

Projet de loi n°6350 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012 (3907TCA/WMR)

Avis de la Chambre de Commerce

Un cocktail budgétaire explosif entre crise mondiale et insouciance luxembourgeoise



www.cc.lu

VOTRE PARTENAIRE POUR LA RÉUSSITE.



Projet de loi n°6350 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012 (3907TCA/WMR)

**AVIS DE LA
CHAMBRE DE COMMERCE**

Un cocktail budgétaire explosif entre crise mondiale et insouciance luxembourgeoise

Luxembourg, le 15 novembre 2011

Résumé de l'avis de la Chambre de Commerce

Le budget 2012 en un clin d'œil

Le présent résumé propose aux lecteurs les faits saillants de l'analyse de la Chambre de Commerce sur le projet de loi n°6350 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012. Après avoir esquissé les grandes tendances quantitatives à l'aide du tableau ci-après, la Chambre de Commerce présentera son analyse du projet de loi budgétaire à l'aide d'une dizaine de points saillants, lesquels correspondent aux principaux constats critiques que la Chambre de Commerce émet à l'encontre du budget 2012 soumis à son avis, conformément à l'article 2 de sa loi organique du 26 octobre 2010.

L'Administration centrale accusera, d'après les chiffres présentés dans le projet de budget, un déficit de 1,143 milliards EUR en 2012, état de fait qui résulte largement d'une progression significative des dépenses (+6,1% par rapport aux prévisions budgétaires 2011), combinée à une augmentation insuffisante des recettes (+4,9%), alors que ces dernières paraissent, aux yeux de la Chambre de Commerce, encore largement surévaluées. Le projet de budget 2012 ne constitue donc nullement une étape d'une véritable feuille de route vers l'équilibre budgétaire.

Le secteur communal verrait une situation budgétaire proche de l'équilibre (+110,8 millions EUR), alors que la sécurité sociale continue, momentanément, de dégager un large surplus (702,4 millions EUR). 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 de l'Union européenne (UE). 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 330 millions EUR en 2012, correspondant à un taux de 0,7% du PIB.

Tableau 1 : Evolution des dépenses, des recettes ainsi que des soldes des différentes entités faisant partie de l'Administration publique

En millions EUR.

Dépenses

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Administration centrale	9 711,2	10 577,4	11 454,8	12 258,1	12 949,7	13 739,5
Administrations locales	1 743,8	1 893,9	2 082,1	2 142,9	2 215,2	--
Sécurité sociale	5 858,9	6 432,8	6 977,6	7 272,9	7 538,3	8 017,1
Somme des trois entités	17 313,9	18 904,1	20 514,5	21 673,9	22 703,2	21 756,6

Recettes

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Administration centrale	10 065,2	10 519,0	10 433,7	11 209,2	12 002,5	12 596,3
Administrations locales	1 882,5	2 064,0	2 035,3	2 135,0	2 281,6	--
Sécurité sociale	6 749,4	7 517,0	7 708,1	7 902,6	8 171,6	8 719,5
Somme des trois entités	18 697,1	20 100,0	20 177,1	21 246,8	22 455,7	21 315,8

Soldes

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Administration centrale	354,0	-58,4	-1 021,1	-1 048,9	-947,2	-1 143,2
Administrations locales	138,7	170,1	-46,8	-7,9	66,4	110,8
Sécurité sociale	890,5	1 084,2	730,5	629,7	633,3	702,4
Somme des trois entités	1 383,2	1 195,9	-337,4	-427,1	-247,5	-330,0

Sources : Projet de budget 2012 et calculs de la Chambre de Commerce.

1. L'environnement conjoncturel mondial: des turbulences économiques et financières persistantes

Au cours de l'année 2011, l'économie mondiale a dû faire face à une série de chocs plus ou moins violents, tels que, notamment, les mouvements de réforme en Afrique du Nord et au Moyen Orient, le tsunami japonais et les tergiversations autour de la dette publique de plusieurs Etats de l'Europe du Sud, dont, en particulier, la Grèce. Actuellement, l'endettement excessif des pays développés constitue une des menaces les plus importantes pour la conjoncture mondiale. Les chiffres de la dette publique, du déficit budgétaire et de la balance courante des pays du G7 illustrent l'ampleur du phénomène.

Tableau 2 : Situation financière des pays du G7

Pays du G7	Dettes publiques en % du PIB	Déficit budgétaire en % du PIB	Balance courante en % du PIB
Etats-Unis	100	-10,8	-3,2
Japon	229	-10,0	2,3
Allemagne	80	-2,3	5,1
France	88	-6,0	-2,8
Royaume-Uni	83	-8,6	-2,4
Italie	120	-4,3	-3,4
Canada	84	-4,6	-2,8

Chiffres estimés pour 2011

Source : Banque de Luxembourg, Perspectives 128, 3^e trimestre 2011.

Les principales puissances économiques mondiales affichent pratiquement toutes un niveau de dette publique proche des 100% du PIB, un déficit budgétaire supérieur à la croissance nominale de leur économie et un niveau de compétitivité faible reflété par une balance courante déficitaire. La nouvelle phase de ralentissement conjoncturel que l'économie mondiale traverse aujourd'hui est toutefois différente de celle de l'après-Lehman. En 2008, les stocks de biens finis au sein des entreprises étaient à leur plus haut niveau depuis quinze ans. Le déstockage historique qui a eu lieu par la suite a eu des effets désastreux sur la production industrielle, qui s'est contractée d'une quinzaine de pourcents dans les grandes économies industrialisées. Aujourd'hui, les inventaires de la majorité des pays industrialisés sont en ligne avec la demande et un nouveau déstockage massif n'est que très peu probable¹.

Toujours est-il qu'une nouvelle rechute sera douloureuse pour l'économie mondiale. En effet, les Etats, qui lors de la dernière crise de 2008, avaient pu contrebalancer la défaillance de la demande privée ne pourront plus absorber de nouveaux chocs, en raison de leur endettement résultant en partie de la dernière crise.

L'économie mondiale souffre de deux courants d'évolution défavorables qui peuvent s'alimenter réciproquement. Premièrement, une reprise beaucoup plus lente dans les pays avancés depuis le début de l'année et deuxièmement une forte augmentation de l'incertitude budgétaire et financière, particulièrement prononcée depuis le mois d'août 2011. Chacun de ces courants est préoccupant en soi, mais leur conjonction et leur interaction sont particulièrement dangereux. Des mesures énergiques s'imposent à court terme pour améliorer les perspectives et réduire les risques. Le désendettement des économies (secteurs public et privé, ainsi que dans le chef des ménages) risque de surcroît d'exercer une forte pression sur la croissance à moyen terme.

Selon les projections du FMI², la croissance mondiale va se modérer significativement, tombant à un rythme d'environ 4% jusqu'à la fin de 2012, contre plus de 5% en 2010. Alors que le PIB réel des pays avancés connaîtra une expansion anémique d'environ 1,5% en 2011 et 2% en 2012, les taux de croissance des pays émergents et en développement devraient se maintenir encore à un rythme d'environ 6% en 2012. Ces prévisions datent du mois de septembre et paraissent, de ce fait, encore relativement optimistes.

¹ Source : BCEE Asset Management, Panorama Financier n°3/2011.

² Source : FMI, Perspectives de l'économie mondiale, Septembre 2011.

Aux Etats-Unis, les derniers indicateurs d'activité sont très mitigés et confirment que la reprise économique « solide », sur laquelle se basaient de nombreux investisseurs, est plutôt fragile. Les données révisées de la croissance américaine sur les trois dernières années montrent que l'expansion économique a été plus limitée qu'espérée. En Europe, les risques de retombées des difficultés économiques et financières des pays périphériques de la zone euro se sont intensifiés. La donne économique varie toutefois fortement selon les pays d'Europe.

Le Luxembourg, en tant qu'économie européenne la plus ouverte et dépendante du commerce extérieur, est touché de plein fouet par la dégradation du contexte financier et économique mondial. Au Grand-Duché, l'exposition à cette crise est aggravée par une dégradation continue et endémique des compétitivités-coût et -prix et par des finances publiques structurellement non-durables à long terme, mettant en question la capacité de l'Etat à accompagner le développement socio-économique futur et à maintenir, sur le long terme, un effort d'investissement conséquent afin de soutenir le niveau de croissance potentielle nécessaire pour garantir la soutenabilité du modèle luxembourgeois à longue échéance.

2. Les entreprises sous pression - un budget fondé sur des prémisses conjoncturelles dépassées

Le premier constat que la Chambre de Commerce se doit de dresser est que le projet de budget 2012 se base sur des prémisses conjoncturelles largement dépassées. Le taux de croissance du PIB luxembourgeois y est estimé à 3,2%³ pour l'année 2011 et à 2,1% pour 2012. Le taux d'inflation, quant à lui, est estimé à 2,5%, alors que les tensions inflationnistes restent fortes sur les marchés des matières premières, et l'effet d'auto-allumage, après la tranche indiciaire d'octobre 2011 et - le cas échéant, celle de mars ou avril 2012 - continue à jouer.

La croissance, à laquelle le Luxembourg peut désormais raisonnablement s'attendre en 2012, tourne plutôt autour de 1%, soit à peine la moitié de la croissance sous-jacente à l'établissement du projet de budget 2012⁴. Le taux de chômage, qui, après s'être quelque peu redressé au cours du 1^{er} semestre 2011, est de nouveau reparti à la hausse et pourrait se situer aux alentours de 6,5% de la population active à la fin de l'année 2012, soit 0,3% au-dessus de l'hypothèse afférente retenue par les auteurs du projet de budget 2012.

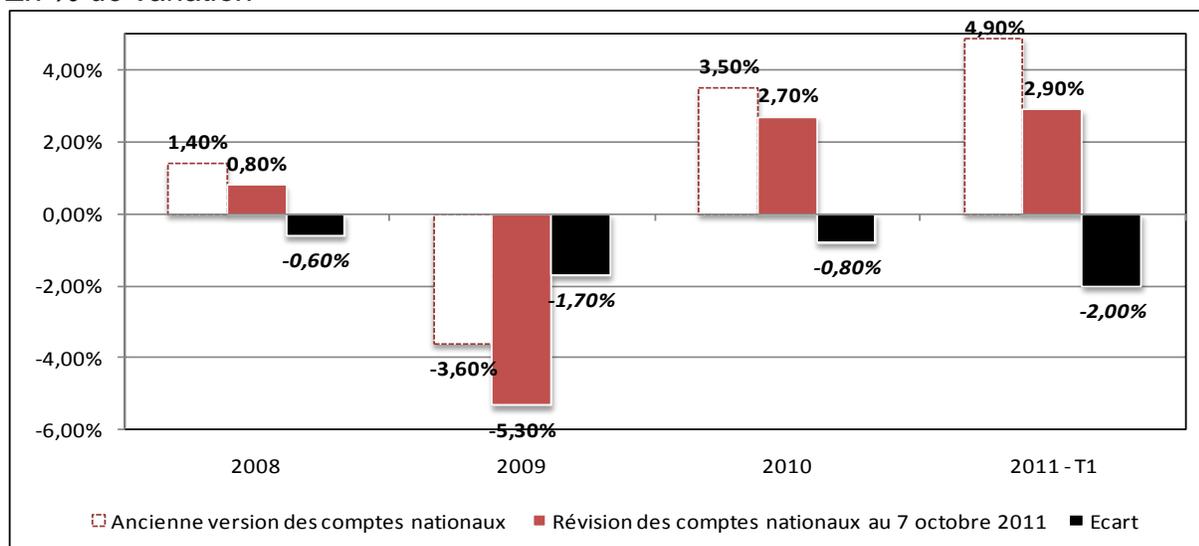
Il faut du reste noter que le projet de budget a été élaboré avant la révision substantielle de la comptabilité nationale du 7 octobre 2011, qui a notamment corrigé vers le bas l'évolution économique depuis 2008. Cette révision, qui est visualisée grâce au graphique ci-après, a le mérite de souligner toute l'envergure de la crise économique et financière, un choc profond duquel l'économie nationale ne s'est toujours pas remise.

³ La croissance au premier trimestre 2011 a récemment été révisée à la baisse pour n'atteindre que 2,9%, au lieu de 4,9%. La première estimation pour le 2^e trimestre table sur une expansion de 1,9%. Etant donné la forte dégradation du contexte économique européen à partir de l'été 2011, un taux de croissance annuel de 3,2% pour l'année 2011 semble donc difficilement atteignable.

⁴ « Nombre de clignotants virent au rouge », www.chd.lu, 18 octobre 2011. Voir également les projections de la Commission européenne de début novembre 2011.

Graphique 1 : Evolution du PIB réel

En % de variation

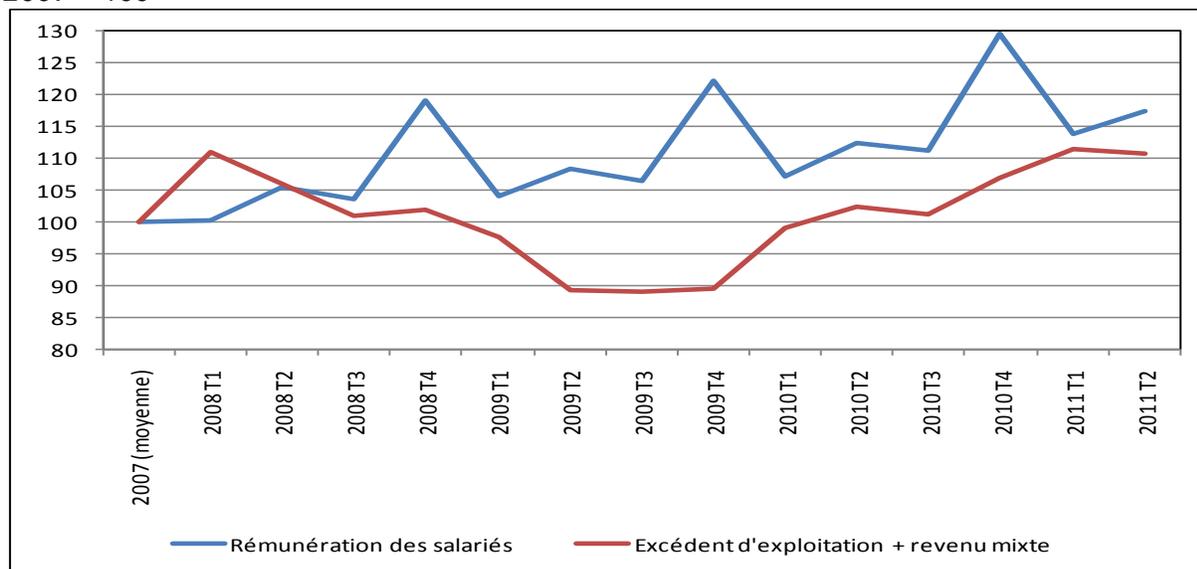


Source : comptabilité nationale, calculs de la Chambre de Commerce.

La révision en question montre à quel point les entreprises luxembourgeoises ont été touchées par la crise déclenchée en 2008. **En effet, fin 2010, le PIB demeure, en termes réels, 2% en dessous du niveau qu'il a atteint fin 2007. Etant donné le taux de croissance historique très élevé de l'économie luxembourgeoise (progression du PIB en volume de 5,0% par an en moyenne sur la période 1996-2007), ce constat montre à quel point la récession a été à la fois profonde et durable. Si reprise il y a eu en 2010, elle était largement mécanique et, qui plus est, elle était quasiment entièrement due à la composante salariale dans le PIB : entre fin 2007 et fin 2010, la masse salariale distribuée a augmenté de 15,1% en termes nominaux (+2,4 milliards) pour atteindre 18,6 milliards EUR alors, qu'en même temps, les excédents bruts d'exploitation des entreprises n'ont progressé que de 2,4% (421,4 millions EUR) pour s'établir à 17,2 milliards EUR. En termes réels, les marges des entreprises s'inscrivent donc largement à la baisse, phénomène auquel se rajoute la dégradation continue des compétitivités-coût et -prix de l'économie luxembourgeoise.**

Le graphique ci-après, qui montre l'évolution du partage du PIB entre salaires, d'une part, et marges, d'autre part - en partant d'une base commune de 100 fin 2007 - fait aisément ressortir que les marges des entreprises restent significativement sous pression alors que la masse salariale poursuit son ascension malgré la crise financière et économique et la chute en découlant sur la productivité des entreprises luxembourgeoises. Ainsi, ces dernières ne sont jamais véritablement sorties de la crise, alors que le prochain retournement conjoncturel, mondial, européen et luxembourgeois, est imminent. La rentabilité des entreprises étant directement menacée, la Chambre de Commerce se demande si la prévision de croissance pour 2012 est bien réaliste. L'économie ne peut pas distribuer durablement plus de salaires qu'elle ne produit de richesses et les prévisions conjoncturelles sont troubles, ce qui ne sera pas sans incidence sur l'évolution probable des recettes fiscales (voir *infra*).

Graphique 2 : Evolution de la rémunération des salariés et des marges des entreprises
2007 = 100



Source : comptabilité nationale, calculs de la Chambre de Commerce⁵.

Au niveau sectoriel, la Chambre de Commerce rappelle notamment que la **production industrielle** évolue toujours, à l'heure actuelle, 10% à 15% en dessous du niveau d'avant crise. En 2008, la valeur ajoutée industrielle avait baissé de 16% en termes réels. En 2009 elle avait accusé un repli de 22%. En 2010, la reprise était plus que molle avec 3,9%. L'excédent brut d'exploitation du secteur industriel reste, fin 2010, un tiers en dessous du niveau atteint fin 2008.

Le **secteur financier**, qui, pour rappel, contribue à concurrence de $\frac{3}{4}$ au rendement total de l'impôt sur le revenu des collectivités, est également largement affecté par le contexte pour le moins difficile à l'heure actuelle. En premier lieu, la crise financière et bancaire internationale risque de se répercuter plus fortement au Luxembourg étant donné le poids significatif du secteur financier dans le PIB (28%, contre 5%, par exemple, en Belgique). Ensuite, les incertitudes liées à la situation actuelle, telle que l'implémentation de la législation américaine controversée « FATCA⁶ », la dégradation de la réputation du secteur financier luxembourgeoise suite à la récente affaire des données bancaires volées, les incertitudes liées à l'avenir du secret bancaire et la consolidation, sur le plan international, de plusieurs groupes bancaires, avec une issue inconnue pour les filiales luxembourgeoises, feront probablement que les taux de croissance historiques appartiennent définitivement au passé. Au niveau européen, la recapitalisation des banques et les exigences de renforcement des seuils minimaux en matière de réserves obligatoires et de fonds propres dans le secteur financier auront, par ailleurs, une incidence sur le volume de prêts accordés, notamment

⁵ Définition du terme « revenu mixte » : Excédent ou déficit issu de la production sur les activités des petites entreprises non constituées en sociétés (et qui sont classifiées dans le secteur des ménages); il contient implicitement un élément de rémunération pour le travail effectué par le propriétaire ou par des membres de son ménage, qui ne peut être distingué de ce qui revient au propriétaire comme entrepreneur mais exclut l'excédent d'exploitation provenant des logements occupés par leur propriétaire. Le revenu mixte brut (ou net) de l'économie totale est identique au revenu mixte brut (ou net) du secteur des ménages.

⁶ Dans un objectif affiché de combattre l'évasion fiscale, le Gouvernement américain a adopté au 18 mars 2010 la loi dite « Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) ». Ces règles, dont l'entrée en vigueur est prévue au 1^{er} janvier 2013 et qui visent à assurer la communication/détection de tout investisseur américain au sens large, soit les citoyens américains, qu'ils soient résidents fiscaux ou non, ainsi que toute personne ayant des obligations fiscales sur le territoire américain détenant des actifs à l'étranger. Fondamentalement, les fonds étrangers (« FFI Foreign Financial Institution ») qui recevront des revenus de source américaine et qui ne se plieront pas aux obligations de reporting de l'IRS (« Internal Revenue Service ») se verront prélever une retenue à la source de 30% (source : PwC Luxembourg).

aux PME, et sur les actifs bancaires détenus en général, ce qui n'est pas sans effet sur l'activité bancaire, sur l'évolution économique et, *in fine*, sur l'emploi et les finances publiques.

Le **commerce**, enfin, souffre de la concurrence de la Grande Région - situation exacerbée par l'indexation des salaires au Luxembourg en absence de réalisation de gains de productivité suffisants - ainsi que de la morosité du niveau de consommation finale des ménages suite à la propagation d'une véritable crise de confiance. Au 2^e trimestre 2011, la consommation des ménages a, par exemple, accusé un repli de 0,1% par rapport au 1^{er} trimestre de la même année. En 2010, la consommation des ménages n'a progressé que de 1,7% en termes réels, contre 2,7% pour le PIB. Entre 2008 et 2010, le secteur a perdu l'équivalent de 730 millions EUR (17%) de marge : ainsi, sont conjugués des problèmes d'érosion des marges avec une retenue au niveau des consommateurs. Cette retenue n'est pas due au pouvoir d'achat - qui a plus que bien résisté à la crise et qui s'inscrit même à la hausse - mais à une thésaurisation des revenus, vu que les salaires ont continué à croître considérablement malgré la crise.

3. Un budget qui passe complètement à travers la crise actuelle

Alors que « [...] depuis août 2007, nous sommes confrontés à une crise d'un genre nouveau, un phénomène planétaire qui, compte tenu de sa nature et de sa dimension, n'a pas d'équivalent depuis la Seconde guerre mondiale⁷ », l'urgence de la crise, qui s'est largement renforcée dès lors qu'elle avait pris la dimension d'une crise de la dette souveraine, ne semble toujours pas appréhendée par de nombreux commentateurs de la vie économique luxembourgeoise. En effet, n'a-t-on pas récemment aboli la contribution de crise et, ce faisant, décrété implicitement la fin de la crise ? Si, fin 2010, la Chambre de Commerce n'a pas été en faveur de l'introduction de cet impôt, en estimant notamment que le potentiel d'économies en matière de dépenses courants demeurerait largement sous-exploité, elle considère toutefois que, dans la situation de crise actuelle, son abolition représente un signal très négatif.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le budget passe complètement à travers l'actuelle crise, qui est une crise à la fois globale et transversale et qui a l'Europe - c'est-à-dire la principale zone de chalandise du commerce extérieur luxembourgeois - en son épicerie. Le projet de budget ne tient nullement compte, ni de la nervosité, de la fébrilité et de la volatilité des marchés boursiers et financiers à l'échelle mondiale, ni du contexte conjoncturel international de plus en plus morose. Sont également ignorés le ralentissement économique significatif dans les pays voisins, les difficultés gravitant autour de la stabilisation de l'euro et l'impact économique et budgétaire de possibles défauts de paiement de certains Etats membres. De même, ne sont guère pris en compte ni la crise de confiance des consommateurs qui pèse sur l'évolution économique, ni les risques d'inflation soutenus suite aux interventions répétées de la Banque centrale européenne pour stabiliser les marchés financiers, singulièrement matérialisées par le rachat d'obligations d'Etat de pays en difficulté.

Même en supposant - ou, plus précisément, en espérant - que le pire pourra être évité et que la crise en zone euro trouvera des solutions durables, définitives et suffisamment ambitieuses pour pallier à toute éventualité, la Chambre de Commerce se serait attendue au moins à un signal fort de la part des auteurs du projet de budget : que se passerait-il en cas de crise durable et prolongée ? Comment les autorités pourraient-elles assurer la continuité des services publics en cas de dégradation abrupte du contexte conjoncturel ou en cas de choc significatif sur les recettes publiques ? Comment entendraient-elles compenser, le cas échéant, le coût d'une nouvelle intervention publique dans le secteur financier tout en évitant une dégradation insoutenable des finances publiques ? Toutes ces interrogations, et bien d'autres encore, ne sont nullement traitées par le projet de budget, qui se borne, tout

⁷ Intervention de Jean-Claude Trichet, Président de la BCE, Francfort-sur-le-Main, 19 octobre 2011.

en se basant sur des prévisions de recettes pour le moins optimistes, à reconduire, voire à pérenniser, une tendance insoutenable au niveau l'évolution des dépenses courantes.

4. Des lignes directrices européennes non-respectées

Le « semestre européen », qui est un cycle de coordination des politiques économiques lancé à partir de 2011, est une période de six mois au cours de laquelle les politiques budgétaires et structurelles des Etats membres sont passées en revue afin d'y détecter des incohérences ou des signes de déséquilibre éventuels. L'objectif est de renforcer la coordination pendant que les décisions budgétaires importantes sont encore au stade de l'élaboration. Dans le cadre de ce nouveau cycle de surveillance, le Conseil européen recense, sur base d'un rapport de la Commission intitulé « analyse annuelle de la croissance », en début d'année, les grands défis économiques pour l'UE et formule des orientations stratégiques sur les politiques à suivre. Tenant compte de ces orientations, les Etats membres présentent leurs stratégies budgétaires à moyen terme dans leurs programmes de stabilité ou de convergence. Dans le même temps, ils élaborent leurs programmes nationaux de réformes indiquant les mesures qu'ils doivent prendre pour renforcer leurs politiques dans des domaines tels que l'emploi et l'inclusion sociale afin d'atteindre les objectifs prévues par la politique « Europe 2020 »⁸. Tous ces programmes sont présentés simultanément, en avril.

Dans la 12^e actualisation du programme de stabilité et de croissance (PSC) (avril 2011), les autorités luxembourgeoises rappellent que « *conformément aux conclusions du Conseil européen de mars 2005, l'objectif [budgétaire du Grand-Duché], [...], compte tenu [...] des changements démographiques prévisibles, [est] de +0.5 du PIB en termes structurels. [La] mise en réserve des excédents budgétaires ainsi dégagés devrait permettre de couvrir les dépenses supplémentaires occasionnées par le vieillissement démographique d'ici à l'horizon 2040* ». **Ainsi, dès 2005, les autorités luxembourgeoises reconnaissent officiellement l'urgence de devoir atteindre au plus vite un excédent budgétaire de 0,5% du PIB. Or, la réalisation concrète de cet objectif minimaliste, qui consiste en l'atteinte de l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT), n'est pas prévue, ni en 2012, ni même en 2014. En l'occurrence, avant de pouvoir atteindre l'OMT, le Luxembourg doit d'abord rétablir l'équilibre budgétaire, situation de laquelle il s'éloigne de plus en plus, notamment dû à une non-maîtrise rampante et récurrente des dépenses courantes.**

Pour rappel, à l'occasion de la 11^e actualisation du PSC, soumis aux autorités européennes compétentes en janvier 2010, le Gouvernement avait proposé une soi-disant « trajectoire d'ajustement » pluriannuelle afin de renouer avec l'équilibre budgétaire de l'Administration publique au sens large à l'horizon 2014. D'après ladite trajectoire, l'exercice budgétaire 2012 aurait dû voir un effort d'assainissement complémentaire de l'ordre de 334 millions EUR, s'additionnant aux efforts d'économies consenties en 2011. Or, ni la 12^e actualisation du PSC, ni le projet de loi budgétaire 2012 ne reprennent ou ne concrétisent cet objectif d'assainissement ou d'économie, ce qui constitue un recul par rapport aux engagements de l'an passé.

Alors que la 11^e actualisation du PSC proposait une trajectoire d'ajustement afin de résorber le déficit de l'Administration publique à l'horizon 2014, la 12^e actualisation, quant à elle, revient sur ce propos en estimant, qu'en 2014, l'Administration publique accuserait toujours un déficit de l'ordre

⁸ Europe 2020 est la stratégie de croissance que l'Union européenne a adoptée pour les dix années à venir. Dans un monde en mutation, l'Union doit devenir une économie intelligente, durable et inclusive. Ces trois priorités qui se renforcent mutuellement doivent aider l'Union et ses États membres à assurer des niveaux élevés d'emploi, de productivité et de cohésion sociale. Concrètement, l'Union européenne a fixé cinq objectifs ambitieux à atteindre d'ici 2020 en matière d'emploi, d'innovation, d'éducation, d'inclusion sociale et d'énergie (ainsi que de lutte contre le changement climatique). Chaque État membre a adopté ses propres objectifs nationaux dans chacun de ces domaines dans son PNR (plan national de réforme).

de 0,8% relativement au PIB. Rappelons, de surcroît, qu'à l'occasion de la mise à jour de la 12^e actualisation en avril 2011, les prévisions macroéconomiques s'inscrivaient encore dans un grand optimisme. De surcroît, les années 2010 et 2011, qui sont à la base des projections à moyen terme, ont été, respectivement vont probablement être, clôturés tout en affichant des recettes fiscales bien plus importantes que prévues encore en janvier 2010 à l'occasion de la mise à jour de la 11^e actualisation du PSC. Or, malgré cette évolution, le Luxembourg s'est éloigné de l'atteinte de l'équilibre budgétaire, et partant de l'OMT, entre janvier 2010 et avril 2011.

En sus, avec la dégradation continue des perspectives économiques depuis la mi-2011, le déficit affiché de 0,8% en 2014 risque de se transformer en un déficit bien plus important encore. Alors qu'en janvier 2010, le Gouvernement avait affiché un solde équilibré au niveau des finances de l'Administration publique en 2014⁹, il estime dès à présent qu'il subsistera, au terme de la législature, un déficit public au sens large de l'ordre de 397 millions EUR (consolidation de l'Administration centrale, des communes et de la sécurité sociale). La seule Administration centrale éprouverait, en 2014, un déficit de 1.227 millions EUR d'après les auteurs de la 12^e actualisation du PSC. Un des rares faits saillants de la 12^e actualisation est ce constat d'échec autoproclamé du Gouvernement vis-à-vis de l'objectif budgétaire affiché en 2010. En effet, le Gouvernement déclare que : « [...] l'objectif affiché [...] du rétablissement de l'équilibre budgétaire au niveau de l'Administration publique en 2014 n'est pas réalisé et le solde de financement de l'Administration publique ne converge pas à l'objectif budgétaire à moyen terme d'un solde structurel de +0,5% du PIB endéans l'horizon de prévision du programme de stabilité actuel¹⁰ ».

Le tableau ci-après, extrait directement de la 12^e actualisation du PSC, est censé résumer des mesures de consolidation budgétaires produisant leur effet en 2012.

Tableau 3 : Mesures de consolidation proposées à travers la 12^e actualisation du PSC
En millions EUR et en % du PIB.

Mesures de consolidation budgétaire et leur effet sur le solde de financement de l'administration publique en 2012		
	en mio. €	en % du PIB
Dépenses		
1) Frais de fonctionnement de l'administration centrale	34	0.1
2) Réaménagement des modalités d'intervention de l'état en faveur des étudiants	33	0.1
3) Ajustement des pensions à l'évolution générale du niveau de vie	4	0.0
4) Transferts en capitaux, y compris subventions en capital aux entreprises	17	0.05
5) Dépenses d'investissement	392	0.8
Total	480	1.0
Recettes		
1) Relèvement du taux marginal maximal de l'impôt sur le revenu	39	0.1
2) Relèvement de l'impôt de solidarité	69	0.1
3) Introduction d'un prélèvement de crise	90	0.2
Total	198	0.4
Effet global sur le solde de financement de l'administration publique	678	1.4

Source : 12^e actualisation du PSC, avril 2011.

Par rapport à ce tableau, la Chambre de Commerce se doit de relever que :

- au lieu de baisser de 34 millions EUR, les frais de fonctionnement de l'Administration centrale progresseront de 6,2% en 2012 par rapport aux dernières prévisions au titre de l'année 2011 ;

⁹ Solde cumulé de l'Administration centrale, des communes et de la sécurité sociale, cette dernière faisant apparaître un excédent non-structurel.

¹⁰ 12^e actualisation du PSC, avril 2011, page 15.

- le réaménagement des modalités d'intervention en faveur des étudiants s'est avéré comme n'étant pas une mesure d'économie (-33 millions EUR), mais bien une dépense supplémentaire : d'après le projet de budget, le système afférent se traduira en une dépense de 88 millions EUR l'an prochain ; contre 46,5 millions EUR en 2010 et 55,3 millions EUR en 2011 ;
- les dépenses d'investissement, censées être réduites de 392 millions EUR, progresseront de 36 millions EUR en 2012 pour s'établir à 1,857 milliards EUR ;
- le projet de budget 2012 propose d'abolir la contribution de crise dès le 1^{er} janvier 2012, avec à la clef une dégradation du solde de financement de l'Administration publique de 90 millions EUR.

Ainsi, des prétendues économies se traduisent, dans la réalité, en des dépenses additionnelles. Aux yeux de la Chambre de Commerce, les autorités luxembourgeoises ne prennent toujours pas suffisamment au sérieux l'exercice qui consiste à contribuer à une meilleure gouvernance économique à l'échelle européenne en coordonnant notamment les politiques budgétaire et économique dans le cadre du semestre européen. L'objectif du PSC est de communiquer des prévisions et des plans d'actions crédibles et sérieux aux instances communautaires pour les implémenter, dans un second temps, dans les projets de budgets nationaux. Au Luxembourg, aucune de ces deux conditions ne semble actuellement remplie. Les engagements européens sont de la sorte bafoués et l'insouciance budgétaire luxembourgeoise, découlant au final de l'incapacité d'engager des réformes structurelles, prend de nouveau le dessus.

A l'instar du projet de loi budgétaire, la 12^e actualisation du PSC ne comporte, *in fine*, aucune mesure nouvelle et excelle de par son manque d'ambition et par l'absence de déclarations concrètes ou novatrices. Le PSC semble même vouloir capituler face au renforcement indispensable de l'assainissement budgétaire. En effet, vu l'indisponibilité d'une marge de manœuvre budgétaire suffisante, l'emprunt public de 2 milliards EUR contracté en 2008, venant à échéance en 2013, serait simplement refinancé « *via l'émission d'un nouvel emprunt obligataire d'un montant similaire* ». En 2014, la dette publique atteindrait 22,7% du PIB (11,836 milliards EUR, soit 22.000 EUR par habitant) et le service de la dette passera de 171 millions EUR en 2010 à 255 millions EUR en 2014.

D'après la 12^e actualisation du PSC, l'équivalent d'un demi-pourcent du PIB devrait ainsi être employé au titre du paiement des intérêts échus en 2014, le principal de la dette étant « remboursé » par l'émission d'emprunts nouveaux. Un véritable cercle vicieux et très douteux eu égard à l'équité intergénérationnelle serait ainsi déclenché. Gardant parallèlement à l'esprit que les dépenses publiques liées au vieillissement démographique devraient passer de 20% du PIB en 2008 à 38% du PIB en 2060, les finances publiques luxembourgeoises sont pour le moins menacées, voire s'inscrivent résolument sur une trajectoire non-durable.

Les auteurs de la 12^e actualisation du PSC reconnaissent pourtant l'importance de finances publiques saines eu égard à la compétitivité du Luxembourg : « *en effet, des finances publiques solides et soutenables à long terme jouent un rôle important pour la compétitivité générale d'une économie de petite taille ultra-ouverte comme le Luxembourg qui se caractérise notamment par un ratio entre les exportations et le PIB d'environ 180%* ¹¹ ». Or, qu'entendent-ils faire afin de garantir

¹¹ 12^e actualisation du PSC, avril 2011, page 5.

cette soutenabilité ? En tout cas, le projet de budget 2012 ne pose pas d'accents nouveaux à cet égard.

D'après la 12^e actualisation du PSC toujours, « *le Gouvernement continue à mettre en œuvre une politique budgétaire prudente* ». Eu égard à la situation déficitaire récurrente, la Chambre de Commerce estime qu'il existe pour le moins un décalage manifeste entre les objectifs affichés et les réalisations concrètes.

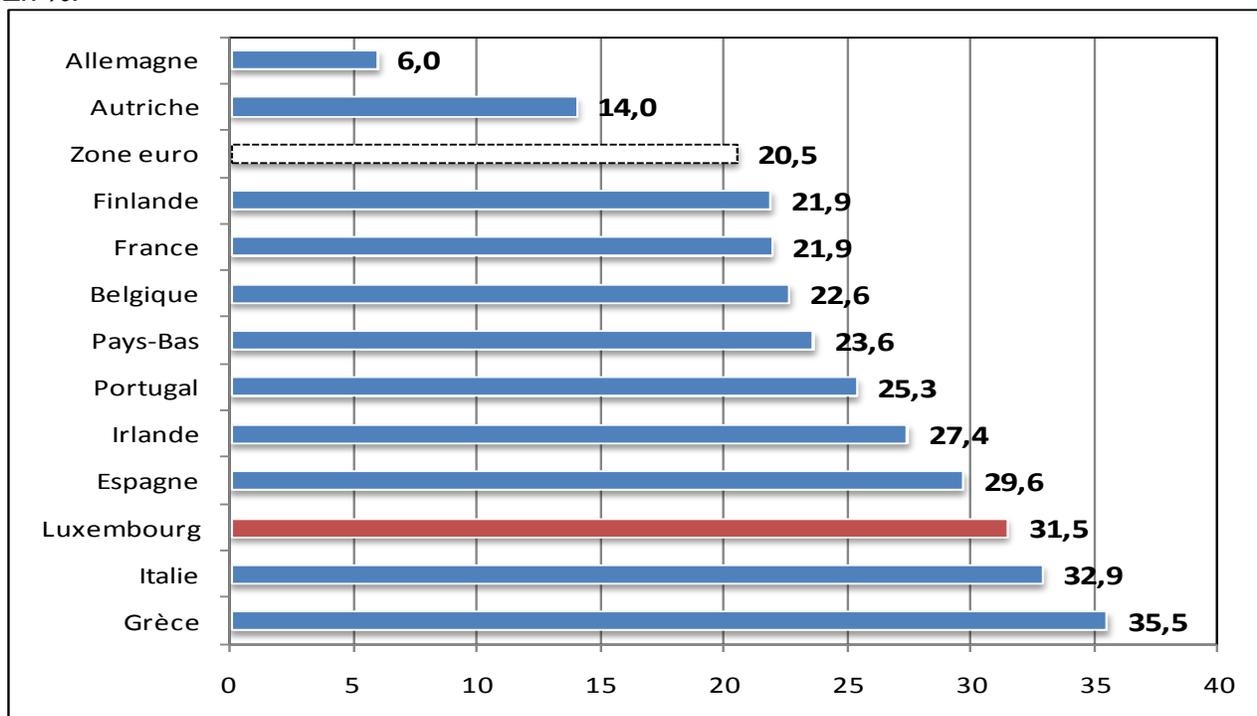
Dans le contexte européen, la Chambre de Commerce rappelle par ailleurs, qu'au terme du semestre européen, le Conseil de l'Union européenne a émis, en date du 20 juin 2011, les recommandations suivantes à l'intention du Luxembourg :

- 1) « *profiter de l'amélioration de la conjoncture [pour] renforcer l'effort budgétaire et utiliser les recettes supplémentaires inattendues afin de réduire davantage [le] déficit nominal et d'atteindre [l'] objectif à moyen terme en 2012;*
- 2) *proposer et mettre en œuvre une vaste réforme du système de retraite afin d'en garantir la viabilité à long terme, [...];*
- 3) *réformer [...] le système de fixation des salaires, afin d'assurer que la croissance des salaires reflète mieux l'évolution de la productivité du travail et de la compétitivité;*
- 4) *prendre des mesures pour réduire le chômage des jeunes et notamment renforcer les mesures d'éducation et de formation visant à mieux faire correspondre les qualifications des jeunes à la demande du marché du travail ».*

En outre, le Conseil estime, à juste titre, que « *compte tenu de l'impact estimé des passifs implicites liés au vieillissement démographique, le pays aurait avantage à définir un OMT plus ambitieux* », de même qu'il rappelle que « *la compétitivité-coût et la compétitivité-prix du Luxembourg se sont fortement détériorées depuis le début de la dernière décennie. Cela s'explique par l'évolution tant des salaires que de la productivité. Sur la période 2000-2010, les coûts salariaux unitaires ont augmenté près d'une fois et demie plus vite au Luxembourg que dans la moyenne de l'UE-15 et plus de cinq fois plus vite qu'en Allemagne [voir graphique ci-après]. Le gouvernement et les syndicats ont convenu de reporter l'application du mécanisme d'indexation automatique des salaires du printemps au mois d'octobre 2011, ce qui permettra de modérer fortement la croissance des salaires réels en 2011. Une décision doit encore être prise concernant le seuil suivant. Compte tenu des perspectives actuelles en matière d'inflation, la prochaine indexation automatique pourrait tomber au printemps 2012 déjà, ce qui annulerait les gains de compétitivité-coût réalisés précédemment* ».

Graphique 3 : Taux de croissance du CSU nominal entre 2000 et 2010

En %.



Source : Base de données AMECO de la Commission européenne (données du 13 mai 2011, extraites le 4 octobre 2011).

La juxtaposition de l'ensemble de ces éléments constitue une véritable feuille de route à l'intention des autorités luxembourgeoises, et la politique budgétaire doit jouer un rôle important afin de l'implémenter. Ainsi, il faudrait notamment que :

- **le Luxembourg atteigne son OMT, c'est-à-dire un excédent structurel des finances publiques, de 0,5% en 2012 ;**
- **le Luxembourg définisse un OMT plus ambitieux à partir de 2013 afin d'assurer la viabilité du système de sécurité sociale à l'horizon 2040.**

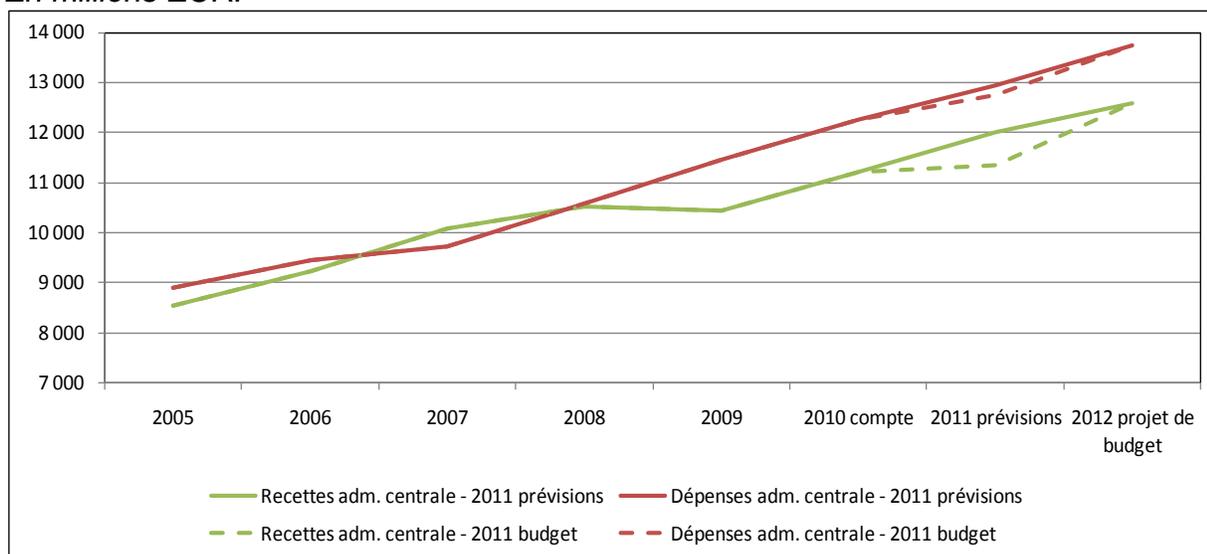
Il est évident que le système d'indexation, outre son effet désastreux sur la compétitivité-coût et -prix des entreprises luxembourgeoises, contribue très largement à ce que l'atteinte de l'OMT s'éloigne de plus en plus : « *L'indexation engendre des charges budgétaires et financières supplémentaires qui, au lieu d'améliorer la politique, la rendent plus coûteuse*¹² ». En 2006, le coût d'une tranche indiciaire avait été estimé à 180 millions EUR par le Premier Ministre. Fin 2011, et les indexations récurrentes depuis lors obligent, ce coût atteint facilement 200 millions EUR.

¹² Traduction française de la Déclaration du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays 2006.

5. Une situation structurellement déficitaire qui menace le développement durable du Luxembourg

L'effet ciseaux entre les recettes et les dépenses, au niveau de l'Administration centrale, se confirmera en 2012 avec, à la clef, une dégradation marquée de la situation financière de l'Etat, tout comme il ressort du graphique suivant. Ce graphique souligne que les déficits de l'Administration centrale 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 (+5,2% 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 de fonctionnement courantes. Pis encore, la procédure européenne au niveau des déficits publics faisant exclusivement appel à la notion d'« Administration publique », ces déficits sont quasiment passés inaperçus, car contrebalancés par des excédents virtuels de la sécurité sociale.

Graphique 4 : Effet ciseaux au niveau de l'Administration centrale
En millions EUR.



Sources : STATEC et projets de lois budgétaires.

Note : les lignes pointillées représentent les recettes et des dépenses 2011 sur base du budget voté au titre de l'exercice 2011. Ces chiffres divergent des prévisions 2011, incluses dans le projet de budget 2012, et ce à la fois sur le versant des recettes que sur le versant des dépenses.

A la lecture du graphique, il apparaît également, qu'à partir de 2009, les lignes représentant les recettes et les dépenses de l'Administration centrale prennent une allure parallèle. 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, elle a tendance à évoluer parallèlement à cette dernière. Il y a eu, en 2009, un décrochage manifeste entre les recettes et les dépenses : l'Administration centrale est, depuis cette date, dans l'incapacité totale de reverser cette tendance alarmante et résolument non durable.** La Chambre de Commerce ne remet nullement en question le contexte économique difficile depuis 2009 mais constate néanmoins, qu'en 4 exercices, aucune tendance, voire quelconque velléité quant au revirement et à la consolidation budgétaire, n'est visible. Ainsi, le paquet d'assainissement présenté *in extenso* dans le cadre de l'avis budgétaire 2011, pour un montant total de 725,8 millions EUR, était à peine suffisant afin de prévenir un décrochage additionnel entre les dépenses et les recettes. Rappelons dans ce contexte que les

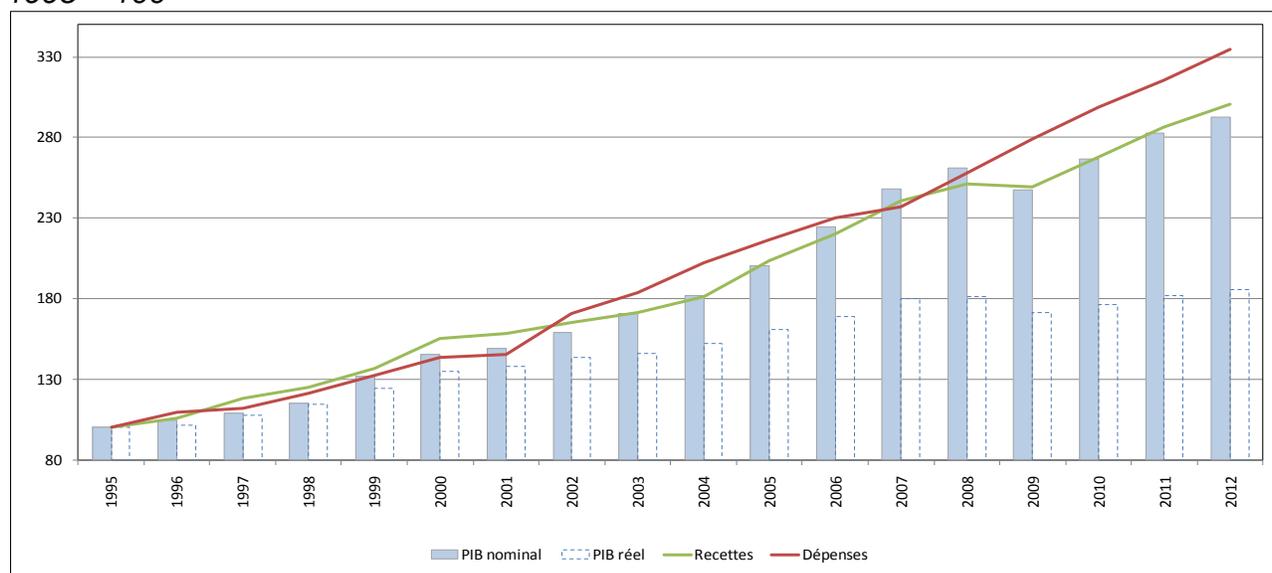
autorités avaient donné, en 2011, un sérieux coup de vis fiscal qui a notamment vu, dans le chef des entreprises, le relèvement de l'impôt de solidarité, une limitation de la déductibilité au niveau des indemnités de départ ainsi que l'instauration d'un impôt minimal forfaitaire pour certains organismes à caractère collectif. Ainsi, concernant spécifiquement la maîtrise des dépenses courantes, le train de mesures en question était rigoureusement insuffisant afin d'inverser une tendance inquiétante qui, si elle n'est pas rectifiée, menace à terme la crédibilité et la souveraineté budgétaire du Luxembourg.

