dépenses en capital chuteraient de l'ordre de +21,1% ou -260,5 millions EUR. L'annexe 1 du présent avis budgétaire reprend le détail des dépenses courantes par ministère.

Tableau 11 : Ventilation des dépenses totales entre dépenses courantes et dépenses en capital

En millions EUR.

	2011 Compte	2012 Budget	2013 Projet de budget	Variation 2013/2012	Variation 2013/2011
Dépenses courantes	9 493,1	10 175,1	10 767,6	5,8%	13,4%
Dépenses en capital	1 235,4	913,1	974,9	6,8%	-21,1%
Dépenses totales	10 728,6	11 088,2	11 742,5	5,9%	9,5%

Source : Projet de budget 2013 ; calculs de la Chambre de Commerce.

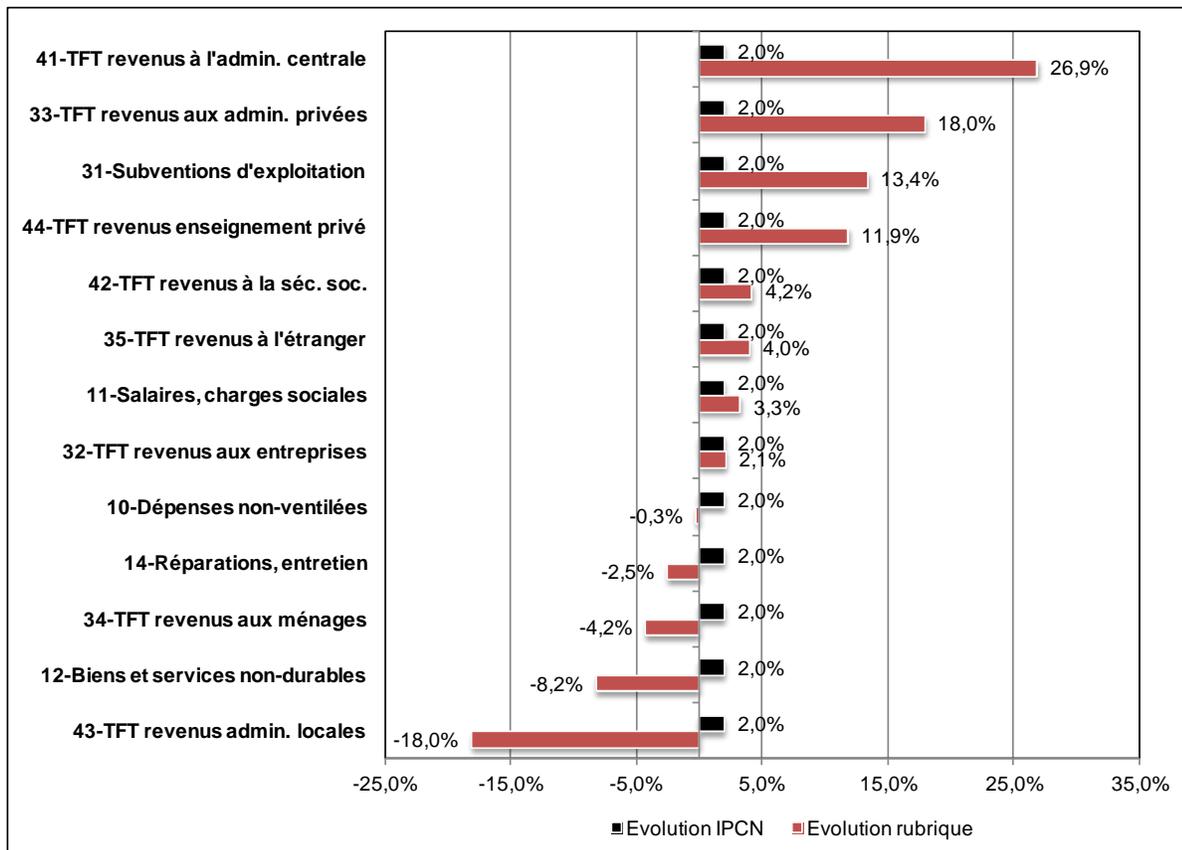
⁵³ Exposé des motifs, page 30*.

La Chambre de Commerce déplore, tout comme elle l'a déjà fait 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. Comme il ressort clairement du graphique ci-dessous, qui répertorie les pourcentages de variation interannuelle des différentes catégories de dépenses courantes entre 2012 et 2013, la majorité des rubriques continuent d'évoluer à la hausse, et notamment les frais de fonctionnement et assimilés tels que les salaires et charges sociales (+3,3%). La non-maîtrise continue de l'évolution des dépenses de fonctionnement est d'autant plus inquiétante qu'elle se situe résolument au-dessus de la progression de l'IPCN, qui peut servir de baromètre afin d'analyser l'évolution des dépenses par rapport à la hausse générale des prix. En effet, tout dépassement de la cote d'inflation (+2,0% en 2013 selon les auteurs du projet de budget 2013) représente une progression réelle des dépenses de fonctionnement, alors que c'est précisément ces dernières qui devraient être les premières concernées dans tout exercice sérieux de résorption du déficit public.

Quant aux transferts de revenus, ce sont ceux dont bénéficie l'Administration centrale (+26,9%) qui progressent le plus dynamiquement. Cette hausse se doit toutefois d'être nuancée étant donné qu'elle résulte, en grande partie, d'un changement d'affectation comptable. En effet, certaines dépenses auparavant reprises sous le code 32 « Transferts de revenus [...] aux entreprises » sont dorénavant comptabilisées sous le code 41 « Transferts de revenus à l'Administration centrale », associant ainsi notamment les Groupements d'Intérêts Economique (GIE) « My Energy », « Security made in Letzebuerg (smile) », « Agence pour la normalisation et l'économie de la connaissance (ANEC) » à des entités publiques et non privées.

Graphique 14 : Progression des dépenses courantes de l'Etat central entre 2012 (budget voté) et 2013 (projet de budget) par rapport à l'évolution de l'IPCN

Taux de variation interannuelle.



Source : Projet de budget 2013 ; calculs de la Chambre de Commerce.

Les évolutions suivantes sont à noter dans le contexte de la progression des dépenses courantes :

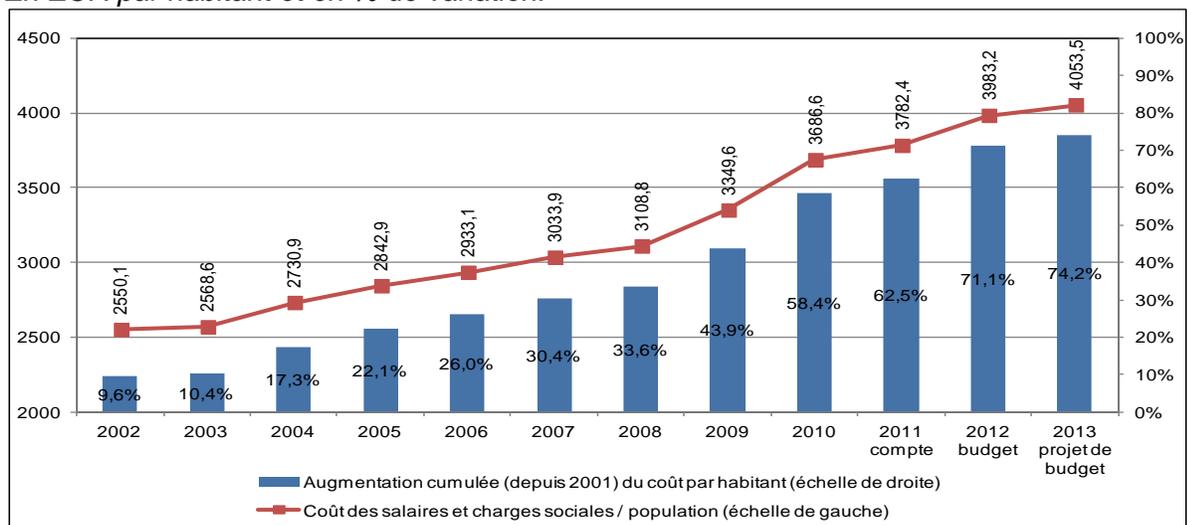
- **Les rémunérations des agents de l'Etat** (code 11) progresseront de 69,4 millions EUR en 2013 pour dépasser, pour la deuxième fois après 2012, le cap des 2 milliards EUR. La Chambre de Commerce regrette qu'il ne semble toujours y avoir aucune velléité de mieux maîtriser les budgets salariaux et la masse salariale de l'Etat central, qui représenteront pas moins de 20,3% de l'ensemble de ses dépenses.

En matière de politique de recrutement, la Chambre de Commerce concède que la croissance démographique du Luxembourg - qui est la plus dynamique de l'ensemble des Etats membres de l'UE - peut aller de pair, dans une certaine mesure, avec un renforcement des équipes d'agents publics au service de la population. Or, comme il ressort du graphique ci-après - qui représente le coût salarial de la fonction publique par habitant - l'évolution de la masse salariale de l'Etat central, dont les ingrédients sont la politique de recrutement, l'indexation des salaires, les accords salariaux et les autres automatismes tels que les avancements automatiques, s'inscrit significativement à la hausse, notamment si elle est exprimée par habitant. La Chambre de Commerce se serait attendue, au strict minimum, à un gel des recrutements dans cette période d'incertitude et de ralentissement économique.

En d'autres termes, l'évolution des effectifs et des rémunérations est déphasée par rapport à l'évolution socio-démographique. Entre 2001 et 2013, la masse salariale publique progresse de 111%, en passant de 1,0 milliard EUR en 2001 à 2,2 milliards EUR en 2013, alors que la population n'augmente que de 21,3% sur la même période. Pendant la même période, la croissance économique réelle cumulée s'élève à quelque 31,1%⁵⁴. Alors que le coût des charges salariales de l'Etat s'élevait à 2.550,1 EUR par habitant en 2002, ce coût aura prévisiblement progressé de 74,2% pour atteindre 4.053,5 EUR fin 2013. Sachant que l'inflation cumulée ne s'élève en outre qu'à quelque 28% sur cette même période, il devient apparent que la politique salariale et de recrutement de l'Etat central est pour le moins volontariste.

Graphique 15 : Evolution du coût par habitant des charges salariales de l'Etat central depuis 2002

En EUR par habitant et en % de variation.



Sources : Projets de budgets ; calculs de la Chambre de Commerce.

⁵⁴ Calculs de la Chambre de Commerce sur base des comptes nationaux du 16 octobre 2012 et du projet de budget 2013.

- En ce qui concerne les **transferts aux Administrations locales** (code 43), qui atteindront 176,1 millions EUR en 2013 (contre 214,8 millions EUR en 2012), leur recul de 18% enregistrée est largement imputable à la baisse de 32,5% de la participation de l'Etat au titre des services d'éducation et d'accueil pour enfants (transfert de 99,4 millions EUR en 2012 contre 67,1 millions EUR en 2013). Il ne s'agit toutefois pas d'une réduction du montant absolu dédié aux services d'éducation et d'accueil puisque la dotation du code comptable 12.1.33.38 « Participation de l'Etat aux frais de services conventionnés concernant le fonctionnement de services d'éducation et d'accueil pour enfants », passe de 45,1 millions EUR en 2012 à 107,4 millions EUR en 2013, soit une augmentation de 138,2%. L'exposé des motifs du projet de loi budgétaire⁵⁵ précise que « *tout comme en 2012, l'accent a été mis [...] sur la continuation du développement des nouvelles mesures en matière d'encadrement de l'enfance et le fort déploiement des infrastructures et services « éducation et accueil pour enfants», ce qui fait évidemment évoluer les crédits en conséquence [en 2013]* ». Les transferts aux communes au titre de services publics d'autobus continuent leur progression de l'ordre de 4 millions EUR (+12,9%). En dernier lieu, l'augmentation de 5,9 millions EUR au titre du remboursement par l'Etat des frais de personnel de l'enseignement fondamental est à noter (+391,2%).
- Dans la rubrique des **transferts à l'Administration centrale** (code 41), qui s'élèveront à 496,8 millions EUR en 2013, contre 391,5 millions EUR en 2012, la dotation à l'Université progresse de 101,7 millions EUR en 2012 à 114,0 millions EUR en 2013, soit une progression relative de 12,1%. Une nouvelle dotation « dans l'intérêt du fonctionnement du Centre des technologies de l'information de l'Etat (CTIE) » est créée et s'élèvera à 61 millions EUR en 2013. La dotation au Fonds national de soutien à la production audiovisuelle est doublée, passant de 20,0 millions EUR en 2012 à 40,0 millions EUR en 2013. Quant à la dotation au Fonds national de la Recherche, elle connaît une hausse de 15,6% et s'élèvera à 52,0 millions EUR en 2013 (contre 45,0 millions EUR en 2012). Par ailleurs, la Chambre de Commerce regrette que les auteurs du projet de loi budgétaire ne donnent pas d'explications complémentaires quant à la hausse significative de la dotation à l'établissement public « Salle de concerts Grande-Duchesse Joséphine Charlotte », qui augmente de 12,0 millions (+148%) et atteint ainsi 20,0 millions EUR.

Dans la partie du présent avis dédiée à l'analyse des dépenses par code comptable (voir sous-chapitres 3.1.2.3 à 3.1.2.8), la Chambre de Commerce reviendra sur les principales évolutions en matière de dépenses courantes par grande catégorie. En synthèse préliminaire, il convient de relever que les dépenses courantes ne sont toujours pas mieux maîtrisées, ce qui rend difficile, sinon impossible, l'atteinte de l'équilibre budgétaire dans le chef de l'Administration centrale, et encore moins l'atteinte de l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT), à savoir un excédent structurel de 0,5%. Certes, la plupart des progressions importantes des dépenses courantes est argumentée par les auteurs du projet de loi budgétaire. Considérées de manière isolée, de nombreuses augmentations semblent plausibles ou justifiables. Or, il n'en est pas moins vrai que l'agrégation de l'ensemble des dépenses publiques mène à une situation intenable en vertu de laquelle les dépenses courantes de l'Etat progressent plus vite que les fondamentaux économiques, les recettes fiscales et l'inflation.

Dans ces circonstances, comment atteindre l'équilibre budgétaire, dans un premier temps, et un excédent structurel⁵⁶, dans un deuxième temps ? De surcroît, que se passerait-il en cas de choc économique prolongé et/ou en cas d'effritement d'une ou de plusieurs des nombreuses bases

⁵⁵ Exposé des motifs, page 56*.

⁵⁶ D'après la 13^e actualisation du Programme de stabilité et de croissance luxembourgeois par les autorités nationales (avril 2012), dans le cas du Luxembourg, la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme de +0,5% du PIB en termes structurels et la mise en réserve des excédents budgétaires ainsi dégagés devraient permettre de couvrir les dépenses supplémentaires occasionnées par le vieillissement démographique d'ici à l'horizon 2040.

fiscales luxembourgeoises qui reposent singulièrement sur l'exploitation de niches de souveraineté ou, tout au moins, qui présentent un caractère excessivement volatil quant à leur rendement ? Comment l'Etat peut-il s'approcher de l'objectif du programme gouvernemental suivant lequel les dépenses n'augmenteront pas plus vite que la croissance économique ? Ces interrogations ne semblent guère sérieusement appréhendées et discutées par les autorités publiques, alors qu'un scénario de dégradation économique systémique et durable et/ou de désintégration des fondements de certaines recettes fiscales est bien tangible. En l'occurrence, les autorités tentent apparemment de s'acquitter de toute responsabilité en déclarant simplement que les dépenses sont de plus en plus rigides alors que, parallèlement, les recettes budgétaires ne le sont guère, comme les auteurs du projet de loi le soulignent dans l'exposé des motifs : « [...] [!] convient de noter que la crise économique et financière a accentué la forte volatilité des recettes publiques qui résulte du degré d'ouverture élevé de l'économie luxembourgeoise et de sa spécialisation dans le domaine des services financiers. La dégradation de la situation économique a également renforcé le poids de la rigidité à la baisse des dépenses publiques et le fait qu'une part importante des dépenses publiques est caractérisée par une croissance "autonome" et indépendante de l'évolution du cycle économique ».

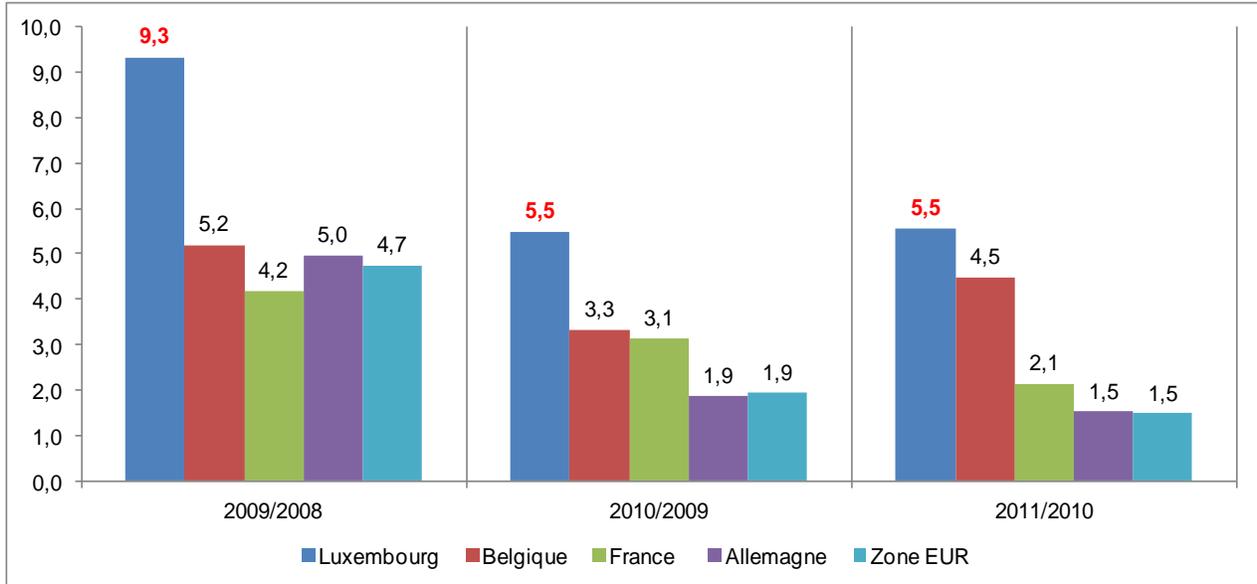
En l'occurrence, la non-maîtrise des dépenses courantes est un phénomène de longue date qui menace de plus en plus la viabilité des finances publiques luxembourgeoises⁵⁷. La progression des dépenses courantes était, effectivement, insuffisamment maîtrisée au cours des derniers exercices pour lesquels des données comptables finales (comptes) sont disponibles. Basé sur les chiffres d'EUROSTAT, le graphique ci-après compare l'évolution interannuelle, en pourcents, des dépenses courantes (par opposition aux dépenses en capital) au Luxembourg, dans les trois pays limitrophes et en moyenne dans la zone euro (17 pays). Le Luxembourg se distingue, de manière récurrente, par une augmentation dépassant largement celle observée au sein du groupe de comparaison.

L'Allemagne, en particulier, confirme encore une fois son excellente maîtrise de la progression des dépenses courantes, qui se situe en-deçà, ou au même niveau, de la tendance observée en zone euro (sauf pour l'année 2009). En ce qui concerne le Luxembourg, l'Allemagne est sa première destination au niveau du commerce extérieur de biens et de services, ce qui doit inciter à la plus grande prudence en matière d'écart de compétitivité-prix et -coûts entre ces deux pays (voir la deuxième partie de cet avis pour plus de détails concernant l'évolution des CSU).

⁵⁷ Dans ce contexte, le lecteur pourra également se référer aux annexes 3 et 4, intitulées, respectivement : « Le potentiel d'économies d'une évolution des dépenses courantes davantage maîtrisée », et, « Un potentiel significatif mais non-exploité de baisse des dépenses courantes ».

Graphique 16 : Evolution interannuelle des dépenses courantes de l'Administration publique au Luxembourg, en Belgique, en France, en Allemagne, ainsi que dans la zone euro

En % de variation.



Source : EUROSTAT, Government Finance Statistics 2012 ; calculs de la Chambre de Commerce.

Année de crise par excellence, 2009 a vu les dépenses courantes progresser de 9,3% au Luxembourg alors que la zone euro a enregistré en moyenne une hausse significativement plus faible de 4,7%. Pour l'année 2010, les dépenses courantes luxembourgeoises ont encore progressé de 5,5% par rapport à l'année de crise 2009, alors que la progression est de 3,3% en Belgique, 3,1% en France et de 1,9% en Allemagne. Bien qu'une légère amélioration au niveau de la maîtrise du rythme de progression des dépenses courantes soit perçue depuis 2010 au Luxembourg, le pays reste loin de la moyenne de la zone euro. Dans une union économique et monétaire, de tels dérapages sont toutefois incompatibles avec un alignement renforcé des politiques économiques et budgétaires.

Ces évolutions très significatives des dépenses courantes au Grand-Duché sont un frein au retour à l'équilibre budgétaire et postposent la reconstitution des réserves des fonds d'investissements. Ainsi, notre pays n'a notamment 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 et de nouvelles mesures sociales pas, ou peu, sélectives. En dix ans (de fin 2001 à fin 2011), les dépenses courantes luxembourgeoises accusent un accroissement de 103,3%, contre 19,2% en Allemagne, 45,8% en France et 53,1% en Belgique.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le Gouvernement aurait pu, et dû, mieux maîtriser cette croissance des dépenses courantes, tout en canalisant davantage de ressources dans le budget des dépenses d'investissements prioritaires, lesquelles sont 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. D'ailleurs, suite à la crise économique et financière, et plus récemment dans le contexte d'une crise systémique du système financier international et de la crise des dettes souveraines, la croissance potentielle luxembourgeoise risque d'être durablement touchée. Dans ce contexte incertain, les investissements publics capables de renforcer le potentiel de croissance endogène sont une condition nécessaire à la genèse de nouvelles activités économiques, de nouveaux emplois et de nouvelles bases fiscales.

Revendication de longue date, mais plus d'actualité que jamais, la Chambre de Commerce rappelle, à ce stade, sa demande en faveur de l'instauration d'une limitation des dépenses courantes de l'Administration centrale, en vertu de laquelle le rythme de progression de ces dépenses ne pourrait excéder, au Luxembourg, la progression moyenne de ces mêmes dépenses observées dans les pays limitrophes et/ou dans l'ensemble de la zone euro. Cette norme de doit devrait aller de pair avec l'introduction de la « règle d'or budgétaire ». Ce propos fera l'objet d'une discussion plus approfondie dans les annexes de cet avis.

Le problème principal des finances publiques demeure donc la non-maîtrise chronique et continue des dépenses courantes, suite notamment aux nombreux automatismes et rigidités inhérentes à la structure du budget des dépenses par département ministériel et par article budgétaire. Le tableau ci-après résume l'évolution de certaines dépenses courantes de l'Etat central. En comparant l'évolution à moyen terme (par exemple entre 2008 et 2013), certains dérapages sont manifestes. A titre d'exemple, qu'est-ce qui justifie une progression de 42,3% des salaires et charges sociales en cinq ans seulement ? Même à plus court terme, la maîtrise des dépenses courantes fait défaut, comme le souligne la progression projetée de 3,3%, entre 2012 et 2013, au niveau de ce même poste.

Tableau 12 : Evolution des dépenses courantes de l'Etat central

<i>En milliards EUR</i>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dépenses non-ventilées	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05	0,05
Salaires, charges sociales	1,47	1,53	1,68	1,89	1,97	2,11	2,18
Biens et services non-durables	0,33	0,35	0,36	0,38	0,38	0,42	0,38
Réparations, entretien	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Dépenses de consommation	1,86	1,95	2,11	2,33	2,42	2,60	2,64

<i>Variation en millions EUR</i>	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2013 / 2011	2013 / 2010	2013 / 2009	2013 / 2008
Dépenses non-ventilées	1,25	3,34	-2,21	0,62	6,32	-0,13	6,20	6,82	4,61	7,95
Salaires, charges sociales	66,40	147,62	210,78	81,75	139,55	69,35	208,90	290,65	501,43	649,05
Biens et services non-durables	18,45	11,97	13,20	1,66	38,89	-34,07	4,82	6,48	19,68	31,65
Réparations, entretien	0,28	1,34	2,19	-1,25	1,24	-0,60	0,64	-0,60	1,58	2,92
Dépenses de consommation	86,37	164,27	223,96	82,78	186,01	34,56	220,56	303,35	527,31	691,58

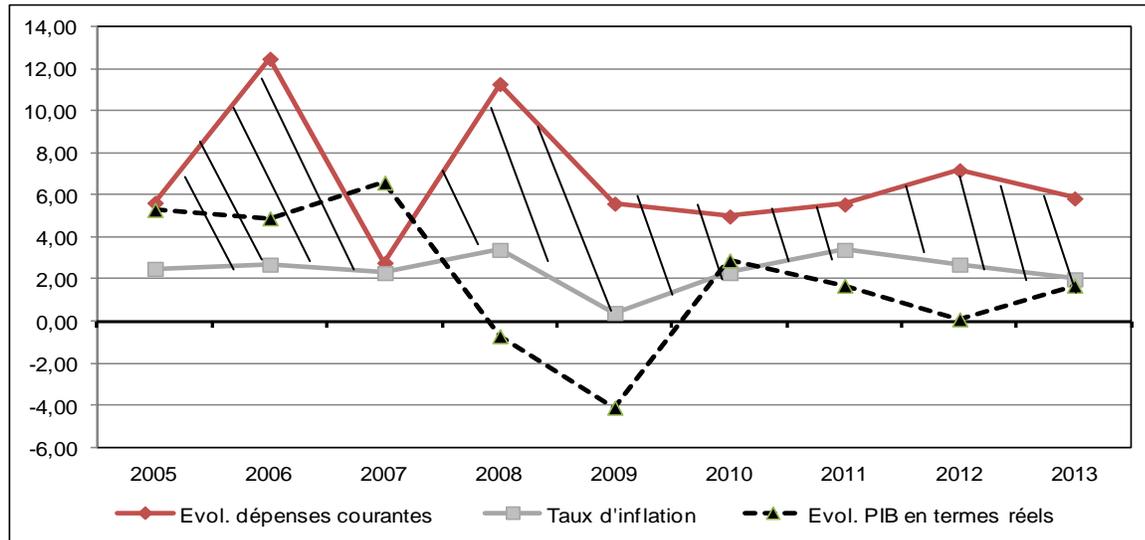
<i>Variation en %</i>	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2013 / 2011	2013 / 2010	2013 / 2009	2013 / 2008
Dépenses non-ventilées	3,16	8,21	-5,02	1,48	14,90	-0,26	14,60	16,30	10,47	19,5
Salaires, charges sociales	4,52	9,62	12,53	4,32	7,07	3,28	10,58	15,36	29,81	42,3
Biens et services non-durables	5,54	3,41	3,63	0,44	10,29	-8,17	1,27	1,72	5,42	9,0
Réparations, entretien	1,37	6,57	10,07	-5,22	5,48	-2,51	2,84	-2,53	7,28	14,3
Dépenses de consommation	4,64	8,44	10,61	3,55	7,69	1,33	9,12	12,99	24,98	35,5

Sources : Projets de budgets ; calculs de la Chambre de Commerce.

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 complète cette analyse en comparant l'évolution des dépenses courantes de l'Etat luxembourgeois, entre 2005 et 2013, 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 en termes réels. Il convient d'indiquer que les évolutions pour 2012 et 2013 sont des estimations reprises du projet de budget 2013. L'aire hachurée, se situant entre les courbes représentant l'inflation, d'une part, et l'évolution des dépenses courantes, d'autre part, illustre le potentiel d'économies théorique 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 et où l'Etat aurait dû, conformément aux prémisses d'une politique budgétaire anticyclique, réduire ses dépenses afin de constituer des réserves pour faire face aux années à basse conjoncture.

Graphique 17 : Evolution interannuelle des dépenses budgétaires courantes de l'Etat central, de l'inflation et du PIB réel au Luxembourg
En % de variation.

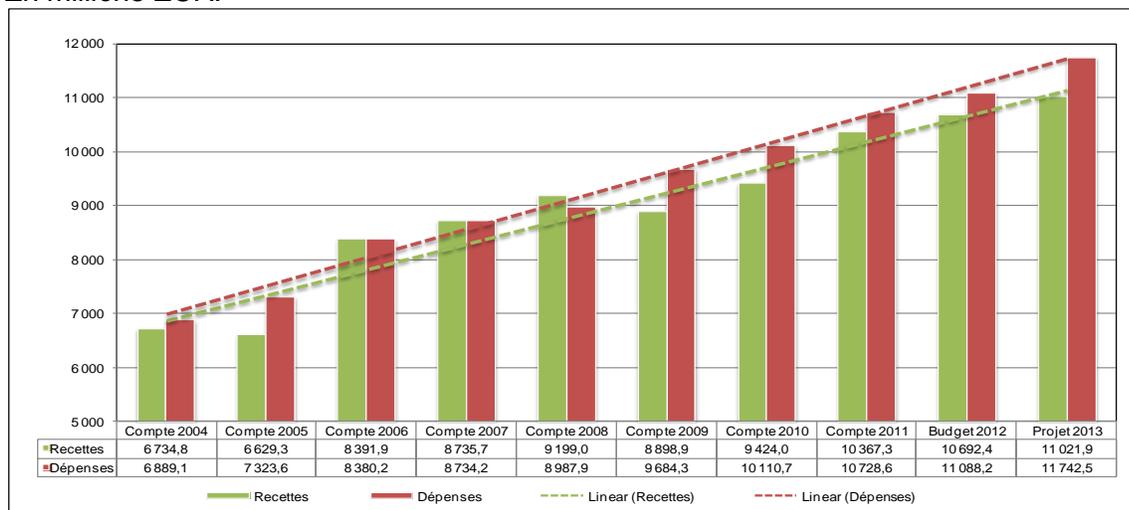


Sources : STATEC ; Projets de budgets ; calculs de la Chambre de Commerce.

A la lecture du graphique, il apparaît que le train de vie de l'Etat luxembourgeois, tel que mesuré par la progression interannuelle des dépenses courantes, n'est aucunement comparable 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.

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

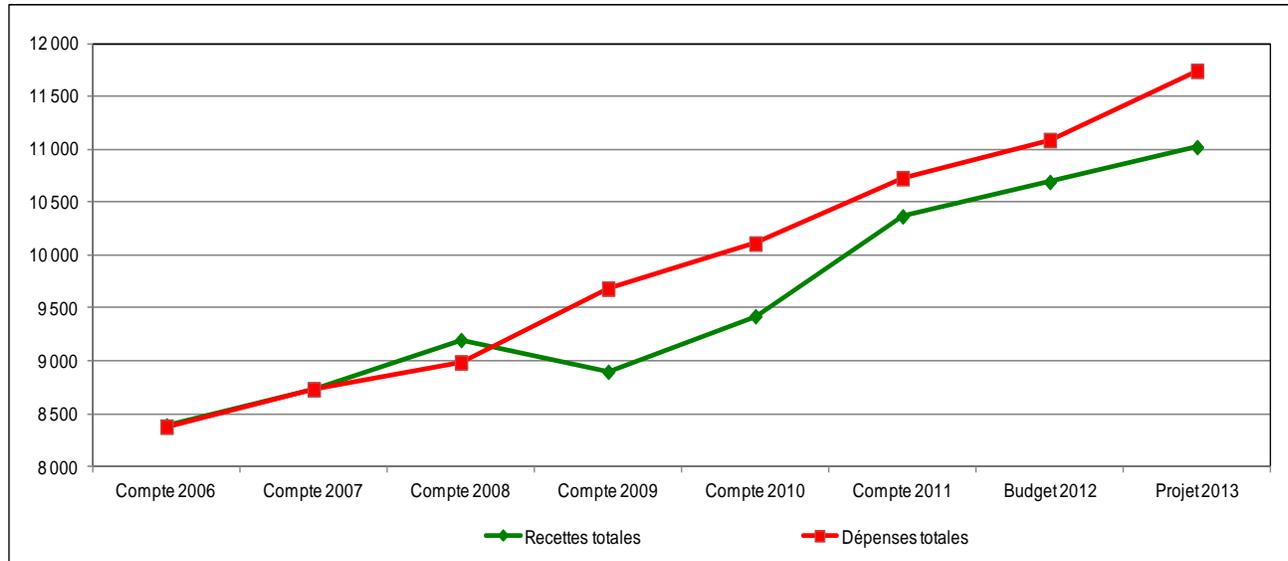
Graphique 18 : Evolution absolue et tendancielle des recettes et des dépenses de l'Etat central
En millions EUR.



Sources : Projets de budgets ; calculs de la Chambre de Commerce.

Il en ressort un « effet ciseaux », entre les dépenses et les recettes, de plus en plus marqué ainsi qu'une impossibilité, si cette tendance n'est pas inversée, de résorber le déficit structurel de l'Etat central et de l'Administration centrale.

Graphique 19 : Effet ciseaux entre les recettes et les dépenses de l'Etat central
En millions EUR.



Sources : Projets de budgets ; calculs de la Chambre de Commerce.

L'absence relative de maîtrise sur le versant de la progression des dépenses engendre non seulement des déficits récurrents, mais également une réduction des marges de manœuvre budgétaires, une augmentation du recours à l'emprunt et donc à l'endettement, une progression corrélative des moyens budgétaires devant être affectés au service de la dette - et qui ne seront dès lors plus disponibles pour financer des accents politiques nouveaux - une nouvelle réduction de la force de frappe budgétaire, et ainsi de suite. En synthèse, il s'agit d'un cercle vicieux qui risque de prendre la place de l'historique « spirale vertueuse » du modèle socio-économique luxembourgeois en vertu de laquelle des marges de manœuvre budgétaires permettaient de maintenir à un niveau attractif la fiscalité et le coût indirect du travail, d'adapter en permanence les infrastructures publiques aux besoins réels, de consolider la compétitivité des entreprises luxembourgeoises et de cimenter la croissance économique future, sans accroissement concomitant de la dette publique.

La Chambre de Commerce se serait attendue à davantage de retenue en ce qui concerne toute progression nouvelle des dépenses courantes non indispensables. Or, au vu des chiffres clés présentés ci-avant, cette circonspection à l'égard des dépenses courantes ne semble toujours pas être de mise.

Avant de conclure la présente partie, la Chambre de Commerce juge utile de rappeler que l'évolution de certaines dépenses courantes, telles que proposées par le projet de loi budgétaire, est en violation directe des consignes données par le Ministre des Finances *via* la « *Circulaire aux départements ministériels* » datant du 30 avril 2012⁵⁸. Cette circulaire, censée encadrer et délimiter les choix budgétaires des administrations et départements ministériels, précise notamment qu'« *afin de pouvoir dégager un maximum de ressources pour la concrétisation des objectifs du Plan national de stabilité et de croissance, il est primordial qu'au niveau de toutes les entités de*

⁵⁸ Ministère des Finances, « Circulaire aux départements ministériels – Projet de budget pour 2013 », 30 avril 2012.

l'Administration centrale le montant total des dépenses de consommation ne dépasse pas le montant correspondant de l'exercice 2012 ».

- Au niveau de l'Etat central, les dépenses de consommation, hors salaires et charges sociales, atteindront, au total, la somme de 454,8 millions EUR au titre du budget 2013, soit en baisse de -34,8 millions EUR ou -7,1% par rapport à 2012. Ces dépenses restent toutefois supérieures à celles de 2011. De plus, lorsque les salaires et charges sociales sont incorporés, les dépenses de consommation de l'Etat central augmentent de +34,6 millions EUR, soit +1,33% par rapport à 2012 mais surtout de +220,6 millions, c'est-à-dire +9,1%, par rapport à 2011.
- Au niveau de l'Administration centrale, l'écart entre les dépenses de consommation intermédiaire budgétisées pour l'exercice 2013 et le budget 2012 s'élève à 47,1 millions EUR, ou 4,7%. L'exposé des motifs du projet de loi budgétaire 2013 propose une réévaluation des recettes et des dépenses de l'Administration centrale au titre de l'exercice 2012 qui diverge du budget voté pour la même année. D'après ces prévisions, les dépenses de consommation intermédiaire au titre de l'exercice 2012 dépasseront le budget voté 2012 de quelque 50 millions EUR pour atteindre 1.057,2 millions EUR. La baisse de 7,9 millions EUR des dépenses de l'Administration centrale budgétisées pour l'exercice 2013, soit -0,8%, doit par conséquent être nuancée au vu du dépassement important enregistré dans les prévisions actuelles pour l'année 2012.

Il résulte que le non-respect des consignes de la circulaire a entraîné une plus-value des dépenses de 34,6 millions EUR au niveau de l'Etat central (lorsque les salaires et charges sociales sont intégrés aux dépenses de consommation) et de 47,1 millions EUR (par rapport au budget 2012) dans le giron de l'Administration centrale.

3.1.2.2 Composition des dépenses totales

Le prochain graphique (n°20) représente, pour la période 2011-2013, l'évolution de la composition des principaux postes de dépenses de l'Etat central. Il s'agit, pour 2011, du compte provisoire. Pour 2012, il s'agit du budget voté et pour 2013, du projet de budget.

A la lecture de ce graphique, il apparaît que la part des **salaires et charges sociales** (code comptable 11) devrait légèrement régresser au cours de ladite période, en passant de 19,1% à 18,6% des dépenses courantes totales, tout comme les achats de biens non-durables et de services, dont la part passe de 3,8% à 3,3%. Bien que l'évolution de cette dernière quote-part se réduise, en termes absolus, les **achats de biens non-durables et de services** (code comptable 12) augmentent néanmoins de 4,8 millions EUR en deux ans. Quant à l'évolution salariale, les dépenses y relatives augmenteront de quelque 69 millions EUR par rapport au budget voté 2012 (+3,3%) et d'environ 209 millions EUR par rapport au compte provisoire de 2011 (+10,6%).

Les **transferts à la sécurité sociale** baissent en termes de quote-part budgétaire, d'autres postes de dépenses ayant évolué encore plus rapidement relativement au total des dépenses. Toutefois, en termes absolus, ces transferts continuent d'augmenter, enregistrant tout de même une hausse de quelque 150,1 millions EUR par rapport au budget 2012 et de 338,8 millions EUR par rapport au compte 2011.

S'agissant de l'évolution au niveau de la **dotation des fonds spéciaux**, les dotations transitant *via* les dépenses en capital connaissent une augmentation de 2,1% entre 2012 et 2013, passant de 528,6 millions EUR en 2012 à 539,6 millions EUR en 2013. C'est au niveau des dotations passant par les dépenses courantes qu'une progression plus substantielle a eu lieu : 1,5 milliard EUR en 2012 contre 1,7 milliard EUR en 2013 (+9,6% ou +144,7 millions EUR). De nombreuses dotations

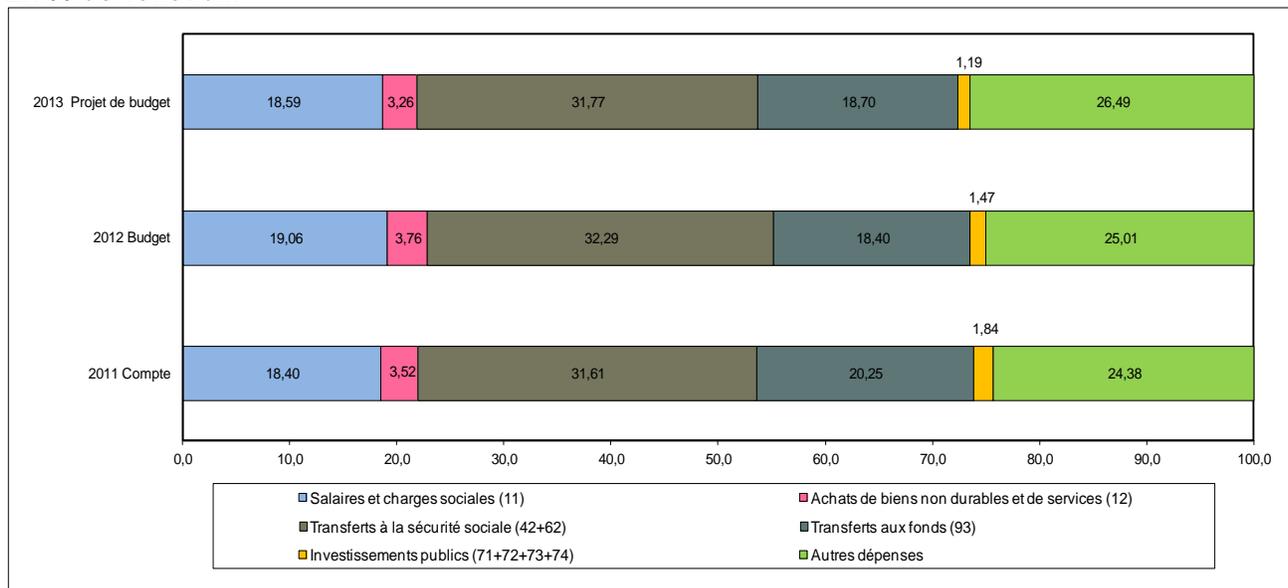
de fonds comptabilisées à travers le budget des dépenses courantes sont en effet employées, non pas à des fins d'investissements, mais bien à des fins opérationnelles. Ainsi, à titre d'exemple, la dotation régulière au Fonds pour l'emploi passe de 110 millions EUR en 2011 à 120 millions EUR en 2012, pour atteindre 125 millions EUR en 2013. En 2011, le Fonds pour l'emploi a en outre fait l'objet d'une dotation supplémentaire de 50 millions EUR, portant son alimentation totale à 160 millions EUR tandis qu'en 2012 cette dotation supplémentaire s'est élevée à 70 millions EUR, pour une alimentation totale de 190 millions EUR. Aucune dotation supplémentaire n'est prévue par les auteurs du projet de budget pour 2013. Le Fonds pour l'emploi devrait faire face, en 2013, à des dépenses de pas moins de 682,6 millions EUR, dont 313 millions EUR au titre des seules indemnités de chômage qui enregistrent, dès lors, une hausse de 36 millions EUR ou +13% par rapport à 2012.

Le groupe de postes ayant trait aux **investissements publics directs** (codes 71 à 74) montre une tendance baissière depuis 2011 si ces dépenses sont comparées aux dépenses totales, ce qui constitue une situation particulièrement regrettable.

Parmi les « **autres dépenses** », il convient de rendre attentif au fait que la dotation du Fonds de la dette publique de 228,8 millions EUR représente d'ores et déjà pas moins de 1,95% des dépenses de l'Etat central en 2013, contre 1,3% pour l'année 2012. En tout, les dépenses du Fonds de la dette publique atteindront la somme importante de 234,6 millions EUR en 2013, ce qui place ce Fonds à la 5^e place parmi les 32 fonds spéciaux de l'Etat quant au volume de dépenses. Ainsi, même une dette publique ostensiblement peu élevée en comparaison internationale comme celle du Luxembourg (26,2% du PIB ou 11.866,4 millions EUR fin 2013 sur base des hypothèses du budget 2013), représente déjà un coût d'opportunité significatif.

Graphique 20 : Evolution de la composition des dépenses courantes et en capital de l'Etat central

En % de variation.



Source : Projet de budget 2013 ; calculs de la Chambre de Commerce.

Dans les lignes qui suivent, il s'agira de commenter certaines évolutions, au niveau des dépenses de l'Etat central, qui paraissent particulièrement pertinentes aux yeux de la Chambre de Commerce.

Comme cela a été introduit auparavant, une partie non-négligeable des dépenses courantes de l'Etat central concerne les transferts de revenus (en 2013, ceux-ci représentent quelque 58% du total des dépenses courantes, soit 6,3 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 (code 33), 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 de certains 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, par la suite du présent avis, certaines 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

3.1.2.3 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 entraînent 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 ci-après reprend, par ordre décroissant en termes de crédits budgétaires alloués en 2013, les 15 articles les plus importants sur la quarantaine des dépenses constituant, au global, le code 31. Dans ce contexte, il importe de souligner que ce « Top 15 » représente quelque 99,6% du total des dépenses en 2013 (soit 464,5 millions EUR sur un total de 466,3 millions EUR).

Tableau 13 : Les quinze principales dépenses au titre de « subventions d'exploitation »
En EUR.

Code	Article	Ministère	Nature	Limitatif	2011	2012	2013
31	20.7.31.020	Développ. durable	Serv. publics d'autobus et ferroviaires assurés par la CFL suite à une convention conclue et quasi-gratuité transp. des jeunes	Non	173 930 374	177 342 212	184 679 612
31	20.7.31.040	Développ. durable	Services publics d'autobus assurés par des entreprises privées en exécution des conventions avec l'Etat	Non	122 092 572	127 062 000	136 655 000
31	12.1.31.040	Famille et intégration	Chèques-services accueil, participation de l'Etat aux frais de fonctionnement de structures privées	Non	49 114 383	48 000 000	84 000 000
31	16.5.31.051	Travail et emploi	Participation aux salaires des handicapés, alloués aux ateliers protégés (loi du 12 septembre 2003)	Non	18 421 646	23 406 500	25 923 308
31	16.5.31.050	Travail et emploi	Participation aux salaires des handicapés (art 15 loi du 12 septembre 2003)	Non	7 398 747	7 801 904	8 500 000
31	00.8.31.050	Ministère d'Etat	Promotion de la presse écrite	Non	7 385 099	7 520 000	7 200 000
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	5 940 475	5 300 000	4 306 937
31	19.0.31.053	Agriculture	Service de comptabilité et de conseils de gestion agricoles	Non	2 817 974	2 600 000	2 551 000
31	06.0.31.030	Classes Moyennes	Améliorations structurelles des PME - application lois-cadre, bonifications d'intérêts	Non	2 140 809	3 000 000	2 500 000
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	2 169 962	2 284 878	2 290 000
31	05.0.31.050	Economie/CE	Mesures et interventions: stimuler activité éco, sauvegarder emploi, favoriser développ. d'entrepr., faciliter établissement, redressement	Non	1 276 386	1 000 000	1 700 000
31	14.3.31.020	Santé	Centre thermal de Mondorf, remboursement du coût de l'entretien et de l'aménagement des espaces extérieurs	Oui	1 262 311	1 343 436	1 474 672
31	19.0.31.056	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	14 491 736	1 355 000	1 260 000
31	00.8.31.052	Ministère d'Etat	Subside Broadcast Center Europe pour maintien des infrastructures essentielles de télévision	Oui	950 000	950 000	950 000
31	09.6.31.050	Intérieur/GR	Air rescue, subsides	Oui	515 000	515 000	515 000
			TOTAL		409 907 474	409 480 930	464 505 529

Après une quasi-stagnation entre 2011 et 2012 (passant de 411,2 millions EUR à 411,1 millions EUR), les subventions d'exploitation s'inscrivent à nouveau sur une pente ascendante et atteignent 466,3 millions EUR en 2013, soit une augmentation de 13,4% en deux ans (fin 2011 à fin 2013).

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 184,7

millions EUR en 2013. Ce montant représente à lui seul 40% du total des subventions d'exploitation octroyées. Le deuxième poste le plus important concerne à nouveau les transports publics, et plus précisément les services publics d'autobus effectués par des entreprises privées (136,7 millions EUR). Ainsi, parmi les subsides d'exploitation, il y a une très large prépondérance de crédits dans le domaine des transports publics, avec quelque 69% des crédits totaux étant directement en lien avec cette matière. Les efforts en faveur des transports publics concernent en effet un des enjeux saillants du projet de budget 2013. Les auteurs du projet de loi rappellent notamment à cet égard l'objectif d'atteindre un partage modal de 25% en faveur des transports publics d'ici 2020. La Chambre de Commerce soutient le Gouvernement dans ses démarches visant à favoriser et à promouvoir les transports publics, tout en rappelant néanmoins qu'un seul effort quantitatif et budgétaire accru n'est pas automatiquement le garant d'une utilisation plus importante des moyens de transports publics : encore faut-il que l'offre soit qualitativement élevée et adaptée aux besoins des utilisateurs.

En 2009, lors de sa déclaration gouvernementale, le Premier Ministre a estimé que « *notre objectif demeure toujours un partage modal (« modal split ») 75/25 d'ici à l'horizon 2020. La priorité continuera à être donnée aux transports en commun, même si leur coût ne nous permettra plus de faire circuler des bus vides ou à faible taux d'occupation. Il faudra les remplacer à terme par un système de bus sur appel. Par ailleurs, il faut prévoir des liaisons de transport entre les grands pôles de développement du pays et doter les zones de développement d'un réseau routier approprié* ». Compte tenu de l'importance de l'enveloppe budgétaire globale (dépenses courantes et d'investissements) dédiée aux transports publics (736,3 millions EUR en 2013), la question se subsiste : les moyens sont-ils employés tout en maximisant le ratio des bénéficiaires par rapport aux coûts ?

Les subventions d'exploitation attribuées par le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, ministère de tutelle de la Chambre de Commerce, s'élèvent à quelque 2,3 millions EUR en 2013, connaissant ainsi une forte hausse de 64,1% par rapport à 2012 puisqu'une augmentation de 907.000 EUR est enregistrée. L'article budgétaire 05.0.31.050 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 1,7 million EUR (contre 1 million EUR en 2012), représente de loin l'article le plus important en termes de crédits projetés.

Il est important de soulever, par ailleurs, l'article 05.0.31.053, 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 renseignées dans un document unique, en l'occurrence, la loi budgétaire annuelle, il n'en reste pas moins qu'un recours intensif aux crédits non-limitatifs de 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* »⁵⁹. 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 d'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 de l'évolution des dépenses réelles (par exemple selon trois scénarii, à savoir un scénario « normal »,

⁵⁹ Constitution, article 104.

un scénario « bas » et un scénario « haut »). Ceci vaut tout particulièrement pour les crédits budgétaires non-limitatifs « estimés » à 100 EUR.

En dernier lieu, les contributions destinées à favoriser la participation à des foires et manifestations professionnelles (article 05.5.31.051) restent constantes en 2013, et ce depuis 2011, à 250.000 EUR. En 2008, cette position s'élevait encore à 430.000 EUR et en 2010, elle représentait encore 350.000 EUR. Cette évolution est d'autant plus regrettable que la promotion économique du Grand-Duché de Luxembourg revêt une importance toute particulière et, de surcroît, fait partie intégrante des objectifs prioritaires poursuivis explicitement par le projet de budget 2013.

Le Ministère des Classes moyennes et du Tourisme accordera, au total, des subventions d'exploitation de 2,7 millions EUR, soit une diminution de 0,5 million EUR par rapport au budget voté de 2012 (-15,5%), mais une hausse de 16,7% (0,4 million EUR) par rapport au compte 2011.

Les subventions d'exploitation représentent 16% du total des dépenses courantes de ce ministère, l'intégralité étant dépensée par son département des « Classes moyennes ». Comme par le passé, l'emploi de ces fonds est très concentré dans la mesure où 2,5 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, contre 3,0 millions EUR en 2012 et 2,1 millions EUR en 2011.

A côté de ce poste, le ministère en question 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. 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, leur permettant notamment de participer 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 étrangers.

Les subventions d'exploitation accordées par le Ministère de la Famille et de l'Intégration se limitent aux frais de fonctionnement de structures privées dans le cadre du chèque-service accueil, à hauteur de 84 millions EUR, soit une augmentation conséquente de 36 millions EUR (+75%) par rapport au budget 2012. L'exposé des motifs du projet de loi budgétaire justifie cette évolution par la résolution du Gouvernement de poursuivre le « *développement des nouvelles mesures en matière d'encadrement de l'enfance et le fort déploiement des infrastructures et services « éducation et accueil pour enfants* » ». Bien que la Chambre de Commerce salue cette volonté et estime que ces infrastructures contribueront à accroître l'attrait du Luxembourg comme terre d'accueil, elle plaide pour une politique intelligente et efficiente en matière de déploiement d'infrastructures d'accueil, *via* notamment l'utilisation de bâtiments existants, la réhabilitation de bâtiments insalubres, etc.

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

Tableau 14 : Les quinze principales dépenses au titre de « transferts de revenus autres que les subventions d'exploitation aux entreprises »

En EUR.

Code	Article	Ministère	Nature	Limitatif	2011	2012	2013
32	20.7.32.001	Développ. durable	Compensation des charges des CFL résultant de la normalisation des comptes en ce qui concerne les pensions du personnel	Non	151 228 910	155 563 762	162 313 618
32	11.3.32.010	MENFP	Participation au coût de l'investissement dans la FPC sous forme d'aide directe aux entreprises	Non	19 999 979	56 000 000	56 000 000
32	17.7.32.000	Santé	Versement à la Mutualité des employeurs d'une compensation fort. au titre de l'augmentation de certaines charges salariales	Non	25 000 000	25 000 000	25 000 000
32	21.3.32.001	Développ. durable	Remboursement à la société de l'aéroport de certains frais d'exploitation	Non	13 541 700	16 985 000	16 985 000
32	11.3.32.020	MENFP	Indemnités complémentaires aux indemnités d'apprentissage aux personnes adultes en formation sous contrat d'apprentissage	Non	4 419 124	4 500 000	4 500 000
32	19.2.32.011	Agriculture	Participation à des programmes d'études de méthodes de production dans l'intérêt des races bovine et porcine	Oui	2 007 750	2 190 000	2 450 000
32	11.3.32.021	MENFP	Congés individuel de formation: indemnités compensatoires	Non	2 199 938	1 606 570	2 200 000
32	21.4.32.000	Développ. durable	Remboursement des traitements, indemnités et salaires des agents CFL détachés à l'Administration des Chemins de Fer	Non	1 805 297	1 760 048	1 913 207
32	11.1.32.010	MENFP	Aide aux entreprises, aux établissements hospitaliers... pour l'accueil d'élèves de l'EST en stage de formation	Non	1 385 706	1 524 220	1 395 000
32	16.5.32.020	Travail et emploi	Prise en charge congé supplémentaire des travailleurs handicapés	Non	1 026 027	1 130 623	1 232 000
32	11.4.32.020	MENFP	Congé sportif: indemnités compensatoires	Non	362 080	343 495	382 000
32	11.3.32.011	MENFP	Aide particulière aux entreprises pour l'accueil d'élèves de la FP en stage de formation	Non	0	0	360 000
32	16.0.32.013	Travail et emploi	Remb. aux employeurs des rémunérations des travailleurs participant à des cours de langue luxembourgeoise	Non	285 856	300 000	300 000
32	05.0.32.016	Economie/CE	Promotion de l'esprit d'entreprise et développement de l'intérêt pour les technologies nouvelles: actions d'éveil et de sensibilisation	Non	231 210	250 000	250 000
32	16.0.32.011	Travail et emploi	Prestations de réemploi	Non	137 315	200 000	200 000
TOTAL					223 630 892	267 353 718	275 480 825

Les **transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises (code 32)** s'élèveront à 276,5 millions EUR au projet de budget 2013, contre 270,8 millions EUR au budget voté 2012 (+2,1%) et 226,5 millions EUR au compte provisoire 2011 (+22,1%).

Le Ministère du Développement Durable et des Infrastructures accordera quelque 181,3 millions EUR des transferts groupés sous le code 32, représentant ainsi plus de deux tiers de l'ensemble des crédits alloués dans cette catégorie. Parmi ce montant figure, à l'article 20.7.32.001, un transfert de 162,3 millions EUR (représentant, ainsi, quelque 58,7% 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 11,1 millions EUR depuis 2011, soit une progression relative de 7,3% en deux ans. Ainsi, il y a lieu de conclure que la partie majoritaire des « transferts de revenus autres que les subventions d'exploitations aux entreprises » concerne, en effet, une seule entreprise publique.

Un autre transfert important constitue l'article 21.3.32.001, relatif au « remboursement à la société de l'aéroport de certains frais d'exploitation » : 17,0 millions EUR (+3,4 millions EUR par rapport au compte 2011). En dernier lieu, une évolution importante est à noter au titre des « traitements, indemnités et salaires des agents de la S.N. des C.F.L. détachés à l'Administration des Chemins de Fer » ; 1,9 million EUR en 2013 par rapport à 1,8 million en 2012 (+8,7%) et 1,8 million EUR en 2011 (+6,1% entre 2011 et 2013).

D'une manière générale, bien que l'appellation du code comptable 32 fasse référence aux *transferts aux entreprises*, il convient de préciser que les affectations de crédits continuent de se concentrer très largement dans le secteur parapublic (GIE « Security made in Letzebuerg (smile) », Centre de Veille technologique, CFL, aéroport, etc.). En tout, quelque deux tiers des crédits sont attribués à des entreprises que la Chambre de Commerce ne considère guère comme des entreprises faisant partie du secteur privé.

Le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, en ce qui le concerne, prévoit des crédits sous le code 32 d'un montant total de 965.655 EUR, en forte chute par rapport à 2012 avec une baisse de 1,8 million EUR (-64,5%) et en baisse de -62,5% en comparaison avec 2011 (2,6 millions EUR). Cette diminution se doit toutefois d'être nuancée étant donné qu'elle résulte, en grande partie, d'un changement d'affectation comptable. En effet, certaines dépenses auparavant reprises sous le code 32 « Transferts de revenus [...] aux entreprises » sont dorénavant comptabilisées sous le code 41 « Transferts de revenus à l'Administration centrale », associant

ainsi notamment les GIE « My Energy », « Security made in Letzebuerg (smile) », « Agence pour la normalisation et l'économie de la connaissance (ANEC) » à des entités publiques et non privées.

Tableau 15 : Réconciliation des dotations afférentes aux GIE

En EUR.

Ancien code	Nouveau code	Nature	2011	2012	2013	Croissance 2012-2013
05.0.32.010	05.0.41.011	Participation aux frais de fonctionnement du GIE "Security made in Luxembourg (smile)"	1 019 600	1 490 500	1 905 000	27,8%
05.1.32.013	05.1.41.010	Participation aux frais de fonctionnement du GIE dit "Agence pour la normalisation de l'économie de la connaissance" - partie MECO	90 000	182 348	182 348	0,0%
05.8.32.013	05.8.41.011	Participation aux frais de fonctionnement du GIE dit "Agence pour la normalisation de l'économie de la connaissance" - partie STATEC	583 000	190 000	583 000	206,8%
05.0.33.003	05.0.41.012	Participation aux frais de fonctionnement du GIE "My Energy"	600 000	700 000	700 000	0,0%

Source : Projet de budget 2013 ; calculs de la Chambre de Commerce.

Remarque : Ancien code applicable pour les années 2011 et 2012. Nouveau code pour l'année 2013.

Comme indiqué dans le tableau ci-dessus, le GIE « Security made in Luxembourg (smile) » voit sa dotation pour 2013 augmenter de 27,8% par rapport à 2012. Les auteurs du projet de loi budgétaire justifient cette augmentation par la volonté du Gouvernement de « *garantir [l']attractivité du Luxembourg dans le domaine informatique et du commerce électronique* »⁶⁰. L'augmentation de la dotation au GIE dit « Agence pour la normalisation de l'économie de la connaissance » étant conséquente, +206,8%, la Chambre de Commerce regrette qu'aucune explication supplémentaire ne soit fournie dans le projet de budget. Les dotations des deux autres GIE faisant l'objet d'une réaffectation comptable restent constantes.

Outre ce changement, les actions soutenues en termes de transferts de revenus destinés à des organismes ou mesures pouvant directement, ou indirectement, bénéficier aux entreprises, ainsi que l'engagement financier sous-jacent, s'inscrivent résolument dans la continuité. Par conséquent, la Chambre de Commerce fait abstraction d'une présentation *in extenso* de ces crédits, tout en renvoyant à ses avis budgétaires précédents. La Chambre de Commerce remarque toutefois que le Gouvernement poursuit ses efforts en termes de recherche-développement et d'innovation, les dépenses de l'article 05.0.32.011 relatif aux « mesures visant à favoriser les activités d'innovation et de recherche appliquée : participation à des dépenses » passant de 50.000 EUR en 2012 à 130.000 EUR en 2013. La Chambre de Commerce salue cette progression mais rappelle la nécessité de valoriser les résultats de la recherche pour des retombées réelles et tangibles sur l'économie luxembourgeoise.

3.1.2.5 Code comptable 33 : transferts de revenus aux administrations privées

Une autre rubrique importante des 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, atteindra une enveloppe globale de 426,1 millions EUR au titre du projet de budget 2013, ce qui constitue une hausse de 18% par rapport au budget voté 2012 (361,2 millions EUR), et de 34,5% par rapport au compte provisoire 2011 (316,9 millions EUR).

Le Ministère de la Famille et de l'Intégration allouera en 2013 des crédits budgétaires à hauteur de 300,3 millions EUR, soit quelque 70,5% des transferts totaux de la classe 33. Comme elle a déjà eu l'occasion de le faire par le passé, la Chambre de Commerce fait remarquer les taux de

⁶⁰ Volume I, page 48*.

variation très importants de ces crédits : +18% par rapport à 2012 (221,3 millions EUR) et +34,5% en comparaison avec l'année 2011 (316,9 millions EUR). Si de nombreuses augmentations ne peuvent être remises en question *per se* par la Chambre de Commerce (par exemple 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, leur taux de variation interannuelle soit mieux maîtrisé afin d'éviter un dérapage incontrôlé de ces dépenses qui sont, qui plus est, difficilement réversibles par la suite.

Le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur fait apparaître des transferts de revenus aux administrations privées en baisse de 36,5% entre 2012 (6,31 millions EUR) et 2013 (4,01 millions EUR). Cette chute résulte à nouveau principalement d'un changement d'affectation comptable. Certaines dépenses auparavant reprises sous le code 33 « Transferts de revenus aux Administrations publiques » sont dorénavant comptabilisées sous le code 41 « Transferts de revenus à l'Administration centrale », associant ainsi notamment les GIE « My Energy », « Security made in Letzebuerg (smile) », « Agence pour la normalisation et l'économie de la connaissance (ANEC) » à des entités publiques et non plus privées.

Au sein de ce ministère, certaines évolutions peuvent être commentées :

- L'article 05.0.33.004, doté de 2,5 millions EUR en 2013 (4,1 millions EUR en 2012), concerne le soutien aux producteurs de biogaz en tant que rémunération du biogaz injecté dans le réseau de gaz naturel. Les actions en matière de soutien aux producteurs de biogaz revêtent une importance certaine dans le cadre des engagements du Luxembourg à travers le plan d'action national en matière d'énergies renouvelables, qui prévoit notamment de porter la part d'énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie à 11% d'ici 2020. La Chambre de Commerce renvoie à son avis de 2009⁶¹ concernant le projet de règlement grand-ducal (entretemps mis en application) relatif à la production, la rémunération et la commercialisation de biogaz⁶².
- L'article 05.9.33.002, introduit en 2012 et intitulé « Aides financières aux associations pour la réalisation d'activités nationales et internationales relevant du domaine de l'économie solidaire » est doté de 365.000 EUR en 2013 (428.648 EUR en 2012).

La Chambre de Commerce est un acteur engagé en ce qui concerne le déploiement de l'économie sociale et solidaire (ESS) au Luxembourg. Elle estime en effet que cette dernière - pour autant qu'elle prenne sa juste place de véritable troisième pilier économique, à côté de l'économie marchande et de l'économie publique, c'est-à-dire au-delà de potentielles pratiques concurrentielles déloyales - pourrait effectivement contribuer positivement au développement durable du Grand-Duché de Luxembourg. A cette fin, il est nécessaire de garantir une transparence quant aux aspects financiers des acteurs de l'ESS, de veiller quant à la pertinence et à l'efficacité d'éventuelles contributions financières de l'Etat à leur égard et de définir clairement les lignes de démarcation de l'ESS par rapport à l'économie traditionnelle.

Dans le contexte du déploiement de l'ESS, la Chambre de Commerce appelle donc à un véritable changement de paradigme, favorable au développement d'entités économiquement viables, à fort caractère social et à forte « composante de développement durable », au-delà d'entités dépendant purement et simplement du budget de l'Etat et, qui plus est, largement opaques et/ou inefficaces du point de vue de l'emploi des deniers publics. C'est précisément dans le contexte de l'entrepreneuriat social, c'est-à-dire de la genèse et de l'accompagnement

⁶¹ <http://www.cc.lu/index.php?type=art&id=1683>.

⁶² Règlement grand-ducal du 15 décembre 2011 relatif à la production, la rémunération et la commercialisation de biogaz (Mémorial A du 23 décembre 2011 n°269, page 4674).

d'entités économiques à caractère social viables, que la Chambre de Commerce concentrera son action future dans le domaine de l'ESS. La Chambre de Commerce soutient déjà actuellement le projet 1,2,3 GO Social.

Le Ministère des Classes moyennes et du Tourisme, accordera, quant à lui en 2013, des transferts de revenus aux administrations privées à hauteur de 6,9 millions EUR. Alors que le montant de 2012 (5,5 millions EUR) est relativement constant par rapport à 2011 (5,2 millions EUR), une hausse de 1,4 million EUR, soit +25,2%, est constatée entre 2012 et 2013, en raison notamment du nouvel article 06.1.33.018 « Participation de l'Etat au financement de campagnes exceptionnelles de promotion, de sensibilisation et d'information 2013 organisées par l'Office national du Tourisme (ONT) » doté de 1,4 millions EUR en 2013. Les autres principaux axes d'intervention restant inchangés par rapport à 2012 (promotion du pôle de commerce ; soutien dans le cadre du 9^e plan quinquennal d'équipements d'infrastructures touristiques ; participation aux frais de fonctionnement de l'ONT), la Chambre de Commerce se dispense de revenir sur ces crédits de manière plus détaillée.

Le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche continue de participer financièrement aux frais de la Fondation « *Integrated Biobank of Luxembourg* » (article 03.2.33.000) mais dans une moindre mesure, la dotation passant ainsi de 15,4 millions EUR en 2012 (10 millions EUR en 2011) à 1,7 million EUR en 2013. La Chambre de Commerce a suivi et soutenu la création de la biobanque intégrée dès la genèse de ce projet. Elle invite d'ailleurs les autorités politiques à poursuivre les efforts visant à accélérer les initiatives concernant les nouvelles activités notamment dans le domaine de la recherche biomédicale et des technologies de la santé. Suite à la création du « Max Planck Institute Luxembourg⁶³ » en 2012, le nouvel article 03.0.33.005 « Institut d'Enseignement et de Recherche doctoral et postdoctoral en droit procédural » avait été doté de 1 million EUR. Ce montant passe à 3,4 millions EUR en 2013.

Les autres transferts de revenus aux administrations privées effectués par le ministère en question se caractérisent par une grande stabilité et, par conséquent, n'appellent pas à des commentaires spécifiques de la part de la Chambre de Commerce.

3.1.2.6 Code comptable 41 : transferts à l'Administration centrale

Les **transferts de revenus à l'Administration centrale (code 41)**, c'est-à-dire les transferts de l'Etat central, au sens de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, aux entités décentralisées faisant partie de l'ensemble plus vaste de l'Administration centrale⁶⁴, progresseront de l'ordre de 26,9% en 2013 par rapport au budget voté 2012 (pour atteindre 496,8 millions EUR) et de 41,9% en comparaison avec le compte provisoire 2011. Ces variations ne sont toutefois pas intégralement dues à de réels accroissements de dépenses mais, comme déjà mentionné, résultent principalement d'un changement d'affectation comptable. En effet, certaines dépenses auparavant reprises sous les codes 32 ou 33 sont dorénavant comptabilisées sous ce code 41. Pour cette raison, les comparaisons quantitatives entre le projet de budget 2013 et les budgets précédents se vident de sens, raison pour laquelle la Chambre de Commerce ne s'y attardera pas dans son analyse du code 41.

Le tableau suivant présente les 15 dépenses les plus significatives au titre des transferts de revenus à l'Administration centrale. Ces crédits représentent quelque 83% du total de la rubrique concernée.

⁶³ Il s'agit du 5^e institut de la Société Max Planck à l'étranger, après Rome, Florence, Nijmegen et Palm Beach.

⁶⁴ 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.

Tableau 16 : Les quinze principales dépenses au titre de « transferts de revenus à l'Administration centrale »

En EUR.

Code	Article	Ministère	Nature	Limitatif	2011	2012	2013
41	03.1.41.010	Ens. sup & rech.	Université du Luxembourg - contibution financière de l'Etat	Non	87 600 000	101 666 674	114 000 000
41	08.5.41.050	Fonction publique	Dotation dans l'intérêt du fonctionnement du CTIE	Non	0	0	61 000 000
41	03.2.41.013	Ens. sup & rech.	Dotation au Fonds National de la Recherche	Oui	35 240 000	45 000 000	52 000 000
41	00.8.41.012	Ministère d'Etat	Fonds national de soutien à la production audiovisuelle: dotation	Non	6 480 000	20 000 000	40 000 000
41	02.0.41.012	Culture	Salle de concerts GD Joséphine Charlotte: dotation	Non	7 480 000	8 079 000	20 040 000
41	03.2.41.019	Ens. sup & rech.	CRP Henri Tudor, contibution financière	Oui	20 400 000	22 420 000	20 030 000
41	03.2.41.020	Ens. sup & rech.	CRP Santé, contibution financière	Oui	19 100 000	21 500 000	20 000 000
41	1.1.41.050 à 07	MENFP	Dotations au fonctionnement des divers établissements de l'enseignement sec. et sec. tech.	Oui	16 877 500	16 869 003	17 150 287
41	03.2.41.018	Ens. sup & rech.	CRP Gabriel Lippmann, contibution financière	Oui	13 200 000	15 300 000	15 600 000
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	18 423 306	15 103 747	14 694 752
41	03.2.41.015	Ens. sup & rech.	CEPS - participation de l'Etat au programme de R&D	Oui	9 100 000	10 150 000	9 950 000
41	21.1.41.050	Développ. durable	Administration de la Navigation Aérienne, dotation aux frais de fonctionnement	Non	13 500 000	8 700 000	8 700 000
41	10.0.41.052	MENFP	Services de l'Etat à gestion séparée: frais d'exploitation et d'entretien de bâtiments	Non	6 682 249	7 132 259	7 450 000
41	02.0.41.016	Culture	MUDAM - participation aux frais de fonctionnement	Non	6 325 691	6 555 250	6 636 418
41	11.6.41.010	MENFP	Centre National Sportif et Culturel, participation de l'Etat	Non	6 200 000	6 425 000	6 496 145
			TOTAL		266 608 746	304 900 933	413 747 602

Le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche gère environ 51% des crédits accordés sous le code comptable 41, soit 252,9 millions EUR.

La dotation allouée par l'Etat à l'Université du Luxembourg (03.1.41.010) s'établira, en 2013, à 114,0 millions EUR, en progression de 12,1% par rapport au montant alloué en 2012 et de 30,1% en relation avec l'enveloppe budgétaire concédée en 2011. La participation financière renforcée de l'Etat dans l'Université du Luxembourg s'inscrit dans le cadre du deuxième « contrat d'établissement pluriannuel 2010-2013 » conclu entre l'Etat et l'Université en date du 28 janvier 2010.

La Chambre de Commerce considère l'Université comme étant l'une des pièces maîtresses visant à accélérer le potentiel de croissance endogène de l'économie luxembourgeoise, ainsi que pour poser les jalons nécessaires quant à sa diversification au sein de nouvelles niches de compétences (écotechnologies, technologies de la santé, NTIC, etc.). Il importe, en particulier, de renforcer la capacité de résistance de l'appareil de production national face à des chocs économiques extérieurs en mettant un nouvel accent sur le potentiel de croissance endogène et indigène, basé sur les activités de recherche et d'innovation initiées au Luxembourg. En matière d'enseignement supérieur, il importe toutefois de renforcer encore davantage 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 participation de chercheurs, d'entreprises et d'autres organismes étrangers au système national de recherche, ainsi que l'accès aux marchés étrangers pour les résultats de la recherche luxembourgeoise, sont également des facteurs essentiels pour le développement du système de recherche. Ces objectifs pourront notamment être rencontrés grâce au développement et à la consolidation de l'Université du Luxembourg, qui doit atteindre une excellence scientifique de niveau international dans certains domaines de recherche prioritaires et bien déterminés.

Afin d'encourager et de faciliter la valorisation des résultats de la recherche luxembourgeoise, il conviendrait d'encourager, en outre, l'Université du Luxembourg à privilégier, dans la sélection de ses priorités de recherche, celles qui portent sur le moyen et long terme, c'est-à-dire investir dans des programmes de recherche sur des technologies-clés génératrices de solutions dont auront besoin les entreprises dans les années à venir. Ses projets de recherche doivent également être alignés sur les domaines prioritaires définis par le Gouvernement⁶⁵ et, par ailleurs, mis en œuvre et accompagnés grâce aux Centres de Recherche publics (CRP).

⁶⁵ Sans écarter d'autres opportunités d'investissement, le Gouvernement entend concentrer ses efforts sur un nombre limité de secteurs en vue de créer ou de consolider des masses critiques d'interaction dans les branches suivantes : équipements pour l'industrie automobile ; matériaux y compris la plasturgie et les matériaux composites ; technologies de

Parmi les autres transferts de revenus à l'Administration centrale opérés par le ministère en question, les évolutions suivantes sont à noter :

- La dotation en faveur du Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economiques (CEPS) (article 03.2.41.015) diminuera de 200.000 EUR, passant de 10,2 millions EUR en 2012 à 9,9 millions EUR en 2013.
- En ce qui concerne la contribution financière aux trois Centres de Recherche publics (CRP), l'évolution sera la suivante (en millions EUR, respectivement en points de pourcentage) :

	2011 Compte	2012 Budget voté	2013 Projet de budget	Var. 2013 / 2012
CRP Gabriel Lippmann (03.2.41.018)	13,2	15,3	15,6	2,0%
CRP Henri Tudor (03.2.41.019)	20,4	22,4	20,0	-10,7%
CRP Santé (03.241.020)	19,1	21,5	20,0	-7,0%
CRP Santé – Plan « Tech. de la santé » (03.2.41.021)	-	2,1	2,3	5,2%

La Chambre de Commerce relève que l'ensemble des moyens budgétaires alloués au titre de la section budgétaire 03.2 « Recherche et innovation », à savoir 146,6 millions EUR (dont 124,2 millions EUR, ou bien 84,7%, concernent des transferts de revenus au titre du code comptable 41 commentés dans ce paragraphe), sont en repli de l'ordre de 9,4 millions EUR ou -6,0% par rapport au budget voté pour l'année 2012, alors qu'en 2012, ces crédits étaient en progression de 22,5 millions EUR par rapport à l'année 2011 (+16,9%). A ce sujet, l'exposé des motifs de projet de budget 2013 indique que : « [t]out en s'inscrivant dans la démarche visant le redressement de la situation financière et budgétaire de l'Etat, la diminution de 6% (par rapport à l'exercice en cours) des moyens budgétaires prévus au titre de la section 03.2 pour l'exercice budgétaire 2013 ne constitue nullement une inflexion de la volonté du Gouvernement de poursuivre la politique du développement progressif des activités nationales de R&D ».

La dotation au Fonds national de la Recherche (FNR) progresse rapidement pour atteindre 52,0 millions EUR en 2013 (+15,6% ou +7,0 millions EUR par rapport à l'exercice budgétaire 2012). L'exposé des motifs du projet de budget 2013 stipule à cet égard que « l'augmentation des crédits budgétaires en faveur du Fonds national de la Recherche [...] souligne le rôle renforcé de cet acteur en matière de gouvernance du dispositif de la recherche publique au Luxembourg, tel que mis en exergue par le projet de loi 6420 portant réforme du Fonds national de la Recherche⁶⁶ ».

La Chambre de Commerce souhaite en outre 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 au Luxembourg. 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 à leurs retombées économiques réelles. En d'autres termes, un investissement public volontariste de matière de RDI est une condition nécessaire, mais non suffisante, quant à la réalisation effective et proportionnée de retombées économiques, sociales et fiscales concrètes. Pour que cela soit bel et bien le cas, il faut s'assurer, en outre, que les moyens soient investis dans des initiatives adaptées aux besoins

l'information et des communications ; commerce électronique et médias ; logistique ; technologies de la santé ; écotecnologies (énergie et environnement) (Source : Programme gouvernemental 2009-2014).

⁶⁶ Voir avis de la Chambre de Commerce à ce sujet via le lien suivant : <http://www.cc.lu/services/avis-legislation/avis-de-la-chambre-de-commerce/recherche/>.

des acteurs économiques nationaux 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* »). La Chambre de Commerce renvoie à son bulletin économique « Actualité & tendances⁶⁷ » n°9 (paru en février 2011) pour une discussion détaillée concernant la thématique de la recherche-développement et innovation au Luxembourg.

Une série de nouveaux articles apparaissent dans le chef du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur dans le projet de budget 2013 en raison, notamment mais pas exclusivement, des changements d'affectation comptable puisque certaines dépenses auparavant reprises sous les codes 32 ou 33 sont dorénavant comptabilisées sous ce code 41.

Tableau 17 : Nouveaux articles de code 41 dans le chef du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur pour le projet de budget 2013

En EUR.

Code	Article	Nature	2013
41	05.0.41.011	Participation aux frais de fonctionnement du Groupement d'Intérêt Economique "Security made in Lëtzebuerg (smiLe)"	1 905 000
41	05.0.41.012	Participation financière aux frais de fonctionnement du Groupement d'Intérêt Economique "My Energy"	700 000
41	05.0.41.013	Participation financière aux frais de fonctionnement du Groupement d'Intérêt Economique "InCert"	1 475 000
41	05.1.41.010	Participation aux frais de fonctionnement d'un groupement d'intérêt économique dénommé "Agence pour la normalisation et l'économie de la connaissance (ANEC)" - partie MECO	182 348
41	05.8.41.011	Participation aux frais de fonctionnement d'un groupement d'intérêt économique dénommé "Agence pour la normalisation et l'économie de la connaissance (ANEC)" - partie STATEC	583 000
41	05.9.41.010	Participation financière de l'Etat dans l'intérêt des projets de recherche réalisés par le département de l'Economie solidaire en collaboration avec le GIE "ANEC"	96 000

Outre ces nouveaux articles, la dépense la plus importante au titre du code comptable 41 demeure le montant de 572.000 EUR (en hausse de 72.000 EUR par rapport à 2012), accordée au titre de « Participation financière de l'Etat dans l'intérêt des projets de recherche, de développement et d'innovation réalisés par l'Observatoire de la compétitivité en collaboration avec le STATEC et divers organismes de recherche » (article 05.0.41.010). Il incombe désormais, dans le chef des autorités publiques, d'agir et de réagir face à la dégradation continue et inquiétante de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, et notamment la compétitivité-coûts et -prix.

Sous la section « Classes moyennes » du Ministère des Classes moyennes et du Tourisme, la Chambre de Commerce accueille favorablement le maintien à un niveau élevé de la participation de l'Etat aux frais du service de promotion des Chambres professionnelles, notamment dans l'intérêt d'actions au profit des entreprises du secteur des classes moyennes (article 06.0.41.000) : 4,3 millions EUR au total, dont 958.183 EUR au profit de la Chambre de Commerce⁶⁸.

⁶⁷ Actualité & tendances n°9 « Comment faire de la recherche, de l'innovation et de leur valorisation, un vecteur essentiel pour la compétitivité du Luxembourg ? Enquête, état des lieux et propositions », février 2011.

⁶⁸ En ce qui concerne la quote-part de ces crédits alloués à la Chambre de Commerce, ces derniers se sont élevés à 600.000 EUR en 2004, à 675.000 EUR en 2005 (+12,5%), à 750.000 EUR en 2006 (+11,1%), à 800.000 EUR en 2007 (+6,7%), à 865.000 EUR en 2008 (+8,1%), à 925.000 EUR en 2009 (+6,9%), pour atteindre un niveau de 940.725 EUR en 2010 (+1,7%) pour ensuite baisser légèrement en 2011 pour atteindre la somme de 936.021 EUR (-0,5%). En 2012 et 2013, cette quote-part se stabilise à 958.183 EUR (+2,4%). Cette progression continue des dotations de l'Etat, quoiqu'en baisse de régime au vu de l'essoufflement des taux de progression interannuels, souligne la volonté du Gouvernement de soutenir davantage les actions de promotion et d'assistance de la Chambre de Commerce en faveur des PME, 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

3.1.2.7 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 »

En EUR.

Code	Article	Ministère	Nature	Limitatif	2011	2012	2013
42	18.0.42.000	Sécurité sociale	Assurance pension: participation de l'Etat dans le financement - cotisations	Non	1 218 838 001	1 291 882 792	1 333 800 000
42	17.5.42.003	Sécurité sociale	Assurance maladie: particip. de l'Etat au financement: cotisations pour prestations en nature	Non	797 625 538	851 567 245	878 241 000
42	12.5.42.000	Famille et intégration	Financement des allocation familiales: contribution de l'Etat	Non	277 462 684	290 871 000	304 620 000
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	207 126 534	219 589 000	227 333 000
42	17.4.42.007	Sécurité sociale	Assurance dépendance: particip. de l'Etat	Non	140 000 000	175 000 000	222 301 272
42	12.5.42.009	Famille et intégration	Boni pour enfants (prise en charge)	Non	210 798 704	212 276 000	215 866 000
42	12.5.42.007	Famille et intégration	Allocations familiales: participation de l'Etat (art. 22 de loi du 19 juin 1985): CNPF	Non	151 600 000	105 976 000	87 864 000
43	17.8.42.000	Sécurité sociale	Participation de l'Etat suite à l'introduction du statut unique pour les salariés du secteur privé	Non	0	0	69 500 000
42	12.5.42.005	Famille et intégration	Allocation d'éducation (prise en charge)	Non	71 503 982	67 782 000	68 856 000
42	12.4.42.010	Famille et intégration	Forfait d'éducation à allouer à certains parents âgés	Non	71 988 677	70 111 000	67 440 000
42	12.5.42.008	Famille et intégration	Indemnités pour le congé parental (prise en charge)	Non	57 146 343	61 278 000	55 983 000
42	17.5.42.004	Sécurité sociale	Assurance maladie: particip. de l'Etat au financement: cotisations pour prestations en espèces	Non	26 293 349	45 691 844	47 775 000
42	09.3.42.000	Intérieur/GR	Part dans cotisations pension, maladie, caisse prévoy. pour fonctionnaires et empl. communaux	Non	39 877 786	42 850 224	43 379 000
42	12.5.42.004	Famille et intégration	Allocation de rentrée scolaire (prise en charge)	Non	34 473 617	37 388 000	35 306 000
42	17.5.42.005	Sécurité sociale	Assurance maladie-maternité: dotation forfaitaire	Non	0	20 000 000	20 000 000
			TOTAL		3 304 735 215	3 492 263 105	3 678 264 272

La Chambre de Commerce n'entend pas analyser en détail, à cet endroit, les transferts sous-jacents à ce code comptable. La partie 3.3. du présent avis budgétaire reviendra, en effet, aux recettes et dépenses de l'Administration de la sécurité sociale.

Il convient néanmoins de rappeler que les transferts de l'Etat central à la sécurité sociale représenteront quelque 35,0% de l'ensemble de ses dépenses courantes en 2013, soit 3,7 milliards EUR (en hausse de 4,2% ou 150,087 millions EUR par rapport au budget voté 2012 et de 9,5% ou 338,8 millions EUR par rapport au compte 2011). Cet important volume de crédits est très concentré en quelques transferts ; ainsi, les 15 crédits présentés ci-dessus représentent quelque 98,6% du total des dépenses budgétisées au titre du code comptable 42.

Il est à noter que la participation de l'Etat dans le financement de l'assurance pension augmente de l'ordre de 42,0 millions EUR ou 3,2% par rapport à l'année antérieure (article 18.0.42.000). Au total, cette contribution s'élèvera à quelque 1,3 milliard EUR en 2013, soit 12,4% du total des dépenses courantes de l'Etat central. En d'autres termes, alors que le système d'assurance pension reste excédentaire dans le moyen terme, l'Etat dépense déjà à l'heure actuelle 1 EUR sur 8 au titre de participation à l'assurance pension.

La Chambre de Commerce prend acte, par ailleurs, de la progression continue depuis 2011 au titre de participation de l'Etat au financement des prestations en nature de l'assurance maladie (17.5.42.003), soit +26,7 millions EUR depuis 2012 (+3,1%) et +80,6 millions EUR (+9,5%) par rapport au compte provisoire 2011. Rappelons que, suite à la réforme du système de soins de santé posée par la loi afférente du 17 décembre 2010, la participation de l'Etat a été fixée à 40% du total composé des cotisations des assurés et des employeurs, à laquelle s'ajoute, jusqu'à la fin 2013, un forfait de 20 millions EUR au titre de l'intégration du financement des prestations de maternité dans l'assurance maladie.

La Chambre de Commerce ne peut, en outre, pas passer sous silence l'important coût, à charge du budget de l'Etat central, des dispositifs en matière d'allocations familiales et de boni pour enfants : ensemble, les 4 crédits budgétaires afférents (12.5.42.000, 12.5.42.006, 12.5.42.007, et 12.5.42.009) représentent la somme de 835,7 millions EUR⁶⁹. Ainsi, il convient plus que jamais de

politique budgétaire, sur la voie engagée d'un soutien croissant de ces activités en faveur des entreprises des classes moyennes.

⁶⁹ Hors allocation de rentrée scolaire (35,3 millions EUR), allocation d'éducation (68,9 millions EUR) et allocation de naissance (11,2 millions EUR).

procéder à une refonte intégrale du système de transferts sociaux sur base des prémisses de la sélectivité sociale⁷⁰.

La Chambre de Commerce se doit, en dernier lieu, de rappeler le poids important des dépenses liées au dispositif de congé parental (12.5.42.008) : 56 millions EUR au titre de l'exercice 2013. Ce coût, bien que légèrement en baisse, renforce l'argument en vertu duquel il convient de limiter la durée de ce type de congé au minimum légal requis dans le cadre de l'Union européenne.

3.1.2.8 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 apparaissant dans le projet de budget 2013 s'élèveront à 44,3 millions EUR, contre 59,2 millions EUR en 2012 et 28,2 millions EUR en 2011. Il s'agit, dès lors, d'une rubrique de dépenses relativement volatile qui se caractérise notamment par la prépondérance de crédits non-limitatifs qui sont (très) rarement exécutés de la manière dont les chiffres budgétisés le prévoient.

Le tableau 19 fait apparaître, par ordre décroissant, et de manière exhaustive, les transferts de capitaux aux entreprises prévues au projet de budget 2013.

Tableau 19 : Les dépenses au titre de « transferts de capitaux aux entreprises »
En EUR.

Code	Article	Ministère	Nature	Limitatif	2011	2012	2013
51	35.0.51.040	Economie/CE	Application législation en matière d'aides aux entreprises industrielles et de prestation de services ayant une influence motrice sur le dev et la diver.	Non	2 850 000	13 050 000	13 050 000
51	45.0.51.004	Logement	Construction, acquisition, aménagement de logements locatifs, aide aux établissements publics placés sous la surveillance de l'Etat	Non	4 640 720	9 550 000	9 650 560
51	42.0.51.041	Logement	Habitations à bon marché, participation aux frais de construction d'ensembles destinés à la vente - aux stés fondés sur base de la loi	Non	1 526 074	8 550 000	6 176 864
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	6 075 956	7 609 000	5 898 000
51	45.0.51.042	Logement	Habitations à bon marché, participation aux frais de construction d'ensembles destinés à la loc. - aux stés fondés sur base de la loi	Non	1 826 000	1 790 000	3 709 324
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	2 390 636	2 433 000	2 638 353
51	35.0.51.041	Economie/CE	Application législation en matière de développement et de diversification économique: aménagements, mise en valeur bâtiments...	Non	1 995 000	1 350 000	2 000 000
51	44.4.51.002	Santé	Loi régissant l'aide à l'investissement hospitalier - arts 11, 1er, et 12 loi du 28,08,1998, non imputable au fonds des investiss. hosp.	Oui	3 385 817	2 500 000	1 000 000
51	45.0.51.006	Logement	Construction, acquisition, aménagement de logements locatifs par des fabricants d'église et les communautés religieuses	Non	0	401 000	151 000
51	30.8.51.050	Ministère d'Etat	Frais de dével. Du secteur des technologies de l'information et des communications, participation de l'Etat	Non	0	100	100
51	35.0.51.045	Economie/CE	Régime temporaire de garantie en vue du redressement économique, loi du 29 mai 2009	Non	0	100	100
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	0	100	100
51	35.0.51.053	Economie/CE	Reconstruction du Parc des foires et exposition du Kirchberg, participation aux dépenses d'investissement	Non	632 817	12 000 000	100
51	45.0.51.000	Logement	Réalisation de zone d'assainissement, participation aux frais exposés par les promoteurs publics ds le cadre de mesure d'accompag.	Non	0	100	100
51	45.0.51.008	Logement	Infrastructures de garde et d'éducation dans le cadre de projets de constructions d'ensembles: aides aux établissements publics	Non	0	100	100
51	45.0.51.040	Logement	Construction, acquisition, aménagement de logis pour travailleurs étrangers seuls par des employeurs-bailleurs	Non	0	100	100
51	45.0.51.043	Logement	Construction d'ensembles de logements destinés à la vente, aide aux promoteurs privés	Non	0	100	100
51	45.0.51.044	Logement	Infrastructures de garde et d'éducation dans le cadre de projets de constructions d'ensembles: aides stés hab. à bon marché	Non	0	100	100
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	900 000	0	0
51	35.0.51.043	Economie/CE	Application législation en matière du développement économique de certaines régions du pays (subv., bonifications d'intérêt)	Non	1 931 534	0	0

Les crédits destinés aux transferts de capitaux aux entreprises et qui sont alloués par le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur sont en baisse, atteignant la somme de 15,1 millions EUR en 2013 par rapport à 26,4 millions EUR en 2012 (mais en hausse par rapport aux 8,3 millions EUR dans le contexte du compte provisoire 2011).

Les crédits prévus à l'article 35.0.51.040 du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, concernant l'application de la législation en matière d'aides aux entreprises industrielles et de prestation de services ayant une influence motrice sur le développement et la diversification économiques, se stabilisent à 13,1 millions EUR au titre des budgets 2012 et 2013. En 2011, quelque 2,9 millions EUR ont été effectivement comptabilisés sous ce code budgétaire. Cette augmentation des moyens budgétaires doit être dûment saluée dans le contexte économique actuel, imprégné de fortes incertitudes. Il convient, dès à présent, d'utiliser l'intégralité de ces fonds à bon escient. Notons également dans ce contexte que l'article budgétaire 35.0.51.043, relatif à l'application de la législation ayant pour objet le développement économique de certaines régions du pays (subventions en capital, bonifications d'intérêts), qui a vu des crédits de 5,1

⁷⁰ Voir, à cet égard, les avis budgétaires 2010 et 2011 de la Chambre de Commerce.

millions EUR en 2010 et de 6,0 millions EUR en 2011, n'est plus utilisé ; ce qui relativise significativement l'envergure de la progression des moyens budgétaires sous-jacents au code 35.0.51.040 mentionné ci-avant.

Le Ministère du Logement distribue également une part importante des transferts de capitaux aux entreprises, avec un montant total de 22,3 millions EUR en 2013, contre 22,7 millions EUR en 2012 (-1,8%) et 10,4 millions EUR au compte provisoire 2011 (+52,6%). Il s'agit notamment d'un ensemble d'interventions au niveau de la réalisation de logements sociaux pour la location et la vente ; thème qui a également été abordé plus en détail dans le contexte de l'avis budgétaire 2011 de la Chambre de Commerce et dont les évolutions au titre de l'exercice 2013 n'appellent pas de commentaires supplémentaires.

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

3.1.3 Les fonds spéciaux : évolution des recettes, des dépenses et des avoirs

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 des fonds spéciaux en fin d'année. Le scénario inverse se présente dès lors que l'alimentation d'un fonds donné (c'est-à-dire la dépense inscrite au budget de l'Etat) dépasse ses dépenses réelles.

Un fonds spécial, tout en étant un instrument flexible dans l'exécution de la politique d'investissements pluriannuelle de l'Etat, échappe à la contrainte de l'annualité budgétaire, tout comme il permet l'accumulation de réserves et, à l'inverse, des engagements 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. Compte tenu du fait que les fonds spéciaux ne respectent pas intégralement les principes budgétaires fondamentaux, les efforts visant à rendre plus transparents ces fonds spéciaux doivent être poursuivis.

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 :

- Les **dotations budgétaires**, normales ou supplémentaires, transitent par le budget des **dépenses courantes** de l'Etat central au sens administratif.

- La **dotation budgétaire transite** *via* un code spécial prévu à cet effet au sein du Ministère des Finances (code comptable 21), au profit du **Fonds de la dette publique** pour couvrir le paiement des intérêts relatifs à la dette publique.
- Les **dotations budgétaires**, normales ou supplémentaires, transitent, pour leur part, *via* le budget des **dépenses en capital**.
- Les soi-disant « **recettes d'emprunt** » alimentent également les fonds. Par exemple, le Fonds des routes fera appel à un emprunt de 150 millions EUR en 2013.
- 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 climat et énergie (anciennement Fonds Kyoto), pour ce qui est de la contribution spéciale « Kyoto » (dite « Kyoto-cent ») prélevée sur les carburants 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 133 millions en 2013 à travers la « contribution sociale sur carburants ». Il s'agit, en effet, de recettes qualifiables de « recettes propres » des fonds concernés et qui, par conséquent, alimentent directement les actifs des fonds en question, en lieu et place d'une affectation pure et simple au budget courant de l'Etat central à l'instar des autres recettes fiscales (principe général de non-affectation des recettes) ;
- 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 l'infrastructure. Dans d'autres cas, des crédits européens (FSE, FEDER) servent à alimenter directement certains fonds spéciaux.

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

- Le budget des recettes et des dépenses de l'Etat ne fournit qu'une image partielle ou fragmentaire de la dynamique des fonds spéciaux. Ainsi, on n'y énumère que les dotations budgétaires, qui ne correspondent généralement pas aux montants réellement engagés, ni d'ailleurs, pour certains fonds, à leurs recettes totales. Les dépenses réelles des fonds spéciaux sont *de facto* débudgétisées et sont visibles seulement au niveau de l'Administration centrale, notion qui s'oppose à celle d'Etat central au sens de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat (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 bafoués.

L'existence de l'architecture des fonds spéciaux n'est nullement remise en question par la Chambre de Commerce, dans la mesure où les dépenses liées aux investissements pluriannuels ne se prêtent nullement 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). Toutefois, la Chambre de Commerce plaide pour une meilleure communication de la part des autorités au sujet du fonctionnement et de la situation financière des fonds spéciaux. En sus, la Chambre de Commerce saluerait un complément d'informations sur les principales dépenses projetées par les fonds spéciaux, notamment à travers des fiches

financières et d'impact, ainsi qu'à l'aide d'analyses systématiques des coûts et bénéfices dûment étayées.

- En dernier lieu, il convient d'avertir que 32 « fonds spéciaux de l'Etat » ne sont nullement 32 entités fonctionnant selon un seul et unique schéma. En effet, parmi ces fonds, il est possible de différencier deux grandes familles de fonds spéciaux, à savoir les fonds d'investissements, majoritairement alimentés par le budget des dépenses en capital, d'une part, et, d'autre part, les autres fonds spéciaux, alimentés, quant à eux, largement par le budget des dépenses courantes.

3.1.3.2 Les fonds d'investissements et autres fonds spéciaux

Parmi l'ensemble des 32 fonds spéciaux de l'Etat, ceux qui dépenseront le plus en 2013 seront les fonds suivants :

- Fonds communal de dotation financière : 778,6 millions EUR (soit 19,8% des dépenses totales des 32 fonds spéciaux) ;
- Fonds pour l'emploi : 682,6 millions EUR (soit 17,4%) ;
- Fonds des pensions⁷¹ : 608,9 millions EUR (soit 15,5%) ;
- Fonds du rail : 330,7 millions EUR (soit 8,4%) ;
- Fonds de la dette publique⁷² : 234,7 millions EUR (soit 6,0%) ;
- Fonds des routes : 187,3 millions EUR (soit 4,8%) ;
- Fonds de la coopération au développement : 181,3 millions EUR (soit 4,6%) ;
- Fonds climat et énergie : 134,4 millions EUR (soit 3,4%) ;
- Fonds d'investissements publics administratifs : 102,5 millions EUR (soit 2,6%) ;
- Fonds pour les investissements socio-familiaux : 100,0 millions EUR (soit 2,5%).

Cette énumération a le mérite de souligner que le premier fonds qui pourrait être qualifié de « fonds d'investissements », à savoir le fonds du rail, n'arrive qu'en 4^e rang en termes de dépenses prévues au cours de l'année 2013. Le trio de tête, dont le volume des dépenses cumulées représente plus de la moitié des dépenses totales des 32 fonds spéciaux, concerne des fonds appelés - majoritairement sinon exclusivement - à financer des dépenses courantes, et non pas des dépenses d'investissements⁷³.

En se limitant aux fonds pouvant être qualifiés « d'investissements », la Chambre de Commerce obtient le classement par ordre suivant sur base du volume des dépenses prévues en 2013 :

- Fonds du rail : 330,7 millions EUR ;
- Fonds des routes : 187,3 millions EUR ;
- Fonds d'investissements publics administratifs : 102,5 millions EUR ;
- Fonds pour les investissements socio-familiaux : 100,0 millions EUR ;
- Fonds d'investissements publics scolaires : 77,8 millions EUR.

⁷¹ Il s'agit des pensions des fonctionnaires de l'Etat et des établissements publics dont le personnel tombe dans le champ d'application de régime de pension spécial des fonctionnaires de l'Etat.

⁷² Le montant de 2 millions EUR prévu pour financer le remboursement de l'emprunt obligataire contracté en 2008 dans le cadre de la restructuration du secteur bancaire n'est pas comptabilisé dans les dépenses ici présentées étant donné qu'un emprunt de la même ampleur est contracté.

⁷³ Concernant le Fonds communal de dotation financière, les moyens budgétaires afférents, transférés aux communes, servent à la fois de financer des dépenses courantes et des dépenses d'investissements des Administrations locales (voir partie 3.4).

Il importe, de surcroît, de relever que, malgré cette qualification (« fonds d'investissements »), l'ensemble des dépenses actées par ces fonds ne peut pas nécessairement ou systématiquement être qualifié de dépenses d'investissements. Il en est ainsi, par exemple, au niveau du Fonds du rail. Ce dernier fait apparaître des dépenses ajustées projetées totales de l'ordre de 330,7 millions EUR en 2013. Or, alors que 248,5 millions EUR (soit 75,1% des dépenses totales) concernent des investissements au sens strict, le reste, soit près d'un quart des dépenses (24,9%) est relatif à l'entretien courant du réseau ferroviaire et aux études.

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

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

De par leur logique de fonctionnement, les fonds spéciaux permettent de garantir le financement des programmes d'investissements, même en période de ralentissement économique, état de fait qui concourt à la stabilisation de la demande conjoncturelle et au renforcement de l'effet des stabilisateurs automatiques. Cette fonction de stabilisation revêt une importance stratégique en cas de retournement conjoncturel et, davantage encore, dans l'hypothèse d'une crise ou d'une récession économique. Pour autant, cette fonction de stabilisation ne peut jouer que si suffisamment d'avoirs sont accumulés en période de bonne conjoncture, ce qui requiert des choix budgétaires allant dans ce sens, tels qu'une bonne maîtrise des dépenses courantes et une réallocation d'une partie de ces dépenses vers des dépenses en capital stratégiques. La Chambre de Commerce s'est clairement exprimée en faveur d'une telle politique dans ses avis budgétaires précédents et elle estime que les réserves n'ont précisément pas été suffisamment constituées pendant la période faste.

Or, il apparaît qu'en matière de fonds spéciaux, une grande partie des dotations peuvent être qualifiées de « dotations opérationnelles », dans la mesure où les crédits concernés ne serviront pas aux dépenses d'investissements mais, *a contrario*, au financement de dépenses courantes (plus de 50% au titre du projet de budget 2013). Relevons à titre d'illustration que les blocs de dépenses suivants sont à charge des avoirs des fonds spéciaux :

- Fonds de la dette publique : dépense de 234,7 millions EUR en 2013 ;
- Fonds des pensions : dépense de 608,9 millions EUR au titre du régime spécial de pensions applicable notamment aux fonctionnaires ;
- Fonds pour l'emploi : dépense cumulée de 313,0 millions EUR au titre d'indemnités de chômage complet des résidents (245 millions EUR), des frontaliers (25 millions EUR) et en matière de chômage partiel et pour intempéries (43 millions EUR).

Ces trois dépenses opérationnelles, pour un volume total de 1,2 milliard EUR, dépassent de 25,4% les dépenses totales d'investissements projetées des 5 fonds qualifiés « d'investissements », telles que décrites ci-avant. A noter également que les effets bénéfiques inhérents aux fonds spéciaux et leur fonction de stabilisation sont limités dans le temps et dépendent, abstraction faite du niveau des réserves, de la vitesse d'exécution des dépenses prévues par ces fonds.

3.1.3.3 L'évolution de la situation financière des fonds spéciaux (avoirs en fin d'année)

Concernant les réserves des fonds spéciaux, les dépenses annuelles dépassent, en règle générale, les alimentations depuis plusieurs années, ce qui se traduit mécaniquement par une diminution des avoirs nets d'une année à l'autre.

Le tableau 20 ci-dessous présente l'évolution des avoirs (en fin d'année) des différents fonds spéciaux entre 2007 et 2013. Il fait état d'une baisse spectaculaire des avoirs en fin d'année (-33,9% entre 2012 et 2013, -47,5% entre 2011 et 2013). La quasi-totalité des fonds verront 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 (nouvel emprunt en 2013) et le Fonds du rail (pas d'emprunt en 2013).

Il faut cependant relever que les avoirs nets pour les années 2011 et 2012, tels qu'ils apparaissent dans le projet de budget 2013, sont bien plus élevés qu'initialement prévus dans les projets de budgets afférents. En effet, d'après les budgets votés pour ces mêmes années, les fonds spéciaux auraient dû clôturer l'année 2011 avec des avoirs d'un montant de 1.199,0 millions EUR et l'année 2012 avec des avoirs s'élevant à 1.047,2 millions EUR. Or, la différence entre les avoirs prévus et les avoirs effectifs s'élève à 416 millions EUR pour 2011 (+34,7%) et 420 millions EUR en 2012 (+40,1%), ce qui est le reflet d'une forte divergence entre les dépenses projetées et les dépenses effectivement réalisées.

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

Tableau 20 : Evolution des avoirs de fonds spéciaux entre fin 2007 et fin 2013
En millions EUR.

N°	Désignation du fonds	Avoir fin 2007	Avoir fin 2008	Avoir fin 2009	Compte 2010	P.B. 2013 / Compte	P.B. 2012	P.B. 2013	P.B. 2013	Ecart budget 2013 / prévisions 2012		Ecart budget 2013 / compte 2011	
										En %	Absolu	En %	Absolu
1)	Fonds de la coopération au développement	14,97	8,44	10,67	10,72	1,03	0,24	1,00	0,24	-76,2%	-0,76	-77,0%	-0,79
2)	Fonds d'équipement militaire	139,59	139,24	153,74	130,99	136,73	85,68	141,01	149,24	5,8%	8,23	9,1%	12,51
3)	Fonds pour les monuments historiques	16,79	29,69	40,54	43,84	40,79	3,74	30,25	21,70	-28,3%	-8,55	-46,8%	-19,09
4)	Fonds de crise	21,72	21,72	21,72	21,72	21,72	21,72	21,72	21,72	0,0%	0,00	0,0%	0,00
5)	Fonds de la dette publique	61,55	64,07	14,84	148,36	80,20	13,79	13,67	7,85	-42,6%	-5,82	-90,2%	-72,35
6)	Fonds des pensions	5,43	9,21	3,28	26,51	0,00	0,00	0,00	0,00	-	0,00	-	0,00
7)	Fonds pour la réforme communale	0,00	0,00	0,00	0,00	8,24	4,10	0,00	0,00	-	0,00	-100,0%	-8,24
8)	Fonds communal de dotation financière	-	-	-	0,00	-	0,00	-	-	-	-	-	-
9)	Fonds spécial de la pêche	0,34	0,28	0,29	0,27	0,18	0,16	0,09	0,06	-38,0%	-0,03	-68,8%	-0,12
10)	Fonds cynégétique	0,62	0,65	0,68	0,72	0,75	0,00	-	-	-	-	-	-
11)	Fonds pour la gestion de l'eau	172,07	122,24	95,01	64,21	49,38	2,97	29,15	15,38	-47,3%	-13,78	-68,9%	-34,00
12)	Fonds spécial des eaux frontalières	1,09	1,13	1,13	1,10	1,08	1,00	1,01	0,95	-6,2%	-0,06	-11,8%	-0,13
13)	Fonds d'équipement sportif national	31,46	35,45	39,61	44,53	49,61	8,86	27,15	8,92	-67,2%	-18,23	-82,0%	-40,69
14)	Fonds pour les investissements socio-familiaux	170,95	161,87	155,32	111,78	77,80	11,78	27,80	2,80	-89,9%	-25,00	-96,4%	-75,00
15)	Fonds d'assainissement en matière de surendettement	0,42	0,41	0,39	0,40	0,39	0,34	0,35	0,32	-9,9%	-0,03	-18,0%	-0,07
16)	Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	52,43	35,09	42,01	37,06	30,91	13,26	29,93	22,33	-25,4%	-7,60	-27,8%	-8,58
17)	Fonds des investissements hospitaliers	147,79	140,41	119,44	108,97	101,15	62,84	100,15	94,39	-5,7%	-5,76	-6,7%	-6,76
18)	Fonds spécial de la chasse	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	-	-	-	-	-	-
19)	Fonds pour la protection de l'environnement	88,28	32,96	74,86	66,88	55,13	42,09	37,25	22,57	-39,4%	-14,68	-59,1%	-32,56
20)	Fonds climat et énergie	101,73	174,13	269,03	328,14	400,75	337,07	366,40	326,42	-10,9%	-39,98	-18,5%	-74,33
21)	Fonds pour l'emploi	149,87	164,80	280,76	96,04	108,18	25,06	48,94	5,34	-89,1%	-43,60	-95,1%	-102,84
22)	Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	51,61	13,52	27,37	10,01	25,26	0,00	0,49	0,42	-14,6%	-0,07	-98,3%	-24,84
23)	Fonds d'investissements publics administratifs	165,27	63,48	113,27	63,14	76,45	2,21	51,85	6,40	-87,7%	-45,45	-91,6%	-70,05
24)	Fonds d'investissements publics scolaires	179,89	112,16	86,71	75,25	86,69	37,78	68,73	43,90	-36,1%	-24,83	-49,4%	-42,79
25)	Fonds des routes	123,77	102,72	161,27	136,32	67,09	47,21	51,83	24,55	-52,6%	-27,28	-63,4%	-42,54
26)	Fonds du rail	263,61	244,12	281,19	280,05	248,02	252,43	274,34	136,59	-50,2%	-137,75	-44,9%	-111,43
27)	Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	38,14	40,92	44,92	49,92	51,92	30,92	34,63	27,63	-20,2%	-7,00	-46,8%	-24,29
28)	Fonds pour la loi de garantie	96,87	56,50	52,69	33,24	70,06	9,12	72,75	7,16	-90,2%	-65,58	-89,8%	-62,90
29)	Fonds pour la promotion touristique	1,11	6,04	5,91	8,50	9,33	5,51	5,59	4,96	-11,2%	-0,63	-46,8%	-4,37
30)	Fonds d'entretien et de rénovation	17,50	31,04	37,95	35,78	31,67	26,44	29,97	17,17	-42,7%	-12,80	-45,8%	-14,50
31)	Fonds de l'innovation	-	-	0,00	7,84	16,27	0,07	0,29	0,09	-69,2%	-0,20	-99,5%	-16,19
32)	Fonds d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	-	-	-	-	-	0,79	0,79	0,81	2,4%	0,02	-	-
	Total général	2 114,85	1 812,27	2 134,61	1 942,28	1 846,80	1 047,19	1 467,13	969,89	-33,9%	-497,24	-47,5%	-876,90

Sources : Projets de budgets ; calculs de la Chambre de Commerce.

Remarque : Pour les exercices 2007, 2008, 2009, 2010 et 2011 (provisoire), il s'agit des comptes généraux qui font donc état de la dernière situation financière en fin d'année connue. Pour les années 2012 et 2013, il s'agit de la situation prévisionnelle inscrite au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2013.

A noter que les avoirs du Fonds des routes continueront de diminuer en 2013, en dépit du recours à un emprunt à hauteur de 150 millions EUR. Entre 2013 et 2016, ce fonds ainsi que le Fonds du rail vont contracter pas moins de 1,1 milliard d'emprunts nouveaux. Ce chiffre tout à fait appréciable se rajoutera aux emprunts contractés par l'Etat central afin d'équilibrer ses recettes et ses dépenses. En dépit de ces emprunts, les avoirs de ces deux fonds continuent de fondre de manière substantielle au cours de l'exercice 2013, à savoir de -52,6% pour le Fonds des routes et de -50,2% pour le Fonds du rail par rapport aux prévisions pour l'année 2012.

La situation de déficits structurels et chroniques envisagée au niveau de l'Etat risque de ne plus dégager les ressources financières nécessaires quant à la modernisation, ne serait-ce que des infrastructures de base, et laisse encore moins une marge de manœuvre idoine pour améliorer les facteurs de compétitivité « doux ». Les infrastructures sont encore à ce jour un des points forts de la compétitivité du Luxembourg et le pays ne doit en aucun cas perdre cet avantage. Prenant en compte par ailleurs le découplage manifeste entre la productivité et le coût salarial au Luxembourg, et le différentiel d'inflation néfaste par rapport aux principaux partenaires économiques en découlant, la passivité du Gouvernement en matière de réformes économiques, ainsi que les réformes peu ambitieuses actuellement avancées dans le contexte de la viabilité à long terme du système de sécurité sociale, la Chambre de Commerce s'inquiète quant à l'évolution économique et sociale future du Grand-Duché et quant à la capacité du pays de relever le défi de la compétitivité et du développement durable.

La Chambre de Commerce considère également que la situation financière de certains fonds d'investissements est critique et se pose la question de l'évolution à moyen terme de la politique d'investissements de l'Etat. Il en est notamment ainsi dans le cadre des soi-disant « fonds d'investissements publics », désignation générique reprise par le programme pluriannuel des dépenses (volume II du projet de budget) pour faire appel, respectivement, aux investissements publics administratifs, scolaires et sanitaires, et sociaux. En effet, alors qu'en 2011 (dernier compte disponible), ces trois fonds disposaient ensemble d'un avoir net positif global de l'ordre de 175,45 millions EUR, ces avoirs chutent d'année en année pour devenir négatifs en 2016. Toutefois, ces dernières années, la situation financière des fonds afférents a finalement souvent été meilleure que prévue pour la seule raison que des projets annoncés n'ont pas été réalisés au cours des exercices concernés.

Alors que le projet de budget 2013 se caractérise par son manque de détermination et son absence de réformes structurelles afin d'endiguer la progression importante des dépenses courantes, et eu égard à la fonte inquiétante des avoirs nets des fonds d'investissements sur les années à venir, la Chambre de Commerce est en droit de s'interroger si le grand choc au niveau de la politique d'investissements publics ne serait pas à venir. En effet, un certain étalement dans le temps permettra sans doute la réalisation en demi-teinte, avec certes des retards importants, des grands chantiers publics, notamment routiers et ferroviaires, connus aujourd'hui, et ce en raison des modestes réserves accumulées par le passé. Or, l'Etat sera-t-il capable, à l'avenir, de poursuivre sa politique d'investissements et disposera-t-il des marges de manœuvre budgétaires pour poser des jalons nouveaux à moyen terme, voire à long terme ?

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

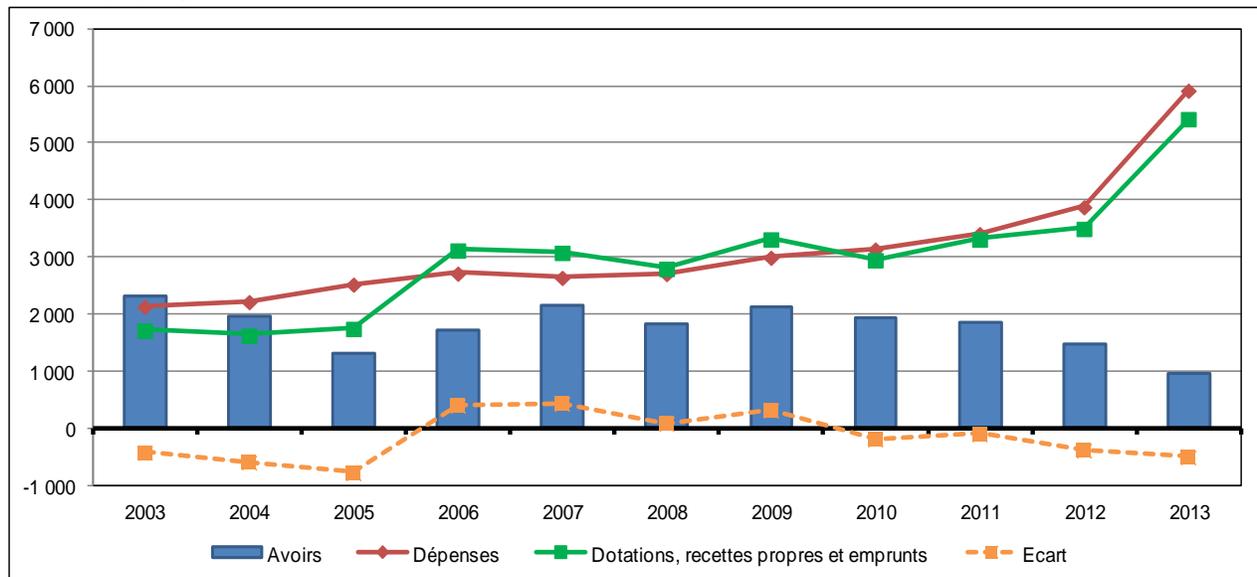
3.1.3.4 Les alimentations des fonds spéciaux face à leurs dépenses

Le graphique ci-après retrace l'évolution des alimentations (dotations budgétaires, recettes propres des fonds spéciaux et produits d'emprunts), des dépenses et des avoirs nets des fonds spéciaux au cours de la décennie 2003-2013 et renseigne également quant à l'évolution de l'écart entre les alimentations et les dépenses au cours de ladite période. Les années 2003 à 2005 se sont caractérisées par un décaissement des réserves des fonds ; ou bien, en d'autres termes, par des dépenses dépassant les recettes. Il est à rappeler que les alimentations des fonds incluent lesdites « recettes d'emprunt » ou, en d'autres termes, les moyens financiers contractés par l'Etat central *via* l'émission d'emprunts. Celles-ci sont ensuite mises à disposition des fonds spéciaux, en partie, et augmentent, de la sorte, les ressources financières à disposition de ces derniers.