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 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). Il semblerait, 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, mais il s'agirait dès lors de s'assurer que les dépenses de l'Administration centrale puissent également être progressivement réduites en phase de reprise économique. Or, aussi longtemps que toute politique fiscale expansive opérée en période de basse conjoncture se transforme inéluctablement en « acquis social », elle ne peut facilement être inversée par la suite.

Le rapprochement entre les recettes et les dépenses, après la crise de la nouvelle économie, s'explique entièrement par une conjoncture exceptionnellement favorable, et notamment un dynamisme sans précédent du secteur financier. En cas de décrochage de ce secteur, seules les réformes structurelles sont à même de venir à la rescousse du déficit endémique de l'Administration centrale. Le graphique ci-dessous 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 par rapport au PIB et aux recettes.

Graphique 5 : Evolution des recettes et des dépenses de l'Administration centrale par rapport au PIB

1995 = 100



Sources : STATEC ; projets de lois budgétaires et calculs de la Chambre de Commerce.

Les finances publiques sont et restent structurellement déficitaires, ce qui entraîne une réduction progressive des marges de manœuvres budgétaires et compromet, même à court et à moyen terme, la capacité d'investissement de l'Etat, pourtant primordiale afin d'adapter les infrastructures du pays aux besoins socioéconomiques et démographiques. D'après les dernières estimations, le train de vie de l'Administration centrale dépasse ses recettes de l'ordre de 1,2 milliards EUR en 2014, (3,5 millions 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 importante suite aux engagements à long terme de la sécurité sociale, en général, et de l'assurance pension, en particulier.

6. Une non-maîtrise durable et endémique des dépenses courantes

L'objectif gouvernemental affiché est de contenir la croissance des dépenses de l'Etat à un niveau n'excédant pas la croissance économique à moyen terme¹³. Il est toutefois à souligner que la progression des dépenses budgétaires de l'Etat central atteindra, selon le projet budgétaire 2012, 7,5% l'an prochain, alors que la croissance économique n'est évaluée qu'à 2,1%. Cet important déphasage est renforcé par le fait que les dépenses courantes de l'Etat progressent même de 8,5% en 2012, soit plus de quatre fois plus vite que l'économie.

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 (cf. *infra*). Le tableau ci-après résume l'évolution de certaines dépenses courantes de l'Etat central. En comparant l'évolution à moyen terme (p.ex. entre 2008 et 2012), les dérapages sont les plus manifestes. A titre d'exemple, qu'est-ce qui justifie une progression de 39% 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 6,5%, entre 2011 et 2012, au niveau de l'acquisition de biens et de services non-durables.

Tableau 4 : Evolution des dépenses courantes de l'Etat central

En millions EUR et en %.

Variation en millions EUR	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2012 / 2010	2012 / 2009	2012 / 2008
Dépenses non-ventilées	1,25	3,34	-2,21	0,62	6,32	6,94	4,73	8,07
Salaires, charges sociales	66,40	147,62	210,78	85,30	149,62	234,92	445,70	593,32
Biens et services non-durables	18,45	11,97	13,20	14,97	25,57	40,55	53,75	65,72
Réparations, entretien	0,28	1,34	2,19	-1,05	1,04	-0,01	2,18	3,52
Dépenses de consommation	86,37	164,27	223,96	99,84	182,56	282,41	506,37	670,64
Variation en %	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2012 / 2010	2012 / 2009	2012 / 2008
Dépenses non-ventilées	3,16	8,21	-5,02	1,48	14,90	16,60	10,75	19,84
Salaires, charges sociales	4,52	9,62	12,53	4,51	7,56	12,41	26,50	38,67
Biens et services non-durables	5,54	3,41	3,63	3,98	6,53	10,77	14,80	18,71
Réparations, entretien	1,37	6,57	10,07	-4,38	4,56	-0,02	10,04	17,27
Dépenses de consommation	4,64	8,44	10,61	4,28	7,50	12,10	23,99	34,45

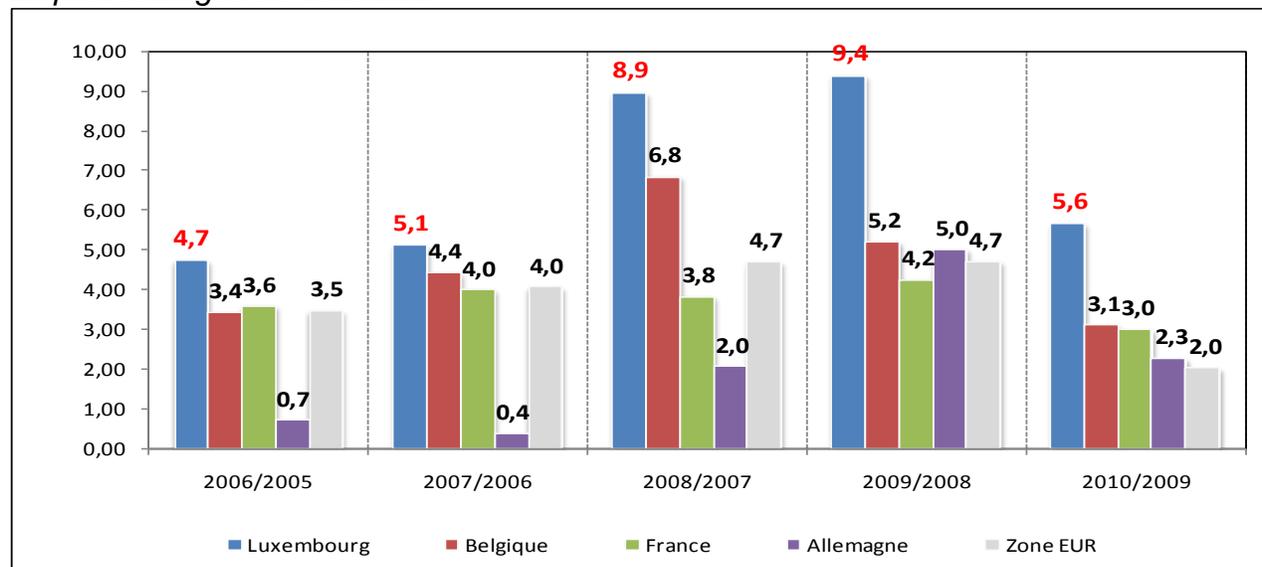
Sources : Projets de lois budgétaires et calculs de la Chambre de Commerce.

Les dépenses courantes ne sont en grande partie pas destinées à préparer le pays aux défis futurs, contrairement aux dépenses en capital dont la vocation est, le plus souvent, de le doter en infrastructures de haut niveau indispensables à son développement et donc à l'élévation continue du niveau de vie de ses citoyens. Afin de souligner ce propos, le prochain graphique, élaboré sur base des données d'EUROSTAT, montre l'évolution des dépenses courantes du Luxembourg face

¹³ Source : Programme gouvernemental 2009-2014.

à celle observée dans nos trois pays voisins ainsi que par rapport à la moyenne des dix-sept pays qui constituent la zone euro.

Graphique 6 : Evolution interannuelle des dépenses courantes de l'Administration publique au Luxembourg, en Belgique, en France, en Allemagne, ainsi qu'en zone euro
En pourcentages de variation.



Source : EUROSTAT ; calculs de la Chambre de Commerce.

Pour l'année 2010, les dépenses courantes luxembourgeoises ont encore progressé de 5,6% par rapport à l'année de crise 2009, alors que la progression s'est située aux alentours de 3,0% pour la France et la Belgique et à 2,3% pour l'Allemagne. Si l'on compare l'année 2010 à l'année 2007, donc la dernière année d'avant-crise, il apparaît que la Belgique et la France ont mieux maîtrisé le rythme de progression de leurs dépenses courantes en 2010 qu'avant le déclenchement de la crise, le taux d'évolution étant passé d'environ 4%, en 2007, à quelque 3% en 2010. L'Allemagne, venant d'un niveau particulièrement bas en 2007 (+0,4% par rapport à 2006), se rapproche en 2010 de la moyenne de la zone euro. En ce qui concerne le Grand-Duché, ni perçoit-on une amélioration au niveau du rythme de progression des dépenses courantes en 2010, ni se rapproche-t-on de la moyenne de la zone euro, tout au contraire. Dans une union économique et monétaire, de tels dérapages sont incompatibles avec un alignement renforcé des politiques économiques et budgétaires des Etats membres.

Le Luxembourg se différencie donc par une évolution très significative des dépenses courantes (+4,7% entre 2006 et 2005, +5,1% entre 2007 et 2006, +9,0% entre 2008 et 2007, +9,4% entre 2009 et 2008 et 5,6% entre 2010 et 2009), ce qui n'a pas permis au pays de renouer avec l'équilibre budgétaire et encore moins de reconstituer davantage les 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 cinq ans (de fin 2005 à fin 2010), les dépenses courantes luxembourgeoises accusent ainsi un accroissement de 38,6%, contre 10,7% en Allemagne, 20,0% en France et 25,0% en Belgique.

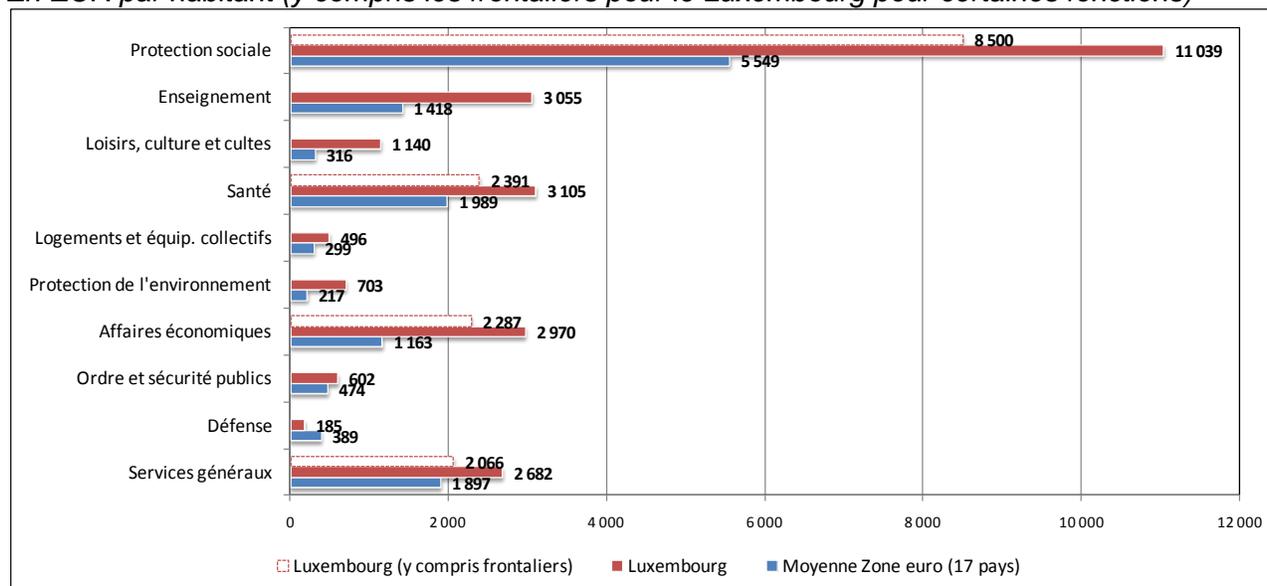
Il est tout à fait intéressant de simuler le potentiel d'économies au niveau des dépenses courantes au Luxembourg si la progression, au lieu de s'élever respectivement à 4,7% en

2006, à 5,1% en 2007, à 9,0% en 2008, à 9,4% en 2009 et à 5,6% en 2010, avait été limitée au taux de progression moyen observé en zone euro (3,5% en 2006, 4,0% en 2007, 4,7% en 2008 ainsi qu'en 2009 et 2,0% en 2010). Les économies théoriques auraient été de 136,30 millions EUR en 2006, de 118,31 millions EUR en 2007, de 540,15 millions EUR en 2008, de 603,26 millions EUR en 2009 et de 512,2 millions EUR en 2010, soit quelque 1,9 milliards EUR sur une période de seulement cinq ans. Il s'agit d'un niveau d'économies correspondant à environ deux fois le déficit projeté de l'Administration centrale en 2012.

La Chambre de Commerce estime de surcroît que pour 2012 et suite aux prémisses conjoncturelles trop optimistes sous-jacentes au projet budgétaire, le budget des dépenses, notamment sociales, risque encore d'être sous-estimé. Rappelons que le projet de budget postule une progression de l'emploi en 2012 de 2% et un taux de chômage de 6,2% fin 2012. Or, « [le] taux de chômage qui, après s'être redressé durant le 1^{er} semestre 2011, est de nouveau reparti à la hausse et pourrait se situer aux alentours de 6,5% de la population active à la fin 2012¹⁴ ». **Ainsi, les dépenses totales au titre de l'inactivité (chômage, revenu minimum garanti), qui sont censées atteindre 778 millions EUR en 2012 (1,7% du PIB), risquent de s'avérer insuffisantes, et ce malgré leur niveau déjà très élevé.**

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, au Luxembourg et dans le contexte d'autres pays. 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.

Graphique 7 : Dépenses publiques en 2009 par habitant selon la classification COFOG
En EUR par habitant (y compris les frontaliers pour le Luxembourg pour certaines fonctions)



Source : EUROSTAT (données d'octobre 2011 pour l'année 2009) ; calculs de la Chambre de Commerce

¹⁴ « Nombre de clignotants virent au rouge », www.chd.lu, 18 octobre 2011.

Deux éléments mettent en évidence une efficience 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 membres de la zone euro, que les données quantitatives ont été apurées des différences de prix entre les pays concernés (données en parités de pouvoir d'achat) et que, dans le cadre du Luxembourg, il est également dûment tenu compte, pour les fonctions pour lesquelles une telle inclusion revêt une signification importante, de l'emploi frontalier ; les travailleurs frontaliers étant assimilés aux résidents (barres à bordure hachurée).

En deuxième lieu, dans ce genre d'études comparatives, il faut également tenir compte d'un autre aspect qui consiste en la confrontation du niveau des dépenses budgétaires (« *inputs* ») aux résultats obtenus (« *outputs* »). Ainsi, à injection égale de moyens budgétaires, les pays n'atteignent pas nécessairement les mêmes résultats¹⁵. De même, un niveau de dépenses supplémentaire dans un champ politique donné pourrait se justifier à l'aune d'un objectif politique visant à améliorer les résultats à atteindre. Or, à ce niveau, on observe d'importants gisements d'efficience (à travers une batterie d'indicateurs) en ce qui concerne le Luxembourg. En effet, le Luxembourg excelle dans presque tous les domaines définis par la nomenclature COFOG en termes de dépenses *per capita*, 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 (protection sociale, enseignement, etc.). Afin d'exploiter ces gisements d'efficience, d'éviter les inefficiences concernant l'emploi de moyens budgétaires et d'améliorer les « *outputs* » des politiques publiques, les autorités publiques devrait d'urgence définir un plan d'action pluriannuel approprié.

En guise de conclusion de la présente partie, notons à titre résiduaire **que les problèmes conjoncturels et ceux relatifs à l'envolée non-maîtrisée des dépenses courantes sont encore exacerbés par les problèmes structurels qui perdurent, voire qui s'aggravent. En effet, dans l'état actuel des choses, la rigidité croissante des dépenses rend quasiment impossible la tâche d'un assainissement budgétaire sérieux. Le projet de budget 2012 ne pose pas non plus de jalons nouveaux pour palier aux défis structurels du pays, tels que la dégradation de la compétitivité-coût et prix, le différentiel d'inflation par rapport aux principaux partenaires économiques, la désindustrialisation du Luxembourg, ou encore les défis démographiques.**

7. Atteindre le niveau des recettes projetées pour 2012 : une mission impossible ?

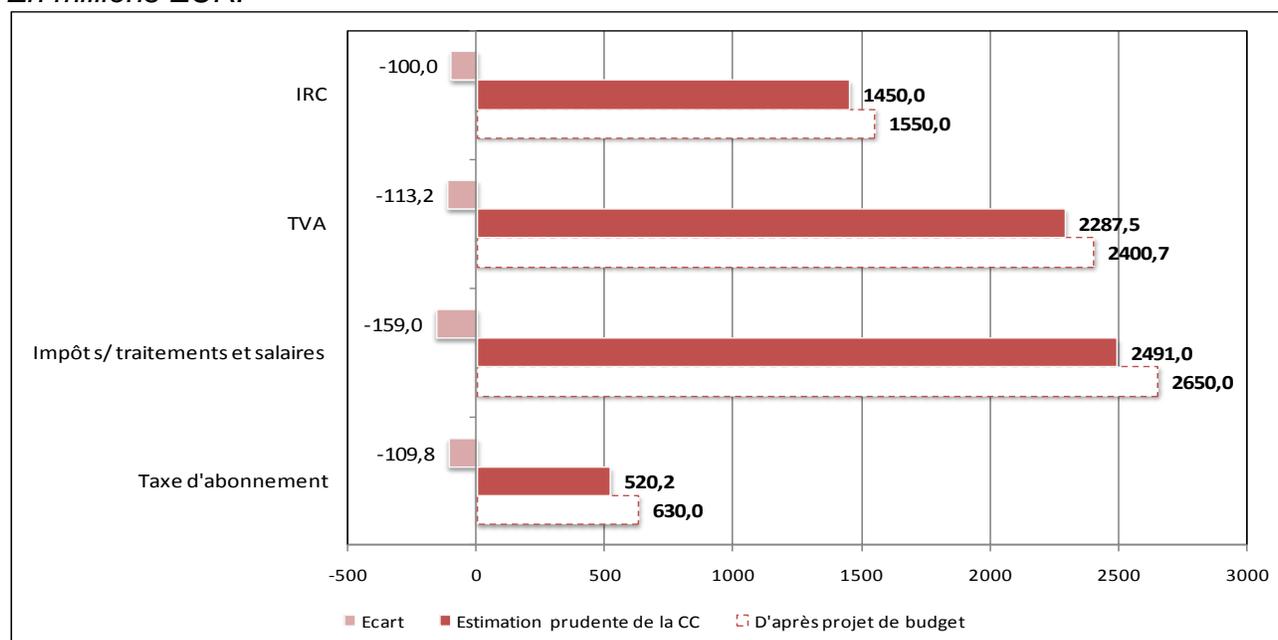
D'après l'examen annuel de la croissance, document phare produit par la Commission européenne dans le cadre du semestre européen « *il convient que tous les Etats membres [...] maintiennent l'augmentation de leurs dépenses publiques rigoureusement au-dessous du taux de croissance du PIB à moyen terme, tout en accordant la priorité aux dépenses propices à une croissance durable dans des domaines tels que la recherche et l'innovation, l'éducation et l'énergie. Il importe que tous les Etats membres montrent que leurs programmes de stabilité [...] s'appuient sur des prévisions prudentes de croissance et de recettes* ». Alors que pour les dépenses, la Chambre de Commerce a déjà pu montrer que la maîtrise afférente reste largement insuffisante, elle se prononce désormais sur l'évolution des recettes fiscales. Cette dernière ne peut aucunement être qualifiée de « prudente ».

¹⁵ Pour une analyse plus approfondie, voir « Actualité & Tendances n°. 5 - Maîtrise des dépenses publiques : quelles options pour le Luxembourg ? ».

En effet, aux yeux de la Chambre de Commerce, le budget 2012 se base sur des estimations de recettes fiscales trop optimistes, et notamment en ce qui concerne l'impôt sur le revenu des collectivités, la TVA, les impôts retenus sur les traitements et salaires, ainsi qu'en matière de taxe d'abonnement, et ce dans un contexte d'incertitude extrême quant à l'évolution des diverses bases taxables sous-jacentes. La Chambre de Commerce déplore en outre qu'elle ne puisse baser son avis budgétaire sur une estimation plus réaliste des recettes, alors que celle-ci dépend directement des prévisions de l'évolution du PIB. L'exercice en question s'avère particulièrement difficile dans le cas de l'économie luxembourgeoise, caractérisée par des spécificités structurelles telles que son extrême ouverture, sa structure monolithique et sa dépendance de quelques grandes entreprises, etc. La période actuelle, marquée par les difficultés sous-jacentes aux dettes souveraines à l'échelle mondiale, l'incertitude et la manque de confiance en découlant auprès des agents économiques - et notamment les consommateurs, les producteurs et les investisseurs - rend l'exercice de prévisions et d'estimations macro-économiques particulièrement difficile, ce qui doit donner lieu à une prudence accrue de la part des autorités publiques.

En effet, est-il bien probable que les impôts retenus sur traitements et salaires progresseront réellement de 13% en 2012 comme l'envisagent les auteurs du projet budgétaire - et ce par rapport aux dernières prévisions au titre d'un exercice 2011 très bon en la matière et d'ailleurs largement au-dessus du budget voté pour la même année - alors que la masse salariale, d'après ces mêmes auteurs, n'est censée progresser « que » de 6% ? La taxe d'abonnement peut elle rester constante en 2012, comme le supposent les auteurs du projet de loi budgétaire, si les marchés boursiers sont censés se replier - toujours de l'avis des mêmes auteurs - de 18% en 2012 ? L'IRC, dont quelque trois quarts sont dus au secteur financier, peut-il, de façon réaliste, dégager un niveau aussi élevé comme le prévoient les auteurs, soit 1,55 milliards 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 8 : Réévaluation de certaines recettes fiscales par la Chambre de Commerce
En millions EUR.



Sources : Projet de budget 2012 et calculs de la Chambre de Commerce.

L'incidence totale de cette réévaluation s'élève à 482 millions EUR. En cas de matérialisation de ce scénario, le déficit de l'Administration centrale passerait de -1.143,2 (2,6% PIB) à 1.625,2 millions EUR (3,6% du PIB), celui de l'Administration publique (y compris les communes et la sécurité sociale) de 329,9 (-0,7%) à 811,9 (-1,8%) 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.

Concernant les niveaux de déficits atteints à l'heure actuelle, l'Etat dépend de surcroît fortement de nombreuses recettes, soit volatiles, soit incertaines quant à leur rendement futur, soit basées sur des niches de souveraineté éphémères, soit qui sont une combinaison des caractéristiques précitées. Ainsi, la TVA sur le commerce électronique (quelque 380 millions EUR en 2010 et 580 millions EUR en 2012) se base largement sur un régime spécifique qui subira une refonte dès 2015. La taxe d'abonnement (595 millions EUR en 2010 ; 630 millions EUR au titre du budget 2012) est dépendante des cours boursiers et de l'avenir de l'industrie des fonds d'investissements au Luxembourg. La part la plus importante du rendement de l'impôt sur le revenu des collectivités tient son origine au seul secteur financier (environ 1 milliard EUR en 2010), tandis que la demande transfrontalière de produits pétroliers et de tabac (qui a dégagé quelque 980 millions EUR en 2010 au titre d'accises et de TVA) est singulièrement basée sur une politique de différentiels au niveau des accises. Au total, quelque 30 % de l'ensemble des recettes fiscales de l'Administration centrale (2,9 milliards EUR) provenaient, en 2010, d'impôts à rendement incertain ou excessivement volatils. L'ensemble de ces moyens d'action est pourtant injecté dans le budget de l'Etat, sans effort d'économie quelconque au profit des générations futures.

Il suffirait d'un choc macro-économique ou réglementaire négatif, même partiel, pour qu'un déficit de l'ordre de 1 milliard EUR se transforme rapidement en un déficit bien plus important encore. D'un autre côté, de très nombreuses dépenses courantes de l'Administration centrale paraissent extrêmement rigides ou peu influençables à court terme ; une rigidité d'ailleurs largement invoquée par les auteurs du projet de loi budgétaire¹⁶. Citons à cet égard la rémunération des salariés (19,9% des dépenses totales de l'Administration centrale), les prestations sociales (chômage, RMG, etc. ; 8,6%) ainsi que les transferts à la sécurité sociale et les prestations familiales (26,0%). Or, un financement de dépenses quasiment certaines et rigides par des recettes douteuses ou incertaines crée à l'évidence une asymétrie dangereuse et constitue, de fait, une tendance que la Chambre de Commerce qualifierait de non-durable, ou du moins d'inquiétante. Qui plus est, le Luxembourg dispose aujourd'hui d'un niveau compétitif de cotisations sociales, grâce notamment au cofinancement du système de sécurité sociale par l'Administration centrale. Pour contribuer à assurer la durabilité économique du pays, cet avantage doit être conservé et ne doit pas faire l'objet d'une remise en question quelconque au motif de la consolidation budgétaire, certes cruciale.

8. Une architecture budgétaire vétuste – pour quand la grande réforme ?

L'analyse à travers la méthodologie COFOG a conduit au constat d'un nécessaire changement de paradigme au niveau du mode d'établissement du budget au Luxembourg. Il faut singulièrement que le budget de l'Etat soit plus qu'un tableau d'entrées et de sorties. Actuellement, et selon un avis du CSDD¹⁷ : « [...] *der gesamte Budgetprozess und die dahinter stehenden fachspezifischen Entscheidungen sowie Anreizsysteme sind auf die [kurzfristige] Befriedigung von*

¹⁶ « La progression de 7,5% du total des dépenses de l'Etat entre 2011 et 2012, doit être appréciée à la lumière du fait qu'au cours des années écoulées, les changements au niveau de la structure des dépenses de l'Etat ont abouti à un accroissement sensible de la rigidité budgétaire. Une proportion de plus en plus élevée des dépenses publiques est en effet fixée par ou en vertu de dispositions légales, réglementaires et conventionnelles » (source : exposé des motifs du projet de budget 2012, page 25*).

¹⁷ Conseil Supérieur pour un Développement Durable: „Stellungnahme des CSDD zur nachhaltigen Entwicklung der Staatsfinanzen“, septembre 2008.

Ausgabenwünschen ausgerichtet [...] ». Il importe ainsi 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 à l'aide de moyens financiers mis en œuvre et dont les progrès atteints seraient mesurables à l'aide d'indicateurs de performance idoines.

A ce titre, il est 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.

A l'heure actuelle, le budget de recettes et des dépenses de l'Etat est donc un simple tableau volumineux d'entrées et de sorties dans lequel des gaspillages de moyens financiers passent souvent 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. Sont généralement simplement reconduits, trop souvent avec un taux de progression généreux, les crédits budgétaires des années antérieures sans prise en compte aucune de leur pertinence et sans remise en question éventuelle de leur finalité et de leur rapport « coûts / bénéfiques ». **Une telle architecture budgétaire mène à des rigidités dans le processus budgétaire et ne responsabilise guère, ni n'incite les différents départements à atteindre des objectifs quantitatifs et qualitatifs prédéfinis.** Il est clair, aux yeux de la Chambre de Commerce, que les gisements d'efficience, soulignés notamment par la comparaison des « inputs budgétaires » et des « outputs » en termes d'indicateurs de performance, peuvent seulement être exploités si l'Etat se dote d'une véritable culture budgétaire axée sur des objectifs à atteindre, sur des résultats et performances enregistrés et sur l'évaluation des politiques mises en œuvre sur base d'indicateurs clé de performance (« *key performance indicators* » (KPI)). Ces derniers devraient résulter d'un exercice de *benchmarking* international, basé sur des critères applicables à une économie aux spécificités structurelles comparables à celles du Luxembourg.

En modernisant, de la sorte, l'outil budgétaire vétuste afin de refléter une budgétisation par objectifs, missions et moyens, les autorités devraient également s'interroger si la distinction entre Etat central, d'une part, et Administration centrale, d'autre part, est toujours opportune.

A titre de rappel, l'Etat central, au sens de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, 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. Pour ces organes faisant partie intégrante du périmètre de l'Administration centrale, l'Etat central n'inclut que les dotations budgétaires qui leurs sont faites et qui s'avèrent - pour 2012 - largement insuffisantes pour faire face à leurs dépenses réelles. Ainsi, l'Administration centrale s'appauvrit sans que la Chambre de Députés, qui vote le budget de l'Etat central, ne puisse s'approprier cet état de fait.

D'après les auteurs du projet de loi budgétaire, « *la présentation administrative du budget de l'Etat [central] a essentiellement 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 la présentation communément appelée « présentation de Maastricht » [dans le contexte de laquelle il est fait référence au concept d'Administration centrale], les activités financières des [...] Etats membres de l'Union européenne sont en revanche*

décrites d'après des considérations économiques et non pas administratives ». Il résulte aisément de cette citation que la Chambre des Députés n'a ni une emprise parfaite sur les recettes et les dépenses de l'Etat, ni peut-elle reposer son analyse sur des considérations économiques. Ainsi elle sera amenée à voter un budget de l'Etat central qui fait apparaître un déficit « administratif » qui ne s'élève qu'à quelque 35% du déficit « économique » (soit un déficit de 395,8 millions EUR pour l'Etat central par rapport à un déficit de 1.143,2 millions EUR pour l'Administration centrale). La débudgétisation de l'Etat central est rampante et il incombe de s'interroger si une telle façon de procéder doit encore être poursuivie à l'avenir. Aux yeux de la Chambre de Commerce, les autorités publiques devraient rapidement moderniser leur façon de présenter, d'exécuter et de suivre les politiques budgétaires et les actions sous-jacentes, et ce pour les mettre en conformité avec les lignes directrices communautaires et les exigences de cohérence, d'efficacité et de transparence.

9. Une politique d'investissement qui doit être au service de la croissance potentielle

La Chambre de Commerce salue la volonté de maintenir à un niveau élevé les investissements publics, à savoir 1,86 milliards EUR en 2012, contre 1,82 milliards EUR en 2011. Dans ce contexte, elle rappelle que la priorité doit être donnée aux investissements ayant un impact positif sur la croissance potentielle. De nombreux fonds spéciaux n'ont, en effet, aucun lien avec la croissance potentielle et leurs dépenses sont purement opérationnelles (p.ex. le Fonds pour l'emploi et le Fonds des pensions pour fonctionnaires et personnels assimilés).

Au-delà des niveaux d'investissements affichés par les autorités dans le cadre du processus budgétaire, la problématique relative aux sous-investissements des fonds d'investissements de l'Etat par rapport aux montants initialement budgétisés reste d'actualité, bien que la Chambre de Commerce se doive de relever une amélioration du taux d'exécution des dépenses d'investissement pour l'année 2010 : en effet, après des années 2008 et 2009 particulièrement moroses à cet égard (exécution autour de 80%), le taux d'exécution a atteint 93,6% en 2010¹⁸. La Chambre de Commerce constate toutefois que le taux d'exécution global de l'année 2010 a été fortement influencé par un surinvestissement important au niveau du Fonds pour les investissements socio-familiaux : d'après le budget pour l'année 2010, ce fonds aurait dû acter une dépense de 85 millions EUR en 2010, alors qu'en réalité, la dépense s'élève à 103,5 millions EUR. Si la Chambre de Commerce ne remet pas en question la nature des investissements dans les infrastructures socio-familiales, elle s'interroge néanmoins sur la qualité des prévisions budgétaires afférentes.

Pour le reste, la Chambre de Commerce rappelle que le Luxembourg est une économie mature et à coût salarial élevé. Ainsi, la croissance future aura nécessairement lieu dans des branches à haute valeur ajoutée, à haute technicité, et à haute composante de recherche-développement et d'innovation. Une économie arrivée à un tel stade de développement ne peut plus se différencier à l'aide des infrastructures de base, telles que les routes ou le rail. Au contraire, pour une telle économie, il est supposé que les infrastructures basiques en question soient constamment adaptées aux besoins économiques et sociaux et que l'accent principal soit mis sur les capacités d'innovation, la recherche & développement, ainsi que sur la libération du potentiel de croissance endogène. Dans ce contexte, il faut saluer les efforts quantitatifs renforcés desquels vont profiter, en 2012, les principaux acteurs de la recherche publique au Luxembourg, et notamment l'Université et les Centres de Recherche Publics. Pour

¹⁸ Sont visés dans ce contexte les investissements effectués par les fonds spéciaux suivants : Fonds pour les monuments historiques, Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux, Fonds d'investissements publics administratifs, Fonds d'investissements publics scolaires, Fonds des routes, Fonds du rail et Fonds pour les investissements socio-familiaux.

l'avenir, il s'agira de conserver suffisamment de marges de manœuvre budgétaires afin de persévérer dans une telle politique d'investissements publics ambitieuse en matière de RDI.

10. Les Administrations locales et la sécurité sociale : entre une réforme territoriale inachevée et une réforme des pensions qui se fait attendre

Dans ses avis budgétaires des années passées, la Chambre de Commerce a notamment eu l'occasion de soutenir une politique qui vise à encourager les fusions communales, notamment pour s'assurer que les Administrations locales atteignent une taille critique. Il faut également rappeler le rôle important des communes d'un point de vue des investissements publics, du développement de nouvelles activités économiques sur leurs territoires respectifs et de soutien du tissu d'entreprises, et notamment les PME, locales.

En ce qui concerne le projet de budget 2012, la Chambre de Commerce ne peut que regretter - une fois de plus - que les données budgétaires relatives aux communes, qui font partie intégrante de l'Administration publique, soient aussi peu fournies. Dans de telles circonstances, il est matériellement impossible de juger des équilibres budgétaires du secteur communal. D'après les prévisions rudimentaires prévues au projet de loi budgétaire, il semblerait toutefois que les communes puissent clôturer l'année 2012 avec un excédent de 110,8 millions EUR ; notamment au vu des transferts plus importants que prévus, au titre de l'année 2011, des dotations transitant via le Fonds communal de dotation financière qui impactera les moyens financiers à leur disposition également en début d'année 2012. Or, en cas de dégradation du contexte économique en 2012, il est plus que probable que les ressources transférées aux communes, qui se greffent en large partie sur le rendement de certains impôts de l'Etat central et notamment l'impôt sur le revenu des personnes physiques et la TVA, doivent également être revues à la baisse. Il en est de même pour le rendement de l'impôt commercial communal, qui se greffe sur la base imposable de l'IRC.

Au-delà de ces quelques considérations de base, la Chambre de Commerce souhaite 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 de leur emploi des deniers publics.

A côté de l'Administration centrale et les communes, le troisième agrégat faisant partie intégrale de l'Administration publique luxembourgeoise est la sécurité sociale. Après avoir longuement discuté le caractère non-soutenable à long terme des équilibres financiers de cette Administration dans le cadre de ses avis budgétaires 2010 et 2011, et, plus récemment, dans son bulletin économique dédié au développement durable¹⁹, la Chambre de Commerce aurait voulu profiter de l'occasion de l'avis budgétaire 2012 pour commenter, dans les grandes lignes, les faits saillants de la réforme projetée du système des pensions. Or, force est de constater que les données afférentes n'ont pas été disponibles au moment de la rédaction de l'avis en question ; état de fait que la Chambre de Commerce regrette. Ainsi, elle renvoie à ses documents antérieurs en la matière et reviendra en détail à cette thématique dès que les avant-projets de loi afférents lui ont été communiqués.

Pour l'année 2012, l'excédent projeté de la sécurité sociale (702,4 millions EUR) est largement tributaire du contexte économique. Outre la croissance de l'emploi, le projet de loi budgétaire table sur une progression de la masse salariale de 6,0% ; évolution qui résulte de l'effet cumulé de l'évolution quantitative de l'emploi (+2,0%), du déclenchement d'une tranche indiciaire à la fin du premier trimestre et de l'évolution « réelle » des salaires. Compte tenu des incertitudes

¹⁹ Actualité & Tendances n°10 «Le développement durable au Luxembourg – Pour une économie durablement compétitive et au service du bien-être», juin 2011.

conjoncturelles auxquelles font face les acteurs économiques, et suite notamment à la révision à la baisse des expectatives de croissance du PIB en 2012, la Chambre de Commerce estime que les recettes attendues de la sécurité sociale semblent très optimistes. En revanche, le niveau des dépenses à acter par l'Administration de la sécurité sociale au titre d'un exercice budgétaire donné, par exemple en 2012, n'est guère influencé, de façon significative, de l'évolution momentanée de la masse salariale distribuée - il ne le fait que dans une perspective de long terme -, mais plutôt de l'évolution du nombre de bénéficiaires au titre des divers régimes financés par l'Administration de la sécurité sociale. Ainsi, l'excédent projeté présente un important potentiel de révisions à la baisse.

Dans une perspective à long terme et d'un point de vue intergénérationnel, l'excédent de la sécurité sociale engrangé au titre de l'exercice budgétaire 2012 demeure aussi chimérique que les surplus des années antérieures. Le seul « bénéfice » instantané de ce surplus temporaire et 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 selon les critères de Maastricht.

11. Les pistes de réflexion de la Chambre de Commerce

Au terme de son analyse du projet de budget 2012²⁰, la Chambre de Commerce voudrait avancer les deux grands blocs de pistes de réflexion suivants.

11.1. Asseoir le développement durable sur des finances publiques soutenables

Dans ses recommandations dans le cadre du projet de budget 2012, la Chambre de Commerce revient, en premier lieu, sur ses propositions récentes en matière de développement durable²¹, tout en soulignant et en montrant que celles-ci sont largement en concordance avec les principales recommandations européennes dans le cadre du semestre européen.

Le développement durable est un triptyque dont les trois composantes - l'économie, l'écologie et le social - se situent sur un pied d'égalité. Un développement durable doit répondre aux besoins des générations actuelles sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Or, ceci présuppose la pérennisation d'une économie compétitive, qui rende possible le financement d'un Etat social généreux et une cohésion sociale élevée, tout en dégageant les moyens d'action nécessaires afin de répondre notamment aux enjeux environnementaux considérables et pour doter le pays des infrastructures nécessaires à son développement durable.

Aujourd'hui, le Luxembourg est confronté à de multiples défis qui peuvent être résumés à travers une simple formule : notre pays fait apparaître des tendances économiques, sociales et écologiques qui ne sont guère soutenables à long terme, qui s'opposent à son développement durable et qui menacent les équilibres socio-économiques et écologiques futurs. Ainsi, le mot d'ordre doit être celui des réformes structurelles. Au lieu de miser sur une résolution miraculeuse des problèmes structurels, initiée et cofinancée par l'étranger, et sur des niches de souveraineté volatiles, le Luxembourg doit maximiser son potentiel de développement économique endogène, redéfinir sa politique sociale, renforcer sa capacité d'intégration, trouver des réponses à ses défis écologiques et contribuer à la lutte contre l'exclusion et la pauvreté. Pour ce faire, il incombe aux autorités publiques d'implémenter un plan pluriannuel - une véritable feuille de route - combinant réformes socio-économiques, ainsi que les mesures dans le domaine de la politique environnementale.

²⁰ Pour les détails, voir l'avis afférent de la Chambre de Commerce.

²¹ Actualité & Tendances n°10 «Le développement durable au Luxembourg – Pour une économie durablement compétitive et au service du bien-être», juin 2011.

La durabilité des finances publiques est une condition *sine qua non* du développement durable. La problématique liée à leur non-soutenabilité éventuelle, à court, à moyen et à long terme, range parmi les plus préoccupantes de l'ensemble des tendances non-durables auxquelles le Luxembourg est aujourd'hui confronté. 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.

11.2. Avancer en honorant nos engagements européens et sécuriser notre avenir via l'instauration d'un fonds souverain.

De la prémisse de la durabilité de finances publiques découle notamment que le Luxembourg doit assurer :

- en 2012, l'atteinte, conformément aux recommandations communautaires, de l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT), soit la réalisation d'un excédent budgétaire des finances publiques de 0,5% du PIB. Cet objectif est à remplir moyennant un effort d'assainissement / d'économies budgétaires de 558 millions EUR (1,2% du PIB) en 2012 ;
- toujours conformément aux recommandations européennes, l'accroissement de l'OMT pour atteindre la cible, plus ambitieuse, de 0,75% en 2013, ainsi que, en guise de mesure nationale, la dotation d'un fonds souverain à concurrence d'un effort budgétaire de 0,5%. Sous l'hypothèse de la réalisation de l'objectif *sub* 1.1., cet objectif peut être rencontré *via* un effort d'assainissement / d'économies supplémentaire de 554 millions EUR en 2013 (1,17% du PIB) ;
- l'augmentation de l'OMT afin d'atteindre 1,00% en 2014 et la dotation d'un fonds souverain à concurrence d'un effort budgétaire de 0,5%. Sous l'hypothèse de la réalisation des objectifs *sub* 1.1. et 1.2., cet objectif peut être rempli *via* un effort d'assainissement / d'économies budgétaires supplémentaire de 551 millions EUR en 2014 (1,12% du PIB) ;
- le maintien à 1,00% de l'OMT pour la période post-2014, de même que le tracement d'une politique progressivement plus ambitieuse en matière de dotation du fonds souverain.

Il s'en suivrait un effort d'assainissement / d'économies de l'ordre de 1,5 milliards EUR sur la période comprise entre 2012 à 2014, ce qui constitue un effort minimal qui tient dûment compte de la rigidité budgétaire sous-jacente aux finances publiques luxembourgeoises et du contexte économique et conjoncturel du moment.

En ce qui concerne spécifiquement l'effort d'assainissement en 2011, la Chambre de Commerce recommande, entre autres, l'implémentation des mesures suivantes :

11.2.1. Maîtriser les dépenses courantes pour libérer des marges de manœuvre budgétaires par des mesures ponctuelles

- Renoncer à l'indexation des salaires en 2012 (économie au niveau de l'Administration publique de 150 millions EUR). Un moratoire de deux ans du système devrait être appliqué à partir du déclenchement de la dernière tranche indiciaire au 1er octobre 2011. Pendant la période du

moratoire, le système actuel (y compris la composition du panier des prix à la consommation) devrait être modifié afin d'en augmenter les effets positifs sur la cohésion sociale et d'en réduire les effets néfastes sur la compétitivité des entreprises. Un délai minimum entre deux tranches d'indexation devrait être fixé, et ce pour diminuer la dépendance du système aux aléas conjoncturels ou aux fluctuations des prix sur les marchés internationaux des produits pétroliers ou des matières premières en général.

- Respect cumulatif des engagements pris précédemment en matière de maîtrise des dépenses de consommation intermédiaire de l'Administration centrale (102 millions EUR):
 - o limitation, conformément à la circulaire budgétaire²², des frais de fonctionnement à leur niveau atteint en 2011 (68 millions EUR) ;
 - o baisse additionnelle, d'après la 12^e actualisation du programme de stabilité et de croissance, des frais de fonctionnement de l'Administration centrale (34 millions EUR) (voir tableau 2 *supra*)
- Réduction de la dotation budgétaire au fonds pour l'emploi via un relèvement modéré des accises sur produits pétroliers (80 millions EUR).
- Modulation de certains transferts sociaux en fonction du critère du revenu médian (forfait d'éducation, allocation d'éducation, allocations familiales) (100 millions EUR).
- Alignement de la durée du congé parental sur le standard européen en la matière (20 millions EUR).
- Reconduction de la contribution de crise pour 2012 (90 millions EUR) ; et ce conformément aux mesures fiscales annoncées suite aux réunions tripartites de printemps 2010.

11.2.2. *Maîtriser les dépenses courantes pour libérer des marges de manœuvre budgétaires par des mesures structurelles*

- Implémentation d'une norme de progression des dépenses courantes, c.-à-d. contenir leur taux de progression interannuel en-deçà du taux moyen afférent observé en zone euro (économie d'environ 0,5 milliards EUR par an). Cette mesure va de pair avec la définition d'un plan d'action pluriannuel pour exploiter les gisements d'efficience au niveau des dépenses courantes (méthodologie COFOG).
- Implémentation d'une architecture budgétaire gravitant autour d'objectifs, de moyens d'action et de résultats (voir le point 6 *supra*).
- Instauration d'une règle d'or budgétaire, c'est-à-dire d'une limite supérieure du niveau de la dette publique relativement au PIB. Dans ce contexte, les autorités luxembourgeoises devraient s'engager, dans le cadre d'un consensus politique national, de limiter l'endettement public à un niveau correspondant à 20% du PIB. Compte tenu de la marge de manœuvre très limitée pour un petit pays doté d'une économie ultra-ouverte en matière d'endettement, et le coût d'opportunité très élevé quant au remboursement de la dette et des intérêts afférents, surtout en cas de hausse des taux d'intérêt, la limite européenne des 60% n'est résolument pas adaptée au contexte luxembourgeois.

²² La « Circulaire aux départements ministériels » du Ministère des finances date du 7 avril 2011. 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 que le montant total de [...] dépenses [de consommation intermédiaire hors frais de personnel] entre 2011 et 2012 puisse être plafonné au niveau atteint en 2011 ».

- Aligner la progression salariale dans l'Administration publique à la progression salariale moyenne observée dans l'économie. Sur le période 2007-2009, un tel alignement aurait dégagé des économies de 56 millions EUR dans le chef de la seule Administration centrale.
- Notamment en phase de ralentissement conjoncturel, augmenter la mobilité et la rotation du personnel dans la fonction publique afin de faire en sorte que tout besoin de personnel additionnel dans un service donné puisse d'abord être comblé à travers une réaffectation éventuelle des personnels d'un autre service, en lieu et place de recrutements nouveaux systématiques (stabilisation du nombre de fonctionnaires).
- Réalisation d'une radiographie des subsides environnementaux. Cet audit, qui devrait prendre la forme d'un inventaire exhaustif des aides afférentes, devrait permettre aux décideurs politiques de conclure si les aides financières en question remplissent leurs objectifs et si, le cas échéant, d'autres outils, tels que la réglementation ou le malus fiscal, ne seraient pas aptes à conduire à des résultats comparables en matière d'« éco-compatibilité » tout en faisant baisser le coût afférent à charge du budget de l'Etat.
- Réduction progressive, puis abolition, de transferts sociaux qui s'opposent à la réalisation d'une augmentation du taux d'emploi, et notamment le forfait et l'allocation d'éducation.
- Implémentation d'une baisse de 10% à 20% des frais de fonctionnement de l'Etat (50 - 100 millions EUR).
- Repenser la politique sociale en faveur de l'emploi. Le Luxembourg compte actuellement plus de 35.000 personnes qui ne travaillent pas et qui sont rémunérées soit par une indemnité de chômage, soit par le RMG. Outre la non-valorisation des compétences de ces personnes, il s'agit également de cas d'exclusion sociale très préjudiciables et d'un coût très élevé pour la société. Aux yeux de la Chambre de Commerce, la mise au travail constitue un rempart contre la pauvreté, de même qu'elle contribue au bien-être des travailleurs d'une manière plus générale (solidarisation, perception de contribuer à la société, valorisation personnelle, etc.). Il convient en outre de relever que, suite au niveau élevé du SSM au Luxembourg, de nombreuses personnes à plus faible valeur ajoutée sont d'emblée exclues du marché du travail et, partant, dépendent entièrement de la collectivité, et donc des transferts sociaux, afin de subvenir à leurs besoins.

Ainsi, la Chambre de Commerce propose-t-elle un véritable changement de paradigme dans la mesure où, au lieu de financer intégralement l'inactivité, à travers les allocations de chômage et le RMG, il conviendrait de subventionner partiellement, si nécessaire, le travail. Ainsi, un chômeur pourrait, par exemple, se voir attribuer un contrat de travail en entreprise et être rétribué, par exemple, à 60% - 65% du SSM, la différence pouvant être financée par l'Etat. Une entreprise pourrait ainsi employer une personne à plus faible valeur ajoutée, l'Etat pourrait réaliser des économies potentiellement substantielles et la personne concernée serait valorisée à travers le travail.

- Réalisation d'un audit complet sur le fonctionnement, les performances et les résultats des initiatives sociales en faveur de l'emploi. Ces structures d'insertion comportent des dépenses budgétaires d'environ 50 millions EUR en 2012, 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.
- S'inspirer des programmes d'assainissement mis en œuvre notamment dans les pays voisins afin d'accélérer la résorption du déficit structurel de l'Administration centrale.

En conclusion...

La Chambre de Commerce estime que le projet de budget 2012 manque 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 aux dettes souveraines 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, la Chambre de Commerce reste singulièrement en attente d'une réponse des autorités publiques aux questions fondamentales suivantes :

- Comment réduire la rigidité des dépenses courantes ?
- Comment casser la mentalité des soi-disant « acquis sociaux » ? Dans une crise sans précédent et durable, qui menace la survie même de l'autonomie budgétaire de nombreux Etats membres voire la continuité de l'union monétaire, il ne peut guère y avoir d'acquis immuables. Les politiques redistributives doivent, en tout état de cause, être alignées sur l'évolution économique et sur le niveau des recettes générées par l'activité économique ?
- 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 ?
- Comment freiner l'évolution de la progression salariale (20% des dépenses de l'Administration centrale) ?
- Comment doter le pays d'une marge de manœuvre budgétaire sans pour autant défiscaliser le financement de la sécurité sociale ?

« Les hommes n'acceptent le changement que dans la nécessité et ils ne voient la nécessité que dans la crise » (J.-C. Trichet, en citant J. Monnet).