Après des années 2006 et 2007, au cours desquelles les réserves ont pu quelque peu, mais insuffisamment, être reconstituées sous l'impulsion d'une conjoncture économique particulièrement favorable, l'année 2008 s'était soldée par une situation proche de l'équilibre entre les alimentations, d'une part, et les dépenses, d'autre part. L'année de crise 2009 fait apparaître, de manière contre-intuitive, un excédent des recettes sur les dépenses. La Chambre de Commerce a mis en avant les raisons - techniques - de cette évolution dans son avis budgétaire 2011. Pour rappel, l'alimentation des fonds spéciaux en 2009 tient notamment compte de l'affectation aux fonds spéciaux de l'Etat du compte général des années 2006, 2007 et 2008 pour un montant total de 770 millions EUR, ainsi que des recettes d'emprunt de l'ordre de 200 millions EUR.

Graphique 21 : Evolution des avoirs, des alimentations (dotations, recettes propres et emprunts) et des dépenses des fonds spéciaux

En millions EUR.



Sources : Projets de budgets ; calculs de la Chambre de Commerce.

Remarque : Les données pour 2013 incluent le remboursement (dépense) de 2 milliards EUR de la dette contractée en 2008 en vue de la stabilisation du secteur financier. Ce montant est refinancé *via* l'émission d'un nouvel emprunt d'un montant équivalent (recette).

Comme cela apparaît sur le graphique ci-avant, l'**effet ciseaux** entre les alimentations et les dépenses, que la Chambre de Commerce avait déjà décrit dans ses précédents avis budgétaires, réapparaît dès 2010, les dépenses ajustées étant supérieures aux alimentations à hauteur de 185,3 millions EUR en 2010. Cet effet ciseaux se confirme en 2011 mais dans une ampleur moindre avec un écart atteignant 95,5 millions EUR. Il s'amplifie davantage en 2012 (-379,7

millions EUR) et en 2013 (-497,2 millions EUR), pour autant que le programme des dépenses soit exécuté tel que présenté dans le projet de budget 2013 et sous l'hypothèse que des dotations supplémentaires (non-prévues dans le projet de budget) ne viennent pas alimenter la trésorerie des fonds spéciaux.

Dans son avis budgétaire 2011, la Chambre de Commerce avait critiqué le fait que les fonds spéciaux n'avaient pas été suffisamment alimentés pendant la phase de haute conjoncture précédant la crise économique et financière qui a débuté en 2008. Elle n'entend pas revenir sur ces propos si ce n'est d'insister que, dans l'état actuel des choses, les réserves financières des fonds spéciaux s'épuiseront à un rythme de plus en plus inquiétant, mettant à mal la force de frappe financière de l'Etat pour soutenir l'économie pendant l'actuelle crise économique dont l'issue, la durée et l'envergure restent, à ce stade, fortement incertaines.

Dans cette nouvelle période de croissance molle, voire de stagnation ou de récession économique, une pérennisation des réserves des fonds spéciaux doit être urgemment réalisée *via* une réduction volontariste 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, en général, et les fonds d'investissements, en particulier. La notion d'équité intergénérationnelle et la gestion en bon père de famille de certaines recettes fiscales volatiles, incertaines et temporaires auraient dû, à titre résiduaire, amener les autorités publiques à affecter une proportion élevée et croissante desdites recettes directement aux fonds d'investissements, en lieu et place d'une affectation pure et simple aux dépenses courantes, en général, et sociales, en particulier.

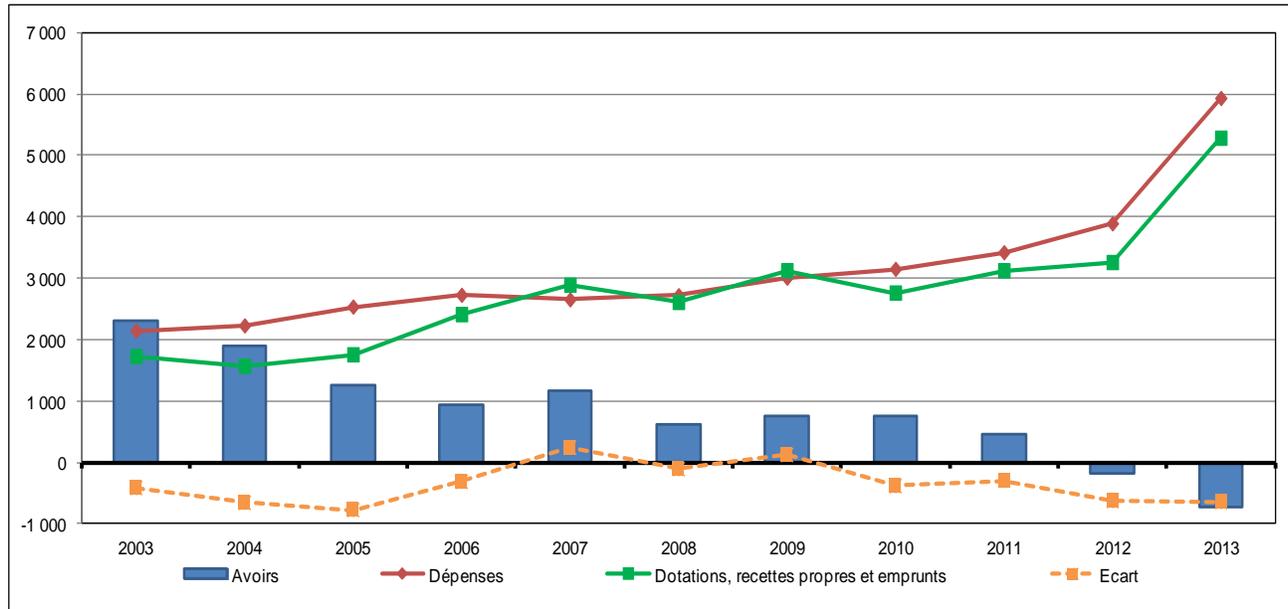
Il a été mentionné ci-avant que le Fonds du rail et le Fonds des routes recourent régulièrement à l'emprunt. Afin de visualiser l'effet de ce propos, le prochain graphique retrace l'évolution entre 2003 et 2013 des alimentations hors produits d'emprunts, des dépenses et des avoirs des fonds spéciaux. 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'était caractérisée par une évolution proche de l'équilibre, et ce du fait des phénomènes expliqués plus haut dans le texte. L'année 2009, quant à elle, tient compte des affectations extraordinaires aux fonds spéciaux de l'Etat du compte général des années 2006, 2007 et 2008 pour un montant total de 770 millions EUR.

Au vu du graphique ci-dessous, l'effet ciseaux s'amplifie à nouveau à partir de l'exercice 2010. Sur base des chiffres issus du projet de loi budgétaire pour l'année 2013, l'écart négatif s'élèvera à quelque 295 millions EUR en 2011, à 630 millions EUR en 2012 et à 647 millions EUR en 2013. Les avoirs, expurgés des produits d'emprunts, diminuent ainsi de manière quasi linéaire au cours de la période passée sous revue, en passant de 2.301 millions EUR fin 2003 à -721 millions EUR fin 2013. Fin 2012 déjà, les avoirs propres des fonds spéciaux auront totalement disparu.

Tout retournement conjoncturel futur, voire un maintien ou une dégradation de l'actuel état conjoncturel déprimé, sera autrement plus difficile à traverser en l'absence de réserves accumulées au niveau des fonds spéciaux durant les années de haute conjoncture. Les réserves disponibles risquent donc d'être tout simplement insuffisantes en cas de situation conjoncturelle durablement défavorable. Aux yeux de la Chambre de Commerce, il serait hautement imprudent de ne pas mettre en œuvre des réformes structurelles, visant singulièrement à rétablir l'équilibre financier des fonds d'investissements, au lieu d'espérer simplement qu'un retournement conjoncturel favorable puisse continuer de camoufler les inefficiences à travers la génération de recettes fiscales exceptionnelles mais non-maîtrisables.

Graphique 22 : Evolution des avoirs, des alimentations (hors emprunts) et des dépenses des fonds spéciaux
En millions EUR.



Sources : Projets de budgets ; calculs de la Chambre de Commerce.

Remarque : 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 dans une perspective à moyen terme

Lorsque l'on étudie de plus près les 18 fonds d'investissements publics pour lesquels les données pluriannuelles sont disponibles⁷⁴ (voir tableau ci-dessous) sur un horizon de moyen terme, en l'occurrence jusqu'en 2016, il apparaît que leur situation patrimoniale devrait continuer de se dégrader fortement (graphique 23), et ce malgré le recours systématique à l'emprunt au cours de ladite période en faveur du Fonds du rail (450 millions EUR d'emprunts additionnels sur l'horizon 2013-2016) et du Fonds des routes (600 millions EUR entre 2013 et 2016). Sous l'hypothèse de la réalisation du programme des dépenses, et sans accroissement des dotations supplémentaires aux fonds, le Fonds des routes fera état, fin 2015 et fin 2016, d'avoirs nets négatifs, en dépit du recours, de façon systématique, à l'emprunt. Le Fonds du rail voit ses avoirs fondre jusqu'en 2016. Les fonds d'investissements ne pourraient dès lors plus jouer leur rôle de stabilisateurs économiques, voire de vecteurs portant la modernisation et l'adaptation des infrastructures publiques aux besoins socio-économiques.

⁷⁴ Il s'agit des fonds spéciaux apparaissant au volume II du projet de budget 2013 (programme pluriannuel des dépenses en capital).

Tableau 21 : Fonds d'investissements publics apparaissant au programme pluriannuel des dépenses 2011 – 2016

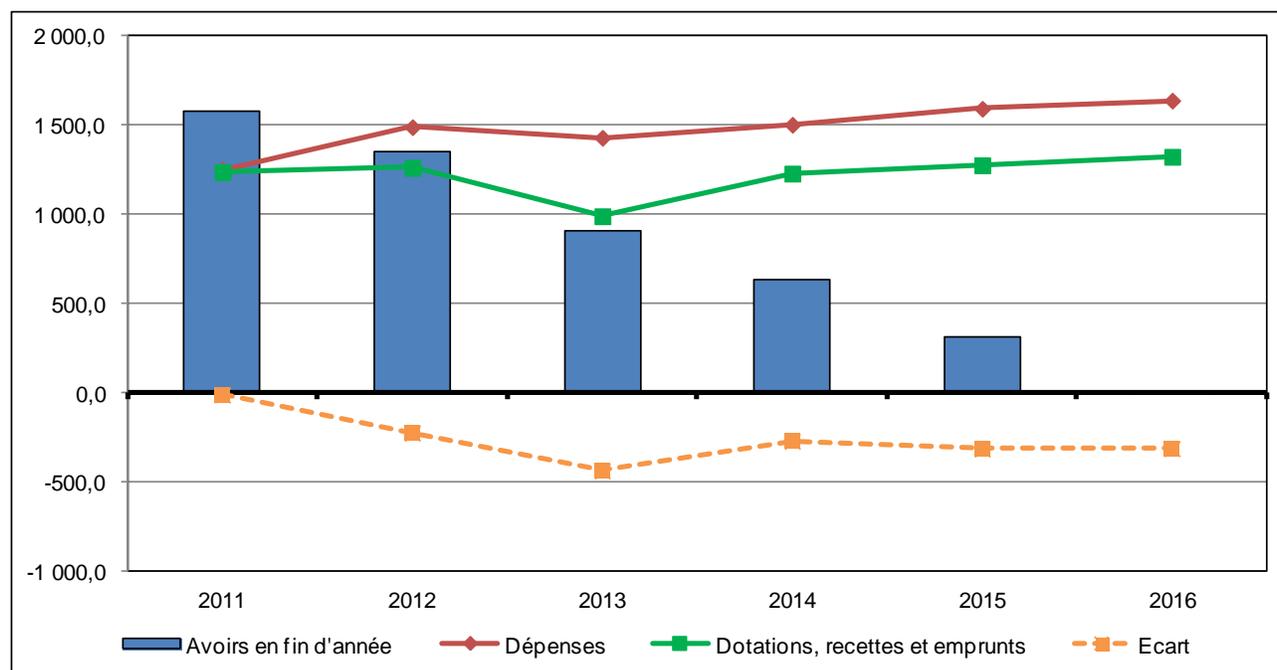
Fonds d'investissement publics couverts

Fonds d'équipement militaire
Fonds pour les monuments historiques
Fonds pour la gestion de l'eau
Fonds pour les investissements socio-familiaux
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux
Fonds des investissements hospitaliers
Fonds pour la protection de l'environnement
Fonds climat et énergie
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture
Fonds d'investissements publics administratifs
Fonds d'investissements publics scolaires
Fonds des routes
Fonds du rail
Fonds pour la loi de garantie
Fonds pour la promotion touristique
Fonds d'entretien et de rénovation
Fonds de l'innovation
Fonds d'équipement sportif national

Autres fonds, non couverts

Fonds de la coopération au développement
Fonds de crise
Fonds de la dette publique
Fonds des pensions
Fonds pour la réforme communale
Fonds communal de dotation financière
Fonds spécial de la pêche
Fonds cynégétique
Fonds spécial des eaux frontalières
Fonds d'assainissement en matière de surendettement
Fonds spécial de la chasse
Fonds pour l'emploi
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier

Graphique 23 : Evolution des avoirs, des alimentations (dotations, recettes propres et emprunts) et des dépenses des fonds d'investissements publics sur la période 2011-2016
En millions EUR.



Source : Volume II du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2013 ; calculs de la Chambre de Commerce.

La Chambre de Commerce rappelle, néanmoins, la probabilité extrêmement limitée quant à l'exécution réelle du programme d'investissements pluriannuel, état de fait qu'elle déplore profondément et qu'elle commente d'ailleurs depuis de longues années dans le cadre de ses avis budgétaires. Le programme d'investissements pluriannuel revêt, aux yeux de la Chambre de Commerce, une importance cruciale dans la mesure où il devrait livrer à ses lecteurs un aperçu fiable et détaillé des orientations à moyen terme des grands chantiers publics. Il devrait s'agir d'un outil de promotion phare de l'économie luxembourgeoise, permettant de donner aux investisseurs potentiels une vue fiable sur les investissements infrastructurels à réaliser à moyen terme. Or, telle n'est pas l'ambition du programme pluriannuel. Il s'agit, en effet, dans l'état actuel des choses, davantage d'une simple énumération de projets potentiels sans que le lecteur puisse juger des

probabilités de réalisation effective des projets sous-jacents, ni des délais de réalisation ou des coûts effectifs.

Au vu du graphique, l'effet ciseaux entre les alimentations et les dépenses des principaux fonds d'investissements de l'Etat apparaît dès l'année 2011 et s'intensifie par la suite. 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 d'investissements. Or, étant donné le dynamisme démographique et eu égard aux prévisions de croissance élevées de la population au cours des prochaines années, le Grand-Duché devra être en mesure de financer de très coûteux investissements en infrastructures indispensables au développement du pays.

Les dépenses d'investissements doivent être maintenues à un niveau élevé, tout comme elles doivent concerner en priorité des projets permettant d'accroître, effectivement et rapidement, la compétitivité de notre économie, tels que notamment la modernisation des infrastructures de transport ou de communication, le développement de nouvelles zones d'activités, 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'investissements, une analyse coûts/bénéfices de manière à s'assurer que le denier public soit utilisé de la manière la plus efficace possible. De même, le coût final de diverses infrastructures, ainsi que les frais d'entretien et de gestion afférents, pourront être substantiellement réduits, par exemple en recourant à une standardisation des investissements, une simplification des procédures administratives, etc.

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 le début de récession en 2008, la chute vertigineuse du PIB de 2009 et la reprise molle et mécanique de 2010, le financement, à terme, des dépenses d'investissements devra vraisemblablement être assuré par le recours à des emprunts encore plus importants que ceux que nous connaissons aujourd'hui. Ainsi, si elle soutient l'important effort d'investissements voulu par l'Etat, la Chambre de Commerce se doit cependant de rappeler, qu'étant donné la taille restreinte du pays, sa forte dépendance vis-à-vis du secteur financier et, par conséquent, la précarité et la volatilité d'une part importante de ses recettes fiscales, la capacité d'endettement du Luxembourg est sans aucune mesure comparable à celle des Etats jouissant d'une taille très largement supérieure à la sienne et/ou d'un appareil de production plus diversifié.

3.1.3.6 Le taux de réalisation des dépenses d'investissements budgétisées par les fonds spéciaux

Le tableau 22 ci-dessous retrace l'évolution des dépenses ajustées de quelques-uns des principaux fonds d'investissements de l'Etat, en l'occurrence le Fonds pour les monuments historiques, le Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux, le Fonds d'investissements publics administratifs, le Fonds d'investissements publics scolaires, le Fonds des routes, le Fonds du rail, ainsi que le Fonds pour les investissements socio-familiaux.

Seront comparées, d'une part, l'évolution des dépenses telles que figurant aux différents projets de lois budgétaires (« dépenses initialement prévues au budget ») et, d'autre part, le taux de réalisation des dépenses programmées (« dépenses ajustées réellement actées », sur base des comptes relatifs aux mêmes exercices) ainsi que l'évolution de ce taux d'exécution (en pourcents) au cours de la période considérée.

Au vu des taux de réalisation présentés ci-après, et hormis l'exercice 2006 et 2011 pour lesquels les réalisations correspondent bien au budget (au global), les années 2007, 2008, 2009 et 2010 se

caractérisent par des décalages souvent importants entre les dépenses budgétisées, d'une part, et les dépenses actées, d'autre part. En effet, un taux de réalisation de 80% implique que seuls 80 EUR sur 100 EUR budgétés sont réellement exécutés et investis, et ce dans le chef des principaux fonds d'investissements de l'Etat. Pour ces années, il s'agit de sous-investissements réels par rapport aux montants globaux budgétés. 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 anticyclique par les autorités. Il est à noter dans ce contexte que les projets de lois budgétaires successifs (« dépenses initialement budgétisées ») avancent déjà des décotes dites pour « moins-values de retards et aléas de chantiers » qui peuvent se chiffrer à quelque 25% des dépenses totales prévues au budget. Ainsi, les taux de réalisation commentés s'entendent nets de ces décotes.

En synthèse, quant aux taux de réalisation des dépenses projetées, le tableau ci-après indique que les dépenses réalisées en 2007 se sont révélées inférieures aux dépenses prévues, à hauteur de 160,2 millions EUR, soit un taux de réalisation de 80,3%. L'année 2008 s'est également clôturée par des dépenses réalisées nettement inférieures aux dépenses prévues de l'ordre de 155,2 millions EUR, soit un taux de réalisation de 80,5%. L'année de crise par excellence 2009 se caractérise par un taux de réalisation encore inférieur, de seulement 76,6%, soit des dépenses réelles inférieures au budget à hauteur de 199,6 millions EUR pour les sept fonds passés en revue. En 2010, les sous-investissements, par rapport aux montants budgétés, ont atteint 51,6 millions EUR. Il en découle qu'en un laps de temps de cinq ans seulement (2007 à 2011), quelque 537 millions EUR budgétés n'ont pas fait l'objet de dépenses réelles, ce qui représente environ 1,4% du PIB moyen au cours de cette même période. Toutefois, en 2011, les dépenses actées de ces Fonds sont de 30 millions EUR supérieures à celles budgétisées, et ce pour la première fois depuis 2006. Ce sont les Fonds des routes, du rail et des investissements socio-familiaux qui enregistrent des taux de réalisation au-delà de 100%. Certains fonds spéciaux font toutefois état de taux de réalisation particulièrement décevants en 2011. Le Fonds d'investissements publics scolaires, par exemple, enregistre ainsi un taux de réalisation de 77,6% en 2010 et de 67,8% en 2011. Le Fonds pour les monuments historiques connaît, pour sa part, un taux de réalisation de 65,4% en 2011. Cet aspect est fondamental du fait qu'une exécution plus lente ou un décalage des projets d'investissements pourra conduire à une amélioration artificielle à court terme de la situation financière de l'Etat, mais elle ne résout absolument pas le problème de financement à long terme de l'ambitieux programme pluriannuel d'investissements (volume II du projet de loi budgétaire).

Comme la Chambre de Commerce l'a rappelé dans son précédent avis budgétaire, il est notamment incompréhensible que l'année 2009 se soit traduite par un taux de réalisation aussi faible, décrédibilisant *de facto* les déclarations du Gouvernement de vouloir mener une politique résolument anticyclique se traduisant notamment par une montée en puissance des dépenses d'investissements, voire par un avancement dans le temps de certaines dépenses d'investissements futures. Les grands principes en matière budgétaire étant l'exhaustivité, l'unité et l'universalité, il convient de constater que la qualité d'exécution des dépenses, du moins sur l'horizon de temps discuté ci-avant, est loin d'être satisfaisante.

Par conséquent, la Chambre de Commerce demande, notamment, au Gouvernement de poursuivre ses efforts en vue de fournir toutes les informations nécessaires à une étude approfondie de la véritable situation de chacun des fonds spéciaux. Il serait ainsi souhaitable que le document budgétaire soit accompagné d'une description sur la nature et la destination des moyens dépensés ainsi que d'une fiche d'impact des investissements quant à leurs coûts d'exploitation, de gestion et d'entretien (« *Folgekosten* »), de même que d'une analyse coûts/bénéfices par projet d'investissements afin de disposer de données tangibles quant à la priorité desdits projets.

Tableau 22 : Evolution des dépenses prévues, des dépenses réalisées, ainsi que des taux de réalisation des principaux fonds d'investissements
En millions EUR.

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

Taux de réalisation en % (dépenses actées par rapport aux dépenses prévues)						
2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (indicatif)
118,2%	70,3%	81,2%	48,8%	50,3%	65,4%	70,9%
58,0%	56,0%	74,1%	52,6%	74,4%	96,0%	39,4%
56,6%	74,2%	85,7%	66,3%	87,3%	88,0%	155,3%
65,9%	59,9%	148,8%	93,5%	77,6%	67,8%	79,4%
100,4%	84,6%	63,9%	75,9%	96,8%	140,7%	92,4%
145,5%	88,5%	73,8%	79,8%	95,7%	103,5%	93,7%
75,5%	91,3%	72,6%	73,5%	121,8%	110,6%	100,0%
101,3%	80,3%	80,5%	76,6%	93,6%	104,0%	98,8%

	Projet 2008	Projet 2009	Projet 2010	Projet 2011	Projet 2012	Projet 2012	Projet 2012
Dépenses ajustées réellement actées	Compte 2006	Compte 2007	Compte 2008	Compte 2009	Compte 2010	Compte 2011	2012 (Indicatif)
Fonds pour les monuments historiques	14,06	15,40	9,27	9,15	13,00	13,09	20,54
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	14,46	17,99	14,16	10,08	12,48	14,14	9,48
Fonds d'investissements publics administratifs	65,19	79,10	75,09	75,21	116,88	99,57	181,00
Fonds d'investissements publics scolaires	65,88	72,55	111,82	71,46	60,08	40,66	70,06
Fonds des routes	138,01	110,36	82,99	102,53	136,35	172,09	170,26
Fonds du rail	416,20	273,59	275,18	311,58	312,78	325,31	301,06
Fonds pour les investissements socio-familiaux	87,49	82,69	72,58	73,54	103,54	93,99	110,00
Total général	801,29	651,67	641,09	653,55	755,11	758,85	862,40

Variation en mio EUR (Dépense actée moins dépense budgétisée)						
2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (indicatif)
2,17	-6,51	-2,14	-9,59	-12,83	-6,91	-8,42
-10,47	-14,13	-4,95	-9,09	-4,28	-0,59	-14,61
-49,98	-27,50	-12,50	-38,28	-17,07	-13,56	64,47
-34,09	-48,57	36,65	-4,93	-17,39	-19,35	-18,23
0,55	-20,09	-46,87	-32,64	-4,49	49,82	-13,97
130,15	-35,55	-97,92	-78,64	-14,07	10,99	-20,15
-28,39	-7,88	-27,42	-26,46	18,54	8,99	0,00
9,93	-160,23	-155,15	-199,64	-51,59	29,38	-10,89

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

Remarque : Les données relatives à l'année 2012 ne sont ici présentées qu'à titre indicatif. Une analyse ne peut en effet être menée que sur base de chiffres définitifs (compte).

* * * * *

Les deux tableaux placés dans l'annexe 2, offrent une vue d'ensemble des dépenses et des alimentations des 32 fonds spéciaux de l'Etat sur la période 2003-2013. 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 de grande ampleur, les critères d'opportunité et d'utilité, ainsi que le rapport coûts/bénéfices et les frais de gestion et d'entretien à long terme. 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.

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 anticyclique, 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 période de basse conjoncture sera passée. Il s'agit là d'une condition indispensable à la réalisation future des projets d'envergure.

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 économiques intégrés »). 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, la notion d'Administration centrale, au sens du SEC95, constitue en effet 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 de l'Administration de la sécurité sociale, une des trois sous-entités constituant le terme fédérateur d'« Administration publique », au sens européen du terme⁷⁵. Contrairement à la comptabilité traditionnelle, la comptabilité SEC95 s'insère harmonieusement dans ce cadre plus vaste que constitue la comptabilité nationale⁷⁶.

Outre les recettes et les dépenses des ministères, départements 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 (Maison grand-ducale, Parlement, Justice, Ministères et Administrations gouvernementales), l'Administration centrale comprend également les recettes et les dépenses réelles des fonds spéciaux de l'Etat, de même que les recettes et les dépenses des établissements publics qui font partie de son périmètre, des fondations⁷⁷ et certains GIE, des institutions de l'Etat⁷⁸ ainsi que les recettes et les dépenses des services de l'Etat à gestion séparée⁷⁹. Dans la présentation ayant trait à la notion d'« Administration centrale », les activités financières de l'Etat sont représentées d'après des considérations économiques et non administratives. Le passage des « recettes et dépenses budgétaires de l'Etat » aux « recettes et dépenses de l'Administration centrale » peut être synthétisé et représenté graphiquement.

⁷⁵ A noter que la notion d'Administration publique comprend par ailleurs les « Administrations d'Etats fédérés » (sans objet pour le Luxembourg).

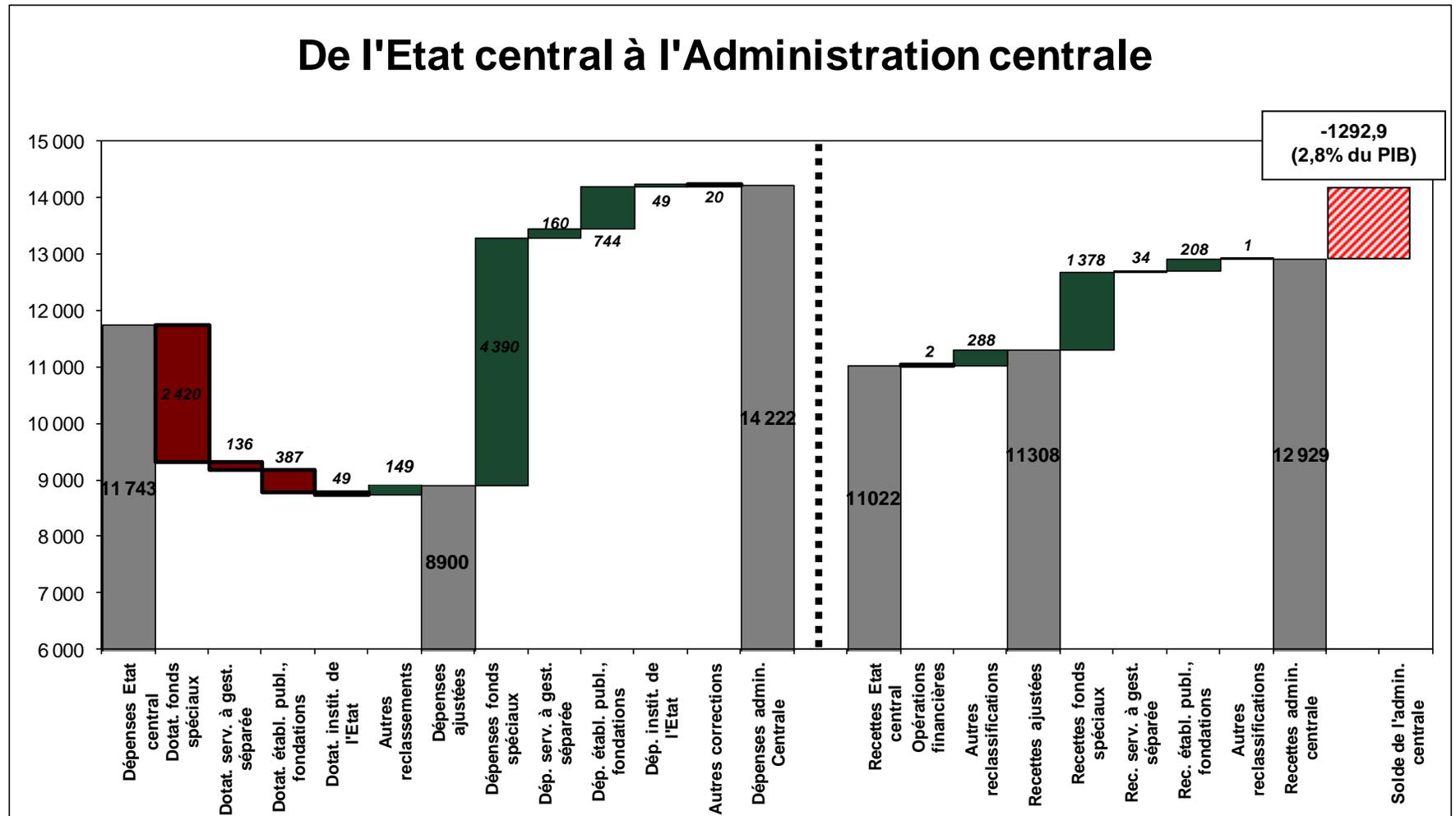
⁷⁶ A titre d'exemple, seuls les investissements publics calculés au moyen du système comptable harmonisé peuvent servir à calculer la demande agrégée au sein des comptes nationaux. Standardisée au niveau européen, la comptabilité SEC95 se prête par ailleurs mieux que la comptabilité budgétaire luxembourgeoise 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.

⁷⁷ Par exemple : les Centres de Recherche Publics, le Centre national sportif et culturel (d'Coque), la Commission de protection des données, l'Office national du Tourisme, la Fondation Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean, le Registre de Commerce, etc.

⁷⁸ La Maison grand-ducale, la Chambre des Députés, le Médiateur ainsi que la Cour des Comptes et le Conseil d'Etat.

⁷⁹ 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** au sens administratif du terme, telles que présentées plus haut dans le document : 11.742,5 millions EUR en 2013 (+5,9% par rapport au budget voté 2012 et +1,4% par rapport aux prévisions pour cette année 2012). Il s'agit des dépenses arrêtées à l'article 1^{er} du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013. Il s'agit également, du point de vue administratif et formel, du volume de dépenses sur lequel la Chambre des Députés portera son vote du projet de budget de l'Etat 2013.
- 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 (2.421 millions EUR), des services de l'Etat à gestion séparée (136,3 millions EUR), des établissements publics et fondations (386,7 millions EUR) et des institutions de l'Etat (48,6 millions EUR). La raison en est que les moyens financiers mis à disposition par l'Etat à ces entités sont, du point de vue SEC95, de simples transferts internes, ces entités faisant partie intégrante de l'Administration centrale (et non pas de l'Etat central au sens de la loi du 8 juin 1999). Ces entités étant assimilées à l'« Etat » dans l'optique SEC95, il convient, afin de juger de la situation financière de l'Administration centrale, de prendre en compte les dépenses effectivement actées par ces entités, en lieu et place des dotations budgétaires actées par l'Etat central.
- Les 149 millions EUR au titre des « **autres reclassements** », dans le partie gauche du graphique, constituent la somme des dépenses pour prise de participations (-81,2 millions EUR)⁸⁰, la compensation entre recettes et dépenses budgétaires (-15,4 millions EUR) ainsi que des reclassements divers à hauteur de +245,4 millions EUR⁸¹. La Chambre de Commerce n'entend pas commenter en détail ces reclassements, tout en renvoyant, à ce sujet, à l'analyse effectuée au volume III du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2013.
- 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** : 8.900 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 (4.390,2 millions EUR), des services de l'Etat à gestion séparée (159,5 millions EUR), des établissements publics et fondations (743,8 millions EUR) et des institutions de l'Etat (49,2 millions EUR).
- Ainsi, les **dépenses de l'Administration centrale** s'élèveront à 14.222,1 millions EUR en 2013, dépassant celles de l'Etat central de 2.479,6 millions EUR (ou bien de 21,1%). En guise de comparaison par rapport au budget voté 2012, il s'agit d'une progression des dépenses de l'ordre de 3,5% ou 482,6 millions EUR. Le volume I du projet de loi concernant

⁸⁰ D'après les règles de comptabilité SEC95, les octrois de crédits, leurs remboursements, de même que les prises de participations et la cession de celles-ci, sont considérés 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.

⁸¹ 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 basée sur le PNB (247,9 millions EUR).

le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2013⁸² fait apparaître, à titre résiduaire, une ré-estimation des dépenses de l'Administration centrale pour l'exercice 2012, qui diverge du budget voté 2012, et qui s'élève à 13.975,3 millions EUR (prévisions 2012) au lieu de 13.739,5 millions EUR (budget 2012). En d'autres termes, l'exercice budgétaire 2012 se clôturera prévisiblement avec un dépassement sur le versant des dépenses de l'ordre 235,8 millions EUR par rapport au budget 2011 ou +1,72%. La comparaison entre les dépenses budgétisées de l'Administration centrale en 2013 par rapport à cette réévaluation de l'exercice 2012 fait mécaniquement baisser la progression des dépenses totales en 2013 pour tout de même atteindre 1,8% ou 246,8 millions EUR.

- Sur le versant des **recettes** et en partant des recettes de l'Etat central (11.022 millions EUR), il convient notamment **d'apurer les opérations financières**⁸³ (-1,7 million EUR). Cette correction est insignifiante dans le cadre de l'exercice budgétaire 2013 dans la mesure où, contrairement au budget 2010, par exemple, le budget 2013 n'entérine pas, ou ne prévoit pas, encore définitivement un endettement supplémentaire dans le projet de budget soumis à la Chambre des Députés. Dans ce contexte, il convient néanmoins de souligner que l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi budgétaire laisse entrevoir (page 40*) la possibilité que l'Administration centrale contracte un emprunt supplémentaire à hauteur maximale de 4.500 millions EUR en 2013.
- Aux « recettes ajustées » ainsi dégagées, il convient d'ajouter notamment **les recettes propres des fonds spéciaux de l'Etat** (1.378 millions EUR)⁸⁴, **des établissements publics et fondations** (208,1 millions EUR) et des **services de l'Etat à gestion séparée** (34,3 millions EUR).
- Ainsi, les **recettes de l'Administration centrale** s'élèveront à 12.929,2 millions EUR en 2013, dépassant celles de l'Etat central de 1.907,3 millions EUR (ou 17,3%).

Il ressort de cette analyse qu'en 2013, le **solde de l'Administration centrale** est négatif de **1.292,9 millions EUR, soit 2,8% du PIB** (soit 12.929,2 millions EUR moins 14.222,1 millions EUR). Ainsi, le déficit de l'Administration centrale dépasse largement celui de l'Etat central, qui, pour rappel, est de l'ordre de 720,6 millions EUR (correspondant à 1,6% du PIB), soit la différence entre les dépenses de l'Etat central au sens administratif de 11.742,5 millions EUR et de ses recettes de 11.021,9 millions EUR.

Il en résulte que la notion administrative d'Etat central **sous-estime le déficit économique** de l'Administration centrale de 572,3 millions EUR, respectivement de 79,4% (voir tableau récapitulatif ci-dessous).

⁸² Volume I du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2013, page 38* de l'exposé des motifs.

⁸³ 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 ». 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.

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.

Tableau 23 : Comparaison des chiffres clefs de l'Etat central (comptabilité traditionnelle) et de l'Administration centrale (SEC95) en 2013

En millions EUR, sauf mention contraire.

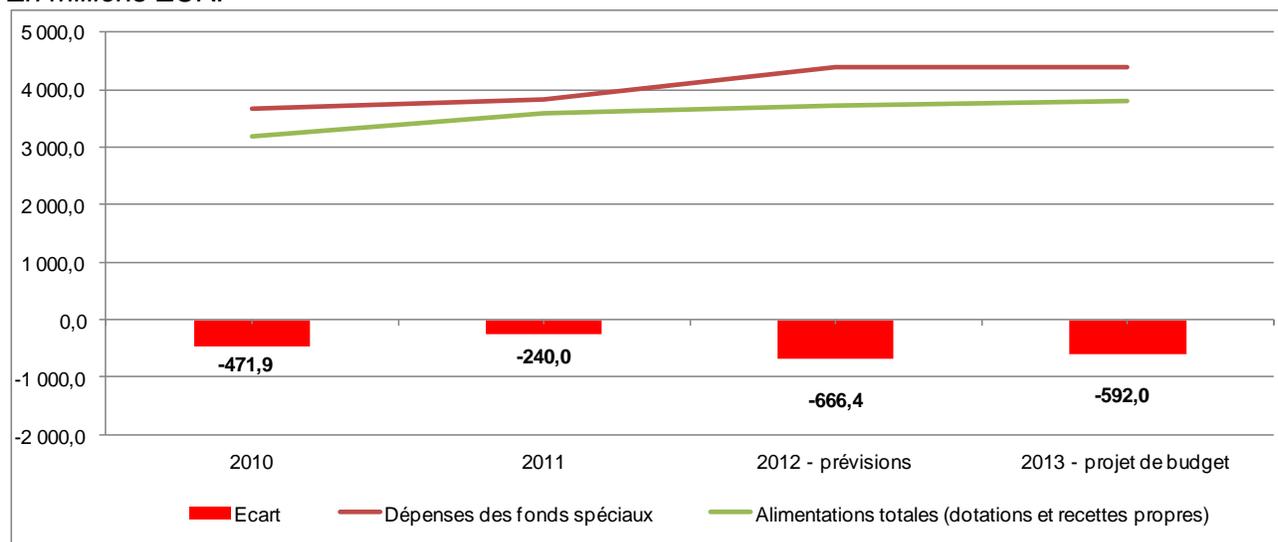
	Etat central	Administration centrale	Ecart (absolu) entre Etat central et Administration centrale	Ecart (relatif) entre Etat central et Administration centrale
Dépenses totales	11 742,5	14 222,1	2 479,6	21,1%
Recettes totales	11 021,9	12 929,2	1 907,3	17,3%
Solde	-720,6	-1 292,9	-572,3	79,4%
Solde en % du PIB	-1,6	-2,8	-1,6	-

Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2013.

La raison principale de cet état de fait réside dans l'effet ciseaux entre les dotations des fonds spéciaux (Etat central : 2.420 millions EUR) et leurs dépenses réelles diminuées des recettes propres des fonds spéciaux (Administration centrale : dépense réelle de l'ensemble des fonds de 4.390 millions EUR moins recettes propres de 1.378 millions EUR, soit une différence 3.012 millions EUR). L'écart entre les dotations et les dépenses réelles, qui s'élèvera prévisiblement à 592 millions EUR en 2013 (2.420-3.012 millions EUR) a pris de plus en plus d'ampleur, au fil des exercices budgétaires. Et même si une légère amélioration de l'écart est perceptible en 2013, comme il ressort du graphique ci-après, cet écart mènera, à politique inchangée, à un effritement de la réserve budgétaire des fonds spéciaux.

Graphique 25 : Alimentations augmentées des recettes propres des fonds spéciaux par rapport aux dépenses réelles des fonds spéciaux

En millions EUR.



Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2013.

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 mises à disposition des fonds spéciaux, établissements publics, institutions et fondations sont inférieurs - au total - à

leurs dépenses réelles, et que les recettes propres de ces entités, qui ne transitent pas directement par le budget de l'Etat central, sont insuffisantes afin de compenser les dépenses réellement enregistrées.

- En d'autres termes, les entités de l'Administration centrale s'appauvrissent, comme cela 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 flagrante 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.
- Ainsi, la notion d'Etat central, bien qu'elle soit au cœur de la comptabilité budgétaire luxembourgeoise et à la base du projet de loi sous rubrique et, partant, au centre du présent avis de la Chambre de Commerce, ne représente qu'une image très fragmentaire de l'Administration centrale, et encore moins de l'Administration publique au sens large.

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

Tableau 24 : Recettes et dépenses de l'Administration centrale

En millions EUR et en % de variation.

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 compte	2012 prévisions	2013 projet de budget
	Recettes adm. centrale	8 534,7	9 228,3	10 065,2	10 526,9	10 488,9	11 276,8	11 735,7	12 327,2	12 929,2
	Dépenses adm. centrale	8 892,6	9 447,4	9 711,2	10 586,8	11 447,7	12 291,9	12 732,9	13 975,3	14 222,1
	Solde	-357,9	-219,1	354,0	-59,9	-958,8	-1 015,1	-997,2	-1 648,1	-1 292,9
Recettes	<i>Evolution absolue</i>	936,0	693,6	836,9	461,7	-38,0	787,9	458,9	591,5	602,0
	<i>Evolution relative</i>	12,3%	8,1%	9,1%	4,6%	-0,4%	7,5%	4,1%	5,0%	4,9%
Dépenses	<i>Evolution absolue</i>	595,7	554,8	263,8	875,6	860,9	844,2	441,0	1 242,4	246,8
	<i>Evolution relative</i>	7,2%	6,2%	2,8%	9,0%	8,1%	7,4%	3,6%	9,8%	1,8%

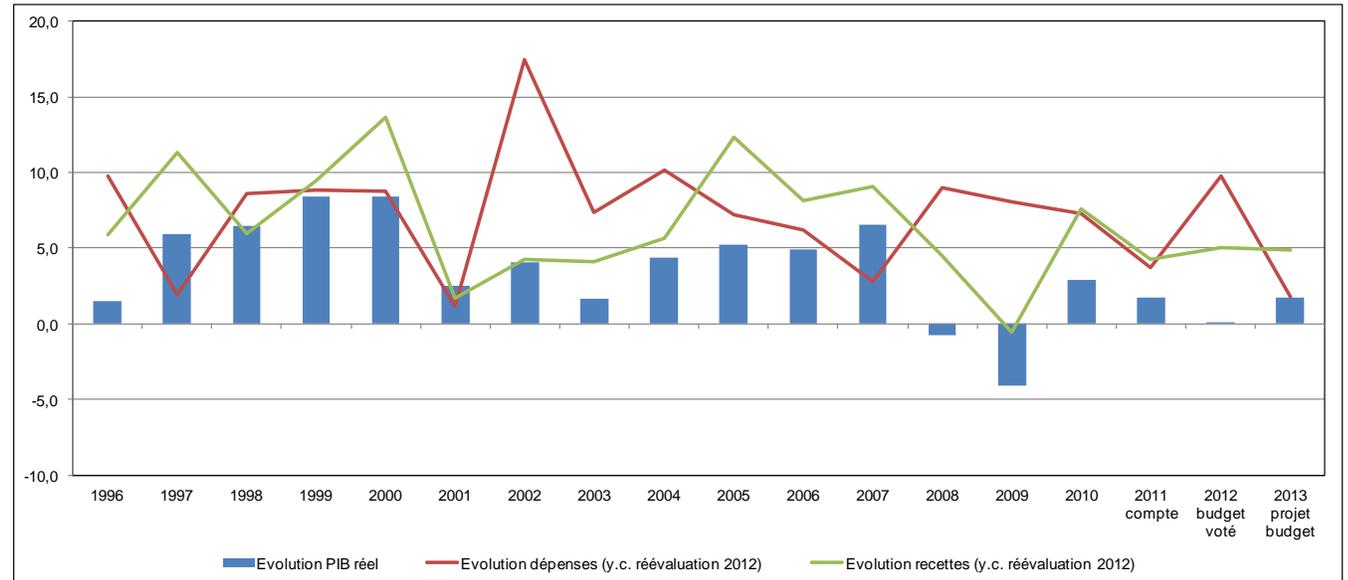
Sources : STATEC ; Projets de lois budgétaires.

Les dépenses cumulées de l'Administration centrale augmenteraient de 1,8% en 2012 par rapport aux prévisions budgétaires 2012, ce qui dépasse la croissance économique sous-jacente au projet de budget 2013 (1,7% selon les auteurs du projet de budget ; entre +0,0% et +0,7% selon les prévisions les plus récentes du STATEC) ; seuil de référence en la matière⁸⁵. Cette progression succède à des taux historiques très élevés. En effet, la progression des dépenses cumulée sur quatre ans - soit 2010, 2011, 2012 et 2013 - n'atteindrait pas moins de 22,5%. Comme il ressort du graphique ci-après, la progression d'une année à l'autre des dépenses est, en outre, régulièrement plus dynamique que celle des recettes à disposition des autorités publiques, à l'exception de l'année 2011. S'agissant de l'année 2013, la hausse de +246,8 millions EUR (+1,8%) par rapport aux prévisions pour l'année 2012 doit être nuancée au vu du dépassement important enregistré dans les prévisions actuelles par rapport au budget voté. En effet, entre le budget 2013 et le budget voté 2012, un accroissement de 3,5% des dépenses totales, soit +482,6 millions EUR, est enregistré. Il n'est par conséquent pas possible de parler d'un véritable rapprochement durable entre l'évolution des dépenses, d'une part, et la croissance économique, d'autre part.

⁸⁵ Voir notamment à cet égard le programme gouvernemental, ainsi que les actualisations récurrentes du Programme de stabilité et de croissance luxembourgeois.

Graphique 26 : Taux de progression des dépenses et des recettes de l'Administration centrale (taux de variation interannuelle des dépenses, des recettes et du PIB)

En % de variation.



Sources : STATEC ; Projets de lois budgétaires.

Remarque : 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'ajoute une progression très importante, mais insuffisante, sur le versant des recettes de l'Administration centrale en 2013 ; à savoir une progression de pas moins de 4,9% (602,0 millions EUR) par rapport aux dernières prévisions disponibles en matière de recettes budgétaires au titre de l'exercice 2012.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le projet de budget 2013 se base sur des estimations de recettes fiscales très optimistes, et notamment en ce qui concerne l'impôt sur le revenu des collectivités, la TVA et les impôts retenus sur les traitements et salaires ; et ce dans un contexte d'incertitude extrême quant à l'évolution des diverses bases taxables sous-jacentes. L'incidence totale de la réévaluation - plus prudente - des recettes par la Chambre de Commerce s'élève à 370 millions EUR. En cas de matérialisation de ce scénario, le déficit de l'Administration centrale passerait de -1.292,9 (2,8% PIB) à 1.662,9 millions EUR (3,7% du PIB), celui de l'Administration publique (y compris les communes et la sécurité sociale) de 684,5 (-1,5%) à 1.054,5 (-2,3%) millions EUR (voir partie 3.1.1 au sujet des recettes de l'Etat central).

* * * * *

La Chambre de Commerce tient à préciser que les évolutions, et notamment les taux de variation des recettes et des dépenses, décrites ci-avant s'apprécient bien en comparant le projet de budget 2013 aux prévisions budgétaires pour l'année 2012. En effet, le projet de budget 2013 aurait, par ailleurs, pu être comparé au budget voté pour l'année 2012, en lieu et place des prévisions. En cas de fortes divergences entre le budget des recettes et des dépenses au titre d'un exercice donné et les prévisions en la matière, ou bien, en d'autres termes, en cas d'exécution budgétaire non-conforme au budget voté, le taux de variation des recettes et des dépenses entre l'exercice donné en question (2012) et l'année subséquente (2013) peut varier très fortement. Ce propos est succinctement présenté au lecteur à travers l'encadré ci-dessous.

Encadré 1 : L'exécution budgétaire de l'Administration centrale en 2012 et son impact quant à l'évaluation du budget 2013

Le tableau ci-après propose, dans le chef de l'Administration centrale, une juxtaposition des recettes et des dépenses proposées au budget voté 2012, d'une part, et des données prévisionnelles pour le même exercice, d'autre part.

Tableau 25 : Recettes et dépenses de l'Administration centrale en 2012 – budget et prévisions

En millions EUR.

	2011 Compte	2012		Variation*	
		Budget	Prévisions	en mio.	en %
Dépenses totales.	12 732,9	13 739,5	13 975,3	+235,8	+1,7%
1. Consommation Intermédiaire.	929,1	1 002,2	1 057,2	+55,0	+5,5%
2. Formation de capital.	953,8	1 048,9	1 074,9	+26,0	+2,5%
3. Rémunération des salariés.	2 571,7	2 736,3	2 746,3	+10,1	+0,4%
4. Subventions.	621,0	698,5	726,3	+27,8	+4,0%
5. Revenus de la propriété.	202,3	225,8	234,1	8,3	+3,7%
6. Prestations sociales autres qu'en nature.	1 082,2	1 132,5	1 208,5	+76,0	+6,7%
7. Prestations sociales en nature.	55,1	52,3	58,3	+6,0	+11,5%
8. Autres transferts courants.	5 682,4	6 025,2	6 085,0	+59,8	+1,0%
9. Transferts en capital.	625,2	808,5	807,8	-0,7	-0,1%
10. Corrections sur actifs non financiers.	10,1	9,4	-23,3	-32,6	-348,0%
Recettes totales.	11 735,7	12 596,3	12 327,2	-269,0	-2,1%
11. Impôts sur la production.	5 006,2	5 477,0	5 432,7	-44,2	-0,8%
12. Impôts courants sur le revenu.	5 287,9	5 735,3	5 511,8	-223,5	-3,9%
13. Autres recettes.	1 441,6	1 384,0	1 382,7	-1,3	-0,1%
Besoin de financement.	-997,2	-1 143,2	-1 648,1	-504,8	-

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

*Variation par rapport au budget de 2012 des prévisions de 2012.

Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2013.

Il ressort de la lecture du tableau en question que les prévisions s'écartent significativement du budget voté. En effet, les dépenses prévisionnelles dépassent les dépenses budgétisées de l'ordre de 236 millions EUR (+1,7%), alors que, sur le versant des recettes, la moins-value serait de l'ordre de 269 millions EUR par rapport au budget voté, soit -2,1%. Il semble évident que, dans le cadre d'un commentaire de la progression des recettes et des dépenses budgétaires pour l'exercice 2013, le choix de la « base de comparaison », c'est-à-dire soit le budget voté de l'année antérieure ou bien les prévisions, n'est pas neutre, comme il ressort du tableau ci-dessous.

Tableau 26 : Comparaison des recettes et dépenses 2012 – budget et prévisions

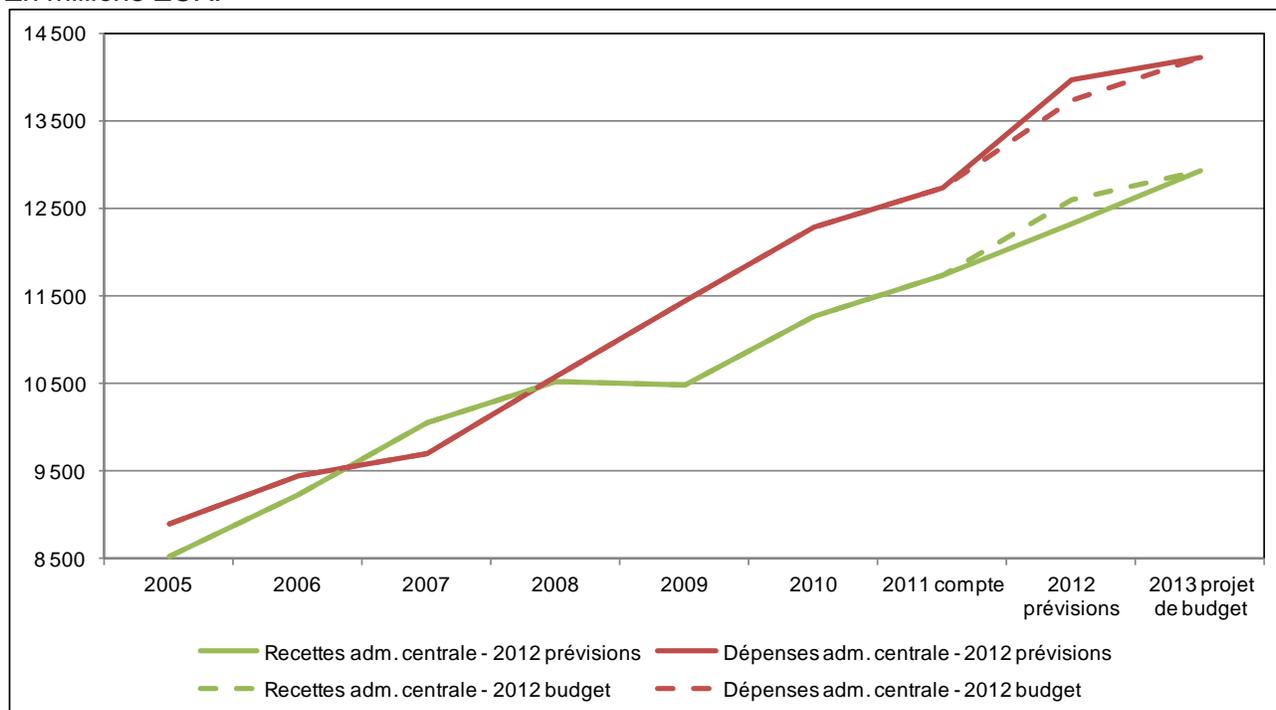
En millions EUR.

	Recettes	Dépenses
2013 (mio EUR)	12 929	14 222
2012 budget voté (mio EUR)	12 596	13 740
2012 prévision (mio EUR)	12 327	13 975
Variation 2013 / 2012 budget voté (mio EUR)	333	483
Variation 2013 / 2012 prévision (mio EUR)	602	247
Variation 2013 / 2012 budget voté (%)	2,6%	3,5%
Variation 2013 / 2012 prévision (%)	4,9%	1,8%

L'effet ciseaux entre les recettes et les dépenses s'amplifie à nouveau en 2012 et 2013, avec, à la clef, une dégradation marquée de la situation financière de l'Administration centrale, tout comme il ressort du graphique suivant qui retrace cet effet sur base des données quantitatives reprises au tableau 24 ci-avant.

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

En millions EUR.



Sources : STATEC ; Projets de lois budgétaires.

Remarque : Les lignes pointillées représentent les recettes et les dépenses 2012 sur base du budget voté au titre de l'exercice 2012. Ces chiffres divergent des prévisions 2012, incluses dans le projet de budget 2013, et ce à la fois sur le versant des recettes que sur le versant des dépenses.

Le graphique souligne que les déficits de l'Administration centrale (l'écart entre les deux courbes) sont de nature répétitive et structurelle. Ainsi, même les années 2005 et 2006, qui se sont pourtant soldées par des taux de croissance très élevés, tant au niveau du PIB (+4,9% en termes réels par an en moyenne) comme sur le versant des recettes budgétaires (progression annuelle moyenne d'environ 10%) se sont clôturées par des déficits de l'Administration centrale, laquelle était manifestement dans l'incapacité de maîtriser l'envolée de ses dépenses, et en particulier les dépenses courantes de fonctionnement. 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 de la sécurité sociale (voire la partie 3.3 ci-après). Dans ce contexte, il faut cependant également souligner que l'Administration centrale comporte des transferts importants vers l'Administration de la sécurité sociale, reflétant une fiscalisation considérable du financement du système de protection sociale au Luxembourg.

A la lecture du graphique qui précède, il apparaît également, qu'à partir de 2009, les lignes représentant les recettes et les dépenses de l'Administration centrale deviennent parallèles. En d'autres termes, alors que la ligne des recettes devrait progressivement se rapprocher de, puis dépasser, la ligne des dépenses pour atteindre l'équilibre budgétaire et ensuite l'objectif budgétaire à moyen terme (excédent structurel de 0,5%), elle a tendance à évoluer parallèlement à cette

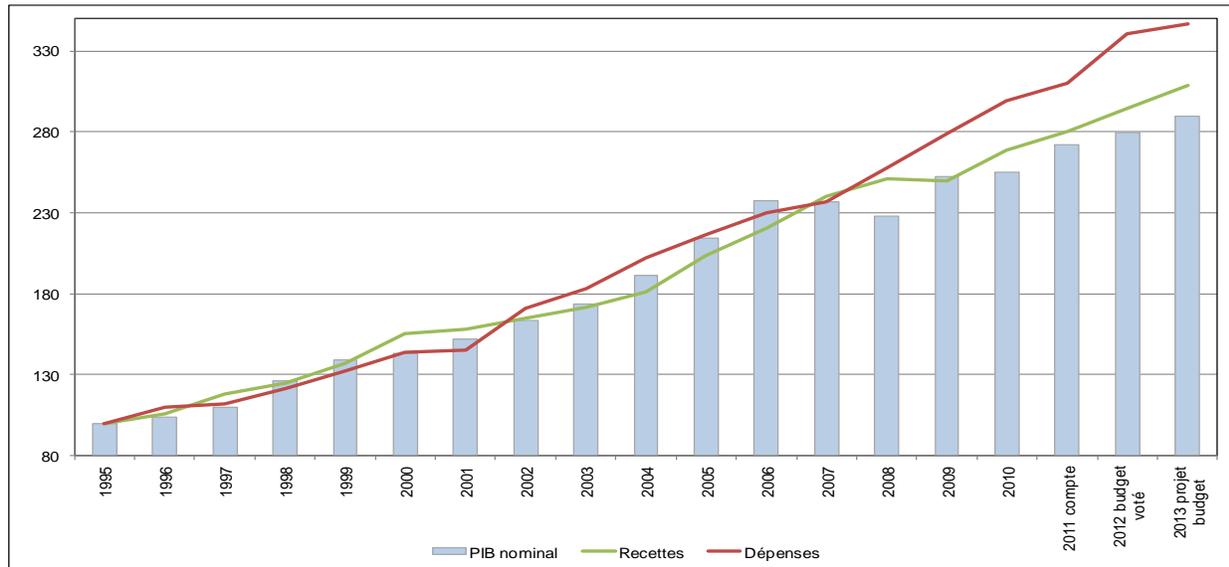
dernière. Il s'est produit, en 2009, un décrochage manifeste entre les recettes et les dépenses de l'Administration centrale ; cette dernière étant, depuis cette date, dans l'incapacité totale de renverser cette tendance alarmante et résolument non durable.