Table des matières

Résumé de l'avis de la Chambre de Commerce	i
1. L'environnement conjoncturel et structurel.....	1
1.1. L'environnement conjoncturel : des turbulences économiques et financières persistantes.....	1
1.1.1. La conjoncture internationale	2
1.1.2. La conjoncture européenne.....	5
1.1.2.1. Perspectives dans la zone euro	7
1.1.2.2. Perspectives dans les principaux partenaires commerciaux du Luxembourg	7
1.1.3. La conjoncture luxembourgeoise	8
1.1.3.1. Perspectives macroéconomiques	8
1.1.3.2. Perspectives par branche d'activités	16
1.2. L'environnement structurel : une dégradation de la compétitivité qui complique considérablement la sortie de la crise.....	24
1.2.1. La compétitivité appréhendée sur base des coûts et des prix	24
1.2.1.1. Introduction.....	24
1.2.1.2. Compétitivité-coûts : le taux de change effectif réel « optique coûts »	25
1.2.1.3. Compétitivité-prix : le taux de change effectif réel « optique prix »	28
1.2.2. La compétitivité vue sous l'angle des facteurs hors coûts	29
1.2.3. La dégradation de la compétitivité nationale à l'aune des classements de compétitivité internationaux	31
1.2.3.1. Analyse des benchmarks internationaux.....	31
1.2.3.2. Le Tableau de Bord Compétitivité 2011 de l'ODC	36
2. L'environnement européen : la politique luxembourgeoise à l'épreuve de la crise des dettes souveraines	42
2.1. Un cadre de gouvernance économique qui se renforce à l'échelle européenne.....	43
2.1.1. Lancement de la mise en œuvre de la Stratégie « Europe 2020 »	43
2.1.2. Mise en place d'un cadre de surveillance intégré avec le semestre européen.....	45
2.1.3. Le pacte pour l'euro plus	45
2.1.4. La mise en place d'un système européen de surveillance financière	46
2.1.5. Quelles pistes pour renforcer la gouvernance économique ?	47
2.1.6. Le mécanisme européen de stabilité comme clé de voûte de la gouvernance européenne ?	49
2.2. Un scénario de crise des dettes souveraines qui s'épaissit depuis 2010.....	50
2.3. L'approche luxembourgeoise eu égard au contexte européen	53
2.3.1. Les engagements luxembourgeois découlant du pacte pour l'euro plus	53
2.3.2. Les perspectives à l'horizon 2014 : entre manquement aux engagements et dégradation continue des finances publiques	55
3. La situation financière de l'Etat	58
3.1. L'Etat central au sens administratif	58
3.1.1. Les recettes de l'Etat central	60
3.1.1.1. Les Contributions directes	63
3.1.1.2. Les Douanes et Accises	65
3.1.1.3. Les recettes prélevées au titre de l'Enregistrement et Domaines	66
3.1.1.4. L'exécution du budget des recettes 2011	66
3.1.1.5. L'évolution des taux de progression des recettes fiscales	68
3.1.2. Les dépenses de l'Etat central	72
3.1.2.1. Généralités	72
3.1.2.2. Composition des dépenses totales	84

3.1.2.3. Code comptable 31 : subventions d'exploitation	86
3.1.2.4. Code comptable 32 : transferts de revenus autres que les subventions d'exploitation aux entreprises	91
3.1.2.5. Code comptable 33 : transferts de revenus aux administrations privées	92
3.1.2.6. Code comptable 41 : transferts à l'Administration centrale	94
3.1.2.7. Code comptable 42 : transferts à la sécurité sociale	98
3.1.2.8. Code comptable 51 : transferts de capitaux aux entreprises	99
3.1.3. Les fonds spéciaux : évolution des recettes, des dépenses et des avoirs	101
3.1.3.1. Généralités	101
3.1.3.2. Les fonds d'investissements et autres fonds spéciaux	103
3.1.3.3. L'évolution de la situation financière des fonds spéciaux (avoirs en fin d'année)	105
3.1.3.4. Les alimentations des fonds spéciaux face à leurs dépenses	108
3.1.3.5. Les fonds d'investissements publics dans une perspective à moyen terme.....	112
3.1.3.6. Le taux de réalisation des dépenses d'investissements budgétisées par les fonds spéciaux	114
3.2. L'Administration centrale	117
3.2.1. De la notion d'Etat central à celle d'Administration centrale	117
3.2.2. Evolution des dépenses, des recettes et du solde budgétaire de l'Administration centrale	123
3.3. L'Administration de la sécurité sociale	130
3.4. Les Administrations locales	140
3.5. L'Administrations publique	145
4. Les pistes de réflexion de la Chambre de Commerce	149
4.1. Asseoir le développement durable sur des finances publiques soutenables	149
4.1.1. Introduction	149
4.1.2. Le développement durable économique : un bilan mitigé.....	150
4.1.3. Le développement durable social et sociétal : <i>quo vadis</i> ?	152
4.1.4. Le développement durable écologique : grandes responsabilités pour un petit pays	152
4.1.5. La feuille de route préconisée par la Chambre de Commerce en faveur du développement durable.	153
4.2. Avancer en honorant nos engagements européens et sécuriser notre avenir via l'instauration d'un fonds souverain	156
4.2.1. Introduction générale	156
4.2.2. Notion et missions d'un fonds souverain	157
4.2.3. Pour une atteinte de l'objectif budgétaire à moyen terme dès 2012 et une dotation du fonds souverain dès 2013	164
4.2.4. Maîtriser les dépenses courantes pour libérer des marges de manœuvre budgétaires par des mesures ponctuelles.....	166
4.2.5. Maîtriser les dépenses courantes pour libérer des marges de manœuvre budgétaires par des mesures structurelles	170
4.3. Les mesures incisives à l'étranger	177
5. Annexes	I

Sommaire des graphiques

Graphique 1 : Evolution du PIB réel	9
Graphique 2 : Taux d'inflation au Luxembourg, dans les pays voisins et au sein de la zone euro ..	14
Graphique 3 : Evolution de la masse salariale au Luxembourg	15
Graphique 4 : Evolution de la somme des bilans des banques.....	19
Graphique 5 : Résultat net des banques	20
Graphique 6 : Evolution de la rémunération des salariés et des marges des entreprises	22
Graphique 7 : Evolution du CSU nominal	26
Graphique 8 : Taux de croissance du CSU nominal entre 2000 et 2010	27
Graphique 9 : Compétitivité-coûts – Taux de change effectif réel du Luxembourg « optique coûts »	28
Graphique 10 : Compétitivité-prix – Taux de change effectif réel du Luxembourg « optique prix » ..	29
Graphique 11 : Evolution de la position du Luxembourg dans les benchmarks internationaux	33
Graphique 12 : Evolution des recettes courantes et en capital du budget de l'Etat	62
Graphique 13 : Progression des impôts sur la période 1995 à 2010.....	68
Graphique 14 : Ecart, au niveau des principales recettes fiscales, entre comptes et budgets votés	69
Graphique 15 : Réévaluation de certaines recettes fiscales par la Chambre de Commerce	71
Graphique 16 : Progression des dépenses courantes de l'Etat central entre 2011 et 2012 par rapport à l'évolution de l'IPCN	75
Graphique 17 : Evolution du coût par habitant des charges salariales de l'Etat central depuis 2001	76
Graphique 18 : Evolution interannuelle des dépenses courantes de l'Administration publique au Luxembourg, en Belgique, en France, en Allemagne, ainsi qu'en zone euro.....	78
Graphique 19 : Evolution interannuelle des dépenses budgétaires courantes de l'Etat central, de l'inflation et du PIB réel au Luxembourg	81
Graphique 20 : Evolution absolue et tendancielle des recettes et des dépenses de l'Etat central ..	82
Graphique 21 : Effet ciseaux entre les recettes et les dépenses de l'Etat central	82
Graphique 22 : Evolution de la composition des dépenses courantes et en capital de l'Etat central	85
Graphique 23 : Alimentation des fonds spéciaux en 2012 à travers différentes sources.....	102
Graphique 24 : Evolution des avoirs, des alimentations (dotations, recettes propres et emprunts) et des dépenses des fonds spéciaux.....	110
Graphique 25 : Evolution des avoirs, des alimentations (hors emprunts) et des dépenses des fonds spéciaux.....	111
Graphique 26 : Evolution des avoirs, des alimentations (dotations, recettes propres et emprunts) et des dépenses des fonds d'investissements publics sur la période 2009-2014	113
Graphique 27 : Passage de l'Etat central à l'Administration centrale	119
Graphique 28 : Alimentations augmentées des recettes propres des fonds spéciaux vs dépenses réelles des fonds spéciaux	123
Graphique 29 : Taux de progression des dépenses et des recettes de l'Administration centrale (taux de variation interannuels des dépenses, des recettes et du PIB).....	124
Graphique 30 : Effet ciseaux au niveau de l'Administration centrale.....	126
Graphique 31 : Evolution des recettes et des dépenses de l'Administration centrale par rapport au PIB	128
Graphique 32 : Evolution des recettes et des dépenses de l'Administration centrale	128
Graphique 33 : Capacité (+) ou besoin (-) de financement de l'Administration centrale	129
Graphique 34 : Solde de l'Administration de la sécurité sociale selon différentes hypothèses au niveau de l'évolution de la masse cotisable	132
Graphique 35 : Evolution du solde de l'Administration de la sécurité sociale et du taux de création d'emplois nouveaux	133

Graphique 36 : Evolution des recettes et des dépenses de l'Administration de la sécurité sociale, ainsi que la variation de l'emploi intérieur	133
Graphique 37 : Progression des recettes et des dépenses de l'Administration de la sécurité sociale (SEC95) entre 2000 et 2012.....	135
Graphique 38 : PIB et emploi en 2060 d'après la réforme projetée de l'assurance pension	138
Graphique 39 : Evolution de la formation brute de capital fixe des Administrations locales	142
Graphique 40 : Composition des dépenses des Administrations locales en 2010	143
Graphique 41 : Situation financière de l'Administration publique et de ses composantes en 2012	146
Graphique 42 : Soldes budgétaires des administrations publique, centrale, locales et de sécurité sociale.....	147
Graphique 43 : Evolution de l'emploi intérieur et du chômage au Luxembourg	175
Graphique 44 : Progression réelle des dépenses courantes vs progression en cas de limitation du taux de croissance à la moyenne de la zone euro.....	XII
Graphique 45 : Dépenses publiques en 2009 par habitant selon la classification COFOG	XIV
Graphique 46 : Evolution en 2009 des dépenses publiques par fonction COFOG.....	XVI

Sommaire des tableaux

Tableau 1 : Situation financière des pays du G7	1
Tableau 2 : Perspectives macroéconomiques internationales	3
Tableau 3 : Perspectives macroéconomiques européennes.....	6
Tableau 4 : Echanges de biens au Luxembourg.....	11
Tableau 5 : Compte courant de la balance des paiements du Luxembourg.....	12
Tableau 6 : Coût salarial moyen par branche	16
Tableau 7 : Compte de résultat du secteur bancaire en 2009 et 2010.....	19
Tableau 8 : Compte de profits et pertes agrégé en cours d'année (1 ^{er} semestre) des établissements de crédit, à l'exclusion des succursales à l'étranger	20
Tableau 9 : Position du Luxembourg dans quatre benchmarks internationaux publiés en 2011	32
Tableau 10 : Classement en matière d'indicateur synthétique « Compétitivité » de 2000 à 2010 ...	40
Tableau 11 : Evolution en matière de classement du Luxembourg dans les différentes catégories d'indicateurs.....	41
Tableau 12 : Les résultats pour le Luxembourg en 2011.....	49
Tableau 13 : Chiffres clés du projet de budget de l'Etat central pour l'exercice 2012	60
Tableau 14 : Evolution des recettes du budget de l'Etat au sens de la loi sur la comptabilité de l'Etat	61
Tableau 15 : Evolution des principales recettes de l'Etat selon la loi sur la comptabilité de l'Etat ...	62
Tableau 16 : Evolution des principales recettes de l'Etat.....	65
Tableau 17 : Exécution du budget des recettes 2011	67
Tableau 18 : les recettes de l'Administration centrale (SEC S1311).....	71
Tableau 19 : Décomposition des dépenses totales entre dépenses courantes et dépenses en capital	72
Tableau 20 : Evolution des dépenses courantes de l'Etat central.....	80
Tableau 21 : Les quinze principales dépenses au titre de « subventions d'exploitation »	86
Tableau 22 : Les quinze principales dépenses au titre de « transferts de revenus autres que les subventions d'exploitation aux entreprises »	91
Tableau 23 : Les quinze principales dépenses au titre de « transferts de revenus à l'Administration centrale »	95
Tableau 24 : Les quinze principales dépenses au titre de « transferts de revenus aux Administrations de sécurité sociale »	98
Tableau 25 : Les dépenses au titre de « transferts de capitaux aux entreprises »	100
Tableau 26 : Dépenses d'investissements des principaux fonds d'investissements de l'Etat.....	104

Tableau 27 : Evolution des avoirs de fonds spéciaux entre 2007 et 2012.....	107
Tableau 28 : Fonds d'investissements publics apparaissant au programme pluriannuel des dépenses 2011 – 2015.....	112
Tableau 29 : Evolution des dépenses prévues, des dépenses réalisées, ainsi que des taux de réalisation des principaux fonds d'investissements	116
Tableau 30 : Comparaison des chiffres clefs de l'Etat central (comptabilité traditionnelle) et de l'Administration centrale (SEC 95) en 2012	122
Tableau 31 : Recettes et dépenses de l'Administration centrale.....	123
Tableau 32 : Recettes et dépenses de l'Administration centrale en 2011 – budget et prévisions	125
Tableau 33 : Comparaison des recettes et dépenses 2011 – budget et prévisions	125
Tableau 34 : Compte SEC95 de l'Administration de la sécurité sociale	131
Tableau 35 : Evolution du nombre d'assurés et de bénéficiaires au niveau de l'assurance pension	134
Tableau 36 : Recettes, dépenses et soldes des Administrations locales	140
Tableau 37 : Recettes, dépenses et soldes de l'ensemble de l'Administration publique	145
Tableau 38 : Evolution des crédits budgétaires par code comptable	II
Tableau 39 : Alimentation des fonds spéciaux, produits d'emprunts inclus.....	VIII
Tableau 40 : Dépenses ajustées des fonds spéciaux.....	IX
Tableau 41 : Evolution des dépenses budgétaires courantes entre 2005 et 2010	XI

Sommaire des encadrés

Encadré 1 : Révision de la comptabilité nationale	9
Encadré 2 : Impact de la crise sur les marges des entreprises.....	22
Encadré 3 : Les mesures spéciales en faveur des entreprises du projet de budget 2012 et leur lien avec le « Pacte pour l'euro plus »	73
Encadré 4 : Les mesures phares en faveur de la promotion de l'économie luxembourgeoise au titre du projet de budget 2012	89
Encadré 5 : L'exécution budgétaire de l'Administration centrale en 2011 et son impact quant à l'évaluation du budget 2012.....	125
Encadré 6 : Assurance pension : une réforme qui se base sur des hypothèses fortes	137
Encadré 7 : Quelles recettes budgétaires pour alimenter un fonds souverain ?.....	160

Sommaire des annexes

Annexe 1 : Dépenses courantes par ministère et par code comptable	I
Annexe 2 : Vue d'ensemble sur les recettes et des dépenses des fonds spéciaux.....	VIII
Annexe 3 : Le potentiel d'économies d'une norme de progression des dépenses courantes	X
Annexe 4 : Un potentiel significatif, mais non-exploité de baisse des dépenses courantes	XIII

Budget 2012 - un cocktail budgétaire explosif entre crise mondiale et insouciance luxembourgeoise

1. L'environnement conjoncturel et structurel

1.1. L'environnement conjoncturel : des turbulences économiques et financières persistantes

Au cours de l'année 2011, l'économie mondiale a dû faire face à une série de chocs plus ou moins violents, tels que, notamment, les mouvements de réforme en Afrique du Nord et au Moyen Orient, le tsunami japonais et la volatilité croissante des marchés autour des dettes souveraines.

Actuellement, l'endettement excessif des pays développés constitue une des menaces les plus importantes pour la conjoncture mondiale. Les chiffres de la dette publique, du déficit budgétaire et de la balance courante des pays du G7 illustrent l'ampleur du phénomène.

Tableau 1 : Situation financière des pays du G7

Pays du G7	Dette publique en % du PIB	Déficit budgétaire en % du PIB	Balance courante en % du PIB
Etats-Unis	100	-10,8	-3,2
Japon	229	-10,0	2,3
Allemagne	80	-2,3	5,1
France	88	-6,0	-2,8
Royaume-Uni	83	-8,6	-2,4
Italie	120	-4,3	-3,4
Canada	84	-4,6	-2,8

Chiffres estimés pour 2011

Source : Banque de Luxembourg, Perspectives 128, 3^e trimestre 2011.

Les principales puissances économiques mondiales affichent pratiquement toutes un niveau de dette publique proche des 100% du PIB, un déficit budgétaire supérieur à la croissance nominale de leur économie et un niveau de compétitivité faible reflété par une balance courante déficitaire.

La nouvelle phase de ralentissement conjoncturel que l'économie mondiale traverse aujourd'hui est toutefois différente de celle de l'après-Lehman. En 2008, les stocks de biens finis au sein des entreprises étaient à leur plus haut niveau depuis quinze ans. Le déstockage historique qui a eu lieu par la suite a eu des effets désastreux sur la production industrielle, qui s'est contractée d'une quinzaine de pourcents dans les grandes économies industrialisées. Aujourd'hui, les inventaires de

la majorité des pays industrialisés sont en ligne avec la demande et un nouveau déstockage massif n'est pas probable²³.

Toujours est-il qu'une nouvelle rechute sera douloureuse pour l'économie mondiale. En effet, les Etats, qui lors de la dernière crise de 2008, avaient pu contrebalancer la défaillance de la demande privée ne pourront plus absorber de nouveaux chocs, en raison de leur endettement excessif résultant en partie de la dernière crise.

L'économie mondiale est au cœur de deux courants d'évolution défavorables. Premièrement, une reprise beaucoup plus lente dans les pays avancés depuis le début de l'année et deuxièmement une forte augmentation de l'incertitude budgétaire et financière, particulièrement prononcée depuis le mois d'août 2011. Chacun de ces courants est préoccupant en soi, mais leur conjonction et leur interaction sont particulièrement dangereux. Des mesures énergiques s'imposent à court terme pour améliorer les perspectives et réduire les risques. Le désendettement des économies (secteurs public et privé, ainsi que dans le chef des ménages) risque, de surcroît, d'exercer une forte pression sur la croissance à moyen terme.

Il importe donc d'examiner le contexte économique sous-jacent au projet de budget 2012, à la fois sous ses dimensions internationales, européennes et nationales. Ce bilan permet de mettre en évidence quelques-uns des grands enjeux pour les dirigeants mondiaux, en général, et pour le Gouvernement luxembourgeois, en particulier.

1.1.1. La conjoncture internationale

L'économie mondiale se trouve dans une nouvelle phase périlleuse. L'activité mondiale a fléchi et est devenue plus inégale, la confiance des consommateurs, des chefs d'entreprises et des investisseurs s'effondre à nouveau et les risques de dégradation de la situation augmentent.

Selon les projections du FMI²⁴, la croissance mondiale va se modérer significativement, tombant à un rythme d'environ 4% jusqu'à la fin de 2012, contre plus de 5% en 2010. Alors que le PIB réel des pays avancés connaîtra une expansion anémique d'environ 1,5% en 2011 et 2% en 2012, les taux de croissance des pays émergents et en développement devraient se maintenir encore à un rythme d'environ 6% en 2012. Il est à noter que ces prévisions datent du mois de septembre et paraissent, de ce fait, encore relativement optimistes.

²³ Source : BCEE Asset Management, Panorama Financier n°3/2011.

²⁴ Source : FMI, Perspectives de l'économie mondiale, Septembre 2011.

Tableau 2 : Perspectives macroéconomiques internationales

	Croissance du PIB réel					Croissance des prix à la consommation (Inflation)					Taux de chômage					Solde de la balance courante (en % du PIB)				
				Projections					Projections					Projections					Projections	
	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
Etats-Unis	-0,3	-3,5	3,0	1,5	1,8	3,8	-0,3	1,6	3,0	1,2	5,8	9,3	9,6	9,1	9,0	-4,7	-2,7	-3,2	-3,1	-2,1
Japon	-1,2	-6,3	4,0	-0,5	2,3	1,4	-1,4	-0,7	-0,4	-0,5	4,0	5,1	5,1	4,9	4,8	3,2	2,8	3,6	2,5	2,8
Chine	9,6	9,2	10,3	9,5	9,0	5,9	-0,7	3,3	5,5	3,3	4,2	4,3	4,1	4,0	4,0	9,1	5,2	5,2	5,2	5,6
Brésil	5,2	-0,6	7,5	3,8	3,6	5,7	4,9	5,0	6,6	5,2	7,9	8,1	6,7	6,7	7,5	-1,7	-1,5	-2,3	-2,3	-2,5
Inde	6,2	6,8	10,1	7,8	7,5	8,3	10,9	12,0	10,6	8,6	nd	nd	nd	nd	nd	-2,0	-2,8	-2,6	-2,2	-2,2
Russie	5,2	-7,8	4,0	4,3	4,1	14,1	11,7	6,9	8,9	7,3	6,4	8,4	7,5	7,3	7,1	6,2	4,1	4,8	5,5	3,5
Zone euro	0,4	-4,3	1,8	1,6	1,1	3,3	0,3	1,6	2,5	1,5	7,7	9,6	10,1	9,9	9,9	-0,7	0,1	-0,4	0,1	0,4

Source : FMI, Perspectives de l'économie mondiale, Septembre 2011.

Aux Etats-Unis, les derniers indicateurs d'activité sont très mitigés et confirment que la reprise économique « solide » sur laquelle se basaient de nombreux investisseurs est plutôt « fragile ». Les données révisées de la *croissance* américaine sur les trois dernières années montrent que l'expansion économique a été plus limitée qu'espérée. La contraction de l'activité économique ayant été plus forte que prévue, l'économie américaine a mis plus de temps pour sortir de la récession : ce n'est qu'au 2^e trimestre de 2011 que le PIB américain a retrouvé son niveau d'avant-crise, alors que ce moment avait précédemment été prédit pour la fin 2010²⁵. La croissance devrait atteindre 1,5% en 2011 et 1,8% en 2012.

Les six premiers mois de l'année 2011 ont été marqués par une *demande intérieure* évoluant à un rythme de seulement 0,5% par an, ce qui est très en-deçà de la moyenne historique des trente dernières années pendant lesquelles elle grimpait de presque 3% par an. *L'inflation* ayant dépassé la barre des 3%, la progression des revenus ne suffit plus pour compenser la perte de pouvoir d'achat. Le consommateur américain est par conséquent contraint d'épargner plus et de consommer moins, la fébrilité sur le marché de l'emploi n'arrangeant en rien la situation. La menace la plus imprévisible vient pourtant des marchés financiers, puisque les Américains, contrairement aux citoyens européens, investissent une partie considérable de leur épargne en bourse.

Malgré le vote sur le relèvement du plafond de dette, l'agence de notation Standard & Poor's décida le 5 août 2011 d'abaisser la notation des Etats-Unis, notamment à cause de la trajectoire exponentielle de l'évolution de leur dette et du peu de mesures visant à enrayer cette évolution. Depuis le relèvement de ce plafond, la dette publique dépasse le seuil de 100% du PIB et les Etats-Unis rejoignent ainsi un club qui n'a rien d'élitiste : être associé à des pays comme le Japon qui a une dette de 229% par rapport à son PIB, la Grèce avec ses 152% de dette ou l'Italie avec ses 120% de dette.

Bien que ce ne soit pas la première fois que les Etats-Unis atteignent un niveau de dette publique qui dépasse sa richesse annuelle (ce fut le cas après la Deuxième Guerre mondiale), tout porte à croire que les Etats-Unis ne pourront pas mettre en œuvre les mêmes mécanismes de stabilisation de dette qu'après la Deuxième Guerre mondiale. En effet, il est peu probable que les Etats-Unis puissent à nouveau engendrer un rythme de croissance économique aussi soutenu que celui qu'ils ont connu au cours des *Golden Sixties*. La crise financière et économique des dernières années a, de plus, laissé des séquelles importantes (chômage élevé, immobilier toujours en crise, secteur bancaire fragile) qui ralentiront la croissance au cours des prochaines années. Même en évitant des dérapages budgétaires, il y a de fortes chances que le ratio dette/PIB continue de croître au cours de la décennie actuelle²⁶.

Après avoir été frappé par un tremblement de terre et un tsunami qui ont dévasté l'Est du pays, et qui a fortement perturbé la chaîne de l'offre dans le monde²⁷, le **Japon** devrait connaître une *croissance* vigoureuse au 2^e semestre de 2011 et, dans une moindre mesure, au premier semestre de 2012²⁸. En effet, le Japon semble connaître un redressement rapide de la production et des dépenses intérieures. La confiance des chefs d'entreprise s'améliore également nettement et les dépenses des ménages se redressent. Le Gouvernement doit toutefois prendre des mesures ambitieuses pour réduire le niveau très élevé de la dette publique tout en veillant aux besoins immédiats de reconstruction et de développement dans les régions dévastées par le tremblement de terre et le tsunami.

²⁵ Source : BCEE Asset Management, Weekly Investment Newsletter, 09 Août 2011.

²⁶ Source : BCEE Asset Management, Weekly Investment Newsletter, 09 Août 2011.

²⁷ Selon certaines estimations du FMI, le nombre d'automobiles fabriquées dans le monde a diminué de pas moins de 30% dans les deux mois qui ont suivi le tremblement de terre et le tsunami au Japon en raison des perturbations de la chaîne de l'offre.

²⁸ Source : FMI, Perspectives de l'économie mondiale, Septembre 2011.

En effet, comme l'indique le tableau 1, la particularité du Japon consiste à afficher un endettement public très élevé malgré un excédent structurel de la balance courante. En raison du surplus externe, le Japon n'a pas recours à des fonds étrangers pour financer sa dette publique dépassant les 200% du PIB. Même si un tel niveau de dette paraît difficilement remboursable, le Gouvernement peut continuer à financer les dépenses budgétaires excédentaires par de nouveaux emprunts publics tant que les Japonais acceptent de toucher des rendements très faibles sur les obligations d'Etat²⁹.

En **Chine**, la *croissance* se situera en moyenne entre 9 et 9,5% en 2011 et 2012, soit à un niveau inférieur aux 10% enregistrés en moyenne entre 2000 et 2007. La Chine, qui possède d'énormes excédents courants, a fait part de son intention de privilégier non plus la demande extérieure, mais la demande intérieure. La hausse des dépenses publiques a contribué à ce rééquilibrage. La croissance de l'investissement a ralenti avec la fin des mesures de relance budgétaire, qui reste toutefois le principal facteur de croissance. De nombreux pays émergents, dont la Chine, sont actuellement confrontés à une intensification des *pressions inflationnistes* provenant des mesures de stimulation mises en place lors du début de la crise financière en 2008, ainsi que de la hausse des prix des matières premières. Même si des tensions inflationnistes persistent, des efforts visant à mettre fin aux mesures de crédit - en imposant des contraintes administratives à la croissance du crédit, en relevant les taux d'intérêt et en augmentant les ratios de réserves obligatoires - et à modérer la hausse des prix de l'immobilier - en limitant la quotité des crédits hypothécaires et en imposant des restrictions à l'achat des résidences secondaires - ont porté leurs fruits.

Le **Brésil** figure parmi les pays émergents dont les perspectives économiques se sont détériorées au cours des premiers mois de l'année 2011. L'activité enregistre en effet une expansion de 4% au premier semestre de 2011, contre 7,5% en 2010. En raison du renforcement de sa devise, le Brésil accuse actuellement une diminution de sa compétitivité conduisant à une dégradation de sa balance courante. Si les exportations faiblissent davantage, en raison d'un ralentissement majeur de la conjoncture mondiale, les investisseurs étrangers auront potentiellement tendance à rapatrier soudainement leurs capitaux, provoquant une chute de la monnaie, le real, une accentuation des pressions inflationnistes et, finalement, une récession économique³⁰.

L'Inde, dont l'activité est tirée par la consommation privée, devrait afficher une *croissance* moyenne de 7,8% en 2011 et de 7,5% en 2012. La baisse des investissements devrait se poursuivre, en raison notamment de problèmes récents de gouvernance dans le secteur des entreprises, du poids des nouvelles incertitudes mondiales et de conditions de financement extérieur moins favorables. Une difficulté majeure pour les autorités est de réduire *l'inflation*, qui atteint des taux à deux chiffres.

En **Russie**, la *croissance* devrait atteindre 4,3% en 2011 et 4,1% en 2012. Même si les perspectives d'évolution des cours du pétrole restent bonnes, elles sont plus fragiles que prévues. De plus, les mouvements de capitaux - qui alimentaient le crédit, la demande privée et la croissance avant la crise - n'ont pas encore repris, car les investisseurs restent hésitants devant les incertitudes politiques précédant les élections présidentielles et le climat des affaires peu attrayant.

1.1.2. La conjoncture européenne

En Europe, les risques de retombées des difficultés économiques et financières se sont intensifiés. La donne économique varie, toutefois, fortement selon les pays.

²⁹ Source : Banque de Luxembourg, Perspectives 128, 3^e trimestre 2011.

³⁰ Source : Banque de Luxembourg, Perspectives 128, 3^e trimestre 2011.

Tableau 3 : Perspectives macroéconomiques européennes

	Croissance du PIB réel					Croissance des prix à la consommation (Inflation)					Taux de chômage					Solde de la balance courante (en % du PIB)				
	Projections					Projections					Projections					Projections				
	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
Zone euro	0,4	-4,3	1,8	1,6	1,1	3,3	0,3	1,6	2,5	1,5	7,7	9,6	10,1	9,9	9,9	-0,7	0,1	-0,4	0,1	0,4
Luxembourg	0,8	-5,3	2,7	3,2*	2,1*	IPCH					4,4	5,7	6,0	6,0	6,2	5,3	5,6	7,8	9,8	10,3
						4,1	0,0	2,8	3,5	2,3										
						IPCN														
						3,4	0,4	2,3	3,5	2,5										
Allemagne	0,8	-5,1	3,6	2,7	1,3	2,8	0,2	1,2	2,2	1,3	7,6	7,7	7,1	6,0	6,2	6,3	5,6	5,7	5,0	4,9
France	-0,2	-2,6	1,4	1,7	1,4	3,2	0,1	1,7	2,1	1,4	7,8	9,5	9,8	9,5	9,2	-1,7	-1,5	-1,7	-2,7	-2,5
Belgique	0,8	-2,7	2,1	2,4	1,5	4,5	0,0	2,3	3,2	2,0	7,0	8,0	8,4	7,9	8,1	-1,8	0,0	1,0	0,6	0,9

Sources : FMI, Perspectives de l'économie mondiale, Septembre 2011 ; STATEC et AMECO pour le Luxembourg.

Remarques :

(1) Pour les prévisions marquées d'une étoile (*), il s'agit des données utilisées lors de l'élaboration du Projet de budget 2012. Or, après la révision des comptes nationaux pour 2010 (croissance du PIB en volume de 2,7% au lieu de 3,5%) et une révision de l'acquis de croissance observée après 2 trimestres pour 2011 (1,7% au lieu de 2,8%), les conjoncturistes du STATEC ont revu également à la baisse leurs perspectives de croissance pour 2012. Celles-ci ne se situent plus que dans une fourchette de 1 à 2% du PIB en volume alors que le gouvernement, dans son élaboration du budget pour 2012, tablait encore sur une progression ferme de 2% (Source : « *Nombre de clignotants virent au rouge* », *www.chd.lu*, 18 octobre 2011). Pour plus de détails, se référer à l'encadré 1.

(2) nd signifie « non disponible ».

1.1.2.1. Perspectives dans la zone euro

Selon les projections du FMI³¹, après un premier trimestre dynamique, la *croissance* a brusquement ralenti dans la zone euro au 2^e trimestre de 2011, en partie sous l'effet de la pression du cours élevé des produits de base sur le revenu disponible réel et de la poursuite du rééquilibrage budgétaire, mais aussi en raison des conséquences de la crise sur la confiance des consommateurs et des chefs d'entreprise. La croissance de la demande intérieure n'a donc généralement pas suivi le rythme de la croissance du PIB, principalement du fait d'une consommation des ménages atone.

L'*inflation annuelle* mesurée par l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) s'est fortement accélérée depuis la mi-2009 dans la zone euro. L'inflation devrait toutefois reculer, passant de 2,5% en 2011 à 1,5% environ en 2012.

Le redémarrage de l'activité économique et de l'emploi commence à porter leurs fruits sur le front du *chômage*. Cette amélioration constatée au niveau de la zone euro trouve également son reflet dans la plupart des Etats membres, bien que le taux de chômage demeure très élevé dans plusieurs pays et notamment en Espagne, en Grèce, en Irlande, au Portugal et en Slovaquie.

1.1.2.2. Perspectives dans les principaux partenaires commerciaux du Luxembourg

La *croissance* en **Allemagne** a retrouvé un niveau proche de celui précédant la crise, et celle-ci atteindrait 2,7% en 2011 et 1,3% en 2012³². Elle pourrait néanmoins être moindre. L'Allemagne possède des perspectives budgétaires qui lui donnent une marge de manœuvre permettant aux stabilisateurs automatiques de fonctionner pleinement pour faire face à des évolutions inattendues de la croissance. En Allemagne, l'ajustement budgétaire en 2011-2016, d'environ 0,5% par an, est plus faible qu'ailleurs dans la zone euro : sur la base des plans actuels, le solde de l'ensemble des administrations publiques serait proche de l'équilibre en 2014. Les projections du FMI indiquent une relative stabilisation du *taux de chômage* allemand aux environs de 6% en 2011 et 2012. Le *taux d'inflation*, après avoir dépassé les 2% en 2011, descend à 1,3% en 2012.

Selon le FMI, la *croissance* devrait être modeste en **France** en 2011 (1,7%) et en 2012 (1,4%). L'*inflation annuelle* (IPCH) croît à 2,1% en 2011 mais baisse à 1,4% en 2012. Les projections montrent que, bien qu'il soit élevé, le *taux de chômage* reste relativement stable en 2011 et en 2012, au-delà des 9%. La France fait actuellement face à une forte détérioration de ses finances publiques. En effet, celle-ci commence à connaître un problème de compétitivité similaire aux autres pays périphériques du Sud, comme l'indique la détérioration de sa balance courante au cours des dernières années (se référer au tableau 1). La perte de compétitivité de la France conduit à une croissance économique plus faible empêchant le Gouvernement de réduire le déficit budgétaire et d'améliorer le ratio d'endettement. La France a toutefois annoncé en août 2011 des mesures supplémentaires de réduction du déficit pour 2011-2012.

Selon les dernières prévisions du FMI, la **Belgique** renoue avec des chiffres de *croissance* positifs dès 2010 (2,1%) sous l'effet d'une hausse des exportations et d'une accélération de la croissance de la consommation privée. La croissance continue à augmenter en 2011 pour atteindre 2,4%, mais selon les prévisions du FMI, celle-ci devrait connaître une légère baisse en 2012 et atteindre 1,5%. Selon le Bureau fédéral du Plan (BFP) belge, les exportations se sont sensiblement redressées en 2010, enregistrant une hausse de 10,5%, et ont poursuivi cette tendance au premier

³¹ Source : FMI, Perspectives de l'économie mondiale, Septembre 2011.

³² Source : FMI, Perspectives de l'économie mondiale, Septembre 2011.

trimestre de 2011. Dans le sillage des marchés extérieurs, la croissance trimestrielle des exportations fléchirait durant le reste de l'année pour ensuite se redresser progressivement au cours de 2012. Soutenues par un niveau de départ favorable, les exportations devraient toutefois croître plus fortement en 2011 (6%) qu'en 2012 (4%). La bonne tenue des exportations a entraîné en 2010 un surplus de la *balance des opérations courantes* de 1% du PIB. Ce surplus devrait toutefois se réduire en 2011 et 2012 en raison du niveau élevé des prix du pétrole et du fléchissement de la croissance des exportations.

En 2010, la Belgique a enregistré 8.100 chômeurs de plus par rapport à 2009 mais leur nombre a commencé à se réduire dès le 2^e trimestre 2010. Compte tenu de l'évolution de la population active, le nombre de chômeurs diminuerait de 23.600 unités en 2011 mais progresserait de 9.500 unités en 2012, avec pour conséquence un accroissement du *taux de chômage*. *L'inflation belge* s'accélère en 2011, en grande partie en raison des hausses de prix des produits énergétiques, elles-mêmes résultant d'un pétrole plus cher. De plus, la hausse des prix des matières premières, qui se répercute avec un certain retard sur les prix des autres biens et services, devrait alimenter l'inflation sous-jacente.

1.1.3. La conjoncture luxembourgeoise

1.1.3.1. Perspectives macroéconomiques

- Au Luxembourg, le **PIB** n'a que faiblement progressé au 1^{er} trimestre 2011, mais ce résultat témoigne plus de mouvements exceptionnels que d'un véritable affaissement conjoncturel et la tendance de fond est restée assez favorablement orientée. La première estimation pour le 2^e trimestre table sur une expansion de 1,9%. La dynamique du PIB aux 3^e et 4^e trimestres est susceptible d'être affectée pour des raisons très similaires à celles qui ont entraîné un ralentissement dans l'ensemble de la zone euro³³.

En ce qui concerne le projet de budget 2012, les dernières prévisions du STATEC, publiées dans la Note de conjoncture n°2-11 (du mois de juillet 2011), tablaient sur une croissance du PIB en volume au Luxembourg de 4% en 2011 et de 3,8% en 2012. Mais l'environnement économique européen et mondial s'est considérablement détérioré au cours du mois de juillet et du mois d'août, principalement en raison de la tempête affectant les marchés financiers, causée par l'accentuation de la crise budgétaire dans les économies avancées. Les prévisions de croissance pour l'année en cours et l'année suivante ont donc été révisées à la baisse : 3,2% en 2011 et 2,1% en 2012³⁴. Il faut toutefois insister sur le fait que, dans l'environnement actuel, l'amplitude de la baisse est entourée de beaucoup d'incertitudes³⁵.

³³ Source : Projet de budget 2012, page 15*.

³⁴ Source : Projet de budget 2012, page 20*.

³⁵ Selon le Projet de budget 2012 (page 18*), ces prévisions ne tiennent pas compte du budget des dépenses 2012 tel que mis en avant dans le projet de loi déposé, ces chiffres étant inconnus au moment de l'actualisation des prévisions. Ainsi, une croissance des dépenses publiques plus élevée (respectivement plus faible) en 2012 entraînerait une croissance à la marge plus élevée (respectivement plus faible). De même, l'impact budgétaire de l'accord salarial signé entre le Gouvernement et le principal syndicat représentatif dans la fonction publique étant encore inconnu au moment de la finalisation des prévisions, ces dernières ne peuvent donc en tenir compte. Finalement, les prévisions ont été établies avec l'hypothèse que le mécanisme d'indexation des salaires et autres prestations sociales revient au fonctionnement normal à partir d'octobre 2011, ce qui impliquerait le paiement d'une prochaine tranche indiciaire en mars 2012. La prévision du STATEC, à publier dans la Note de conjoncture de novembre 2011, tiendra compte de tous les éléments précités.

Encadré 1 : Révision de la comptabilité nationale

L'élaboration d'un projet de budget requiert de s'appuyer sur une prévision de croissance du PIB, laquelle constitue le socle des projections en termes de dépenses et surtout de recettes pour l'année budgétaire à venir. Les différences avérées entre prévision et réalité ont des conséquences financières souvent importantes, notamment si les prévisions sont amenées à être corrigées à la baisse.

Or, la Chambre de Commerce constate que le projet de budget 2012 se base sur des prémisses conjoncturelles largement dépassées. Le taux de croissance du PIB luxembourgeois y est estimé à 3,2% pour l'année 2011 et à 2,1% pour 2012.

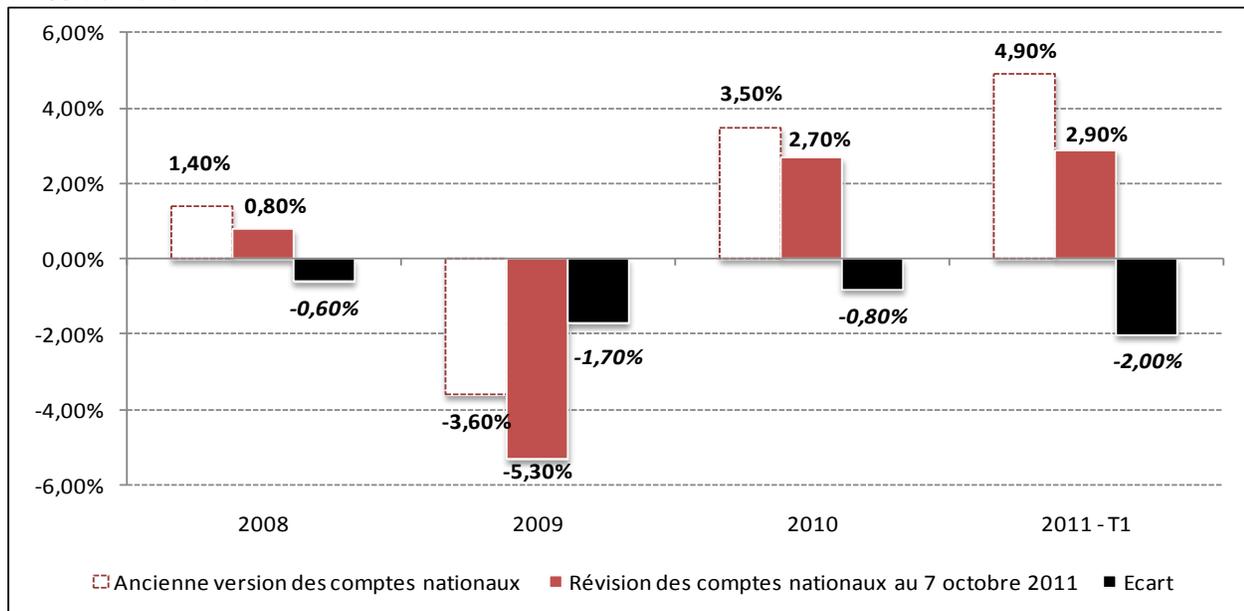
Or, la croissance au premier trimestre 2011 a récemment été révisée à la baisse pour n'atteindre que 2,9%, au lieu de 4,9%. La première estimation pour le 2^e trimestre table sur une expansion de 1,9%. Etant donné la forte dégradation du contexte économique européen à partir de l'été 2011, un taux de croissance annuel de 3,2% pour l'année 2011 semble donc difficilement atteignable pour l'année en cours.

De plus, il s'est avéré que la croissance à laquelle le Luxembourg peut raisonnablement s'attendre en 2012 tourne plutôt autour de 1%, soit à peine la moitié de la croissance sous-jacente à l'établissement du projet de budget 2012³⁶.

Il doit, de surcroît, être noté que le projet de budget a été élaboré avant la révision substantielle de la comptabilité nationale du 7 octobre 2011, qui a notamment corrigé vers le bas l'évolution économique depuis 2008. Cette révision, qui est visualisée grâce au graphique ci-après, a le mérite de souligner toute l'envergure de la crise économique et financière, un choc profond duquel l'économie nationale ne s'est toujours pas remise.

Graphique 1 : Evolution du PIB réel

En % de variation.



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

³⁶ « Nombre de clignotants virent au rouge », www.chd.lu, 18 octobre 2011.

- Malgré la politique de soutien à l'emploi (chômage partiel, mesures pour l'emploi), le **chômage** a continuellement augmenté entre 2008 et 2010, le taux de chômage passant de 4,4% à 6,2%.

Alors que le début de l'année 2011 avait été marqué par un léger revirement de cette tendance ascendante, le 2^e trimestre fait à nouveau preuve d'une dégradation de la situation sur le marché du travail, avec un taux de chômage grimpant à nouveau. Ce phénomène de remontée du chômage touchant également la France et la Belgique, le fort ralentissement de la croissance économique du 2^e trimestre dans la zone euro pourrait être, du moins en partie, responsable de cette inflexion, même si le délai de transmission entre activité et chômage semble rapide.

Il en résulte par conséquent une légère révision à la hausse de la dernière projection annuelle du taux de chômage. La baisse du chômage prévue pour 2011 (de 6% en 2010 à 5,9% en 2011) se transformerait ainsi au mieux en une stagnation de ce dernier (à 6%).

- Au niveau de **l'emploi**, les dernières données luxembourgeoises disponibles témoignent encore d'une bonne performance (+3% en rythme annuel en avril 2011, après +2,5% en janvier), suite notamment à la reprise des embauches dans les services (financiers et autres). La progression de l'emploi devrait toutefois ralentir sur la deuxième moitié de l'année³⁷.

Le taux de croissance de l'emploi, qui a été plus dynamique qu'anticipé sur le début de l'année, devrait atteindre 2,7% en 2011. Un ralentissement modéré devrait alors se mettre en place en 2012, à savoir +2% de hausse de l'emploi total intérieur³⁸.

- Le commerce extérieur du Luxembourg a repris une certaine vigueur depuis le début de l'année 2010, après avoir lourdement subi les effets négatifs de la crise économique mondiale, entre les derniers trimestres de 2008 et 2009.

S'il est vrai que la reprise du commerce extérieur de marchandises en 2010 est appréciable par rapport aux résultats de 2009, il n'est pas moins vrai que les échanges restent encore largement en-dessous des niveaux d'avant-crise.

Sur l'ensemble de l'année 2010, soutenues par l'amélioration de la conjoncture économique mondiale, les **exportations et les importations de biens** ont augmenté de respectivement 16,7% et 14,5% par rapport à leurs niveaux de l'année 2009. Au premier trimestre de 2011, les échanges de biens ont continué à croître à un rythme soutenu, enregistrant une progression de 26,9% pour les exportations et de 20,3% pour les importations. Un important ralentissement de la croissance des échanges depuis le début du second trimestre 2011 est toutefois observé : la progression des exportations ralentit à 6% et celle des importations à 5%.

³⁷ Source : Projet de budget 2012, page 18*.

³⁸ Source : Projet de budget 2012, page 18*.

Tableau 4 : Echanges de biens au Luxembourg

Valeur en millions EUR et variation en % par rapport à la même période de l'année précédente.

Période	Exportations		Importations		Solde	
	Valeur	Variation	Valeur	Variation	Valeur	Variation
2003	8 834	-1,9%	12 109	-1,4%	-3 275	0,1%
2004	9 785	10,8%	13 677	13,0%	-3 892	18,8%
2005	10 319	5,5%	14 187	3,7%	-3 868	-0,6%
2006	11 307	9,6%	15 644	10,3%	-4 337	12,1%
2007	11 849	4,8%	16 311	4,3%	-4 462	2,9%
2008	11 890	0,3%	17 421	6,8%	-5 531	23,9%
2009	9 156	-23,0%	13 598	-21,9%	-4 442	-19,7%
2010	10 684	16,7%	15 568	14,5%	-4 884	10,0%
1 ^{er} trim.	2 474	9,8%	3 573	5,6%	-1 099	-2,7%
2 ^e trim.	2 772	27,8%	4 197	28,2%	-1 425	29,0%
3 ^e trim.	2 673	11,9%	3 713	13,8%	-1 040	19,1%
4 ^e trim.	2 765	17,9%	4 085	11,0%	-1 320	-1,1%
2011						
1 ^{er} trim.	3 138	26,9%	4 297	20,3%	-1 159	5,5%
2 ^e trim.	2 938	6,0%	4 410	5,1%	-1 472	3,3%

Source : STATEC, tableau extrait du Bulletin 2011-2 de la Banque centrale du Luxembourg.

La ventilation du commerce par catégorie de biens montre que l'amélioration des *exportations* provient en grande partie des produits sidérurgiques, dont les ventes se sont accrues de 26% au cours de l'année 2010 et de 15% sur les six premiers mois de 2011.

L'évolution des exportations selon les principaux partenaires commerciaux indique que les ventes intra-zone euro, qui absorbent habituellement près de trois quarts des exportations luxembourgeoises, ont augmenté de 16% en 2010 et de 12% au premier semestre de 2011. Les livraisons vers l'Asie ont progressé d'environ 30% en 2010 et de 26% sur les six premiers mois de 2011. Celles à destination d'Amérique en général, et des Etats-Unis, en particulier, ont repris leur progression en doublant presque leur volume au premier semestre de 2011, après avoir baissé de 3% en 2010.