Le décrochage observé depuis 2009 n'est pas un phénomène nouveau dans la mesure où, depuis 2002 déjà, l'Administration centrale est confrontée à une situation où l'évolution des dépenses en général dépasse celle des recettes. Le graphique ci-après illustre ce propos en reprenant, depuis 1995, l'évolution des recettes et des dépenses de l'Administration centrale (1995=base 100 pour l'ensemble des agrégats représentés). Il semble, à la lecture de ce graphique, qu'une situation de ralentissement économique (crise de la nouvelle économie au début du millénaire ; crise financière et économique depuis 2008) se traduise, au niveau de l'équilibre des finances publiques, par un déphasage durable qui met de nombreuses années avant d'être résorbé. Ainsi, les stabilisateurs automatiques et la politique budgétaire anticyclique semblent bien jouer leur rôle pendant la phase de ralentissement économique. Il s'agirait ensuite de s'assurer que les dépenses de l'Administration centrale puissent être progressivement réduites.

Le rapprochement entre les recettes et les dépenses, après la crise de la nouvelle économie, est entièrement redevable à une conjoncture exceptionnellement propice, et notamment un dynamisme sans précédent du secteur financier. Le graphique ci-après illustre également la corrélation importante entre l'évolution des recettes et du PIB. Au niveau des dépenses, par contre, l'évolution est à la fois quasiment linéaire et totalement déconnectée de la richesse produite.

Graphique 28 : Evolution des recettes et des dépenses de l'Administration centrale par rapport au PIB

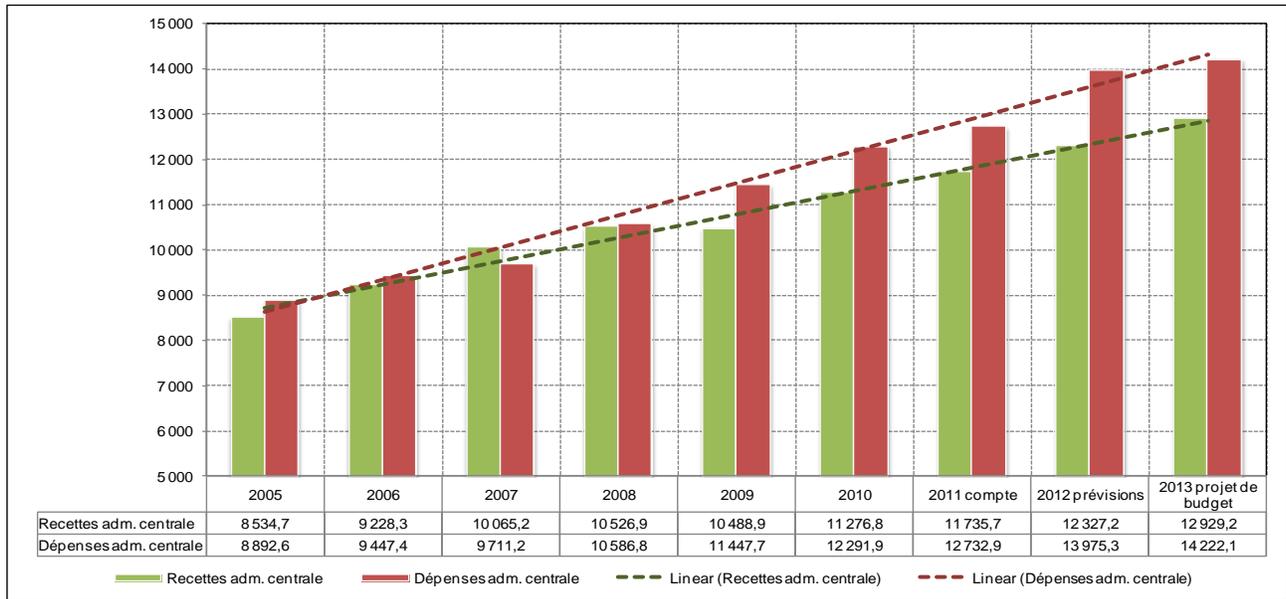
1995=100.



Sources : STATEC ; Projets de budgets ; calculs de la Chambre de Commerce.

Il a déjà été observé, dans le chapitre dédié à la situation financière de l'Etat central, que ce dernier fait apparaître un problème structurel inquiétant dans la mesure où ses dépenses progressent plus rapidement que ses recettes. Ce constat s'applique *mutatis mutandis* à l'Administration centrale, comme il ressort du graphique ci-après. En effet, à l'instar de l'Etat central, les dépenses de l'Administration centrale augmentent tendanciellement plus vite que les recettes. Il en ressort un « effet ciseaux » de plus en plus marqué ainsi qu'une impossibilité, si cette tendance n'est pas inversée, de résorber le déficit structurel de l'Administration centrale.

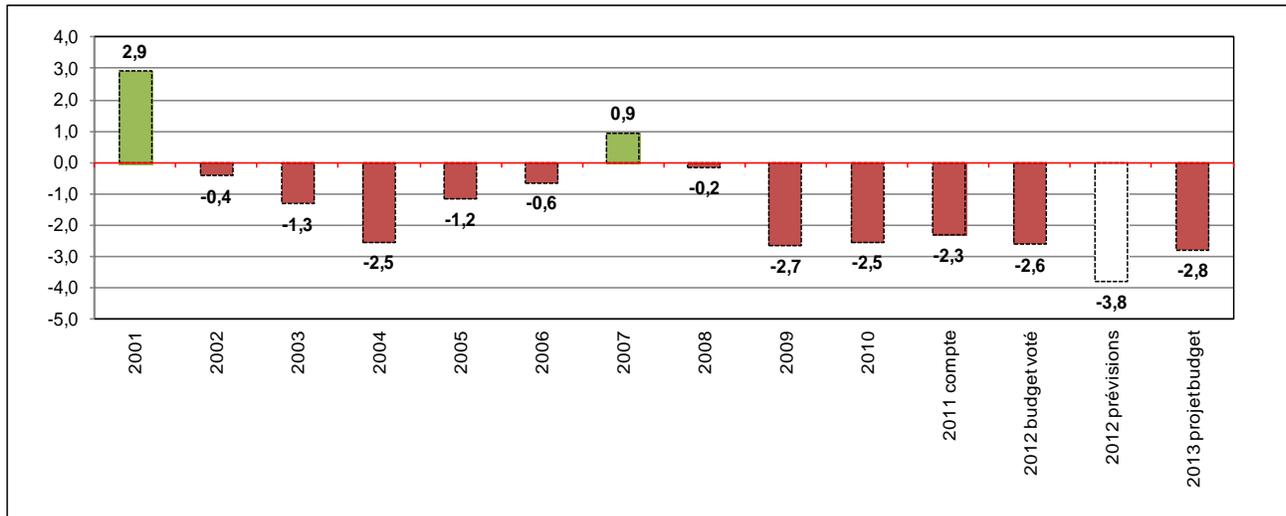
Graphique 29 : Evolution des recettes et des dépenses de l'Administration centrale
En millions EUR.



Sources : STATEC ; Projets de budgets ; calculs de la Chambre de Commerce.

A la lecture du prochain graphique, qui retrace l'évolution du solde budgétaire (capacité ou besoin de financement en % du 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, avec un seul budget non-déficitaire depuis 2002.

Graphique 30 : Capacité (+) ou besoin (-) de financement de l'Administration centrale
En % du PIB.



Sources : STATEC ; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2013.

Une telle accumulation de déficits publics fait inextricablement gonfler le stock de dette publique, d'une part, et les intérêts relatifs à cette dette, d'autre part. 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. Une gestion du denier public en « bon père de famille » au sein de l'Administration centrale n'est pas compatible avec une situation où sur 10 exercices budgétaires successifs, un seul (2007) ne se solde pas par un besoin de financement ; alors que les raisons de cet excédent en 2007 sont de nature exceptionnelle (suite notamment à la plus-value réalisée par l'Etat dans le cadre de la fusion Arcelor-Mittal).

En 2013, et malgré un niveau de dette publique ostensiblement moins élevé que dans la plupart des autres pays européens, le Luxembourg dépensera déjà 218,8 millions EUR au titre d'intérêts échus sur la dette publique. Un tel montant correspond à quasiment deux fois la contribution de l'Etat dans le fonctionnement de l'Université, dépasse de plus de 30 millions EUR les dépenses du Fonds des routes en 2013, équivaut au coût du financement du congé parental pendant presque quatre années et permettrait le financement de la construction de 3 lycées. Ainsi, le coût d'opportunité de la dette est déjà très important aujourd'hui, alors que le Luxembourg peut se prévaloir d'un stock de dette n'atteignant même pas les 30% du PIB et, surtout, paie un taux d'intérêt dérisoire sur sa dette en comparaison notamment avec certains pays périphériques de l'Union européenne.

D'après les dernières estimations afférentes, communiquées aux autorités communautaires en avril 2012 (13^e actualisation du programme de stabilité et de croissance (PSC) luxembourgeois⁸⁶), le « train de vie » de l'Administration centrale dépasse ses recettes de l'ordre de 0,8 milliard EUR en 2014, soit plus de 2,2 millions EUR par jour, et de plus 1,2 milliard EUR en 2015 (plus de 3,4 millions d'EUR par jour) et ce malgré la subsistance d'une forte composante de recettes non-durables, volatiles et, du reste, de moins en moins acceptables pour les pays voisins qui estiment que les niches fiscales du Luxembourg leur portent préjudice. De surcroît, notre pays fait face à une dette cachée, ou implicite, monumentale issue des engagements à long terme de la sécurité sociale, en général, et de l'assurance pension, en particulier.

La problématique liée à la non-soutenabilité des finances publiques, à court, à moyen et à long termes, est, aux yeux de la Chambre de Commerce, parmi les plus préoccupantes de l'ensemble des tendances non-durables auxquelles le Luxembourg est aujourd'hui confronté⁸⁷. Or, seul un Etat doté d'une capacité financière intacte peut encadrer les développements économique, démographique, social et environnemental et peut soutenir le niveau de vie général de la population à travers un effort redistributif digne de ce nom. Aujourd'hui, les comptes publics sont loin d'être équilibrés, et ils le seront encore moins à l'avenir dans l'hypothèse de réformes structurelles insuffisamment ambitieuses.

A en juger la dernière actualisation du programme de stabilité et de croissance, le Luxembourg ne sera nullement capable d'inverser la tendance quant à la situation structurellement déficitaire de l'Administration centrale, ni celle de l'Administration publique au sens large, comme la Chambre de Commerce l'a montré *supra*. Pour rappel, alors que la 11^e actualisation du PSC (janvier 2010) proposait une trajectoire d'ajustement afin de résorber le déficit de l'Administration publique à l'horizon 2014, la 12^e actualisation (avril 2011), quant à elle, revient sur ce propos en estimant, qu'en 2014, l'Administration publique accuserait toujours un déficit de l'ordre de 0,8% du PIB. Dans la 13^e actualisation d'avril 2012, l'Administration publique ferait face à un déficit de l'ordre de 0,9% du PIB en 2014 et de 1,8% du PIB en 2015.

⁸⁶ Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg : « 13^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2012-2015 ».

⁸⁷ Actualité & tendances n°10 « Le développement durable au Luxembourg – Pour une économie durablement compétitive et au service du bien-être », juin 2011.

3.3 L'Administration de la sécurité sociale

A côté de l'Administration centrale (partie 3.2.) et des Administrations locales (3.4.), la sécurité sociale est le troisième pilier, ou sous-secteur, de l'Administration publique luxembourgeoise. 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, l'Administration de la sécurité sociale 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 4,2% par rapport au budget 2012 pour atteindre 3,7 milliards EUR en 2013, soit 34,6% du total des dépenses courantes de l'Etat central. 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 2013, les dépenses de l'Administration de la sécurité sociale s'élèveront, selon le projet de budget 2013, à 8.430,0 millions EUR et enregistreront dès lors une nette progression par rapport à 2012 (+415,8 millions EUR ou +5,2%). Sur deux ans, c'est-à-dire en comparant le budget 2013 au compte provisoire de 2011, la progression atteint même 912,2 millions EUR, ou 12,1% en termes relatifs. Cette progression importante sur le versant des dépenses a le mérite de souligner l'extrême dynamisme auquel l'on doit s'attendre au niveau de l'évolution future des dépenses de la sécurité sociale, et ce dans le contexte du vieillissement démographique. Les recettes atteindront, quant à elles, 9.027,2 millions EUR en 2013, ce qui impliquerait une progression de 2,9% par rapport aux prévisions pour 2012 et de 8,2% comparé à 2011 (+683,6 millions EUR). Au total, il résulte, pour 2013, un excédent de l'Administration de la sécurité sociale de 597,2 millions EUR, soit 1,3% du PIB.

Tableau 27 : Compte SEC95 de l'Administration de la sécurité sociale

En millions EUR.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 compte	2012 prévisions	2013 budget	
Recettes sécurité sociale	5 370,3	5 798,7	6 211,4	6 746,5	7 500,2	7 707,0	7 902,6	8 343,6	8 773,3	9 027,2	
Dépenses sécurité sociale	4 948,3	5 354,5	5 604,4	5 858,9	6 418,4	6 976,1	7 275,7	7 517,8	8 014,2	8 430,0	
Solde	422,0	444,2	607,0	887,6	1 081,8	730,9	626,9	825,8	759,1	597,2	
<i>En % du PIB</i>	1,5%	1,5%	1,8%	2,4%	2,9%	2,0%	1,6%	1,9%	1,7%	1,3%	
Recettes	<i>Evolution absolue</i>	---	428,40	412,70	535,10	753,70	206,80	195,60	441,00	429,70	253,90
	<i>Evolution relative</i>	---	7,98%	7,12%	8,61%	11,17%	2,76%	2,54%	5,58%	5,15%	2,89%
Dépenses	<i>Evolution absolue</i>	---	406,20	249,90	254,50	559,50	557,70	299,60	242,10	496,40	415,80
	<i>Evolution relative</i>	---	8,21%	4,67%	4,54%	9,55%	8,69%	4,29%	3,33%	6,60%	5,19%

Sources : Comptabilité nationale ; projets de lois concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2013.

Cet excédent de 1,3% par rapport au PIB pour 2013 se situe en-deçà des tendances observées depuis 2004, et parfois largement (2,9% en 2008 ; 2,4% en 2007). La progression des recettes prévue au titre de l'exercice 2013 tire son origine, sans doute, dans les hypothèses sous-jacentes au projet de loi budgétaire 2013 en matière de progression du taux d'emploi, à savoir, l'anticipation d'une création nette d'emplois à concurrence de 0,9%. Outre la seule croissance quantitative de l'emploi, les auteurs du projet de loi budgétaire tablent sur une progression générale de la masse salariale de 4,1% en 2013 ; évolution qui résulte, implicitement, de l'effet cumulé de l'évolution quantitative de l'emploi (+0,9%), le relèvement du salaire social minimum (SSM) au 1^{er} janvier 2013, du déclenchement d'une tranche indiciaire en octobre 2013 et de l'évolution dite « réelle » des salaires. Compte tenu des difficultés et des incertitudes conjoncturelles auxquelles font face les acteurs économiques à l'heure actuelle, et vu la situation sur le marché du travail, la Chambre de

Commerce estime que les prévisions en termes de recettes attendues dans le chef de l'Administration de la sécurité sociale doivent être établies de manière prudente.

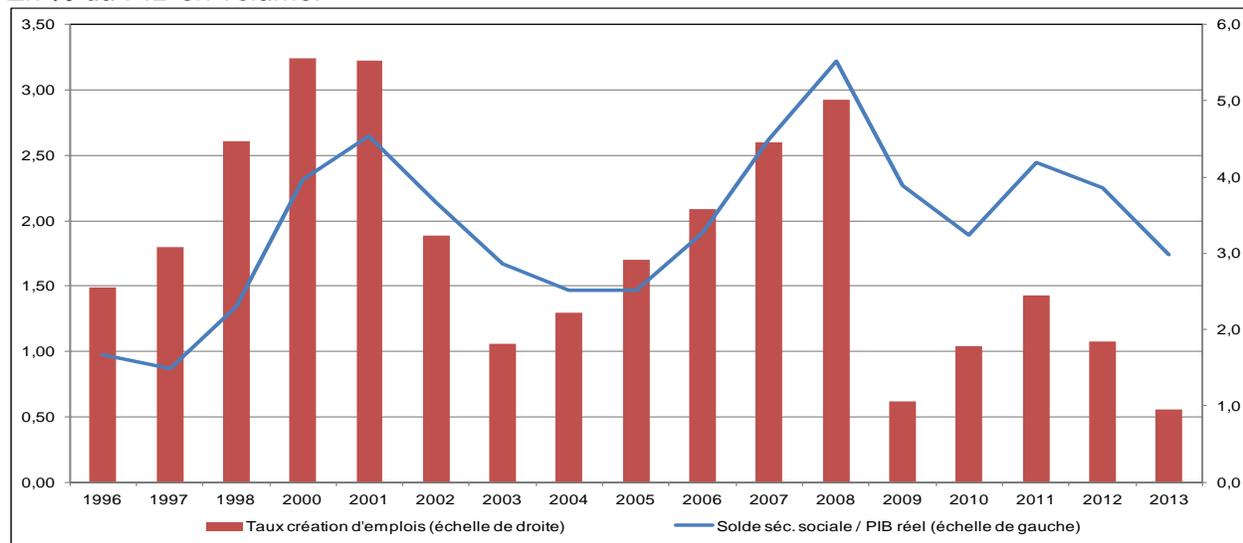
Notons que le niveau des dépenses à acter par l'Administration de la sécurité sociale au titre d'un exercice budgétaire donné, par exemple celui de 2013, n'est pas significativement influencé par l'évolution momentanée de la masse salariale distribuée - qui joue un rôle dans une perspective de long terme - mais plutôt par l'évolution du nombre de bénéficiaires au titre de l'assurance pension, de l'assurance maladie, de l'assurance dépendance et des autres régimes financés par l'Administration de la sécurité sociale. Or, l'évolution en question n'est qu'indirectement influencée par la situation conjoncturelle du moment (système par répartition). L'élément déclencheur principal en la matière reste la structure du vieillissement - et singulièrement l'évolution du nombre de sorties du marché du travail régulières et précoces, ces dernières pouvant toutefois évoluer à la hausse en cas de retournement conjoncturel prolongé. Ainsi, tout retournement conjoncturel à court terme impactera davantage les recettes de l'Administration de la sécurité sociale (suite notamment à un taux de création d'emplois moins important que prévu), que ses dépenses qui sont, en large mesure, rigides et indépendantes de la situation conjoncturelle instantanée.

L'équilibre financier de la sécurité sociale est donc fragile et dépend, à court terme, de l'évolution économique, de l'emploi et, *in fine*, de la progression de la masse salariale qui en résulte. Alors que les enjeux à long terme - et notamment une réforme globale et extensive du système des pensions - peinent à être abordés à travers des mesures structurelles et volontaristes à la hauteur des enjeux, l'équilibre de l'Administration de la sécurité sociale risque, même à court terme, de se dégrader très rapidement au cas où notre pays traverserait une récession, voire même un ralentissement prolongé. Or, le « coussin de sécurité » que constitue l'excédent de la sécurité sociale se dégonfle à vue d'œil puisqu'une détérioration de -44,8% est constatée entre 2008 et 2013. Il s'agit de l'excédent le plus faible depuis 2005.

Le prochain graphique illustre le lien très étroit entre le solde de l'Administration de la sécurité sociale par rapport au PIB (ligne bleue, échelle de gauche), d'une part, et le taux de création d'emplois (histogrammes rouges, échelle de droite), d'autre part. L'évolution ainsi représentée tend à corroborer la corrélation fine entre la création d'emplois au Luxembourg et le résultat financier momentané (recettes moins dépenses) de la sécurité sociale.

Graphique 31 : Evolution du solde de l'Administration de la sécurité sociale et du taux de création d'emplois nouveaux

En % du PIB en volume.

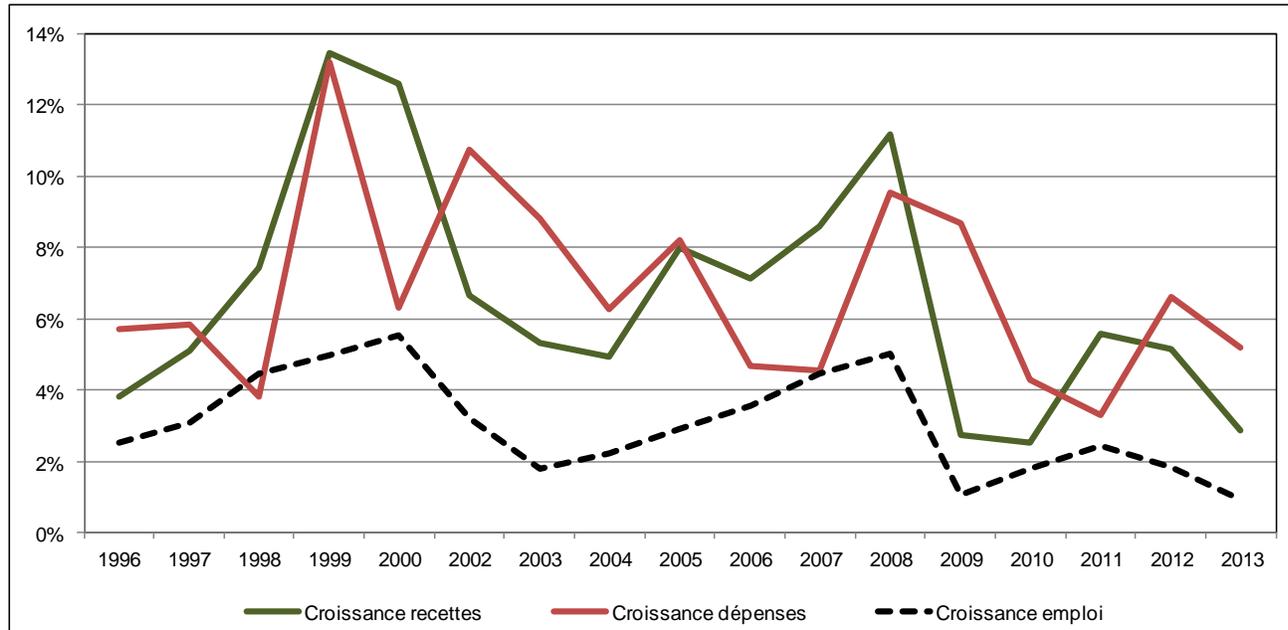


Sources : Comptabilité nationale ; projet de budget 2013 ; calculs de la Chambre de Commerce.

Le graphique 32 retrace, quant à lui, l'évolution, non pas du solde, mais des recettes et des dépenses de la sécurité sociale prises isolément, tout en les juxtaposant à la progression de l'emploi intérieur.

Graphique 32 : Evolution des recettes et des dépenses de l'Administration de la sécurité sociale et variation de l'emploi intérieur

En % de variation.



Sources : Comptabilité nationale ; projet de budget 2013 ; calculs de la Chambre de Commerce.

Le graphique qui précède permet d'observer que la variation des recettes (ligne verte) suit de près l'allure de l'emploi intérieur (ligne pointillée), alors que la corrélation est beaucoup moins importante entre les variables « évolution du taux d'emploi » (ligne pointillée) et « croissance des dépenses de la sécurité sociale » (ligne rouge). Ceci est d'ailleurs logique dans la mesure où le financement du système est assuré à travers le travail, ou plus précisément la masse salariale, alors que les dépenses dépendent largement de considérations démographiques, de la progression du travail frontalier et des droits sociaux accumulés par les travailleurs par le passé.

Mathématiquement parlant, sur la période considérée par le graphique ci-dessus, le coefficient de corrélation linéaire est égal à 0,92 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 0,29 entre les variables « variation du taux d'emploi » et « variation des dépenses de la sécurité sociale ». La Chambre de Commerce renvoie à son avis budgétaire 2010 qui propose une série d'observations à cet égard. En guise de synthèse, dans le passé, l'évolution économique, en moyenne très favorable et fortement créatrice d'emplois nouveaux, largement occupés par de jeunes frontaliers, générait des recettes exceptionnelles au niveau du système de sécurité sociale, en général, et dans le cadre du régime général des pensions, en particulier.

En ce qui concerne l'évolution du solde budgétaire de l'assurance pension - c'est-à-dire le régime le plus important en termes d'impact budgétaire au sein de l'Administration de la sécurité sociale et, en même temps, le régime dont l'équilibre financier à long terme est le plus fragile, voire le régime le plus menaçant dans une perspective de soutenabilité des finances publiques - force est de constater un décalage manifeste entre la progression du nombre de cotisants, d'une part, et celle

du nombre de bénéficiaires, d'autre part. A titre d'illustration, le nombre de cotisants a augmenté de 218.331 unités entre 1980 et 2011, alors que le nombre de retraites additionnelles prises en charge par l'Etat n'a évolué que de 75.602 unités pendant cette même période, soit un écart favorable, bien que momentané et qui s'estompera dans un horizon de temps plus lointain, de 142.729 unités sur cette période.

Tableau 28 : Evolution du nombre d'assurés et de bénéficiaires au niveau de l'assurance pension

Année	Nombre d'assurés	Nombre de bénéficiaires	Ratio assurés / bénéficiaires
1980	139 603	67 778	2,1
1985	144 581	71 813	2,0
1990	172 288	80 958	2,1
1995	199 044	96 515	2,1
2000	247 253	107 571	2,3
2005	296 059	119 764	2,5
2010	347 886	138 641	2,5
2011	357 934	143 380	2,5
Evolution 1980 à 2011 en milliers	218 331	75 602	
en %	156,4	111,5	

Source : IGSS.

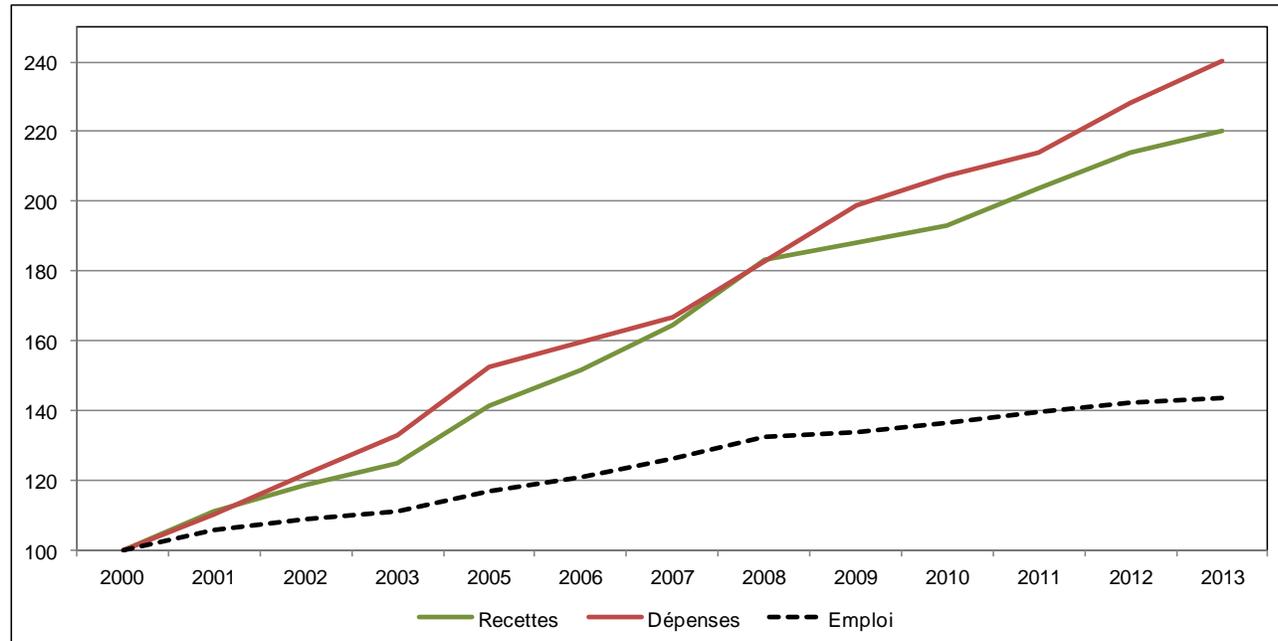
L'effet, *a priori* positif, du nombre de cotisants plus important par rapport au nombre de bénéficiaires, s'est donc amplifié au cours des dernières années, années en général de forte croissance au niveau de l'emploi intérieur. Or, cette tendance va, inextricablement, s'estomper dans le futur, à moins de supposer que le marché de l'emploi puisse continuer à se développer de manière aussi dynamique qu'au cours des 20 dernières années, période durant laquelle il a doublé en termes quantitatifs. 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.

Le vieillissement de la population résidente, et le fait que l'âge effectif du départ à la retraite au Luxembourg se situe largement en-deçà de la moyenne des pays membres de l'Union européenne, couplé à une espérance de vie sans cesse plus élevée, fait en sorte que la situation financière du régime de sécurité sociale n'est favorable qu'en apparence.

Il convient néanmoins également de souligner que, même à court terme, voire actuellement, l'Administration de la sécurité sociale, à l'instar de l'Administration centrale, doit déjà faire face à une progression plus dynamique de ses dépenses par rapport à ses recettes. Le prochain graphique illustre ce propos en faisant apparaître l'évolution des recettes et des dépenses de l'Administration de la sécurité sociale sur base d'un indice prenant la valeur 100 en 2000. En guise d'exemple, entre 2000 et 2011, les dépenses cumulées de cette Administration ont progressé de 114% (indice 214), alors que, pendant cette même période, les recettes n'ont connu qu'une évolution positive de l'ordre de 104% (indice 204), et ce malgré une progression de l'emploi intérieur de 40% (indice 140).

Graphique 33 : Progression des recettes et des dépenses de l'Administration de la sécurité sociale (SEC95) entre 2000 et 2013

Indice 2000=100.



Sources : Comptabilité nationale ; projet de loi budgétaire 2013 ; calculs de la Chambre de Commerce.

Les **conséquences à long terme** des phénomènes décrits ci-avant, et plus amplement dans le cadre des avis budgétaires 2010 et 2011 de la Chambre de Commerce, ainsi que dans son bulletin économique dédié au développement durable⁸⁸, 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. A noter, par ailleurs, que la pérennité à long terme ne s'apprécie pas 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. A travers un éclairage thématique inclus dans l'avis budgétaire 2011, la Chambre de Commerce avait montré que les dépenses publiques liées au vieillissement démographique pourraient passer de 20% du PIB en 2008 à 38% du PIB en 2060, ce qui menacerait directement la durabilité, voire la continuité, des finances publiques luxembourgeoises⁸⁹.

Les messages concernant l'urgence de la situation n'ayant pas changé depuis 2011, la Chambre de Commerce renvoie à ses travaux précédents concernant la soutenabilité à long terme des finances publiques luxembourgeoises et les réformes structurelles à mettre en œuvre afin de viabiliser la sécurité sociale à long terme. La crise actuelle, en menaçant la croissance économique et la création d'emplois à court et à moyen termes, ne fait que renforcer cette urgence, en mettant sous pression l'équilibre budgétaire de l'Administration de la sécurité sociale et, singulièrement, en faisant fondre rapidement l'excédent momentané de la sécurité sociale ; l'excédent de 2013 étant le plus faible depuis 2005.

⁸⁸ Actualité & tendances n°10 « Le développement durable au Luxembourg – Pour une économie durablement compétitive et au service du bien-être », juin 2011.

⁸⁹ Voir l'encadré n°6 de l'avis budgétaire 2011 de la Chambre de Commerce : « Le coût de la sécurité sociale en 2010 et en 2060 – une bombe à retardement à désamorcer dans les meilleurs délais ».

Dans une perspective à long terme et d'un point de vue d'équité intergénérationnelle, l'excédent de la sécurité sociale engrangé au titre de l'exercice budgétaire 2013 demeure aussi chimérique que les surplus des années antérieures. Le seul « bénéfice » instantané de ce surplus temporaire est qu'il permet d'embellir le solde global de l'Administration publique qui, malheureusement, est le seul à prendre en compte afin de dégager le déficit public global selon les critères de Maastricht.

Afin de conclure ce sous-chapitre dédié à l'Administration de la sécurité sociale, la Chambre de Commerce propose aux lecteurs un éclairage thématique qui se base sur la réforme projetée de l'assurance pension.

Encadré 2 : Réforme de l'assurance-pension : « copie à revoir »

En conclusion du « semestre européen » 2012, et sur base des analyses de la Commission et des rapports des autorités luxembourgeoises, le Conseil de l'UE a notamment formulé la recommandation suivante à l'encontre du Luxembourg⁹⁰ :

« renforcer la réforme des pensions proposée en prenant des mesures supplémentaires pour accroître le taux de participation des travailleurs plus âgés, en particulier en évitant la retraite anticipée, et en prenant des mesures supplémentaires pour relever l'âge effectif du départ à la retraite, y compris en établissant un lien entre l'âge légal de départ à la retraite et l'espérance de vie afin de garantir la viabilité à long terme du régime de retraite »

La Chambre de Commerce considère que le « mur des pensions » constitue un des, sinon le, principal enjeu en matière de développement durable des finances publiques et du modèle social en général. La fondation du régime des pensions constitue un contrat intergénérationnel juste et équitable.

La Chambre de Commerce constate que cette recommandation européenne est largement en ligne avec les pistes de réflexion avancées de manière récurrente par l'Union des entreprises luxembourgeoises (UEL), d'une part, et avec l'avis commun des Chambres professionnelles sur le projet de loi portant réforme de l'assurance pension⁹¹, d'autre part. Convaincue, comme les institutions européennes, que le projet de loi dans sa version actuelle ne parviendra pas à limiter l'envolée future des dépenses du régime général des pensions, la Chambre de Commerce estime que seule une réforme plus ambitieuse pourrait permettre de maintenir en place un régime d'assurance pension à vocation sociale et soutenable pour les générations futures. En effet, 737.000 affiliés en 2060 ne suffisent pas à équilibrer le régime d'assurance pension, et encore moins un quadruplement du PIB sur cette période. Ce sont, pourtant, les hypothèses sous-jacentes au projet de loi de réforme dans sa teneur actuelle.

Dans le cadre de la réforme de l'assurance pension, la Chambre de Commerce insiste sur la nécessaire préservation de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, laquelle favorise la croissance économique et la création de nouveaux emplois nécessaires à l'équilibre financier du régime d'assurance pension. Toute hausse du taux des cotisations de pension serait en effet de nature à affecter gravement la compétitivité des entreprises, l'évolution des finances publiques et le pouvoir d'achat des salariés. Il en résulterait un cercle vicieux qui réduirait la croissance économique du Luxembourg et qui accélérerait ainsi le caractère déficitaire du système. La Chambre de Commerce s'oppose ainsi, au titre de la solidarité intergénérationnelle, à toute augmentation du taux de cotisation à l'assurance pension, alors que l'augmentation des cotisations requerra des efforts de la part des seuls contributeurs à l'assurance pension, et non de ses bénéficiaires.

Renvoyant aux avis et prises de positions précitées, la Chambre de Commerce n'entend pas réitérer, dans le cadre du présent encadré, ses critiques fondamentales vis-à-vis du projet de réforme tel qu'il fut présenté. Les recommandations, qui vont dans l'esprit de la recommandation européenne, que la Chambre de Commerce souhaite avancer dans les

⁹⁰ Source : Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2012 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour la période 2012-2015, 6 juillet 2012.

⁹¹ Avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers du 6 avril 2012 sur le projet de loi n°6387 portant réforme de l'assurance pension et modifiant: 1. le Code de la sécurité sociale; 2. la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de fer luxembourgeois; 3. le Code du travail.

lignes qui suivent s'articulent autour de quelques grands principes, qui sont brièvement explicités par la suite.

Veiller au maintien dans l'emploi des salariés âgés

La Chambre de Commerce relève comme premier levier d'action la concrétisation de mesures de maintien dans l'emploi des salariés âgés. Leur objectif serait de générer des contributions financières au système de pension et d'amener une prolongation de la durée des carrières d'assurance en fonction de l'évolution de l'espérance de vie. La Chambre de Commerce relève que les auteurs du projet de loi de réforme proposent seulement une extension de 3 ans de la durée de la carrière d'assurance sur 40 ans face à un allongement supposé de l'espérance de vie de presque 7 ans d'ici 2050. Cela signifie qu'en moyenne 3 à 4 années de pension seraient versées « à fonds perdu » sans qu'il n'y ait eu de cotisations prélevées pour les couvrir, et qu'elles seront, partant, prises en charges par la solidarité collective. Par conséquent, la Chambre de Commerce insiste pour que le Gouvernement accélère, sur une durée de 20 ans au lieu de 40, la réduction du facteur multiplicateur des « majorations proportionnelles », et ce pour les pensions actuelles et futures et abolisse les « majorations proportionnelles échelonnées ».

Sauvegarder la cohésion sociale et la finalité sociale du régime d'assurance pension

La Chambre de Commerce propose, en deuxième lieu, de sauvegarder la cohésion sociale et la finalité sociale du régime d'assurance pension. La réforme devrait respecter ce principe élémentaire tout en reconsidérant les décisions politiques prises dans le passé («Rentendösch») ayant débouché sur des augmentations pouvant être qualifiées de démesurées des prestations de pensions. Partant, l'abrogation de l'allocation de fin d'année ne devrait pas être remise aux calendes grecques (au plus tôt en 2029 selon les auteurs du projet de réforme) mais devrait être réalisée dès 2013. La sauvegarde de la finalité sociale du régime général devrait se faire par ailleurs par la diminution du plafond cotisable à 4 fois le salaire social minimum et, corrélativement, du montant maximal de la pension. La Chambre de Commerce s'interroge en effet sur la justification sociale qu'une pension financée par la solidarité collective au sein du premier pilier puisse s'élever à près de 7.500 EUR par mois pour des personnes ayant perçu des salaires élevés durant leur carrière professionnelle et se trouvant ainsi dans une situation financière qui leur permet de se constituer une retraite confortable par d'autres moyens.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le premier pilier du régime d'assurance pension devrait garantir à tout un chacun de percevoir une retraite décente lui permettant de vivre dans la dignité. La Chambre de Commerce propose également d'encourager le développement de la prévoyance professionnelle complémentaire contre la vieillesse, ainsi que l'épargne pension. Elle est d'avis qu'il serait en effet guère responsable de miser exclusivement sur un premier pilier fragilisé. Dès lors, il importerait d'inciter les entreprises et les particuliers à investir dans des plans de pension en créant un cadre légal favorable à l'épanouissement de cette branche.

Déterminer les prestations en fonction des ressources financières disponibles

Comme troisième axe, la Chambre de Commerce propose une modulation des dépenses, et partant des prestations, du régime d'assurance pension en fonction du niveau des recettes disponibles selon le principe que « toute prestation soit générée par une cotisation ». Ce principe peut être mis en œuvre notamment à travers l'introduction de coefficients de durabilité et de longévité dans la formule de calcul des pensions. La Chambre de Commerce insiste, également eu égard aux leçons tirées de la crise des dettes souveraines, sur le fait que le régime d'assurance pension devrait respecter la règle d'or du zéro déficit et limiter strictement ses dépenses aux recettes collectées. Partant, il importe de reconsidérer

également les dispositions trop généreuses relatives à l'achat des périodes au titre de l'assurance volontaire.

Limiter la progression des dépenses par des mesures plus incisives

La quatrième recommandation avancée par la Chambre de Commerce concerne la mise en œuvre de mesures incisives limitant la croissance des dépenses, basées sur l'équité intergénérationnelle et le versement de pensions raisonnables, notamment à travers la suppression du mécanisme de réajustement (tout en maintenant le cas échéant l'indexation au coût de la vie des pensions jusqu'à un certain niveau). La Chambre de Commerce est d'avis que le mécanisme de réajustement fait bénéficier les pensionnés d'avantages résultant de la création de valeur ajoutée nationale et de la productivité du facteur travail auxquelles ils ne contribuent pas. Ne remplissant aucun objectif de redistribution sociale, il conviendrait d'abolir le mécanisme de réajustement dès 2013.

3.4 Les Administrations locales

En application des normes comptables européennes SEC95, les Administrations locales se composent, au Luxembourg, de 106 communes (depuis le 1^{er} janvier 2012), de 73 syndicats communaux, dont 59 tombent sous le champ des critères du secteur non-marchand défini par le Pacte européen de stabilité et de croissance, ainsi que de 36 établissements publics régionaux, communaux ou locaux, dont 30 offices sociaux (depuis le 1^{er} janvier 2011). Même si les Administrations locales constituent, en termes quantitatifs, le plus réduit des trois sous-secteurs de l'Administration publique, leurs dépenses s'élèveront tout de même à 2.407,0 millions EUR en 2012 (soit 5,5% du PIB), ce qui représente un taux de croissance des dépenses de l'ordre de 5,5% par rapport à 2011 et de 13,3% sur deux ans. Le tableau ci-dessous montre l'évolution des recettes et dépenses des Administrations locales sur la période 2010-2012. Vu que les budgets communaux pour l'année 2013 ne seront disponibles que vers la fin de l'année 2012, les recettes et dépenses prévisionnelles pour cet exercice sont omises.

Tableau 29 : Recettes, dépenses et soldes des Administrations locales
En millions EUR.

	2010	2011	2012
A. Dépenses			
1) Dépenses budgétaires des administrations locales	2 355,7	2 689,3	2 837,0
2) Opérations financières	-182,3	-150,4	-131,5
3) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires	-101,4	-106,9	-97,4
4) Autres reclassements au niveau des dépenses budgétaires	0,0	-150,6	-181,5
5) Dépenses du Fonds des dépenses communales	1,6	1,6	1,6
6) Dépenses budgétaires ajustées	2 073,6	2 283,0	2 428,3
7) Autres reclassements	29,4	-2,3	-21,2
8) Dépenses des administrations locales	2 103,0	2 280,6	2 407,0
B. Recettes			
9) Recettes budgétaires des communes	2 392,5	2 444,3	2 771,2
10) Recettes sur opérations financières	-206,3	-121,9	-222,9
11) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires	-101,4	-106,9	-97,4
12) Autres reclassements au niveau des recettes budgétaires	0,0	-52,5	-199,4
13) Recettes du Fonds des dépenses communales	0,6	0,6	0,6
14) Recettes budgétaires ajustées	2 085,4	2 163,7	2 252,2
15) Autres reclassements	74,1	147,9	178,0
16) Recettes des administrations locales	2 159,5	2 311,6	2 430,2
C. Solde			
17) Solde des administrations locales (16)-(8)	56,5	31,0	23,2

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

Source : Volume III du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2013.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce ne peut que regretter - une fois de plus - que les données budgétaires relatives aux communes soient aussi peu fournies. Dans de telles circonstances, il est matériellement impossible de juger des équilibres budgétaires du secteur communal ou encore de se prononcer sur la pertinence de la politique des dépenses des Administrations locales. D'après les prévisions rudimentaires prévues au projet de loi budgétaire, il semblerait que les communes puissent clôturer l'année 2013 avec un léger excédent de 11,2 millions EUR.

Le récent projet de loi n°6479 portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 modifie certaines dispositions comptables de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 (« Loi communale ») afin d'introduire dans le secteur communal deux nouveaux instruments de gestion financière des comptes communaux, à savoir le nouveau plan budgétaire normalisé, d'une part, et le plan pluriannuel de financement, d'autre part, ce dont la Chambre de Commerce se réjouit⁹².

D'une part, le nouveau plan budgétaire normalisé s'applique tant aux budgets qu'aux comptes annuels des communes, des syndicats de communes et des établissements publics placés sous la surveillance des communes. Il veille à répondre aux exigences du système comptable européen, le « SEC95 » qui permet une harmonisation et une comparaison poussées des comptabilités nationales de l'Union européenne. En outre, le nouveau plan budgétaire normalisé est compatible avec le plan comptable général du secteur privé et il peut servir de base pour répondre aux demandes de données adressées par les instances étatiques aux communes, notamment à des fins statistiques.

D'autre part, le plan pluriannuel de financement constitue un nouvel outil de gestion fournissant une prévision en équilibre de l'évolution budgétaire du secteur communal sur plusieurs années, soit sur les trois exercices financiers qui suivent l'exercice pour lequel les budgets des communes sont établis. Il permet aux communes de disposer d'une vue globale de l'évolution de leurs finances en vue de l'établissement de leurs budgets. De plus, le plan pluriannuel de financement a pour objectif de servir de base à l'élaboration des budgets communaux annuels qui seront communiqués annuellement par les communes à l'Etat (plus précisément, au Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région). L'Etat pourra ainsi communiquer lui-même aux instances de l'Union européenne et à d'autres organismes internationaux des données prévisionnelles et comparables du secteur communal.

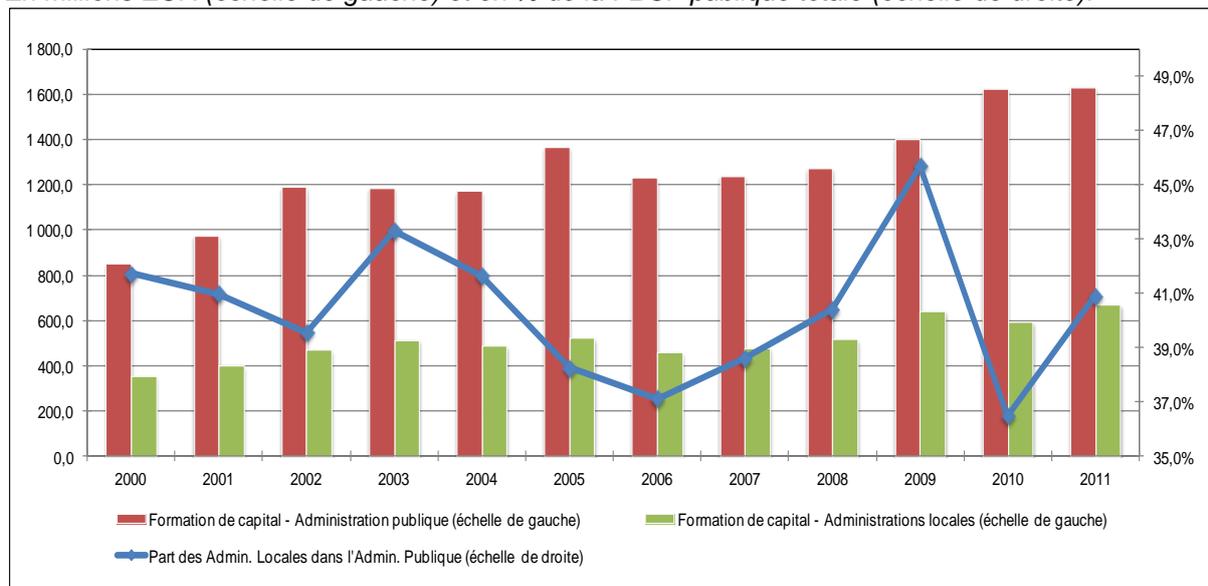
La Chambre de Commerce veut également souligner l'importance fondamentale, dans le chef des Administrations locales, de poursuivre une politique ambitieuse en matière d'investissements afin d'adapter en permanence les infrastructures locales aux besoins socio-économiques et, par le même exercice, de soutenir activement les entreprises, et notamment les PME locales, tout en contribuant à l'effort d'assainissement des finances publiques en recourant, de manière systématique, à une analyse coûts/opportunité et coûts/bénéfices par projet et en maîtrisant les coûts d'entretien afférents. A ce titre, la Chambre de Commerce tient à souligner l'évolution dynamique de la contribution des Administrations locales au titre de la formation brute de capital fixe (FBCF publique).

Comme il ressort des histogrammes rouges repris dans le graphique ci-après (échelle de gauche), l'effort en termes absolus des communes en matière de FBCF s'inscrit effectivement et généralement à la hausse depuis 2006. La Chambre de Commerce se doit notamment de relever une hausse de l'effort d'investissements en 2011, et ce après une chute en 2010. Etant donné que l'Administration publique au sens large (Administration centrale, communes et sécurité sociale) a investi l'équivalent de 1,629 milliard EUR en 2011 (+0,4% ou +7 millions EUR par rapport à 2010), la FBCF publique totale a évolué moins vite, en 2011, que la FBCF du seul secteur communal. Il en ressort, mécaniquement, une hausse significative du ratio « FBCF communale par rapport à la FBCF publique totale », qui, après avoir atteint en 2010 un niveau historiquement bas depuis 2000 de 36,5%, passe à une quote-part de 40,9%. La FBCF communale a atteint, en 2011, son montant absolu le plus élevé depuis que les données de la comptabilité nationale sont disponibles d'après la nomenclature SEC95.

⁹² Se référer à l'avis de la Chambre de Commerce pour plus détails *via* le lien suivant : <http://www.cc.lu/services/avis-legislation>.

Graphique 34 : Evolution de la formation brute de capital fixe de l'Administration publique et des Administrations locales

En millions EUR (échelle de gauche) et en % de la FBCF publique totale (échelle de droite).



Source : Comptabilité nationale ; calculs de la Chambre de Commerce.

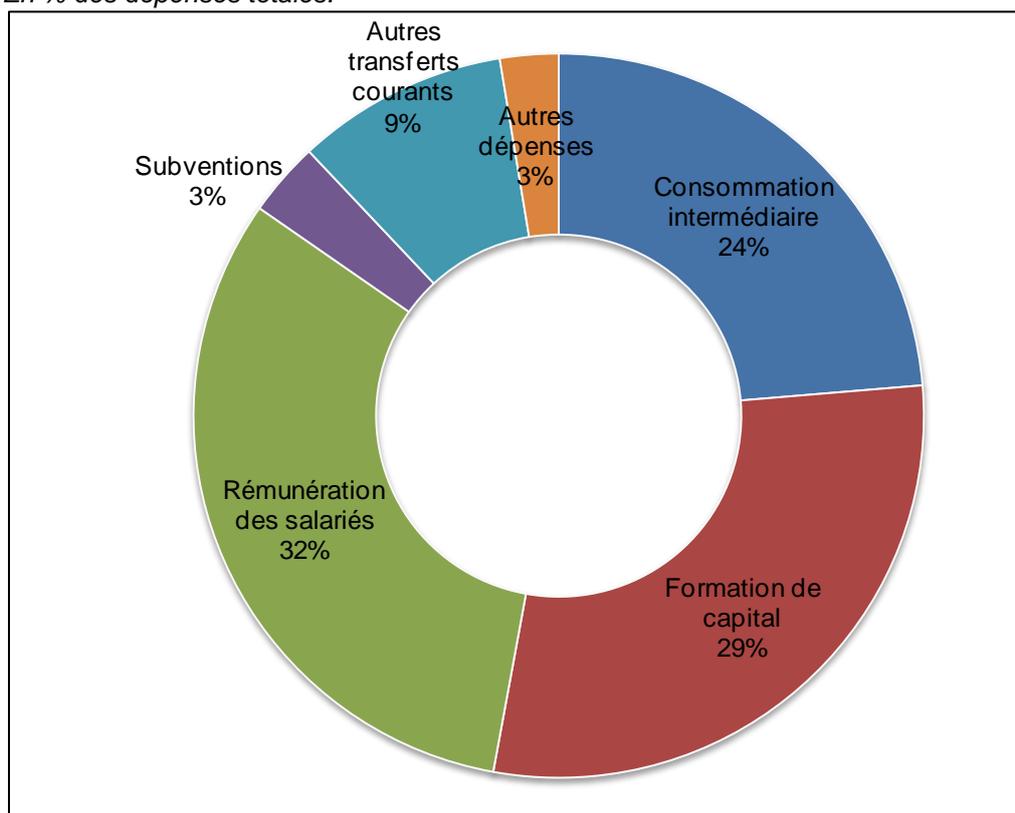
Le graphique ci-après, qui reflète la composition des dépenses des Administrations locales en 2011, montre qu'au cours de l'année en question, la FBCF du secteur communal a atteint quasiment 30% du total des dépenses réalisées. Ainsi, l'effort d'investissements des Administrations locales « pèse » presque autant dans les budgets communaux que la rémunération des salariés (32%). Le graphique montre par ailleurs que trois grands blocs de dépenses, à savoir les salaires (32%), la formation brute de capital fixe (29%) et la consommation intermédiaire (24%), représentent plus de 80% de l'ensemble des dépenses des communes. La Chambre de Commerce tient également à soulever le caractère relativement figé de la structure des dépenses des communes. Ainsi, en 2011, le poids des trois blocs de dépenses décrits ci-avant était quasiment identique qu'en 2000.

Une relative maîtrise des dépenses de consommation intermédiaire (20,6% des dépenses totales en 2000 et 23,7% en 2011) et des frais de personnel (33,6% en 2000 et 31,8% en 2011) a permis aux communes de maintenir leurs efforts d'investissements à un niveau élevé. En effet, si les frais de fonctionnement et les dépenses au titre de la rémunération des fonctionnaires et employés communaux n'avaient pas été maîtrisés de la sorte, les Administrations locales n'auraient pas pu maintenir un tel effort quantitatif en matière de FBCF, à moins de supposer une dégradation des finances communales à travers un recours de plus en plus important à l'endettement.

Cet état de fait, qui est dûment salué par la Chambre de Commerce et qui devrait d'ailleurs inspirer l'Administration centrale, illustre à quel point la maîtrise des frais de fonctionnement et salariaux évite la genèse d'un coût d'opportunité important. S'il est vrai que l'Administration centrale a, elle aussi, maintenu à un niveau relativement élevé ses dépenses d'investissements, il est tout aussi vrai que cette dernière fait apparaître, depuis de nombreuses années, un déficit structurel et un recours de plus en plus important, voire inquiétant, à l'endettement.

Graphique 35 : Composition des dépenses des Administrations locales en 2011

En % des dépenses totales.



Source : Comptabilité nationale ; calculs de la Chambre de Commerce.

Les communes se doivent, aux yeux de la Chambre de Commerce, de continuer d'employer les fonds à leur disposition à bon escient et dans l'intérêt du développement socio-démographique et économique, en lieu et place d'une simple affectation desdits fonds aux budgets courants. Le rôle des communes est donc fondamental dans l'aboutissement d'une politique d'investissements publics ambitieuse.

Comme à l'accoutumée, 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 2013 ne sont pas encore disponibles. Elle se limitera, outre les points phares énoncés ci-avant, à réitérer un certain nombre de recommandations qui, à ses yeux, doivent être dûment prises en compte et qui ne manqueraient pas d'impacter fondamentalement les finances communales.

- Comme la Chambre de Commerce l'a déjà mentionné dans ses avis budgétaires précédents, 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 la poursuite des **fusions** (poursuivies en janvier 2012, le nombre de communes passant à 106) au niveau communal et par une meilleure coopération intercommunale en général.
- 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 terme la réforme territoriale héritée de l'initiative IVL et d'exécuter rapidement le plan directeur d'aménagement du territoire et les plans sectoriels afférents. La Chambre de Commerce renvoie à son avis dans le cadre du

projet de loi modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire pour une plus ample discussion eu égard à l'aménagement du territoire et l'implémentation des plans sectoriels⁹³.

- Afin de pouvoir appréhender les finances publiques globales en connaissance de cause parfaite, il convient d'accélérer et d'améliorer substantiellement la **procédure budgétaire communale** afin de pouvoir disposer, au moment de la mise au point finale du projet de budget de l'Etat et du programme de stabilité et de croissance, d'informations plus détaillées au sujet des projets de budgets communaux pour l'exercice à venir. Cette nécessité se verra d'ailleurs renforcée suite à l'entrée en vigueur du nouveau dispositif de gouvernance économique au sein de l'Union européenne. A cet égard, la Chambre de Commerce se rallie aux conclusions du Groupe de Travail « Budget de l'Etat et SEC95 » qui avait formulé des propositions concrètes en vue de pouvoir disposer, dès l'année 2008, d'informations plus complètes dans l'intérêt de la formulation des prévisions budgétaires⁹⁴. Force est de constater que, presque 4 ans après, le manque d'informations quantitatives au sujet des finances communales est toujours aussi flagrant.
- L'introduction, *via* le récent projet de loi n°6479 portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988⁹⁵, d'un nouveau plan budgétaire normalisé s'appliquant aux budgets et aux comptes annuels des communes, des syndicats de communes et des établissements publics placés sous la surveillance des communes, est dûment saluée par la Chambre de Commerce. Toutefois, elle constate que le projet de loi sous avis ne prévoit aucune disposition concernant le calendrier de la procédure budgétaire communale afin de pouvoir disposer, au moment de la mise au point finale du projet de budget de l'Etat, d'informations plus étoffées au sujet des projets de budgets pour l'exercice à venir. A ce titre, la Chambre de Commerce rappelle que, déjà en 2008, le groupe de travail « Budget de l'Etat et SEC95 » avait formulé des propositions concrètes de calendrier communal en vue de pouvoir disposer d'informations plus complètes dans l'intérêt de la formulation des prévisions budgétaires pour l'exercice 2009. Or, force est de constater que, près de quatre ans plus et selon les termes du projet de loi budgétaire pour l'exercice 2013 lui-même, « *il n'est [toujours] pas possible d'établir, en ce moment, c'est-à-dire début octobre 2012, des prévisions consolidées précises au sujet de l'évolution probable des finances publiques communales en 2012 et 2013* ». La Chambre de Commerce plaide donc pour une élaboration, et une mise en œuvre, rapide de ce calendrier.
- En dernier lieu, la Chambre de Commerce souhaiterait également encourager, à moyen terme, le lancement d'un débat national relatif aux **limites de l'autonomie communale**, notamment en matière d'aménagement du territoire, sur les différents rôles à jouer et missions à accomplir par les communes et sur la masse critique à atteindre par les communes afin de maximiser l'efficacité des deniers publics.

⁹³ <http://www.cc.lu/index.php?type=art&id=1864>.

⁹⁴ Volume III du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2013, page 25.

⁹⁵ Se référer à l'avis de la Chambre de Commerce pour plus détails *via* le lien suivant : <http://www.cc.lu/services/avis-legislation>.

3.5 L'Administration publique

Sous le terme générique d'Administration publique, 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, ensemble, l'Administration publique luxembourgeoise.

Tableau 30 : Recettes, dépenses et soldes de l'ensemble de l'Administration publique
En millions EUR.

	compte prévisions budget						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dépenses							
Administration centrale	9 711,2	10 585,7	11 443,2	12 288,2	12 732,9	13 975,3	14 222,1
Administrations locales	1 743,8	1 891,5	2 079,6	2 103,0	2 280,6	2 407,0	n.d.
Sécurité sociale	5 858,9	6 432,8	6 977,6	7 275,7	7 517,8	8 014,2	8 430,0
Somme des trois entités (Administration publique)	17 313,9	18 910,0	20 500,4	21 666,9	22 531,3	24 396,5	22 652,1
Recettes							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Administration centrale	10 065,2	10 516,8	10 454,1	11 273,2	11 735,7	12 327,2	12 929,2
Administrations locales	1 882,5	2 061,6	2 032,9	2 159,5	2 311,6	2 430,2	n.d.
Sécurité sociale	6 746,5	7 514,4	7 709,6	7 902,6	8 343,6	8 773,3	9 027,2
Somme des trois entités (Administration publique)	18 694,2	20 092,8	20 196,6	21 335,3	22 390,9	23 530,7	21 956,4
Soldes							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Administration centrale	354,0	-68,9	-989,1	-1 015,0	-997,2	-1 648,1	-1 292,9
Administrations locales	138,7	170,1	-46,6	56,5	31,0	23,2	11,2
Sécurité sociale	887,6	1 081,6	732,0	626,9	825,8	759,1	597,2
Somme des trois entités (Administration publique)	1 380,3	1 182,8	-303,7	-331,6	-140,4	-865,8	-684,5

Sources : Projets de budgets.

Remarque : Pour les Administrations locales, seul le solde est disponible.

L'Administration centrale accusera, d'après les chiffres présentés dans le projet de budget, un déficit de l'ordre de 1,3 milliard EUR en 2013. Le projet de budget 2013 ne constitue donc nullement la première étape d'une feuille de route vers l'équilibre budgétaire.

Le secteur communal verrait une situation budgétaire proche de l'équilibre (+11,2 millions EUR), alors que la sécurité sociale continue, momentanément, de dégager un surplus (597,2 millions EUR) mais que ce dernier ne cesse de fondre et est le plus faible depuis 2005. Or, dans une perspective de long terme, la sécurité sociale luxembourgeoise fait apparaître l'un des déséquilibres les plus manifestes et inquiétants de l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne.

Le résultat agrégé de l'Administration publique, qui résulte du cumul des trois soldes partiels susmentionnés, fait état, quant à lui, d'un déficit de 684,5 millions EUR en 2013, correspondant à -1,5% du PIB. L'excédent au niveau de la sécurité sociale (597,2 millions EUR, 1,3% du PIB) permet donc de « compenser » ou, tout au moins, de masquer partiellement l'important déficit qu'accusera l'Administration centrale et qui atteint donc 1.293 millions EUR ou 2,8% du PIB en 2013 (voir aussi le graphique 36 ci-après).

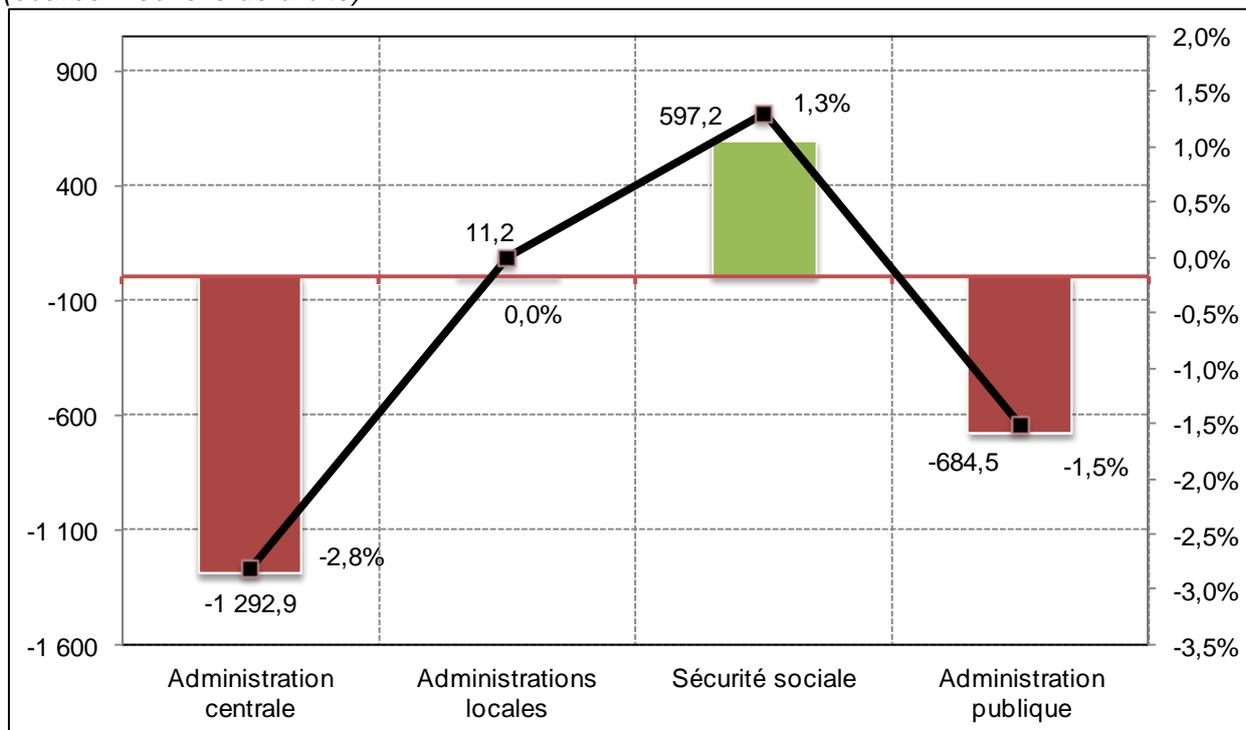
Le seuil de 3% de Maastricht considère l'ensemble de l'Administration publique, c'est-à-dire l'Administration centrale (avec ses entités décentralisées telles que les fonds spéciaux), les

communes et la sécurité sociale. Dans le cas du Luxembourg et dans le contexte du budget 2013, cette consolidation aboutit néanmoins à un déficit bien moins prononcé, à savoir 684,5 millions EUR ou -1,5% du PIB, en respect du critère de Maastricht précité. Or, cette consolidation cache deux problèmes majeurs des finances publiques luxembourgeoises : la forte corrélation du déficit structurel à l'évolution du solde de l'Administration centrale et la dette sociale cachée impressionnante de la sécurité sociale.

L'artifice qui vise à « compenser » le déficit de l'Administration centrale par l'excédent chimérique de l'Administration de la sécurité sociale est pour le moins non-durable. De surcroît, l'apparente santé financière de l'Administration publique - traduit notamment à travers son déficit relativement plus faible en comparaison avec la moyenne européenne – ne doit aucunement servir de prétexte quant à une remise en question quelconque du nécessaire effort d'assainissement budgétaire au niveau de l'Administration centrale.

Graphique 36 : Situation financière de l'Administration publique et de ses composantes en 2013

En millions EUR (histogramme – échelle de gauche) et en points de pourcentage du PIB (courbe – échelle de droite).

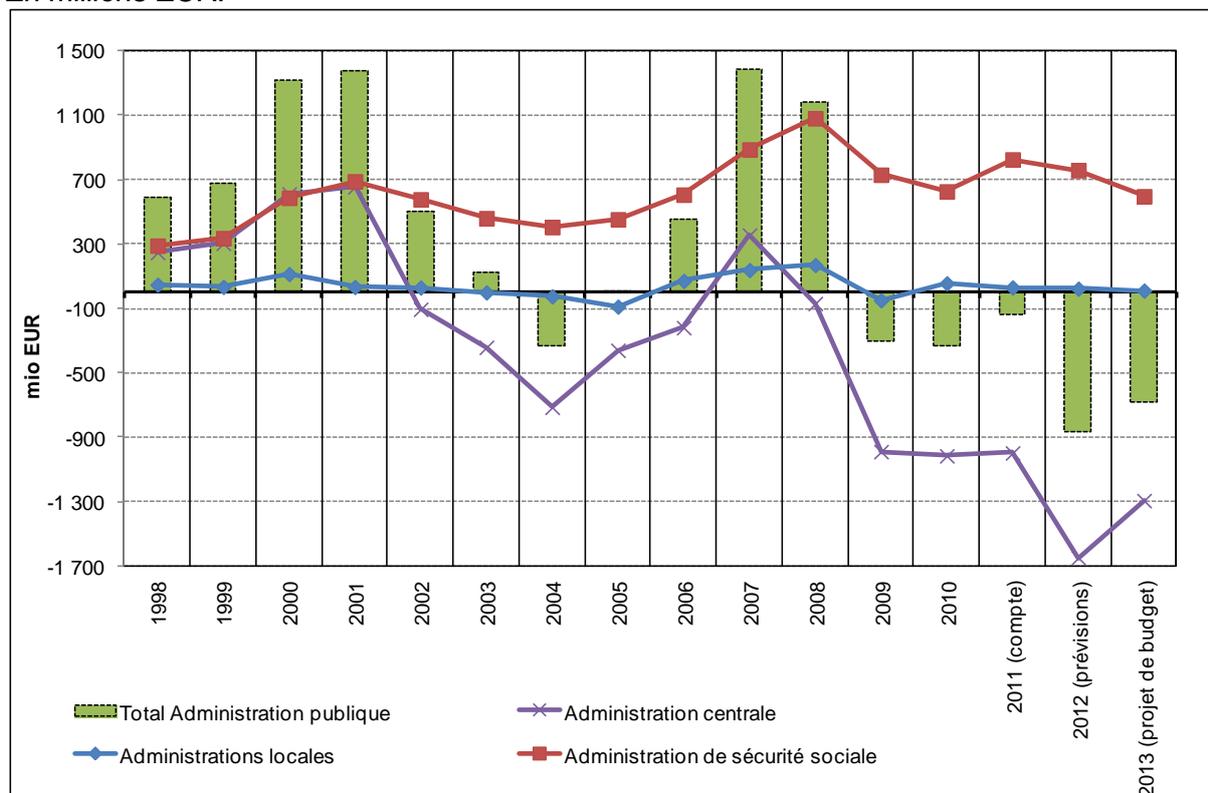


Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2013 ; calculs de la Chambre de Commerce.

Le graphique ci-après montre l'évolution du solde en millions EUR de l'Administration publique ainsi que les capacités, respectivement les besoins, de financement des trois entités la composant. Le déficit structurel de l'Administration centrale est confirmé à l'aune de ce graphique. Après avoir connu une progression record en 2008, année qui était caractérisée par un marché de l'emploi encore très dynamique malgré l'entrée en récession de l'économie luxembourgeoise au cours de cette année (plus de 16.000 créations d'emplois), en héritage des années de haute conjoncture qui la précédaient (phénomène dit de « carry-over »), le solde de la sécurité sociale a fortement chuté en 2009. Ainsi, le décalage temporel souvent invoqué entre la conjoncture économique, d'une part, et le marché de l'emploi, d'autre part, est évident.

Graphique 37 : Soldes budgétaires des administrations publique, centrale, locales et de sécurité sociale

En millions EUR.



Sources : Comptabilité nationale ; Projets de budgets ; calculs de la Chambre de Commerce.

A la lecture du graphique, la Chambre de Commerce observe, en outre, que le solde final de l'Administration publique suit de très près les résultats issus de sa composante « Administration centrale ». Ainsi, la véritable dégringolade observée depuis 2008, 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'Administration centrale constitue la principale raison de cette situation hautement préjudiciable quant à la santé des finances publiques. C'est plus précisément l'évolution des dépenses, augmentant quasi systématiquement à un rythme supérieur de celui des recettes, qui explique cet état de fait. Cette situation exige une sélectivité et une prudence plus grandes au niveau des dépenses de consommation.

* * * * *

En guise de conclusion, la Chambre de Commerce estime que le projet de budget 2013 manque, à nouveau, d'ambition pour affronter résolument les défis de l'économie et de la société luxembourgeoise. Aux défis structurels s'ajoutent désormais les risques conjoncturels et macro-économiques liés à la crise de la dette souveraine dans le monde. Dans un contexte marqué par l'instabilité macro-économique, l'incertitude des agents économiques et l'incapacité d'adopter les réformes structurelles qui s'imposent au niveau national, la Chambre de Commerce reste singulièrement en attente d'une réponse des autorités publiques aux questions fondamentales suivantes :

1. Comment réduire la rigidité des dépenses courantes ?
2. Comment casser la mentalité des soi-disant « acquis sociaux » ? Dans une crise sans précédent et durable, il ne peut guère y avoir d'acquis immuables. Les politiques

redistributives doivent, en tout état de cause, être alignées sur l'évolution macroéconomique à moyen terme. En effet, il semble clair que la rupture avec les habitudes de croissance passées est appelée à se poursuivre, voire à se pérenniser. Ainsi, le Gouvernement doit adapter et ajuster la capacité redistributive de l'économie en fonction de sa capacité productive.

3. Comment implémenter une feuille de route en matière d'assainissement budgétaire sans revenir en arrière dès que les recettes sont temporairement plus élevées que prévues ?
4. Comment freiner l'évolution de la progression salariale dans le giron de l'Etat (20% des dépenses de l'Administration centrale) ?
5. Comment doter le pays d'une marge de manœuvre budgétaire sans pour autant défiscaliser le financement de la sécurité sociale ?

* * * * *

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le Luxembourg tarde à mettre en œuvre de véritables réformes structurelles (notamment au niveau de l'assainissement des finances publiques, du financement à long terme du régime de pensions, de la formation des salaires et des interventions étatiques dans ce domaine, ainsi que dans le contexte du chômage des jeunes) alors que celles-ci sont recommandées tant par les institutions nationales (BCL, STATEC, Chambres professionnelles et associations patronales, etc.) que par les institutions européennes (Conseil et Commission de l'UE) et internationales (FMI, OCDE, etc.)

Aux yeux de la Chambre de Commerce, les mesures prises, trop rares, manquent par ailleurs souvent d'ambition ou sont fragmentaires et isolées. Le projet de loi ayant pour objet de modifier le système des retraites en constitue un bon exemple. Cette réforme, basée sur des hypothèses macroéconomiques trop optimistes dans le climat économique actuel, n'aura pour effet que de repousser (au mieux) de quelques années le « mur des pensions » sans véritablement s'attaquer à la pérennisation et à la soutenabilité du régime général, tout en laissant aux générations futures le souci de se retrouver devant un niveau de dette excessif.

A défaut d'assainir ses finances publiques d'ici 2014, le Luxembourg risque de perdre, à court terme, sa notation AAA, avec des conséquences néfastes sur les intérêts de la dette. Les marges de manœuvres budgétaires du Luxembourg s'effritent. La preuve en est le refinancement désormais intégral des dettes contractées hier par des nouveaux emprunts devant être remboursés demain par une génération aujourd'hui déjà largement hypothéquée par l'insuffisance des réformes de la sécurité sociale, le taux de création d'emploi en berne et la concurrence effrénée en Grande Région sur le marché du travail sous toile de fonds de ralentissement économique.

Des réformes rapides et profondes sont donc inévitables : réforme profonde des marchés des biens et des services en simplifiant profondément les procédures administratives, ce qui relancerait l'économie sans aucune incidence budgétaire ou encore, réforme en profondeur du marché du travail par une flexibilisation accrue qui permettra de créer des emplois, tout en générant des recettes fiscales supplémentaires et en déchargeant le Fonds pour l'Emploi.

Dans la situation de crise actuelle, le manque de gouvernance proactive, dessinant une feuille de route volontariste et des solutions à la hauteur des enjeux socio-économiques qui marquent notre pays, est marquant. Une stratégie ambitieuse de relance économique et d'assainissement budgétaire devrait par ailleurs mettre la jeune génération au centre de l'attention politique et des réformes à implémenter. Etant donné la gravité de la situation et au vu des défis d'avenir qui nous guettent, il nous faut réinventer le modèle socio-économique luxembourgeois.

4 Les recommandations de la Chambre de Commerce

4.1 Introduction

Outre les mesures qu'elle présente par la suite, la Chambre de Commerce estime qu'un certain nombre de « lignes directrices », ou de mesures horizontales, ne peuvent être oubliées lors de la mise en œuvre d'un modèle socio-économique luxembourgeois réinventé :

- Assainir les finances publiques sans compromettre davantage la compétitivité : la politique de consolidation n'est pas synonyme de récession économique
- Conserver à tout prix la souveraineté budgétaire et l'attractivité du Luxembourg
- Compléter des mesures structurelles portant sur des dépenses par des économies ponctuelles
- Passer au crible toutes les dépenses et accélérer le rythme de consolidation suivant la trajectoire d'ajustement prévue par le Pacte fiscal européen
- Considérer les hausses fiscales comme un instrument d'appoint, et non comme le principal instrument de l'assainissement budgétaire
- Définir un objectif à moyen terme suffisamment ambitieux pour faire face au financement durable de la sécurité sociale.

4.1.1 Une réaction insuffisante à la crise

Le premier paquet d'assainissement des comptes publics - mettant l'accent sur un tour de vis fiscal et une baisse des investissements - avait été décidé de manière unilatérale suite à l'échec de la tripartite en 2010. La Chambre de Commerce se doit, à cet égard, d'exprimer encore une fois son plus vif regret quant à l'échec de la tripartite de 2010 et au refus même, des syndicats représentatifs des secteurs privé et public, de participer activement à la tripartite de 2011. La Chambre de Commerce reste en effet attachée au modèle luxembourgeois du dialogue social, qui a pu faire valoir de nombreux succès manifestes depuis son institution et qui, à l'heure actuelle, est malencontreusement miné par un des partenaires sociaux.

Le 2^e paquet de consolidation, dévoilé en printemps 2012 et confirmé lors de la présentation du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2013, se compose majoritairement de mesures ayant plutôt un caractère symbolique. En outre, ce paquet prévoit de nouvelles mesures fiscales devant générer des recettes supplémentaires pour juguler une croissance non-maîtrisée des dépenses. Or, une hausse généralisée des taux d'imposition alimentera encore la spirale descendante : l'affaiblissement de la compétitivité des entreprises conduira à un chômage encore plus élevé, ce qui aura à nouveau des répercussions négatives sur les finances publiques. L'équilibre budgétaire s'éloigne et les dépenses sociales, notamment celles qui encadrent l'inactivité, s'envolent. C'est une tendance qui doit être inversée car elle est insoutenable socialement et financièrement.

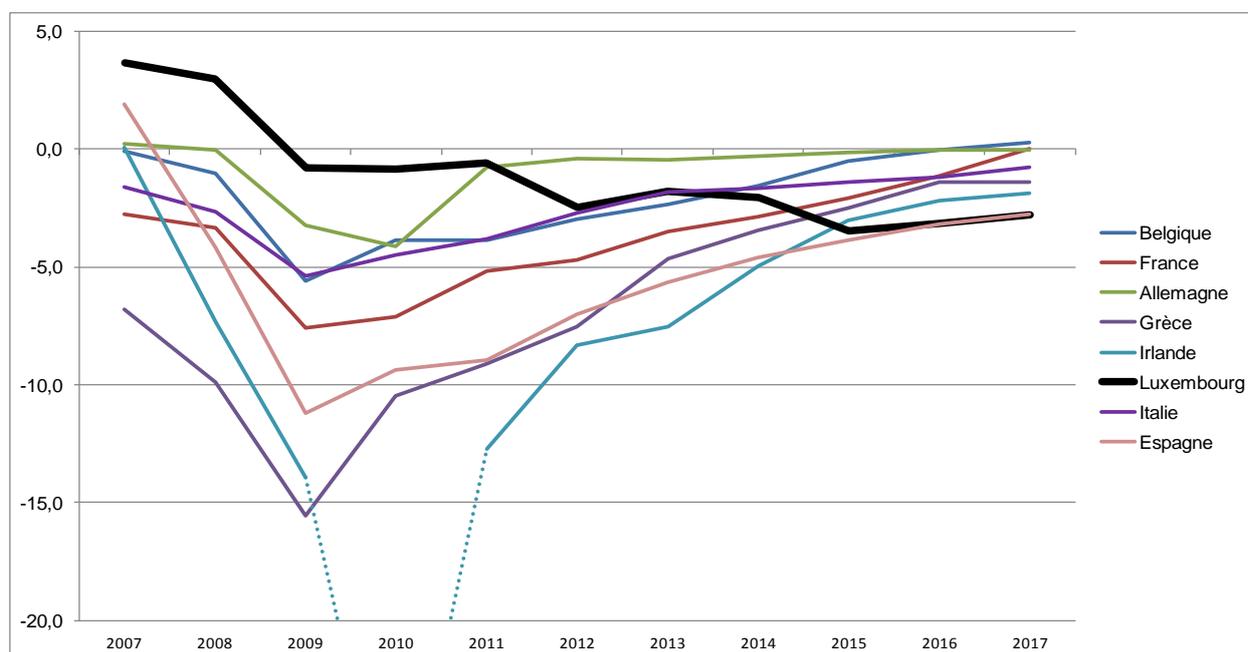
4.1.2 Pour quand une inversion de tendance au niveau du déficit ?

Partant sur des données récentes du FMI, le graphique ci-après illustre la dégradation substantielle et, surtout, continue, du solde public luxembourgeois (en % en PIB), et ce en comparaison avec un échantillon de pays comprenant notamment les pays voisins et certains des pays dits « en difficulté ». Il s'agit des données relatives aux finances publiques consolidées, comprenant, outre l'Etat, les Administrations régionales et locales, ainsi que la sécurité sociale.

Pour ce qui est du Grand-Duché, la sécurité sociale affiche, à l'heure actuelle, un solde positif de l'ordre de 1,5% à 2% du PIB, ce qui « maquille », dans cette optique consolidée, l'envergure réelle du déficit qu'éprouve l'Etat central. Partant d'une situation enviable avant la crise (excédent de 3,7% en 2007), la tendance, pour notre pays, est baissière sur l'ensemble de période allant jusqu'en 2013 et 2017 (fin de l'horizon de projection du FMI).

Premier de la classe en 2007, le Luxembourg perd du terrain année par année et, contrairement aux autres pays représentés, aucune tendance réelle à l'amélioration du solde public n'est perceptible en fin de période, soulignant le caractère inefficace des efforts de consolidation et de relance de la croissance à l'œuvre au Luxembourg. A politique (quasiment) inchangée, l'Administration publique luxembourgeoise éprouvera, ensemble avec l'Espagne, le déficit le plus élevé en fin de période parmi les 8 pays représentés.

Graphique 38 : Solde de l'Administration publique en % du PIB : Du meilleur élève au dernier de la classe ?



Source : FMI (données du mois d'octobre 2012) ; calculs de la Chambre de Commerce.

4.1.3 Un Etat qui vit au-dessus de ses moyens

Pour ce qui est de la consolidation budgétaire, la Chambre de Commerce estime que les autorités doivent analyser quant à leur croissance, leur efficacité et leur opportunité les catégories de dépenses courantes représentant un volume important dans l'ensemble des dépenses publiques, notamment les transferts sociaux, les transferts aux ménages et les rémunérations du personnel (soit environ les deux tiers de dépenses). Il paraît difficile, sinon impossible, de fonder la consolidation sur le tiers de dépenses qui reste, dont une grande partie concerne les investissements dans le futur. Les quelques « larges épaules » ne peuvent pas non plus porter l'ensemble du fardeau et tout resserrement fiscal dans le chef des entreprises contribue à éroder les assises sur lesquelles notre richesse se fonde.

Le Luxembourg ne peut plus compter sur la bienveillance continue de ses voisins pour ce qui est de l'alimentation future de ses niches de souveraineté. Le Luxembourg doit se remettre en question. La double condition *sine qua non* en est l'assainissement des finances publiques et la restauration de la compétitivité du site économique.

Quelques chiffres du budget 2013 interpellent particulièrement :

- +47.100.000 EUR : augmentation des dépenses de fonctionnement en 2013 (consommation intermédiaire) par rapport au budget 2012, ce qui représente une hausse de 4,7%.
 - *A titre de comparaison* : ces dépenses ont augmenté de 35% entre fin 2008 et 2013, soit en 5 ans. Sur ce même laps de temps, l'inflation cumulée (2009, 2010, 2011, 2012, 2013) se sera élevée à environ 11%. Ainsi, les pures dépenses de fonctionnement de l'Etat ont, sur cette période quinquennale, progressé plus de trois fois plus vite que la hausse générale des prix.
- +124.700.000 EUR : augmentation de la rubrique « rémunération des salariés » dans l'Administration centrale par rapport au budget 2012. Soit une progression de 4,6%.
 - *A titre de comparaison* : Les dépenses de rémunération (dans le chef de l'Etat c.-à-d. hors communes et sécurité sociale) s'élèveront à 2,861 milliards EUR en 2013, soit 12% de plus qu'en 2011 (progression sur deux ans) ou encore 39% de plus qu'en 2008 (progression sur 5 ans). En un peu plus de 11 ans (2002 par rapport à 2013), ces dépenses ont doublé (+104% entre fin 2002 et fin 2013). L'indexation des salaires (9 tranches entre fin 2002 et octobre 2012) n'expliquent « que » 22,5%, soit moins d'un quart, de cette hausse.
- +92.300.000 EUR : augmentation des dépenses du fonds pour l'emploi, suite à la hausse importante du chômage au Luxembourg.
 - *A titre de comparaison* : le fonds pour l'emploi dépenserait 682,6 millions EUR en 2013, contre 536,8 millions deux ans auparavant, soit une hausse de +27% depuis 2011. La seule prise en charge du chômage s'élèverait à 313.000.000 EUR en 2013, soit une hausse de 99,6 millions EUR ou de +46,3% sur un laps de temps de seulement 2 ans. En 2008, le fonds pour l'emploi avait dépensé 384,7 millions EUR au total, soit 297,97 millions EUR ou 77% de moins qu'en 2013. La prise en charge du chômage en 2008, pour un montant total de 131,3 millions EUR, avait représenté 41% du coût équivalent de cette même dépense à acter en 2013.
- +3,5% : augmentation totale des dépenses par rapport au budget 2012, soit plus du double de la croissance économique espérée pour 2013 (ou plus de cinq fois la croissance révisée depuis lors par le STATEC)
 - *A titre de comparaison* : Depuis fin 2008, les dépenses totales de l'Administration centrale ont progressé de 34%. En même temps, les recettes à disposition de l'Etat n'ont pourtant augmenté que de l'ordre de 23%. Entre fin 2008 et fin 2013, le PIB réel (c.-à-d. après prise en compte de l'inflation) ne progressera probablement que de l'ordre de 0,5%... au total.
- 26,2% : taux d'endettement public probable en fin d'exercice 2013.
 - *A titre de comparaison* : En 2005, la dette s'élevait à 6,1% par rapport au PIB. En 2013, d'après le projet de budget 2013, la dette publique

s'élèverait à 26,2% du PIB. Hors la dette contractée en vertu de la stabilisation du secteur financier en 2008 (2 milliards EUR, refinancés intégralement en 2013 par l'émission d'un emprunt à niveau équivalent) et abstraction faite du milliard EUR emprunté en 2013 mais « réservé », d'après la présentation du Ministre des Finances à la Chambre des Députés au moment du dépôt du projet de budget 2013, au titre de la stabilisation de la zone euro / du concours du Luxembourg au capital du FMI, etc., la dette fin 2013 s'élèverait à 19,5% par rapport au PIB. Entre 2005 et 2013, la dette aura donc progressé d'un facteur 6,5 (dette totale), respectivement d'un facteur 4,8 (hors mesures secteur financier et stabilisation).

4.1.4 Des paquets d'assainissement disparates et peu ambitieux

Concernant le premier plan de consolidation (17 décembre 2010), environ 80% des économies annoncées sur le versant des dépenses prévues par celui-ci ont été opérées à travers la non-réalisation d'investissements projetés. C'est d'autant plus regrettable étant donné que ce sont ces derniers, s'ils sont bien articulés, qui permettent de renforcer la compétitivité hors coût et l'attractivité du territoire. A peine 5% des efforts d'assainissement concernent le train de vie de l'État (frais de fonctionnement), soit une contribution rigoureusement insuffisante. Pour le reste, il s'agit en grande partie de hausses fiscales très préjudiciables en termes d'attractivité du site luxembourgeois ; pourtant une condition *sine qua non* afin de réussir la diversification économique dans les niches de compétences prévues dans le programme gouvernemental.

Ainsi, ces mesures fiscales grèvent l'attractivité du Luxembourg, que ce soit pour les personnes physiques ou pour les entreprises. *In fine*, au lieu de favoriser la croissance, le paquet fiscal risque de plomber l'activité économique et la compétitivité. Dans son avis y relatif, la Chambre de Commerce déplorait d'ailleurs l'absence d'un « Paquet compétitivité » concomitant au paquet fiscal car l'urgence, selon elle, était de s'attaquer aux défaillances structurelles de l'économie luxembourgeoise. Ainsi, la Chambre de Commerce a estimé, dès l'initiation de l'effort de consolidation budgétaire, que des mesures d'accompagnement au niveau de la compétitivité et de la croissance devaient aller main dans la main.

De surcroît, la Chambre de Commerce a constaté des contradictions répétées entre l'annonce officielle et la mise en œuvre subséquente de mesures d'assainissement par les recettes fiscales. La non-concrétisation de certaines mesures fiscales annoncées (baisse du forfait kilométrique en matière d'impôt sur le revenu, introduction d'un critère de revenu, et donc de sélectivité sociale, en matière du crédit d'impôt pour ce qui est des droits d'enregistrement et de transcription des actes notariés d'acquisition d'immeubles servant à des fins d'habitation principale et personnelle de l'acquéreur), voire la politique peu cohérente menée en matière de contribution de crise, nuisent à la crédibilité de la politique de consolidation. Une telle manière de procéder risque de porter gravement préjudice à une force traditionnelle du Luxembourg, à savoir la prévisibilité en matière de politique fiscale. En dernier lieu, certaines mesures d'économies annoncées (cf. bourses d'études) se sont avérées être des dépenses additionnelles.

Tableau 31 : Mesures du 1^{er} plan de consolidation

	Impact sur solde 2011	Impact sur solde 2012
Contribution de crise	73	90
Taux d'imposition marginal - relèvement	27	39
Impôt de solidarité - relèvement	66	69
Impôt minimal SOPARFI	50	50
Frais de fonctionnement - réduction	34	34
Allocations familiales / bourses d'études	33	33
Ajustement des pensions (étalement sur 2 ans)	37	4
Subventions	17	17
Investissements	361	392
	698	728

Sources : 12^e actualisation du PSC, avril 2011 ; projet de loi n°6166.

S'agissant du deuxième plan de consolidation (17 avril 2012) : Comme son prédécesseur, ce plan doit être considéré comme un ensemble de mesures isolées et disparates, sans qu'une véritable stratégie d'assainissement bien articulée et cohérente puisse être détectée. Qui plus est, ce paquet comporte certaines mesures que la Chambre de Commerce qualifierait de « virtuelles » (non-réalisation d'une dépense annoncée, mais non-engagée comme une mesure « d'économie »). A l'instar du premier paquet d'ajustement, la Chambre de Commerce n'est en mesure, ni d'approuver la répartition entre les mesures portant sur les recettes et celles qui portent sur les dépenses, ni estime-t-elle que les 535 millions EUR se traduiront véritablement par une réduction du déficit à la même hauteur.

Une véritable économie annoncée dans le deuxième paquet de consolidation des finances publiques, et ce par rapport à un scénario d'évolution spontanée des dépenses publiques, constituerait la réduction des dépenses de consommation intermédiaire de 60 millions EUR. Or, sur base des expériences passées, la Chambre de Commerce estime non-négligeable le risque que cette économie annoncée reste, au moins en partie, lettre morte et, par conséquent, soit relayée au statut de simple déclaration d'intention.

Le « report de l'accord salarial dans la fonction publique » ne constitue pas une économie par rapport à la situation actuelle, mais un « évitement », à court terme, d'une dépense supplémentaire ou nouvelle. La Chambre de Commerce suivra d'ailleurs de près l'évolution réelle des dépenses salariales, ces dernières ayant progressé rapidement au cours des années précédentes malgré les annonces répétées d'une volonté de maîtrise à leur égard.

Tableau 32 : Mesures du 2^e plan de consolidation

	Impact sur solde 2013
Accises	35
Impôt de solidarité - relèvement	100
Impôt minimal entreprises	50
Frais de fonctionnement - réduction	60
Investissements	125
Accord salarial fonction publique	55
Subventions	10
Dépenses sociales (ajustement, chèques-services)	100
	535

Source : 13^e actualisation du PSC, avril 2012.

Lors du dépôt du projet de budget 2013, le Ministre des Finances avait proposé quelques mesures additionnelles permettant de compléter le paquet communiqué aux instances communautaires le 17 avril 2012. Ce **deuxième plan « bis » de consolidation** regroupe de mesures qui, pour la plupart, restent largement en-deçà de ce qui est nécessaire pour assainir nos finances publiques.

Tableau 33 : Mesures du 2^e plan « bis » de consolidation

	Budget 2013
Relèvement prix transports en commun	2
Parking fonction publique	2
<i>p.m. non ajustement barèmes d'impôt à l'inflation</i>	?
Base imposable entreprises (changement report de pertes)	?
Réduction forfaits kilométrique (abolition minimum forf. 396 €)	35
Chèques-services: abolition 3h gratuites à p 3,5 SSM	3
Abolition <i>Mammerent</i> pour femmes avec pension propre	7
Réduction déductibilité intérêts débiteurs (de 672 € à 336€)	7
Abolition prime CAR-e (sauf électromobilité)	12
Abolition bonus 50 € pour filtres à particules voitures Diesel	5
Réduction indemnités commissions d'examen de 25%	2
Aide au réemploi / réinsertion	?
<i>p.m. modulation indexation</i>	?
Subsides aux communes, projets de construction (chg. alloc).	?
	75

Source : Dépôt du projet de budget 2013 à la Chambre des Députés, 2 octobre 2012.

4.2 Propositions de la Chambre de Commerce : mesures structurelles au niveau des dépenses

4.2.1 Mesures quantifiables

1. La réalisation d'une radiographie de l'ensemble des crédits budgétaires s'impose en tant que point de départ à la démarche de consolidation. Suite à cette radiographie intégrale

des crédits budgétaires, le document budgétaire pourra être établi « à base zéro ». Par « budget à base zéro », il est communément fait référence à une technique budgétaire qui consiste à procéder à l'allocation des ressources financières la plus efficace possible en ne prenant pas pour acquis les crédits budgétaires des exercices antérieurs, mais en repensant et en re-justifiant en permanence chacune des dépenses budgétaires. La technique en question s'oppose radicalement à la procédure classique d'établissement d'un budget qui consiste, consciemment ou inconsciemment, à considérer donc comme acquis celui de l'année précédente et à procéder à des ajustements sur base des crédits budgétaires antérieurs (par exemple en indexant un crédit budgétaire donné ou en l'ajustant à la hausse ou à la baisse).

La création d'un mécanisme d'examen des dépenses régulier, coordonné par le Ministère des Finances et assorti de pouvoirs suffisants afin d'initier des actions correctives en cas de déviation, serait une autre piste permettant d'assurer le succès durable de cette mesure transversale visant à implémenter véritablement la nouvelle culture en matière de dépenses annoncée et souhaitée.

✓ **Se fixer pour objectif de départ que les dépenses de l'Administration centrale (à base zéro) pour la première année soient 1,5%⁹⁶ en dessous de la situation de départ (par exemple via une réduction de même ampleur du budget moyen de chaque Ministère à titre de mesure horizontale, sans préjudice aux mesures spécifiques explicitées par la suite)**

✓ **Economie de 200 millions EUR**

2. Afin d'accélérer l'ajustement à moyen et à long termes des dépenses publiques par habitant au Luxembourg vers des niveaux observés dans un échantillon de pays représentatifs (se référer à l'annexe 4), il serait possible d'instaurer, à titre de mesure structurelle, une baisse automatique des moyens budgétaires de 1,5% l'an au titre de la productivité et de l'efficacité. Il s'agit d'une pratique qui est largement mise en œuvre dans le secteur privé qui consiste à appliquer, aux coûts de fonctionnement de toutes les entités administratives de l'Etat (entités administratives des ministères et administrations à gestion séparée), une baisse annuelle des moyens budgétaires à disposition, avec la batterie d'outils disponibles du privé (par exemple consolidation des achats, application de méthodologie « *lean* », externalisation de fonctions non-sensibles, etc.).

✓ **Neutre en première année (cf. point 1 *supra*). Economie de 200 millions EUR par an par la suite et à moyen terme**

3. Gel de l'indexation des salaires en 2013 et en 2014. Alors que le contexte conjoncturel mondial, en général, et luxembourgeois, en particulier, a connu une forte dégradation et une grande incertitude, quatre tranches indiciaires ont été allouées de 2008 à 2011, et la cinquième est venue à échéance le 1^{er} octobre 2012. Le coût salarial a donc connu une hausse de 12,5% sans que la richesse produite n'ait progressée, engendrant ainsi une dégradation de la productivité et une exacerbation des risques qui y sont associés (hausse des faillites, perte de parts de marché du Luxembourg à l'exportation, licenciements, délocalisations, désindustrialisation, etc.).

Sous l'angle des finances publiques, une tranche indiciaire renchérit la politique de l'ordre de 200 millions EUR (aux prix de 2012) par an sans pour autant améliorer la

⁹⁶ Taux correspondant à l'hypothèse de progression annuelle de la productivité entre 2010 et 2060 dans le cadre de la réforme du système d'assurance pension.

qualité ou l'efficacité des crédits budgétaires alloués⁹⁷. Sous l'angle de la compétitivité, l'indexation a été largement à la base de la détérioration inédite de la compétitivité-coûts des entreprises, mesurée par le CSU nominal, c'est-à-dire le coût salarial associé à la production d'une unité de valeur ajoutée (hausse de quelque 50% du CSU luxembourgeois sur la période 2000-2010, soit cinq fois plus qu'en Allemagne et environ le double de la moyenne de la zone euro). La dissociation entre la productivité et le coût salarial a provoqué une baisse spectaculaire de la productivité apparente du travail. Sur la seule période 2007-2010, la productivité du travail a baissé de 8,8% au Grand-Duché de Luxembourg contre seulement 1,4% dans la zone euro.

Un système tarifaire fonctionnant de manière optimale d'un point de vue micro-économique devrait revêtir une caractéristique fondamentale en vertu de laquelle une phase de basse conjoncture devait être accompagnée d'une phase de modération salariale alors qu'une phase de haute conjoncture laisserait davantage de marges de manœuvre au niveau des revendications salariales. Ainsi, dans un système de libre fixation des salaires, il existe une certaine autorégulation de la progression salariale en fonction de l'évolution économique.

Dans le contexte luxembourgeois toutefois, et eu égard à l'indexation intégrale et automatique des salaires couplé à un dispositif de SSM assorti de ses propres automatismes, même dans un contexte de crise, de difficultés budgétaires ou de perte de compétitivité systématique et durable, l'indexation linéaire de l'ensemble de la masse salariale compromet gravement cette dynamique autorégulatrice. Ainsi, en période de stagflation notamment, c'est-à-dire pendant une phase de ralentissement économique accompagnée d'une hausse de prix, singulièrement du coût des matières premières, les entreprises luxembourgeoises sont doublement pénalisées à travers le renchérissement du coût de la consommation intermédiaire, d'une part, et *via* les augmentations salariales, d'autre part.

Il est à noter dans ce contexte de crise - et vu que de nombreux secteurs dépendent davantage de la demande transfrontalière que de la demande indigène - que même une indexation moins prononcée ou fréquente (modulation en cours) porte grièvement préjudice aux capacités compétitives des entreprises en l'absence de réalisation de gains de productivité concomitants. Il est à noter que de tels gains de productivité se réalisent, entre autres, en substituant le facteur de production « travail » par le facteur de production « capital ». Ainsi, une indexation générale des salaires sans distinction sectorielle est potentiellement aussi destructrice d'emplois qu'un niveau de salaire social minimum prohibitif (et/ou assorti d'automatismes réglementaires) et peut avoir pour effet d'exacerber le chômage des résidents. Pour d'autres secteurs encore, la Chambre de Commerce s'interroge sur la possibilité matérielle de réaliser des gains de productivité suffisants, durables et répétés afin de contrebalancer, de façon systématique, l'incidence des tranches indiciaires. En dernier lieu, à défaut d'une abolition pure et simple, le Luxembourg ne pourra pas mettre une fin aux effets d'auto-allumage de l'inflation sous-jacente au système d'indexation.

En dernier lieu, pour l'année 2013, les perspectives de croissance ont été révisées à la baisse : alors que le projet de budget tablait encore sur une expansion de 1,7%, le STATEC estime que la croissance, si elle a lieu, atteindrait entre +0,0% et +0,7%.

Pour l'ensemble des raisons qui précèdent, et en tant que mesure d'urgence, il est fortement conseillé de geler l'indexation des salaires en 2013 et en 2014. Le laps de

⁹⁷ « 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 » (Discours sur l'état de la Nation, 2 mai 2006).

temps en question doit être mis à profit pour tendre vers une solution définitive en matière de désindexation de l'économie, en général, et d'indexation des salaires, en particulier (au minimum : réalisation d'une étude économique sur les effets de l'indexation sur l'économie, plafonnement à 1,5 fois le SSM, instauration d'un délai minimum de 16 mois entre deux tranches, neutralisation de la politique de pollueur-payeur, instauration d'un indice-santé avec l'élimination des produits nocifs pour la santé, ainsi que des produits dont les prix font l'objet de cotations internationales qui entraînent une volatilité excessive de leurs prix finaux).

✓ **Economie de 50 millions EUR en 2013 et 150 millions EUR en 2014 (effet incrémentiel)**

4. La lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté relative doit être renforcée à travers la mise en œuvre d'une meilleure sélectivité au niveau des transferts sociaux. Il s'avère par ailleurs nécessaire de donner lieu à une refonte de la politique sociale en faveur de l'emploi ; en effectuant un changement de paradigme en vertu duquel le travail, et non l'inactivité, devrait être soutenu et encouragé.

Afin de concrétiser davantage le concept de « sélectivité sociale », il serait notamment envisageable de redéfinir les conditions d'accessibilité à certains transferts sociaux en fonction du revenu disponible du ménage bénéficiaire. Dans ce contexte et dans le cadre de son avis budgétaire 2010, la Chambre de Commerce avait procédé à une série de calculs détaillés au niveau de certains transferts sociaux - et notamment le forfait d'éducation - l'allocation d'éducation et les allocations familiales en vertu desquels une économie annuelle de quelque 100 millions EUR pourrait être atteinte tout en modulant ces transferts en fonction du revenu disponible du ménage exprimé par rapport au revenu médian.

De plus, même si les transferts sociaux permettent de réduire le taux de pauvreté pour atteindre 13,6% de la population en 2011⁹⁸, force est de constater que ce taux n'a pas baissé depuis environ 15 ans, où, au contraire, il n'a atteint que 11%. Ainsi, 15 ans de politique familiale et sociale n'ont pas réussi à faire baisser le taux de pauvreté, tout au contraire, ce qui se doit d'être dûment relevé. Une redéfinition de cette politique s'impose donc, en passant d'un modèle de distribution horizontale, ou d'arrosoir social, à un nouveau paradigme avec plus de sélectivité et basé sur les vrais besoins.

✓ **Economie de 100 millions EUR**

5. Il convient par ailleurs d'œuvrer en faveur d'un alignement de la durée du congé parental sur le standard européen en la matière (4 mois au lieu de 6 mois). De manière générale, 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 à court terme, il convient de limiter le bénéfice du congé parental aux seules exigences de la législation européenne.

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)⁹⁹. Au même moment, l'indemnité en vigueur au Luxembourg était de l'ordre de 1.651 EUR.

⁹⁸ Source : Rapport travail et cohésion sociale 2012 du STATEC (octobre 2012).

⁹⁹ Source : Etude du Conseil de l'Europe, 2005.

En dernier lieu, la Chambre de Commerce est critique à l'égard des annonces récentes en matière de réforme du dispositif du congé parental et ne manquera pas d'explicitier en détail ses griefs notamment dans le cadre de l'avis qu'elle rendra sur le projet de loi afférent.

- ✓ **Economie de 10 millions EUR (20 millions EUR au total ; sous l'hypothèse d'un « phasing-in » de cette mesure dès la mi-2013)**

6. La Chambre de Commerce est pour le reste convaincue qu'il existe un certain potentiel pour contenir les dépenses d'investissements sans nécessairement renoncer à la réalisation d'un grand nombre de projets. Cet objectif pourrait être atteint grâce à la définition d'une « feuille de route du mieux investir ». Une telle feuille de route comporterait au minimum les axes suivants : standardisation de projets de même nature (par exemple les écoles) ; *benchmarks* internationaux par type de projet ; établissement de standards *minima* et *maxima* au niveau des finitions ; démonstration, dans le chef de l'initiateur du projet, de sa contribution au relèvement de la croissance potentielle de l'économie luxembourgeoise ; simplification des procédures de planification ; prise en compte *ex ante* des coûts de gestion, d'exploitation et d'entretien.

- ✓ **Economie de 25 millions EUR (sous l'hypothèse qu'en moyenne, l'ensemble des projets envisagés en 2013 pourront être réalisés par l'emploi de 1,5% de moyens financiers en moins)**

Tableau 34 : Tableau synthétique des mesures structurelles quantifiables au niveau des dépenses

	2013	2014
1. Radiographie des dépenses, baisse horizontale	200	0
2. Gain de productivité de 1,5% par an	0	200
3. Gel de l'indexation des salaires	50	150
4. Sélectivité sociale	100	0
5. Alignement congé parental	10	10
6. Feuille de route "mieux investir"	25	0
	385	360

Soit une économie totale (point 4.2.1.) de 385 millions EUR en 2013 et de 360 millions EUR en 2014.

4.2.2 Mesures structurelles

1. Une transposition ambitieuse et dans les meilleurs délais du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, s'impose et ce afin d'asseoir la consolidation budgétaire sur les bases plus solides et contraignantes¹⁰⁰. En effet, l'article 3, relatif à la soi-disant « règle d'or budgétaire » dudit traité énonce que « *la situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante est en équilibre ou en excédent, (cette règle étant) considérée comme respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays (...)* ». En d'autres termes, le Luxembourg n'aura plus le choix, et devra, au terme d'une trajectoire d'ajustement,

¹⁰⁰ En été 2012, les autorités luxembourgeoises ont initié la transposition du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, et ce en approuvant formellement ce traité (projet de loi n°6449). Cette transposition ne pourrait toutefois être qualifiée de finale ou de suffisante, étant donné que le Luxembourg devra encore transcrire la règle d'or budgétaire à proprement parler, et ce au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles. Ceci sera fait à travers une nouvelle loi spéciale à majorité renforcée dont le projet devrait être déposé vers la fin de l'année 2012.

atteindre son objectif budgétaire à moyen terme qui, pour rappel, a été fixé à +0,5% en termes structurels, les autorités communautaires estimant néanmoins que cette cible ne pouvait « (...) être considéré(e) comme satisfaisant(e) (...) » eu égard notamment aux passifs implicites de système d'assurance pension. Rappelons, dans ce contexte, que la BCL estime que l'OMT nécessaire afin d'assurer la pérennité du modèle social se situe à au moins 1,15% en termes structurels.

Encadré 3 : Pour une transposition ambitieuse du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire

Note préliminaire

Par le présent encadré, la Chambre de Commerce souhaite brièvement prendre position par rapport au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), signé le 2 mars 2012 par 25 Etats membres de l'UE, et grâce auquel la consolidation budgétaire revêtira un caractère plus solide et contraignant. Eu égard à la crise de la dette souveraine et la pression intense sous laquelle est placée la monnaie unique, ce Traité est une avancée indispensable en faveur du développement pérenne de la construction européenne et de la souveraineté budgétaire de ses Etats membres.

Il est à espérer qu'il aura également pour effet un changement des mentalités au niveau des finances publiques et une nouvelle approche face aux dépenses au Grand-Duché. Un tel renouveau est indispensable au vu de la lenteur du Gouvernement à proposer des réformes permettant de remettre les finances publiques sur une trajectoire soutenable, tout sauvegardant la compétitivité, l'attractivité et la stabilité du cadre légal et fiscal. Les récents amendements au projet de loi budgétaire 2013, largement insuffisants pour rétablir l'équilibre des finances publiques dès 2014, sont le plus récent épisode prouvant cette incapacité, qui met en péril notre souveraineté budgétaire.

Cet encadré est, par ailleurs, à considérer comme l'avis officiel par auto-saisine de la Chambre de Commerce concernant le projet de loi n°6449 portant approbation du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles, le 2 mars 2012.

A l'instar de la ratification du Mécanisme européen de stabilité (« fonds de sauvetage ») par le Grand-Duché de Luxembourg (cf. projets de loi n°6334¹⁰¹, 6405¹⁰² et 6406¹⁰³), la Chambre de Commerce n'a pas été saisie pour avis dans le cadre du projet de loi n°6449, alors que les initiatives législatives afférentes sont à la fois cruciales pour l'avenir socio-économique du pays et qu'elles sont assorties d'un impact financier et budgétaire potentiellement très élevé. La Chambre de Commerce ne peut que profondément regretter l'absence de saisine alors que les projets de loi afférents concernent directement les finances publiques, un domaine dont l'analyse et le suivi font partie intégrante des missions de la Chambre de Commerce.

La Chambre de Commerce reviendra plus en détail sur la transposition du TSCG dans son avis concernant le projet de loi spéciale portant transposition de la règle d'or budgétaire et des mécanismes de correction afférents (voir ci-après).

Faits saillants du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance

Egalement connu sous la désignation « Pacte budgétaire européen », le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) vise singulièrement à renforcer la discipline budgétaire au sein de la zone euro, bien

¹⁰¹ Projet de loi n° 6334 portant approbation de la décision du Conseil européen du 25 mars 2011 modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les Etats membres dont la monnaie est l'euro.

¹⁰² Projet de loi n°6405 portant approbation du traité instituant le mécanisme européen de stabilité, signé le 2 février 2012 à Bruxelles.

¹⁰³ Projet de loi n°6046 relative (1) à la participation de l'Etat au mécanisme européen de stabilité; (2) à certaines immunités du mécanisme européen de stabilité et de la banque européenne d'investissement et (3) modifiant la loi modifiée du 9 juillet 2010 relative à l'octroi de la garantie de l'Etat dans le cadre de l'instrument européen de stabilisation de la zone euro.

qu'il soit ouvert à l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne. Le TSCG viserait, partant, « à *contraindre les Etats de la zone euro à financer leurs dépenses par leurs recettes et donc à limiter le recours à l'emprunt*¹⁰⁴ ». Signé le 2 mars 2012 par 25 Etats membres de l'UE (soit, l'ensemble des Etats membres hormis le Royaume-Uni et la République tchèque), ce nouveau Traité devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

Pour amener les Etats signataires à respecter une discipline budgétaire indispensable au fonctionnement de l'Union européenne, ce Traité prévoit notamment des règles communes de gouvernance économique et budgétaire. L'article 1^{er} du Traité en résume son objectif, qui est de « (...) *renforcer le pilier économique de l'Union économique et monétaire en adoptant un ensemble de règles destinées à favoriser la discipline budgétaire au moyen d'un pacte budgétaire, à renforcer la coordination (des) politiques économiques et à améliorer la gouvernance de la zone euro, en soutenant ainsi la réalisation des objectifs de l'Union européenne en matière de croissance durable, d'emploi, de compétitivité et de cohésion sociale* ». Le pacte budgétaire européen introduit singulièrement une « règle d'or budgétaire » (article 3 du TSCG) qui amène les Etats signataires à avoir une « *situation budgétaire des administrations publiques en équilibre ou en excédent* » sur l'ensemble d'un cycle économique.

Par la règle d'or budgétaire, les pays signataires s'engagent à présenter et à exécuter des budgets en équilibre ou en excédent. Elle prévoit concrètement que le déficit structurel (c'est-à-dire le déficit apuré des variations conjoncturelles) ne devra pas dépasser 0,5% du PIB. Contrairement au Traité de Maastricht, le TSCG prévoit donc que les Etats doivent s'engager à financer sainement leurs dépenses courantes. Ils gardent la possibilité de soutenir leur économie par un déficit exceptionnel : pour les pays ayant une dette inférieure à 60% du PIB, un déficit structurel atteignant 1% du PIB pourra être accordé.

En termes concrets, l'article 3 du TSCG énonce que « ***la situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante est en équilibre ou en excédent, (cette règle étant) considérée comme respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays (...)*** ». En d'autres termes, le Luxembourg, comme les autres pays signataires, n'aura plus le choix, mais devra, au terme d'une trajectoire d'ajustement, atteindre son objectif budgétaire à moyen terme qui, pour rappel, a été fixé à +0,5% en termes structurels, les autorités communautaires estimant néanmoins que cette cible ne pouvait « (...) *être considéré(e) comme satisfaisant(e) (...)*¹⁰⁵ ». Notons, à cet égard, que la Banque centrale du Luxembourg estime que l'OMT nécessaire afin d'assurer la pérennité du modèle social se situe à au moins 1,15%, soit plus du double de l'objectif gouvernemental¹⁰⁶.

Un mécanisme de correction est déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à sa réalisation, toujours d'après l'article 3 du TSCG.

Selon l'article 4, et lorsque le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut d'une partie contractante est supérieur à la valeur de référence de 60% visée, une partie contractante doit le réduire à un rythme moyen d'un vingtième par an.

L'article 5 du TSCG prévoit en outre qu'une partie contractante faisant l'objet d'une procédure concernant les déficits excessifs doit mettre en place un programme de

¹⁰⁴ Sources : « Toute l'Europe.eu » ; « : Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) : mode d'emploi », octobre 2012.

¹⁰⁵ Source : Conseil de l'Union européenne, « Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2012 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour la période 2012-2015 », juillet 2012.

¹⁰⁶ Source : Banque centrale du Luxembourg, « Bulletin 2012-1 », mars 2012.

partenariat budgétaire et économique comportant une description détaillée des réformes structurelles à établir et à mettre en œuvre pour assurer une correction effective et durable de son déficit excessif. Le contenu et la forme de ces programmes sont à définir dans le droit de l'Union européenne. Leur présentation pour approbation au Conseil de l'UE et à la Commission européenne, ainsi que leur suivi, auront lieu dans le cadre des procédures de surveillance existantes en vertu du pacte de stabilité et de croissance.

Le TSCG prévoit par ailleurs une coordination et une convergence des politiques économiques : les Etats signataires sont tenus de communiquer leurs plans nationaux d'émissions de dette publique et de s'assurer que les grandes réformes économiques qu'ils envisagent d'entreprendre soient débattues au préalable et, au besoin, coordonnées.

La transposition de la règle d'équilibre budgétaire peut être vérifiée par la Cour de justice de l'Union européenne. L'arrêt de la Cour sera contraignant et pourra être suivi de sanctions financières si l'Etat membre concerné ne s'y conforme pas. Les Etats parties dont la monnaie est l'euro s'engagent à adopter les décisions du Conseil dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs à moins qu'une majorité qualifiée ne s'y oppose.

Effets du Traité sur la politique budgétaire

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le TSCG doit être considéré comme une avancée majeure au service de la pérennité des finances publiques, et donc de la souveraineté, des Etats signataires. En effet, les instruments existant jusqu'à présent (et notamment le pacte de stabilité et de croissance), malgré son intention, ses objectifs et sa finalité, n'a pas pu éviter la « faillite virtuelle » de plusieurs Etats membres, en général, et de la zone euro, en particulier. D'aucuns invoquent une perte de l'autonomie budgétaire, voire un carcan rigide qui mettrait les Etats membres sous une certaine tutelle budgétaire.

La Chambre de Commerce estime à cet égard que si l'ensemble des Traités et des dispositions budgétaires définies précédemment au sein de l'UE avaient été respectées, un dispositif tel que le TSCG n'aurait pas été nécessaire étant donné sa similitude par rapport aux instruments déjà existants. Le TSCG doit être considéré avant tout comme un « garde-fou », tâchant d'éviter à ce que la politique budgétaire des Etats signataires, dont celle mise en œuvre par le Grand-Duché, ne s'inscrivent durablement dans le déficit et, par ce biais, contrecarreraient le principe d'équité intergénérationnelle.