S'agissant des *importations* de biens, les fournitures de produits pétroliers ont progressé de 23% en 2010 et de 11% au premier semestre de 2011. Par ailleurs, les importations en provenance de la zone euro (90% de toutes les importations) se sont accrues de 14% en 2010 et de 10% sur les six premiers mois de 2011. Celles en provenance d'Amérique et d'Asie ont augmenté à des rythmes soutenus³⁹.

Les **échanges extérieurs de services financiers**⁴⁰ ont connu une hausse impressionnante en 2010 : +28% pour les exportations et +22% pour les importations, et ce après les tendances à la baisse observées au cours des deux années précédentes. En 2009, les exportations et importations de services financiers se sont, en effet, écroulées de plus de 17% en valeur pour atteindre des niveaux très faibles correspondant à ceux d'avant 2006.

³⁹ Source : Banque centrale du Luxembourg, Bulletin 2011-2.

⁴⁰ Source : STATEC, Bulletin du STATEC n°1/2011, La balance courante du Luxembourg en 2010.

Les échanges internationaux de services financiers se sont soldés en 2010 par un excédent record se chiffrant à 16,7 milliards EUR. Cette évolution très favorable s'explique en grande partie par celle des commissions imputées aux investisseurs non-résidents de parts d'organismes de placement collectifs (OPC) et de fonds d'investissement spécialisés (FIS).

Après l'année de crise 2009, les **échanges⁴¹ de services autres que financiers et BPT⁴²** reviennent à un niveau supérieur à 2008, aussi bien pour les exportations que les importations, et connaissent une progression de 14% pour les recettes et de 10% pour les dépenses en 2010.

S'agissant des sous-composantes, les *services de construction* continuent à connaître un déficit, similaire à celui de l'année passée (autour des 100 millions EUR). Aussi bien pour les exportations que les importations, les plus importantes progressions ont pu être notées, en valeur absolue, pour les *autres services aux entreprises* (respectivement 814 millions pour les exportations et 401 millions pour les importations) et en pourcentage pour les *services personnels et culturels* (respectivement 34% et 27%). Alors que la sous-composante des *services de transport* a connu en 2009 la plus forte baisse par rapport à 2008, aussi bien au niveau des recettes que des dépenses, elle se retrouve en pleine reprise économique, avec +10% du côté des exportations et +14% pour les importations.

- Dans ce contexte de reprise des échanges extérieurs de biens et services, la **balance courante** du Luxembourg se solde, en 2010, par un excédent de 3,3 milliards EUR⁴³ (un surplus en progression de quelque 650 millions EUR par rapport à 2009), ce qui représente 7,8% du PIB, et par un excédent de 1,4 milliard EUR au premier trimestre 2011, soit une hausse de 8% par rapport au même trimestre de 2010.

Comme démontré auparavant, cette évolution positive provient, d'une part, des exportations nettes de services, en particulier de services financiers et, d'autre part, d'une contraction du déficit des marchandises. Par ailleurs, les exportations nettes des autres services se redressent significativement, notamment en ce qui concerne les services d'assurance, de transport de marchandises, de voyages et de publicité.

Quant aux déficits structurels des revenus et des transferts courants, ils se sont accrus sensiblement au premier trimestre 2011. Si le déficit structurel de la rémunération des salariés a connu une croissance modérée (+3%), celui du revenu des investissements a en revanche subi une importante aggravation sous l'effet d'un accroissement des dividendes et intérêts versés aux non-résidents.

Tableau 5 : Compte courant de la balance des paiements du Luxembourg

Unité % Million EUR	Q1-2010			Q1-2011		
	Crédit	Débit	Solde	Crédit	Débit	Solde
COMPTE COURANT	38 137	36 870	1 268	41 731	40 355	1 376
Marchandises	2 911	3 823	-912	3 682	4 518	-836
Services	12 035	6 678	5 357	13 914	7 649	6 265
Revenus	21 953	24 929	-2 975	22 866	26 692	-3 826
Transferts courants	1 237	1 440	-202	1 269	1 496	-227

Sources : BCL/STATEC, tableau extrait du Bulletin 2011-2 de la Banque centrale du Luxembourg.

⁴¹ Source : STATEC, Bulletin du STATEC n°1/2011, La balance courante du Luxembourg en 2010.

⁴² BPT signifie « balance des paiements technologiques ».

⁴³ Source : STATEC, Bulletin du STATEC n°1/2011, La balance courante du Luxembourg en 2010.

- En 2010, l'**inflation** globale s'est établie à un niveau élevé et elle s'est caractérisée par une accélération graduelle et continue tout au long de l'année.

En effet, le taux de variation annuel de l'indice des prix à la consommation national (IPCN), est passé de 2,1% en janvier 2010 à 2,5% en juillet 2010, pour terminer en décembre à 2,8%, ce qui équivaut à une moyenne annuelle de 2,3% pour 2010. L'accélération s'est encore accentuée au premier semestre 2011 et le taux d'inflation s'est même hissé à 3,7% en avril 2011, pour se tasser ensuite à 2,9% en juillet. Sur les sept premiers mois de l'année 2011, le taux d'inflation moyen a été de 3,5%, contre 2,3% en 2010⁴⁴.

Le profil de l'inflation telle que mesurée par l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) a été similaire à celui mesuré par l'IPCN, à un niveau toutefois encore plus élevé. Ainsi, le taux de variation annuel de l'IPCH est passé de 3,1% en décembre 2010 à 4,0% en mars 2011 pour se replier à 3,2% en juillet. Sur les sept premiers mois de l'année 2011, le taux d'inflation moyen a été de 3,7%, contre 2,8% en 2010⁴⁵.

L'évolution défavorable de l'inflation globale, tant pour l'IPCN que pour l'IPCH, résulte à la fois du maintien à un niveau élevé de l'inflation des produits énergétiques et d'une accélération de l'inflation à l'exclusion des prix de l'énergie.

Entre juillet 2010 et avril 2011, les prix des matières premières ont fortement progressé sur les marchés mondiaux : +52% pour l'énergie, +42% pour les matières premières agricoles, +39% pour les métaux et +31% pour les produits comestibles⁴⁶. Les *prix des biens alimentaires* ont connu un renchérissement suite à la hausse marquée des cours sur les marchés des matières premières agricoles. L'accélération de l'inflation des *prix des biens industriels non-énergétiques* résulte des effets indirects liés à la progression des prix de l'énergie, de l'amélioration graduelle de la demande et de la progression des salaires. Les *prix des services* se sont accélérés sous l'influence, principalement, de l'ajustement à la hausse des salaires ainsi que du relèvement des prix administrés.

Entre avril et août 2011, un recul généralisé des prix est observé. Cette relative accalmie apparaît toutefois limitée par rapport à la dégradation conjoncturelle, à l'instar du prix du pétrole qui reste depuis plusieurs mois à un niveau relativement élevé (autour des 115 USD le baril de Brent)⁴⁷.

En 2010, l'inflation au Luxembourg s'avère plus élevée que dans la zone euro et dans les pays limitrophes.

⁴⁴ Source : Banque centrale du Luxembourg, Bulletin 2011-2.

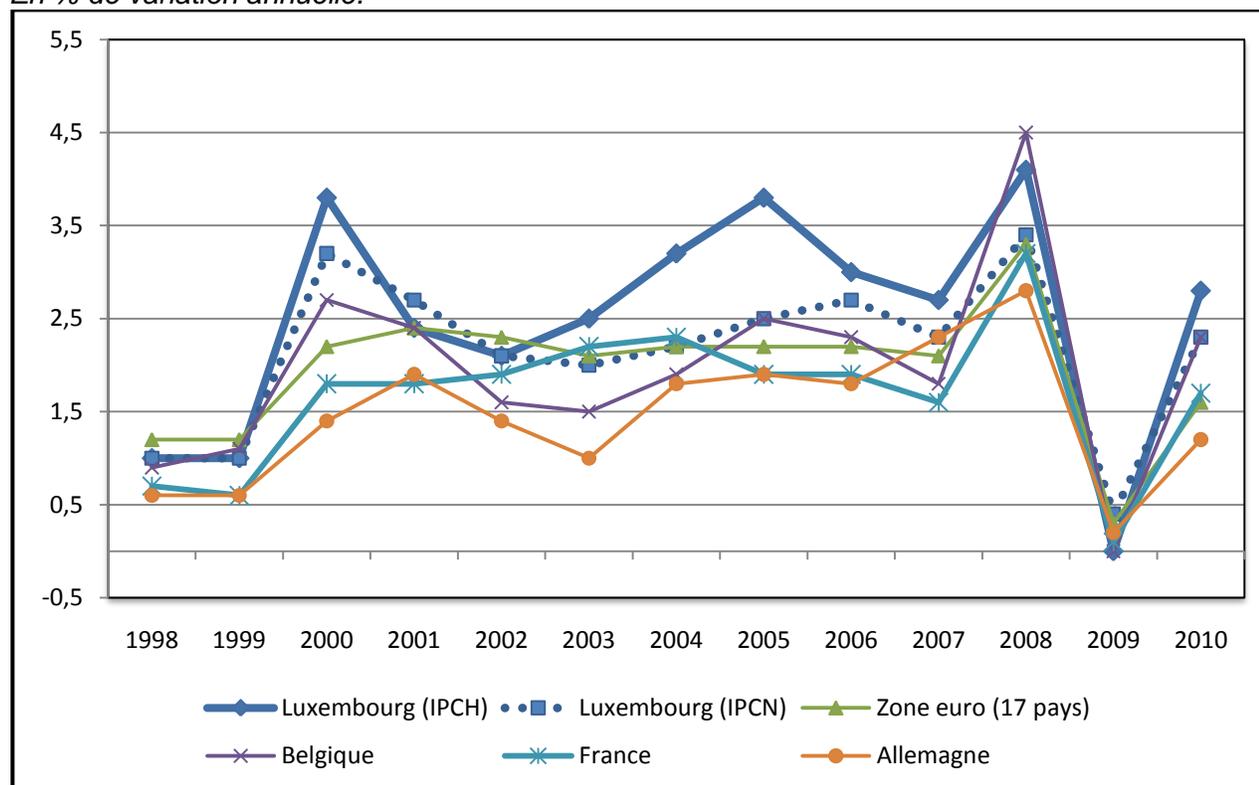
⁴⁵ Source : Banque centrale du Luxembourg, Bulletin 2011-2.

⁴⁶ Source : STATEC, Conjoncture Flash, Septembre 2011.

⁴⁷ Source : STATEC, Conjoncture Flash, Septembre 2011.

Graphique 2 : Taux d'inflation au Luxembourg, dans les pays voisins et au sein de la zone euro

En % de variation annuelle.



Sources : Eurostat ; STATEC pour le Luxembourg.

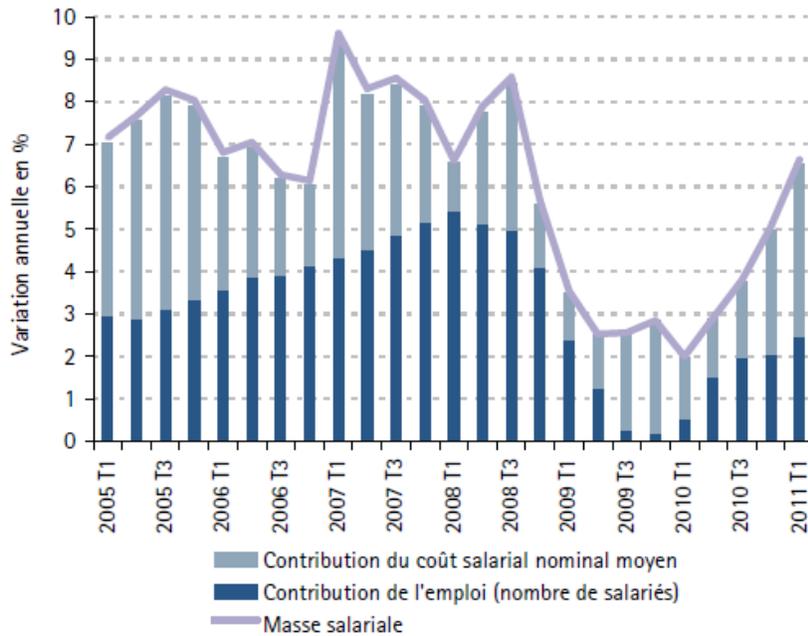
- Du fait du mécanisme d'indexation des salaires, l'inflation a un impact direct sur l'évolution des salaires au Luxembourg.

En 2009, la **masse salariale**⁴⁸ avait subi un solide tassement avant de regagner en dynamisme depuis le 2^e semestre 2010.

Au 1^{er} trimestre 2011, la masse salariale progresse de 6,6% en variation annuelle qui se décompose de la manière suivante : une contribution de l'emploi de 2,5 points de pourcentage (encore inférieure de moitié à la hausse observée au début de 2008) ; une contribution des salaires de 1,6 point de pourcentage (en partie liée à la hausse du salaire social minimum) et l'indexation des salaires de 2,5 points de pourcentage.

⁴⁸ Selon le STATEC, du point de vue de la comptabilité nationale, il s'agit de la « Rémunération des salariés ». Celle-ci se définit comme la rémunération totale, en espèces ou en nature, payable par un employeur à un employé en retour du travail accompli sur la période de référence. La rémunération des salariés comprend les salaires, traitements et les contributions sociales versées par les employeurs.

Graphique 3 : Evolution de la masse salariale au Luxembourg



Source : STATEC, Note de conjoncture n°2-11.

Le **coût salarial moyen** (CSM) est défini comme le rapport entre la masse salariale et le nombre de salariés. Les facteurs conjoncturels qui expliquent la masse salariale s'appliquent donc pour le CSM également. Le coût salarial moyen ainsi défini n'est pas corrigé du temps de travail, signifiant que l'évolution de ce dernier peut expliquer celle du premier.

Selon la comptabilité nationale, la croissance annuelle du coût salarial moyen s'est établie à 4,2% au premier trimestre 2011, après 3,0% au 4^e trimestre 2010 et 1,6% au cours de la même période de l'année précédente (au 1^e trimestre 2010).

En comparaison avec le premier trimestre 2010, le coût salarial moyen a connu une accélération dans l'ensemble des secteurs économiques. Les progressions les plus fortes ont été enregistrées du côté de l'industrie (7,2%), de la construction (8,7%) et de l'agriculture (13,0%). Il convient de rappeler que la progression annuelle de la rémunération par tête avait baissé dans le secteur de la construction en début d'année 2010 en raison des conditions météorologiques particulièrement mauvaises. Par ailleurs, en écho à la reprise économique, le nombre d'heures travaillées est sur une pente ascendante dans l'industrie et la construction, contribuant ainsi à la progression de la masse salariale par tête. Dans les autres branches économiques, telles que les différentes activités de commerce et de services, la progression régulière et généralisée du CSM peut s'expliquer par l'embellie de la situation économique et par une évolution favorable des salaires négociés⁴⁹.

⁴⁹ Source : Banque centrale du Luxembourg, Bulletin 2011-2.

Tableau 6 : Coût salarial moyen par branche

NACE	2010		2010 2011				
			T1	T2	T3	T4	T1
	en EUR par personne par an		Variation annuelle en %				
Agriculture, chasse et sylviculture; pêche et aquaculture	AB	28 823	-1.3	1.4	3.0	-1.0	13.0
Industrie, y compris énergie	CDE	52 224	3.6	1.6	3.7	3.3	7.2
Construction	F	37 914	-1.5	0.5	2.5	-1.6	8.7
Commerce, Transports et communications	GHI	43 082	1.9	1.2	2.7	2.9	3.8
Activités financières Immobilier, location et services aux entreprises	J	90 716	0.2	4.3	2.0	2.4	3.8
Autres activités de services	K	49 397	1.7	0.2	1.9	2.5	3.1
	LMNOP	61 911	2.5	0.9	0.6	5.4	2.7
Total	TT	54 624	1.5	1.4	1.8	2.9	4.1

Source : STATEC, Note de conjoncture n°2-11.

Cette évolution du coût salarial moyen est susceptible de se poursuivre au cours des mois à venir, le paiement d'une nouvelle tranche indiciaire dès le mois d'octobre 2011 contribuant en effet à l'accélération du coût salarial.

Les projections de juin 2011 de la BCL laissent d'ailleurs augurer une progression du coût salarial moyen de quelque 5,2% en 2012 pour l'ensemble de l'économie, du moins en l'absence d'une modulation du mécanisme d'indexation. Or, selon les prévisions du printemps 2011 de la Commission européenne, le coût salarial moyen n'augmenterait en 2012 que de 2,3% dans la zone euro, le Luxembourg étant après la Slovaquie le pays de la zone où ces coûts progresseraient le plus⁵⁰.

Cette évolution s'inscrirait sur la toile de fond du dérapage des coûts salariaux unitaires (CSU) luxembourgeois. Cette problématique sera examinée plus en détail dans la suite de cet avis.

1.1.3.2. Perspectives par branche d'activités

- **Dans l'industrie manufacturière**, la production industrielle, qui avait fortement reculé en 2009 en raison de la crise économique, s'est redressée au cours de l'année 2010. Au niveau sectoriel, il est apparu que toutes les branches de l'industrie ont bénéficié de la reprise en 2010, même si leurs trajectoires au cours de l'année ont quelque peu varié d'un secteur à l'autre.

Les données couvrant les six premiers mois de l'année 2011 sont toutefois extrêmement décevantes. La production par jour ouvrable industrielle a fortement ralenti au premier trimestre 2011, avant de baisser au deuxième. Au total, la production industrielle du Luxembourg se situait en juin 2011 à un niveau de 15% inférieur à celui qui était observé en août 2008. Sur la même période, la production de la zone euro affichait quant à elle un recul de 5,5%⁵¹. Depuis l'été 2011, les opinions des industriels témoignent d'un pessimisme croissant, aussi bien pour la tendance récente de la production que pour la tendance future.

⁵⁰ Source : Banque centrale du Luxembourg, Bulletin 2011-2.

⁵¹ Source : Banque centrale du Luxembourg, Bulletin 2011-2.

Les opinions sur les perspectives de l'emploi industriel restent quant à elles relativement stables jusqu'en septembre 2011 au Luxembourg, mais elles sont orientées à la baisse depuis le début du 3^e trimestre dans la zone euro⁵².

Après avoir reculé de 8,3% en 2009, les prix à la production industrielle se sont, en moyenne, nettement redressés au cours de l'année 2010, en ligne avec le raffermissement de la demande mondiale de produits industriels. Les prix à la production ont dans l'ensemble poursuivi leur évolution à la hausse sur la première moitié de l'année 2011. Les données les plus récentes indiquent, qu'au 2^e trimestre 2011, les prix à la production des biens industriels ont toutefois sensiblement décéléré. L'évolution des prix à la production devrait néanmoins rester contenue au cours des prochains mois. En effet, les dernières enquêtes de conjoncture dans l'industrie suggèrent que le mouvement général de hausse des prix devrait se modérer au cours des prochains mois d'une part, et d'autre part, les prix industriels devraient bénéficier d'un relatif apaisement des tensions sur les prix des matières premières observé depuis mai 2011.

- L'activité dans le **secteur de la construction**, pour sa part, a fait preuve d'une relative résistance en 2008 et en 2009 par rapport à l'industrie, avant d'afficher des résultats décevants en 2010. Le niveau de la production a, en effet, stagné en moyenne en 2010 par rapport à 2009 en raison notamment de mauvaises conditions météorologiques, et ce en dépit d'un redressement des heures travaillées.

La production dans le secteur de la construction est apparue exceptionnellement dynamique en janvier et février 2011, après un mois de décembre catastrophique (en raison de l'arrivée prématurée de la rigueur de l'hiver). Elle a ainsi profité d'un report d'activité non effectuée en décembre. Elle stagne toutefois en mars. Au total, la production par jour ouvrable a progressé de plus de 11% au 1^e trimestre 2011. En revanche, elle s'est inscrite en retrait au 2^e trimestre 2011, tout comme le volume de travail presté.

Les entreprises luxembourgeoises produisant des matériaux de construction à destination du marché européen peinent quant à elles à exporter, le secteur de la construction battant de l'aile en Europe.

- En 2010, **le commerce** dans son ensemble a nettement bénéficié de la reprise économique. La bonne santé dans le secteur du commerce s'est maintenue au début de l'année 2011.

La progression d'ensemble est majoritairement guidée par les entreprises du commerce de gros spécialisées dans le commerce international ainsi que les sociétés de vente par correspondance installées au Luxembourg – classées par convention dans le commerce de détail – qui réalisent la très grande majorité de leurs ventes à l'étranger dans le domaine du commerce électronique. Ces entreprises semblent avoir connu une très nette expansion en 2010, même si dans le cas du commerce de gros, il convient plus de parler de « rétablissement » après une année 2009 très difficile. La croissance des sociétés spécialisées dans le domaine du commerce électronique montre, par contre, un développement plus structurel, que la crise économique ne semble pas avoir particulièrement perturbé.

- Pour la branche de **I'HORECA**, la tendance est orientée à la reprise, et ce après des résultats décevants en 2010 puisque son chiffre d'affaires s'est accru de seulement 2,9% (après un recul de 2,7% en 2009). Le chiffre d'affaires de l'ensemble des entreprises affiche une progression de plus de 4% sur un an au 1^e trimestre 2011, les hausses les plus remarquables concernant les

⁵² Source : STATEC, Conjoncture Flash, Septembre 2011.

restaurants ainsi que les cantines et traiteurs. Une part de cette hausse est toutefois due à la progression des prix.

- Concernant la branche « **Transport et communication** », la dynamique de l'activité semble relativement favorable, même si plusieurs éléments relatifs aux chiffres du début 2011 laissent entrevoir une croissance plus modérée pour 2011.

Sur le 1^e trimestre de 2011, le chiffre d'affaires des entreprises de transport affiche une hausse de 12% sur un an. Ces bons résultats doivent s'apprécier au regard de la situation du début de 2010, pendant laquelle l'activité des transports commençait à s'extirper de l'ornière creusée par la crise. Etant donné le plafonnement du chiffre d'affaires depuis la mi-2010, les taux de croissance annuels devraient être moins favorables à partir du 2^e semestre 2011. L'activité est également amenée à ralentir, en lien avec la stabilisation des échanges de marchandises internationaux.

Dans le domaine du transport aérien, la tendance conjoncturelle est plutôt baissière depuis le 3^e trimestre 2010, alors que les services auxiliaires des transports (logistique, gestion du fret, entreposage, manutention, etc.) se maintiennent sur un sentier de croissance et les évolutions sont favorables sur l'ensemble de l'année 2011.

- Pour l'ensemble des activités de services de la **branche « Immobilier, location et services aux entreprises »**, l'évolution du chiffre d'affaires en valeur témoigne d'une reprise très marquée : après une baisse de 7% en 2009, le chiffre d'affaires a rebondi de quelque 8% en 2010 et montre une croissance de plus de 15% sur un an au 1^e trimestre 2011. Au niveau détaillé de la branche coexistent toutefois des évolutions très contrastées.

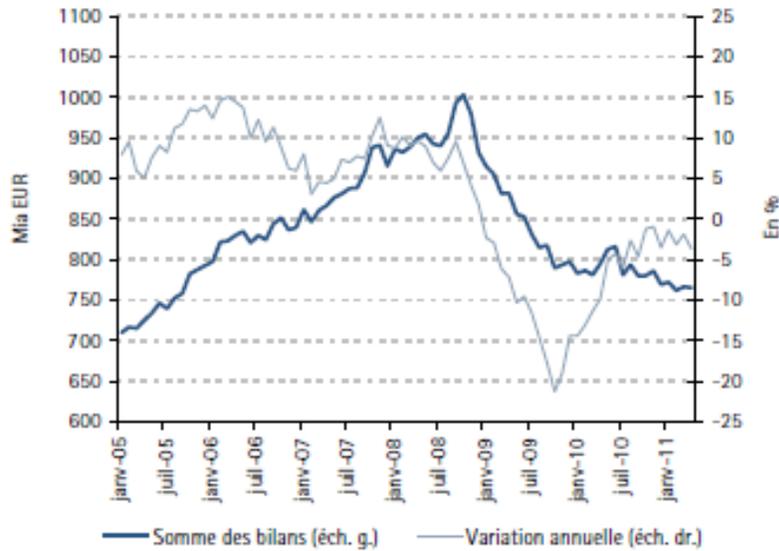
La reprise semble s'être enclenchée depuis le début de 2010, soit plus tardivement que par exemple dans les domaines du secteur secondaire tels que l'industrie ou la construction⁵³.

- En ce qui concerne le **secteur financier**, il est actuellement affecté par la crise, surtout pour ce qui concerne l'activité bancaire. La dégradation marquée de la conjoncture, ainsi que l'absence de direction politique dans les négociations autour des problèmes de surendettement des pays ont fait ressurgir des questionnements quant aux expositions en dette souveraine des établissements bancaires européens.

Après avoir connu une baisse jusqu'en mars 2010, l'évolution de la somme des bilans des banques se caractérise par une légère hausse pour les mois d'avril à juin 2010. Depuis le début de l'année 2011, la somme des bilans affiche, en variation mensuelle, une évolution relativement contrastée. Entre janvier et juillet, la somme des bilans a augmenté de 1,2%. Par ailleurs, la comparaison annuelle entre juillet 2010 et juillet 2011 n'est pas à la baisse, pour la première fois depuis janvier 2009, puisque la somme des bilans de juillet 2010 est identique à celle de juillet 2011.

⁵³ Source : STATEC, Note de conjoncture n°2-11.

Graphique 4 : Evolution de la somme des bilans des banques



Source : STATEC, Note de conjoncture n°2-11.

S'agissant du compte de résultat, les banques luxembourgeoises ont conclu l'année 2010 avec *un résultat avant provisions* en baisse de presque 20% par rapport à 2009. L'essentiel de cette baisse concerne la marge sur intérêts, qui constitue le 1^{er} poste de revenu bancaire, en recul de 16,6% sur l'ensemble de l'année.

Tableau 7 : Compte de résultat du secteur bancaire en 2009 et 2010

	2009	Part relative	2010 (*)	Part relative	Variation 2009/2010	
					en volume	en %
Marge sur intérêts	6.571	62%	5.482	57%	-1.089	-16,6%
Revenu net de commissions	3.132	30%	3.611	38%	480	15,3%
Autres revenus nets	850	8%	470	5%	-379	-44,6%
Produit bancaire	10.553	100%	9.564	100%	-989	-9,4%
Frais généraux	-4.451	42%	-4.615	48%	-164	3,7%
<i>dont frais de personnel</i>	-2.449	23%	-2.500	26%	-51	2,1%
<i>dont frais généraux administratifs</i>	-2.002	19%	-2.114	22%	-113	5,6%
Résultat avant provisions	6.102	58%	4.949	52%	-1.153	-18,9%
Constitution nette de provisions	-3.242	31%	-493	5%	-2.749	-84,8%
Impôts	-804	8%	-607	6%	-197	-24,6%
Résultat net de l'exercice	2.056	19%	3.849	40%	1.793	87,2%

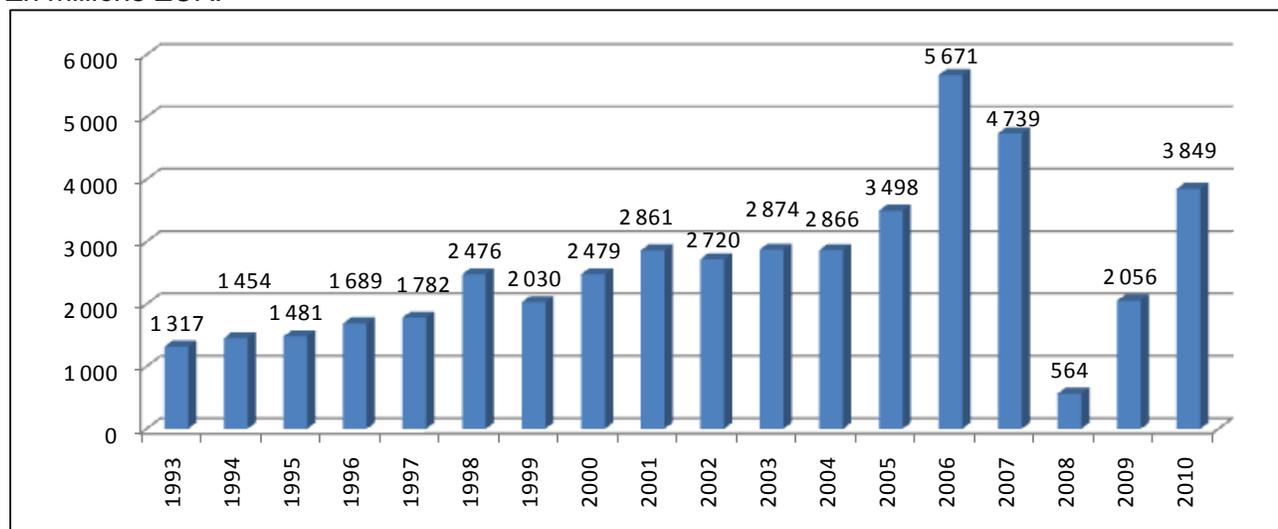
(*) Chiffres provisoires

Source : CSSF.

Le *résultat net*, c'est-à-dire après dépréciations, constitution nette de provisions et impôts, profite pour sa part d'une large baisse des provisions nettes par rapport à 2009. Sous l'influence des provisions, jamais l'écart entre résultat brut et résultat net n'a été aussi prononcé qu'en 2009.

Graphique 5 : Résultat net des banques

En millions EUR.



Source : CSSF, Rapport annuel 2010.

Les établissements de crédit luxembourgeois ont pu dégager un produit bancaire en nette hausse au 1^{er} semestre 2011 par rapport au 1^{er} semestre de l'année précédente. Cet accroissement du produit bancaire, qui se conjugue à la maîtrise des frais de personnel et d'exploitation, a permis d'améliorer de manière substantielle le résultat avant dépréciations, provisions et impôts au 30 juin 2011. Toutefois, les développements récents sur les marchés financiers générés en grande partie par la persistance de la crise de l'endettement des pays développés augurent une fin d'année difficile pour les établissements de crédit⁵⁴.

Tableau 8 : Compte de profits et pertes agrégé en cours d'année (1^{er} semestre) des établissements de crédit, à l'exclusion des succursales à l'étranger

En millions EUR, encours en fin de période sauf indication contraire.

	Rubrique des débits et des crédits	06-2010	06-2011	Variation en pourcent	Variation en termes bruts
1	Intérêts perçus	8 999	9 573	6,4	574
2	Dividendes perçus	476	424	-10,9	- 52
3	Intérêts bonifiés	6 536	7 080	8,3	544
4	Marge sur intérêts	2 939	2 917	-0,7	- 22
5	Revenus nets sur commissions	1 820	1 927	5,9	107
6	Revenus nets sur opérations de change	156	44	-71,8	- 112
7	Autres revenus nets	- 216	331	-253,2	547
8	Revenus hors intérêts	1 760	2 302	30,8	542
9	Produit bancaire	4 699	5 219	11,1	520
10	Frais de personnel	1 290	1 254	-2,8	- 36
11	Frais d'exploitation	896	922	2,9	26
12	Frais de personnel et d'exploitation	2 186	2 176	-0,5	- 10
13	Amortissements sur immobilisé non financier	130	130	0,0	0
14	Résultats avant dépréciations, provisions et impôts	2 383	2 913	22,2	530

Source : CSSF

1) Les montants sont exprimés en millions d'euros. Des différences peuvent apparaître en raison des arrondis.

Source : CSSF, tableau extrait du Bulletin 2011-2 de la Banque centrale du Luxembourg.

⁵⁴ Source : Banque centrale du Luxembourg, Bulletin 2011-2.

Concernant les effectifs, fin juin 2011, les établissements de crédit employaient 26.153 personnes, soit 65 de moins qu'à la fin du 1^e trimestre de l'année, en raison notamment de la fermeture d'une banque. Par rapport au 30 juin 2010, l'effectif a baissé de 137 unités. Par ailleurs, depuis septembre 2008, où l'effectif avait atteint son maximum avec 27.269 personnes employées, une baisse de 1.116 emplois est enregistrée⁵⁵.

Le nombre d'établissements de crédit a, pour sa part, diminué de six unités entre fin juillet 2010 et fin juillet 2011, passant de 149 à 143 unités. Le processus de concentration des activités dans le secteur bancaire se poursuit.

Sur l'ensemble de 2010, le secteur des organismes de placement collectif (OPC) a enregistré une progression de quelque 20% des actifs nets gérés et d'environ 5% du nombre d'OPC. La dynamique favorable des OPC en 2010 est observée pour l'ensemble de l'Europe, mais le Luxembourg en profite davantage, ce qui conforte sa place de leader.

Le patrimoine des OPC luxembourgeois a toutefois fortement reculé au mois d'août 2011 (de presque 5% par rapport à juillet). Cette évolution est largement due aux variations des marchés boursiers. Il est probable, selon le STATEC, que le mois de septembre se solde à nouveau par une contribution négative des marchés financiers mais celle-ci serait moins importante qu'en août⁵⁶.

Tant dans le secteur financier que dans les autres secteurs de l'économie luxembourgeoise, la crise a eu un impact non-négligeable sur les marges des entreprises, thème qui est abordé dans l'encadré ci-après.

⁵⁵ Source : Banque centrale du Luxembourg, Bulletin 2011-2.

⁵⁶ Source : STATEC, Conjoncture Flash, Septembre 2011.

Encadré 2 : Impact de la crise sur les marges des entreprises

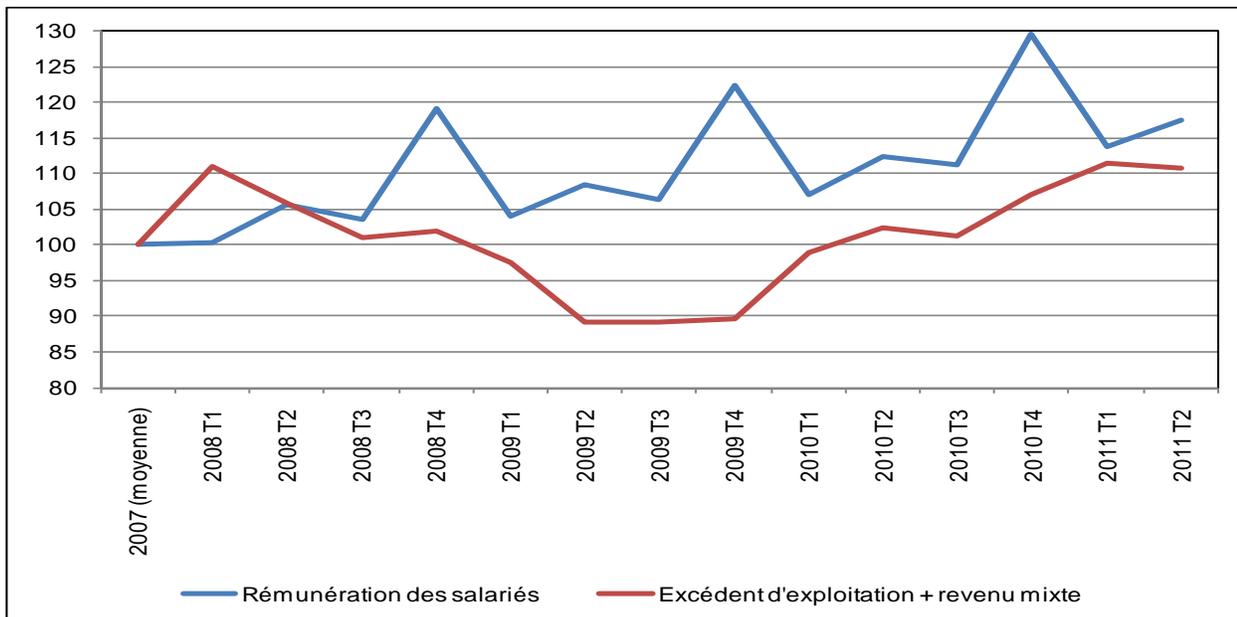
La révision du 7 octobre 2011 de la comptabilité nationale par le STATEC montre à quel point les entreprises luxembourgeoises ont été touchées par la crise déclenchée en 2008. En effet, fin 2010, le PIB réel, en termes réels, est 2% en dessous du niveau qu'il avait atteint fin 2007. Étant donné le taux de croissance historique très élevé de l'économie luxembourgeoise (progression du PIB en volume de 5,0% par an en moyenne sur la période de 1996 à 2007), ce constat montre la profondeur et la durabilité de la récession.

Si reprise il y a eu en 2010, elle était largement mécanique et, qui plus est, elle était quasiment entièrement due à la composante salariale dans le PIB : entre fin 2007 et fin 2010, la masse salariale distribuée a augmenté de 15,1% en termes nominaux (+2,4 milliards) pour atteindre 18,6 milliards EUR alors, qu'en même temps, les excédents bruts d'exploitation des entreprises et les revenus mixtes n'ont progressé que de 2,4% (421,4 millions EUR) pour s'établir à 17,2 milliards EUR. En termes réels, les marges des entreprises s'inscrivent donc largement à la baisse, phénomène auquel se rajoute la dégradation continue de la compétitivité-coûts et -prix de l'économie luxembourgeoise.

Le graphique ci-après, qui montre l'évolution du partage du PIB entre salaires, d'une part, et marges, d'autre part - en partant d'une base commune de 100 fin 2007 - fait aisément ressortir que les marges des entreprises restent significativement sous pression alors que la masse salariale poursuit son ascension malgré la crise financière et économique et la chute en découlant sur la productivité des entreprises luxembourgeoises. Ainsi, les entreprises luxembourgeoises ne sont jamais véritablement sorties de la crise, alors que le risque d'un nouveau retournement conjoncturel, mondial, européen et luxembourgeois, se profile à l'horizon.

La rentabilité des entreprises étant directement menacée, la Chambre de Commerce s'interroge si la prévision de croissance pour 2012 est bien réaliste. L'économie ne peut pas distribuer durablement plus de salaires qu'elle ne produit de richesses et les prévisions conjoncturelles sont troubles, ce qui ne sera pas sans incidence sur l'évolution probable des recettes fiscales (cf. *infra*).

Graphique 6 : Evolution de la rémunération des salariés et des marges des entreprises
2007 = 100.



Source : Comptabilité nationale, calculs Chambre de Commerce.

Au niveau sectoriel, la Chambre de Commerce rappelle notamment que la **production industrielle** évolue toujours, à l'heure actuelle, 10% à 15% en dessous du niveau d'avant crise. En 2008, la valeur ajoutée industrielle avait baissé de 16% en termes réels. En 2009, elle avait accusé un repli de 22%. En 2010, la reprise était plus que molle avec 3,9%. L'excédent brut d'exploitation du secteur industriel reste, fin 2010, un tiers en dessous du niveau atteint fin 2008.

Le **secteur financier**, qui, pour rappel, contribue à concurrence de $\frac{3}{4}$ au rendement total de l'impôt sur le revenu des collectivités, est également largement affecté par le contexte pour le moins difficile à l'heure actuelle. En premier lieu, la crise financière et bancaire internationale risque de se répercuter plus fortement au Luxembourg étant donné le poids significatif du secteur financier dans le PIB (28%, contre 5%, par exemple, en Belgique). Ensuite, les incertitudes liées à la situation actuelle, telle que l'implémentation de la législation américaine controversée « FATCA⁵⁷ », la dégradation de la réputation du secteur financier luxembourgeoise suite à la récente affaire des données bancaires volées, les incertitudes liées à l'avenir du secret bancaire et la consolidation, sur le plan international, de plusieurs groupes bancaires, avec une issue inconnue pour les filiales luxembourgeoises, feront probablement en sorte que les taux de croissance historiques appartiennent définitivement au passé. Au niveau européen, la recapitalisation des banques et les exigences de renforcement des seuils minimaux en matière de réserves obligatoires et de fonds propres dans le secteur financier auront, par ailleurs, une incidence sur le volume de prêts accordés, notamment aux PME, et sur les actifs bancaires détenus en général, ce qui n'est pas sans effet sur l'activité bancaire, sur l'évolution économique et, *in fine*, sur l'emploi et les finances publiques.

Le **commerce**, enfin, souffre de la concurrence de la Grande Région - situation exacerbée par l'indexation des salaires au Luxembourg en absence de réalisation de gains de productivité suffisants - ainsi que de la morosité du niveau de consommation finale des ménages suite à la propagation d'une véritable crise de confiance. Au 2^e trimestre 2011, la consommation des ménages a, par exemple, accusé un repli de 0,1% par rapport au 1^{er} trimestre de la même année. En 2010, la consommation des ménages n'a progressé que de 1,7% en termes réels, contre 2,7% pour le PIB. Entre 2008 et 2010, le secteur a perdu l'équivalent de 730 millions EUR (17%) de marge : ainsi, sont conjugués des problèmes d'érosion des marges avec une retenue au niveau des consommateurs. Cette retenue n'est pas due au pouvoir d'achat - qui a plus que bien résisté à la crise et qui s'inscrit même à la hausse - mais à une thésaurisation des revenus, vu que les salaires ont continué à croître considérablement malgré la crise.

⁵⁷ Dans un objectif affiché de combattre l'évasion fiscale, le Gouvernement américain a adopté au 18 mars 2010 la loi dite « *Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA)* ». Ces règles, dont l'entrée en vigueur est prévue au 1^{er} janvier 2013, visent à assurer la communication/détection de tout investisseur américain au sens large, soit les citoyens américains, qu'ils soient résidents fiscaux ou non, ainsi que toute personne ayant des obligations fiscales sur le territoire américain détenant des actifs à l'étranger. Fondamentalement, les fonds étrangers (« *FFI Foreign Financial Institution* ») qui recevront des revenus de source américaine et qui ne se plieraient pas aux obligations de reporting de l'IRS (« *Internal Revenue Service* ») se verront prélever une retenue à la source de 30% (source : PwC Luxembourg).

1.2. L'environnement structurel : une dégradation de la compétitivité qui complique considérablement la sortie de la crise

1.2.1. La compétitivité appréhendée sur base des coûts et des prix

1.2.1.1. Introduction

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.

Au cœur du modèle de développement luxembourgeois, la compétitivité nationale et sa dégradation continue, telle qu'elle ressort des principales études internationales y relatives ou telle qu'elle se trouve diagnostiquée par le biais des travaux de l'Observatoire de la Compétitivité (ODC), sont au centre des débats et des préoccupations actuels. 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 préjudiciable.

La compétitivité-prix et la compétitivité-coûts 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 luxembourgeoises. Il est évident que, pour le Luxembourg, économie de petite taille et très ouverte par nature, dont la majorité des entreprises sont des « price takers », la compétitivité revêt une importance toute particulière, une baisse de celle-ci pouvant avoir d'importantes conséquences négatives sur la propension et la capacité à innover, à investir et à recruter des firmes luxembourgeoises.

Dans son rapport détaillé « Bilan Compétitivité 2011⁵⁸ », l'Observatoire de la Compétitivité se base sur le taux de change effectif réel⁵⁹ (TCER) pour évaluer la position compétitive du Luxembourg par rapport à ses principaux partenaires commerciaux en comparant les évolutions relatives des prix, coûts et taux de change entre ces mêmes partenaires.

La Chambre de Commerce tient à souligner l'importance des travaux de l'ODC en vue d'objectiver le débat public au sujet de la position compétitive de l'économie luxembourgeoise. La Chambre de Commerce constate que ces travaux, ainsi que ceux émanant d'autres d'organismes nationaux (de la Chambre de Commerce, de l'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL), de la Banque centrale du Luxembourg (BCL), etc.) ou internationaux (de l'OCDE, du FMI, de la Commission européenne, etc.) ont permis au grand public de se rendre compte que le Luxembourg a subi une perte de sa compétitivité et souffre de plusieurs faiblesses structurelles. Par ailleurs, il y a eu un large consensus au niveau de la population que la crise économique et financière a bel et bien

⁵⁸ Source : Observatoire de la Compétitivité, Perspectives de politique économique, Bilan Compétitivité 2011, n°17, Octobre 2011.

⁵⁹ Un taux de change bilatéral ne pouvant pas refléter la position compétitive d'un pays par rapport à tous ses principaux partenaires économiques, il convient d'analyser une moyenne pondérée (par le poids de chaque partenaire dans les exportations luxembourgeoises) appelée **taux de change effectif nominal**. Selon que l'on déflate le taux de change effectif nominal par un indicateur de prix ou de coûts, il fournit une mesure de la « compétitivité-prix » ou de la « compétitivité-coûts », le **taux de change effectif réel** version prix ou version coûts. Le TCER permet une comparaison au niveau macroéconomique des prix domestiques et étrangers exprimés dans une devise commune et fournit ainsi une mesure de la compétitivité.

affecté notre économie, notamment au niveau de la hausse du chômage et de la dégradation des finances publiques, même si une grande partie des salariés de nationalité luxembourgeoise sont employés dans le secteur dit « protégé ».

Ce large consensus que le Luxembourg doit résoudre ses problèmes conjoncturels et structurels n'a toutefois pas amené le Gouvernement à engager des réformes structurelles d'envergure. Sachant que l'ODC a un coût pour le contribuable⁶⁰, il faudrait que toute la coalition gouvernementale interprète correctement les conclusions des analyses réalisées par cet organe pour en déduire une politique économique appropriée pour le pays et pour son avenir.

1.2.1.2. Compétitivité-coûts : le taux de change effectif réel « optique coûts »

Le taux de change effectif réel « optique coûts » compare le coût salarial unitaire (CSU) nominal domestique, ou encore le coût du travail par unité de valeur ajoutée produite, à celui auquel font face les pays partenaires économiques. L'indicateur « coût salarial unitaire » comprend deux aspects différents de compétitivité : le coût salarial et la productivité. Bien que l'évolution du coût salarial puisse donc expliquer une perte de compétitivité-coûts (mesurée par le taux de change effectif réel), l'évolution de la productivité y contribue également.

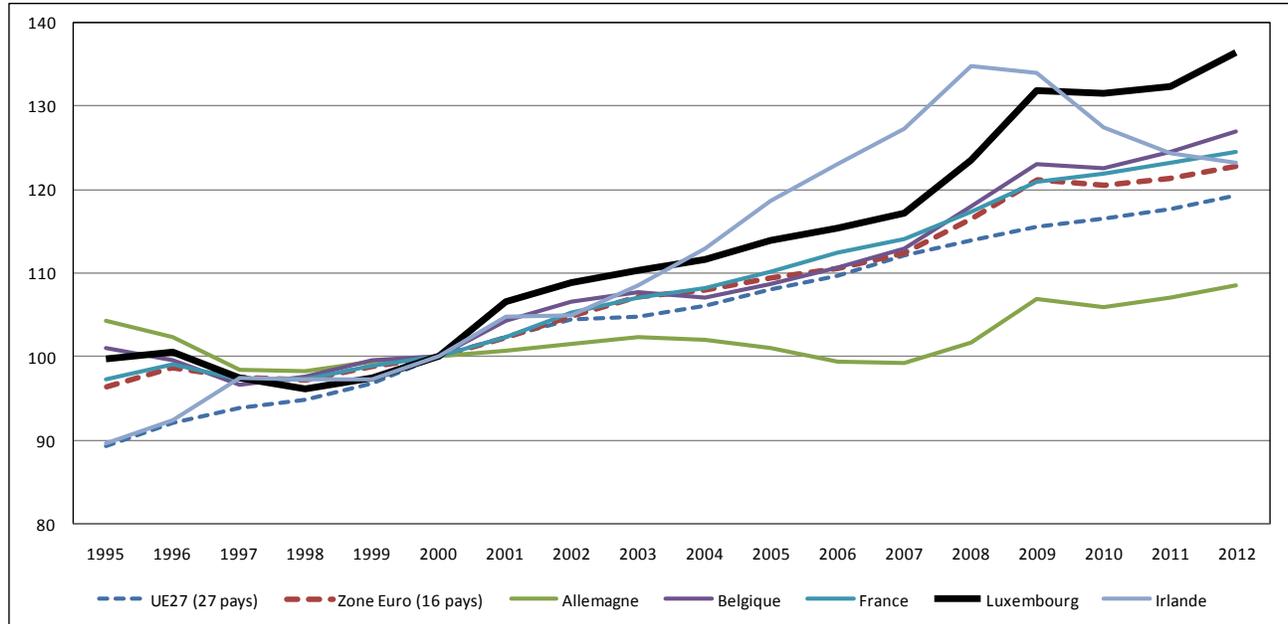
La comparaison de la progression du **coût salarial unitaire (CSU)** nominal dans le temps, illustrée par le graphique ci-dessous, fournit une première indication sur l'évolution de la position compétitive d'une économie. Si l'évolution des salaires n'est pas compensée par une évolution de la productivité, le CSU augmente, engendrant ainsi une baisse de compétitivité.

Alors qu'il est relativement proche de celui des pays sélectionnés entre 1995 et 2000, le CSU nominal luxembourgeois s'envole dès 2000. Aucune amélioration de l'indicateur n'est en vue jusqu'en 2012 sur le graphique ci-dessous.

⁶⁰ Un montant de 500.000 EUR (inchangé par rapport à 2011) est accordé par le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur 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). En outre, l'ODC sera doté, en 2012, de 150.000 EUR au titre de frais d'experts et d'études (article 05.0.12.121) et de 35.00 EUR au titre de frais de fonctionnement (article 05.0.12.305).

Graphique 7 : Evolution du CSU nominal

Période concernée : 1995 à 2012. 2000 = 100.



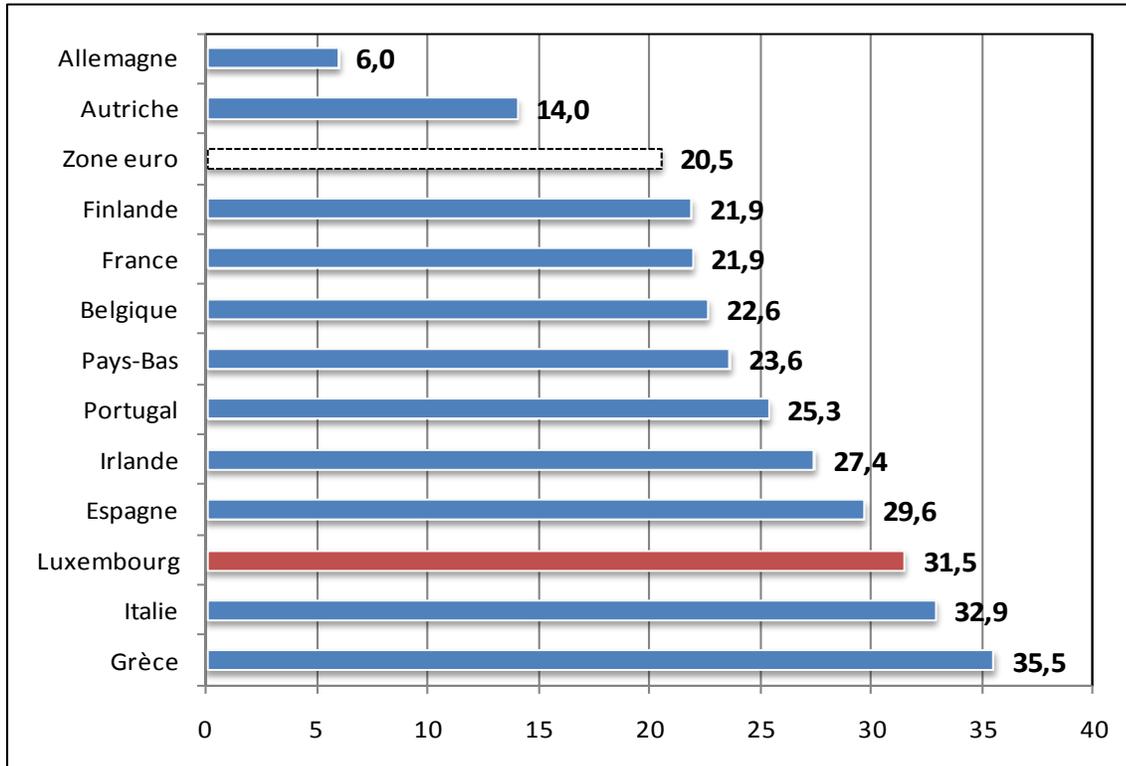
Source : Base de données AMECO de la Commission européenne (données du 13 mai 2011, extraites le 4 octobre 2011).

Au cours de la période 2000-2010, le CSU nominal a augmenté de 31,5% au Luxembourg, soit bien plus qu'en Allemagne (+6,0%), qu'en France (+21,9%), qu'en Belgique (+22,6%), et que dans l'ensemble de la zone euro où le CSU a connu une croissance de 20,5% 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.

Graphique 8 : Taux de croissance du CSU nominal entre 2000 et 2010

En %.



Source : Base de données AMECO de la Commission européenne (données du 13 mai 2011, extraites le 4 octobre 2011).

Se basant sur l'évolution du **taux de change effectif réel - optique coûts (TCER-coûts)**, l'Observatoire de la Compétitivité⁶¹ constate une détérioration continue de la situation de compétitivité-coûts pour l'économie luxembourgeoise (qui se traduit par une courbe ascendante⁶² sur le graphique ci-dessous).

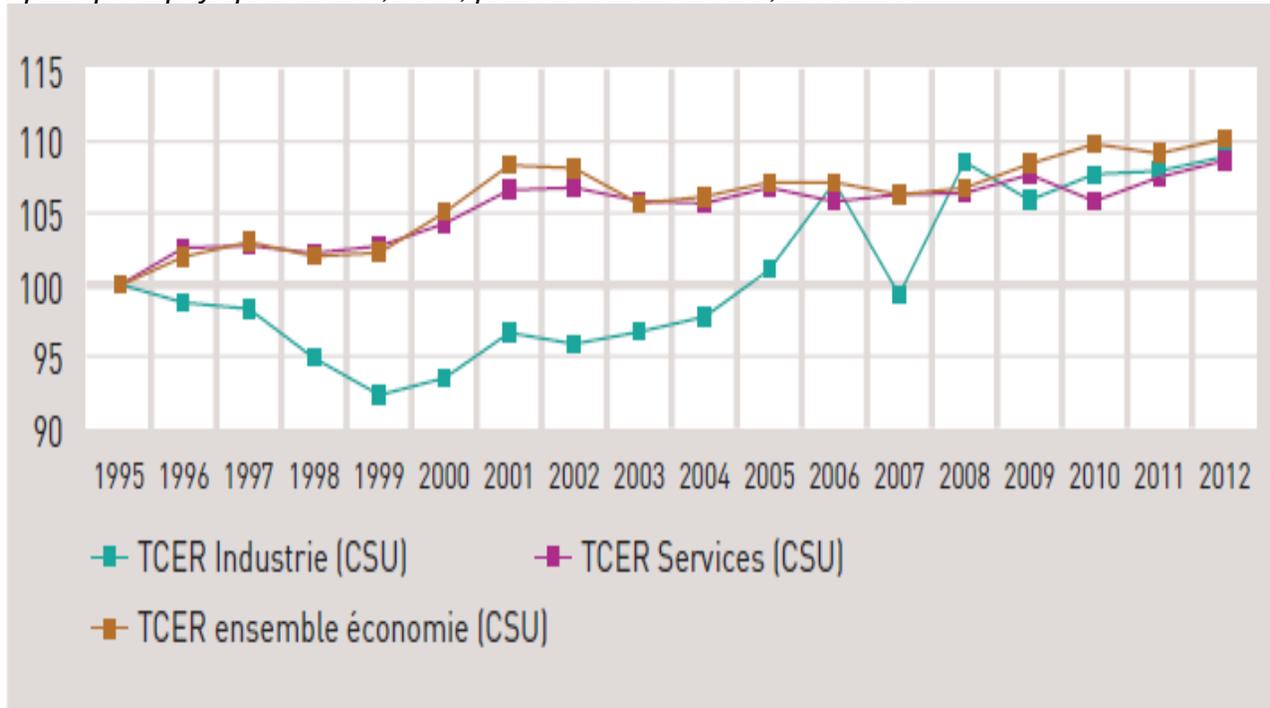
L'évolution du TCER-coûts pour *l'ensemble de l'économie luxembourgeoise* est fortement couplée à celle qui prévaut dans le *secteur des services*, à savoir une détérioration de compétitivité assez marquée et continue entre 1995 et 2009, voire en prévision jusqu'en 2012. Dans *l'industrie*, le constat sur le début de période est moins tranchant puisque la compétitivité-coûts s'y était même temporairement améliorée. Néanmoins, il y a eu une détérioration rapide de la compétitivité-coûts de l'industrie entre 2002 et 2008 (avec une exception entre 2006 et 2007). En fin de période, il semble y avoir une stabilisation bien qu'il s'agisse de prévisions.

⁶¹ Source : Observatoire de la Compétitivité, Perspectives de politique économique, Bilan Compétitivité 2011, n°17, Octobre 2011.

⁶² Ainsi, une baisse du TCER (courbe descendante) est à considérer comme une amélioration de la compétitivité-coûts du Luxembourg (les coûts domestiques évoluant moins rapidement que les coûts étrangers), à l'inverse, une hausse du TCER (courbe ascendante) équivaut à une baisse de la compétitivité.

Graphique 9 : Compétitivité-coûts – Taux de change effectif réel du Luxembourg « optique coûts »

8 principaux pays partenaires, CSU, pondérations variables, 1995=100.



Source : Observatoire de la Compétitivité, Perspectives de politique économique, Bilan Compétitivité 2011, n°17, Octobre 2011.

Remarque : Les données utilisées par l'ODC proviennent de la base de données AMECO de la Commission européenne. Les données 2011 et 2012 sont des prévisions.

1.2.1.3. Compétitivité-prix : le taux de change effectif réel « optique prix »

La compétitivité du Luxembourg en termes de prix peut être approchée par le biais du **taux de change effectif réel - optique prix (TCER-prix)**, ce dernier mesurant le rapport entre, d'une part, les prix⁶³ domestiques et, d'autre part, les prix étrangers exprimés en EUR⁶⁴.

La compétitivité-prix de *l'économie luxembourgeoise* a nettement baissé (courbe ascendante⁶⁵) au cours de la période analysée, influencée notamment par une forte augmentation du TCER depuis 2003. Ce « trend » est essentiellement influencé par l'évolution négative du TCER-prix (courbe fortement ascendante) dans le *secteur des services*. Sur l'ensemble de la période 1995-2012, la courbe TCER pour *l'industrie* n'est que légèrement ascendante puisque la compétitivité-prix dans ce secteur, après s'être améliorée du début de la période d'observation jusqu'au 2004, s'est fortement détériorée entre 2005 et 2008, avant de connaître à nouveau une baisse durant la crise économique et se stabiliser en 2010, une stabilisation qui, selon les prévisions, ne semblerait connaître qu'une légère détérioration jusqu'en 2012.

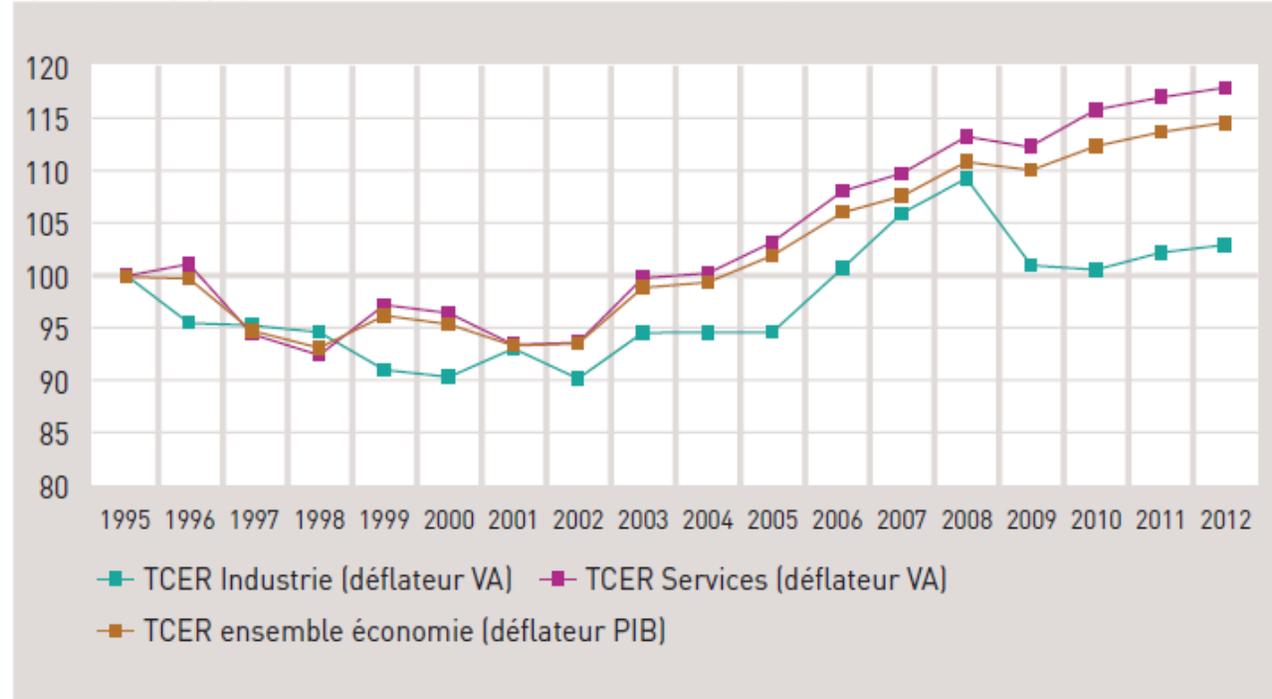
⁶³ Sous la notion de « prix », l'ODC entend les prix implicites de la valeur ajoutée.

⁶⁴ Les prix étrangers (par branche) s'obtiennent en multipliant l'indice des prix de la valeur ajoutée (par branche) par le taux de change pondéré. Dans le calcul de ce dernier interviennent les cours de change nominaux des devises des pays n'appartenant pas à la zone euro (US Dollars, Livre Sterling et Franc suisse), pondérés par l'importance relative moyenne du pays respectif dans les exportations du Luxembourg.

⁶⁵ Une baisse du TCER (courbe descendante) illustre une amélioration de la compétitivité-prix du Luxembourg (les prix domestiques évoluant moins rapidement que les prix étrangers exprimés en euros), à l'inverse, une hausse du TCER (courbe ascendante) équivaut à une baisse de la compétitivité.

Graphique 10 : Compétitivité-prix – Taux de change effectif réel du Luxembourg « optique prix »

8 principaux pays partenaires, déflateur PIB et déflateur VA, pondérations variables, 1995=100.



Source : Observatoire de la Compétitivité, Perspectives de politique économique, Bilan Compétitivité 2011, n°17, Octobre 2011.

Remarque : Les données utilisées par l'ODC proviennent de la base de données AMECO de la Commission européenne. Les données 2011 et 2012 sont des prévisions.

1.2.2. La compétitivité vue sous l'angle des facteurs hors coûts

Dans un contexte difficile de dégradation de la compétitivité appréhendée sous l'angle des facteurs coûts et prix, il est crucial que les entreprises nationales capitalisent sur d'autres aspects de leurs capacités compétitives, tels que l'éducation et la formation professionnelle et continue, la recherche et l'innovation, les infrastructures, la flexibilité du cadre réglementaire et légal (procédures et charges administratives), etc., et ce afin d'accroître leur potentiel de croissance et la productivité de leurs facteurs de production.

Ces facteurs dits « soft » conditionnent le fonctionnement de l'économie luxembourgeoise et nécessitent une action réformatrice rapide.

S'il est bien établi qu'une lutte efficace contre le chômage doit se focaliser sur la valorisation du capital humain, des éléments probants démontrent que cette valorisation constitue également un facteur déterminant de la croissance économique. Essentiels au fonctionnement compétitif de l'économie luxembourgeoise, **l'éducation et la formation professionnelle** se doivent d'être au cœur des attentions. Les investissements dans les ressources humaines sont essentiels pour assurer le développement de la connaissance et de nouvelles technologies. Certaines faiblesses demeurent au Luxembourg. Alors que la plupart des emplois créés sont des emplois à formation universitaire, plus de la moitié des demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM ont quitté l'école avec un niveau de formation scolaire inférieur⁶⁶. Un autre paradoxe est également à relever au

⁶⁶ ADEM, Bulletin luxembourgeois de l'emploi, n°9, Septembre 2011.

Luxembourg. Alors que les moyens alloués par élève sont parmi les plus élevés⁶⁷, les résultats restent faibles. Le pays se doit donc de rechercher une meilleure efficacité-coûts en matière d'enseignement. L'attention doit être portée sur la formation, notamment la formation de base, de sorte que cette dernière coïncide aux besoins de l'économie luxembourgeoise, en général, et aux entreprises, en particulier. L'accent doit également être mis sur l'apprentissage tout au long de la vie en raison du risque permanent d'obsolescence des compétences. Il faut rappeler la persistance au Luxembourg d'un chômage structurel que seule une hausse du niveau global de qualification de la main-d'œuvre peut permettre d'atténuer.

Le thème de la **recherche et de l'innovation** revêt un caractère fondamental pour une petite économie très ouverte comme le Luxembourg⁶⁸. L'analyse du système d'innovation met en évidence des défis auxquels le Luxembourg est confronté. Dans le cas du Grand-Duché dont le secteur prédominant est le secteur des services, il est également nécessaire d'innover afin de consacrer l'objectif de la diversification économique. Pour que l'économie de la connaissance ait des résultats positifs, il est nécessaire que tous les acteurs liés soient impliqués. La Chambre de Commerce souhaite qu'une discussion entre les différents partenaires concernés soit entamée, en vue d'opérer à terme, si cela s'avérait nécessaire, une réorientation de ce système d'innovation. Une valorisation accrue des résultats de la recherche reste un des grands enjeux pour le Luxembourg.

La connaissance continue à être une priorité pour les Etats membres de l'UE afin de maintenir, voire de développer, la compétitivité nationale ainsi qu'europpéenne.

La lourdeur, la lenteur et le manque de prévisibilité des procédures administratives mettent en péril le climat d'investissement et la création d'emplois dans la mesure où elles constituent des coûts pour les entreprises et les acteurs économiques. Les politiques en matière de **simplification administrative** se doivent donc d'être poursuivies et renforcées. Le développement spectaculaire de l'Internet et des télécommunications, ainsi que la mise en réseau progressive des entreprises et de la société sont autant d'outils à la disposition du Gouvernement luxembourgeois pour y parvenir.

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

Les problématiques relatives à l'**aménagement du territoire**, telles que l'organisation spatiale ou la production optimale d'infrastructures et de logements, ne sont toutefois pas à oublier pour un petit territoire comme le Luxembourg. Les politiques afférentes doivent s'accompagner d'investissements dans les infrastructures considérées comme prioritaires, que ce soit en matière de réseaux de transports et de communications, d'élaboration de zones industrielles, mais aussi du point de vue du développement du logement, des établissements de formation et/ou de soin, ainsi que des établissements satisfaisant aux besoins sociaux et environnementaux.

En matières d'**énergie et d'environnement**, il s'agit de créer un cadre incitateur et attractif, valorisant les effets positifs découlant de l'efficacité énergétique pour une utilisation encore plus rationnelle de l'énergie, des matières premières et pour une protection efficace de l'environnement.

⁶⁷ Se référer aux indicateurs du Tableau de Bord 2011 présentés ci-dessous.

⁶⁸ Se référer à la publication « Actualité & tendances » n°9 de la Chambre de Commerce : « *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* », parue en février 2011.

1.2.3. La dégradation de la compétitivité nationale à l'aune des classements de compétitivité internationaux

1.2.3.1. Analyse des benchmarks internationaux

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. La publication et la diffusion dans les médias de ces classements alimentent régulièrement les débats relatifs à la compétitivité territoriale.

Tout en gardant en mémoire leurs limites intrinsèques⁶⁹, ces benchmarks de compétitivité permettent de souligner et de rappeler de manière continue l'importance des questions d'économie structurelle. Ces études permettent aussi de discuter les stratégies à adopter sur base d'informations quantitatives, qualitatives et de statistiques.

Comparé au Bilan Compétitivité 2010 dans lequel le Luxembourg s'était amélioré d'une position par rapport à l'édition 2009 pour les quatre benchmarks internationaux sélectionnés dans le tableau ci-dessous, dans la présente édition 2011, le Luxembourg reste constant dans un des classements (« *Institute for Management Development* », IMD), gagne une position dans un classement (« *Heritage Foundation* ») et perd trois places dans les deux autres classements (« *World Economic Forum* », WEF).

⁶⁹ Il ne s'agit donc pas de perdre de vue les limites concernant les données sous-jacentes utilisées, les différences méthodologiques entre les différents benchmarks ainsi que les faiblesses méthodologiques liées à un tel exercice comparatif relatif.

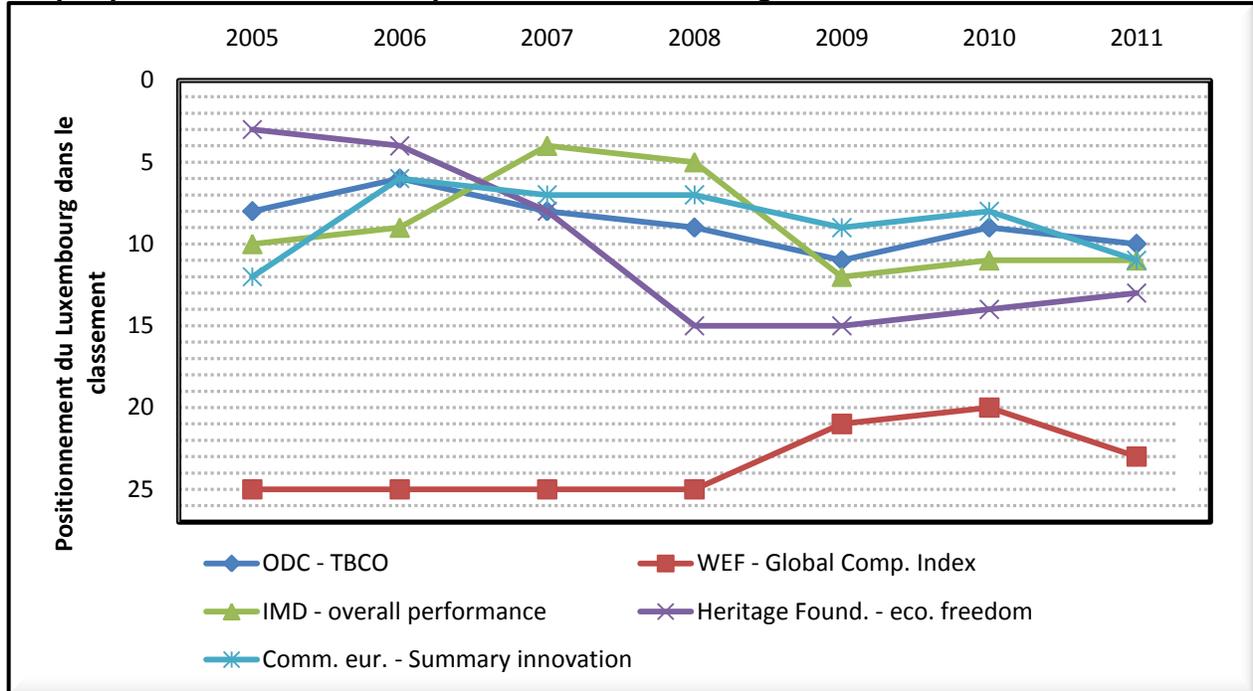
Tableau 9 : Position du Luxembourg dans quatre benchmarks internationaux publiés en 2011

No	World Economic Forum	IMD	Heritage Foundation	Commission européenne
	<i>GCI - 2011 - 2012</i>	<i>WCY - 2012</i>	<i>Economic Freedom - 2011</i>	<i>SII - 2010</i>
1.	Suisse	Hong Kong	Hong Kong	Suisse
2.	Singapour	États-Unis	Singapour	Suède
3.	Suède	Singapour	Australie	Danemark
4.	Finlande	Suède	Nouvelle-Zélande	Finlande
5.	États-Unis	Suisse	Suisse	Allemagne
6.	Allemagne	Taiwan	Canada	Royaume-Uni
7.	Pays-Bas	Canada	Irlande	Belgique
8.	Danemark	Qatar	Danemark	Autriche
9.	Japon	Australie	États-Unis	Pays-Bas
10.	Royaume-Uni	Allemagne	Bahreïn	Irlande
11.	Hong Kong	Luxembourg (0)	Chili	Luxembourg (-3)
12.	Canada	Danemark	Maurice	France
13.	Taiwan	Norvège	Luxembourg (+1)	Chypre
14.	Qatar	Pays-Bas	Estonie	Islande
15.	Belgique	Finlande	Pays-Bas	Slovénie
16.	Norvège	Malaisie	États-Unis	Estonie
17.	Arabie Saoudite	Israël	Finlande	Norvège
18.	France	Autriche	Chypre	Portugal
19.	Autriche	Chine	Macao	Italie
20.	Australie	Royaume-Uni	Japon	République tchèque
21.	Malaisie	Nouvelle-Zélande	Autriche	Espagne
22.	Israël	Corée	Suède	Grèce
23.	Luxembourg (-3)	Belgique	Allemagne	Malte
24.	Corée	Islande	Lituanie	Hongrie
25.	Nouvelle-Zélande	Chili	Taiwan	Croatie

Source : Observatoire de la Compétitivité, Perspectives de politique économique, Bilan Compétitivité 2011, n°17, Octobre 2011.

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

Graphique 11 : Evolution de la position du Luxembourg dans les benchmarks internationaux



Source : Observatoire de la Compétitivité, Perspectives de politique économique, Bilan Compétitivité 2011, n°17, Octobre 2011.

Partie prenante dans leur conduite annuelle, la Chambre de Commerce s'intéresse ici en particulier aux études du *World Economic Forum* (WEF) et de l'*Institute for Management Development* (IMD).

Le **World Economic Forum (WEF)**⁷⁰, à travers son « Global Competitiveness Report », évalue le potentiel des économies mondiales à atteindre une croissance soutenue à moyen et à long terme, et ce pour 142 pays sur base de 111 indicateurs.

D'une part, le WEF calcule un indice composite, le *Growth Competitiveness Index*⁷¹ (GCI), pour classer les pays. Dans l'édition 2011-2012, le Luxembourg occupe le 23^e rang dans le classement mondial et perd par conséquent 3 positions par rapport à l'édition précédente. Le Luxembourg voit donc en un seul coup réduit à néant la timide amélioration de sa position compétitive observée depuis trois ans. Il demeure ainsi moins bien placés que ses principaux partenaires commerciaux, à savoir l'Allemagne qui occupe la 6^e position (mais qui perd 1 position), la France qui se classe en 18^e position (reculant ainsi de 3 places) et la Belgique, 15^e, qui gagne 4 positions.

D'autre part, les 111 indicateurs sont répartis en 12 piliers, regroupés quant à eux en 3 grandes catégories fondamentales pour la croissance et la compétitivité⁷² :

- les **exigences fondamentales en matière de compétitivité** : institutions, infrastructures, environnement macroéconomique, santé et éducation de base ;

⁷⁰ Forum économique mondial.

⁷¹ Cet indice composite est établi sur la base d'une combinaison de données statistiques et des résultats de sondages, notamment l'enquête annuelle auprès des chefs d'entreprises, conduite par le WEF en collaboration avec son réseau d'instituts partenaires, dont la Chambre de Commerce au Luxembourg.

⁷² La Chambre de Commerce souligne que certains des indicateurs utilisés ne sont pas adaptés aux spécificités de la situation luxembourgeoise. Elle intervient régulièrement auprès du WEF afin de relativiser ou d'expliquer une position extrême du Luxembourg dans le classement.

- les **améliorateurs d'efficacité** : enseignement supérieur et formation, efficacité du marché des biens, efficacité du marché du travail, développement du marché financier, développement technologique, taille de marché ; et,
- les **déterminants d'innovation et de sophistication** : degré de sophistication des activités commerciales et innovation.

Eu égard à la première catégorie, en l'occurrence les **exigences fondamentales en matière de compétitivité**, le Luxembourg passe de la 10^e place en 2010 à la 6^e place en 2011. Cette catégorie d'indicateurs est la seule à évoluer favorablement en termes de position relative du pays dans le classement.

Les performances luxembourgeoises apparaissent toutefois très différentes selon les indicateurs (très bons en matière de *droits de propriété* et de *protection de la propriété intellectuelle*, médiocres pour ce qui, par exemple, du critère de *poids administratif de la part des pouvoirs publics* – l'indicateur passant de la 22^e à la 40^e place). Le rapport ne peut que pousser le Gouvernement à renforcer les initiatives prises en vue d'une plus grande simplification et efficience administrative.

Le Luxembourg a dégringolé en matière de « *performances macro-économiques* » (de la 9^e à la 15^e place), alors qu'il avait déjà reculé fortement l'année dernière (-3 marches) et qu'il s'agit habituellement d'un pilier phare de la compétitivité luxembourgeoise. L'important délitement de ce dernier met en relief une situation qui se fragilise clairement pour le pays empreint, depuis le début des années 2000, à une lente et inexorable dégradation de la compétitivité-coûts et prix des entreprises nationales, et ce dans un contexte de ralentissement économique mondial doublé d'une crise de confiance des marchés et d'une mise sous pression forte des finances publiques dans la plupart des pays riches, en particulier les principaux partenaires commerciaux du Luxembourg.

De plus, les indicateurs *d'équilibre budgétaire* et *d'épargne nationale* ne sont pas bons (placés respectivement à la 38^e et à la 41^e du classement international).

Il est à souligner que le Luxembourg atteint un piètre positionnement en matière *d'infrastructures de transport aérien* et *d'infrastructures portuaires*. Les indicateurs en question ne pourront s'améliorer que si le Luxembourg parvient à garantir des investissements publics ciblés et efficaces pour renforcer la capacité productive, y compris qualitative, du territoire. Pour ce faire, il est essentiel que le Grand-Duché puisse s'assurer des marges de manœuvre financières.

La Chambre de Commerce s'interroge sur l'évolution future de ce pilier, compte tenu notamment de la limitation de la marge de manœuvre de l'Etat suite à la détérioration de sa situation financière et du déficit structurel de l'Administration centrale.

En ce qui concerne la seconde catégorie susmentionnée qui compile les indicateurs dits « **améliorateurs d'efficacité** », le Luxembourg occupe le 23^e rang. Une perte de 3 places met, à nouveau, en évidence une dégradation compétitive relative nette et particulièrement inquiétante.

De fortes différences apparaissent à nouveau à l'intérieur de cette catégorie, le pays se classant 2^e pour *l'efficacité du marché de biens*, 8^e pour *le développement du marché financier*, 9^e pour *le développement technologique* mais 41^e pour *l'efficacité du marché du travail*⁷³ et 96^e pour *la taille du marché*.

⁷³ Selon l'ODC, c'est dans cette sous-catégorie que le WEF attribue proportionnellement le plus de moins bonnes performances au Luxembourg, avec un tiers de rangs au-delà de la 100^e position. Le Luxembourg affiche notamment un positionnement relativement défavorable par rapport aux indicateurs de flexibilité de la formation des salaires (110^e), de la rigidité de l'emploi (131^e) et des procédures de recrutement et de licenciement (108^e).

Il est également à noter une relative stabilité de la position compétitive luxembourgeoise pour ce qui est de la sous-catégorie « *enseignement supérieur et formation continue* » (+1 place), qui demeure cependant une des faiblesses structurelles du pays les plus fortes vu le positionnement relatif très défavorable (40^e rang). Toutefois, la mesure et l'interprétation des indicateurs de cette sous-catégorie se doit d'être très prudentes : la prise en compte, par exemple, du taux d'inscription en études supérieures est par nature faussée dans la mesure où nombre d'étudiants luxembourgeois partent à l'étranger pour poursuivre leur formation supérieure⁷⁴.

Le Luxembourg occupe le 20^e rang dans la troisième catégorie fondamentale, à savoir les **déterminants d'innovation et de sophistication**. Il perd donc une place sur l'échiquier international de l'innovation (19^e lors de la précédente édition), ce qui, vu l'incertitude qui prévaut, s'apparente clairement à un piétinement. A l'intérieur de cette catégorie, le pays se positionne 21^e pour le *degré de sophistication des activités commerciales* et perd ainsi 3 positions. Le Luxembourg passe de la 16^e à la 21^e place pour *l'innovation*.

* * * * *

Dans son rapport annuel sur la compétitivité, l'**International Institute for Management Development (IMD)** analyse la capacité des pays à créer et à maintenir un environnement soutenant la compétitivité des entreprises. Dans son édition 2011, l'enquête IMD analyse 59 pays à travers plus de 300 critères. L'analyse se base à la fois sur des indicateurs quantitatifs (qui représentent environ 2/3 du poids total) et sur les résultats d'une enquête d'opinion annuelle. Le Luxembourg se classe en 11^e position parmi les 59 économies analysées à travers le monde, son rang restant constant par rapport au classement précédent. L'Allemagne se classe en 10^e position, la Belgique en 23^e position et la France passe en 29^e position. Le Luxembourg occupe le 3^e rang dans l'UE, après la Suède (4^e rang mondial) et l'Allemagne.

Le classement IMD s'appuie sur quatre séries d'indicateurs que sont les performances économiques, l'efficacité des pouvoirs publics, l'environnement des affaires et la qualité des infrastructures.

S'agissant de la première série relative aux **performances économiques**, le Luxembourg passe de la 11^e place en 2010 à la 9^e place en 2011, en raison notamment de ses relativement bonnes performances en matière *d'investissements internationaux*. Il s'agit toutefois de souligner la forte volatilité de ces derniers.

Pour l'indicateur **d'efficacité des pouvoirs publics**, l'enquête IMD constate une détérioration des performances luxembourgeoises qui induisent une chute dans le classement du 12^e rang en 2010 au 15^e rang en 2011. Il subsiste de sérieuses faiblesses structurelles s'agissant par exemple de la *flexibilité du marché du travail* (58^e rang). Les incitants aux investissements et la forte cohésion sociale constituent des facteurs positifs.

En ce qui concerne **l'environnement des affaires**, le Luxembourg a perdu trois positions, passant ainsi de la 6^e place en 2010 à la 9^e place en 2011, bien que la position du Luxembourg s'améliore dans cette édition dans la sous-catégorie du *marché du travail*.

⁷⁴ Il est à noter dans ce contexte que le positionnement du Luxembourg est influencé défavorablement par un sous-indicateur dit « *taux brut de scolarisation tertiaire* » pour lequel le Luxembourg n'occupe que la 109^e place d'après les données du WEF, reprises d'une base de données afférente de l'UNESCO. Il va sans dire que le calcul du taux brut de scolarisation tertiaire, tel qu'effectué à l'aide de la méthodologie de l'UNESCO (division du nombre d'étudiants inscrits dans le niveau d'enseignement tertiaire au Luxembourg par la population résidente « scolarisable » à ce même niveau d'éducation et à ce moment), semble complètement inapproprié pour le Luxembourg et fait l'impasse sur la réalité luxembourgeoise passée et actuelle qui voit de nombreux jeunes suivre des études universitaires à l'étranger. Ainsi, pour le Luxembourg, l'indicateur en question reflète mal la réalité observable et ne permet donc pas de juger de la performance en matière de taux de participation aux études supérieures.

Après avoir enregistré une tendance positive depuis 2007, le Luxembourg continue sa chute (entamée lors de la précédente édition) en ce qui concerne les **infrastructures** et se place à la 22^e position en 2011. Une chute d'une place est donc observée, notamment en raison des *infrastructures de base*. Il faut toutefois souligner plusieurs aspects favorables tels qu'un nombre toujours élevé de *brevets déposés par l'industrie*, *l'adéquation entre les compétences linguistiques nationales et les besoins des entreprises tournées à l'international*, *la vitesse effective de l'Internet large bande* et *la proportion relative des personnels de R&D*.

La Chambre de Commerce n'entend pas être exhaustive concernant les benchmarks internationaux qui évaluent la position relative du Luxembourg du point de vue de la compétitivité à l'échelle internationale, mais remarque toutefois que les enquêtes précitées confirment l'absence d'amélioration structurelle en ce qui concerne la compétitivité luxembourgeoise. Les conséquences sont d'autant plus importantes pour le Luxembourg en raison de sa large ouverture. En effet, le pays pourrait ne pas pouvoir exploiter totalement les opportunités de développement et les potentialités offertes en cas de reprise conjoncturelle européenne et mondiale, en particulier si la demande internationale de biens et services devait s'adresser davantage à ses compétiteurs en raison de la capacité de ces derniers à mieux maîtriser les coûts et la qualité de leurs facteurs de production.

1.2.3.2. Le Tableau de Bord Compétitivité 2011 de l'ODC

Suite au souhait du Comité de coordination tripartite en 2003 de compléter la liste des indicateurs sélectionnés au niveau européen pour analyser la compétitivité, et ce afin de mieux l'appréhender au regard des spécificités nationales du Luxembourg, l'Observatoire de la Compétitivité (ODC) met périodiquement à jour les données du tableau de bord proposé par le Professeur Fontagné⁷⁵ et commente l'évolution de la situation compétitive du Luxembourg dans son « Bilan Compétitivité ».

Les indicateurs du Tableau de Bord Compétitivité 2011

Le Bilan Compétitivité 2011 présente en particulier le « Tableau de Bord Compétitivité 2011 (TBCO) » dont les 81 indicateurs sont répartis en dix catégories : Performances macroéconomiques (12 indicateurs) ; Emploi (9 indicateurs) ; Productivité & coût du travail (5 indicateurs) ; Fonctionnement des marchés (9 indicateurs) ; Cadre institutionnel et réglementaire (10 indicateurs) ; Entrepreneuriat (4 indicateurs) ; Education & formation (5 indicateurs) ; Economie de la connaissance (14 indicateurs) ; Cohésion sociale (6 indicateurs) et Environnement (7 indicateurs).

Ces 81 indicateurs sont analysés selon deux points de vue. Premièrement, la position du Luxembourg par rapport à la moyenne européenne est mise en évidence. Deuxièmement, les performances du Luxembourg sont analysées à travers le temps, c'est-à-dire en comparant les données les plus récentes aux valeurs des années antérieures.

Bien que la position du Luxembourg soit qualifiée de « favorable⁷⁶ » par rapport à la moyenne de l'UE-27 pour huit indicateurs de la catégorie « **Performances macroéconomiques** », l'analyse temporelle révèle que le Luxembourg a pu améliorer ses performances entre 2000 et 2010 pour six indicateurs tandis que pour six autres ses performances se sont dégradées. Ce paradoxe peut s'expliquer par le fait que d'autres pays ont subi plus sévèrement que le Luxembourg les effets de la crise économique et financière de 2008/2009 et que leurs performances proprement dites

⁷⁵ Le Comité de coordination tripartite a confié, en 2003, au professeur Lionel Fontagné de l'Université Paris I (Sorbonne) le soin d'élaborer des propositions à ce sujet. Le « Rapport Fontagné » a proposé un tableau de bord (novembre 2004).

⁷⁶ Le TBCO met en évidence la position du Luxembourg par rapport à la moyenne européenne : si la valeur du Luxembourg est 20% meilleure (ou égale) à la moyenne UE-x, alors l'indicateur est classé « vert » (position favorable).

peuvent s'être détériorées davantage que celles du Luxembourg. Dans ce contexte, il convient toutefois de rappeler que l'élaboration du Tableau de Bord 2011 a eu lieu avant la révision des comptes nationaux du 7 octobre 2011.

Concernant le *taux de croissance de l'emploi intérieur*, qui s'élève à 1,5% en 2010, il faut souligner que ce taux, même en étant « favorable », n'a pas encore atteint son niveau de 2008 (4,8%) et reste trop faible, selon le STATEC⁷⁷, pour impacter de manière substantielle le *chômage*, qui malgré son taux élevé de 6,04 % en 2010 reste qualifié de « favorable ».

Les indicateurs « *taux d'inflation* » ainsi que « *diversification* », se classent en orange⁷⁸ et se situent donc dans la moyenne européenne.

S'agissant de la compétitivité-coûts, le Luxembourg voit sa position en 2010 se détériorer par rapport à l'année précédente en matière de taux de change effectif réel ainsi que pour les termes de l'échange.

En matière d'**emploi**, le Luxembourg a pu améliorer ses performances pour cinq indicateurs sur neuf alors que pour quatre indicateurs, la performance est restée stable ou s'est détériorée.

Les mesures prises par le Gouvernement dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 », pour atteindre l'objectif national d'un taux d'emploi de 73% en 2020, semble porter leurs fruits puisque le *taux d'emploi* est resté stable au Luxembourg de 2009 à 2010 à 65,2%, alors que dans la plupart des Etats membres, le taux d'emploi s'est détérioré de 2009 à 2010 (sauf en Allemagne et à Malte).

Alors que le *taux d'emploi des femmes* et le *taux d'emploi des travailleurs âgés de 55 à 64 ans* se sont améliorés, le Luxembourg se situe toujours en dessous de la performance de l'UE-27, raison par laquelle il est indispensable de mettre l'accent sur des mesures favorisant la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale.

Le *taux de chômage des personnes de moins de 25 ans*, bien qu'il reste à un niveau préoccupant, diminue constamment depuis 2008 au Luxembourg⁷⁹.

Concernant l'aspect « **Productivité & coût du travail** », trois des cinq indicateurs se sont améliorés par rapport à l'année précédente.

En matière de comparaison européenne, le Grand-Duché surpasse les performances de l'UE-15 en ce qui concerne l'évolution de la *productivité globale des facteurs*.

Malgré une amélioration par rapport à l'année précédente, les performances du Luxembourg en termes de *productivité apparente du travail* et de *coût salarial unitaire nominal* restent inférieures à celles de l'UE-27.

Dans le domaine du **fonctionnement des marchés**, le Luxembourg présente une évolution positive étant donné que six indicateurs sur dix s'améliorent par rapport à l'année précédente.

S'agissant de la comparaison européenne, les performances de l'indicateur relatif au *prix du gaz pour les utilisateurs industriels* sont qualifiées de « défavorables »⁸⁰, ce qui impose des charges

⁷⁷ Source : STATEC, Note de conjoncture n°2-11.

⁷⁸ Si la valeur du Luxembourg se situe entre +20% et -20% de la moyenne UE-x, alors l'indicateur se classe en « orange » (position neutre).

⁷⁹ L'Observatoire du marché de l'emploi, décidé par le Ministère du Travail et de l'Emploi, a pour objectif d'analyser et de comprendre l'évolution du marché de l'emploi au Luxembourg et dans la Grande Région.

⁸⁰ Si la valeur du Luxembourg est 20% moins bonne (ou égale) à la moyenne UE-x, alors l'indicateur est classé « rouge » (position défavorable).

énergétiques supérieures aux entreprises du Grand-Duché comparativement à la moyenne de l'UE-27, les rendant moins compétitives. Bien que les indicateurs restent classés « rouge », le Luxembourg a réussi à améliorer ses performances relatives à la *part de marché de l'opérateur principal dans les télécommunications mobiles* ainsi qu'à la *valeur des marchés publics passés selon la procédure ouverte*, ce qui s'avère essentiel dans un contexte de libéralisation des marchés.

Les performances du **cadre institutionnel et réglementaire** illustrent la compétitivité du Luxembourg autant pour les sociétés que pour les résidents.

Le Bilan Compétitivité 2011 note la mauvaise position récurrente du Luxembourg (indicateur en rouge) en ce qui concerne l'*impôt des sociétés* (bien que ce dernier soit resté constant pendant la crise tout comme le *taux de TVA*), la hausse des *impôts des personnes physiques* et la détérioration du *coût socio-fiscal des célibataires* ainsi que des *couples mariés avec deux enfants*.

En matière **d'entrepreneuriat**, le Grand-Duché connaît une amélioration de ses performances dans le temps pour trois des quatre indicateurs, bien que seulement un des quatre indicateurs soit au-dessus de la moyenne de l'UE-25, à savoir le *changement net de la population des entreprises*⁸¹. L'indicateur « *emploi indépendant dans l'emploi total* » reste dans le rouge.

La catégorie « **Education & formation** » présente un bilan positif, avec trois indicateurs qui s'améliorent et deux qui restent stables par rapport à l'année précédente. De plus, trois des cinq indicateurs surpassent la moyenne de l'UE-27, à savoir la *part des ressources humaines en sciences et technologie (RHST) dans l'emploi total*⁸², l'*apprentissage tout au long de la vie en % de la population âgée de 25-64 ans* et les *jeunes ayant quitté prématurément l'école*. Le Luxembourg demeure le pays qui dépense le plus par élève ou étudiant sans pour autant que ces dépenses ne se traduisent véritablement par de meilleurs résultats. L'indicateur « *Dépenses annuelles par élève/étudiant au titre de établissements publics* » est en effet en rouge et le Luxembourg descend encore dans le classement depuis l'année précédente.

Atteindre de bons résultats dans la catégorie « **Economie de la connaissance** » n'est pas une fin en soi, mais est sous-jacente à l'innovation dont l'objectif final est le développement du bien-être. Dans le Bilan 2011, six indicateurs sont en orange, cinq sont en rouge et quatre en vert lorsque leurs performances sont comparées à celles de la moyenne communautaire.

Sept indicateurs présentent une amélioration de leurs performances depuis le rapport précédent, notamment les *dépenses intérieures de R&D*, les *crédits budgétaires publics en R&D en % du PIB* et le *pourcentage des ménages ayant un accès Internet à domicile*. Dans un souci d'amélioration de l'économie de la connaissance, l'individu garde un rôle primordial. Les progrès réalisés pour l'indicateur « *chercheurs pour 1.000 emplois* » doivent donc également être pointés.

S'agissant des indicateurs relatifs à la **cohésion sociale**, l'orange prédomine en ce qui concerne la comparaison communautaire. En effet, seul l'indicateur mesurant l'*écart des rémunérations entre hommes et femmes* se maintient en vert. Le Bilan 2011 souligne toutefois que les données présentées proviennent en général de l'année 2009, période où la situation économique s'est aggravée en raison à la crise économique et financière de 2008.

De plus, le Luxembourg n'a pu améliorer aucun des indicateurs, et deux seulement restent stables. Le Grand-Duché a ainsi vu son *taux de risque de pauvreté après transferts sociaux* et son *taux de risque de persistance de la pauvreté* s'aggraver depuis le bilan précédent. Une diminution des

⁸¹ Cet indicateur compare le taux de disparition d'entreprises au taux de création d'entreprises.

⁸² En ce qui concerne cet indicateur, le Luxembourg remporte la première place, mais le taux est biaisé car il se réfère au total de l'emploi, incluant ainsi les travailleurs non-résidents.

transferts sociaux de l'Etat n'est toutefois pas en cause, il s'agit d'une conséquence de la crise qui est venue empirer la situation socioéconomique de quelques ménages, surtout des ménages monoparentaux.

Enfin, concernant la catégorie « **Environnement** », le Grand-Duché n'affiche toujours pas d'indicateur dans le vert. Pour autant, le Luxembourg a tout de même réussi à améliorer ses performances dans la majorité des indicateurs, seul l'indicateur relatif aux *déchets municipaux générés en kg par personne et par année* s'aggravant, et ceci depuis 5 années consécutives.

L'indicateur synthétique « Compétitivité »

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

En 2010, le Luxembourg se place à la 10^e position et perd ainsi 1 position par rapport à 2009. Depuis le rapport Fontagné en 2004, la position générale du Luxembourg s'est considérablement détériorée.

Tableau 10 : Classement en matière d'indicateur synthétique « Compétitivité » de 2000 à 2010

PAYS	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Allemagne	6	11	8	11	10	14	14	15	12	9	9
Autriche	7	6	6	7	7	8	7	8	8	8	7
Belgique	17	16	19	15	15	15	11	13	16	20	16
Bulgarie	16	21	18	21	26	16	18	17	22	26	22
Chypre	18	14	13	16	20	21	21	26	23	22	21
Danemark	2	2	4	4	2	2	3	4	2	2	2
Espagne	23	15	15	18	18	19	16	16	18	16	20
Estonie	9	7	11	9	8	9	10	6	6	10	14
Finlande	3	5	3	2	3	3	2	2	3	3	3
France	13	12	12	12	13	12	12	12	15	12	11
Grèce	27	23	25	24	23	27	26	20	26	21	25
Hongrie	24	25	22	27	24	24	24	21	17	17	18
Irlande	12	13	17	10	6	7	8	7	4	6	5
Italie	15	19	20	20	22	22	22	23	24	25	24
Lettonie	21	27	27	17	16	18	19	19	10	18	13
Lituanie	20	24	14	13	14	13	15	9	11	7	10
Luxembourg	10	9	10	8	9	6	6	10	9	11	8
Malte	26	26	26	22	21	20	27	24	20	23	19
Pays-Bas	4	3	2	3	4	4	5	5	7	5	6
Pologne	19	17	21	23	25	26	25	27	27	27	26
Portugal	22	18	24	26	27	25	23	25	25	24	23
Roumanie	25	22	23	25	19	23	17	18	13	13	17
Royaume-Uni	5	4	5	5	5	5	4	3	5	4	4
République slovaque	14	20	16	19	17	17	20	22	19	15	27
République tchèque	11	8	9	14	12	11	13	14	21	14	12
Slovénie	8	10	7	6	11	10	9	11	14	19	15
Suède	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Source : Observatoire de la Compétitivité, Perspectives de politique économique, Bilan Compétitivité 2011, n°17, Octobre 2011.