Qu'il y ait un Traité sur la stabilité ou non, l'histoire européenne récente nous a démontré à plusieurs reprises que la souveraineté budgétaire d'un Etat membre ne peut être garantie que pour autant que l'Etat en question mène une politique fiscale prudente, responsable et durable. L'intégration politique, économique et monétaire au sein de l'UE, et particulièrement au sein de la zone euro, impose à tous les Etats membres une certaine discipline et une responsabilité accrue envers les autres partenaires. Au sein d'une Union économique et monétaire, il ne peut y avoir « indépendance » et « autonomie » d'un pays qu'aussi longtemps que ses décisions et choix d'affectation budgétaires ne menacent ou ne lèsent pas les intérêts des autres Etats membres et les intérêts de la monnaie unique. Le principe de solidarité entre les Etats membres de l'Union économique et monétaire devrait constituer la meilleure garantie d'un « frein à l'endettement », sans même qu'un Traité spécial y afférent ne doive formaliser et entériner juridiquement un tel principe.

Le spectre de la perte de souveraineté budgétaire et financière, et donc de la capacité d'auto-détermination, est indépendant de l'entrée en vigueur, ou non, du TSCG. Or, la transposition de ce dernier peut utilement contribuer à éviter une telle perte de souveraineté, et ce au cas où les Etats membres, comme le Traité l'exige, mettent effectivement en œuvre leurs trajectoires d'ajustement des finances publiques propres jusqu'à atteindre durablement l'équilibre budgétaire à moyen terme.

Etat de la transposition du TSCG au Luxembourg

A l'avenir, et au plus tard après la transposition en droit national du TSCG, la consolidation budgétaire au Luxembourg ne revêtra plus le statut d'un « mal nécessaire », mais, au contraire, un caractère contraignant, ce qu'il faut saluer étant donné l'insuffisance manifeste des efforts de consolidation entrepris jusqu'à présent. Un tel caractère contraignant renforcé permettra en outre à « dépolitiser » et à objectiver la discussion relative à l'assainissement budgétaire, étant donné qu'il s'agira, à l'avenir, d'une obligation dûment entérinée dans un texte légal, voté à majorité renforcée

En été 2012, les autorités luxembourgeoises ont initié la transposition du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, et ce en approuvant formellement ce Traité (projet de loi n°6449¹⁰⁷). Cette transposition ne pourrait toutefois être qualifiée de finale ou de suffisante, étant donné que le Luxembourg devra encore transcrire la règle d'or budgétaire à proprement parler, et ce au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles. Ceci sera fait à travers une nouvelle loi spéciale à majorité renforcée dont le projet devrait, d'après les informations de la Chambre de Commerce, être déposé vers la fin de l'année 2012. En quelque sorte, le projet de loi n°6449 se borne à « reconnaître l'existence » du TSCG. Il ne s'agit donc pas de la transposition des dispositions phares du Traité, mais d'une simple étape intermédiaire qui vise la simple approbation, dans l'état, du Traité tel qu'il fut signé le 2 mars 2012.

Au Luxembourg, et d'après le Premier Ministre « (...) *la règle (d'or) prévoira un mécanisme de correction automatique qui sera déclenché si un écart est constaté*¹⁰⁸ ». Dans ce contexte, « *le Premier Ministre a réitéré qu'il ne souhaitait pas que cette règle soit inscrite dans la Constitution luxembourgeoise, mais dans un texte de loi spéciale qui ne pourra être modifié qu'à la majorité des deux tiers de la Chambre des Députés*¹⁰⁹ ».

La coordination étroite des politiques budgétaires dans le cadre du « semestre européen » et l'obligation d'atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme revêtent une importance particulière à cet égard. Il est toutefois déplorable, aux yeux de la Chambre de Commerce, que le Luxembourg n'ait pu se réformer *a priori*, en l'absence d'une immixtion renforcée des instances communautaires, alors que les réformes structurelles et la consolidation budgétaires sont inévitables.

D'après son article 14, paragraphe 2, le TSCG entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2013, pour autant que douze parties contractantes dont la monnaie est l'euro aient déposé leur instrument de ratification. D'après une publication récente, datée au 1^{er} novembre 2012, de la « Deutsche Bank », l'entrée en vigueur effective au 1^{er} janvier 2013 paraît toujours possible : « *Acht Euroländer haben den Fiskalvertrag bereits vollständig ratifiziert. In vier weiteren Staaten ist der Ratifizierungsprozess bereits so weit fortgeschritten, dass eine Ratifizierung durch zwölf der 17 Euroländer bis Jahresende realistisch erscheint. Dies würde ermöglichen, dass der Fiskalvertrag zum 1. Januar 2013 planmäßig in Kraft tritt*¹¹⁰ ».

¹⁰⁷ Voir document : Projet de loi n°6449 portant approbation du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles, le 2 mars 2012.

¹⁰⁸ Voir lien : http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2012/01-janvier/26-juncker/index.html.

¹⁰⁹ Ibidem.

¹¹⁰ DB Research : « *Schuldenbremsen für Euroland Ein Fortschrittsbericht* », 1^{er} novembre 2012.

Le tableau ci-après donne un aperçu de la transposition du pacte budgétaire au sein de l'Union économique et monétaire au 31 octobre 2012.

Schuldenbremsen in der EWU: Aktueller Umsetzungsstand

1

	Fiskalpakt ratifiziert?	Ist das Gesetz zur Schuldenbremse bereits verabschiedet?	Schuldenbremse mit Verfassungsrang?
BE	Nein	Nein. Spätestens jedoch im März 2013.	Nein
DE	27.09.2012	Ja	Ja
EE	Nein*	Nein	Nein
FI	Nein**	Nein. Spätestens jedoch Ende November	Nein
FR	Nein*	Ja	Nein
GR	10.05.2012	Nein	Steht noch nicht fest.
IE	Nein	Nein. Spätestens jedoch bis Ende 2012.	Nein
IT	14.09.2012	Ja	Ja
LU	Nein	Nein	Nein
MT	Nein	Nein	Ja
NL	Nein	Nein	Nein
AT	30.07.2012	Ja	Steht noch nicht fest.
PT	25.07.2012	Nein. Unterschrift des Präsidenten fehlt.	Nein.
SK	Nein*	Ja	Ja
SI	30.05.2012	Nein	Steht noch nicht fest.
ES	27.09.2012	Ja	Ja
CY	26.07.2012	Nein. Spätestens bis Ende 2012	Nein

* Parlament hat ratifiziert, die Ratifikationsurkunde ist jedoch noch nicht hinterlegt.

** Ratifizierung bis Dezember

Eine ausführliche Übersicht findet sich auf Seite 9.

Quelle: DB Research

La Chambre de Commerce lance un appel aux autorités luxembourgeoises de présenter, dans les meilleurs délais et au-delà du projet de loi n°6449 susmentionné, un projet de loi spéciale ambitieux et suffisant, et de le soumettre à son avis, permettant de transposer la règle d'or budgétaire, ainsi que les mécanismes de correction afférents, en droit luxembourgeois.

2. La Chambre de Commerce rappelle enfin que l'architecture budgétaire au Luxembourg, particulièrement vétuste et inadaptée à la réalisation de gains d'efficacité, doit être modernisée, et ce singulièrement en implémentant au plus vite les recommandations des Chambres professionnelles et de l'OCDE (novembre 2011¹¹¹) en matière d'architecture budgétaire. Le rapport d'experts émet une série de recommandations qui trouvent l'assentiment de la Chambre de Commerce (et qui sont d'ailleurs en ligne avec ses propres pistes de réflexion). Ainsi, la Chambre de Commerce ne peut qu'inviter les autorités publiques luxembourgeoises à implémenter lesdites recommandations dans les meilleurs délais (se référer à l'encadré 4).

¹¹¹ OCDE : « La procédure budgétaire au Luxembourg : analyse et recommandations », 2011.

Encadré 4 : Pour une procédure budgétaire plus transparente, plus stratégique et mieux planifiée

L'analyse comparée des dépenses publiques au Luxembourg et dans la zone euro selon la méthodologie COFOG (voir graphique 41 dans l'annexe 4) et l'incapacité du Gouvernement à maîtriser les dépenses courantes illustrent la nécessité d'un changement de paradigme quant au mode d'établissement du budget luxembourgeois.

Or à l'heure actuelle, le budget de recettes et des dépenses de l'Etat est un simple tableau volumineux d'entrées et de sorties dans lequel des gaspillages de moyens financiers passent inaperçus. Il s'agit d'une comptabilité dite « de caisse », qui n'insufflé guère une dynamique de performance et d'atteinte d'objectifs aux différents départements ministériels. Une telle architecture budgétaire mène à des rigidités dans le processus budgétaire. Elle ne responsabilise, ni n'incite les différents départements à atteindre des objectifs quantitatifs et qualitatifs prédéfinis. Pour ces raisons, la Chambre de Commerce appelle depuis longtemps à ce que soit modernisée une architecture budgétaire singulièrement archaïque pour un pays membre de l'OCDE.

Dans son programme gouvernemental de 2009 et à la satisfaction de la Chambre de Commerce, le Gouvernement s'est engagé à « *examiner les moyens pour améliorer la procédure d'élaboration, d'exécution et d'évaluation du budget dans un double souci de modernisation du fonctionnement de l'Etat et d'efficacité des dépenses publiques* ». Faisant suite à cette annonce, au cours de l'été 2010, le Ministre des Finances a demandé au Secrétariat de l'OCDE de contribuer à une analyse interne de la procédure budgétaire sur base de trois principes généraux¹¹², à savoir : (i) adapter les instruments existants et en concevoir de nouveaux pour donner une **orientation plus stratégique à la procédure budgétaire** en mettant davantage en évidence les priorités de l'action politique du Gouvernement tout en assurant le respect des nouvelles obligations européennes ; (ii) améliorer la maîtrise du budget au niveau de l'administration centrale en renforçant la **planification** à court, moyen et long terme ; et (iii) accorder une importance accrue à la qualité des dépenses publiques par un **renforcement de la transparence et de la responsabilisation** en termes de produits et des résultats des politiques, simplifier la structure du budget et mettre davantage d'accent sur l'évaluation des politiques.

Dans son rapport final datant de novembre 2011, l'OCDE article **27 recommandations** allant dans ce sens et structurées autour de quatre blocs thématiques. Ces recommandations trouvent l'assentiment de la Chambre de Commerce (et sont par ailleurs en ligne avec ses propres pistes de réflexion). Ainsi, la Chambre de Commerce ne peut qu'inviter les autorités publiques luxembourgeoises à transcrire les recommandations de l'OCDE dans le futur projet de loi de réforme de l'architecture budgétaire attendu avant la fin 2012.

A l'heure de rédiger son avis budgétaire, la Chambre de Commerce n'a pas encore été saisie du projet de loi de réforme de la procédure budgétaire, un projet de texte qu'elle analysera plus en détail le cas échéant.

¹¹² Source : OCDE, La procédure budgétaire au Luxembourg : Analyse et recommandations, 2011. Le document intégral peut être téléchargé sur le site Internet du Ministère des Finances à l'adresse suivante : http://www.mf.public.lu/publications/divers/ocde_proc_budget_lux_251111.pdf.

Néanmoins, elle voudrait profiter de l'avis budgétaire pour d'ores et déjà présenter les 27 recommandations de l'OCDE et les commenter succinctement dans le tableau 35 ci-après en trois étapes :

Durée : Il s'agit du temps requis de la part de nos responsables politiques afin de mettre en œuvre de manière effective une recommandation donnée. Cette durée peut être :

- « minime » : ✓ (autrement dit, la recommandation peut-être mise en œuvre immédiatement)
- « moyenne » : ↗
- ou « conséquente » : ↗↗

Coût : Il s'agit des moyens financiers à dégager pour mettre en œuvre une recommandation donnée, par exemple à travers le paiement de consultants externes et/ou le recrutement de personnel supplémentaire. Le coût peut être :

- « minime » : ✓
- « moyen » : ↗
- ou « conséquent » : ↗↗

Mobilisation politique : Il s'agit de la mobilisation politique nécessaire tant de la part des leaders politiques que de celle des ministères et des administrations. Cette mobilisation politique peut être :

- « minime » : ✓
- « moyenne » : ↗
- ou « conséquente » : ↗↗

Conclusion : Sur base de cette analyse en trois étapes, la Chambre de Commerce conclut quant au degré de complexité à mettre en œuvre une recommandation donnée.

Il s'agit d'une première appréciation de la Chambre de Commerce et celle-ci sera adaptée une fois le projet de loi de réforme de l'architecture budgétaire disponible pour avis. En outre, certaines recommandations articulées par l'OCDE sont d'ores et déjà remplacées par les engagements pris au niveau européen (comme par exemple, la « Règle d'Or » en lieu et place de la recommandation « c »).

Enfin, les recommandations que la Chambre de Commerce estime particulièrement importantes (les « mesures-clés ») sont surlignées en rouge dans le tableau ci-dessous.

Tableau 35 : Présentation des 27 recommandations de l'OCDE concernant l'architecture budgétaire luxembourgeoise

Recommandations de l'OCDE	Durée	Coût	Mobilisation politique	Conclusion
	nécessaires pour la mise en œuvre des recommandations			
(i) Planification budgétaire				
a) intégrer des estimations budgétaires à moyen terme à politique inchangée dans la prévision budgétaire, au niveau des articles budgétaires, couvrant la même durée (entre trois et cinq ans) que celle du cadre de dépenses à moyen terme;	↗	↗	↗	Mesure moyennement complexe à mettre en œuvre.
b) adopter un cadre de dépenses à moyen terme couvrant la même durée que les estimations budgétaires à moyen terme. Ce cadre devrait au moins prévoir l'introduction d'un plafond global pour les dépenses agrégées au niveau de l'administration centrale, y compris les intérêts de la dette publique; les questions relatives au nombre de sous-plafonds (au niveau ministériel) et à l'adoption d'un cadre glissant ou fixe avec révision périodique devront faire l'objet de discussions supplémentaires ;	✓	✓	↗↗	Mesure simple à mettre en œuvre mais nécessitant une forte volonté politique.
c) adopter une règle budgétaire prenant la forme d'une règle sur le solde budgétaire basée sur la croissance tendancielle ; elle permettra de mener une politique budgétaire anticyclique et donnera un ancrage prévisible de l'évolution des dépenses en période d'incertitude ; les autorités pourraient également envisager l'introduction de règles budgétaires s'appliquant aux dépenses fiscales et aux allègements fiscaux, par exemple par le biais de l'introduction d'une règle de compensation automatique pour contre-financer les pertes de recettes induites par les dépenses fiscales ou les allègements fiscaux ;	✓	✓	✓	Mesure simple à mettre en œuvre et, en outre, remplacée par la Règle d'Or.
d) appliquer une structure du budget fondée sur des programmes , mais sans introduire un système complexe de mesure des performances ; une telle réforme nécessite à la fois la mise en place de solides unités budgétaires dans les ministères, l'appui politique du ministre concerné et une consultation préalable du parlement sur la conception des programmes ; des informations sur les performances peuvent être ajoutées à la documentation budgétaire s'il s'avère que ces informations ont eu une influence sur les décisions prises par les ministères concernés en matière d'allocation de leurs crédits budgétaires;	↗↗	↗↗	↗↗	Mesure-clé nécessitant une forte volonté politique.
e) élaborer et publier dans la documentation budgétaire une analyse systématique de sensibilité mesurant l'impact sur le budget des déviations par rapport aux hypothèses clés utilisées pour l'élaboration du budget ; l'objectif étant de mieux prendre en compte les principaux risques auxquels le budget est soumis et de favoriser ainsi une approche prudente en matière de choix politiques et budgétaires ;	↗	✓	↗	Mesure moyennement simple à mettre en œuvre et nécessitant une certaine volonté politique.
f) introduire des sous-plafonds spécifiques pour les dépenses agrégées au niveau de chaque ministère par le biais de la circulaire budgétaire ; la somme de ces sous-plafonds ne doit pas correspondre au maximum décidé dans le cadre des dépenses à moyen terme, mais elle doit laisser subsister une « marge budgétaire » ou réserve d'urgence représentant quelque 2 % du total des dépenses prévues ;	✓	✓	↗↗	Mesure simple à mettre en œuvre mais nécessitant une forte volonté politique.
g) introduire des explications horizontales (comparant les chiffres des différents exercices budgétaires dans le même ensemble d'estimations) et des explications verticales (comparant les chiffres d'un exercice donné dans les ensembles successifs d'estimations), en tant que partie intégrante de la documentation budgétaire, pour compléter les nouvelles estimations de référence à moyen terme basées sur des programmes ;	↗	✓	✓	Mesure prenant un certain temps à mettre en œuvre, en tout cas pour la 1 ^{ère} fois.
h) créer un mécanisme d' examen des dépenses coordonné par le Ministère des finances . Il devra s'articuler sur la révision du cadre des dépenses à moyen terme, quelle que soit la forme que celui-ci prendra : fixe ou flexible. L'examen périodique des dépenses convient mieux à cadre fixe alors que l'examen en continu est mieux adaptée à un cadre flexible ;	↗	↗	↗↗	Mesure-clé nécessitant une volonté politique certaine.
i) intégrer dans le budget tous les fonds spéciaux extrabudgétaires qui servent à gérer des impôts pré-affectés, des redevances et d'autres recettes non fiscales en les transformant en fonds budgétaires ;	↗	✓	✓	Mesures-clés prenant un certain temps à mettre en œuvre, en tout cas pour la 1 ^{ère} fois. La suppression des fonds spéciaux de dépenses requiert une forte volonté politique.
j) supprimer tous les fonds spéciaux alimentés exclusivement par des dotations budgétaires ; parallèlement, il conviendrait de réexaminer et d'adapter les règles de report pour faciliter les reports de crédits d'investissement sur l'exercice suivant en cas de retards imprévus.	↗	✓	↗↗	

Recommandations de l'OCDE	Durée	Coût	Mobilisation politique	Conclusion
(ii) Information financière, audit interne et évaluation				
k) conformément aux meilleures pratiques et aux obligations européennes, le Luxembourg devrait publier des rapports financiers mensuels . En outre, des informations explicatives sur les raisons des différences des données entre le budget de l'État, les données SEC 95 et celles du STATEC rendrait la compréhension sur les données sur le budget plus facile à la fois pour le parlement et le public. Dans ce contexte, le Luxembourg pourrait envisager la publication d'un rapport en milieu d'exercice qui servirait en particulier à informer les commissions parlementaires qui supervisent le budget.	↗↗	↗↗	✓	Mesure nécessitant un effort certain de mise en œuvre mais une mobilisation politique relativement modérée.
l) le Luxembourg devrait chercher à passer d'un système de contrôle ex-ante à un contrôle ex-post sous forme d' audit interne , en liaison avec l'instauration d'une structure budgétaire axée davantage sur les programmes. À l'instar d'autres pays qui ont mis en place des audits internes, le Luxembourg pourrait conserver une vérification ex-ante à caractère préventif de la régularité seulement de ces dépenses qui dépassent un certain seuil ou qui revêtent une certaine nature par la direction du contrôle financier du ministère des finances.	↗↗	↗↗	✓	Mesure nécessitant un effort certain de mise en œuvre mais une mobilisation politique relativement modérée.
m) l'introduction d'audits internes nécessite une unité centrale d'harmonisation, située au sein du ministère des finances, ainsi que des auditeurs internes travaillant en indépendance dans les ministères ou les agences et faisant rapport aux directions de ces ministères ou agences. L'existence d'un rapport de confiance entre les auditeurs internes et la direction conditionne une bonne gestion des risques. Les unités d'audit interne des ministères et des agences devraient rester de petite taille et bien ciblées. Bien que les auditeurs internes et externes puissent avoir des points communs, le Secrétariat de l'OCDE ne recommande pas de charger les auditeurs internes de la mission de la validation des comptes. Cette fonction doit être laissée aux auditeurs externes. La direction du contrôle financier pourrait être réorganisée pour à la fois constituer l'unité d'harmonisation centrale et former les unités d'audit interne des ministères et des agences.	↗↗	↗↗	↗↗	Mesure nécessitant un effort certain de mise en œuvre et une forte mobilisation politique afin d'accorder l'indépendance et l'autorité nécessaires aux auditeurs internes.
n) le Luxembourg pourrait envisager l' introduction d'évaluations périodiques des performances pour permettre aux ministères d'évaluer l'efficacité et l'efficience de leurs programmes. La crédibilité de telles évaluations est renforcée si elles font intervenir des experts extérieurs. Étant donné que le Luxembourg dispose d'une certaine expérience en matière de recours aux universités et aux instituts de recherche, ces partenariats pourraient être étendus. Il est utile d'établir à la fois des critères pour choisir les programmes à évaluer et un ensemble de règles selon lesquelles les évaluations devront être effectuées. De nombreux pays de l'OCDE offrent des exemples concrets dont le Luxembourg pourrait s'inspirer.	✓	↗	↗↗	Mesure-clé nécessitant une forte mobilisation politique afin de mandater et publier les évaluations, conduites par des experts indépendants, et de débattre de leur contenu sereinement.

Recommandations de l'OCDE	Durée	Coût	Mobilisation politique	Conclusion
(iii) Conformité aux nouvelles obligations européennes				
o) l' amélioration des statistiques et de la comptabilité des collectivités locales devrait également figurer au programme des réformes. En outre, c'est aussi important que l'autorité de la Cour des comptes puisse être étendue au contrôle des comptes et statistiques de l'administration locale afin de respecter la nouvelle législation européenne.	↗↗	↗↗	↗↗	Mesure-clé nécessitant un effort certain de mise en œuvre et une forte mobilisation politique afin de fédérer les administrations locales derrière un tel effort de bonne gouvernance.
p) s'agissant de l'inscription de clauses dérogatoires dans les règles budgétaires , le Secrétariat de l'OCDE n'en voit pas l'utilité. Tout renoncement à de telles clauses fera en sorte que le Luxembourg respectera automatiquement l'obligation européenne, qui prévoit un recours limité et très précis à de telles clauses.	✓	✓	✓	A priori pas important mais à analyser par la suite.
q) en ce qui concerne la règle budgétaire sur les dépenses publiques telle qu'elle figure dans le nouveau volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance, les autorités souhaiteront peut-être en étudier de façon plus approfondie les conséquences pour le pays. Si le Luxembourg acceptait une règle de compensation automatique des pertes de recettes, à côté d'un cadre de dépenses à moyen terme basé sur une règle de solde budgétaire se basant sur la croissance tendancielle, le Luxembourg respecterait automatiquement cette nouvelle règle budgétaire qui doit permettre la mise en œuvre du « principe de prudence de la politique budgétaire » que la Commission européenne avait initialement proposé.	✓	✓	✓	Mesure simple à mettre en œuvre et, en outre, remplacée par la Règle d'Or.
r) le Luxembourg devrait s'efforcer de donner des estimations budgétaires à moyen terme à politique inchangée pour les recettes et les dépenses au niveau des sous-secteurs de l'administration publique .	↗↗	↗	↗↗	Mesure-clé nécessitant un effort certain de mise en œuvre et une forte mobilisation politique afin de sécuriser la coopération de tous les sous-secteurs de l'administration publique.
s) le Luxembourg devrait s'efforcer de publier des informations précises concernant les dépenses fiscales et leur incidence sur les recettes publiques . Le meilleur moyen d'y parvenir au Luxembourg pourrait consister à formuler une définition solide pour les dépenses fiscales en suivant les débats internationaux et européens sur ce sujet.	↗	✓	↗	Mesures prenant un certain temps à mettre en œuvre, en tout cas pour la 1 ^{ère} fois, et requérant une volonté politique certaine.

Recommandations de l'OCDE	Durée	Coût	Mobilisation politique	Conclusion
(iv) Le pilotage des entités administratives exécutives				
t) formuler une politique claire en matière de statut des entités administratives , fixant des critères explicites d'application de chaque statut; cette politique peut prendre la forme d'un plan pluriannuel de réforme administrative;	↗↗	✓	↗	Mesure prenant un certain temps à mettre en œuvre, en tout cas pour la 1ere fois, et nécessitant une volonté politique certaine.
u) demander à toutes les entités comptablement séparées (« arm's-length agencies ») et indépendantes d'avoir recours à une gestion financière sur base d'une comptabilité des engagements ;	↗↗	↗	↗↗	Mesure prenant un certain temps à mettre en œuvre, en tout cas pour la 1ere fois, et nécessitant une forte volonté politique à tous les niveaux de l'Etat.
v) mettre fin à toutes les exceptions aux normes générales de gestion opérationnelle des administrations pour les entités comptablement séparées et indépendantes chargées de fonctions administratives ; formuler des normes spéciales de gestion dans le cas des entités comptablement séparées et indépendantes ayant pour mission de fournir des services en nature ;	↗	↗	↗	Mesure moyennement complexe à mettre en œuvre.
w) séparer la procédure budgétaire de la procédure de pilotage de la production des services rendus par les entités administratives séparées ; leur financement doit obéir à des règles reflétant leur capacité à assurer une charge de travail approximative (budgétisation selon les capacités) et non être basé sur des estimations précises des produits et des services qu'elles fournissent; le pilotage de la production doit être organisé dans le cadre d'une procédure distincte que l'on peut caractériser comme un dialogue permanent sur les performances ; les entités indépendantes ont besoin d'une procédure budgétaire se référant aux capacités, et non d'un dialogue permanent à propos des performances puisque, par définition, le ministre n'est pas responsable de leur politique exécutive;	↗	↗	↗	Mesure moyennement complexe à mettre en œuvre.
x) donner aux directions financières des ministères et au ministère des finances les moyens de soutenir un ministre dans ses discussions budgétaires avec les responsables des entités sous responsabilité ;	↗	↗	↗	Mesure-clé moyennement complexe à mettre en œuvre.
y) veiller à ce que le ministre soit assisté par des experts des produits, notamment les chefs de division chargés de l'élaboration des politiques , dans son dialogue permanent sur les performances avec les responsables des entités comptablement séparées ;	↗	↗	↗	Mesure moyennement complexe à mettre en œuvre.
z) instaurer une baisse automatique des moyens budgétaires de 1 ou 1.5 % au titre de la productivité et l'appliquer à la dernière année de l'estimation de référence à moyen terme des coûts de fonctionnement de toutes les entités administratives de l'État (entités administratives des ministères et « administrations à gestion séparée ») ;	✓	✓	↗↗	Mesure-clé simple à mettre en œuvre mais nécessitant une forte volonté politique.
aa) envisager d'appliquer aussi la réduction annuelle au titre de la productivité aux coûts de fonctionnement du secteur conventionné (au sens large, y inclus les institutions d'assurance sociale et les hôpitaux) qui sont en dehors de la sphère des administrations mais financés surtout par l'argent public.	✓	✓	↗↗	Mesure-clé simple à mettre en œuvre mais nécessitant une forte volonté politique.

4.3 Propositions de la Chambre de Commerce : mesures ponctuelles au niveau des dépenses

4.3.1 Mesure ponctuelle au niveau des dépenses de consommation intermédiaire

Tout d'abord, convient-il, dans le chef de l'Administration centrale, de veiller au respect cumulatif des engagements pris précédemment en matière de maîtrise des dépenses de consommation intermédiaire.

En effet, d'après la 12^e actualisation du programme de stabilité et de croissance (avril 2011), les dépenses de consommation intermédiaire auraient dû baisser de 34 millions EUR pour l'année 2012 en cours. Or, en réalité, d'après les dernières prévisions budgétaires pour l'année 2012, incluses dans le projet de budget 2013, les dépenses de consommation intermédiaire progresseraient de 73,1 millions EUR, soit un écart de 107,1 millions EUR par rapport aux engagements sous-jacents à la 12^e actualisation du programme de stabilité par le Gouvernement.

Pour 2013, et dans le cadre de la 13^e actualisation du programme de stabilité et de croissance (avril 2012), les dépenses de consommation intermédiaire (frais de fonctionnement) devraient de nouveau baisser de 60 millions, et ce par rapport à 2012. Là encore, à la lecture du projet de budget 2013, il apparaît que cet engagement n'est pas tenu, puisque ce type de dépense ne baisserait que de l'ordre de 7,9 millions EUR par rapport aux dépenses (bien plus élevées que budgétisées¹¹³) prévisibles au titre de l'année 2012. Il en ressort un nouvel écart de $60 - 7,9 = 52,1$ millions EUR.

Sur deux exercices, une dépense totale de 159,2 millions EUR au titre de consommation intermédiaire n'aurait pas dû être actée si les engagements faits à travers les 12^e et 13^e actualisations du programme de stabilité et de croissance avaient été scrupuleusement respectés. Il y a sans doute des raisons permettant de relativiser quelque peu l'envergure de cet écart significatif (par exemples, perspectives économiques plus moroses que prévues, hausse des frais d'énergie et de l'eau, etc.). Or, et tout en adoptant un point de vue conservateur, il peut raisonnablement être attendu que l'Administration centrale parviendra, sur la fin 2012 et sur l'ensemble de l'année 2013, à éponger au moins la moitié de l'écart total précité de 159,2 millions EUR, soit environ 80 millions EUR, et ce également en considérant qu'une partie de l'écart restant pourra être comblé à travers la première mesure structurelle mentionnée *supra*.

✓ **Economie de 80 millions EUR**

Pour mémoire : Cumul des mesures reprises dans les sous-sections 4.2.1 et 4.3.1 : 385 millions EUR + 80 millions EUR = 465 millions EUR

* * * * *

Par la suite sont exposées, sans explications détaillées, d'autres pistes de réflexions permettant de réaliser un effort de consolidation additionnel.

¹¹³ D'après le budget voté pour 2012, les dépenses de consommation intermédiaire auraient dû s'élever à 1.002,2 millions EUR dans le chef de l'Administration centrale. Or, d'après les prévisions 2012 incluses dans le projet de budget 2013, l'Administration centrale fera face, en réalité, à une dépense de consommation intermédiaire de 1.057,2 millions EUR au cours de l'année 2012. Il en résulte une dépense excessive de 55 millions EUR ou de 5,5%. C'est d'ailleurs cette « sur-dépense » qui permet, ostensiblement, aux frais de consommation intermédiaire budgétisés pour 2013 (1.049,3 millions EUR) de se situer à un niveau inférieur qu'en 2012. En effet, les dépenses de consommation intermédiaire prévues pour 2013 seront bien 0,8% moins élevées que celles prévues pour 2012. Par contre, elles seront en hausse de 4,7% par rapport à celles budgétisées pour 2012.

4.3.2 Mesures ponctuelles au niveau des dépenses courantes

Ministère	Section	Art	Description	2011	2012	2013	Var. 2013/2012	Var. 2013/2011	Action	Eco. à réal. / Budget 2013
Etat	00.1	10.000	Chambre des Députés	28 740 058	31 210 471	32 210 471	3,2%	12,1%	Gel par rapport 2012	1 000 000
Etat	0.04	12.131	Frais publication Memorial, codes, etc.	77 775 585	5 000 000	5 000 000	0,0%	-93,6%	Numérisation accrue, -10%	500 000
Etat	0.04	12.380	Réseau radio intégré et unique pour besoin de divers services publics	136 958	267 000	1 275 000	377,5%	830,9%	Gel par rapport 2012	1 008 000
Etat	0.04	33.005	Financement des partis politiques	2 563 860	2 565 000	2 565 000	0,0%	0,0%	Baisse de 10%	256 500
Etat	0.05	12.121	CES: indemnités membres, frais de traduction, etc.	254 106	289 800	250 000	-13,7%	-1,6%	Abolition jetons (estimation)	125 000
Etat	00.8	12.120	Médias & Communication: experts, études	21 653	24 240	150 000	518,8%	592,7%	Gel par rapport 2012	125 760
Etat	00.8	31.050	Promotion de la presse écrite	7 385 099	7 520 000	7 200 000	-4,3%	-2,5%	Baisse de 10%	720 000
Etat	00.8	41.012	Fonds national production audiovisuelle	6 480 000	20 000 000	40 000 000	100,0%	517,3%	Baisse de 10%	4 000 000
MAE	01.0	12.340	Comité de coord. pour l'installation d'institutions europ./organismes europ.	172 274	143 800	477 050	231,7%	176,9%	Gel par rapport 2012	333 250
MAE	01.1	11.090	Missions lux. à l'étranger - Indemnité de poste et de logement du personnel	6 109 191	6 826 600	7 253 302	6,3%	18,7%	Gel par rapport 2012	426 702
MAE	01.1	12.254	Missions lux. à l'étranger - frais de déplacement	327 053	370 000	415 000	12,2%	26,9%	Gel par rapport 2012	45 000
MAE	01.6	plusieurs	Section "Défense nationale"	71 496 417	75 893 216	78 805 310	1,2%	7,4%	Gel par rapport 2012	912 094
MAE	01.7	plusieurs	Section "Action humanitaire"	234 618 111	260 192 484	274 342 905	5,4%	16,9%	2012 + croissance PIB 2013	9 727 149
Culture	02.0	35.061	Organisation internationale de la francophonie	0	289 000	299 000	3,5%	0,0%	Quid utilité de participer?	299 000
Culture	02.0	41.010	Radio 100,7	4 327 993	4 540 758	4 796 782	5,6%	10,8%	Gel par rapport 2012	256 024
Culture	02.0	41.011	Abbaye Neumünster	3 180 000	3 000 000	3 045 000	1,5%	-4,2%	Gel par rapport 2012	45 000
Culture	02.0	41.012	Salle de concerts Garnd-Duchesse Charlotte	7 480 000	8 079 000	20 040 000	148,1%	167,9%	Baisse de 10%	2 004 000
Culture	02.6	plusieurs	Section "MNHN"	7 240 439	7 271 001	7 402 267	1,8%	2,2%	Gel par rapport 2012	131 266
Culture	02.7	plusieurs	Section Centre national de littérature	1 303 773	1 201 210	1 331 800	10,9%	2,1%	Gel par rapport 2012	130 590
Culture	02.8	43.000	Enseignement musical: participation de l'Etat	10 429 000	11 284 000	11 682 000	3,5%	12,0%	Gel par rapport 2012	398 000
Et. Sup	03.0	34.063	Aide financière de l'Etat pour études supérieures: bourses	82 546 295	88 000 000	88 000 000	0,0%	6,6%	Quid retour à l'ancien système?	30 000 000
Et. Sup	03.2	41.014	Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe	3 767 000	3 900 000	3 780 000	-3,1%	0,3%	Baisse de 10%	378 000
Finances	04.4	12.125	Contributions directes - experts informatiques	633 011	814 000	2 000 000	145,7%	216,0%	Baisse de 10%	200 000
Finances	04.5	12.125	Enregistrement & domaines - experts informatiques	1 775 010	2 750 000	3 300 000	20,0%	85,9%	Baisse de 10%	330 000
Finances	04.6	12.125	Douanes & accises - experts informatiques	2 674 598	2 352 000	2 755 000	17,1%	3,0%	Baisse de 10%	275 500
Finances	04.7	12.125	Cadastre & topographie - experts informatiques	610 397	842 350	1 575 450	87,0%	158,1%	Baisse de 10%	157 545
MECO	05.0	12.120	Economie - frais d'experts et d'études	978 115	1 287 400	1 300 000	1,0%	32,9%	Baisse de 10%	130 000
MECO	05.0	12.122	Observatoire de la formation de prix	65 550	100 000	100 000	0,0%	52,6%	Arrêter les activités de OFP	100 000
MECO	05.0	12.141	Organisation des journées du consommateur	71 564	82 000	82 000	0,0%	14,6%	Réduction de moitié	41 000
MECO	05.0	12.145	Economie - frais de publicité, de sensibilisation et d'information	76 000	117 000	146 950	25,6%	93,4%	Gel par rapport 2012	29 950
MECO	05.0	41.010	Projets de recherche etc. réalisés par l'ODC en collaboration STATEC et al.	499 568	500 000	572 000	14,4%	14,5%	Gel par rapport 2012	72 000
MECO	05.0	41.011	GIE smile	1 019 600	1 490 500	1 905 000	27,8%	86,8%	Baisse de 10%	190 500
MECO	05.1	12.120	STATEC - frais d'experts et d'études	589 875	700 000	800 000	14,3%	35,6%	Gel par rapport 2012	100 000
CL. MOY	06.0	33.000	Luxembourg, pôle de commerce de la Grande Région	1 186 421	1 050 000	850 000	-19,0%	-28,4%	Baisse de 10%	85 000
Justice	07.0	12.120	Justice - frais d'experts et d'études	353 769	286 000	434 500	51,9%	22,8%	Gel par rapport 2012	148 500
Justice	07.1	plusieurs	Section "services judiciaires"	70 727 851	70 332 680	72 840 417	3,6%	3,0%	Baisse de 2,5%	1 821 010
Justice	07.2	plusieurs	Section "établissements pénitentiaires"	45 481 238	47 395 454	49 198 971	3,8%	8,2%	Baisse de 2,5%	1 229 974
FP & RA	08.0	11.000	Fonctionnaires - fonction publique	75 470 670	81 538 785	84 270 452	3,4%	11,7%	Baisse de 1% - moins de recrut.	842 705
FP & RA	08.0	11.010	Employés - fonction publique	52 035 195	55 680 320	60 272 542	8,2%	15,8%	Baisse de 1% - moins de recrut.	602 725
FP & RA	08.0	33.000	Cantine & crèche de la fonction publique	1 239 526	1 241 153	1 554 000	25,2%	25,4%	Gel par rapport 2012	312 847
FP & RA	08.0	34.080	Bonification d'intérêts aux agents publics	3 515 140	3 600 000	3 600 000	0,0%	2,4%	Mmeilleure sélectivité, -50%	1 800 000
INT & GR	09.1	43.000	Subvention VDL en tant que capitale de pays et siège européen	991 574	991 574	991 574	0,0%	0,0%	Baisse de 10%	99 157
INT & GR	09.1	43.003	Enseignement musical: répartition de la participation aux communes	10 429 000	11 284 000	11 682 000	3,5%	12,0%	Gel par rapport 2012	398 000
INT & GR	09.5	plusieurs	Section "police grand-ducale"	180 046 876	185 539 177	194 322 197	4,7%	7,9%	Progression 3,05% (idem 2012 vs 2011)	2 289 149
INT & GR	09.9	plusieurs	Section "Administration de la gestion de l'eau"	11 973 264	13 535 076	13 866 121	2,4%	15,8%	Gel par rapport 2012	331 045
MENFP	10.3	34.061	Subsides élèves ES / EST	2 208 618	2 255 000	4 738 480	110,1%	114,5%	Gel par rapport 2012	2 483 480
MENFP	10.5	44.000	Participation de l'Etat - établissements scolaires privés	65 321 370	67 758 744	76 081 456	12,3%	16,5%	Baisse de 5%	3 804 073
MENFP	11.4	plusieurs	Section "Sports - dépenses générales"	7 838 741	8 642 036	9 449 970	9,3%	20,6%	Gel par rapport 2012	807 934
MENFP	11.6	plusieurs	Section "Centre national sportif et culturel"	6 740 645	6 925 293	7 308 551	5,5%	8,4%	Gel par rapport 2012	383 258
Famille/int.	12.0	12.124	Frais formation/information chègue-service	224 793	240 000	220 000	-8,3%	-2,1%	Réduction de moitié	110 000
Famille/int.	12.1	31.040	Frais de fonctionnement de structures privées dans le cadre du chègue-serv.	49 114 383	48 000 000	84 000 000	75,0%	71,0%	Baisse de 5%	4 200 000
Famille/int.	12.1	33.038	Services d'éducation & d'accueil pour enfants - participation	0	45 110 357	107 437 903	138,2%	0,0%	Baisse de 2,5%	2 685 948
Famille/int.	12.1	33.041	Mesures d'aide à l'enfance et à la famille; conventions	1 579 375	1 964 105	6 789 117	245,7%	329,9%	Baisse de 2,5%	169 728
Famille/int.	12.4	34.010	Dotations FNS - RMG	132 333 472	149 810 608	150 000 000	0,1%	13,4%	Renonciation à l'ajustement (montant?)	2 247 159
Famille/int.	12.5	42.004	Allocation de rentrée scolaire	34 473 617	37 388 000	35 306 000	-5,6%	2,4%	Réduction de moitié	17 653 000
Famille/int.	13.1	plusieurs	Section "service national de la jeunesse"	7 609 457	8 870 649	10 099 449	13,9%	32,7%	Gel par rapport 2012	1 228 800
Santé	14.0	33.015	Maladies de la dépendance - dotations diverses	8 030 156	9 165 520	9 939 961	8,4%	23,8%	Baisse de 5%	496 998
Santé	14.0	33.021	Ligue médico-sociale	4 474 654	4 740 116	4 971 339	4,9%	11,1%	Gel par rapport 2012	231 223
Santé	14.1	plusieurs	Section "Direction de la santé"	20 262 572	23 158 597	25 711 074	11,0%	26,9%	Baisse de 5%	1 285 554
Séc. Soc	18.0	42.001	Assurance pension - cotisation de l'Etat dues au titre du congé parental	9 691 854	11 125 495	9 310 000	-16,3%	-3,9%	4 mois au lieu de 6 mois	3 103 333
MDDI	20.7	31.020	CFL - convention Etat; transport quasi-gratuit des jeunes	173 930 374	177 342 212	184 679 612	4,1%	6,2%	Baisse de 2,5%	4 616 990
MDDI	20.7	32.001	Services publics d'autobus, entreprises privées	122 092 572	127 062 000	136 655 000	7,5%	11,9%	Baisse de 2,5%	3 416 375
Egal. Chances	plusieurs		Budget total du Ministère	10 810 389	12 571 002	13 151 558	4,6%	21,7%	Gel par rapport 2012	580 556
Total				1 886 334 423	1 975 782 783	2 188 455 531	10,8%	16,0%		113 912 351

Soit une économie totale (point 4.3.2.) de 114 millions EUR en 2013

Pour mémoire : Cumul : 465 millions EUR + 114 millions EUR = 579 millions EUR

4.3.3 Mesures ponctuelles au niveau des dépenses en capital

Ministère	Section	Art	Description	2011	2012	2013	Var. 2013/2012	Var. 2013/2011	Action	Economie à réaliser J. Budget 2013
Etat	30.5	74.040	CES - acquisition d'équipements spéciaux	2 518	1 000	40 650	3965,0%	1514,4%	Gel par rapport 2012	39 650
Etat	30.6	74.021	Centre de communications du GVT - acq. installations de télécom	746 887	715 000	1 270 000	77,6%	70,0%	Gel par rapport 2012	555 000
Etat	30.6	74.050	Centre de communications du GVT - acq. équipements informatiques	45 792	55 000	60 000	9,1%	31,0%	Gel par rapport 2012	5 000
Etat	30.7	52.004	Cultes - frais de réfection	36 500	36 500	62 000	69,9%	69,9%	Gel par rapport 2012	25 500
MAE	31.1	74.250	Missions à l'étranger: Voitures automobiles, machines de bureau, mobilier	468 224	502 000	575 000	14,5%	22,8%	Gel par rapport 2012	73 000
MAE	31.5	93.000	Dotations fonds d'équipement militaire	37 000 000	37 000 000	37 000 000	0,0%	0,0%	Lim. dot. 2013 aux dép. (sans préj. mes. d'éco. dépenses)	8 229 944
MAE	31.6	74.050	Défense - acquisition d'équipements informatiques	116 430	76 840	199 375	159,5%	71,2%	Baisse de 50% du budget 2013	99 688
Culture	32.0	52.010	Construction/réaménagement d'infrastructures culturelles, d'ASBL	0	350 000	275 000	-21,4%		Baisse de 50% du budget 2013	137 500
Culture	32.0	61.010	Frais d'investissement Centre de musiques amplifiées	174 548	100 000	246 000	146,0%	40,9%	Baisse de 25% du budget 2013	61 500
Culture	32.0	61.011	Frais d'investissement Radio 100,7	0	0	3 640 000			Glisser sur 2 ans - baisse de 25% du budget 2013	910 000
Culture	32.6	31.010	Rénovation Musée national d'histoire naturelle	0	0	540 430			Renoncer en 2013	540 430
Finances	34.0	71.040	Acq. auprès du secteur des Admin. pub. d'imm. à incorp. dans le dom.de l'Etat	158 889	3 000 000	3 000 000	0,0%	1788,1%	Baisse de 50% du budget 2013	1 500 000
Finances	34.0	71.050	Acq. auprès du secteur autre que des Admin. pub. d'imm. à incorp dans le ...	69 850 008	13 000 000	13 000 000	0,0%	-81,4%	Baisse de 50% du budget 2013	6 500 000
Finances	34.6	plusieurs	Adm. Douanes & Accises : total investissements	2 118 114	1 775 000	3 084 000	73,7%	45,6%	Baisse de 25% du budget 2013	771 000
Finances	34.7	plusieurs	Adm. Cadastre & Topographie: total investissements	539 160	551 700	623 000	12,9%	15,6%	Gel par rapport 2012	71 300
Justice	37.1	74.000	Services judiciaires - acquisition véhicules automoteurs	19 690	20 000	82 160	310,8%	317,3%	Gel par rapport 2012	62 160
INT & GR	39.1	63.000	Finances communales: particip. en capital de l'Etat - dont: écoles régionales	1 840 165	9 500 000	9 000 000	-5,3%	389,1%	Baisse de 10% du budget 2013	900 000
			Finances communales: particip. en capital de l'Etat - dont: éduc. précoce			60 000			Baisse de 10% du budget 2013	6 000
			Finances communales: particip. en capital de l'Etat - dont: autres infrastruct.			13 000 000			Baisse de 25% du budget 2013	3 250 000
INT & GR	39.1	93.000	Alimentation du fonds pour la réforme communale	11 500 000	2 000 000	4 000 000	100,0%	-65,2%	Baisse de 25% du budget 2013	1 000 000
INT & GR	39.5	74.000	Police GD - véhicules auto. & équipements d'intervention ds circulation pub.	2 470 704	2 200 000	2 200 000	0,0%	-11,0%	Baisse de 10% du budget 2013	220 000
INT & GR	39.9	73.032	Admin gestion de l'eau: trav. d'amélioration, d'aménagement, de renaturation	1 051 172	1 100 000	1 200 000	9,1%	14,2%	Gel par rapport 2012	100 000
Logement	45.0	63.007	Aide aux communes - coût infrastr. liés à l'aug. Substantielle des habitants	34 683 326	26 000 000	28 000 000	7,7%	-19,3%	Gel par rapport 2012, quid phasing-out?	2 000 000
Logement	45.0	81.030	"Fonds du logement": majoration de la dotation	11 500 000	1 000 000	1 000 000	0,0%	-91,3%	Quid justification d'une rallonge perm.? Baisse de 10%	100 000
Travail & Emploi	46.2	74.000	Acquisition véhicules automoteurs (ITM)	35 940	36 000	65 000	80,6%	80,9%	Gel par rapport 2012	29 000
Agriculture	49.2	74.030	Admin. serv. tech agriculture - appareils médicaux, pharmaceutiques, etc.	118 389	120 000	575 000	379,2%	385,7%	Phasage sur 2 ans, baisse de 50%	287 500
Agriculture	49.3	74.040	Sylviculture - équipements spéciaux	159 389	190 000	269 000	41,6%	68,8%	Gel par rapport 2012	79 000
MDDI	50.1	74.000	DATER - acquisition véhicules automoteurs	0	0	23 000			Modèle moins coûteux, baisse de 25%	5 750
MDDI	50.3	53.000	Admin de l'environn.: utilisation rationnelle de l'énergie: études & investiss.	11 314 158	9 000 000	13 000 000	44,4%	14,9%	Baisse de 10% du budget 2013	1 300 000
MDDI	51.2	74.000	Garage du gouvernement - acquisition de véhicules automoteurs	206 681	260 000	250 000	-3,8%	21,0%	Ne pas dépasser dernier compte disponible (2011)	43 319
MDDI	51.6	73.064	Mise en place d'un système de contrôle sanction automatisé	0	2 500 000	1 000 000	-60,0%		Si possible, reporter intégralité du projet	1 000 000
MDDI	51.6	73.067	Aéroport - travaux d'entretien	6 492 916	6 500 000	11 500 000	76,9%	77,1%	Baisse de 25% du budget 2013	2 875 000
MDDI	51.6	plusieurs	P & Ch: Véhicules automoteurs et utilitaires	2 993 993	3 150 000	3 180 000	1,0%	6,2%	Modèles moins coûteux, baisse de 25%	795 000
MDDI	51.9	74.102	Administrations & services publics: mobilier de bureau & équip. spéciaux	1 723 341	1 000 000	1 250 000	25,0%	-27,5%	Gel par rapport 2012	250 000
Totaux				197 366 934	121 739 040	153 269 615	25,9%	-22,3%		33 822 241

Soit une économie totale (point 4.3.3.) de 34 millions EUR en 2013 ; à arrondir vers le bas à 30 millions EUR pour tenir compte des mesures structurelles *supra* (cf. notamment feuille de route du mieux investir)

Pour mémoire : Cumul : 579 millions EUR + 30 millions EUR = 609 millions EUR

4.3.4 Mesures ponctuelles au niveau des fonds spéciaux

Fonds	Description	2011	2012	2013	Var. 2013/2012	Var. 2013/2011	Action	Economie à réaliser /. Budget 2013
F. coopération au développement	Total des dépenses	157 176 015	167 970 401	181 253 838	7,9%	15,3%	2012 + croissance PIB 2013	10 427 940
F. équipement militaire	Moyens de communication	517 686	8 147 461	17 278 825	112,1%	3237,7%	Réduction de 33%	5 702 012
F. monuments historiques	Total des dépenses	13 088 041	20 539 546	18 554 957	-9,7%	41,8%	Budget 2013 = dépense moyenne 2011 et 2012	1 741 164
F. crise	Fonds ne servant jamais à quelque dépense- à réutiliser différemment	0	0	0			Reprise de réserve	21 715 673
F. gestion de l'eau	Total des dépenses	50 417 967	60 000 000	72 000 000	20,0%	42,8%	Réduction de 10%; repousser certains projets	7 200 000
F. équipements sportifs nationaux	Total des dépenses	16 421 771	39 962 332	33 230 073	-16,8%	102,4%	Budget 2013 = dépense moyenne 2011 et 2012	5 038 022
F. inv. sanitaires et sociaux	Total des dépenses	14 144 328	9 480 947	16 101 416	69,8%	13,8%	Finitions moins coûteuses, standardisation, etc; 5%	805 071
F. pour l'emploi	Actions b1 - Actions pour combattre le chômage des jeunes	15 056 253	17 150 000	16 750 000	-2,3%	11,2%	généraliste excessive = frein à l'emploi, réd. 10%	1 675 000
F. pour l'emploi	Aide au réemploi (hors sidérurgie)	44 877 771	47 000 000	48 000 000	2,1%	7,0%	Abolition sur trois ans, -33% l'an	15 840 000
F. pour l'emploi	Indemnité compensatoire travailleurs reclassés	51 359 824	59 000 000	59 000 000	0,0%	14,9%	Réduction de 10%	5 900 000
F. pour l'emploi	Initiatives pour l'emploi	52 063 851	53 072 146	55 450 000	4,5%	6,5%	Gel par rapport à 2012	2 377 854
F. pour l'emploi	Chômage intempéries	11 643 563	13 000 000	13 000 000	0,0%	11,6%	Flexibilisation temps de travail, réd. 20%	2 600 000
F. inv. Publics socio-familiaux	Total des dépenses	93 987 451	110 000 000	100 000 000	-9,1%	6,4%	Finitions moins coûteuses, standardisation, etc; 5%	5 000 000
F. inv. publics administratifs	Total des dépenses	99 570 818	180 996 479	102 453 250	-43,4%	2,9%	Finitions moins coûteuses, standardisation, etc; 5%	5 122 663
F. inv. publics scolaires	Total des dépenses	40 662 262	70 055 762	77 831 079	11,1%	91,4%	Finitions moins coûteuses, standardisation, etc; 5%	3 891 554
F. inv. Hospitaliers	Total des dépenses	43 814 679	38 830 565	33 755 310	-13,1%	-23,0%	Finitions moins coûteuses, standardisation, etc; 5%	1 687 766
F. des routes	CITA	938 201	1 000 000	3 700 000	270,0%	294,4%	Réduction budget de 25%, réalisation plus progressive	925 000
F. des routes	Echangeur de Pontpierre	97 040	100 000	2 000 000	1900,0%	1961,0%	Reporter travaux afférents	2 000 000
F. des routes	Echangeur de Burange	122 051	100 000	3 500 000	3400,0%	2767,7%	Reporter travaux afférents	3 500 000
F. des routes	Pistes cyclables - construction & réfection	2 422 712	2 000 000	3 000 000	50,0%	23,8%	Gel par rapport à 2012	1 000 000
F. des routes	Pont frontalier Grevenmacher	168 677	1 000 000	9 629 000	862,9%	5608,5%	Quid report / glissement ? Réduction de 50%	4 814 500
F. des routes	Nouveau viaduc de Mersch - études	79 375	0	2 000 000		2419,7%	Réduction de 50%	1 000 000
F. du rail	Entretien constructif	61 357 579	76 780 566	83 546 007	8,8%	36,2%	Gel par rapport à 2012	6 765 441
F. entret./rénov. prop. Immo. Etat	Total rubrique "Entretien"		29 739 000	30 163 000			Gel par rapport à 2012	424 000
	Totaux	769 987 915	1 005 925 205	982 196 755	-2,4%	27,6%		117 153 658

Soit une économie totale (point 4.3.4.) de 117 millions EUR en 2013 à arrondir vers le bas à 110 millions EUR pour tenir compte des mesures structurelles *supra* (cf. notamment feuille de route du mieux investir)

Pour mémoire : Cumul : 609 millions EUR + 110 millions EUR = 719 millions EUR

4.4 Propositions de la Chambre de Commerce : mesures fiscales

4.4.1 Remarque préliminaire

A titre de mesure d'accompagnement des paquets de consolidation agissant sur les dépenses, et par opposition au relèvement généralisé des taux d'imposition, la Chambre de Commerce plaide pour une révision du système fiscal dans sa globalité, en y intégrant, entre autres, une radiographie des divers abattements et autres déductions qui, s'ils ont pu être justifiés à une époque, ne le sont plus forcément aujourd'hui.

Dans la suite de cette section, la Chambre de Commerce se propose d'énoncer certaines pistes de réflexion plus concrètes en ce qui concerne l'instrument fiscal et sa contribution à l'effort d'assainissement. En effet, alors que la Chambre de Commerce a traditionnellement estimé que cet effort budgétaire pouvait provenir, à titre quasi exclusif, de mesures d'efficience sur le versant des dépenses, la détérioration progressive du solde public au cours de cette dernière décennie - renforcée en partie par des développements conjoncturels mais provoquée, à la base, et aggravée, par la suite, par des problèmes structurels et l'absence de mesures suffisantes à leur égard - ne permet désormais plus d'articuler une consolidation qui se focalise exclusivement sur ce volet spécifique tout en permettant d'atteindre l'objectif budgétaire dans un délai raisonnable.

Etant donné la forte volatilité des bases fiscales, et la dépendance du Luxembourg de la dépense de consommation étrangère, une politique qui soit apte à sécuriser davantage le rendement fiscal doit être définie, et puis mise en œuvre. De surcroît, il faudrait s'abstenir, au titre de la préservation de la compétitivité et de l'attractivité de l'économie luxembourgeoise, mais également au nom du pouvoir d'achat des contribuables, d'augmenter purement et simplement les taux d'imposition. *A contrario*, il importe plutôt de réfléchir davantage à l'équité et à l'efficacité du système fiscal en général.

Les propositions qui suivent ne sont pas avancées suite à une conviction que le système fiscal soit trop laxiste ou généreux, mais se fondent plutôt sur un « moindre mal nécessaire » qui permette de réaligner les finances publiques sur une trajectoire plus durable dans un esprit d'effort collectif et d'équité.

4.4.2 Mesures fiscales qui ne nécessitent pas de relèvement des taux d'imposition

1. D'après les informations de la Chambre de Commerce, les abattements fiscaux représentent, au total, un manque à gagner fiscal de l'ordre de 275 millions EUR dans le chef de l'Etat. Une réduction d'un tiers des abattements donnerait lieu à une plus-value fiscale de l'ordre de 90 millions EUR (sans préjudice à une suppression intégrale de l'abattement extra-professionnel qui représente la partie la plus substantielle de ce manque à gagner).
 - ✓ **Plus-value potentielle : 90 millions EUR (hypothèse conservatrice en matière d'abattement extra-professionnel)**
2. Il faudra par ailleurs se poser la question de la pertinence et de la légitimité d'une déductibilité fiscale de certaines primes d'assurances obligatoires (notamment RC Auto et RC chasse).
 - ✓ **Plus-value potentielle : 25 millions EUR (estimation approximative et conservatrice)**

3. Il peut être envisagé de réduire / de supprimer le forfait de frais d'obtention : 540 EUR actuellement pour un contribuable en classe 1 pour les revenus d'une occupation salariée.

✓ **Plus-value potentielle : 25 millions EUR (estimation approximative et conservatrice)**

4. Une abolition partielle du crédit d'impôt en matière immobilière est une autre piste à explorer (au maximum 180 millions EUR).

Après l'échec de la refonte projetée du « *Bëllegen Akt* » en 2010, un projet de loi se propose à l'heure actuelle de réformer le crédit d'impôt en prévoyant de limiter le crédit d'impôt « inconditionnel » à 10.000 EUR tandis que les 10.000 EUR restant seraient soumis à des critères d'efficacité énergétique.

➔ *Proposition de ne maintenir que la partie « efficacité énergétique » de 10.000 EUR en supprimant la partie inconditionnelle ou en la liant aux revenus dans le but, par exemple, de réaliser une plus-value de l'ordre de 30 à 50 millions EUR seulement.*

✓ **Plus-value potentielle : 40 millions EUR**

5. Une réduction de la **déductibilité du forfait kilométrique** s'impose, le système actuel étant incohérent par rapport aux velléités en matière d'aménagement du territoire en donnant un avantage fiscal plus grand en cas d'allongement des distances parcourues. La réforme proposée (suppression du forfait de 396 EUR qui concerne le 4 premiers kilomètres) est incohérente, en ce sens que le fait de s'éloigner de son lieu de travail est, implicitement, soutenu davantage que le rapprochement.