S'agissant du classement au sein des différentes catégories d'indicateurs, le Luxembourg conserve sa position à la tête du peloton dans la **catégorie A « Performances macroéconomiques »**. Cette bonne performance est surtout due aux indicateurs tels que le revenu national brut par habitant, la dette publique, le déficit public et les investissements directs étrangers. Bien que ces indicateurs se soient détériorés au Luxembourg, ils restent en niveau toujours favorable en comparaison avec les autres Etats membres.

Le classement du Luxembourg s'est amélioré de 2 positions au niveau de la **catégorie B « Emploi »**. L'impact de la crise sur le taux d'emploi a en effet été moins marqué au Luxembourg que dans les autres Etats membres, et ce notamment pour deux raisons. D'une part, la hausse du chômage a principalement touché les travailleurs frontaliers. D'autre part, la progression de l'emploi a été concentrée fortement dans les branches non-marchandes de l'économie, également qualifiées de « secteur protégé ».

Au niveau de la **catégorie C « Productivité & coût du travail »**, le Luxembourg occupe la 14^e position et gagne 9 places par rapport à 2009, ce qui s'avère particulièrement important au vu de l'ouverture du Luxembourg et de sa dépendance à la demande internationale.

Le Luxembourg perd toutefois quatre positions par rapport à 2009 dans la **catégorie D « Fonctionnement des marchés »** et une position pour la **catégorie I « Cohésion sociale »**.

Tableau 11 : Evolution en matière de classement du Luxembourg dans les différentes catégories d'indicateurs

Classement 2010 et variation entre le classement 2009 et le classement 2010.

	Classement 2010	Variation dans le classement
Indice synthétique	10	-1
Cat A	1	0
Cat B	10	+2
Cat C	14	+11
Cat D	26	-4
Cat E	2	+1
Cat F	18	0
Cat G	15	0
Cat H	6	0
Cat I	11	-1
Cat J	24	0

Source : Observatoire de la Compétitivité, Perspectives de politique économique, Bilan Compétitivité 2011, n°17, Octobre 2011.

Remarque : Cat A Performances macroéconomiques ; Cat B Emploi ; Cat C Productivité & coût du travail ; Cat D Fonctionnement des marchés ; Cat E Cadre institutionnel et réglementaire ; Cat F Entrepreneurat ; Cat G Education & formation ; Cat H Economie de la Connaissance ; Cat I Cohésion sociale ; Cat J Environnement.

Ces classements et indices agrégés se doivent d'être utilisés avec précaution. D'une part, d'un point de vue méthodologique, il est important de rappeler qu'il s'agit d'un classement relatif, ce qui signifie que le classement du Luxembourg dépend également de la performance des autres pays. Partant, le classement ne dit rien sur les performances absolues du Luxembourg⁸³.

D'autre part, lorsque la compétitivité augmente ou diminue au niveau agrégé, cela ne signifie pas que chaque activité opérant dans l'économie luxembourgeoise connaisse une évolution équivalente. Ainsi, des politiques efficaces ne peuvent se baser sur les seuls indices composites, mais doivent également prendre en compte la dynamique propre à chaque branche et en évaluant les contributions des différentes branches à la croissance économique. Selon l'Observatoire de la Compétitivité, la différence d'allure générale des courbes de productivité obtenues pour les activités industrielles, d'une part, et pour les services, d'autre part, confirme l'hypothèse selon laquelle chaque ensemble répond à des logiques économiques qu'il convient de traiter séparément.

⁸³ Source : Observatoire de la Compétitivité, Perspectives de politique économique, Bilan Compétitivité 2011, n°17, Octobre 2011.

2. L'environnement européen : la politique luxembourgeoise à l'épreuve de la crise des dettes souveraines

Après une année 2010 et un premier semestre 2011 qui auraient pu faire croire en un rebond durable de l'économie européenne, les indicateurs se dégradent de manière visible et inquiétante sous l'effet de la crise des dettes souveraines touchant la Grèce depuis 2010 et, par effets de contagion, de plus en plus de pays de la zone euro (au premier rang desquels l'Italie, l'Irlande, le Portugal, l'Espagne, la France), donnant l'impression d'une rupture possible au sein de la monnaie unique. La crise a notamment donné lieu à un Conseil européen exceptionnel le 21 juillet 2011⁸⁴, puis à deux Conseils additionnels à la fin du mois d'octobre 2011⁸⁵. Force est de convenir que rien n'a définitivement été réglé et que l'incertitude n'a jamais été aussi forte, avec des conséquences possibles et néfastes pour le Grand-Duché également.

La Chambre de Commerce tient à rappeler un certain nombre d'éléments au grand public et à ses ressortissants qui aident à comprendre les enjeux d'une telle crise et les tenants et aboutissants de son évolution, particulièrement dans le cadre de l'élaboration d'un projet de loi budgétaire. A commencer par dire que la situation financière d'un Etat souverain s'apprécie à l'aune d'éléments objectifs nationaux certes spécifiques, mais toujours, et notamment dans une zone monétaire commune, eu égard à un contexte international caractérisé par la globalisation dans toutes ses dimensions. Les marchés financiers, et à travers eux les investisseurs et opérateurs, sont sensibles à la tenue des finances publiques de chaque pays (développé) et observent en particulier la combinaison de ses finances (solde et endettement) avec l'évolution de la croissance économique. Il n'est pas inintéressant, dans le contexte de la zone euro, de réfléchir à la notion de dette et aux problématiques sous-jacentes y relatives et replacer la crise des dettes souveraines dans son contexte au moment des discussions sur le budget 2012 qui sera voté en fin d'année.

Le financement de la dette publique met en lumière autant de questionnements sur les approches économiques à adopter en tant que décideurs publics (approche classique si ces décideurs croient en la capacité d'un déficit budgétaire à stimuler les dépenses de consommation et d'investissement et approche dite « ricardienne » si l'on considère que le déficit n'a aucun effet en termes de relance de l'économie, du moins à long terme), sur le caractère optimal de la politique budgétaire, les effets (réels) de la politique monétaire, les liens qui existent entre la dette et les processus politiques et, particulièrement vu le contexte européen, la dimension internationale de la dette : la réalité montre que les caractéristiques de cette dernière conditionnent la crédibilité et l'influence d'un Etat dans le monde ou dans une zone économique⁸⁶.

Dans le cadre de la zone euro, la crise impose en premier lieu de comprendre les dynamiques économiques qui amènent certains Etats membres à être virtuellement ou réellement en faillite. L'endettement des Etats n'est pas une nouveauté du point de vue historique et l'on sait qu'il se trouve à sa source le plus souvent, si ce n'est une baisse tendancielle de la croissance économique, du moins un « élément déclencheur » qui induit un surcoût à assumer pour la collectivité. L'analyse économique a pu, depuis l'émergence en particulier des théories monétaristes, expliquer la dynamique de l'endettement en tant que telle, en montrant que ce dernier dépend à la fois de l'accumulation de déficits budgétaires passés et des taux d'intérêt qui s'applique sur le stock de dette et desquels découlent les charges d'intérêt grevant les budgets publics.

⁸⁴ Cf. Déclaration des chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro et des institutions de l'UE, Conseil de l'Union européenne (21 juillet 2011).

⁸⁵ Voir les Conclusions du Conseil européen du 23 octobre 2011 ainsi que la Déclaration du Sommet de la zone euro du 26 octobre 2011.

⁸⁶ Mankiw (2010), Macroéconomie, 5^e édition – De Boeck.

Dans cette partie, la Chambre de Commerce retrace les dispositifs qui sont à l'œuvre au niveau européen et la manière dont le Luxembourg se positionne dans le respect de ces dispositifs. Elle en profite pour remettre en perspective les étapes de la crise des dettes souveraines, celle-ci devant être la première source de préoccupation des décideurs politiques au niveau national et international.

2.1. Un cadre de gouvernance économique qui se renforce à l'échelle européenne

La crise économique et financière et les turbulences qui en découlent mettent en évidence les défis auxquels doit faire face l'Europe en termes de gouvernance économique. Afin de garantir une croissance équilibrée au sein de l'UE, l'introduction d'un mécanisme de surveillance macro-économique plus large est devenue inévitable. Le groupe de travail, mis en place par le Conseil européen en mars 2010, avec comme objectif la proposition de mesures nécessaires pour disposer d'un cadre plus apte à résoudre les crises et améliorer la discipline budgétaire en explorant toutes les options pour renforcer le cadre juridique, a mis en avant des actions ciblées en vue d'atteindre un niveau d'intégration économique et financier semblable à celui atteint par le marché intérieur et l'union monétaire à travers les actions suivantes :

- élargir la surveillance économique avec la mise en place d'un nouveau mécanisme de surveillance ;
- coordonner de manière plus étendue à travers la mise en place du « semestre européen » ;
- augmenter la discipline budgétaire ;
- créer un cadre solide pour gérer les crises ;
- renforcer les institutions nationales.

Ces objectifs pour une coordination des politiques économiques renforcées, à travers une meilleure mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance (PSC), doivent pouvoir être mises en œuvre assez rapidement afin d'assurer une stabilité budgétaire à long terme dans toute l'UE. De manière générale, les gouvernements européens se sont dotés d'instruments de coordination économique et budgétaire ainsi que de stabilisation financière.

2.1.1. Lancement de la mise en œuvre de la Stratégie « Europe 2020 »

Prenant la relève de la stratégie de Lisbonne, « Europe 2020 » est la stratégie de croissance que l'UE a adoptée d'ici l'horizon 2020 et qui vise à en faire une économie intelligente, durable et inclusive. Ces trois adjectifs renvoient à trois priorités qui se renforcent mutuellement et doivent aider l'Union et ses Etats membres à assurer des niveaux élevés d'emploi, de productivité et de cohésion sociale :

- une croissance intelligente: développer une économie fondée sur la connaissance et l'innovation ;
- une croissance durable: promouvoir une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive ;
- une croissance inclusive: encourager une économie à fort taux d'emploi favorisant la cohésion sociale et territoriale.

Concrètement, **l'UE a fixé cinq objectifs** ambitieux à atteindre d'ici 2020 en matière **d'emploi, d'innovation, d'éducation, d'inclusion sociale et d'énergie** (ainsi que de lutte contre le changement climatique). Chaque Etat membre adoptera ses propres objectifs nationaux dans chacun de ces domaines. Des actions concrètes menées aux niveaux européen et national soutendront la stratégie.

Ces cinq objectifs requerront un vaste ensemble d'actions aux niveaux national, européen et international pour les concrétiser. La Commission européenne, quant à elle, entend décliner ces objectifs notamment à travers sept initiatives phares pour stimuler les progrès dans chaque thème prioritaire.

- « **Une Union pour l'innovation** » vise à améliorer les conditions-cadres et l'accès aux financements pour la recherche et l'innovation afin de garantir que les idées innovantes puissent être transformées en produits et services générateurs de croissance et d'emplois ;
- « **Jeunesse en mouvement** » vise à renforcer la performance des systèmes éducatifs et à faciliter l'entrée des jeunes sur le marché du travail ;
- « **Une stratégie numérique pour l'Europe** » vise à accélérer le déploiement de l'Internet à haut débit afin que les entreprises et les ménages tirent parti des avantages d'un marché numérique unique ;
- « **Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources** » vise à découpler la croissance économique de l'utilisation des ressources, à favoriser le passage vers une économie à faible émissions de carbone, à accroître l'utilisation des sources d'énergie renouvelables, à moderniser le secteur des transports et à promouvoir l'efficacité énergétique ;
- « **Une politique industrielle à l'ère de la mondialisation** » vise à améliorer l'environnement des entreprises, notamment des PME, et à soutenir le développement d'une base industrielle forte et durable, à même d'affronter la concurrence mondiale ;
- « **Une stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois** » vise à moderniser les marchés du travail et à permettre aux personnes de développer leurs compétences tout au long de leur vie afin d'améliorer la participation au marché du travail et d'établir une meilleure adéquation entre l'offre et la demande d'emplois, y compris en favorisant la mobilité professionnelle ;
- « **Une plateforme européenne contre la pauvreté** » vise à garantir une cohésion sociale et territoriale telle que les avantages de la croissance et de l'emploi sont largement partagés et que les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale se voient donner les moyens de vivre dans la dignité et de participer activement à la société.

« Europe 2020 » repose sur deux piliers: une approche thématique mentionnée ci-dessus, combinant priorités et grands objectifs; et l'élaboration de rapports par pays, afin d'aider les Etats membres à mettre en place et à implémenter leurs stratégies de retour à des finances publiques et à une croissance viables. Des lignes directrices intégrées ont été adoptées au niveau de l'UE pour couvrir la portée des priorités et des objectifs de l'UE. Des recommandations spécifiques par pays sont adressées aux Etats membres. D'éventuels avertissements politiques pourront être adressés en cas de réponse inadéquate. L'élaboration de rapports d'évaluation dans le cadre de « Europe 2020 » et du Pacte de stabilité et de croissance sera effectuée simultanément, tout en distinguant les instruments et en maintenant l'intégrité du Pacte.

En ce qui concerne le Luxembourg, le Conseil de l'Union européenne a émis, en date du 20 juin 2011, les recommandations suivantes:

- 1) « *profiter de l'amélioration de la conjoncture [pour] renforcer l'effort budgétaire et utiliser les recettes supplémentaires inattendues afin de réduire davantage [le] déficit nominal et d'atteindre [l'] objectif à moyen terme en 2012;*

- 2) *proposer et mettre en œuvre une vaste réforme du système de retraite afin d'en garantir la viabilité à long terme, [...];*
- 3) *réformer [...] le système de fixation des salaires, afin d'assurer que la croissance des salaires reflète mieux l'évolution de la productivité du travail et de la compétitivité;*
- 4) *prendre des mesures pour réduire le chômage des jeunes et notamment renforcer les mesures d'éducation et de formation visant à mieux faire correspondre les qualifications des jeunes à la demande du marché du travail ».*

2.1.2. Mise en place d'un cadre de surveillance intégré avec le semestre européen

Le « semestre européen » est un cycle de coordination des politiques économiques, démarré en 2011 et étalé sur une période de six mois chaque année au cours de laquelle les politiques budgétaires et structurelles des Etats membres sont amenées à être passées en revue afin d'y détecter les incohérences ou signes de déséquilibre éventuels. L'objectif est de renforcer la coordination pendant que les décisions budgétaires importantes sont encore au stade de l'élaboration. Dans le cadre de ce cycle de surveillance, le Conseil européen recense, sur base d'un rapport de la Commission européenne intitulé « **analyse annuelle de la croissance** », en début d'année, les grands défis économiques pour l'UE et formule des orientations stratégiques sur les politiques à suivre. Tenant compte de ces orientations, les Etats membres présentent leurs stratégies budgétaires à moyen terme dans leurs **programmes de stabilité et de convergence**. Ils élaboreront, de façon concomitante, leurs **programmes nationaux de réforme** indiquant les mesures qu'ils prendront pour renforcer leurs politiques en lien avec la stratégie « Europe 2020 ». Tous ces programmes sont présentés simultanément, en avril.

En juin de chaque année, la Commission est appelée à proposer des recommandations et des avis spécifiques pour chaque pays, qu'elle joindra aux rapports par pays, ainsi qu'un rapport global pour la zone euro. En juillet de chaque année, sur la base des programmes présentés en avril, le Conseil européen et le Conseil rendent compte de leur évaluation avant que les Etats membres n'établissent leurs budgets définitifs pour l'année suivante.

2.1.3. Le pacte pour l'euro plus

Lors du sommet européen des 24 et 25 mars 2011, les chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro ont adopté le pacte pour l'euro plus, auquel ont également adhéré, outre les pays ayant adopté l'euro, la Bulgarie, le Danemark, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne et la Roumanie, en vue de renforcer le pilier économique de l'union monétaire, de conférer une qualité nouvelle à la coordination des politiques économiques, d'améliorer la compétitivité et de parvenir ainsi à un niveau de convergence plus élevé. Ce pacte semble prendre tout son sens au regard des événements des derniers mois et vu les risques désormais réels d'implosion de la zone euro.

Ce pacte met surtout l'accent sur des domaines qui relèvent de la compétence nationale et qui sont cruciaux pour renforcer la compétitivité et éviter tout déséquilibre préjudiciable. La compétitivité est essentielle pour aider l'UE à connaître une croissance plus rapide et plus durable à moyen et long terme, pour assurer aux citoyens des niveaux de revenus plus élevés et pour préserver les modèles sociaux. Les Etats membres sont, jusqu'à présent, libres d'y participer.

Le pacte pour l'euro plus se décline principalement à travers quatre lignes directrices qui sont :

- d'abord de **se greffer au modèle de gouvernance économique qui existe déjà** dans l'UE (« Europe 2020 », semestre européen, lignes directrices intégrées, Pacte de stabilité et de

- croissance, nouveau cadre de surveillance macro-économique), le cas échéant de le renforcer ;
- ensuite ***d'être ciblé, de privilégier l'action et de couvrir des domaines d'action prioritaires essentiels pour favoriser la compétitivité et la convergence et, qui plus est, des domaines d'action à compétences nationales*** ;
 - puis de ***s'appuyer sur des engagements nationaux concrets pris par chacun des chefs d'Etat ou de gouvernement***, de même que sur des pratiques nouvelles consistant à inspirer son action nationale des meilleures pratiques identifiées à l'étranger ;
 - ***enfin de viser pleinement l'intégrité du marché unique***, ce dernier demeurant la clé d'un renforcement de la compétitivité dans l'UE et la zone euro.

Les Etats membres participants s'engagent à prendre toutes les mesures nécessaires pour poursuivre les objectifs suivants: favoriser la compétitivité, favoriser l'emploi, mieux contribuer à la viabilité des finances publiques et renforcer la stabilité financière. L'un des attraits de ce pacte est que, sur le plan politique, les chefs d'Etat ou de gouvernement sont amenés à suivre les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs communs précités en s'appuyant sur un ensemble d'indicateurs couvrant la compétitivité, l'emploi, la viabilité budgétaire et la stabilité financière. Les pays confrontés à des défis majeurs dans quelconque de ces domaines seront identifiés et devront s'engager à y remédier dans un délai déterminé. La Chambre de Commerce ne peut que se réjouir de cette initiative européenne puisqu'elle doit concourir à renforcer la compétitivité, préoccupation majeure au Luxembourg, mais également à améliorer la viabilité des finances publiques, au cœur des enjeux inscrits dans le présent avis budgétaire.

2.1.4. La mise en place d'un système européen de surveillance financière

La crise financière d'octobre 2008 a rappelé aux différents acteurs économiques qu'ils étaient exposés à des degrés divers au risque systémique et révélé la nécessité de renforcer la surveillance financière. Ce constat n'a pas été remis en cause avec l'approfondissement de la crise des dettes souveraines. Ainsi, l'UE a mis en place un mécanisme de supervision avec deux volets que sont la surveillance macroprudentielle et la surveillance microprudentielle, lesquels paraissent indispensables pour limiter, sinon endiguer, l'émergence de risques systémiques.

La crise financière a révélé les failles d'un système trop faible en matière de surveillance macrofinancière, faisant de la surveillance macroprudentielle un élément incontournable de la régulation financière. A cet égard, l'UE a mis en place en décembre 2010 le **Conseil européen du risque systémique (CERS)** dont le siège est à Francfort et dont la mission est de déceler les risques de nature systémique et de prévenir, ou du moins d'atténuer, leurs impacts sur le système financier européen. Ce Conseil peut émettre des alertes et des recommandations à destination de l'Union dans son ensemble, d'un ou plusieurs Etats membres, mais aussi d'une ou plusieurs autorités européennes de surveillance ou encore d'une ou plusieurs autorités nationales de surveillance.

Il s'agit d'un organisme indépendant qui dispose d'un conseil général, d'un comité directeur, d'un secrétariat, d'un comité scientifique consultatif et d'un comité technique consultatif. Le CERS comprend le président de la BCE chargé d'assurer la présidence pour une durée initiale de cinq ans, le vice-président de la BCE, les gouverneurs des 27 banques centrales nationales, les présidents des trois autorités de supervision européennes (voir ci-après), un membre de la Commission européenne qui est membre observateur ainsi que le président du Comité économique et financier qui est également membre observateur.

Le **Système européen de surveillance financière (SESF)** correspond à l'approche microprudentielle. Il se compose des autorités nationales de surveillance ainsi que **de trois autorités européennes de surveillance (AES)** qui sont **l'Autorité bancaire européenne (ABE)**

pour les banques et dont le siège est à Londres, **l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles** (AEAPP) pour les assurances et dont le siège est à Francfort et **l'Autorité européenne des marchés financiers** (AEMF) pour les marchés et dont le siège est à Paris. Ensemble, ces autorités sont en charge :

- d'élaborer des normes techniques applicables à tous les Etats membres et de veiller à la cohérence de leur application ;
- de veiller à l'application des règles européennes par les superviseurs nationaux. Elles disposent pour ce faire de pouvoirs contraignants ;
- d'obliger les autorités nationales de surveillance à prendre des mesures correctrices dans les situations d'urgence ;
- de résoudre les différends entre autorités nationales de surveillance (rôle de médiateur) ;
- d'interdire ou restreindre temporairement certaines activités ou produits susceptibles de menacer le bon fonctionnement et l'intégrité des marchés financiers ;
- de collecter des informations microprudentielles.

2.1.5. Quelles pistes pour renforcer la gouvernance économique ?⁸⁷

Le 15 mars 2011, Le Conseil ECOFIN a dégagé un accord sur une orientation générale concernant un ensemble de mesures visant à renforcer la gouvernance économique au sein de l'UE - et plus particulièrement dans la zone euro - dans le cadre de la réaction de l'UE face aux problèmes mis en lumière par les turbulences qui touchent les marchés des dettes souveraines.

Partant du constat que les instruments existants de l'UE n'ont pas permis de réduire de manière satisfaisante le niveau d'endettement public et qu'ils ont répondu de façon insuffisante aux déséquilibres macroéconomiques, les propositions pertinentes visent à resserrer la discipline budgétaire dans les Etats membres et à élargir la surveillance de leurs politiques économiques. Ces propositions traduisent les recommandations du groupe de travail sur la gouvernance économique présidé par le président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, qui a conclu que l'union monétaire de l'UE ne sera pas en mesure de fonctionner correctement à long terme si la coordination économique n'est pas renforcée.

La Commission propose de développer un nouveau mécanisme structuré pour la détection et la correction des déséquilibres macroéconomiques, y compris les divergences de compétitivité. Pour mieux détecter les déséquilibres, la Commission doit établir un tableau de bord composé d'indicateurs économiques et financiers.

Le 29 septembre 2010, la Commission a proposé un paquet législatif baptisé « *six-pack* » et dont les objectifs ont trait :

- premièrement, aux règles du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) qui vise à limiter les déficits budgétaires et les dettes du gouvernement, par une surveillance beaucoup plus forte, à un stade précoce, seront renforcées, avec une attention particulière sur le volet « dette » ;
- deuxièmement, à de nouveaux contrôles des déséquilibres macroéconomiques à travers l'UE,
- troisièmement, à des normes établies pour assurer la compilation correcte et indépendante des statistiques, afin d'optimiser le suivi des budgets européens,
- enfin, au renforcement de la transparence des processus décisionnels et de la responsabilisation des décideurs.

⁸⁷ Voir notamment la communication de la commission européenne, le 30 juin 2010, intitulée : « *Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs – Tools for stronger EU economic governance* ».

La plupart des propositions traitent de la **réforme du pacte de stabilité et de croissance** de l'UE et visent à renforcer la surveillance des politiques budgétaires, en introduisant des dispositions relatives aux cadres budgétaires nationaux, et à appliquer avec plus de cohérence et à un stade plus précoce des mesures d'exécution à l'égard des Etats membres qui ne se conforment pas aux règles. Les autres propositions portent plus particulièrement sur les déséquilibres macroéconomiques au sein de l'UE.

Concernant la réforme du Pacte de stabilité et de croissance, il s'agit d'agir sur le volet préventif (en introduisant un critère de dépenses sur base de croissance du PIB à moyen terme et en encadrant l'utilisation des possibles recettes exceptionnelles) et sur le volet correctif (insistance sur le critère de dette, ajout de sanctions financières, règle de majorité inversée⁸⁸ pour renforcer les décisions y afférentes), de même qu'il s'agit d'améliorer le système statistique, comptable et de prévisions.

S'agissant de la surveillance des politiques économiques, un mécanisme dit « *excessive imbalance procedure* » est mis en place, composé de deux règlements qui prévoient une procédure concernant les déséquilibres excessifs et introduisent la possibilité d'infliger des amendes aux Etats membres se trouvant « **en situation de déséquilibre excessif** » et ne respectant pas, de manière répétée, les recommandations formulées.

Le point de départ du nouveau cadre sera un mécanisme d'alerte permettant la détection rapide de déséquilibres, qui seront évalués à l'aide d'un **tableau de bord** comprenant des indicateurs économiques. Ceci sera complété par des analyses qualitatives par pays, réalisées par des experts. Comme pour les autres Etats membres, la performance du Luxembourg sera également analysée annuellement à travers ce tableau de bord des déséquilibres macroéconomiques⁸⁹.

Le tableau de bord est basé sur 4 principes qui sont que :

- le choix des indicateurs met l'accent sur les dimensions plus pertinentes des déséquilibres macroéconomiques et des pertes de compétitivité et le bon fonctionnement de la zone euro,
- le tableau de bord (indicateurs et seuils) doit fournir un dispositif de signalisation performant pour les pertes de compétitivité et de déséquilibres potentiellement nuisibles à un stade précoce de leur émergence,
- le tableau de bord a clairement un rôle important en matière de communication et de sensibilisation auprès des décideurs et des intervenants sur les types de développements macroéconomiques qui pourraient être une source de doutes et où il y a donc un besoin de surveillance accrue au niveau européen,
- les indicateurs doivent revêtir une haute qualité statistique en termes de rapidité et de comparabilité entre Etats membres.

Le tableau de bord luxembourgeois demeure provisoire, vu des discussions encore en cours sur l'inclusion d'indicateurs concernant le taux de chômage, la productivité ou le secteur financier. Il se compose d'indicateurs externes et internes. Le tableau de bord provisoire fournit les chiffres suivants.

⁸⁸ A titre d'exemple, un dépôt ne portant pas intérêt, équivalant à 0,2 % du PIB, pourrait être imposé dès qu'il aura été décidé de soumettre un pays à la procédure concernant les déficits excessifs. Afin de déclencher la sanction de façon plus automatique qu'à l'heure actuelle, la règle de la majorité inversée serait introduite, en vertu de laquelle la proposition de la Commission d'imposer un dépôt ou une amende serait considérée comme adoptée sauf si elle est rejetée par le Conseil à la majorité qualifiée.

⁸⁹ Source : Observatoire de la Compétitivité, Perspectives de politique économique, Bilan Compétitivité 2011, n°17, Octobre 2011.

Tableau 12 : Les résultats pour le Luxembourg en 2011

Luxembourg	Seuils	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Balance courante en % du PIB (moyenne mobile des 3 dernières années)	+/- 4 %			10.5	9.3	10.2	10.5	11.3	10.7	8.6	7.4
Position nette des investissements internationaux en % du PIB	-35 %			110.8	139.3	114.3	127.2	132.8	95.5	78.5	82.9
Taux de change effectifs réels (déflateur (ICPH/prix à la consommation relatif à 35 autres pays industrialisés)	+/- 5 %	-1.5	0.1	4.5	5.8	6.6	4	3.3	4	4	1.9
Part de marchés des exportations (volume, / valeurs)	-6 %								28.3	17.4	14.9
Coût salarial unitaire nominal	9 %	9.99	11.63	10.39	4.84	4.73	4.54	4.96	8.4	14.27	13.41
Prix du Logement	6 %	3.3	10.4	9.6	8.8	11.8	8.6	8.4	7.9		
Flux de crédit du secteur privé	15 %										
Dettes du secteur privé	160 %										
Dettes publiques en % du PIB	60 %	6	6	6	6	6	6	7	7	14	15

Source : Commission européenne (2011)

Les cases en clair indiquent que le Luxembourg a dépassé le seuil fixé pour l'indicateur en question. Selon lui, donc, le Luxembourg rentre dans une procédure de déséquilibres macroéconomiques. Il suggère donc que des mesures structurelles sont souhaitables à moyen terme pour renforcer la compétitivité du Grand-Duché.

2.1.6. Le mécanisme européen de stabilité comme clé de voûte de la gouvernance européenne ?

Le mécanisme européen de stabilité (MES), sur lequel les ministres des Finances de la zone euro ont trouvé un accord fin mars 2011, est un dispositif de gestion des crises de la zone euro qui doit remplacer le Fonds européen de stabilité financière (FESF) et le mécanisme européen de stabilisation financière (MESF) dès juillet 2013, ces deux dispositifs étant limités dans le temps. Né de la crise de la dette souveraine grecque en 2010, il s'agit d'une organisation internationale établie par un traité entre les Etats membres de la zone euro et qui apporte une assistance financière aux Etats de la zone euro touchés ou menacés par de sévères difficultés financières et dans le but de sauvegarder la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble.

Chaque Etat de la zone euro contribue au capital du MES en fonction d'une clef de répartition basée sur les contributions au capital de la Banque centrale européenne (BCE) ajustée

marginalement pour tenir compte de la richesse relative des pays. Pour apporter son assistance, le MES dispose de deux types d'instruments qui sont les prêts à court ou moyen terme et les interventions sur les marchés primaires des émissions souveraines. L'organisation coopère avec le FMI pour définir conjointement les programmes d'ajustement et de coordonner les modalités d'assistance financière, dont la tarification et les échéances des prêts.

2.2. Un scénario de crise des dettes souveraines qui s'épaissit depuis 2010

Depuis mars 2010, les événements se sont succédés et focalisés autour de la Grèce, récemment entrée dans la zone euro (2001), sur fond de difficultés à redresser ses comptes publics, suite à un certain nombre d'éléments de dissimulation relativement aux comptes nationaux. En panne au niveau de la croissance économique et de sa capacité d'améliorer son niveau de compétitivité, la Grèce s'est retrouvée en situation d'incapacité à réduire son endettement.

Les Européens ont acté en 2010 la mise en place de deux dispositifs nouveaux, pour aider la contrée hellénique et stabiliser la zone euro, mise à mal en tant que zone monétaire par la fragilité d'un de ses membres. Ces deux dispositifs sont le Fonds européen de stabilisation financière (FESF) et l'**aide d'urgence aux États**, à l'adresse initialement de la Grèce.

En mai 2010, a été décidé un premier plan d'aide à la Grèce, d'un montant de 110 milliards EUR, sur trois ans, les États de la zone euro contribuant à hauteur de 80 milliards EUR, dont 30 milliards EUR au cours de la première année, à un taux de 5% en équivalent taux fixe. En contrepartie de cette aide mis en œuvre sous la surveillance du FMI, de la Commission européenne et de la BCE, la Grèce s'est engagée à consolider ses comptes publics.

En octobre 2010, l'Allemagne a fortement suggéré à ses partenaires d'une « **contribution des créanciers privés** » si un pays, dans la foulée de la Grèce, était amené à demander à son tour de l'aide financière. Ceci s'apparentant à un « **événement de crédit** », faisant en sorte que la BCE ne pouvait que signifier ses inquiétudes à créer **une cause potentielle d'effolement des marchés**.

En effet, depuis mars 2010, les marchés n'ont jamais véritablement été convaincus de la crédibilité de la consolidation grecque, d'un côté, de la volonté des européens de soutenir la Grèce coûte que coûte, de l'autre. En novembre 2010, les taux exigés sur les marchés se sont considérablement accrus, forçant l'Irlande à demander à son tour de l'aide. Au total, en 2010, le déficit public a progressé dans la zone euro et s'est réduit dans l'UE27 en termes absolus par rapport à 2009, tandis que la dette publique et le PIB ont augmenté dans les deux zones. Le ratio du déficit public par rapport au PIB a baissé légèrement dans la zone euro, passant de 6,4% en 2009 à 6,2% en 2010, ainsi que dans l'UE27, passant de 6,9% à 6,6%. Le ratio de la dette publique par rapport au PIB a augmenté dans la zone euro, de 79,8% à la fin de 2009 à 85,4% à la fin de 2010, et dans l'UE27, de 74,7% à 80,2%⁹⁰.

Dès le début de l'année 2011, la **Troïka** (FMI, Commission européenne, BCE), en charge de surveiller la bonne application du plan d'austérité de la Grèce conclu en échange de l'aide européenne a sévèrement jugé ladite application, indiquant que les recettes fiscales ne rentraient pas suffisamment vite. Elle a donc **imposé d'accélérer les privatisations** (avec un objectif de rentrées fiscales de 50 milliards EUR) et de combattre l'économie sous-terrain.

En mai 2011, ce fut au tour du Portugal de faire appel à un **plan d'aide de 78 milliards EUR**, et ce malgré tous les efforts évidents consentis à travers plusieurs plan d'austérité. Sur fond de rumeur de la sortie de la zone euro pour la Grèce, les européens ont dû réfléchir dès ce même

⁹⁰ Cf. Eurostat (octobre 2011), Fourniture des données de déficit et de dette pour 2010 - 2^{ème} notification.

mois de mai à la demande allemande de restructurer la dette grecque (c.-à-d. faire participer des créanciers privés), en désaccord avec la BCE.

Le 29 juin 2011, malgré les mouvements sociaux, **les Grecs ont adopté in extremis un nouveau plan de rigueur**, en contrepartie de la poursuite de l'aide européenne, puis c'est au tour de l'Italie de s'engager, en juillet 2011, sur un **plan de 47 milliards EUR d'économies pour un retour à l'équilibre en 2014**.

En juillet 2011, les Européens ont conduit de nombreuses discussions sur les possibles plans de sauvetage et plusieurs pistes ont été évoquées, selon les préférences et les intérêts des acteurs européens : 1) la piste du **roulement de dette**, privilégiée par les banques françaises, 2) celle de **l'échange de dette**, préférée par les autorités allemandes et 3) la piste du **rachat de dette**. Les principaux points d'achoppement dans les discussions avaient trait au souhait de la France et de l'Allemagne d'éviter le défaut de paiement, leurs banques sont exposées à la dette, mais aussi à la volonté de la BCE de ne pas avoir une solution passant par un événement de crédit.

Le plan du 21 juillet 2011⁹¹ a finalement consisté à :

- un 2^e plan de 158 milliards EUR ;
- un allongement du délai de remboursement (entre 15 et 30 ans) ;
- un « musclage » du mécanisme de solidarité financière, avec un début de mutualisation des risques (nécessaire à une véritable zone monétaire), et, partant, une refonte de la Facilité européenne de stabilité financière (sorte de prémisses d'un Fonds monétaire européen) ;
- à la possibilité pour le FESF 1) de servir des taux à peine supérieur à ceux du marché, 2) de soulager la BCE dans le rachat de bons du trésor d'un pays en difficulté (armes anti spéculation) ;
- à accéder à la demande allemande sur la participation des créanciers privés au financement d'Athènes.

Les événements depuis l'été 2011 ont montré que toutes les décisions de juillet n'ont pas suffi à calmer les marchés et à donner la possibilité à la Grèce de réformer positivement son économie. Les prises de position des dirigeants européens ont donc évolué pour tenter de faire des Conseils européens des 22 et 23 octobre puis 26 et 27 octobre 2011 des moments décisifs.

Au terme d'âpres négociations, le Conseil européen et les 17 membres de la zone euro sont parvenus à un accord de consensus duquel ressortent des décisions concrètes permettant d'organiser le défaut partiel de paiement pour la Grèce, tout en incluant la participation organisée du secteur privé.

L'accord en question se décline principalement en trois points⁹² :

- le secteur privé renonce à 50% de sa créance sur la Grèce : la décision la plus importante est celle d'arriver enfin à un accord sur le seuil de réduction de la valeur nominale (« *haircut* », en anglais) de la dette grecque en possession du secteur privé (les groupes d'assurances et les banques privées). Le renoncement volontaire à la moitié de la créance n'est pas considéré comme un événement de crédit ou un défaut de paiement de la Grèce. Contraindre le secteur privé à accepter un « haircut » sur la dette grecque aurait déclenché

⁹¹ ⁹¹ Cf. Déclaration des chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro et des institutions de l'UE, Conseil de l'Union européenne (21 juillet 2011).

⁹² Cf. Weekly Investment Newsletter, BCEE (octobre 2011).

le paiement des contrats d'assurance (« *Credit Default Swaps* ») sur les obligations helléniques et ainsi déstabilisé davantage le secteur financier et les marchés. Même si tous les détails méritent d'être commentés, il est un fait que cette opération permet de réduire la dette grecque de quelque 100 milliards EUR.

- les banques sont dans l'obligation de se recapitaliser, devant atteindre un niveau de capitaux propres non risqués de 9% d'ici le 30 juin 2012. Avant de recourir à l'aide des gouvernements nationaux (pour se recapitaliser), elles devront tenter de se refinancer à travers des sources privées. Les Etats seront assistés, si recapitalisation publique il y a, par le FESF qui, en cas de difficultés financières, leur fournirait des crédits d'urgence. Les conclusions du récent « *stress test* » de la santé des banques européennes, effectué par l'autorité bancaire européenne (ABE), indiquent que les grandes banques européennes devront couvrir des besoins de capitaux à hauteur d'environ 106 milliards EUR pour résister au « *haircut* » de la dette grecque. En échange, elles reçoivent la promesse d'une garantie publique pour pouvoir emprunter plus facilement sur les marchés de crédit.
- La mise en place d'un double levier pour le FESF, avec principalement une montée en puissance de la force de frappe de l'actuel fonds de sauvetage, de 440 milliards à environ 1.000 milliards EUR. L'objectif est d'éviter que la crise grecque ne touche également l'Italie et l'Espagne faute de moyens suffisants d'intervenir dans les marchés obligataires. Ce pas était important pour rassurer les acteurs financiers. Le financement de ce levier peut s'opérer à travers deux options qui sont 1) des garanties pour les émissions d'obligations souveraines (principe de l'assurance de 20% du montant des émissions primaires d'obligations souveraines européennes) ou 2) la création d'un véhicule spécial d'investissement cofinancé par les pays émergents (dans ce cas, le risque de défaut des pays est éventuellement scindé en tranches et « réemballé » ; cette technique a déjà été employée par les banques américaines pour « titriser » la dette hypothécaire de qualité douteuse).

L'accord en référence laisse des questions ouvertes, à commencer par les responsabilités de la Banque centrale européenne (BCE), forcée dernièrement d'intervenir sur les marchés obligataires souverains, au risque de mettre en péril son indépendance statutaire, gage de la crédibilité de la politique monétaire européenne. La montée en puissance du FESF et la confiance des marchés y relativement conditionnera la mise en retrait de la BCE de ce point de vue. Du reste, l'utilisation du levier implique potentiellement un changement dans la nature des risques encourus. Certains estiment que la force de frappe impressionnante du FESF dissuadera les spéculateurs de tester la volonté des autorités européennes à défendre leurs marchés obligataires souverains. D'autres pensent que le FESF renforcé sera forcé de déployer ses moyens, ce qui fera croître les risques pour les contribuables. La mutualisation des risques européens mène, selon eux, à une construction financière qui porte des risques elle-aussi. Dans ce contexte, il est probable que le manque de transparence des structures de financement des secours européens risque de créer de nouvelles incertitudes sur les marchés financiers, malgré des intentions opposées. Reste enfin la question fondamentale de savoir si une assurance à hauteur de 20% peut vraiment rassurer les investisseurs (voire première option exposée ci-dessus). De plus, l'expérience montre que, soit un pays perd la confiance des investisseurs et doit faire une réduction de dette conséquente, soit il s'en sort tout court, en recouvrant le chemin de la croissance économique. Un scénario intermédiaire avec un « *haircut* » « tiède » de 20%, sous-jacent à un modèle de garantie tel que celui envisagé le 27 octobre 2011, ne paraît pas forcément très réaliste.

Malgré les avancements indéniables sur la question grecque la semaine passée, il reste à voir quels seront les détails techniques dans la mise en œuvre dans les prochains mois des décisions de principe. Le succès dépendra entre autres de la rapidité de mise en place des réformes, notamment dans certains pays et de la capacité de ces derniers à ne pas focaliser négativement

l'attention des agences de notation (Grèce, Italie, Espagne). A cet égard, le levier du fonds de sauvetage, au rating irréprochable pour l'heure, pourrait aider à stabiliser les notations des pays en difficultés, mais en revanche, mettre en difficulté le rating des pays AAA, au nombre de six, dont le Grand-Duché de Luxembourg.

2.3. L'approche luxembourgeoise eu égard au contexte européen

2.3.1. Les engagements luxembourgeois découlant du pacte pour l'euro plus

Le Luxembourg a pris les engagements suivants dans son Programme national de réforme (PNR), soumis aux autorités européennes en avril 2011, au titre de mesures découlant de l'implémentation du pacte pour l'euro plus⁹³ :

- Retardement de l'application du mécanisme d'indexation des salaires en 2011 -négociation d'un accord de modulation de l'incidence de l'indexation des salaires pour l'année 2012
 - ✓ Le Gouvernement avait négocié avec les syndicats représentatifs fin septembre 2010 de ne pas procéder avant le 1^{er} octobre 2011 au versement de la prochaine tranche indiciaire dans le cadre du mécanisme de l'indexation automatique des salaires. Au cas où plusieurs tranches indiciaires devraient s'appliquer entre 2011 et 2012, cet accord prévoyait également que le Gouvernement et les partenaires sociaux se concerteraient pour évaluer la situation et les conclusions qu'il conviendrait d'en tirer. Le Gouvernement envisage de négocier un autre accord de modulation de l'incidence de l'indexation des salaires pour l'année 2012⁹⁴.
- Stabilité des cotisations sociales
 - ✓ Le Gouvernement s'est engagé à ne pas proposer de nouveau relèvement des cotisations sociales au cours de la législature se terminant en 2014.
- Neutralisation de l'effet du salaire social minimum (SSM)
 - ✓ L'effet de la hausse du SSM en janvier 2011 sera neutralisé en versant un montant équivalent au coût global de cette adaptation à la Mutualité des Employeurs. Cette mesure sera appliquée à partir de l'année 2011 pour une période de cinq ans. Elle sera ensuite évaluée dans la perspective de son impact sur la compétitivité de l'économie, la création d'emplois et la lutte contre le chômage des personnes à faible qualification. L'article 36 du projet de loi budgétaire prévoit le versement de l'Etat à la Mutualité des employeurs, visée à l'article 52 du Code la sécurité sociale, d'un montant annuel de 25 millions EUR pendant les années 2011 à 2015.
- Simplification administrative et infrastructures
 - ✓ Suite à un accord entre le gouvernement et l'UEL en ce qui concerne l'amélioration de l'environnement des affaires et la simplification administrative, il a été convenu d'alléger les formalités à respecter par les entreprises en vue de l'obtention de différentes autorisations et de réduire de façon systématique les délais de traitement

⁹³ Les mesures prises par le Luxembourg dans le cadre du « Pacte pour l'euro plus » sont référencées via une note de bas de page de certaines mesures incluses dans le PNR soumis en avril 2011.

⁹⁴ Cf. enjeux de la Tripartite de la fin d'année 2011.

des dossiers afférents. Il s'agit en particulier de la réforme de la législation relative aux établissements classés, de la réforme de la législation relative à l'aménagement communal et de la mise en place d'un guichet unique dédié à l'urbanisme.

- Réforme de l'Administration de l'emploi

- ✓ La réforme de l'ADEM joue un rôle important dans le renforcement de la politique de l'emploi actuelle. Il s'agit en l'occurrence d'augmenter l'efficacité et la qualité des services au profit de ses utilisateurs, à savoir à la fois les demandeurs d'emploi et les employeurs. L'ADEM doit à la fois assurer un suivi individualisé des demandeurs d'emploi selon leur niveau d'employabilité et établir voire développer des relations plus étroites avec les entreprises.

- Relèvement du taux de cofinancement de la part de l'Etat de la formation continue

- ✓ Suite à un accord entre le gouvernement et l'UEL, la formation continue sera encouragée grâce à un relèvement du taux de cofinancement de la part de l'Etat. Les mesures qui seront prises dans ce contexte visent plus particulièrement à inciter les petites entreprises à recourir davantage à la formation continue et les entreprises en général à étendre les programmes de formation continue en direction des salariés avec une formation initiale peu élevée. Les mesures en question devraient par ailleurs contribuer à augmenter le taux d'emploi des travailleurs plus âgés. Le financement complémentaire accordé au niveau de cette mesure s'orientera au surcoût généré par un relèvement général du taux de cofinancement de 14,5 à 25%, dont le coût estimé est de 20 millions EUR par an.

- Réforme du régime de pensions

- ✓ « Dès à présent on ne peut pas nier que les réformes ne peuvent se limiter à des petites mesures ponctuelles de maquillage et que des changements judicieux et compréhensibles, pour ceux qui sont concernés, doivent être entrepris avec doigté sur l'ensemble des paramètres du système. Dans ce but il s'agit de faire en sorte que le système garde sa capacité d'adaptation à l'évolution économique du pays et aux ressources financières disponibles, sans pour autant abandonner aucun de ces objectifs sociaux, dont les plus importants sont et seront : faire participer les pensionnés de manière équitable au revenu national ; maintenir un équilibre entre le revenu disponible des actifs et des retraités ; offrir des garanties crédibles aux actifs quant à leurs pensions futures. Un avant-projet de loi est en voie de préparation »⁹⁵.

- Accroissement de la résistance du secteur financier

Dans ce contexte, le Luxembourg soutient activement toutes les initiatives européennes en la matière, qu'il s'agisse entre autres du renforcement de la surveillance des liquidités, du renforcement des bases capitalistiques des banques, de la protection des déposants et des investisseurs ou de la création d'un cadre européen

Pour autant, force est d'admettre que les perspectives engagée à l'horizon 2014 ne rendent pas particulièrement crédibles les engagements précités, notamment eu égard aux mesures formulées et à la dégradation objectives des finances publiques.

⁹⁵ Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de la stratégie Europe 2020 (avril 2011).

2.3.2. Les perspectives à l'horizon 2014 : entre manquement aux engagements et dégradation continue des finances publiques

Le 29 avril 2011, le Ministre des Finances, Luc Frieden, et le Ministre de l'Économie et du Commerce extérieur, Jeannot Krecké, ont présenté les principales orientations du programme de stabilité et de croissance (PSC) couvrant la période 2011-2014 ainsi que le programme national de réforme (PNR) « Luxembourg 2020 ».

Conformément aux dispositions du nouveau « semestre européen » - qui vise notamment l'alignement des cycles de politiques budgétaires et de politiques structurelles fondamentales, et d'autre part, la coordination de la gouvernance économique en Europe par le biais d'une meilleure surveillance et coordination des politiques fiscales - les deux documents sont envoyés à la Commission européenne et au Conseil qui formulent des recommandations spécifiques lesquelles, après adoption par le Conseil « Affaires économiques et financières », devraient - ou, plutôt, auraient dû - être incluses dans la politique budgétaire du Gouvernement, et notamment dans l'élaboration du projet de budget 2012⁹⁶.

Le grand absent : l'assainissement complémentaire annoncé en 2010 pour l'année 2012

Pour rappel, à l'occasion de la 11^e actualisation du PSC, soumis aux autorités européennes compétentes en janvier 2010, le Gouvernement avait proposé une soi-disant « trajectoire d'ajustement » pluriannuelle afin de renouer avec l'équilibre budgétaire de l'Administration publique au sens large à l'horizon 2014 (solde global des Administrations centrale, locales et de sécurité sociale).

D'après ladite trajectoire, l'exercice budgétaire 2012 aurait dû voir un effort d'assainissement complémentaire de l'ordre de 334 millions EUR, s'additionnant aux efforts d'économies consenties en 2011. Or, ni la 12^e actualisation du PSC, ni le projet de loi budgétaire 2012 ne reprennent ou ne concrétisent cet objectif d'assainissement ou d'économie.

Le grand échec : d'un équilibre budgétaire en 2014 à un déficit de 0,8% au titre de la même année

Alors que la 11^e actualisation du PSC proposait une trajectoire d'ajustement afin de résorber le déficit de l'Administration publique à l'horizon 2014, la 12^e actualisation, 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% relativement au PIB. A l'occasion de la mise à jour de la 12^e actualisation en avril 2011, les prévisions macroéconomiques s'inscrivaient encore dans un grand optimisme. De surcroît, les années 2010 et 2011, qui sont à la base des projections à moyen terme, ont été, respectivement vont probablement être, clôturés tout en affichant des recettes fiscales bien plus importantes que prévues encore en janvier 2010 à l'occasion de la mise à jour de la 11^e actualisation du PSC. Or, malgré cette évolution, le Luxembourg s'est éloigné de l'atteinte de l'équilibre budgétaire, et partant de l'OMT, entre janvier 2010 et avril 2011.

En sus, avec la dégradation continue des perspectives économiques depuis la mi-2011, le déficit affiché de 0,8% en 2014 risque de se transformer en un déficit bien plus important encore. Alors qu'en janvier 2010, le Gouvernement avait affiché un solde équilibré au niveau des finances de l'Administration publique en 2014, il estime dès à présent qu'il subsistera, au terme de la législature, un déficit public au sens large de l'ordre de 397 millions EUR (consolidation de l'Administration centrale, des communes et de la sécurité sociale). La seule Administration centrale

⁹⁶ Pour les recommandations adressées aux autorités luxembourgeoises à l'issue du premier semestre européen, voir la partie 2.1.1. ci-dessus.

éprouvera, en 2014, un déficit de 1.227 millions EUR d'après les auteurs de la 12^e actualisation du PSC.

Un des rares faits saillants de la 12^e actualisation est ce constat d'échec autoproclamé du Gouvernement vis-à-vis de l'objectif budgétaire affiché en 2010 : « [...] *l'objectif affiché du Gouvernement du rétablissement de l'équilibre budgétaire au niveau de l'administration publique en 2014 n'est pas réalisé et le solde de financement de l'administration publique ne converge pas à l'objectif budgétaire à moyen terme d'un solde structurel de +0,5% du PIB endéans l'horizon de prévision du programme de stabilité actuel*⁹⁷ ». Or, d'après la 12^e actualisation du Programme de stabilité et de croissance luxembourgeois par les autorités nationales, dans le cas du Luxembourg, seule la réalisation de cet objectif à moyen terme et la mise en réserve conséquente des excédents budgétaires ainsi dégagés, flanquée d'une réforme ambitieuse du système d'assurance pension, devraient permettre de couvrir les dépenses supplémentaires occasionnées par le vieillissement démographique d'ici à l'horizon 2040.

La grande désillusion : un plan d'assainissement complètement désuet

Le tableau ci-après, extrait directement de la 12^e actualisation du PSC, est censé résumer les mesures de consolidation budgétaires produisant leur effet en 2012.

Mesures de consolidation budgétaire et leur effet sur le solde de financement de l'administration publique en 2012		
	<i>en mio. €</i>	<i>en % du PIB</i>
Dépenses		
1) Frais de fonctionnement de l'administration centrale	34	0.1
2) Réaménagement des modalités d'intervention de l'état en faveur des étudiants	33	0.1
3) Ajustement des pensions à l'évolution générale du niveau de vie	4	0.0
4) Transferts en capitaux, y compris subventions en capital aux entreprises	17	0.05
5) Dépenses d'investissement	392	0.8
Total	480	1.0
Recettes		
1) Relèvement du taux marginal maximal de l'impôt sur le revenu	39	0.1
2) Relèvement de l'impôt de solidarité	69	0.1
3) Introduction d'un prélèvement de crise	90	0.2
Total	198	0.4
Effet global sur le solde de financement de l'administration publique	678	1.4

Par rapport à ce tableau, la Chambre de Commerce se doit de relever que :

- au lieu de baisser de 34 millions EUR, les frais de fonctionnement de l'Administration centrale progresseront de 6,2% en 2012 par rapport aux dernières prévisions au titre de l'année 2011 ;
- le réaménagement des modalités d'intervention en faveur des étudiants s'est avéré comme n'étant pas une mesure d'économie (-33 millions EUR), mais bien une dépense supplémentaire : d'après le projet de budget 2012, le système afférant se traduira en une dépense de 88 millions EUR l'an prochain ; contre 46,5 millions EUR en 2010 et 55,3 millions EUR en 2011 ;
- les dépenses d'investissement, censées être réduites de 392 millions EUR, progresseront de 36 millions EUR en 2012 pour s'établir à 1,857 milliards EUR ;

⁹⁷ 12^e actualisation du PSC, avril 2011, page 15.

- le projet de budget 2012 propose d'abolir la contribution de crise dès le 1^{er} janvier 2012, avec à la clef une dégradation du solde budgétaire de l'Administration publique de 90 millions EUR.

Ainsi, des prétendues économies se traduisent, dans la réalité, en des dépenses additionnelles. Aux yeux de la Chambre de Commerce, les autorités luxembourgeoises ne prennent toujours pas suffisamment au sérieux l'exercice qui consiste à contribuer à une meilleure gouvernance économique à l'échelle européenne en coordonnant notamment les politiques budgétaire et économique dans le cadre du semestre européen. L'objectif du PSC est de communiquer des prévisions et des plans d'actions crédibles et sérieux aux instances communautaires pour les implémenter, dans un second temps, dans les projets de budgets nationaux. Au Luxembourg, aucune de ces deux conditions ne semble actuellement remplie. Les engagements européens sont de la sorte bafoués et l'insouciance budgétaire luxembourgeoise, découlant au final de l'incapacité d'engager des réformes structurelles, prend de nouveau le dessus.

A l'instar du projet de budget, la 12^e actualisation du PSC ne comporte, *in fine*, aucune mesure nouvelle. Elle est marquée par un manque d'ambition et par l'absence de déclarations concrètes ou novatrices. Le PSC semble même vouloir capituler face au renforcement indispensable de l'assainissement budgétaire. En effet, vu l'indisponibilité d'une marge de manœuvre budgétaire, l'emprunt public de 2 milliards EUR contracté en 2008, venant à échéance en 2013, serait simplement refinancé « *via l'émission d'un nouvel emprunt obligataire d'un montant similaire* ». En 2014, la dette publique atteindra 22,7% du PIB (11,8 milliards EUR, soit 22.000 EUR par habitant) et le service de la dette passera de 171 millions EUR en 2010 à 255 millions EUR en 2014.

La grande peur : une croissance insoutenable de la dette publique

D'après la 12^e actualisation du PSC, l'équivalent d'un demi-pourcent du PIB devrait ainsi être employé au titre du paiement des intérêts échus en 2014, le principal de la dette étant « remboursé » par l'émission d'emprunts nouveaux. Un véritable cercle vicieux eu égard à l'équité intergénérationnelle serait ainsi déclenché. Gardant parallèlement à l'esprit que les dépenses publiques liées au vieillissement démographique devraient passer de 20% du PIB en 2008 à 38% du PIB en 2060, les finances publiques luxembourgeoises sont pour le moins menacées, voire s'inscrivent résolument sur une trajectoire non-durable.

Les auteurs de la 12^e actualisation du PSC reconnaissent pourtant l'importance de finances publiques saines eu égard à la compétitivité du Luxembourg : « *en effet, des finances publiques solides et soutenables à long terme jouent un rôle important pour la compétitivité générale d'une économie de petite taille ultra-ouverte comme le Luxembourg qui se caractérise notamment par un ratio entre les exportations et le PIB d'environ 180%*⁹⁸ ». Or, quelles solutions sont proposées afin de garantir cette soutenabilité ? En tout cas, le projet de budget 2012 ne pose pas d'accents nouveaux à cet égard. D'après la 12^e actualisation du PSC toujours, « *le Gouvernement continue à mettre en œuvre une politique budgétaire prudente* ». Eu égard à la situation déficitaire récurrente, la Chambre de Commerce estime qu'il existe pour le moins un décalage manifeste entre les objectifs affichés et les réalisations concrètes. Qui plus est, la croissance potentielle a diminué et s'établit actuellement autour de 2,5% à 3% l'an d'après les mêmes auteurs de, alors que le modèle social luxembourgeois requiert un taux de croissance moyen d'au moins 4% par an.

⁹⁸ 12^e actualisation du PSC, avril 2011, page 5.

3. La situation financière de l'Etat

3.1. L'Etat central au sens administratif

Dans le présent chapitre, la Chambre de Commerce entend analyser 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'Etat. 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 2012, 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 2012, le total du budget des dépenses de l'Etat central atteint 11.088,2 millions EUR, soit un montant en hausse de 7,5% par rapport au budget voté 2011. Du côté des recettes, qui atteindront prévisiblement 10.692,4 millions EUR, le projet de budget table sur une augmentation de l'ordre de 11,1% par rapport au budget voté antérieur. En termes absolus, les dépenses progresseront de 777,9 millions EUR, alors que l'évolution des recettes s'élèvera prévisiblement à 1.066,2 millions EUR. Il résulte, de la juxtaposition entre les recettes et les dépenses, un déficit de l'Etat central de l'ordre de 395,8 millions EUR (0,9% du PIB) au titre de l'exercice budgétaire 2012.

Ce déficit ne doit pas être confondu avec le déficit bien plus important encore qu'accusera l'Administration centrale en 2012 (-947,2 millions EUR, soit -2,6% relativement au PIB). A titre de rappel, 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. Pour rappel, les organismes en question n'affectent le budget de l'Etat central qu'à concurrence des dotations budgétaires dont ils bénéficient. Les recettes propres des entités en question, ainsi que les dépenses réellement actées par ces dernières, 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 2012, « *la présentation administrative du budget de l'Etat [central] a essentiellement 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 la présentation communément appelée « présentation de Maastricht » [dans le contexte de laquelle il est notamment fait référence au concept d'Administration centrale], les activités financières des [...] Etats membres de l'Union européenne sont en revanche décrites d'après des considérations économiques et non pas administratives* ». Il ressort clairement de cette citation que la Chambre des Députés n'a ni une emprise parfaite 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 35% du déficit au sens de Maastricht qu'éprouve l'Administration centrale (soit 395,8 millions EUR pour l'Etat central par rapport à 1.143,2 millions EUR pour l'Administration centrale).

La Chambre de Commerce a déjà eu l'occasion, à de maintes reprises, de soulever la question quant à 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.

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 2,1% en 2012. Au-delà de la très importante nervosité des marchés financiers et des inquiétudes qui planent sur la conjoncture mondiale et le commerce extérieur (voir partie introductive du présent avis), le STATEC est régulièrement amené à réviser, parfois de manière substantielle, les taux de croissance historiques et prévisionnels. En effet, la récession de 2009 n'a pas été de -3,6% comme prévu, mais bien de -5,3%, alors que la reprise mécanique de 2010 a également été revue à la baisse pour n'atteindre que 2,7% (au lieu de 3,5%). La volatilité sous-jacente aux performances économiques luxembourgeoises, qui dépendent largement d'un nombre très limité de secteurs et qui peuvent même être significativement influencées, à la hausse comme à la baisse, par des performances d'entreprises individuelles, 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 terme⁹⁹, 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 2012, 7,5% en 2012, alors que la croissance économique n'est évaluée qu'à 2,1% pour ce même exercice. Cet important déphasage est renforcé par le fait que les dépenses courantes de l'Etat central progressent même de 8,5% en 2012, soit plus de quatre fois plus vite que l'économie.
- 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, se trouvent dans la fourchette haute des performances économiques réalisables en 2011.
- Un grand défaut de la présentation budgétaire sous l'optique administrative luxembourgeoise concerne la **non-prise en compte des dépenses effectives des fonds spéciaux** et assimilés. La Chambre de Commerce reviendra sur ce point dans les parties consacrées aux fonds spéciaux et à l'Administration centrale.

⁹⁹ Programme gouvernemental annexé à la déclaration gouvernementale de Monsieur le Premier Ministre, p. 95.

Ces limites étant énoncées, il importe de s'inquiéter du niveau de déficit considérable de l'Etat central prévu pour 2012 et, partant, d'analyser sa situation budgétaire avec une extrême prudence.

Tableau 13 : Chiffres clés du projet de budget de l'Etat central pour l'exercice 2012

En millions EUR.

	2010 Compte	2011 Budget	2012 Projet	Variations	
				en millions	en %
Budget courant					
Recettes	9.354,8	9.547,2	10.632,5	+1.085,3	+11,4%
Dépenses	8.993,3	9.377,4	10.175,1	+797,7	+8,5%
Excédents	+361,5	+169,9	+457,4	-	-
Budget en capital					
Recettes	69,2	78,9	59,8	-19,1	-24,2%
Dépenses	1.117,4	932,9	913,1	-19,8	-2,1%
Excédents	-1.048,2	-853,9	-853,2	-	-
Budget total					
Recettes	9.424,0	9.626,2	10.692,4	+1.066,2	+11,1%
Dépenses	10.110,7	10.310,2	11.088,2	+777,9	+7,5%
Excédents	-686,7	-684,1	-395,8	-	-

Source : Projet de budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2012.

3.1.1. Les recettes de l'Etat central

Dans sa récente publication dédiée au développement durable du Luxembourg¹⁰⁰, la Chambre de Commerce avait souligné l'extraordinaire volatilité de la performance économique luxembourgeoise et, par conséquent, 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 faut critiquer. La Chambre de Commerce commentait également le fait que l'Etat dépendait, de manière générale et pour le moins malsaine, 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 excessivement volatil¹⁰¹.

Les arguments développés dans la contribution précitée ont trait aux incertitudes que ferait peser n'importe quel choc économique négatif, même partiel, sur un déficit de l'Administration centrale déjà considérable dans le seul horizon de 2014 (1,2 milliards EUR). Ils ont également trait au caractère rigide, difficilement réversibles ou peu influençables à court terme des dépenses courantes (rémunération des salariés, transferts à la sécurité sociale, prestations familiales...). Ils ont trait aussi au caractère non soutenable du subventionnement massif des impôts indigènes via

¹⁰⁰ Actualité & tendances (A&T) n°10 « Le développement durable au Luxembourg – Pour une économie durablement compétitive et au service du bien-être » (2011).

¹⁰¹ Un inventaire des rendements d'impôts volatils et/ou incertains pourrait par ailleurs inclure l'impôt sur la fortune, la contribution de crise ou encore l'impôt retenu sur les revenus de capitaux.

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 2012 laisse entrevoir un total du budget des recettes de l'Etat central de 10.692,4 millions EUR, augmentant de 11,1% par rapport au budget voté 2011. Cette progression apparaît comme considérable au regard de la conjoncture. Il est vrai qu'en termes absolus, elle surclasserait de loin la hausse des dépenses, avec à la clé un déficit pour l'exercice de moitié moindre que le déficit projeté il y a un an pour l'exercice 2011.

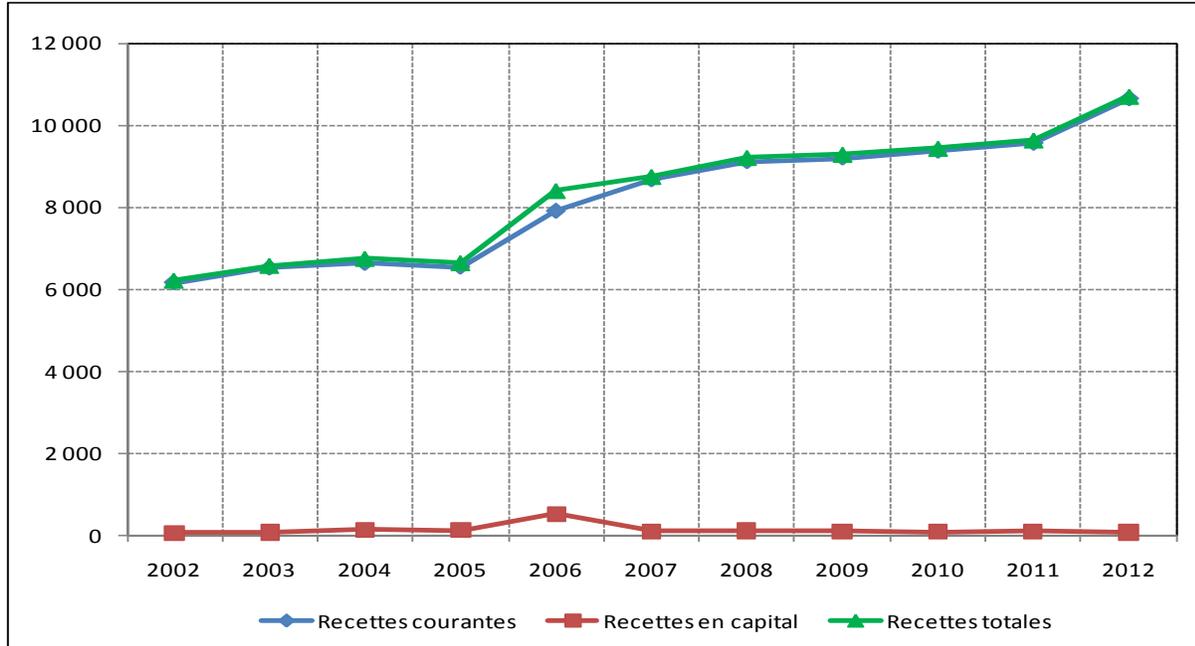
Tableau 14 : Evolution des recettes du budget de l'Etat au sens de la loi sur la comptabilité de l'Etat

En millions EUR.

	2010 Compte provisoire	2011 Budget définitif	2012 Projet de budget	Variation	
				en millions	en %
Recettes courantes	9.354,8	9.547,2	10.632,5	+1.085,3	11,4%
Recettes en capital	69,2	78,9	59,8	-19,1	-24,2%
Recettes totales	9.424,0	9.626,2	10.692,4	+1.066,2	11,1%

Source : Projet de budget des recettes de l'Etat 2012.

Le Gouvernement table prévisiblement sur une accélération de la hausse des, comme l'illustre le graphique ci-après, alors que les évolutions conjoncturelles sont toujours plus inquiétantes et le contexte européen fait croire désormais certains observateurs en une possible implosion de la zone euro.

Graphique 12 : Evolution des recettes courantes et en capital du budget de l'Etat

Source : Projet de budget des recettes de l'Etat 2012.

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.

Tableau 15 : Evolution des principales recettes de l'Etat selon la loi sur la comptabilité de l'Etat

En millions EUR.

	Compte 2010	Prévisions 2011	Projet 2012	Variation en %
Impôt sur le revenu des collectivités	1.459,5	1.650,0	1.550,0	-6%
Impôt sur les traitements et salaires	2.114,5	2.350,0	2.650,0	+13%
Taxe sur la valeur ajoutée (montant net)	2.025,7	2.259,3	2.400,7	+6%
Taxe d'abonnement sur les titres de société	595,2	634,4	630,0	-1%

Source : Projet de budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2012.

La Chambre de Commerce s'en tient au tableau de recettes de l'Etat qui décrit les prélèvements opérés essentiellement par les administrations fiscales afférentes, c'est-à-dire les Contributions directes, les Douanes et Accises, l'Enregistrement et Domaines et, en sus, la Trésorerie de l'Etat, pour retracer un certain nombre d'évolutions caractéristiques des impôts directs ou indirects.

3.1.1.1. Les Contributions directes

Le tableau qui suit indique, concernant les **impôts prélevés au titre des Contributions directes**, un montant prévisible pour 2012 de 5.718,3 millions EUR, c'est-à-dire 53,48% des recettes totales. Ces prévisions vont dans le sens d'une progression très substantielle, de l'ordre de 13,2%, par rapport au budget définitif de l'année 2011. L'exposé des motifs du présent projet de loi budgétaire justifie cette hausse à deux chiffres par une réévaluation du rendement des principales recettes fiscales pour le compte de l'exercice 2011. Cette réévaluation est indiquée dans la colonne « Prévis. 2011 » du tableau. Il en ressort pour la quasi-totalité des postes de recettes une revue à la hausse sensible, au titre de l'année 2011, du rendement des impôts et prélèvements fiscaux. En l'espèce, les prévisions 2011 dépassent les attentes budgétaires votées de plus de 8,9%, à hauteur de 5.503,2 millions EUR au lieu de 5.051,2 millions EUR.

Les auteurs du projet de loi ont révisé à la hausse leurs attentes en matière d'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) sur l'exercice 2011: 1.650 millions EUR (prévisions 2011) au lieu de 1.450 millions EUR (budget voté 2011). Rapporté à une comparaison des rendements fiscaux attendus au titre du budget 2012, l'évolution demeure favorable, mais moindre (de l'ordre de +6,9% par rapport au budget voté 2011). Aux yeux de la Chambre de Commerce, le rendement attendu en matière d'IRC paraît bien trop optimiste pour 2012. 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.

S'agissant de l'impôt de solidarité, le rendement escompté pour l'exercice 2012 est de 228,5 millions EUR, c'est-à-dire bien plus que les 202 millions EUR budgétisés un an auparavant. Il faut rappeler que les efforts contributifs en la matière se sont accrus depuis le 1^{er} janvier 2011 dans le chef des collectivités (passage de 4% à 5%) et des personnes physiques (de 2,5% à 4%). Il faut rappeler également le relèvement du taux d'imposition marginal du revenu des personnes physiques à 39% pour les revenus excédant un montant annuel de 41.793 EUR.

Parmi les contributions directes, le plus grand rendement fiscal a trait à l'imposition des salaires et traitement. Les auteurs du projet de loi budgétaire tablent sur un rendement de l'ordre de 2.650 millions EUR au titre de l'impôt retenu sur les traitements et salaires, soit une hausse de 300 millions EUR par rapport, non pas aux prévisions 2011, à hauteur, elles, de 2.260 millions EUR « seulement », mais aux prévisions 2011 qui ont vu le rendement de l'exercice en cours atteindre quelque 2.350 millions EUR, en raison d'un dynamisme de la masse salariale dont la croissance s'est établie à +6,6% au premier semestre 2011. Les auteurs du projet de loi budgétaire comptent de toute évidence sur une dynamique au moins similaire en 2012, portée sur une croissance de l'emploi dont on peut raisonnablement douter vu le contexte économique européen, mais aussi sur une progression de la masse salariale du fait des automatismes réglementaires. La Chambre de Commerce est dubitative sur les prévisions ainsi décrites, essentiellement eu égard aux incertitudes qui gravitent autour de l'emploi au niveau national, notamment dans le secteur industriel¹⁰² ?

¹⁰² Extrait de l'avis budgétaire 2011 de la Chambre de Commerce : « dans son avis concernant le projet de loi n°6166, la Chambre de Commerce (...) s'est par ailleurs demandé si les auteurs du projet de loi n°6166, dans l'exercice de quantification de l'impact budgétaire des mesures fiscales envisagées, avaient dûment intégré l'éventualité d'un départ de certains contribuables importants, avec comme conséquence un effritement des bases imposables et, partant, du rendement des impôts en question. La Chambre de Commerce rappelle que l'attractivité de la fiscalité des personnes physiques est un élément important en matière de décision d'établissement au Grand-Duché. Dans ce sens, certains

Toujours au chapitre des contributions directes, il y a les recettes issues de l'impôt sur la fortune dont la Chambre de Commerce regrette l'existence, y compris en période de crise et d'incertitude sur les futurs rendements fiscaux de l'appareil de production national. Les auteurs du projet sous revue tablent, en 2012, sur le montant qui sera probablement encaissé au titre de l'exercice 2011, à savoir 230 millions EUR. Au-delà de cette rentrée fiscale non négligeable et supérieure de 50 millions EUR au montant budgétisé un an auparavant, 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 collectivités¹⁰³, cet impôt, anti-économique par nature, constitue en réalité un important désavantage concurrentiel pour le Luxembourg. Son abolition générerait en 2012, sur base du projet de loi budgétaire, un déchet fiscal très important équivalent à 230 millions EUR. Aussi, 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 une maîtrise suffisante 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 publiques¹⁰⁴.

passages du programme gouvernemental et une note fondée du Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur (...) rentrent en opposition flagrante avec les hausses fiscales envisagées (...). Les nombreuses hausses fiscales envisagées dans le chef des personnes physiques (relèvement du taux au titre d'impôt de solidarité, augmentation du taux marginal d'imposition sur le revenu et introduction d'une contribution de crise) risqueront de réduire davantage l'attractivité territoriale du Luxembourg et, de la sorte, de compromettre le rendement fiscal futur. En matière du relèvement prévu de l'impôt de solidarité dans le chef des collectivités, la Chambre de Commerce juge cette mesure parfaitement contradictoire par rapport à l'impératif dûment identifié et documenté, tant au niveau national qu'international, quant au rétablissement de la compétitivité-prix et -coût. Par ailleurs, l'ensemble des acteurs représentant les intérêts des entreprises ont insisté, même avant le début des négociations dans le cadre du comité de coordination tripartite au printemps 2010 sur la nécessité absolue de renoncer à toute charge fiscale et sociale supplémentaire en ce temps de crise voire d'après-crise (...). La Chambre de Commerce tire une conclusion (...) que les baisses futures des bases imposables risqueront de l'emporter sur le rendement plus important auquel les auteurs du projet de loi budgétaire s'attendent à court terme. Il s'agit bien de rétablir la compétitivité pour faire en sorte que le Luxembourg puisse renouer, à terme, avec des recettes fiscales diversifiées, prévisibles et suffisantes ».

¹⁰³ KPMG (2010) : « Plein feu sur les modifications des taux d'imposition des sociétés et indirects dans le monde : Rapport de KPMG International ».

¹⁰⁴ Actualité & tendances n°5 « Maîtrise des dépenses publiques : quelles options pour le Luxembourg ? », septembre 2008.

Tableau 16 : Evolution des principales recettes de l'Etat*En millions EUR.*

	Compte	Budget	Prévis.	Projet
	2010	2011	2011	2012
I. Contribution directes	4861,8	5051,2	5503,2	5718,3
Collectivités	1459,5	1450,0	1650,0	1550,0
Assiette	526,6	530,0	580,0	620,0
Salaires et traitements	2114,5	2260,0	2350,0	2650,0
Impôt de solidarité	128,5	202,0	218,5	228,5
Revenus de capitaux	287,8	220,0	275,0	280,0
Fortune	208,4	180,0	230,0	230,0
Non-résidents	1,0	1,0	1,0	1,0
Autres	135,5	208,2	198,7	158,8
II. Douanes et accises	1238,6	1234,9	1267,7	1333,9
Recettes brutes moins vers. Effectués/à effectuer	974,5	950,0	971,3	1009,0
Droits d'accises sur huiles minérales	143,9	160,0	170,0	190,0
Droits d'accises sur cigarettes	70,5	75,0	73,0	85,0
Taxe sur les véhicules automoteurs	26,0	25,0	28,0	27,0
Autres	23,7	24,9	25,4	22,9
III. Enregistrement et domaines	2893,5	3104,7	3245,9	3383,8
Droits d'enregistrement	114,9	160,0	130,0	140,0
Taxe sur la valeur ajoutée (montants nets)	2025,7	2100,3	2259,3	2400,7
Taxe d'abonnement sur les titres des sociétés	595,2	630,0	634,4	630,0
Taxe sur les assurances	37,8	38,0	38,0	38,0
Droits de succession	46,1	49,0	49,0	47,0
Autres	73,8	127,4	135,2	128,1
TOTAL DES RECETTES (I+II+III)	8993,9	9390,8	10016,8	10436,0
IV. Trésorerie de l'Etat	2027,6	235,7	407,5	256,3
TOTAL DES RECETTES (I+II+III+IV)	11021,5	9626,5	10424,3	10692,3

Source : Projet de budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2012.

3.1.1.2. Les Douanes et Accises

La Chambre de Commerce s'en tiendra, en la matière, aux quelques remarques suivantes :

- 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 2012, à près de 1.010 millions EUR, soit une hausse prévisible de plus de 6,2% par rapport au budget 2011. A ce montant de recettes, il convient notamment d'ajouter les droits d'accises autonomes sur les cigarettes et sur certaines huiles minérales (235 millions EUR au titre du budget 2011, 275 millions EUR en 2012). Pour rappel, la partie des accises intitulée « Kyoto-cent » ou « contribution climatique carburant » alimente le Fonds de financement des mécanismes de Kyoto. Le Luxembourg apparaît véritablement comme très dépendant des ventes de produits pétroliers, notamment aux non-résidents qui représentent quelque 78% des ventes totales¹⁰⁵. La demande transfrontalière de produits pétroliers et de tabac (quelque 980 millions EUR en 2010¹⁰⁶ 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

¹⁰⁵ My footprint.lu : « L'Empreinte écologique du Luxembourg », page 20.¹⁰⁶ Après prise en compte du coût de neutralisation du CO2 associé aux ventes transfrontalières de produits pétroliers.

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 des mécanismes de Kyoto ou encore d'indemnisation des chômeurs.

3.1.1.3. Les recettes prélevées au titre de l'Enregistrement et Domaines

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

- Le rendement de la taxe sur la valeur ajoutée escompté dans le projet de budget 2012 s'élève à 2.400,7 millions EUR, c'est-à-dire +14,3% par rapport au budget voté 2011. 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 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 consommateurs frontaliers, compte tenu également de l'incertitude pesant directement sur l'emploi, et donc sur le pouvoir d'achat, et compte tenu enfin du caractère plus ou moins 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. Ce n'est certes pas la première fois que cet optimisme est de rigueur. Par comparaison, le budget 2011 tablait sur une augmentation des recettes afférentes de 214 millions EUR, ou +11,34% par rapport au compte 2009 ; le budget 2012 partirait quant à lui sur un scénario de +375 millions EUR.
- 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 aurait plutôt misé sur une évaluation extrêmement prudente en matière de taxe d'abonnement, dont le rendement est précisément directement corrélé aux performances sur les marchés financiers (cours boursiers et développement de l'industrie des fonds d'investissement). Les auteurs du projet de loi budgétaire attendent un rendement de 630 millions EUR en 2012, soit le même qu'en 2011. S'il faut souligner qu'il s'agit d'une prévision bien moins optimiste que celles ayant trait aux principales autres sources de recettes, il n'en reste pas moins que les projections de performances boursières au niveau européen pour l'année prochaine invitent à une très grande prudence.

3.1.1.4. L'exécution du budget des recettes 2011

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 faire 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.

Le Luxembourg subira un ralentissement conjoncturel au 2nd semestre 2011 et en 2012¹⁰⁷. Combiné à la nature volatile du rendement fiscal, il doit en découler une prudence mesurée du Gouvernement dans ses prévisions de rendement.

Tableau 17 : Exécution du budget des recettes 2011

(tous les montants sont exprimés en millions EUR)	Recettes au 30.9					Cpte	Cpte prov	Budget	Variation 10/11	
	2007	2008	2009	2010	2011	2009	2010	2011	en millions EUR	en %
I. Contribution directes	3230,0	3471,0	3520,9	3637,8	4134,0	4663,0	4864,0	5056,0	496,2	13,6
1. Collectivités	1041,0	998,0	1097,0	1146,2	1288,1	1417,0	1470,0	1450,0	141,9	12,4
2. Assiette	287,0	287,0	338,0	384,2	413,0	479,0	529,0	530,0	28,8	7,5
3. Salaires et traitements	1398,0	1590,0	1499,8	1573,6	1716,4	1996,0	2120,0	2260,0	142,8	9,1
4. Impôt de solidarité	72,0	75,0	76,6	80,2	138,0	122,0	110,0	202,0	57,8	72,1
5. Revenus de capitaux	189,0	229,0	209,5	204,2	217,2	261,0	288,0	220,0	13,0	6,4
6. Fortune	117,0	139,0	155,8	134,4	196,3	211,0	208,0	180,0	61,9	46,1
7. Retenue libératoire national sur intérêts	41,0	58,0	48,4	25,0	29,3	55,0	29,0	35,0	4,3	17,2
8. Contribution de crise					53,2			73,0	53,2	
9. Retenue sur revenus d'épargne (non-résidents)	42,0	51,0	50,1	40,8	32,4	58,0	41,0	45,0	-8,4	-20,6
10. Jeux de casino (recettes brutes)	14,0	15,0	16,1	15,9	15,9	24,0	23,0	22,0	0,0	0,0
11. Contributions directes - autres	29,0	29,0	29,6	33,3	34,2	40,0	46,0	39,0	0,9	2,7
Pour mémoire : impôt commercial communal	413,0	451,0	448,0	449,3	592,9	590,0	586,0	560,0	143,6	32,0
II. Douanes et accises	931,0	987,0	921,0	942,6	1028,0	1254,0	1281,0	1292,5	85,4	9,1
12. Recettes UEBL brutes	743,0	763,0	701,0	718,2	752,8	954,0	972,0	970,0	34,6	4,8
Versements nets à la Belgique effectués					-22,1		-3,0		-22,1	
Versements nets à la Belgique à effectuer						-3,0			0,0	
Recettes brutes moins vers. Effectués/à effectuer	747,0	763,0	701,0	718,2	774,9	957,0	975,0	970,0	56,7	7,9
13. Droits d'accises sur huiles minérales	100,0	101,0	93,0	104,5	128,3	127,0	144,0	160,0	23,8	22,8
14. Droits d'accises sur cigarettes	49,0	49,0	48,0	53,4	56,1	65,0	71,0	75,0	2,7	5,1
15. Taxe sur les véhicules automoteurs (brute)	25,0	60,0	57,0	49,1	49,3	72,0	65,0	62,5	0,2	0,4
16. Douanes et accises - autres	14,0	14,0	22,0	17,4	19,4	33,0	26,0	25,0	2,0	11,5
III. Enregistrement et domaines	2436,0	2658,0	2298,0	2458,7	2795,7	3115,0	3359,0	3561,0	337,0	13,7
17. Droits d'enregistrement	194,0	166,0	72,0	76,7	92,9	107,0	115,0	160,0	16,2	21,1
18. Taxe sur la valeur ajoutée (recettes brutes)	1582,0	1900,0	1769,0	1847,3	2114,6	2364,0	2491,0	2608,0	267,3	14,5
19. Taxe d'abonnement	542,0	478,0	349,0	438,6	480,3	479,0	595,0	630,0	41,7	9,5
20. Taxe sur les assurances	25,0	30,0	31,0	30,1	31,5	38,0	38,0	38,0	1,4	4,7
21. Enregistrement et domaines - autres	92,0	86,0	77,0	66,0	76,4	127,0	120,0	125,0	10,4	15,8
Pour mémoire : droits de succession			39,4	33,0	34,8	52,0	46,0	49,0	1,8	5,5
TOTAL DES RECETTES (I+II+III)	6597,0	7116,0	6739,9	7039,1	7957,7	9032,0	9504,0	9909,5	918,6	13,0
IV. Trésorerie de l'Etat	186,0	211,0	219,6	298,9	328,0	308,0	362,0	209,0	29,1	9,7
TOTAL DES RECETTES (I+II+III+IV)	6783,0	7328,0	6959,5	7338,0	8285,7	9340,0	9866,0	10118,5	947,7	12,9

Source : Projet de budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2012, Ministère des Finances (situation des recettes courantes de l'Etat au 30.09.11).

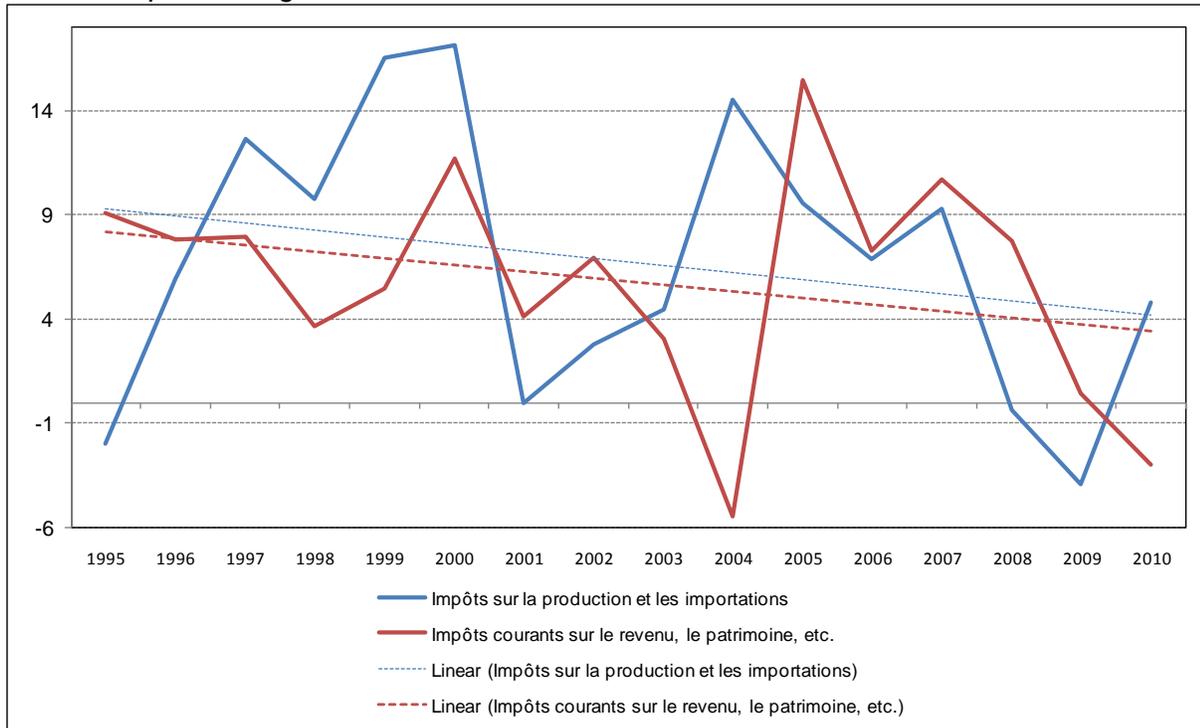
¹⁰⁷ Le STATEC a publié le 7 octobre 2011 les premières estimations du PIB pour le deuxième trimestre 2011, ainsi que des chiffres révisés pour les années 2007-2010 et le premier trimestre 2011. Au deuxième trimestre 2011, l'évolution du PIB en volume a été de +0,3% par rapport au trimestre précédent et de +1,9% par rapport au deuxième trimestre de l'année 2010. L'estimation sur un an pour le troisième trimestre 2010 reste inchangée à +2,3% alors que le quatrième trimestre a été révisé à la baisse: +4,2% au lieu de +5,7%. Concernant l'estimation du 1^{er} trimestre 2011, elle a été révisée à la baisse: +2,9% au lieu de +4,9%. En outre, l'évolution annuelle du PIB en volume en 2010 a été révisée à la baisse: +2,7% au lieu de +3,5%. Pour 2009, la révision aboutit à une évolution du PIB de -5,3% au lieu des -3,6% figurant dans la dernière version des comptes.

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 interannuel) 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 2010. 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 13 : Progression des impôts sur la période 1995 à 2010

En taux de pourcentage de variation interannuelle.

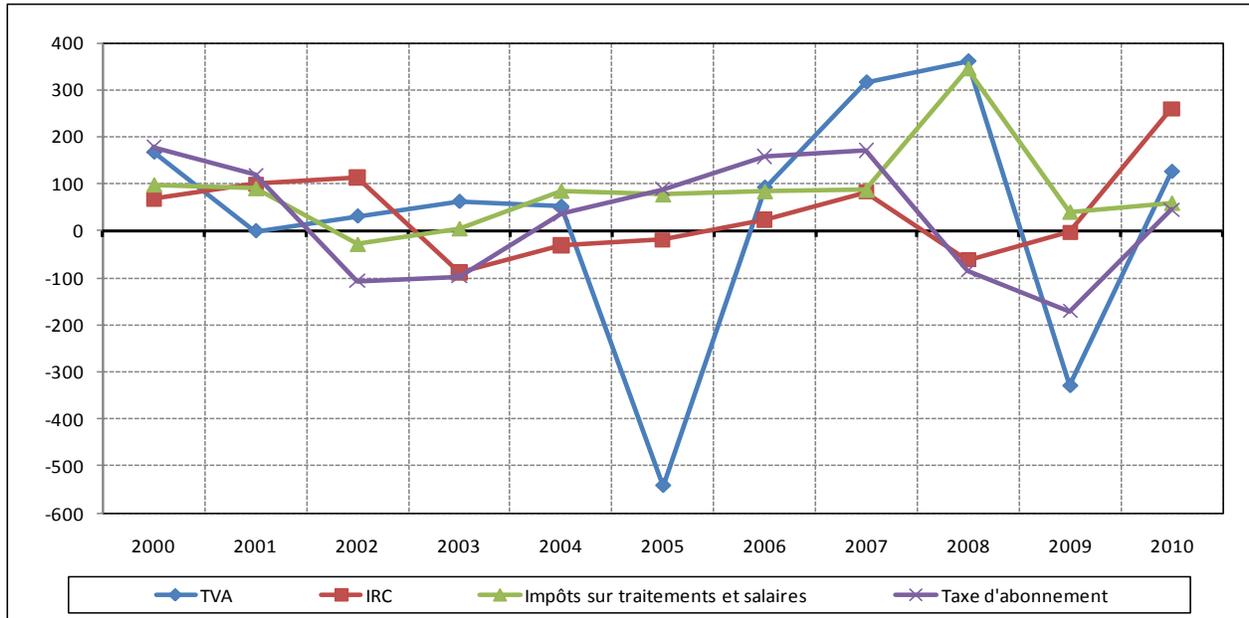


Source : Comptabilité nationale ; calculs Chambre de Commerce

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 2000-2010, entre les prévisions de recettes apparaissant au budget voté et les recettes figurant au compte de la même année.

Graphique 14 : Ecart, au niveau des principales recettes fiscales, entre comptes et budgets votés

En millions EUR.



Sources : Comptabilité nationale ; projet de budget de l'Etat 2012 ; calculs 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 sous-estimation budgétaire de plus de 300 millions EUR. En 2010, de nouveau une estimation relativement en décalage avec la réalité de l'encaissement des recettes afférentes, avec une plus-value de plus de 100 millions. La Chambre de Commerce ne peut qu'exprimer son scepticisme à voir une dynamique vertueuse en la matière demeurer durable, dans la mesure notamment où les dispositions communautaires affecteront la répartition entre les Etats membres du produit de TVA sur le secteur du commerce électronique prévisiblement dès 2015. Ce produit est temporaire et il importe donc d'en prendre la mesure afin de procéder aux adaptations nécessaires pour tenir compte du prévisible déchet fiscal des années à venir.

L'analyse de la Chambre de Commerce, en particulier lors de son avis budgétaire de l'année dernière, demeure pleinement d'actualité, surtout dans un contexte où la volatilité se nourrit plus que jamais par 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 transparaître une divergence notable entre recettes prévues et recettes encaissées. Entre 2004 et 2007, la divergence était favorable en tant qu'elle se traduisait par une plus-value annuelle sur chaque exercice, mais elle devient « défavorable » dès 2008 (moins-value de 84,4 millions EUR en 2008 et de 171,3 millions EUR en 2009) » . En 2011, l'encaissement des recettes de taxe d'abonnement laisse entrevoir une plus-value de l'ordre de 4 à 5 millions EUR, à mettre en rapport au rendement budgétisé de 630 millions EUR. La prudence à laquelle invitait la Chambre de Commerce l'année dernière quant au rendement attendu et prévisible était donc tout à fait fondée. Or le contexte*

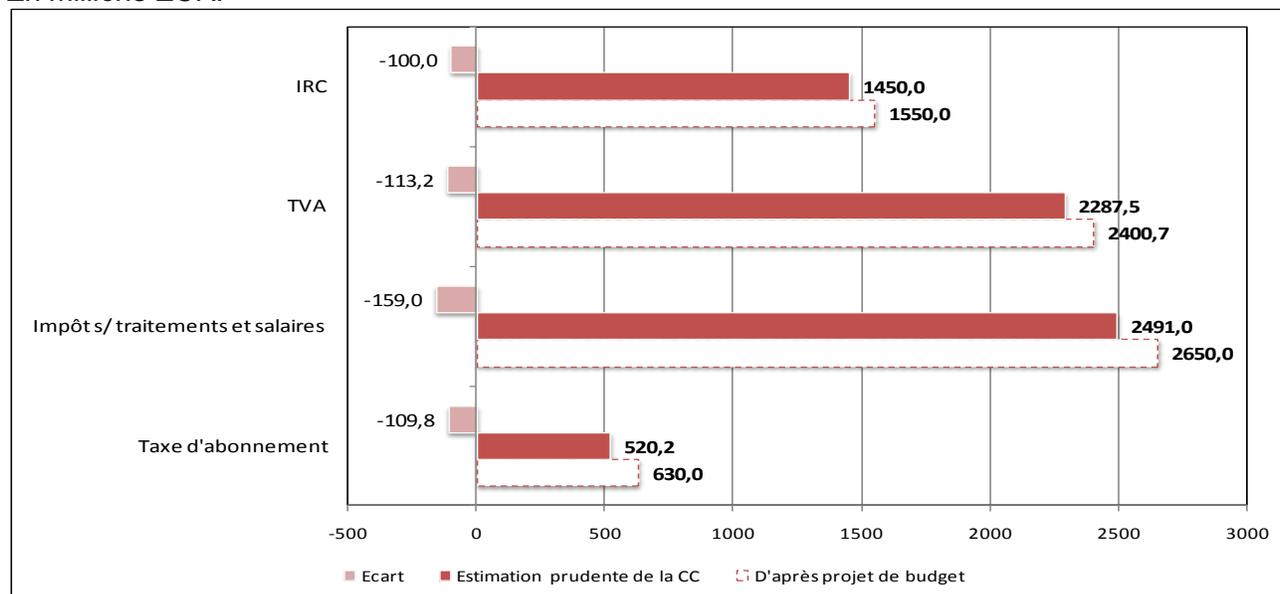
boursier au niveau européen et les prévisions, plutôt à la baisse, d'évolution des indices afférents au cours des prochains mois, exige une fois encore une prudence marquée. De ce point de vue, le maintien à 630 millions EUR des recettes attendues pour 2012 n'est pas raisonnable aux yeux de la Chambre de Commerce.

Si l'IRC demeure, en règle générale, relativement conforme aux prévisions, la Chambre de Commerce insiste sur le rendement 2010 exceptionnel 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 2012, établie à 1.550 millions EUR, soit sensiblement au-delà du montant encaissé en 2010, soit 1.460 millions EUR.

Concernant l'impôt retenu sur les traitements et salaires qui a dégagé, en 2008, une plus-value de près de 350 millions EUR, très exceptionnelle vu l'évolution historique, il faut souligner la relative concordance entre les prévisions budgétaires en matière d'encaissement de ces recettes avec la réalité de son exécution. Cette année encore, la croissance des recettes perçues au titre de cet impôt s'explique par la dynamique 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 là encore pas exagéré de plaider pour une prudence raisonnable dont le projet de budget sous revue ne témoigne hélas pas. La prévision d'encaissement d'impôt y relatif à hauteur de 2.650 millions EUR va bien au-delà du résultat attendu pour 2011 de 2.350 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 13% en 2012 comme l'envisagent les auteurs du projet budgétaire - et ce par rapport aux dernières prévisions au titre d'un exercice 2011 très bon en la matière et d'ailleurs largement au-dessus du budget voté pour la même année - alors que la masse salariale, d'après ces mêmes auteurs, n'est censée progresser « que » de 6% ? La taxe d'abonnement peut elle rester constante en 2012, comme le supposent les auteurs du projet de loi budgétaire, si les marchés boursiers sont censés se replier - toujours de l'avis des mêmes auteurs - de 18% en 2012 ? L'IRC, dont les trois quarts sont dus au secteur financier, peut-il, de façon réaliste, dégager un niveau aussi élevé comme le prévoient les auteurs, soit 1,55 milliards 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 15 : Réévaluation de certaines recettes fiscales par la Chambre de Commerce
En millions EUR.



Source : Projet de budget 2012 ; calculs Chambre de Commerce.

L'incidence totale de cette réévaluation s'élève à 482 millions EUR. En cas de matérialisation de ce scénario, le déficit de l'Administration centrale passerait de -1.143,2 (2,6% PIB) à 1.625,2 millions EUR (3,6% du PIB), celui de l'Administration publique (y compris les communes et la sécurité sociale) de 329,9 (-0,7%) à 811,9 (-1,8%) 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 à l'exposé des motifs du présent projet de budget sous rubrique, « *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 18 : les recettes de l'Administration centrale (SEC S1311)

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Recettes	8 534,6	9 228,2	10 065,2	10 519,1	10 433,7	11 209,1	12 003,0	12 596,7
P.11	production marchande	106,8	111,5	123,1	109,3	132,4	126,3	123,0	117,8
P.131	paiements pour autre production non marchande	130,9	145,9	161,6	193,7	209,1	192,9	205,0	211,8
D.2	impôts sur la production et les importations	3 951,6	4 218,7	4 611,5	4 596,1	4 427,3	4 676,5	5 022,0	5 477,0
D.4	revenus de la propriété	147,5	243,3	229,5	283,5	257,7	333,0	364,0	254,8
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	5 132,9	5 522,0	5 735,3
D.61	cotisations sociales	317,5	337,2	360,5	385,3	420,8	447,7	474,0	502,2
D.7	autres transferts courants	154,4	172,8	164,2	175,3	222,3	222,7	209,0	232,2
D.9	transferts en capital à recevoir	75,8	68,5	71,2	90,4	84,6	77,1	84,0	65,6
B.9	Capacité/besoin de financement	-357,9	-219,1	354,0	-58,4	-1 021,1	-1 048,9	-947,2	-1 143,3

Source : Projet de budget 2012.