➔ *Proposition de maintenir, pour tous les travailleurs, un forfait kilométrique équivalent au prix d'un abonnement annuel des transports en commun valable au Grand-Duché de Luxembourg.*

✓ **Plus-value additionnelle : 25 millions EUR (hypothèse conservatrice)**

4.4.3 Mesures fiscales qui nécessitent un relèvement des taux d'imposition

6. **L'impôt foncier** ne rapporte actuellement que 30 millions EUR à l'Administration publique. Un doublement pourrait générer une plus-value de 30 millions EUR sans véritablement constituer une charge insurmontable (des mesures compensatoires pourraient par ailleurs être envisagées pour les ménages les moins bien lotis, par exemple en redistribuant, sous une forme à déterminer, 5 millions EUR de la plus-value de 30 millions EUR à ces ménages).

✓ **Plus-value additionnelle : 25 millions EUR**

7. **Hausse de 1 centime / litre** des droits d'accises supplémentaire sur les produits pétroliers.

✓ **Plus-value additionnelle : 30 millions EUR**

Tableau 36 : Tableau synthétique des mesures fiscales

		2013	2014
1.	Abattements fiscaux: baisse 1/3 par an	90	90
2.	Déductibilité fiscale primes RC auto, chasse, etc.	25	n.d. <i>Estimation approximative</i>
3.	Réduction du forfait de frais d'obtention	25	n.d. <i>Estimation approximative</i>
4.	Crédit d'impôt immobilier	40	n.d.
5.	Ajustement addtionel forfait kilométrique	25	n.d.
6.	Impôt foncier + mesures comp.	25	n.d.
7.	Hausse des accises sur produits pétroliers	30	n.d.
		260	90

Soit une plus-value totale (sous-section 4.4. relative aux mesures fiscales) de 260 millions EUR en 2013

Pour mémoire : Cumul : 719 millions EUR + 260 millions EUR = 979 millions EUR.

5 Les amendements gouvernementaux au projet de budget 2013

5.1 Introduction

En date du 6 novembre 2012, la Chambre de Commerce a été saisie pour avis dans le cadre des amendements gouvernementaux au projet de loi budgétaire 2013. Du point de vue de l'objectif à atteindre, à savoir l'assainissement budgétaire, les amendements vont certes dans la bonne direction, en prévoyant une réduction du déficit. Or, les mesures proposées n'arrangent rien au vu de l'insuffisance de leur portée quant à la dynamique des grands blocs de dépenses, au vu de l'absence de mesures structurelles du côté des dépenses et au vu des dangers inhérents à certaines mesures d'augmentation des impôts.

Il s'agit en outre d'un paquet complètement déséquilibré, dont seulement à peine plus d'un septième (16%) de l'effort concerne des réductions de dépenses courantes. 12% des économies sont relatives à un nouvel ajustement vers le bas des dépenses d'investissements, au détriment des perspectives de croissance future du Luxembourg. Les 72% qui restent s'articulent autour d'un nouveau resserrement fiscal, qui, s'il est déjà dangereux et contreproductif en soi, mine la prévisibilité fiscale, réduit l'attractivité de notre pays et grève dans une très large mesure les entreprises alors que ces dernières sont dans une situation compétitive des plus détériorée¹¹⁴.

A travers ce texte, la Chambre de Commerce présentera aux lecteurs une analyse succincte et préliminaire de ces amendements. Elle tient à rappeler dans ce contexte que son avis budgétaire (en dehors du présent chapitre), quant à son volet quantitatif et qualitatif, se greffe exclusivement sur le projet de budget déposé en date du 2 octobre 2012. Ainsi, les quatre premiers chapitres du présent avis n'intègrent pas les informations divulguées en date du 6 novembre 2012.

Le commentaire des amendements dans le cadre du présent avis de la Chambre de Commerce sur le projet de loi budgétaire propose avant tout une analyse économique des amendements gouvernementaux. La Chambre de Commerce renvoie à l'avis qu'elle rendra dans le cadre du projet de loi n°6497 portant modification de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects, déposé en date du 7 novembre 2012, pour une analyse prenant également en compte des considérations juridiques relatif auxdits amendements.

Les mesures supplémentaires, dont il sera question par la suite, permettraient de réduire de quelque 251,5 millions EUR le déficit budgétaire de l'Administration centrale en 2013 par rapport au déficit estimé dans le projet initial du mois d'octobre (soit un déficit de 1.041,3 millions EUR au lieu de 1.292,9 millions EUR). Toutefois, les chiffres clés du budget 2013 resteront fortement marqués par la crise en se présentant désormais comme suit : le déficit de l'Administration publique (Administration centrale, Administrations locales, sécurité sociale) sera en 2013 de 382,9 millions EUR, ce qui correspond à 0,8% du PIB. Lors du dépôt du budget en octobre, le déficit de l'Administration publique correspondait à 1,5% du PIB (684,5 millions EUR). L'amélioration du solde global de l'Administration publique, soit 301,5 millions EUR, est plus importante que celle dans le chef de la seule Administration centrale (251,5 millions EUR) étant donné la correction vers le haut du solde de la sécurité sociale (excédent de 647,2 millions EUR au lieu d'un surplus de 597,2 millions EUR au titre de l'année budgétaire 2013).

¹¹⁴ La répartition du paquet d'assainissement total (voir tableau 38 ci-après ; montant annoncé total de 952 millions EUR), s'articule comme suit : réduction des dépenses courantes : 26% ; baisse des investissements : 30% et hausses fiscales : 44%.

Tableau 37 : Solde de l'Administration centrale suite aux amendements proposés

	compte 2011	budget 2012	prévisions 2012	budget 2013	budget amendé 2013	Variation absolue	Variation relative
Dépenses totales	12 732,9	13 739,5	13 975,3	14 222,1	14 152,1	-70,0	-0,5%
Consommation intermédiaire	929,1	1 002,2	1 057,2	1 049,3	1 049,3	0,0	0,0%
Formation de capital	953,8	1 048,9	1 074,9	976,5	946,5	-30,0	-3,1%
Rémunération des salariés	2 571,7	2 736,3	2 746,3	2 860,9	2 855,9	-5,0	-0,2%
Subventions	621,0	698,5	726,3	755,9	745,9	-10,0	-1,3%
Revenus de la propriété	202,3	225,8	234,1	218,1	218,1	0,0	0,0%
Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature	1 082,2	1 132,5	1 208,5	1 242,6	1 228,6	-14,0	-1,1%
Prestations sociales en nature	55,1	52,3	58,3	46,7	46,7	0,0	0,0%
Autres transferts courants	5 682,4	6 025,2	6 085,0	6 312,5	6 301,5	-11,0	-0,2%
Transferts en capital	625,2	808,5	807,8	761,9	761,9	0,0	0,0%
Corrections sur actifs non financiers	10,1	9,4	-23,3	-2,3	-2,3	0,0	0,0%

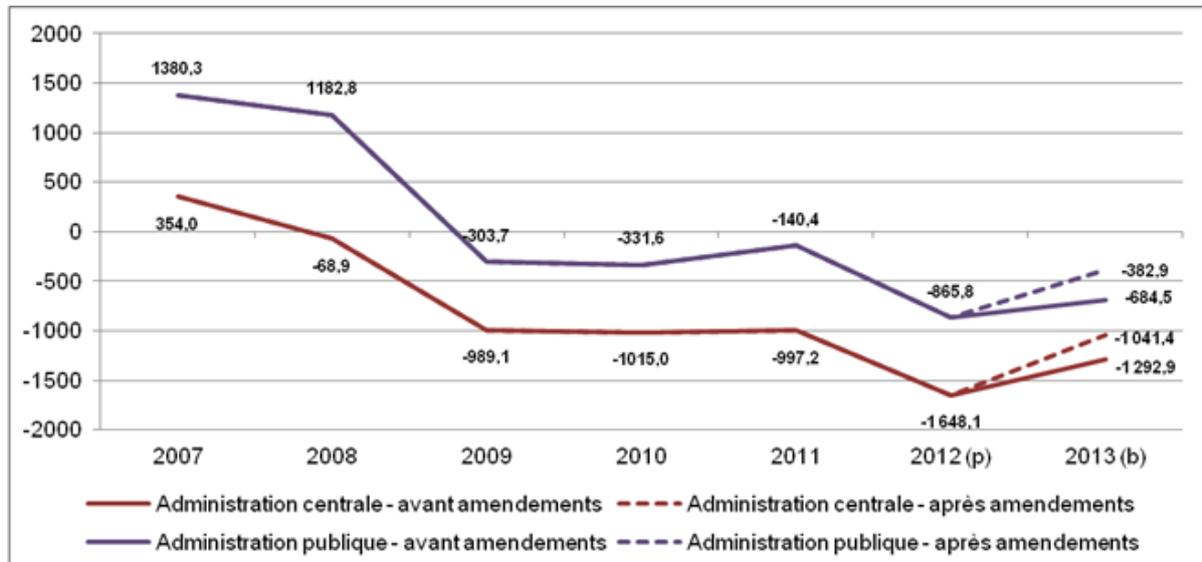
	compte 2011	budget 2012	prévisions 2012	budget 2013	budget 2013	Variation absolue	Variation relative
Recettes totales	11 735,7	12 596,3	12 327,2	12 929,2	13 110,7	181,5	1,4%
Impôts sur la production	5 006,2	5 477,0	5 432,7	5 650,1	5 672,3	22,2	0,4%
Impôts courants sur le revenu	5 287,9	5 735,3	5 511,8	5 816,1	5 977,6	161,5	2,8%
Autres recettes	1 441,6	1 384,0	1 382,7	1 463,0	1 460,8	-2,2	-0,2%

Besoin de financement	-997,2	-1 143,2	-1 648,1	-1 292,9	-1 041,4	251,5	0,0
------------------------------	---------------	-----------------	-----------------	-----------------	-----------------	--------------	------------

Source : Amendements gouvernementaux au projet de loi n°6500 ; calculs de la Chambre de Commerce.

Le déficit de l'administration centrale sera en 2013 de l'ordre de 1.041,3 millions EUR, ce qui correspond à 2,3% du PIB. En octobre, le déficit de l'administration centrale représentait 2,8% du PIB.

Le tableau 37 résume l'effet des amendements proposés sur les dépenses de l'Administration centrale, et ce par type de dépense. Le graphique 39, quant à lui, présente l'évolution des soldes de l'Administration publique et de l'Administration centrale avant et après (en pointillés) les amendements.

Graphique 39 : Soldes de l'Administration publique et de l'Administration centrale suite aux amendements proposés

Source : Amendements gouvernementaux au projet de loi n°6500 ; calculs de la Chambre de Commerce.

L'effort de réduction du déficit s'articule de la manière suivante, le commentaire ci-après se greffant sur la comparaison stricte entre les mesures d'économies connues au moment du

dépôt du projet de budget et les équilibres financiers après prise en compte des amendements :

- aucune économie additionnelle à relever au niveau de la consommation intermédiaire, ce que la Chambre de Commerce déplore, les autorités n'ayant pas respecté leurs engagements faits dans le cadre des 12^e et 13^e actualisations du programme de stabilité et de croissance ;
- une économie additionnelle dans le contexte de la formation de capital dans le chef de l'Administration centrale de 30 millions EUR. La moitié de cette économie provient d'une baisse au niveau des crédits affectés au projet ferroviaire « EuroCapRail » ;
- une baisse de 5 millions EUR au titre de la rémunération des salariés, suite à une « *évaluation méthodique des besoins de remplacement des départs à la retraite*¹¹⁵ ». La Chambre de Commerce salue la philosophie de cette mesure, tout en estimant qu'elle aurait pu être plus incisive, en faisant pleinement jouer des gains d'efficacité et de productivité au sein de l'Administration publique, en général, et la mobilité du personnel entre les différents services et sections de l'Etat, en particulier. La Chambre de Commerce aurait salué une annonce plus formelle quant à l'objectif à atteindre en matière de remplacement des départs à la retraite, par exemple le remplacement, en moyenne, de seulement un départ sur deux ;
- une réduction des subventions et primes de 10 millions EUR.
- Les prestations sociales autres qu'en nature et les autres transferts courants seront réduits de 25 millions EUR au total. Le principal amendement dans cette catégorie porte sur la réduction de l'ordre de 11 millions EUR de l'allocation de rentrée scolaire. La baisse du forfait d'éducation s'avère, quant à elle, plus importante qu'initialement prévue (9 millions EUR au lieu de 7 millions EUR).
- 72% des mesures présentées dans le cadre des amendements gouvernementaux, soit 181,5 millions EUR sur un total de 251,5 millions EUR, concernent des mesures fiscales, qui feront l'objet d'un commentaire par la suite. Citons, à titre illustratif, un relèvement plus important que prévu de l'impôt de solidarité (effet marginal de l'amendement : 46 millions EUR), un doublement de l'impôt dit SOPAFI (50 millions EUR), une réduction du plafond de TVA réduite sur le logement (20 millions EUR) ou bien l'instauration d'une nouvelle tranche marginale en matière d'impôt sur le revenu des personnes physiques (15 millions EUR).

De manière générale, étant donné la nouvelle focalisation sur le volet des recettes, au lieu de favoriser la croissance, le paquet ficelé en date du 6 novembre risque de plomber l'activité économique, l'attractivité du site d'investissement et la compétitivité des entreprises.

Dans la suite de cette section, la Chambre de Commerce reviendra sur certains des amendements d'une manière plus détaillée. Elle base son analyse sur les tableaux des mesures d'économies connues jusqu'à présent, tout en y faisant apparaître les nouvelles mesures annoncées le 6 novembre 2012 dans le cadre de la présentation des amendements au projet de budget 2013.

¹¹⁵ http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2012/11-novembre/06-frieden/index.html.

Tableau 38 : Juxtaposition des paquets d'assainissements

			Informations au 2 octobre 2012	Paquet du 2 octobre 2012	Paquet du 6 novembre 2012	Ecart	Remarque	
Mesures de la 13 ^e actualisation du PSC (04/2012)	1	Recette	Accises sur le Diesel et le tabac	35	35	35	0	Mesure déjà en œuvre
	2	Recette	Impôt de solidarité - relèvement (personnes physiques & entreprises)	100	100	146	46	Voir commentaire (1)
	3	Recette	Impôt minimal entreprises	50	50	50	0	Voir commentaire (2)
	4	Dépense	Frais de fonctionnement - réduction	60	60	60	0	Mesure inchangée (voir commentaire dans partie 4.3.1 de cet avis)
	5	Dépense	Investissements <u>directs et indirects</u>	125	257	287	162	Voir commentaire (3)
	6	Dépense	Accord salarial fonction publique & politique de remplacement départs	55	58	63	8	dont: report accord salarial: 55 mio €, inchangé
	7	Dépense	Subventions, primes	10	10	10	0	Mesure inchangée
	8	Dépense	Dépenses sociales (ajustement, chèques-services)	100	83	103	3	Voir commentaire (4); voir aussi mesure 14
			535					
Mesures additionnelles annoncées lors du dépôt du projet de budget 2013 (10/2012)	9	Recette	Relèvement prix transports en commun	2		n.d.		Pas d'informations nouvelles disponibles
	10	Recette	Parking fonction publique	2		n.d.		Pas d'informations nouvelles disponibles
	11	Recette	<i>p.m. non ajustement barèmes d'impôt à l'inflation</i>	?		n.d.		
	12	Recette	Base imposable entreprises (changement report de pertes)	?		n.d.		Potentiellement redondant avec mesures n°23 et n°25
	13	Recette	Réduction forfaits kilométrique (abolition minimum forf. 396 €)	35	35	35	0	Mesure inchangée
	14	Dépense	Chèques-services: abolition 3h gratuites à 3,5 SSM	3		pm: 13		Mesure incorporée dans mesure n°8
	15	Dépense	Mamherent: baisse pour l'ensemble des bénéficiaires	7		pm: 9		Mesure incorporée dans mesure n°8
	16	Recette	Réduction déductibilité intérêts débiteurs (de 672 € à 336€)	7	7	7	0	Mesure inchangée
	17	Dépense	Abolition prime CAR-e (sauf électromobilité)	12		n.d.		Mesure incorporée dans mesure n°7
	18	Recette	Abolition bonus pour filtres à particules voit. Diesel, <u>taxe s/ véhicules auto.</u>	5	6	6	1	Recalcul
	19	Dépense	Réduction indemnités commissions d'examen de 25%	2		n.d.		Pas d'informations nouvelles disponibles
20	Dépense	Aide au réemploi / réinsertion & <u>abolition préretraite-solidarité</u>	?		15	15	Mesure n'avait pas été quantifiée le 2 octobre.	
21	Dépense	Subsidés aux communes, projets de construction (chg. alloc).	?		n.d.		Pas d'informations nouvelles disponibles	
			75					
Mesures nouvelles (amendem.) (11/2012)	22	Recette	Impôt sur les collectivités/entreprises: doublement impôt SOPARFI			50	50	Voir commentaire (5)
	23	Recette	<i>p.m. Diminution bonification d'impôt sur investissements</i>			0	0	Voir commentaire (6); 20 millions EUR à partir de 2014 (effet nul sur 2013)
	24	Recette	Relèvement tranche marginale d'impôt des personnes physiques			15	15	Voir commentaire (7)
	25	Recette	Adaptation du régime des stock options			50	50	Voir commentaire (8)
	26	Recette	TVA logement: réduction du plafond remboursable			20	20	
	27	Recette	<i>Impôt de solidarité - relèvement (augmentation suppl. de 1% pour pers. phys.</i>			p.m.: 46	46	Mesure incorporée dans n°2
	28	Dépense	<i>Dépenses d'investissements directes et indirectes</i>			p.m. 30	30	Mesure incorporée dans n°5
	29	Dépense	<i>Atténuation de la masse salariale de la fonction publique</i>			p.m. 5	5	Mesure incorporée dans n°6
	30	Dépense	<i>Prestations sociales - forfait d'éducation</i>			p.m. 9	9	Mesure incorporée dans n°8
	31	Dépense	<i>Prestations sociales - allocation de rentrée scolaire</i>			p.m. 11	11	Mesure incorporée dans n°8
27	Dépense	<i>Fonds pour l'emploi: mesures au niveau du réemploi & préretraite-solidarité</i>			p.m. 15	15	Mesure incorporée dans n°20	
						251		
Grand total mesures indépendamment du moment d'adoption			610	701	952	370		
Mesures portant sur les recettes			236	233	414	182		
Mesures portant sur les dépenses			374	468	538	188		
dont: mesures supplémentaires du 6 novembre 2012.						251		
Mesures portant sur les recettes						181		
Mesures portant sur les dépenses						70		

Source : Amendements gouvernementaux au projet de loi n°6500 ; calculs de la Chambre de Commerce.

Note : p.m. pour « pour mémoire ». Il s'agit du détail de certaines mesures dont l'incidence financière est déjà répercutée dans une autre ligne du tableau. Une telle présentation s'avère utile afin de proposer au lecteur l'évolution successive du paquet d'assainissement ayant été présenté, pour la première fois, dans le cadre de la 13^e actualisation du programme de stabilité et de croissance (avril 2012 ; 1^{er} pavé du tableau), puis complété en date du 2 octobre 2012 (lors du dépôt du projet de budget 2013 ; 2^e pavé du tableau), et, *in fine*, amendé à travers les amendements gouvernementaux sous rubrique (3^e pavé du tableau).

5.2 Commentaire des amendements

La Chambre de Commerce regrette qu'elle n'ait pas pu fonder son analyse en connaissance de cause parfaite de l'articulation concrète des amendements dans la pratique. En effet, pour certains points phares, les amendements s'apparentent à des simples déclarations d'intention (par exemple modification du régime des « stock options »), alors qu'ils nécessiteraient, en grande partie, des changements au niveau de la législation. La Chambre de Commerce invite partant les autorités à soumettre à son avis dans les plus brefs délais les détails législatifs et réglementaires afférents.

Commentaire 1 : Impôt de solidarité : relèvement

La Chambre de Commerce regrette un nouveau resserrement fiscal dans le chef des personnes physiques et morales ; l'impôt de solidarité devant progresser de 4% à 7% dans le chef des personnes physiques et de 4% à 6% pour ce qui est des entreprises. Bien que les fonds ainsi récoltés alimenteront directement le Fonds pour l'emploi, la Chambre de Commerce estime que les autorités publiques devraient réorienter les moyens d'actions substantiels déjà disponibles au Fonds pour l'emploi (environ 700 millions EUR), et ce notamment en privilégiant la subvention du travail au financement intégral de l'inactivité.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce estime qu'un avantage clé du site économique luxembourgeois, à savoir la prévisibilité de son cadre fiscal, est largement compromis suite à cette nouvelle hausse de l'impôt de solidarité ; la dernière hausse ayant lieu seulement en 2011. Dans le chef des personnes physiques, l'attractivité du cadre fiscal est également réduite ; alors que le pays dépend d'une immigration qualifiée pour déployer les niches de compétences à haute valeur ajoutée qui sont pourtant considérées comme prioritaires dans le programme gouvernemental.

S'impose en outre un rééquilibrage budgétaire au niveau des initiatives sociales en faveur de l'emploi. Ces structures d'insertion comportent des dépenses budgétaires d'environ 56 millions EUR en 2013, sans indication aucune quant à leur capacité de réintégrer les demandeurs d'emploi sur le premier marché du travail. De nombreuses mesures sont par ailleurs susceptibles de créer des situations de concurrence déloyale au détriment d'entreprises commerciales.

A titre résiduaire, la Chambre de Commerce renvoie à son commentaire n°7 *infra* pour une discussion plus détaillée quant au resserrement fiscal dans le chef des personnes physiques. Le commentaire n°2 ci-après, quant à lui, reviendra sur le thème de la fiscalité des entreprises.

Commentaire 2 : Impôt minimal des entreprises

La Chambre de Commerce reviendra plus en détail sur cette question lors de la rédaction de son avis portant sur les mesures fiscales nouvelles sous-jacentes au paquet fiscal présenté le 6 novembre 2012.

Néanmoins, elle considère d'ores et déjà que même un impôt ostensiblement faible (500 EUR à 20.000 EUR) peut porter préjudice à la pérennité d'activités économiques relevant, singulièrement, de petites structures (micro-entreprises). Cette mise en garde s'impose d'autant plus que 95% des entreprises luxembourgeoises relèvent de cette catégorie. A noter encore que l'association à cet effort de solidarité, même des entreprises qui ne paient actuellement pas d'impôt au titre de l'IRC, ne trouve pas de contrepartie dans le chef des personnes physiques.

En effet, il s'avère qu'environ 4 ménages sur 10 ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu, ce qui souligne le caractère discriminatoire de l'imposition minimale dans le seul chef des entreprises.

A titre de mesure d'accompagnement des paquets de consolidation agissant sur les dépenses, et par opposition au relèvement généralisé des taux d'imposition, la Chambre de Commerce plaide plutôt pour une révision du système fiscal dans sa globalité (outre les mesures ponctuelles qu'elle propose dans le chapitre 4 du présent avis). Si l'idée d'un impôt minimal était retenu suite à une mise à plat intégrale du système fiscale, elle devrait, aux yeux de la Chambre de Commerce, s'appliquer à l'ensemble des contribuables, qu'il s'agisse de personnes physiques ou de sociétés.

D'une manière générale, la Chambre de Commerce estime que le fait d'introduire un impôt minimal dans le seul chef des entreprises - qui sont à la base de toute création de richesse et donc de toute base imposable, et ce même dans le chef de personnes physiques - ne constitue ni une piste réfléchie, ni une mesure apte à contribuer à résoudre les problèmes structurels qui grèvent le modèle socio-économique luxembourgeois et les finances publiques. Qui plus est, le moment d'introduction de cet impôt - qui, par définition, touchera avant tout des entreprises vulnérables qui ne réalisent pas, ou plus, un niveau de bénéfice suffisant afin de générer une base imposable conséquente - semble particulièrement mal choisi en ces temps de crise.

Il ressort de ces considérations qui précèdent que la Chambre de Commerce ne peut soutenir une mesure qui consiste à introduire une imposition minimale et unilatérale dans le chef des entreprises. Si, malgré cette mise en garde, les autorités politiques allaient dans cette direction, la Chambre de Commerce considère que cette mesure devrait impérativement respecter les considérations mises en exergue brièvement par la suite (sans préjudice à un avis plus détaillé de la Chambre de Commerce sur le projet de loi devant créer cet impôt minimal, à savoir le projet de loi n°6497).

La Chambre de Commerce estime qu'un impôt répondant aux critères définis ci-avant devrait en outre revêtir un caractère forfaitaire, avec une importance en ligne avec la capacité contributive des entreprises. Toute imposition minimale dans le chef des entreprises, s'il fallait l'introduire, devrait impérativement répondre aux critères qualitatifs suivants :

- une approche prenant en compte l'envergure ou la taille des entreprises - et donc leur capacité contributive - sur base d'un jeu de critères transparent et dûment reconnu (nombre de collaborateurs, chiffres d'affaires, total du bilan ; cf. logique du « Small business act » de la Commission européenne¹¹⁶). Il faut, en effet, éviter de ne retenir qu'un seul critère de taille, tel que le nombre de travailleurs ou le chiffre d'affaires, puisque la prise en compte d'un seul critère peut refléter une image erronée de la santé financière, respectivement de l'envergure d'une entreprise et, in fine, de sa capacité contributive ;
- une approche prenant en compte les prémisses de la simplification administrative ;
- une approche qui ne nuise au développement économique des plus petites entreprises et à l'attractivité du Luxembourg ;
- une approche qui exclue d'office les entreprises individuelles.

D'après les explications fournies lors de la présentation de l'impôt minimal, un seul critère serait retenu aux fins de la détermination de l'impôt minimal : la somme du bilan. Or, au vu des

¹¹⁶ Voir : http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/files/countries-sheets/2010-2011/luxembourg_en.pdf.

explications qui précèdent, la prise en compte d'un seul critère est insuffisante aux yeux de la Chambre de Commerce.

La Chambre de Commerce s'étonne par ailleurs que, entre le dépôt du projet de budget et la présentation des amendements, l'étendue de l'imposition minimale soit passée de 500 EUR à 20.000 EUR (contre 500 EUR à 10.000 EUR précédemment), alors que le rendement escompté (50 millions EUR) n'a pas changé (et reste ainsi fixe depuis la 13^e actualisation du programme de stabilité et de croissance, rendue fin avril 2012). Ce sont, pour la Chambre de Commerce, des constats qui minent quelque peu la crédibilité et la cohérence des discussions devant mener, le cas échéant, à l'instauration d'un impôt minimal.

Etant donné la croissance économique nulle en termes cumulatifs sur les cinq années précédentes, vu la dégradation substantielle de la productivité du travail (-8,8% entre 2007 et 2010), la hausse substantielle du coût du travail notamment due aux échéances répétées de l'échelle mobile des salaires (5 tranches échues entre 2008 et 2012, soit 12,5%), le relèvement répété additionnel du salaire social minimum (2% en 2009, 1,9% en 2011, 1,5% en 2013), il s'avère que les entreprises nationales sont d'ores et déjà mises rudement à l'épreuve suite à l'effritement de leur compétitivité et leur rentabilité. En plus, l'impôt minimal envisagé risque définitivement de dépasser les capacités contributives des entreprises et de menacer directement de nombreux emplois, surtout dans les petites structures.

En effet, les petites entreprises ne font guère recours aux instruments d'optimisation fiscale permettant de réduire leurs bases d'imposition. Si aucun impôt n'est dû dans leur chef, c'est en raison de leur base imposable insuffisante qui fait suite à la marche opérationnelle mitigée de leurs affaires au cours d'un exercice fiscal donné.

Commentaire 3 : Investissements directs et indirects

La Chambre de Commerce ne reviendra pas sur la contribution résolument trop importante des dépenses d'investissement aux efforts de consolidation des finances publiques, dûment commentée le long du présent avis.

Toutefois, elle se permet de relever que les chiffres fournis dans le cadre de la présentation des amendements sont difficilement réconciliables avec les données disponibles antérieurement. En effet, la juxtaposition des économies annoncées en la matière dans le cadre de la 13^e actualisation du PSC (125 millions EUR) et les économies afférentes telles que présentées en date du 6 novembre (287 millions EUR) fait état d'un écart de 162 millions EUR. Or, d'après les informations contenues dans les tableaux annexés à la présentation des amendements¹¹⁷, les dépenses d'investissements 2013 de l'Administration centrale vont « seulement » passer de 1.738 millions EUR (projet de budget initial) à 1.708 millions EUR (projet de budget amendé), soit une réduction de 30 millions EUR (ce chiffre ressort par ailleurs du tableau 37 ci-dessus). Les investissements au titre de l'exercice de comparaison 2012 (1.883 millions EUR) n'ayant pas évolué, il s'en suit une baisse réelle des investissements de $1.883 - 1.708 = 175$ millions EUR en 2013 (soit -9,3%), au lieu d'une baisse de $1.883 - 1.738 = 145$ millions EUR (soit -7,7%).

La Chambre de Commerce demeure, partant, perplexe quant à l'envergure réelle de l'effort d'économie annoncé le 6 novembre 2012 en matière d'investissements (soit 287 millions EUR). A ses yeux, des explications dûment étayées n'ont pas été fournis pour le reliquat compris entre

¹¹⁷ http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2012/11-novembre/06-frieden/Tableaux_Budget_2013.pdf

les réductions annoncées (soit 287 millions EUR) et les économies renseignées concrètement dans les tableaux annexés à l'annonce des amendements (175 millions EUR), soit un écart de 112 millions EUR.

La Chambre de Commerce constate en outre qu'une économie importante dans le domaine des investissements consiste à revoir à la baisse l'enveloppe budgétaire destinée au projet « EuroCapRail » (interconnexion ferroviaire entre Strasbourg, Luxembourg et Bruxelles). En effet les dépenses afférentes au titre du Fonds du rail passent de 33,8 millions EUR (2 octobre) à 20 millions EUR (6 novembre). Aux yeux de la Chambre de Commerce, il s'agit toutefois d'un projet prioritaire, car d'importance cruciale pour le Grand-Duché de Luxembourg sous différents points de vue (acheminement des frontaliers, interconnexion des trois capitales européennes, importance du lien avec la France et la Suisse, rôle dans le cadre de la diversification économique dans le domaine logistique, etc.).

La Chambre de Commerce ne peut que lancer un appel aux autorités luxembourgeoises d'œuvrer en faveur de la réalisation dans les meilleurs délais du projet EuroCapRail.

Commentaire 4 : Dépenses sociales

Les mesures d'économies, pour un volume total de 103 millions EUR, précisées le 6 novembre 2012 se composent des axes suivants :

- 70 millions EUR au titre du report de l'ajustement des pensions. La Chambre de Commerce peut approuver cette mesure, estimant à titre résiduaire que le mécanisme de réajustement doit être revu et mis en question dans sa globalité dans le cadre de la réforme de l'assurance pension¹¹⁸. En effet, à ses yeux, les pensionnés actuels ont significativement bénéficié de l'âge d'or économique qu'à connu le Luxembourg avant la crise et jouissent de niveaux de pension non seulement très généreux, mais également financièrement insoutenables. Ces derniers doivent, par conséquent, contribuer, et ce de manière immédiate, à l'effort de réforme de l'assurance pension, et ce au-delà du simple report envisagé de l'ajustement des pensions au 1^{er} janvier 2013 (après que cet ajustement a toutefois été à la base d'une revalorisation de 40% des prestations depuis son entrée en vigueur 1984. S'y ajoute une revalorisation liée à indexation, équivalente, à elle seule, à une augmentation de quelque 70% des prestations).
- 13 millions EUR au titre de la refonte de certaines modalités concernant les chèques services. Dans ce cadre, la Chambre de Commerce renvoie à son avis récent relatif au Paquet jeunesse¹¹⁹.

¹¹⁸ Voir à ce sujet l'avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers du 6 avril en matière de réforme d'assurance pension. Projet de loi portant réforme de l'assurance pension et modifiant: 1. le Code de la sécurité sociale; 2. la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois; 3. le Code du travail.

¹¹⁹ Avis du 9 mars 2012 de la Chambre de Commerce concernant ; 1. Projet de loi portant modification de la loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse. 2. Projet de loi modifiant la loi du 30 novembre 2007 portant réglementation e l'activité d'assistance parentale. 3. Projet de règlement grand-ducal concernant l'assurance de la qualité dans les services d'éducation et d'accueil pour enfants et dans les services pour jeunes. 4. Projet de règlement grand-ducal régissant les modalités d'exécution du « chèque-service accueil ». 5. Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 9 janvier 2009 sur la jeunesse. 6. Projet de règlement grand-ducal concernant le plan communal de l'enfance et de la jeunesse. 7. Projet de règlement grand-ducal concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants.

- 9 millions EUR au titre de la baisse du forfait d'éducation (à travers une réduction des prestations pour l'ensemble des mères bénéficiaires). Aux yeux de la Chambre de Commerce, cette mesure va dans le bon sens. Elle aurait toutefois préféré un « *phasing-out* » sur 3 ans du forfait d'éducation, donnant lieu à une économie, au titre de l'année 2013, de l'ordre 22,5 millions EUR. En effet, la Chambre de Commerce reste de l'avis que le forfait d'éducation est contraire aux velléités en matière de hausse du taux d'activité féminin et, pour cette raison et en vertu du coût important qu'il représente, doit être progressivement aboli, ou tout au moins lié à une condition de revenu.
- 11 millions EUR au titre de la baisse de l'allocation de rentrée scolaire. La Chambre de Commerce salue cette mesure, qui est d'ailleurs largement en ligne avec ses propres recommandations de mesures ponctuelles au niveau des dépenses courantes, bien que d'importance moindre, la Chambre de Commerce ayant proposé une réduction de moitié du montant budgétisé qui aurait donné lieu à une économie de l'ordre de 17,6 millions EUR.

Pour le reste, et à l'instar du commentaire fait dans le cadre des dépenses d'investissements, la Chambre de Commerce éprouve des difficultés à réconcilier les chiffres fournis par les autorités publiques dans le cadre de la présentation des amendements.

En effet, l'effet d'économie sur les dépenses sociales n'augmente que faiblement par rapport aux informations connues au moment de la soumission de la 13^e actualisation du programme de stabilité et de croissance, soit de 100 millions EUR à 103 millions EUR ; alors que le paquet du 6 novembre 2012 comprend des mesures nouvelles (non connues jusqu'à présent) plus importantes, notamment concernant l'allocation de rentrée scolaire (11 millions EUR).

Commentaire 5 : Doublement de l'impôt SOPARFI

Lors de l'introduction dudit impôt, la Chambre de Commerce s'y était opposée formellement. Il s'agissait, en l'occurrence, d'une imposition qualifiée de discriminatoire, de non-compétitive par rapport à certains pays concurrents et dont les effets indirects et collatéraux sont difficilement prévisibles, voire maîtrisables. La Chambre de Commerce a critiqué singulièrement la façon de procéder des autorités ayant introduit une nouvelle mesure fiscale sans avoir chiffré au préalable les effets en découlant à plus long terme. La Chambre de Commerce demeure persuadée que cet impôt forfaitaire causera aux sociétés concernées dans un contexte concurrentiel aigu au niveau européen un coût qui incitera à la délocalisation.

A terme, l'impact favorable en découlant sur les recettes fiscales sera fortement régressif, puisque de nombreuses entités seront délocalisées vers des juridictions plus intéressantes et moins coûteuses de sorte que l'assiette de cette imposition se rétrécira sérieusement.

Alors que l'impôt SOPARFI, en soi, a seulement été introduit en 2011 (et les ramifications à moyen et à long terme de cet impôt n'étant pas connu au jour d'aujourd'hui), il est proposé, maintenant, un doublement de cette taxe (hors impôt de solidarité). Les arguments quant au fond n'ayant pas changé depuis 2011, le Luxembourg à travers l'amendement projeté, ne réduira pas seulement davantage sa compétitivité fiscale dans le chef des sociétés financières, mais fait un pas de plus vers l'effritement irrémédiable d'un de ces atouts traditionnels : la stabilité et la prévisibilité du cadre fiscal.

Le doublement de cet impôt deux ans seulement après son introduction mine la crédibilité des autorités dans le chef des investisseurs étrangers et menace en outre directement le déploiement de la stratégie de « *headquartering* », pourtant élevée au titre de priorité en matière de diversification du tissu économique national. Une telle façon de procéder est de nature à compromettre fortement l'attractivité fiscale du Grand-Duché et les futures bases imposables.

Les pays et territoires concurrents ne manqueront pas à se repositionner suite à ce resserrement fiscal significatif au Grand-Duché ; l'impôt minimal passant de 1.500 + 5% (au titre de l'impôt de solidarité) - soit 1.575 EUR - à 3.000 + 7% = 3.210 EUR ; soit une progression de 104%. En ce sens, la plus-value fiscale escomptée de cet impôt (50 millions EUR) risque d'être de très courte durée.

Commentaire 6 : Baisse de la bonification d'impôt pour investissements

La Chambre de Commerce est d'autant plus perplexe eu égard à cet amendement que cette bonification a seulement fait l'objet d'une amélioration en 2011, et ce grâce au projet de loi n°6166 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise.

Le relèvement effectué en 2011 de la bonification était considéré comme étant une mesure favorable pour les entreprises réalisant des investissements (aux yeux des auteurs du projet de loi n°6166¹²⁰ et aux yeux de la Chambre de Commerce) alors que le pays était confronté à un ralentissement économique inédit. La bonification pour investissements est singulièrement intéressante pour les entreprises industrielles et manufacturières, touchées de plein fouet par la crise économique et la dégradation de la compétitivité-coût et prix du Luxembourg.

Le fait de revenir sur l'un des seuls avantages dont peuvent encore se prévaloir les entreprises industrielles constitue une méconnaissance dangereuse des réalités socio-économiques et risque d'accélérer encore la désindustrialisation du Grand-Duché ; qui, pour rappel, est déjà la plus rapide de l'ensemble de la zone euro. D'une manière générale, la propension à investir est faible à l'heure actuelle, et le fait de réduire le soutien public aux investissements constitue un très mauvais signal aux entreprises.

En 2011, la Chambre de Commerce avait salué le soutien public renforcé à l'investissement dans une période économique marquée par un niveau d'incertitude élevé dans le chef des entreprises, se répercutant naturellement au niveau de la propension à investir de celles-ci. Force est de constater que depuis 2011, le contexte économique n'a guère changé, mais s'est au contraire dégradé davantage suite au renforcement de la crise de la dette souveraine. En ce sens, et au vu des éléments de réflexion susmentionnés (hausse du coût salarial suite aux automatismes réglementaires, repli de la production industrielle, dégradation de la productivité, etc.) la Chambre de Commerce n'est nullement apte à appréhender les raisons sous-jacentes ou le bien-fondé de l'amendement proposé et qui consiste à revenir sur des améliorations décidées seulement deux ans auparavant.

¹²⁰ Citation issue de l'exposé des motifs du projet de loi n°6166 : « Dans le but de renforcer la compétitivité des entreprises, il est proposé d'augmenter davantage l'attrait de la bonification d'impôt pour investissement faisant l'objet de l'article 152bis L.I.R. par une augmentation d'un point de pourcent des taux de la bonification d'impôt pour investissement global, ainsi que de celui de la bonification d'impôt pour investissement complémentaire ».

Le manque de stratégie globale en matière de consolidation budgétaire, et un certain pilotage à vue, semblent visiblement tracer la feuille de route des autorités dans l'exercice crucial qui consiste à assurer la souveraineté budgétaire du Luxembourg.

Commentaire 7 : Relèvement du taux marginal d'imposition dans le chef des personnes physiques

Faisant écho à ses critiques formulées dans le cadre de son avis relatif au projet de loi n°6166 fin 2010 et celles faites, de manière récurrente, dans ses avis budgétaires, la Chambre de Commerce ne saurait guère approuver ce nouveau resserrement fiscal dans le chef des personnes physiques. La focalisation continue sur les prétendues « larges épaules » constitue une impasse qui risque, *in fine*, de s'avérer contreproductive.

En effet, si cette mesure fiscale est censée générer un rendement fiscal de 15 millions EUR, il en ressort implicitement que seulement environ 40 millions EUR de revenus seront effectivement imposés dans cette tranche marginale, soit un montant insignifiant par rapport à une masse salariale qui atteint quelque 20 milliards EUR. Il en résulte que le vivier de « larges épaules » risque d'avoir été amplement surestimé.

D'une manière générale, la Chambre de Commerce estime qu'il existe des limites intrinsèques quant à l'augmentation des taux d'imposition marginaux: outre à réduire l'attractivité du Luxembourg pour les entrepreneurs, les investisseurs et les ressortissants étrangers, il convient de relever que notre système fiscal, fortement progressif, fait déjà apparaître une répartition très déséquilibrée de la charge fiscale totale, dans la mesure où quelque 3,79% des ménages contribuent à concurrence de 42,5% au rendement fiscal total, 5% paient 51%, 15% des ménages contribuent à concurrence de 75% et que 40% des ménages aux revenus les moins élevés ne payent pas d'impôts¹²¹. Ainsi, une nouvelle augmentation du taux marginal aura pour conséquence de déséquilibrer davantage la répartition de la charge fiscale, avec une baisse corrélée de l'attractivité territoriale dans le chef des personnes physiques.

Commentaire 8 : Adaptation du régime de stock options

En l'absence de propositions de textes réglementaires afférents, il est difficile, pour la Chambre de Commerce, de rendre un avis dûment circonstancié dans le contexte de cet amendement. Toutefois, d'une manière générale, elle estime d'ores et déjà qu'il s'agit de nouveau d'une mesure fiscale unilatérale pénalisant encore davantage les « joueurs clés » ou les piliers de l'économie luxembourgeoise : les entreprises et leurs décideurs qui rendent possibles la création de valeur qui pourra être redistribuée par la suite.

En cumulant la hausse du taux marginal d'imposition, le relèvement de l'impôt de solidarité et cette mesure particulière, il s'avère, de nouveaux, que le Luxembourg persévère dans une politique qui mine progressivement le cadre accueillant, prévisible et performant en matière fiscale, au lieu de maintenir son attractivité, sa pérennité et sa crédibilité.

¹²¹ Source : Discours sur l'état de la nation 2010.

6 Annexes

Annexe 1 : Dépenses courantes par ministère et par code comptable

Le tableau ci-après illustre les dépenses courantes de l'Etat triées par ministère et par code comptable. Pour faciliter la lecture du tableau en question, la Chambre de Commerce souhaite fournir les explications 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 pertinentes aux yeux de la Chambre de Commerce. Sont agrégées 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 sont surlignées en rouge.
 - Le surlignage est de mise, d'une part, pour les groupes de dépenses que l'on peut agréger sous la désignation de « consommation intermédiaire hors personnel » ou encore « dépenses de consommation hors personnel » (codes économiques 10, 12, 13 et 14), pour autant que leur évolution dépasse la progression prévue de l'indice des prix à la consommation national (IPCN).
 - Un formatage analogue à celui décrit ci-avant est repris pour l'ensemble des dépenses de consommation y compris les frais de personnel (10 à 14) ainsi que pour les transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44).
 - Les auteurs du projet de budget ayant évalué la progression de l'IPCN à 2,0% en 2013 (scénario central), le surlignage est dès lors valable pour les dépenses de consommation et les transferts de revenus dont l'évolution totale dépasse, entre 2012 et 2013, ledit seuil. Pour ce qui est de la comparaison entre 2011 et 2013, le surlignage apparaît dès lors que la progression est supérieure à 4,7%. Ainsi, il est supposé une progression de 2,7% de l'IPCN entre fin 2011 et fin 2012, à laquelle il convient d'ajouter l'évolution de 2,0% prévisible en 2013.
- Les colonnes 4 à 6 fournissent en EUR courants, les dépenses par ministère et par 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 2012 et 2013, d'une part, et 2011 et 2013, 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 coûts/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.

Tableau 39 : Evolution des crédits budgétaires par code comptable

Période : 2011 compte provisoire, 2012 budget voté, 2013 crédits budgétaires. Dépenses courantes en EUR.

Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2013.

Remarque : 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 aux entreprises
33 Transferts de revenus aux administrations privées
34 Transferts de revenus aux ménages
35 Transferts de revenus à l'étranger
36 Remboursement d'impôts indirects et de prélèvements
37 Remboursement d'impôts directs
41 Transferts de revenus à l'Administration centrale
42 Transferts de revenus aux Administrations de sécurité sociale
43 Transferts de revenus aux Administrations locales
44 Transferts de revenus à l'enseignement privé
93 Dotations de fonds de réserve

Ministère d'Etat

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2011 compte provisoire	2012 Budget	2013 Crédits	Poids 2013
10	Dépenses non-ventilées	Dép. de consommation	42 439 074	48 762 759	48 636 992	29%
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	39 853 964	40 967 755	42 537 703	26%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	21 322 750	19 653 406	20 442 303	12%
24	Location terre et actifs incorporels	-	1 650			
31	Subventions d'exploitation	TFT revenus à d'autres secteurs	8 335 099	8 470 000	8 150 000	5%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	3 283 174	3 243 618	3 243 823	2%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	108 625	272 480	272 480	0%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	176 571	175 400	72 700	0%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	8 347 154	22 110 479	41 665 100	25%
43	TFT revenus admin. locales	TFT revenus à d'autres secteurs	-	100	100	0%
Total			123 868 061	143 655 997	165 021 201	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			103 615 788	109 383 920	111 616 998	68%
dont: dép. de consommation hors personnel			63 761 824	68 416 165	69 079 295	42%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			20 250 623	34 272 077	53 404 203	32%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2013 / 2012	Δ 2013 / 2011	Δ 2013 / 2012	Δ 2013 / 2011
-0,1	6,2	-0,3%	14,6%
1,6	2,7	3,8%	6,7%
0,8	-0,9	4,0%	-4,1%
	0,0		-100,0%
-0,3	0,2	-3,8%	-2,2%
0,0	0,0	0,0%	-1,2%
	0,2		150,8%
-0,1	-0,1	-58,6%	-58,8%
19,6	33,3	88,4%	399,2%
	0,0		
21,4	41,2	14,9%	33,2%
2,2	8,0	2,0%	7,7%
0,7	5,3	1,0%	8,3%
19,1	33,2	55,6%	163,7%

Ministère des Affaires étrangères

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2011 compte provisoire	2012 Budget	2013 Crédits	Poids 2013
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	87 453 518	94 128 336	98 507 699	22%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	33 035 675	35 616 573	34 988 592	8%
24	Location terre et actifs incorporels	-	18 543	18 600	50	0%
32	TFT revenus aux entreprises	TFT revenus à d'autres secteurs	20 680	20 000	35 000	0%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	2 200 742	2 259 979	2 352 979	1%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	2 224	8 000	6 000	0%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	123 440 726	127 618 928	132 257 278	30%
37	Impôts directs non ventilés	-	705 353	650 000	710 000	0%
93	Dotations fonds de réserve	-	144 468 792	167 658 794	178 491 591	40%
Total			391 343 253	427 979 190	447 349 189	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			120 489 193	129 744 909	133 496 291	30%
dont: dép. de consommation hors personnel			33 035 675	35 616 573	34 988 592	8%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			125 664 372	129 906 907	134 651 257	30%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2013 / 2012	Δ 2013 / 2011	Δ 2013 / 2012	Δ 2013 / 2011
4,4	11,1	4,7%	12,6%
-0,6	2,0	-1,8%	5,9%
0,0	0,0	-99,7%	-99,7%
0,0	0,0	75,0%	69,2%
0,1	0,2	4,1%	6,9%
0,0	0,0	-25,0%	169,8%
4,6	8,8	3,6%	7,1%
0,1	0,0	9,2%	0,7%
10,8	34,0	6,5%	23,6%
19,4	56,0	4,5%	14,3%
3,8	13,0	2,9%	10,8%
-0,6	2,0	-1,8%	5,9%
4,7	9,0	3,7%	7,2%

Ministère de la Culture

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2011 compte provisoire	2012 Budget	2013 Crédits	Poids 2013
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	20 706 369	21 824 265	22 285 461	21%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	3 460 153	3 749 024	4 014 116	4%
32	TFT revenus aux entreprises	TFT revenus à d'autres secteurs	-	-	3 000	0%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	11 356 248	12 431 481	12 521 096	12%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	323 124	417 200	388 168	0%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	566 174	604 615	606 000	1%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	50 021 284	52 016 708	51 572 735	49%
43	TFT revenus admin. locales	TFT revenus à d'autres secteurs	11 835 592	12 805 200	13 200 700	12%
93	Dotations fonds de réserve	-	1 071 443	1 070 000	1 070 000	1%
Total			99 340 387	104 918 493	105 661 276	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			24 166 522	25 573 289	26 299 577	25%
dont: dép. de consommation hors personnel			3 460 153	3 749 024	4 014 116	4%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			74 102 422	78 275 204	78 291 699	74%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2013 / 2012	Δ 2013 / 2011	Δ 2013 / 2012	Δ 2013 / 2011
0,5	1,6	2,1%	7,6%
0,3	0,6	7,1%	16,0%
0,1	1,2	0,7%	10,3%
0,0	0,1	-7,0%	20,1%
0,0	0,0	0,2%	7,0%
-0,4	1,6	-0,85%	3,1%
0,4	1,4	3,1%	11,5%
	0,0		-0,1%
0,7	6,3	0,7%	6,4%
0,7	2,1	2,8%	8,8%
0,3	0,6	7,1%	16,0%
0,0	4,2	0,0%	5,7%

Ministère des Etudes Supérieures et de la Recherche

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2011 compte provisoire	2012 Budget	2013 Crédits	Poids 2013
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	4 321 507	4 484 351	3 801 612	1%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	2 084 985	2 690 672	2 851 550	1%
32	TFT revenus aux entreprises	TFT revenus à d'autres secteurs	354 603	300 000	150 000	0%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	12 624 400	19 185 350	7 939 350	2%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	82 914 269	89 227 387	88 394 497	23%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	15 592 563	17 386 932	18 168 100	5%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	211 520 306	237 227 621	252 921 952	67%
44	TFT revenus enseignement privé	TFT revenus à d'autres secteurs	1 093 822	2 341 822	2 371 822	1%
Total			330 506 455	372 844 135	376 598 883	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			6 406 492	7 175 023	6 653 162	2%
dont: dép. de consommation hors personnel			2 084 985	2 690 672	2 851 550	1%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			324 099 963	365 669 112	369 945 721	98%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2013 / 2012	Δ 2013 / 2011	Δ 2013 / 2012	Δ 2013 / 2011
-0,7	-0,5	-15,2%	-12,0%
0,2	0,8	6,0%	36,8%
-0,2	-0,2	-50,0%	-57,7%
-11,2	-4,7	-58,6%	-37,1%
-0,8	5,5	-0,9%	6,6%
0,8	2,6	4,5%	16,5%
15,7	41,4	6,6%	19,6%
0,0	1,3	1,3%	116,8%
3,8	46,1	1,0%	13,9%
-0,5	0,2	-7,3%	3,9%
0,2	0,8	6,0%	36,8%
4,3	45,8	1,2%	14,1%

IV

Ministère des Finances

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2011 compte provisoire	2012 Budget	2013 Crédits	Poids 2013
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	128 968 274	138 962 673	143 438 942	33%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	56 026 751	61 003 828	65 945 826	15%
21	Intérêts dette publique	-	129 000 000	130 000 000	218 832 700	51%
23	Intérêts imputés en débit	-	625 939	375 100	425 100	0%
24	Location terre et actifs incorporels	-	34 931	47 500	37 000	0%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	58 235	58 750	50 350	0%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	-	100	100	0%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	39 488	33 265	50 865	0%
36	Impôts indirects, prélèvements	-	-	100	100	0%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	2 120 572	2 661 337	2 559 308	1%
43	TFT revenus admin. locales	TFT revenus à d'autres secteurs	690 475	600 000	600 000	0%
93	Dotations fonds de réserve	-	-	500 300	400	0%
Total			317 564 665	334 242 953	431 940 691	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			184 995 025	199 966 501	209 384 768	48%
dont: dép. de consommation hors personnel			56 026 751	61 003 828	65 945 826	15%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			2 908 770	3 353 452	3 260 623	1%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2013 / 2012	Δ 2013 / 2011	Δ 2013 / 2012	Δ 2013 / 2011
4,5	14,5	3,2%	11,2%
4,9	9,9	8,1%	17,7%
88,8	89,8	68,3%	69,6%
0,1	-0,2	13,3%	-32,1%
0,0	0,0	-22,1%	5,9%
0,0	0,0	-14,3%	-13,5%
0,0	0,0	52,9%	28,8%
0,0	0,0	-3,8%	20,7%
-0,1	0,4	-99,9%	
97,7	114,4	29,2%	36,0%
9,4	24,4	4,7%	13,2%
4,9	9,9	8,1%	17,7%
-0,1	0,4	-2,8%	12,1%

Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2011 compte provisoire	2012 Budget	2013 Crédits	Poids 2013
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	14 942 500	15 935 660	17 226 269	35%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	16 704 129	17 187 622	17 102 830	35%
14	Réparations, entretien	Dép. de consommation	23 152	20 000	20 000	0%
24	Location terre et actifs incorporels	-	236 941	260 000	315 000	1%
31	Subventions d'exploitation	TFT revenus à d'autres secteurs	1 656 152	1 413 900	2 320 900	5%
32	TFT revenus aux entreprises	TFT revenus à d'autres secteurs	2 573 226	2 721 503	965 655	2%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	1 754 636	6 313 248	4 007 100	8%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	529 408	511 700	730 940	1%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	894 568	845 000	6 113 348	13%
Total			39 314 712	45 208 633	48 802 042	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			31 669 781	33 143 282	34 349 099	70%
dont: dép. de consommation hors personnel			16 727 281	17 207 622	17 122 830	35%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			7 407 990	11 805 351	14 137 943	29%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2013 / 2012	Δ 2013 / 2011	Δ 2013 / 2012	Δ 2013 / 2011
1,3	2,3	8,1%	15,3%
-0,1	0,4	-0,5%	2,4%
0,0	0,0		-13,6%
0,1	0,1	21,2%	32,9%
0,9	0,7	64,1%	40,1%
-1,8	-1,6	-64,5%	-62,5%
-2,3	2,3	-36,5%	128,4%
0,2	0,2	42,8%	38,1%
5,3	5,2	623,5%	583,4%
3,6	9,5	7,9%	24,1%
1,2	2,7	3,6%	8,5%
-0,1	0,4	-0,5%	2,4%
2,3	6,7	19,6%	90,6%

Ministère des Classes Moyennes et du Tourisme

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2011 compte provisoire	2012 Budget	2013 Crédits	Poids 2013
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	637 449	667 545	539 979	3%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	1 810 647	1 966 694	1 881 615	11%
31	Subventions d'exploitation	TFT revenus à d'autres secteurs	2 330 235	3 218 655	2 718 655	16%
32	TFT revenus aux entreprises	TFT revenus à d'autres secteurs	-	-	100	0%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	5 242 051	5 475 048	6 854 633	41%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	78 867	78 793	45 733	0%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	4 491 796	4 737 104	4 733 604	28%
43	TFT revenus admin. locales	TFT revenus à d'autres secteurs	65 691	89 000	70 500	0%
Total			14 656 736	16 232 839	16 844 819	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			2 448 096	2 634 239	2 421 594	14%
dont: dép. de consommation hors personnel			1 810 647	1 966 694	1 881 615	11%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			12 208 640	13 598 600	14 423 225	86%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2013 / 2012	Δ 2013 / 2011	Δ 2013 / 2012	Δ 2013 / 2011
-0,1	-0,1	-19,1%	-15,3%
-0,1	0,1	-4,3%	3,9%
-0,5	0,4	-15,5%	16,7%
1,4	1,6	25,2%	30,8%
0,0	0,0	-42,0%	-42,0%
0,0	0,2	-0,1%	5,4%
0,0	0,0	-20,8%	7,3%
0,6	2,2	3,8%	14,9%
-0,2	0,0	-8,1%	-1,1%
-0,1	0,1	-4,3%	3,9%
0,8	2,2	6,1%	18,1%

Ministère de la Justice

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2011 compte provisoire	2012 Budget	2013 Crédits	Poids 2013
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	88 572 205	92 006 664	94 457 702	73%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	30 463 443	28 602 804	30 860 338	24%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	249 368	267 200	266 900	0%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	3 229 521	3 054 500	3 379 500	3%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	51 934	86 000	72 250	0%
42	TFT revenus à la séc. soc.	TFT revenus à d'autres secteurs	-	100	100	0%
Total			122 566 471	124 017 268	129 036 790	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			119 035 648	120 609 468	125 318 040	97%
dont: dép. de consommation hors personnel			30 463 443	28 602 804	30 860 338	24%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			3 530 823	3 407 800	3 718 750	3%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2013 / 2012	Δ 2013 / 2011	Δ 2013 / 2012	Δ 2013 / 2011
2,5	5,9	2,7%	6,6%
2,3	0,4	7,9%	1,3%
0,0	0,0	-0,1%	7,0%
0,3	0,1	10,6%	4,6%
0,0	0,0	-16,0%	39,1%
0,0	0,0		
5,0	6,5	4,0%	5,3%
4,7	6,3	3,9%	5,3%
2,3	0,4	7,9%	1,3%
0,3	0,2	9,1%	5,3%

Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2011 compte provisoire	2012 Budget	2013 Crédits	Poids 2013
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	174 272 967	206 726 715	190 985 320	27%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	34 306 166	44 327 431	5 287 017	1%
24	Location terre et actifs incorporels	-	8 466 106	10 930 000	-	
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	1 248 641	5 234 153	1 564 000	0%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	4 738 938	4 962 000	5 186 000	1%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	255 703	256 864	253 121	0%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	37 185	37 185	61 037 185	9%
43	TFT revenus admin. locales	TFT revenus à d'autres secteurs	43 738	60 000	43 000	0%
93	Dotations fonds de réserve	-	395 255 546	419 013 438	449 035 000	63%
Total			618 624 990	691 547 786	713 390 643	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			208 579 133	251 054 146	196 272 337	28%
dont: dép. de consommation hors personnel			34 306 166	44 327 431	5 287 017	1%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			6 324 205	10 550 202	68 083 306	10%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2013 / 2012	Δ 2013 / 2011	Δ 2013 / 2012	Δ 2013 / 2011
-15,7	16,7	-7,6%	9,6%
-39,0	-29,0	-88,1%	-84,6%
-10,9	-8,5	-100,0%	-100,0%
-3,7	0,3	-70,1%	25,3%
0,2	0,4	4,5%	9,4%
0,0	0,0	-1,5%	-1,0%
61,0	61,0	164044,6%	164044,6%
0,0	0,0	-28,3%	-1,7%
30,0	53,8	7,2%	13,6%
21,8	94,8	3,2%	15,3%
-54,8	-12,3	-21,8%	-5,9%
-39,0	-29,0	-88,1%	-84,6%
57,5	61,8	545,3%	976,6%

Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2011 compte provisoire	2012 Budget	2013 Crédits	Poids 2013
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	164 747 584	172 394 837	181 001 619	24%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	36 238 580	38 262 863	40 349 004	5%
14	Réparations, entretien	Dép. de consommation	469 976	800 200	800 200	0%
24	Location terre et actifs incorporels	-	26 277	27 850	27 600	0%
31	Subventions d'exploitation	TFT revenus à d'autres secteurs	515 000	515 000	515 000	0%
32	TFT revenus aux entreprises	TFT revenus à d'autres secteurs	21 566	32 566	60 000	0%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	83 137	84 137	83 137	0%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	3 145 658	967 115	962 363	0%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	505 770	500 000	475 000	0%
42	TFT revenus à la séc. soc.	TFT revenus à d'autres secteurs	45 931 284	49 251 400	49 644 000	7%
43	TFT revenus admin. locales	TFT revenus à d'autres secteurs	29 274 099	33 319 619	32 846 619	4%
93	Dotations fonds de réserve	-	397 785 746	456 969 458	451 199 967	60%
Total			678 744 677	753 175 045	757 964 509	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			201 456 140	211 457 900	222 150 823	29%
dont: dép. de consommation hors personnel			36 708 556	39 063 063	41 149 204	5%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			79 476 514	84 719 837	84 586 119	11%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2013 / 2012	Δ 2013 / 2011	Δ 2013 / 2012	Δ 2013 / 2011
8,6	16,3	5,0%	9,9%
2,1	4,1	5,5%	11,3%
0,0	0,3	0,0%	70,3%
0,0	0,0	-0,9%	5,0%
0,0	0,0	84,2%	178,2%
0,0	0,0	-1,2%	-
0,0	-2,2	-0,5%	-69,4%
-0,1	0,0	-13,6%	-6,1%
0,4	3,7	0,8%	8,1%
-0,5	3,6	-1,4%	12,2%
-5,8	53,4	-1,3%	13,4%
4,8	79,2	0,6%	11,7%
10,7	20,7	6,1%	10,3%
2,1	4,4	5,3%	12,1%
-0,1	5,1	-0,2%	6,4%

Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2011 compte provisoire	2012 Budget	2013 Crédits	Poids 2013
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	997 481 889	1 054 332 882	1 105 466 839	82%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	33 793 000	34 247 803	33 075 831	2%
24	Location terre et actifs incorporels	-	22 292	21 226	33 827	0%
32	TFT revenus aux entreprises	TFT revenus à d'autres secteurs	28 378 683	63 988 785	64 848 100	5%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	8 520 884	10 038 354	10 166 127	1%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	4 660 434	4 320 900	7 457 280	1%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	544 274	538 209	598 237	0%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	44 973 981	47 791 770	47 750 652	4%
43	TFT revenus admin. locales	TFT revenus à d'autres secteurs	18 807 702	16 294 590	8 659 774	1%
44	TFT revenus enseignement privé	TFT revenus à d'autres secteurs	66 984 139	69 538 322	78 051 579	6%
Total			1 204 167 278	1 301 112 841	1 356 108 246	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			1 031 274 889	1 088 580 685	1 138 542 670	84%
dont: dép. de consommation hors personnel			33 793 000	34 247 803	33 075 831	2%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			172 870 097	212 510 930	217 531 749	16%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2013 / 2012	Δ 2013 / 2011	Δ 2013 / 2012	Δ 2013 / 2011
51,1	108,0	4,8%	10,8%
-1,2	-0,7	-3,4%	-2,1%
0,0	0,0	59,4%	51,7%
0,9	36,5	1,3%	128,5%
0,1	1,6	1,3%	19,3%
3,1	2,8	72,6%	60,0%
0,1	0,1	11,2%	9,9%
0,0	2,78	-0,1%	6,17%
-7,6	-10,1	-46,9%	-54,0%
8,5	11,1	12,2%	16,5%
55,0	151,9	4,2%	12,6%
50,0	107,3	4,6%	10,4%
-1,2	-0,7	-3,4%	-2,1%
5,0	44,7	2,4%	25,8%

Ministère de la Famille et de l'Intégration

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2011 compte provisoire	2012 Budget	2013 Crédits	Poids 2013
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	30 088 499	31 265 898	34 973 662	2%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	18 000 276	20 636 748	20 636 986	1%
31	Subventions d'exploitation	TFT revenus à d'autres secteurs	49 114 383	48 000 000	84 000 000	5%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	205 452 106	221 308 223	300 271 597	16%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	213 717 310	251 871 939	253 882 743	14%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	24 398	25 873	25 873	0%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	3 830 230	4 600 000	4 018 750	0%
42	TFT revenus à la séc. soc.	TFT revenus à d'autres secteurs	1 104 179 094	1 088 290 100	1 086 711 100	58%
43	TFT revenus admin. locales	TFT revenus à d'autres secteurs	87 331 040	111 163 559	78 823 286	4%
Total			1 711 737 336	1 777 162 340	1 863 343 997	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			48 088 775	51 902 646	55 610 648	3%
dont: dép. de consommation hors personnel			18 000 276	20 636 748	20 636 986	1%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			1 663 648 561	1 725 259 694	1 807 733 349	97%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2013 / 2012	Δ 2013 / 2011	Δ 2013 / 2012	Δ 2013 / 2011
3,7	4,9	11,9%	16,2%
0,0	2,6	0,0%	14,6%
36,0	34,9	75,0%	71,0%
79,0	94,8	35,7%	46,2%
2,0	40,2	0,8%	18,8%
0,0	0,0	0,0%	6,0%
-0,6	0,2	-12,6%	4,9%
-1,6	-17,5	-0,1%	-1,6%
-32,3	-8,5	-29,1%	-9,7%
86,2	151,6	4,8%	8,9%
3,7	7,5	7,1%	15,6%
0,0	2,6	0,0%	14,6%
82,5	144,1	4,8%	8,7%

Ministère de la Santé

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2011 compte provisoire	2012 Budget	2013 Crédits	Poids 2013
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	27 788 569	30 869 809	31 652 247	33%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	18 685 010	21 677 894	17 721 330	18%
31	Subventions d'exploitation	TFT revenus à d'autres secteurs	3 616 326	3 869 714	3 986 472	4%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	32 455 089	34 935 835	36 389 073	38%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	2 119 544	2 225 162	1 682 262	2%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	317 764	400 000	438 100	0%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	365 000	267 000	4 479 100	5%
42	TFT revenus à la séc. soc.	TFT revenus à d'autres secteurs	38 604	49 512	51 500	0%
Total			85 385 906	94 294 926	96 400 084	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			46 473 579	52 547 703	49 373 577	51%
dont: dép. de consommation hors personnel			18 685 010	21 677 894	17 721 330	18%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			38 912 327	41 747 223	47 026 507	49%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2013 / 2012	Δ 2013 / 2011	Δ 2013 / 2012	Δ 2013 / 2011
0,8	3,9	2,5%	13,9%
-4,0	-1,0	-18,3%	-5,2%
0,1	0,4	3,0%	10,2%
1,5	3,9	4,2%	12,1%
-0,5	-0,4	-2,4%	-20,6%
0,0	0,1	9,5%	37,9%
4,2	4,1	1577,6%	1127,2%
0,0	0,0	4,0%	33,4%
2,1	11,0	2,2%	12,9%
-3,2	2,9	-6,0%	6,2%
-4,0	-1,0	-18,3%	-5,2%
5,3	8,1	12,6%	20,9%

Ministère du Logement

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2011 compte provisoire	2012 Budget	2013 Crédits	Poids 2013
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	2 247 043	2 427 908	2 576 182	7%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	1 464 915	1 615 010	1 803 018	5%
31	Subventions d'exploitation	TFT revenus à d'autres secteurs	169 000	358 000	314 500	1%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	138 579	141 000	241 000	1%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	42 166 870	45 188 000	30 100 100	86%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	4 000	2 500	1 500	0%
43	TFT revenus admin. locales	TFT revenus à d'autres secteurs	-	5 100	25 100	0%
Total			46 190 407	49 737 518	35 061 400	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			3 711 958	4 042 918	4 379 200	12%
dont: dép. de consommation hors personnel			1 464 915	1 615 010	1 803 018	5%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			42 478 449	45 694 600	30 682 200	88%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2013 / 2012	Δ 2013 / 2011	Δ 2013 / 2012	Δ 2013 / 2011
0,1	0,3	6,1%	14,6%
0,2	0,3	11,6%	23,1%
0,0	0,7	-12,2%	86,1%
0,1	0,1	70,9%	73,9%
-15,1	-12,1	-33,4%	-28,6%
0,0	0,0	-40,0%	-62,5%
0,0	0,0	392,2%	-
-14,7	-11,1	-29,5%	-24,1%
0,3	0,7	8,3%	18,0%
0,2	0,3	11,6%	23,1%
-15,0	-11,8	-32,9%	-27,8%

Ministère de Travail et de l'Emploi

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2011 compte provisoire	2012 Budget	2013 Crédits	Poids 2013
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	21 119 938	22 100 231	23 964 649	4%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	7 948 384	8 734 179	6 539 371	1%
24	Location terre et actifs incorporels	-	-	-	100	0%
31	Subventions d'exploitation	TFT revenus à d'autres secteurs	25 820 393	31 208 404	34 423 308	6%
32	TFT revenus aux entreprises	TFT revenus à d'autres secteurs	1 493 138	1 671 655	1 767 000	0%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	12 740 846	14 300 313	13 867 672	3%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	106 148	127 909	179 553	0%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	8 012	27 100	4 600	0%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	150 000	161 158	721 250	0%
93	Dotations fonds de réserve	-	369 604 479	348 506 947	455 788 210	85%
Total			438 991 338	426 837 896	537 255 713	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			29 068 322	30 834 410	30 504 020	6%
dont: dép. de consommation hors personnel			7 948 384	8 734 179	6 539 371	1%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			40 318 637	47 496 539	50 963 383	9%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2013 / 2012	Δ 2013 / 2011	Δ 2013 / 2012	Δ 2013 / 2011
1,9	2,8	8,4%	13,5%
-2,2	-1,4	-25,1%	-17,7%
0,0	0,0	-	-
3,2	8,6	10,3%	33,3%
0,1	0,3	5,7%	18,3%
-0,4	1,1	-3,0%	8,8%
0,1	0,1	40,4%	69,2%
0,0	0,0	-83,0%	-42,6%
0,6	0,6	347,5%	380,8%
107,3	86,2	30,8%	23,3%
110,4	98,3	25,9%	22,4%
-0,3	1,4	-1,1%	4,9%
-2,2	-1,4	-25,1%	-17,7%
3,5	10,6	7,3%	26,4%

Ministère de la Sécurité Sociale

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2011 compte provisoire	2012 Budget	2013 Crédits	Poids 2013
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	13 246 877	15 210 220	15 283 143	1%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	4 181 703	4 545 220	4 486 466	0%
32	TFT revenus aux entreprises	TFT revenus à d'autres secteurs	25 000 000	25 000 000	25 000 000	1%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	47 000	47 250	45 250	0%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	3 468 661	3 322 010	3 049 700	0%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	13 013	13 521	13 671	0%
42	TFT revenus à la séc. soc.	TFT revenus à d'autres secteurs	2 234 841 034	2 435 845 370	2 587 210 742	98%
Total			2 280 798 288	2 483 983 591	2 635 088 972	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			17 428 580	19 755 440	19 769 609	1%
dont: dép. de consommation hors personnel			4 181 703	4 545 220	4 486 466	0%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			2 263 369 708	2 464 228 151	2 615 319 363	99%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2013 / 2012	Δ 2013 / 2011	Δ 2013 / 2012	Δ 2013 / 2011
0,1	2,0	0,5%	15,4%
-0,1	0,3	-1,3%	7,3%
0,0	0,0	-	-
0,0	0,0	-4,2%	-3,7%
-0,3	-0,4	-8,2%	-12,1%
0,0	0,0	1,1%	5,1%
151,4	352,4	6,2%	15,8%
151,1	354,3	6,1%	15,5%
0,0	2,3	0,1%	13,4%
-0,1	0,3	-1,3%	7,3%
151,1	351,9	6,1%	15,5%

Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement Rural

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2011 compte provisoire	2012 Budget	2013 Crédits	Poids 2013
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	20 994 338	22 239 370	22 645 570	41%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	8 808 724	9 854 504	9 994 926	18%
24	Location terre et actifs incorporels	-	114 614	117 990	117 990	0%
31	Subventions d'exploitation	TFT revenus à d'autres secteurs	17 565 288	4 258 100	4 116 100	7%
32	TFT revenus aux entreprises	TFT revenus à d'autres secteurs	2 007 750	2 190 000	2 450 000	4%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	2 430 791	2 842 200	2 804 849	5%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	1 465 563	1 662 000	1 677 400	3%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	182 097	186 800	194 800	0%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	4 677 873	4 680 950	4 773 000	9%
42	TFT revenus à la séc. soc.	TFT revenus à d'autres secteurs	6 272 096	6 570 000	6 476 400	12%
43	TFT revenus admin. locales	TFT revenus à d'autres secteurs	60 000	61 000	61 000	0%
Total			64 579 134	54 662 914	55 312 035	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			29 803 062	32 093 874	32 640 496	59%
dont: dép. de consommation hors personnel			8 808 724	9 854 504	9 994 926	18%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			34 661 458	22 451 050	22 553 549	41%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2013 / 2012	Δ 2013 / 2011	Δ 2013 / 2012	Δ 2013 / 2011
0,4	1,7	1,8%	7,9%
0,1	1,2	1,4%	13,5%
-	0,0	-	2,9%
-0,1	-13,4	-3,3%	-76,6%
0,3	0,4	11,9%	22,0%
0,0	0,4	-1,3%	15,4%
0,0	0,2	0,9%	14,5%
0,0	0,0	4,3%	7,0%
0,1	0,1	2,0%	2,0%
-0,1	0,2	-1,4%	3,3%
	0,0		1,7%
0,6	-9,3	1,2%	-14,3%
0,5	2,8	1,7%	9,5%
0,1	1,2	1,4%	13,5%
0,1	-12,1	0,5%	-34,9%

Ministère du Développement Durable et des Infrastructures

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2011 compte provisoire	2012 Budget	2013 Crédits	Poids 2013
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	136 907 171	147 357 339	151 909 578	15%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	48 871 938	61 480 407	63 838 190	6%
14	Réparations, entretien	Dép. de consommation	22 172 361	23 088 116	22 489 000	2%
24	Location terre et actifs incorporels	-	242 137	245 000	232 600	0%
31	Subventions d'exploitation	TFT revenus à d'autres secteurs	302 023 427	309 775 212	325 762 549	33%
32	TFT revenus aux entreprises	TFT revenus à d'autres secteurs	166 653 401	174 872 810	181 259 825	18%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	7 061 693	11 567 595	11 331 550	1%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	56 741 577	56 855 654	48 180 000	5%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	3 275 832	3 522 890	4 029 573	0%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	18 050 341	13 775 064	13 978 064	1%
43	TFT revenus admin. locales	TFT revenus à d'autres secteurs	38 908 486	40 397 800	41 745 831	4%
93	Dotations fonds de réserve	-	113 029 842	117 957 858	120 754 793	12%
Total			913 938 206	960 895 745	985 511 553	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			207 951 470	231 925 862	238 236 768	24%
dont: dép. de consommation hors personnel			71 044 299	84 568 523	86 327 190	9%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			592 714 757	610 767 025	626 287 392	64%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2013 / 2012	Δ 2013 / 2011	Δ 2013 / 2012	Δ 2013 / 2011
4,6	15,0	3,1%	11,0%
2,4	15,0	3,8%	30,6%
-0,6	0,3	-2,6%	1,4%
0,0	0,0	-5,1%	-3,9%
16,0	23,7	5,2%	7,9%
6,4	14,6	3,7%	8,8%
-0,2	4,3	-2,0%	60,5%
-8,7	-8,6	-15,3%	-15,1%
0,5	0,8	1,4%	23,0%
0,2	-4,1	1,5%	-22,6%
1,3	2,8	3,3%	7,3%
2,8	7,7	2,4%	6,8%
24,6	71,6	2,6%	7,8%
6,3	30,3	2,7%	14,6%
1,8	15,3	2,1%	21,5%
15,5	33,6	2,5%	5,7%

Ministère de l'Égalité des Chances

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2011 compte provisoire	2012 Budget	2013 Crédits	Poids 2013
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	2 542	3 500	3 300	0%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	866 399	1 107 370	1 072 320	8%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	9 941 448	11 460 132	12 075 938	92%
Total			10 810 389	12 517 002	13 151 558	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			868 941	1 110 870	1 075 820	8%
dont: dép. de consommation hors personnel			866 399	1 107 370	1 072 320	8%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			9 941 448	11 460 132	12 075 938	92%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2013 / 2012	Δ 2013 / 2011	Δ 2013 / 2012	Δ 2013 / 2011
0,0	0,0	-5,7%	29,8%
0,0	0,2	-3,2%	23,8%
0,6	2,1	5,4%	21,5%
0,6	2,3	4,6%	21,7%
0,0	0,2	-3,2%	23,8%
0,0	0,2	-3,2%	23,8%
0,6	2,1	5,4%	21,5%

Regroupement comptable des dépenses courantes

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2011 compte provisoire	2012 Budget	2013 Crédits	Poids 2013
10	Dépenses non-ventilées	Dép. de consommation	42 439 074	48 762 759	48 636 992	0,5%
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	1 974 353 203	2 113 905 958	2 183 257 476	20,3%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	378 073 628	416 960 052	382 891 629	3,6%
14	Réparations, entretien	Dép. de consommation	22 665 489	23 908 316	23 309 200	0,2%
21	Intérêts dette publique	-	129 000 000	130 000 000	218 832 700	2,0%
23	Intérêts imputés en débit	-	625 939	375 100	425 100	0,0%
24	Location terre et actifs incorporels	-	9 163 491	11 668 166	764 167	0,0%
31	Subventions d'exploitation	TFT revenus à d'autres secteurs	411 145 303	411 086 985	466 307 484	4,3%
32	TFT revenus aux entreprises	TFT revenus à d'autres secteurs	226 503 047	270 797 319	276 538 680	2,6%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	316 889 068	361 193 866	426 076 424	4,0%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	415 762 808	463 515 241	443 835 783	4,1%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	148 246 482	152 436 505	158 525 704	1,5%
36	Impôts indirects, prélèvements	-	-	100	100	0,0%
37	Impôts directs non ventilés	-	705 353	650 000	710 000	0,0%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	349 986 060	391 461 376	496 799 048	4,6%
42	TFT revenus à la séc. soc.	TFT revenus à d'autres secteurs	3 391 262 112	3 580 006 482	3 730 093 842	34,6%
43	TFT revenus admin. locales	TFT revenus à d'autres secteurs	187 016 823	214 795 968	176 075 910	1,6%
44	TFT revenus enseignement privé	TFT revenus à d'autres secteurs	68 077 961	71 880 144	80 423 401	0,7%
93	Dotations fonds de réserve	-	1 421 212 848	1 511 676 775	1 656 339 961	15,4%
Total			9 493 128 689	10 175 081 112	10 769 843 601	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			2 417 531 394	2 603 537 085	2 638 095 297	24%
dont: dép. de consommation hors personnel			443 178 191	489 631 127	454 837 821	4%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			5 514 889 664	5 917 173 886	6 254 676 276	58%
dont: dotations fonds de réserve			1 421 212 848	1 511 676 775	1 656 339 961	15%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2013 / 2012	Δ 2013 / 2011	Δ 2013 / 2012	Δ 2013 / 2011
-0,13	6,20	-0,3%	14,6%
69,35	208,90	3,3%	10,6%
-34,07	4,82	-8,2%	1,3%
-0,60	0,64	-2,5%	2,8%
88,83	89,83	68,3%	69,6%
0,05	-0,20	13,3%	-32,1%
-10,90	-8,40	-93,5%	-91,7%
55,22	55,16	13,4%	13,4%
5,74	50,04	2,1%	22,1%
64,88	109,19	18,0%	34,5%
-19,68	28,07	-4,2%	6,8%
6,09	10,28	4,0%	6,9%
	0,00		0,0%
0,06	0,00	9,2%	0,7%
105,34	146,81	26,9%	41,9%
150,09	338,63	4,19%	9,99%
-38,72	-10,94	-18,0%	-5,9%
8,54	12,35	11,9%	18,1%
144,66	235,13	9,6%	16,5%
594,8	1 276,7	5,8%	13,4%
34,6	220,6	1,3%	9,1%
-34,8	11,7	-7,1%	2,6%
337,5	739,8	5,7%	13,4%
144,7	235,1	9,6%	16,5%

Annexe 2 : Vue d'ensemble des recettes et des dépenses des fonds spéciaux

Tableau 40 : Alimentation des fonds spéciaux, produits d'emprunts inclus

En millions EUR.

No	Nom du fonds	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Σ 2003 - 2013	Moy. 2003 - 2013
1)	Fonds de la coopération au développement	87,56	108,07	113,25	140,79	167,18	156,61	158,30	162,13	147,49	167,94	180,49	1 589,81	144,53
2)	Fonds d'équipement militaire	3,00	5,00	22,00	53,00	83,00	34,65	36,38	37,00	37,00	37,00	37,00	385,03	35,00
3)	Fonds pour les monuments historiques	13,00	10,00	10,00	35,00	10,00	20,00	20,00	16,30	10,04	10,00	10,00	164,34	14,94
4)	Fonds de crise	0,00	0,00	0,00	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	278,26	143,64	145,80	228,83	1 537,42	139,77
6)	Fonds des pensions	314,74	350,93	378,51	394,96	422,40	459,48	489,82	516,37	550,17	592,81	608,94	5 079,14	461,74
7)	Fonds pour la réforme communale	0,00	0,00	0,20	0,48	0,25	2,08	1,75	2,65	11,50	2,00	4,00	24,90	2,26
8)	Fonds communal de dotation financière	429,81	476,67	467,32	553,00	627,72	691,35	635,16	594,83	680,53	757,05	778,60	6 692,04	608,37
9)	Fonds spécial de la pêche	0,08	0,09	0,08	0,07	0,07	0,06	0,07	0,07	0,07	0,06	0,13	0,85	0,08
10)	Fonds cynégétique	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,00	0,00	0,30	0,03
11)	Fonds pour la gestion de l'eau	49,00	20,00	10,00	65,00	85,00	15,00	16,54	25,70	35,59	39,77	58,22	419,83	38,17
12)	Fonds spécial des eaux frontalières	0,10	0,14	0,08	0,04	0,06	0,07	0,07	0,05	0,06	0,05	0,05	0,77	0,07
13)	Fonds d'équipement sportif national	28,23	21,00	21,00	19,50	19,50	19,00	20,00	19,98	21,50	17,50	15,00	222,21	20,20
14)	Fonds pour les investissements socio-familiaux	67,75	50,75	53,29	85,63	110,50	63,50	67,00	60,00	60,00	60,00	75,00	753,42	68,49
15)	Fonds d'assainissement en matière de surendettement	0,12	0,12	0,05	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,02	0,02	0,37	0,03
16)	Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	11,00	6,00	6,50	6,50	16,50	6,83	17,00	7,53	8,00	8,50	8,50	102,86	9,35
17)	Fonds des investissements hospitaliers	39,46	40,78	41,65	38,73	33,00	33,50	34,11	34,00	36,00	37,80	28,00	397,02	36,09
18)	Fonds spécial de la chasse	0,38	0,56	0,36	0,32	0,31	0,31	0,32	0,39	0,39	0,00	0,00	3,32	0,30
19)	Fonds pour la protection de l'environnement	4,20	4,20	4,50	27,00	37,00	7,50	58,00	8,50	8,50	9,00	10,00	178,40	16,22
20)	Fonds climat et énergie		0,00	5,00	60,00	71,05	103,33	126,03	98,76	101,54	101,41	94,40	761,53	76,15
21)	Fonds pour l'emploi	207,08	101,29	102,92	488,81	349,61	494,67	627,17	349,00	548,93	578,78	639,02	4 487,29	407,94
22)	Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	26,00	36,50	26,00	30,15	73,56	59,44	106,50	71,43	108,50	69,18	68,81	676,06	61,46
23)	Fonds d'investissements publics administratifs	10,00	9,00	101,00	78,01	124,56	48,30	125,00	66,75	112,88	156,40	57,00	888,89	80,81
24)	Fonds d'investissements publics scolaires	65,00	45,00	45,00	50,00	42,00	44,10	46,00	48,62	52,10	52,10	53,00	542,92	49,36
25)	Fonds des routes	71,03	70,00	36,53	210,75	160,32	111,94	161,07	111,40	102,87	155,00	160,00	1 350,93	122,81
26)	Fonds du rail	151,43	140,00	163,53	589,99	412,94	305,69	348,66	311,64	293,28	327,38	192,96	3 237,48	294,32
27)	Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	10,00	10,00	5,00	25,00	5,00	3,50	4,00	5,00	2,00	2,00	2,00	73,50	6,68
28)	Fonds pour la loi de garantie	22,00	1,00	8,34	13,27	75,06	14,26	58,55	41,64	145,85	74,30	27,00	481,26	43,75
29)	Fonds pour la promotion touristique	6,62	6,83	7,00	7,30	7,45	7,50	7,50	7,50	7,50	7,00	6,00	78,19	7,11
30)	Fonds d'entretien et de rénovation	-	-	-	-	55,00	65,03	65,00	55,00	52,00	55,00	45,00	392,03	56,00
31)	Fonds de l'innovation	-	-	-	-	-	-	-	29,30	43,00	43,00	43,00	158,30	39,58
32)	Fonds d'indemnisation des dégats causés par le gibier										0,42	0,40	0,82	0,41
	Total général	1 724,65	1 636,54	1 754,23	3 128,69	3 087,77	2 806,83	3 323,08	2 959,83	3 320,97	3 507,27	3 431,38	30 681,23	2 789,20

Remarque : Hors alimentation supplémentaire de 2 milliards EUR pour le Fonds de la dette publique vu que ce montant est compensé par une dépense de même ampleur.

Tableau 41 : Dépenses ajustées des fonds spéciaux
En millions EUR.

No	Nom du fonds	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Σ 2003 - 2013	Moy. 2003 - 2013
1)	Fonds de la coopération au développement	103,07	108,77	128,49	131,97	166,27	163,30	156,49	162,08	157,18	167,97	181,25	1 626,84	147,89
2)	Fonds d'équipement militaire	0,00	0,23	12,83	6,03	8,37	35,01	21,87	59,75	31,26	32,72	28,77	236,85	21,53
3)	Fonds pour les monuments historiques	16,38	12,37	11,82	14,06	15,40	9,27	9,15	13,00	13,09	20,54	18,55	153,62	13,97
4)	Fonds de crise	0,00	0,00	0,00	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	142,28	144,74	211,80	212,34	234,65	1 859,24	169,02
6)	Fonds des pensions	326,42	353,00	378,16	396,02	417,01	455,71	495,75	486,14	576,68	592,81	608,94	5 086,65	462,42
7)	Fonds pour la réforme communale	0,00	0,00	0,00	0,51	0,48	2,08	1,75	2,65	3,26	10,24	4,00	24,97	2,27
8)	Fonds communal de dotation financière	429,81	476,67	467,32	553,00	627,72	691,35	635,16	594,83	680,53	757,05	778,60	6 692,04	608,37
9)	Fonds spécial de la pêche	0,02	0,09	0,19	0,07	0,11	0,13	0,06	0,09	0,16	0,15	0,17	1,24	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	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	43,77	56,50	50,42	60,00	72,00	523,55	47,60
12)	Fonds spécial des eaux frontalières	0,05	0,13	0,21	0,12	0,24	0,03	0,07	0,08	0,08	0,11	0,11	1,23	0,11
13)	Fonds d'équipement sportif national	8,77	10,00	10,00	25,00	7,94	15,01	15,80	15,06	16,42	39,96	33,23	197,20	17,93
14)	Fonds pour les investissements socio-familiaux	54,72	47,36	69,23	87,49	82,69	72,58	73,54	103,54	93,99	110,00	100,00	895,15	81,38
15)	Fonds d'assainissement en matière de surendettement	0,01	0,01	0,04	0,01	0,00	0,03	0,03	0,01	0,02	0,05	0,05	0,26	0,02
16)	Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	3,82	9,32	10,94	14,46	17,99	14,16	10,08	12,48	14,14	9,48	16,10	132,98	12,09
17)	Fonds des investissements hospitaliers	49,23	84,90	120,98	77,41	49,16	40,88	55,08	44,47	43,81	38,80	33,76	638,48	58,04
18)	Fonds spécial de la chasse	0,38	0,56	0,36	0,32	0,31	0,31	0,32	0,39	0,38	0,00	0,00	3,32	0,30
19)	Fonds pour la protection de l'environnement	13,80	12,68	13,99	14,76	12,84	12,82	16,10	16,47	20,24	26,88	24,68	185,25	16,84
20)	Fonds climat et énergie		0,00	2,04	0,99	6,31	5,93	31,13	39,65	28,94	135,76	134,38	385,11	38,51
21)	Fonds pour l'emploi	263,02	309,75	356,26	363,35	374,90	384,67	511,21	533,72	536,79	638,02	682,63	4 954,31	450,39
22)	Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	48,54	33,78	31,86	33,12	37,78	57,53	92,65	88,79	93,25	93,95	68,88	680,11	61,83
23)	Fonds d'investissements publics administratifs	87,32	107,68	195,68	65,19	79,10	75,09	75,21	116,88	99,57	181,00	102,45	1 185,18	107,74
24)	Fonds d'investissements publics scolaires	65,36	66,21	73,90	65,88	72,55	111,82	71,46	60,08	40,66	70,06	77,83	775,80	70,53
25)	Fonds des routes	151,77	91,53	98,10	138,01	110,36	82,99	102,53	136,35	172,09	170,26	187,28	1 441,27	131,02
26)	Fonds du rail	186,25	223,59	246,88	416,20	273,59	275,18	311,58	312,78	325,31	301,06	330,71	3 203,11	291,19
27)	Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	0,00	81,68	26,98	17,08	2,82	0,72	0,00	0,00	0,00	19,29	9,00	157,56	14,32
28)	Fonds pour la loi de garantie	49,87	68,17	50,13	42,76	56,15	54,73	62,36	61,09	109,03	71,61	92,58	718,48	65,32
29)	Fonds pour la promotion touristique	5,84	7,59	5,94	7,09	7,62	2,57	7,62	4,91	6,67	10,74	6,63	73,22	6,66
30)	Fonds d'entretien et de rénovation	-	-	-	-	37,50	51,48	58,09	57,17	56,11	56,70	57,80	374,85	53,55
31)	Fonds de l'innovation	-	-	-	-	-	-	-	21,46	34,57	58,99	43,20	158,21	39,55
32)	Fonds d'indemnisation des dégats causés par le gibier	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,39	0,39	0,77	0,39
	Total général	2 145,12	2 224,50	2 530,41	2 722,79	2 648,97	2 716,79	3 001,14	3 145,16	3 416,45	3 886,93	3 928,63	32 366,88	2 942,44

Remarque : Hors dépense de 2 milliards EUR pour le Fonds de la dette publique vu que ce montant est compensé par une alimentation de même ampleur.

Annexe 3 : Le potentiel d'économies d'une évolution des dépenses courantes davantage maîtrisée

Au long de la troisième partie du présent avis, la Chambre de Commerce a illustré, à l'aide de maints exemples, que les taux de progression des dépenses courantes de l'Etat luxembourgeois dépassaient largement ceux observés au niveau de la zone euro et dans les pays voisins. De surcroît, il a été montré que les dépenses augmentent tendanciellement plus vite que les recettes, avec l'effet ciseaux et la situation structurellement déficitaire qui en découlent. Le retour à l'équilibre budgétaire doit principalement résulter de mesures d'économies budgétaires, ainsi que 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 comporte un potentiel d'économies significatif, lorsqu'on y applique des critères de coûts/bénéfices 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 et à un examen des meilleures pratiques déployées à l'étranger.

Le tableau 42, 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 dix-sept pays qui forment la zone euro. Le Luxembourg se différencie par une évolution beaucoup plus significative des dépenses courantes (+9,3% entre 2008 et 2009, +5,5% entre 2009 et 2010 et +5,5% entre 2010 et 2011), ce qui n'a pas permis au pays de reconstituer davantage les réserves des fonds spéciaux. Ainsi, notre pays n'a notamment pas pu profiter des années fastes pour accumuler des réserves significatives et a, au contraire, canalisé des fonds sans cesse croissants au titre de dépenses courantes de fonctionnement et de nouvelles mesures sociales pas, ou peu, sélectives. Depuis 2001, les dépenses courantes luxembourgeoises accusent ainsi un accroissement de 103,3%, contre +19,2% en Allemagne, +45,8% en France et +53,1% 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 était limitée au taux de progression moyen observé dans la zone euro (4,7% en 2009, 1,9% en 2010 et 1,5% en 2011). Le tableau 42 montre le résultat de ce calcul à droite des taux interannuels de variation. Les économies théoriques sont de 592,6 millions EUR en 2009, de 502,3 millions EUR en 2010 et de 607,2 millions EUR en 2011, soit quelque 1,7 milliard EUR sur une période de seulement trois ans. Il s'agit d'un niveau d'économies surpassant le déficit projeté de l'Administration centrale en 2013. Depuis l'année 2001, 4,8 milliards EUR d'économies – ou de dépenses non actées - auraient pu être théoriquement réalisés.

Ainsi, limiter la progression des dépenses courantes luxembourgeoises à celle de la moyenne de la zone euro aurait permis au Luxembourg de dégager des ressources financières qui auraient pu être affectées directement aux fonds d'investissements de l'Etat pour soutenir l'économie à travers l'adaptation et la modernisation des infrastructures, tout en diminuant le recours nécessaire à l'emprunt de l'Administration centrale. Les avoirs des fonds spéciaux fin 2010, qui s'élèvent à 1,9 milliard EUR, auraient ainsi pu être augmentés de 1,7 milliard EUR, donnant plus de moyens d'action pour aider le Luxembourg à traverser l'actuelle crise économique. Ce constat ne fait aucunement préjudice à une politique budgétaire volontariste et anticyclique. En effet, le Luxembourg aurait pu réaliser cet objectif tout en affichant une progression moyenne des dépenses courantes de l'ordre de 2,7% entre 2009 et 2011 comme au sein de la zone euro, au lieu du taux de progression annuel moyen réellement observé qui se situait à 6,8%.

Tableau 42 : Evolution des dépenses budgétaires courantes¹²² entre 2008 et 2011
En % de variation.

Evolution interannuelle en % dépenses courantes				
	2009/2008	2010/2009	2011/2010	2011/2008
Luxembourg	9,3	5,5	5,5	103,3
Belgique	5,2	3,3	4,5	53,1
France	4,2	3,1	2,1	45,8
Allemagne	5,0	1,9	1,5	19,2
Zone EUR	4,7	1,9	1,5	41,3

Gain possible du Luxembourg			
2009/2008	2010/2009	2011/2010	2011/2008
592,55	502,34	607,23	4 804,92

Source : EUROSTAT, « Government Finance Statistics – 2012 edition » ; calculs de la Chambre de Commerce.

Il faut, aux yeux de la Chambre de Commerce, 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'infrastructure puissent être menés à bien, sans devoir, pour cela, créer de nouveaux déficits et recourir massivement à l'emprunt. A noter que l'injection d'argent par l'Etat dans l'économie sous forme de dépenses d'investissements a un effet multiplicateur bien plus important que l'injection d'argent sous forme de dépenses courantes, du fait de l'exportation et de la thésaurisation d'une partie importante du pouvoir d'achat en résultant. Les entreprises luxembourgeoises profitent ainsi beaucoup plus d'une hausse des dépenses d'investissements que d'une hausse des dépenses courantes. Le transfert d'une partie des dotations affectées aux dépenses courantes vers les dépenses d'investissements fait donc d'autant plus de sens en période de croissance plus faible.

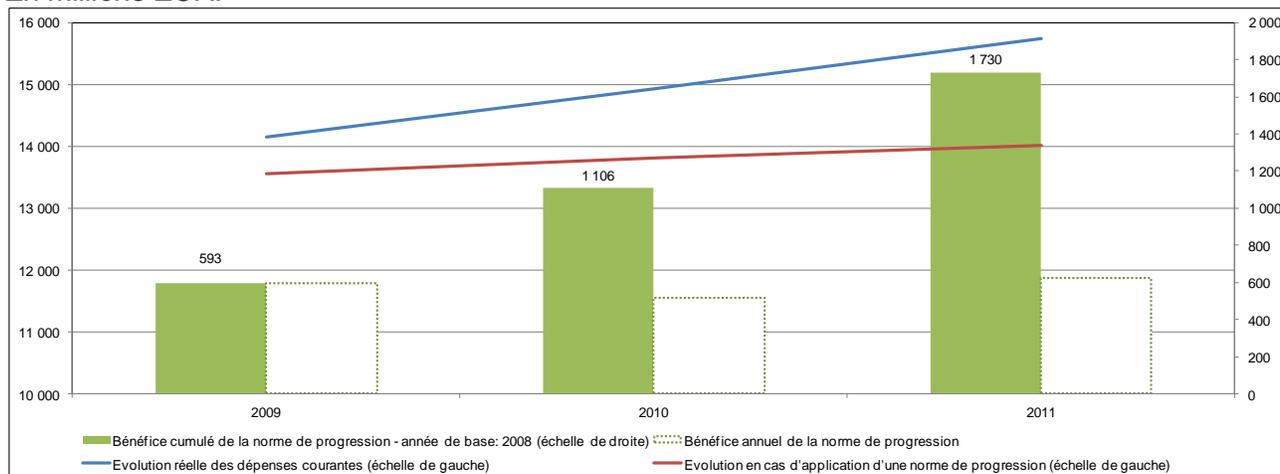
L'urgence quant à la maîtrise de ce type de dépenses ne semble pas suffisamment appréhendée par les pouvoirs publics. Pis encore, par le passé, la bonne évolution au niveau des recettes publiques a été majoritairement employée pour financer des augmentations importantes de dépenses courantes et des nouveaux transferts sociaux, souvent peu, ou pas, ciblés en fonction de la situation financière et du 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 termes de l'économie nationale.

Le graphique ci-dessous permet de mieux visualiser, d'une part, la progression réelle des dépenses courantes au Luxembourg et, d'autre part, la trajectoire qu'aurait prise l'évolution des dépenses courantes si elle avait progressé au même rythme que la moyenne de la zone euro. En d'autres termes, le graphique illustre l'effet qu'aurait eu un plafonnement des dépenses courantes luxembourgeoises à l'évolution moyenne en zone euro. L'année de base du graphique est l'année 2008. Si, depuis cette date, les dépenses courantes luxembourgeoises avaient progressé en ligne avec la moyenne européenne, elles auraient atteint le niveau absolu de 14,0 milliards EUR en 2011 tandis que, avec une évolution spontanée, les dépenses courantes atteignent 15,4 milliards EUR.

¹²² Codes EUROSTAT: 11 "Intermediate consumption", 12 "Compensation of employees", 13 "Interest", 14 "Subsidies", 15 "Social benefits", 16 "Other current expenditure".

Graphique 40 : Progression réelle des dépenses courantes vs progression en cas de limitation du taux de croissance à la moyenne de la zone euro

En millions EUR.



Source : EUROSTAT, « Government Finance Statistics – 2012 edition » ; calculs de la Chambre de Commerce.

D'ailleurs, une limitation des dépenses courantes totales ne fait pas obstacle, aux yeux de la Chambre de Commerce, à la définition d'objectifs encore plus ambitieux en matière de frais de fonctionnement de l'Etat (salaires et charges sociales, achats non durables de biens et de services, entretiens et réparations).

Annexe 4 : Un potentiel significatif mais non-exploité de baisse des dépenses courantes

Un bulletin économique circonstancié de la Chambre de Commerce¹²³ offre des pistes de réflexion en matière d'économies budgétaires en proposant, d'une part, une analyse des principaux postes de dépenses en comparaison européenne et, d'autre part, en mettant en avant des indicateurs de performance pour certains de ces postes de dépenses. Il en découle un potentiel d'économies inexploité important, ainsi que de nombreuses possibilités d'augmentation de l'efficacité des services publics étudiés.

Notons à cet égard que la « *Classification of the functions of government* » (COFOG), établie par les Nations Unies, permet de comparer le coût des principaux champs politiques, en termes absolus ou bien par habitant, au Luxembourg et dans d'autres pays. Cette classification distingue les dépenses publiques selon les différentes fonctions et tâches qu'accomplit l'Administration publique. L'exploitation des données quantitatives permet de mettre en avant d'importants gisements d'efficacité. En effet, le Luxembourg dépense nettement plus que la moyenne des pays considérés dans la plupart des domaines relevant de l'Administration publique, tel qu'il ressort du graphique ci-après.

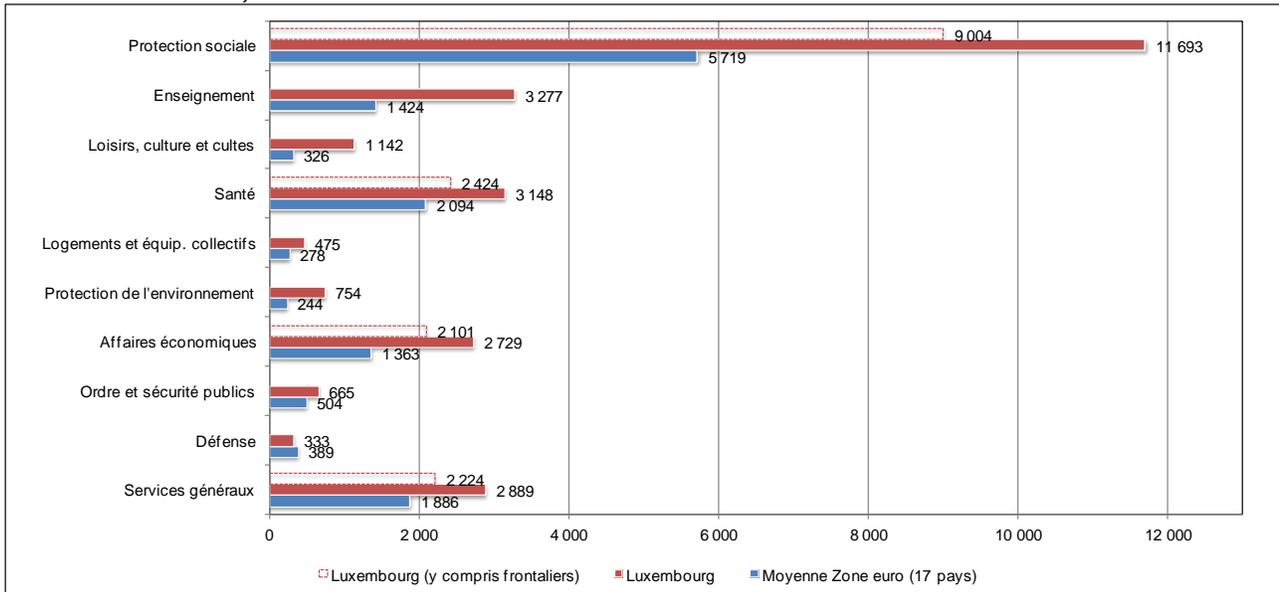
Deux éléments mettent en évidence une efficacité insuffisante des dépenses publiques au Luxembourg. Dans des domaines comme la protection sociale, l'enseignement, la catégorie « loisirs, culture et cultes » et la santé, le Luxembourg se caractérise par un niveau de dépenses par habitant largement supérieur à la moyenne européenne. Il est à noter que, en guise de base de comparaison, sont repris uniquement les pays de la zone euro (17 pays), que les données quantitatives ont été apurées des différences de prix entre les pays (donnée en parités de pouvoir d'achat) et que, dans le cadre du Luxembourg, il est dûment tenu compte de l'emploi frontalier, qui a été intégré - au niveau des indicateurs pour lesquels ceci fait du sens - dans les chiffres relatifs à la population totale dans un souci d'une meilleure comparabilité avec les autres Etats membres.

De surcroît, dans ce genre d'études comparatives, il faut néanmoins également tenir compte d'un autre aspect : la confrontation du niveau des dépenses (« *inputs* ») aux résultats obtenus (« *outputs* »). Ainsi, à injection égale de moyens budgétaires, les pays n'atteignent pas nécessairement les mêmes résultats. De même, un niveau de dépenses supplémentaires dans un champ politique donné pourrait se justifier à l'aune d'un objectif politique d'améliorer les résultats à atteindre.

Or, à ce niveau, on observe d'importants gisements d'efficacité (à travers une batterie d'indicateurs) en ce qui concerne le Luxembourg. En effet, le Luxembourg enregistre des dépenses par habitant (y compris les frontaliers) élevées dans tous les domaines définis par la nomenclature COFOG, alors que les autres pays ont des dépenses plus basses, sans que les résultats mesurables atteints par notre pays dans ces champs politiques dépassent nécessairement ceux obtenus par d'autres pays. Un passage en revue exhaustif des gisements d'efficacité afférents dépasserait le cadre du présent avis budgétaire. Or, la Chambre de Commerce rappelle qu'elle a, à travers son bulletin économique « Actualité & tendances n°5 - Maîtrise des dépenses publiques : quelles options pour le Luxembourg ? », effectué une étude mettant en avant certaines inefficiences manifestes du Luxembourg, et qui s'avèrent toujours d'actualité.

¹²³ Actualité & tendances n°5 « Maîtrise des dépenses publiques : quelles options pour le Luxembourg ? », septembre 2008.

Graphique 41 : Dépenses publiques en 2010 par habitant selon la classification COFOG
En EUR par habitant en parité pouvoir d'achat (y compris les frontaliers pour le Luxembourg pour certaines fonctions).



Source : EUROSTAT ; calculs de la Chambre de Commerce.

L'analyse à travers la nomenclature COFOG livre un tour d'horizon complet à travers les dix grandes fonctions relevant de l'Administration publique, afin d'y identifier les potentiels d'économies. A l'œil nu, il apparaît que des gisements d'efficience importants existent au Luxembourg, notamment pour les fonctions « protection sociale », « enseignement » et « santé ». Les montants déboursés n'étant qu'un revers de la médaille, l'autre revers étant les résultats obtenus grâce aux politiques menées, les dépenses doivent être évaluées à cet égard. 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 mieux¹²⁴. D'après les indicateurs suivis par l'Observatoire de la Compétitivité¹²⁵, le Luxembourg ne se positionne qu'en milieu de peloton européen, se plaçant à la 12^e place (sur les 27 Etats membres) pour la catégorie dite « Education et formation ». Le Luxembourg est singulièrement en tête en ce qui concerne l'indicateur « dépense annuelle par élève ». Ainsi, le ratio entre les dépenses et les résultats obtenus est loin d'être satisfaisant et le Luxembourg devrait, tel que l'a déjà recommandé l'OCDE à maintes reprises, rendre son système éducatif plus efficient.

Il est à noter que le graphique ci-avant propose, pour le Luxembourg, deux calculs pour les indicateurs par habitant : d'après le premier schéma, les dépenses, apurées des différences de prix entre les pays considérés, sont simplement divisées par le nombre d'habitants. Dans le second schéma (lignes pointillées), les travailleurs frontaliers entrants sont inclus dans le dénominateur comme s'il s'agissait de résidents du Luxembourg. Une telle approche semble notamment très appropriée en ce qui concerne les fonctions « protection sociale » et « santé ». En revanche, elle aurait moins de sens pour des fonctions telles que « logement » ou « enseignement ». Pour ces fonctions, et pour d'autres encore, le Luxembourg peut se prévaloir d'un nombre de cotisants

¹²⁴ Selon l'OCDE (« Regards sur l'éducation 2011 »), le système d'éducation luxembourgeois n'est pas seulement un des plus onéreux mais il est aussi l'un des moins performants parmi les 34 pays membres de l'OCDE. Selon la Chambre de Commerce, les réformes liées au système d'éducation doivent aller plus loin et être implémentées très rapidement.

¹²⁵ Observatoire de la Compétitivité, Bilan Compétitivité 2012 : « Vents contraires », octobre 2012.

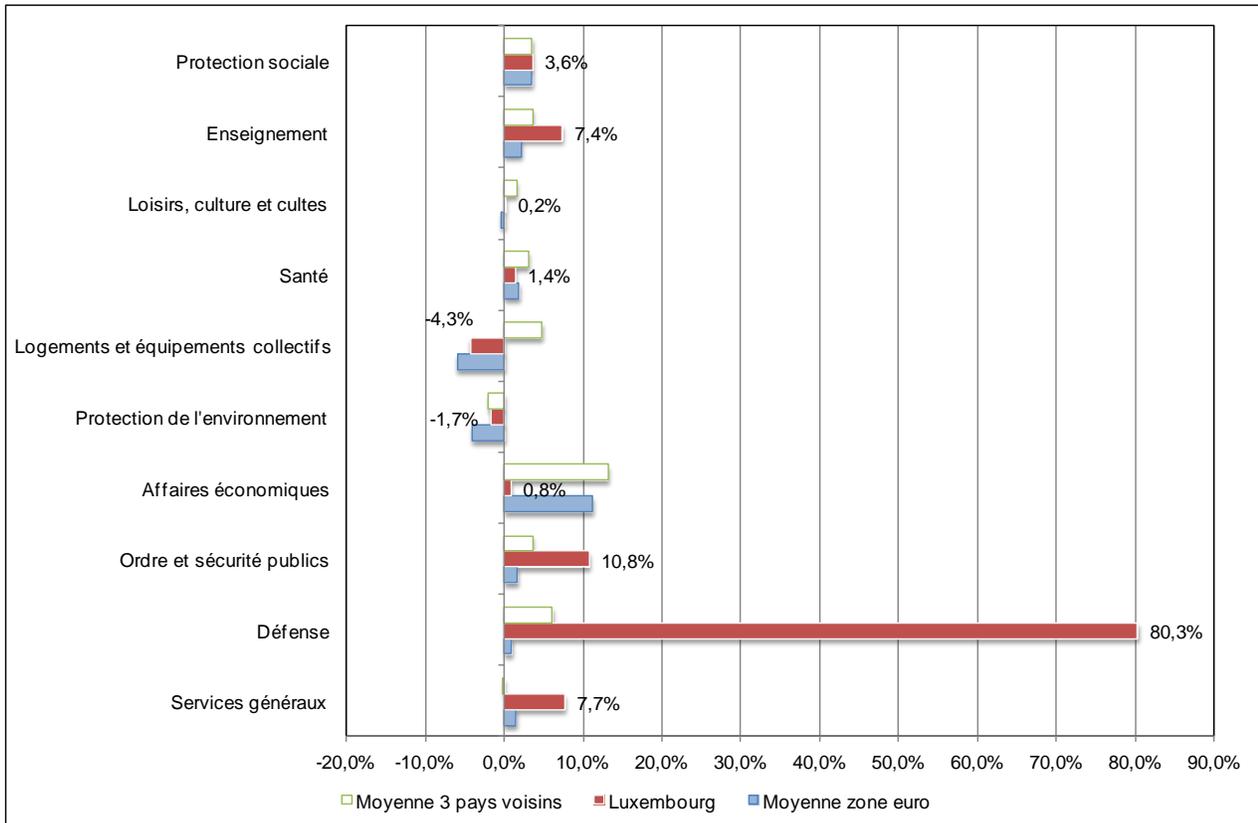
augmenté au vu de l'imposition des frontaliers alors que ces derniers ne tirent pas directement un bénéfice des politiques afférentes. En d'autres termes, les frontaliers contribuent au financement de plusieurs champs d'intervention publics au bénéfice des résidents.

Outre un niveau de dépenses par habitant extrêmement élevé en comparaison européenne pour la plupart des fonctions relevant de l'intervention publique, le Luxembourg se caractérise également par un rythme de progression des dépenses bien plus important que dans les autres Etats membres. Le graphique ci-après répertorie, à cet égard, la progression des dépenses par habitant et par fonction COFOG enregistrée entre 2009 et 2010, en juxtaposant, d'une part, les pourcentages de variation observés au Luxembourg avec, d'autre part, les progressions enregistrées en moyenne dans la zone euro ainsi que la moyenne arithmétique des trois pays limitrophes. En d'autres termes, des dépenses qui se situent déjà à un niveau particulièrement élevé sont, de surcroît, assorties de taux de variation interannuels extrêmement dynamiques.

Il est primordial à l'avenir de mieux maîtriser cette progression des dépenses si le Luxembourg veut, dans un délai raisonnable, atteindre son objectif budgétaire ; à savoir un excédent structurel de 0,5% du PIB. Les autorités devront être prêtes à prendre des mesures potentiellement impopulaires afin de rectifier le tir ; les dépenses sociales par habitant, y compris les soins de santé, prenant notamment une ampleur telle qu'elles sont aussi importantes que la somme de toutes des autres fonctions COFOG. Une redéfinition du modèle social suivant les prémisses de la sélectivité, ainsi qu'une réelle volonté de passer outre la pensée politique et économique trop orientée sur le court et le moyen terme, sont les ingrédients essentiels d'une réussite d'une telle démarche.

Graphique 42 : Evolution en 2010 des dépenses publiques par fonction COFOG

En % de variation.



Source : EUROSTAT

L'analyse à travers la méthodologie COFOG conduit à la conclusion d'un nécessaire changement de paradigme au niveau du mode d'établissement du budget. Ainsi, il est crucial, aux yeux de la Chambre de Commerce, que l'exploitation de gisements d'efficience aille de pair avec l'introduction d'une architecture budgétaire gravitant autour de missions et de programmes, d'objectifs et de résultats à atteindre et de moyens à mettre en œuvre et dont les progrès atteints seraient mesurables à l'aide d'indicateurs pertinents.

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 visés.

Annexe 5 : Résumé synthétique des recommandations budgétaires de la Chambre de Commerce

Lignes directrices :

- Assainir les finances publiques sans compromettre davantage la compétitivité : la politique de consolidation n'est pas synonyme de récession économique
- Conserver à tout prix la souveraineté budgétaire et l'attractivité du Luxembourg
- Compléter des mesures structurelles portant sur des dépenses par des économies ponctuelles
- Passer au crible toutes les dépenses et accélérer le rythme de consolidation suivant la trajectoire d'ajustement prévue par le Pacte fiscal européen
- Considérer les hausses fiscales comme un instrument d'appoint, et non comme le principal instrument de l'assainissement budgétaire
- Définir un objectif à moyen terme suffisamment ambitieux pour faire face au financement durable de la sécurité sociale.

Mesures structurelles :

- Radiographie de toutes les dépenses et budget à base zéro, complétée par la réalisation de gains de productivité de 1,5% par an par la suite
- Gel de l'indexation des salaires en 2013 et 2014 et réaliser une étude sur la désindexation généralisée de l'économie
- Meilleure sélectivité sociale pour une lutte efficace contre la pauvreté
- Changement de paradigme en matière de prise en charge de l'inactivité
- Alignement du congé parental sur la norme européenne en la matière
- Implémentation d'une « feuille de route du mieux investir »
- Transposition dans les meilleurs délais du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM, afin d'asseoir la consolidation budgétaire sur des bases plus solides et contraignantes
- Refonte de l'architecture budgétaire autour de critères de résultats, de performance et d'atteinte d'objectifs
- Feuille de route pluriannuelle afin de tendre vers des dépenses par fonction plus proches de la moyenne européenne.

Mesures ponctuelles :

- Réaliser les économies annoncées au titre de consommation intermédiaire
- Mettre en œuvre des économies ponctuelles au niveau de certaines dépenses courantes
- Mettre en œuvre des économies ponctuelles au niveau de certaines dépenses en capital
- Mettre en œuvre des économies ponctuelles au niveau des fonds spéciaux.

Mesures fiscales :

- Refonte des abattements fiscaux
- Non-déductibilité de certaines primes d'assurance obligatoires
- Revue du forfait de frais d'obtention pour les revenus d'une occupation salariée
- Abolition partielle du crédit d'impôt en matière immobilière
- Alignement du forfait kilométrique sur le prix d'un abonnement annuel des transports en commun
- Hausse modérée de l'impôt foncier
- Relèvement modéré des taux d'accises en ligne avec les évolutions dans les pays voisins.