En 2012, les recettes de l'Administration centrale sont estimées à 12,596 millions EUR, ce qui correspond à une hausse de 11,1% par rapport au budget voté 201 et de 4,9% par rapport aux dernières prévisions budgétaires au titre de l'exercice 2011.

3.1.2. Les dépenses de l'Etat central

3.1.2.1. Généralités

Selon le projet de budget 2012, les dépenses de l'Etat central s'établiraient à 11.088,2 millions EUR, soit une progression relative de l'ordre de 7,5% par rapport au budget voté 2011 (10.310,2 millions EUR) ou une augmentation de 9,7% en comparaison avec le compte provisoire 2010 (10.110,7 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 8,5% entre 2011 et 2012 (+797,7 millions EUR), alors qu'en même temps, les dépenses en capital accuseraient un léger repli, de l'ordre de -2,1% (-19,8 millions EUR). Comparées au compte provisoire de l'année 2010, les dépenses courantes augmenteraient même de 13,1% ou 1.181,8 millions EUR, alors que les dépenses en capital chuteraient de l'ordre de 18,3% ou -204,3 millions EUR. L'annexe 1 au présent avis budgétaire de la Chambre de Commerce reprend le détail des dépenses courantes par ministère.

Tableau 19 : Décomposition des dépenses totales entre dépenses courantes et dépenses en capital

En millions EUR.

	2010 compte	2011 budget	2012 projet de budget	Variation 2012/2011	Variation 2012/2010
Dépenses courantes	8 993,3	9 377,4	10 175,1	8,5%	13,1%
Dépenses en capital	1 117,4	932,9	913,1	-2,1%	-18,3%
Dépenses totales	10 110,7	10 310,3	11 088,2	7,5%	9,7%

Source : Projet de budget 2012 ; calculs Chambre de Commerce.

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 aisément du graphique ci-dessous, qui répertorie les pourcentages de variation interannuelle des différentes catégories de dépenses courantes, l'écrasante majorité des rubriques continuent d'évoluer à la hausse, et notamment les frais de fonctionnement tels que les salaires et charges sociales (+7,6%), les biens et services non-durables (+6,5%) et les réparations et entretiens (+4,6%). 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 (2,4% en 2012) 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 bénéficient les ménages (+14,6%) et les Administrations locales (+27,3%) qui progressent le plus dynamiquement. L'évolution exceptionnelle des transferts de revenus aux entreprises est analysée grâce à l'encadré ci-après.

Encadré 3 : Les mesures spéciales en faveur des entreprises du projet de budget 2012 et leur lien avec le « Pacte pour l'euro plus »

Après une première réunion bipartite entre des représentants du Gouvernement et les représentants de l'Union des entreprises luxembourgeoises (UEL), le 30 octobre 2010, les délégations se sont retrouvées au Ministère d'Etat en date du 15 décembre 2010. Cette réunion bipartite a permis de dégager un accord entre le Gouvernement et l'organisation faitière représentant les intérêts des entreprises luxembourgeoises en vue de l'amélioration de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et afin de maintenir à un niveau élevé la création d'emplois au Luxembourg.

Les mesures phares afférentes, comprises dans le projet de budget 2012, sont les suivantes :

- *Abaissement de 0,1% du taux de cotisation unique à l'assurance-accidents :*
 - Article budgétaire : 18.1.42.000.
 - Coût supplémentaire : 34,4 millions EUR au titre des années 2011 et 2012, soit 17,2 millions EUR au titre de l'année budgétaire 2012.
- *Neutralisation pendant 5 ans de la hausse de 1,9% du salaire social minimum (SSM) opérée le 1^{er} janvier 2011 via une cotisation forfaitaire à la Mutualité des employeurs :*
 - Article budgétaire : 17.8.32.000.
 - Coût supplémentaire : 25,0 millions EUR pour l'année 2012.
- *Relèvement du taux de cofinancement dans le cadre de la formation professionnelle continue (FPC) sous forme d'aide directe aux entreprises :*
 - Article budgétaire : 11.3.32.010.
 - Crédit budgétaire de 56 millions EUR en 2012, ce qui représente une augmentation de 19,0 millions EUR par rapport au compte provisoire 2010.
 - D'après l'exposé des motifs du projet de loi budgétaire, le surcoût découlant du relèvement du taux de cofinancement de l'Etat peut être estimé à 18,6 millions EUR en 2012.
 - La quantification de ce surcoût est quelque peu ambiguë, étant donné qu'il s'agit d'un crédit non-limitatif. A titre d'illustration, les dépenses reprises au compte provisoire 2010 (37,0 millions EUR) sont en dépassement significatif des crédits budgétaires initialement prévus pour cette même année et qui ne s'élevaient qu'à 22,0 millions EUR.
- *Relèvement dit « sélectif » du taux de cofinancement à 35% pour la FPC mise en œuvre par les entreprises au profit des salariés non qualifiés :*
 - Cette mesure n'est pas reprise par un article spécifique.
 - L'exposé des motifs évolue le surcoût afférent à 1,4 million EUR en 2012.

Au total, l'implémentation de l'accord bipartite, à travers le projet de budget 2012, constitue une charge additionnelle de l'ordre de 62,2 millions EUR au titre de l'année 2012. Ce montant ne comprend pas le relèvement de certains crédits directement en lien avec la promotion de l'économie luxembourgeoise, et qui seront exposés à l'aide de l'encadré n°4.

Le Gouvernement s'est également engagé à ne pas proposer de nouveau relèvement des cotisations sociales au cours de la législature se terminant en 2014. Cette mesure importante ne produit aucun déchet budgétaire au titre des exercices budgétaires 2012 - 2014.

Notons que les mesures présentées ci-avant, bien qu'officiellement placées sous l'égide d'une politique budgétaire volontariste en faveur des entreprises, constituent, en grande partie, également des mesures politiques du Grand-Duché dans le cadre du « Pacte pour l'euro plus : Coordination renforcée des politiques économiques pour la compétitivité et la convergence »¹⁰⁸. « [...] A travers le « Pacte pour l'euro plus », c'est-à-dire la coordination renforcée des politiques économiques pour la compétitivité et la convergence qui a été arrêtée en mars 2011 par le Conseil européen, la compétitivité a fait son retour dans le débat public en Europe après avoir été délaissée trop longtemps. Ce Pacte reconnaît que la compétitivité doit constituer une priorité pour réussir une sortie de crise durable¹⁰⁹ ».

Pour rappel, les principaux objectifs du Pacte sont de favoriser la compétitivité, de favoriser l'emploi, de mieux contribuer à la viabilité des finances publiques et de renforcer la stabilité financière. Les Etats membres participants, dont le Luxembourg, devront convenir chaque année d'une série d'actions concrètes à mettre en œuvre dans un délai de douze mois à venir. Ces engagements se refléteront également dans les programmes nationaux de réforme (PNR) élaborés dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 » et dans les programmes de stabilité élaborés dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance, que les États membres devront présenter chaque année pendant le semestre européen. En ce qui concerne le Grand-Duché de Luxembourg, les mesures spécifiquement attribuables à l'implémentation du « Pacte pour l'euro plus » apparaissent directement dans le PNR.

En ce qui concerne les mesures « Pacte pour l'euro plus » retenues par les autorités luxembourgeoises dans le cadre de la dernière mise à jour du PNR en avril 2011 figurent notamment la neutralisation de la hausse du SSM *via* un transfert forfaitaire à la Mutualité des employeurs, le relèvement du taux de cofinancement de la formation professionnelle continue et la stabilité des cotisations sociales d'ici la fin de la législature.

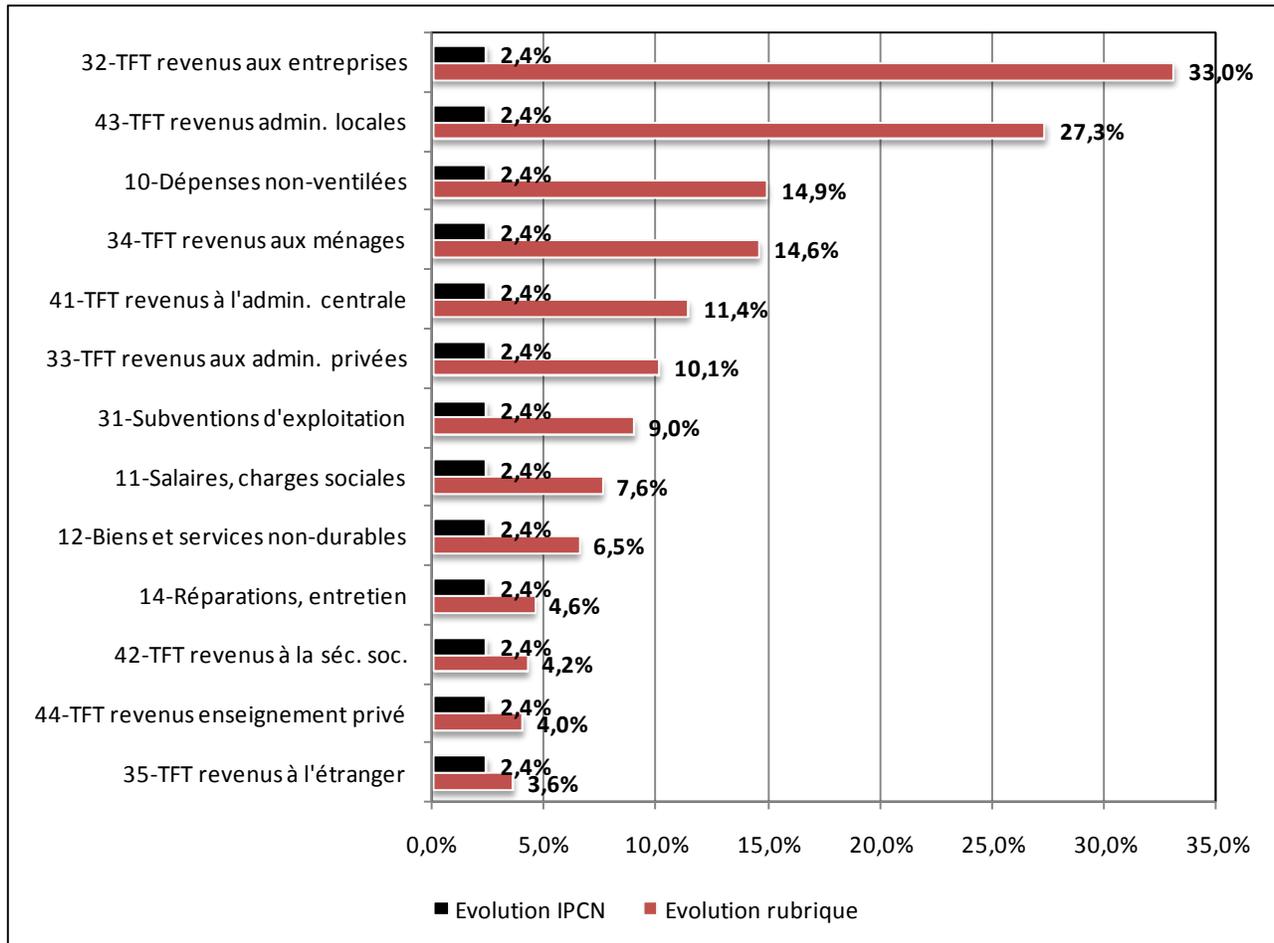
Ainsi, alors que d'aucun décrient des soi-disant « cadeaux » aux entreprises, force est de constater que le Luxembourg aurait dû, de toute façon, proposer les mesures en faveur de la compétitivité et de l'emploi dans le cadre du « Pacte pour l'euro plus ».

¹⁰⁸ Conseil européen, Conclusions, EUCO 10/11, 24 et 25 mars 2011.

¹⁰⁹ ODC : « Bilan compétitivité 2011 », page 4 (préface du Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur).

Graphique 16 : Progression des dépenses courantes de l'Etat central entre 2011 et 2012 par rapport à l'évolution de l'IPCN

Taux de variation interannuelle.



Source : Projet de budget 2012 ; calculs Chambre de Commerce.

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

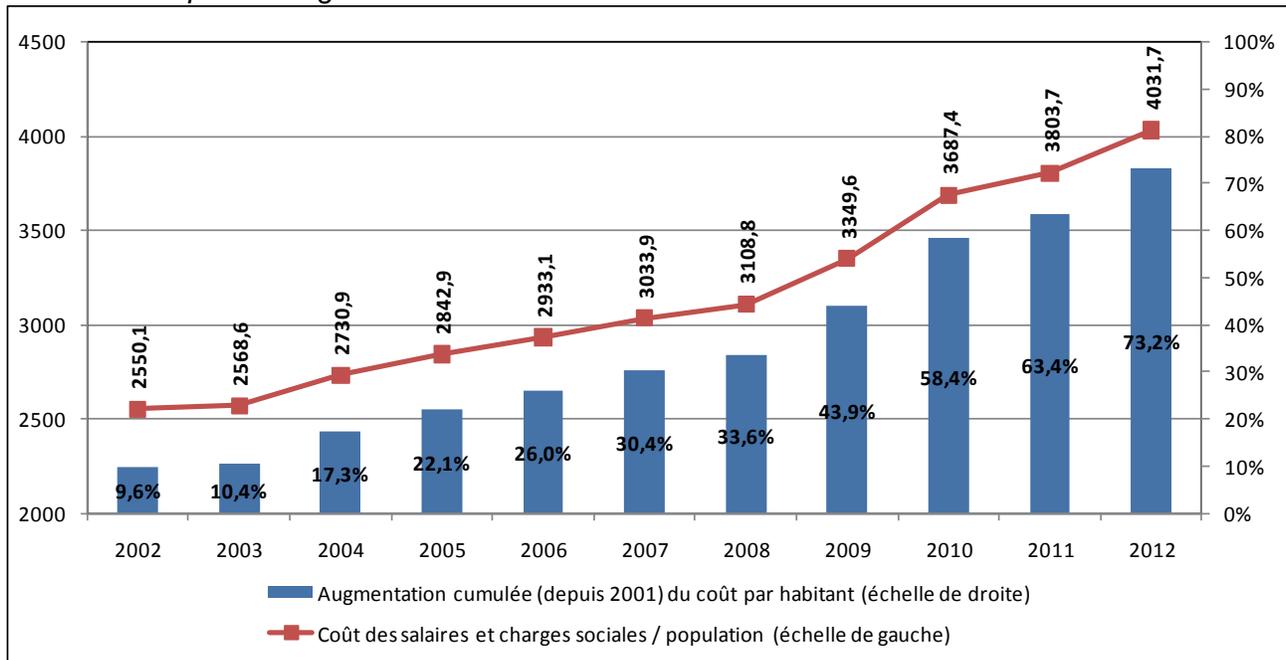
- Les **rémunérations des agents de l'Etat** (code 11) progresseront de 154,3 millions EUR en 2012 pour dépasser, pour la première fois, le cap des 2 milliards EUR en 2012. Lors du dépôt du projet de loi budgétaire, le Ministre des finances a notamment annoncé l'embauchage de 200 agents supplémentaires dans le giron de l'Administration centrale et de 180 enseignants. La Chambre de Commerce regrette qu'il semble toujours y avoir aucune velléité de limiter le nombre d'embauchages pour concourir à une meilleure maîtrise des budgets salariaux de l'Etat central, qui représenteront pas moins de 20,9% de l'ensemble de ses dépenses. Un autre facteur, ayant largement influencé la progression des dépenses salariales, constitue l'accord salarial de la fonction publique du mois de juillet 2011. Ce dernier s'inscrit parfaitement à contre-courant par rapport à l'évolution économique. D'après les quelques données quantitatives incluses à cet égard dans le projet de budget, cet accord salarial représente une charge budgétaire additionnelle de quelque 16,6 millions EUR (article 08.0.11.310) au niveau de l'Etat central, et une dépense complémentaire de 3,983 millions EUR dans le secteur public élargi (article 08.0.33.001), soit 20,6 millions EUR dans le giron de l'Administration centrale, au seul titre de l'exercice 2012.

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 aisément du graphique ci-après - qui représente le coût salarial de la fonction public par habitant - l'évolution de la masse salariale de l'Etat central, dont les ingrédients sont la politique de recrutement, l'indexation des salaires et les accords salariaux, 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 sociodémographique. Entre 2001 et 2012, la masse salariale publique progresse ainsi de 208%, en passant de 1,03 milliard EUR en 2001 à 2,13 milliards EUR en 2012, alors que la population n'augmente que de 18,5% sur la même période. Pendant la même période, la croissance économique réelle cumulée s'élève à quelque 34%. Alors que le coût des charges salariales de l'Etat s'élevait à 2.327,5 EUR par habitant en 2001, ce coût aura prévisiblement progressé de 73% pour atteindre 4.031,7 EUR fin 2012. En prenant en compte que l'inflation cumulée ne s'élève qu'à quelque 30% sur cette même période, il devient apparent que la politique salariale et de recrutement de l'Etat central est pour le moins volontariste.

Graphique 17 : Evolution du coût par habitant des charges salariales de l'Etat central depuis 2001

En EUR et en pourcentages de variation.



Sources : Projets de budget ; calculs Chambre de Commerce.

- En ce qui concerne les **transferts aux Administrations locales** (code 43), qui atteindront 391,5 millions EUR en 2012 (contre 351,4 millions EUR en 2011), elles sont largement influencées par la progression des charges au titre des services d'éducation et d'accueil pour enfants (transfert de 99,4 millions EUR en 2012 contre 66,1 millions EUR en 2011). Les transferts aux communes au titre de services publics d'autobus progresseront, quant à

elles, de l'ordre de 4 millions EUR (+12,9%). En dernier lieu, l'augmentation de 1,7 million EUR au titre d'enseignement musical est à noter (+8,2%).

- Dans la rubrique des **transferts à l'Administration centrale** (code 41), qui s'élèveront à 391,5 millions EUR en 2012, contre 351,3 millions EUR en 2011, la dotation au Fonds national de soutien à la production audiovisuelle passe de 6,48 millions EUR à 20,00 millions EUR. La dotation à l'Université, quant à elle, progresse de 87,6 millions EUR en 2011 à 101,7 millions EUR en 2012, soit une progression relative de 16%, voire de 41% par rapport à 2010.

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. Les dépenses courantes ne sont toujours pas mieux maîtrisées. Il en découle que cet état de fait 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. 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 structurel¹¹⁰, dans un deuxième temps ? De surcroît, que se passerait-il en cas de choc économique prolongé et / ou en cas de l'effritement d'une ou de plusieurs des nombreuses bases 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 ? Comment les autorités publiques peuvent-elles « casser » le dilemme en vertu duquel « *les changements au niveau de la structure des dépenses de l'Etat [aboutissent] à un accroissement sensible de la rigidité budgétaire*¹¹¹ » ? Ces interrogations ne semblent guère 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.

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 luxembourgeoises¹¹². La progression des dépenses courantes était, effectivement, insuffisamment maîtrisée au cours des derniers exercices pour lesquels des données comptables finales (compte) 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, au niveau des trois pays limitrophes ainsi qu'en rapport avec la moyenne de la zone euro (17 pays). Le Luxembourg se

¹¹⁰ D'après la 12^e actualisation du Programme de stabilité et de croissance luxembourgeois par les autorités nationales (avril 2011), 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.

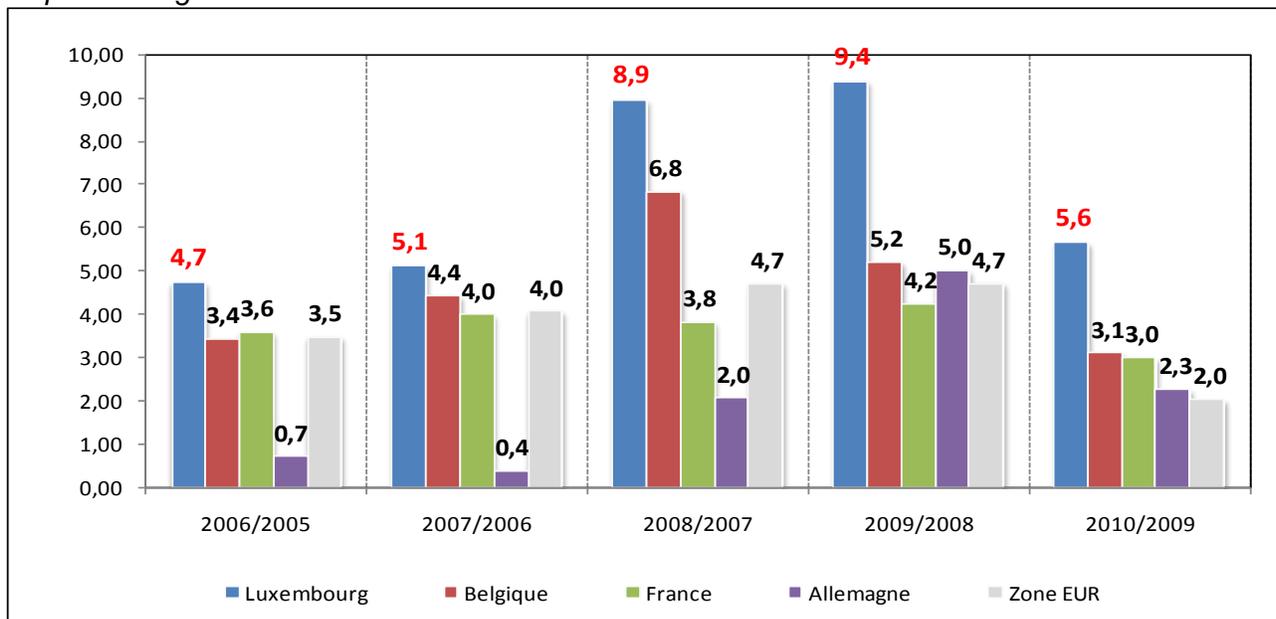
¹¹¹ Volume I du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat, page 25*.

¹¹² Dans ce contexte, le lecteur pourra également se référer aux annexes 3 et 4, intitulées, respectivement : « le potentiel d'économies d'une norme de progression des dépenses courantes », et : « un potentiel significatif, mais non-exploité de baisse des dépenses courantes ».

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 situent significativement en deçà de la tendance observée en zone euro (sauf pour l'année 2009 et, dans une moindre mesure, l'année 2010). 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 (cf. évolution des CSU). En ce qui concerne notre pays, il semblerait même que l'écart par rapport au groupe de comparaison soit en train de se creuser, à l'image des années 2008 à 2010, notamment. En d'autres termes, la maîtrise de la progression des dépenses courantes par rapport aux économies voisines et européennes s'est aggravée au fil des années.

Graphique 18 : Evolution interannuelle des dépenses courantes de l'Administration publique au Luxembourg, en Belgique, en France, en Allemagne, ainsi qu'en zone euro
En pourcentages de variation.



Source : EUROSTAT dans « *Government finance statistics* » ; calculs Chambre de Commerce.

Pour l'année 2010, les dépenses courantes luxembourgeoises ont encore progressé de 5,6% par rapport à l'année de crise 2009, alors que la progression s'est située aux alentours de 3,0% pour la France et la Belgique et à 2,3% pour l'Allemagne. Si l'on compare l'année 2010 à l'année 2007, donc la dernière année d'avant-crise, il apparaît que la Belgique et la France ont mieux maîtrisé le rythme de progression de leurs dépenses courantes en 2010 qu'avant le déclenchement de la crise, les taux d'évolution afférents étant passés d'environ 4%, en 2007, à quelque 3% en 2010. L'Allemagne, venant d'un niveau particulièrement bas en 2007 (+0,4% par rapport à 2006), se rapproche en 2010 de la moyenne de la zone euro. En ce qui concerne le Grand-Duché, ni est perçue une amélioration au niveau de la maîtrise du rythme de progression des dépenses courantes en 2010, ni se rapproche-t-on de la moyenne de la zone euro, tout au contraire. Dans une union économique et monétaire, de tels dérapages sont incompatibles avec un alignement renforcé des politiques économiques et budgétaires.

Le Luxembourg se différencie par une évolution très significative des dépenses courantes (+4,7% entre 2006 et 2005, +5,1% entre 2007 et 2006, +8,9% entre 2008 et 2007, +9,4% entre 2009 et 2008 et 5,6% entre 2010 et 2009), ce qui n'a pas permis au pays de renouer avec l'équilibre

budgétaire et encore moins de reconstituer davantage les réserves des fonds d'investissements ou de dégager une marge de manœuvre budgétaire en général. 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 cinq ans (de fin 2005 à fin 2010), les dépenses courantes luxembourgeoises accusent un accroissement de 38,6%, contre 10,7% en Allemagne, 20,0% en France et 25,0% 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 de la 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 norme de croissance, ou de progression, 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 progression devrait aller de pair avec l'introduction d'un « frein à l'endettement » ou d'une « règle d'or budgétaire », c'est-à-dire d'un plafond absolu maximal relatif au niveau que peut atteindre la dette publique. Ces propos feront l'objet d'une discussion plus approfondie dans le chapitre dédié aux recommandations de la Chambre de Commerce.

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 2012), les dérapages sont les plus manifestes. A titre d'exemple, qu'est-ce qui justifie une progression de 39% 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 6,5%, entre 2011 et 2012, au niveau de l'acquisition de biens et de services non-durables.

Tableau 20 : Evolution des dépenses courantes de l'Etat central*En millions EUR et en %.*

<i>Niveau absolu en Mia EUR</i>	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dépenses non-ventilées	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05
Salaires, charges sociales	1,47	1,53	1,68	1,89	1,98	2,13
Biens et services non-durables	0,33	0,35	0,36	0,38	0,39	0,42
Réparations, entretien	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Dépenses de consommation	1,86	1,95	2,11	2,33	2,43	2,62

<i>Variation en millions EUR</i>	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2012 / 2010	2012 / 2009	2012 / 2008
Dépenses non-ventilées	1,25	3,34	-2,21	0,62	6,32	6,94	4,73	8,07
Salaires, charges sociales	66,40	147,62	210,78	85,30	149,62	234,92	445,70	593,32
Biens et services non-durables	18,45	11,97	13,20	14,97	25,57	40,55	53,75	65,72
Réparations, entretien	0,28	1,34	2,19	-1,05	1,04	-0,01	2,18	3,52
Dépenses de consommation	86,37	164,27	223,96	99,84	182,56	282,41	506,37	670,64

<i>Variation en %</i>	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2012 / 2010	2012 / 2009	2012 / 2008
Dépenses non-ventilées	3,16	8,21	-5,02	1,48	14,90	16,60	10,75	19,84
Salaires, charges sociales	4,52	9,62	12,53	4,51	7,56	12,41	26,50	38,67
Biens et services non-durables	5,54	3,41	3,63	3,98	6,53	10,77	14,80	18,71
Réparations, entretien	1,37	6,57	10,07	-4,38	4,56	-0,02	10,04	17,27
Dépenses de consommation	4,64	8,44	10,61	4,28	7,50	12,10	23,99	34,45

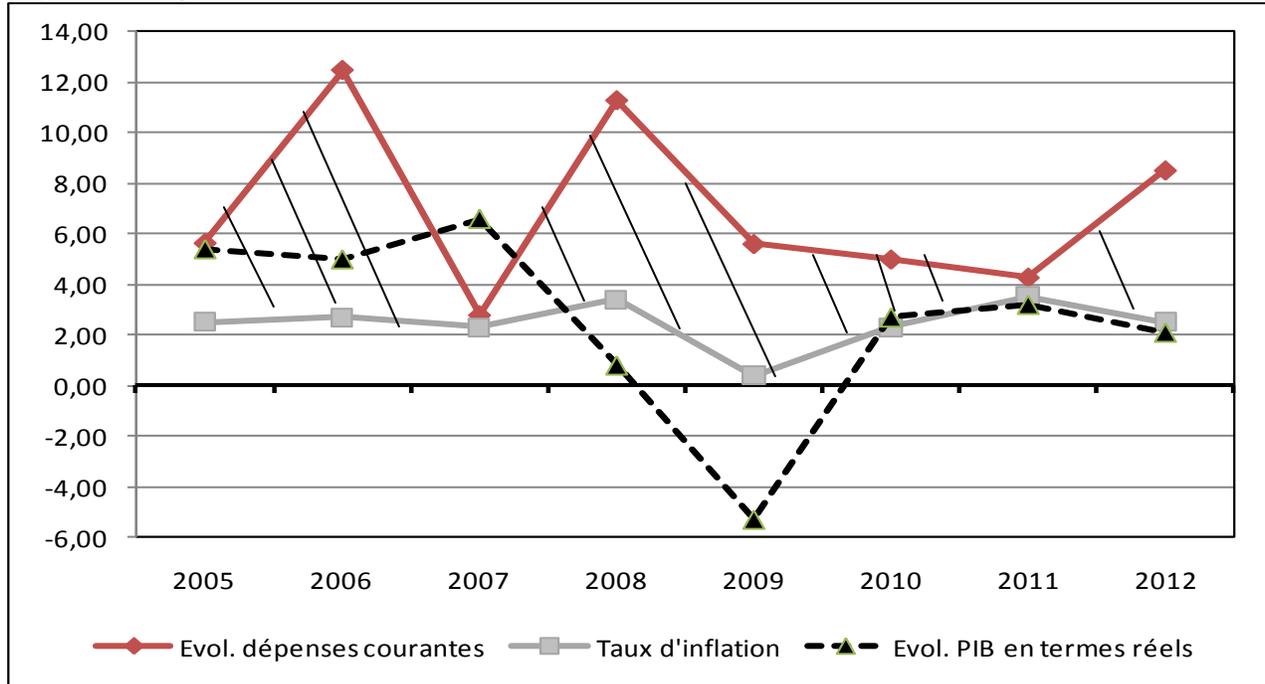
Sources : Projets de lois budgétaires ; calculs de la Chambre de Commerce.

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 19 complète cette analyse en comparant l'évolution des dépenses courantes de l'Etat luxembourgeois, entre 2005 et 2012, 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 en 2011 et 2012 ne sont que des estimations, établies sur base de projections relatives au taux d'inflation et à la croissance économique. 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 auraient 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 19 : Evolution interannuelle des dépenses budgétaires courantes de l'Etat central, de l'inflation et du PIB réel au Luxembourg

En pourcentages de variation.



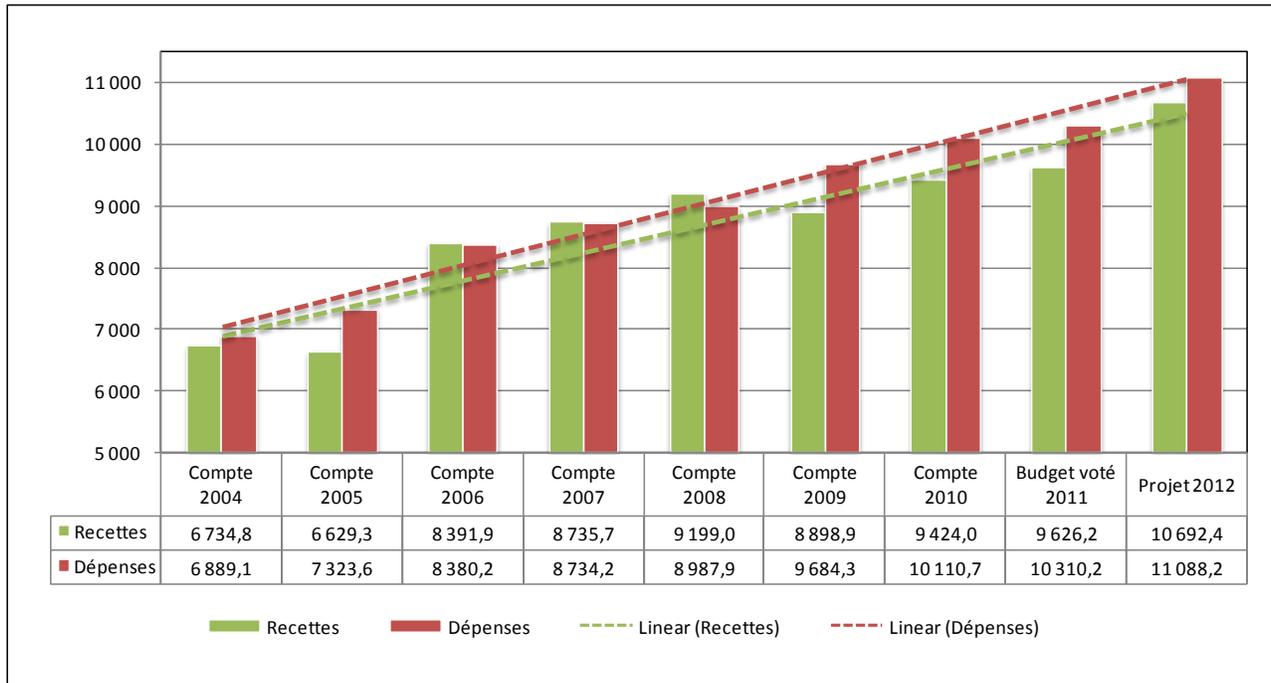
Sources : STATEC et projets de budgets ; calculs de la Chambre de Commerce.

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 de l'Etat central demeure donc - et le constat reste le même au sein de l'Administration centrale - l'augmentation tendanciellement plus rapide des dépenses par rapport aux recettes totales, propos illustré à travers le graphique 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 20 : Evolution absolue et tendancielle des recettes et des dépenses de l'Etat central

En millions EUR.

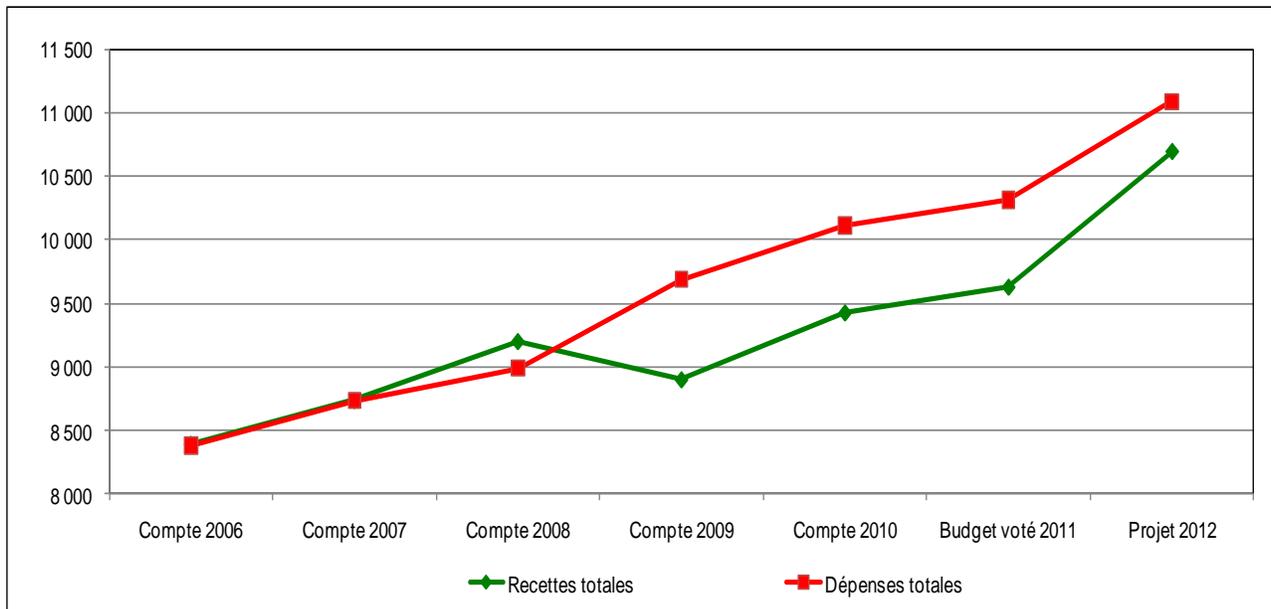


Sources : STATEC et projets de budgets ; calculs de la Chambre de Commerce.

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 21 : Effet ciseaux entre les recettes et les dépenses de l'Etat central

En millions EUR.



Sources : STATEC et 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 n'est objectivement toujours pas être de mise. Par ailleurs, comparée à la progression des dépenses courantes, celle des dépenses en capital de l'Etat central s'inscrit à la baisse. Ces dernières ont le plus souvent un effet multiplicateur important sur l'économie, à condition toutefois que les entreprises luxembourgeoises soient dans la capacité de profiter de cette injection de moyens financiers dans l'économie. Une augmentation des dépenses en capital devrait bien évidemment avoir des effets limités sur les dépenses de l'Etat en général, ce qui impliquerait de diminuer drastiquement les plus improductives des dépenses courantes, de manière à limiter autant que possible le recours à l'emprunt.

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* » en date du 7 avril 2011¹¹³. Cette circulaire, censée encadrer et délimiter les choix budgétaires des administrations et départements ministériels, précise entre autres 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 que le montant total des [...] dépenses [de consommation intermédiaire hors frais de personnel] entre 2011 et 2012 puisse être plafonné au niveau atteint en 2011* ». Or, tel n'est résolument pas le cas :

- Au niveau de l'Etat central, ces dépenses atteindront, au total, la somme de 489,6 millions EUR au titre du budget 2012, soit 32,9 millions EUR ou 7,2% de plus qu'en 2011.
- Au niveau de l'Administration centrale, l'écart entre les dépenses budgétisées pour l'exercice 2012 et le budget 2011 s'élève même à 117,1 millions EUR, ou 13,2%. L'exposé des motifs du projet de loi budgétaire 2012 propose une réévaluation des recettes et des dépenses de l'Administration centrale au titre de l'exercice 2011 qui diverge du budget voté pour la même année. D'après ces prévisions, les dépenses de consommation intermédiaire au titre de l'exercice 2011 dépasseront le budget voté 2011 de quelque 49,6 millions EUR pour atteindre 934,7 millions EUR. Or, même par rapport à cette base réévaluée (plus élevée), les dépenses de consommation de l'Administration centrale budgétisées pour l'exercice 2012 dépassent celles actées en 2011 de l'ordre de 67,5 millions EUR (7,2%).

Il résulte que le non-respect des consignes de la circulaire a entraîné une plus-value des dépenses de 32,9 millions EUR au niveau de l'Etat central et de 67,5 millions EUR dans le giron de

¹¹³ Ministère des Finances : « Circulaire aux départements ministériels – Projet de budget pour 2012 », 7 avril 2011.

l'Administration centrale. Aux yeux de la Chambre de Commerce, le budget à voter par la Chambre des Députés doit comporter la réalisation effective de ces économies.

3.1.2.2. Composition des dépenses totales

Le prochain graphique (n°22) représente, pour la période 2010 - 2012, l'évolution de la composition des principaux postes de dépenses de l'Etat central. Il s'agit, pour 2010, du compte provisoire. Pour 2011, il s'agit du budget voté et pour 2012, du projet de budget.

A la lecture de ce graphique, il apparaît que la part des **salaires et charges sociales** (code comptable 11) devrait progresser au cours de ladite période, en passant de 18,72% à 19,19% des dépenses courantes totales, tout comme les achats de biens non-durables et de services, dont la part passe de 3,72% à 3,86%. Bien que l'évolution de cette dernière quote-part semble peu élevée à première vue, en termes absolus, les **achats de biens non-durables et de services** (code comptable 12) augmentent néanmoins de 40,5 millions EUR en deux ans, soit une progression de l'ordre de 10,8%, chiffre qui contraste avec l'évolution de l'indice des prix à la consommation (+2,3% en 2010 et, selon des derniers chiffres du STATEC, une hausse de 3,5% en 2012). Si, au contraire, les dépenses de la classe 12 avaient augmenté en ligne avec l'IPC, un montant de 18 millions EUR aurait pu être économisé. Quant à l'évolution salariale, les dépenses y relatives augmenteront de quelque 150 millions EUR par rapport au budget voté 2011 (+7,6%) et de 235 millions EUR en relation avec le compte provisoire de 2010 (+12,4%).

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 210,5 millions EUR sur une période de deux ans.

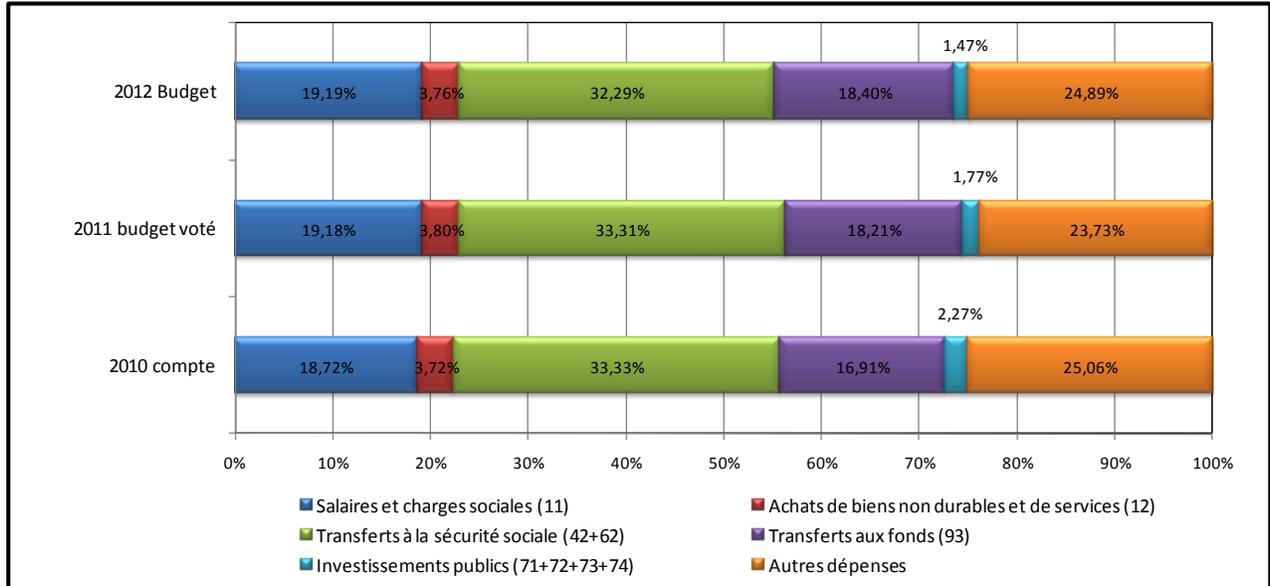
L'évolution au niveau de la **dotation des fonds spéciaux** se doit d'être partiellement nuancée. En effet, les dotations transitant via les dépenses en capital ont baissé légèrement, à savoir de quelque 3,6% entre 2011 et 2012, passant de 548,5 millions EUR en 2011 à 528,6 millions EUR en 2012. C'est au niveau des dotations passant par les dépenses courantes qu'une progression plus substantielle a eu lieu: 1,51 milliard EUR en 2012, contre 1,33 milliard EUR en 2011 (+13,7% ou +182,56 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 50 millions EUR en 2010 à 110 millions EUR en 2011, pour atteindre 120 millions EUR en 2012. 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 au titre de l'année 2011 en cours. Le Fonds pour l'emploi devrait faire face, en 2012, à des dépenses de pas moins de 590,3 millions EUR, dont 260 millions EUR au titre des seules indemnités de chômage qui enregistrent, dès lors, une hausse de 30 millions EUR ou +11,6% par rapport à 2011.

Le groupe de postes ayant trait aux **investissements publics directs** (codes 71 à 74) montre une tendance baissière si elles 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 145,8 millions EUR représente d'ores et déjà pas moins de 1,31% des dépenses de l'Etat central. En tout, les dépenses du Fonds de la dette publique atteindront la somme importante de 212,13 millions EUR en 2012, 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 peu élevée en comparaison internationale comme celle du Luxembourg (19,1% du PIB ou 7,67 milliards EUR fin 2010), du moins, représente déjà un coût d'opportunité significatif.

Graphique 22 : Evolution de la composition des dépenses courantes et en capital de l'Etat central

En pourcentages de variation.



Source : Projet de budget 2012 ; 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 juste avant, une partie non négligeable des dépenses courantes de l'Etat central concerne les transferts de revenus (en 2012, ceux-ci représentent quelque 58% du total des dépenses courantes, soit 5,9 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, les dépenses consacrées par l'Etat au titre des transferts suivants :

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

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 2012, les 15 articles les plus importants sur la trentaine des dépenses constituant, au global, le code 31. Dans ce contexte, il importe de souligner que ce « Top 15 » représente quelque 99,5% du total des dépenses en 2011 (soit 409,0 millions EUR sur un total de 411,1 millions EUR).

Tableau 21 : Les quinze principales dépenses au titre de « subventions d'exploitation »
En EUR.

Code	Article	Ministère	Nature	Limitatif	2010	2011	2012
31	20.7.31.020	Développ. durable	Serv. publics d'autobus et ferroviaires assurés par les CFL suite à une convention conclue et quasi-gratuité transp. des jeunes	Non	164 099 356	172 645 000	177 342 212
31	20.7.31.040	Développ. durable	Services publics d'autobus assurés par des entreprises privées en exécution des conventions avec l'Etat	Non	111 659 532	121 077 000	127 062 000
31	12.1.31.040	Famille et intégration	Chèques-services accueil, participation de l'Etat aux frais de fonctionnement de structures privées	Non	30 034 749	28 000 000	48 000 000
31	16.5.31.051	Travail et emploi	Participation aux salaires des handicapés, alloués aux ateliers protégés (art 15 loi du 12 septembre 2003)	Non	14 426 959	21 166 729	23 406 500
31	16.5.31.050	Travail et emploi	Participation aux salaires des handicapés (art 15 loi du 12 septembre 2003)	Non	7 060 442	7 399 409	7 801 904
31	00.8.31.050	Ministère d'Etat	Promotion de la press écrite	Non	7 681 986	8 175 000	7 520 000
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	6 772 174	4 536 568	5 300 000
31	06.0.31.030	Classes Moyennes	Améliorations structurelles des PME - application lois-cadre, bonifications d'intérêts	Non	2 962 000	2 800 000	3 000 000
31	19.1.31.053	Agriculture	Service de comptabilité et de conseils de gestion agricoles	Non	2 947 758	2 430 000	2 600 000
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	2 113 661	2 170 000	2 284 878
31	19.1.31.056	Agriculture	Contributions à des actions de dim. du coût de certains moyens de production de l'agric., de la vitic. et de l'hortic.	Non	7 921 966	1 300 000	1 355 000
31	14.3.31.020	Santé	Centre thermal de Mondorf, remboursement du coût de l'entretien et de l'aménagement des espaces extérieurs	Oui	1 253 961	1 340 415	1 343 436
31	05.0.31.050	Economie/CE	Mesures et interventions: stimuler activité éco, sauvegarder emploi, favoriser développ. d'entrepr., faciliter leur établissement...	Non	1 800 000	1 000 000	1 000 000
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

Au total, les subventions d'exploitation continuent de s'inscrire sur une pente ascendante, en passant de 298,9 millions EUR en 2008 à 338,8 millions EUR en 2009, à 368,9 millions EUR en 2010, à 377,2 millions EUR en 2011, et, *in fine*, à 411,1 millions EUR en 2012, soit une augmentation de 11,4% en deux ans (fin 2010 à fin 2012).

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 177,3 millions EUR en 2012. Ce montant représente à lui seul 43% 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 (127,1 millions EUR). Ainsi, parmi les subsides d'exploitation, il y a une très large prépondérance de crédits dans les domaines des transports publics, avec quelque 75% 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 2012. 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 (713,3 millions EUR en 2012), la question se pose si les moyens sont effectivement employés tout en maximisant le ratio des bénéfiques par rapport aux coûts. A ce titre, la Chambre regrette que le projet de loi budgétaire ne donne pas davantage de précisions quant aux priorités phares poursuivies dans ce champ politique.

Les subventions d'exploitation attribuées par le Ministère de l'Economie et du Commerce Extérieur, ministère de tutelle de la Chambre de Commerce, ne s'élèveront qu'à 1,413 millions EUR en 2012, ce qui représente une baisse de quelque 0,08 million EUR par rapport à 2011 (-5,0%), et une chute de pas moins de 0,86 million EUR en comparaison avec le compte 2010 (2,274 millions EUR ; -37,8%). L'article budgétaire 05.0.31.50 relatif aux « *Mesures et interventions en vue de maintenir et de stimuler l'activité économique, de sauvegarder l'emploi, de favoriser l'adaptation et le développement d'entreprises de production de biens et de prestations de services, de faciliter leur établissement, leur extension ou leur redressement: dépenses et frais connexes, participation à des dépenses.* », doté d'un crédit non limitatif de 1,00 million EUR, 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 des 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 des principes de l'unité et de l'universalité budgétaires, qui exigent 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* »¹¹⁴. 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 sur l'évolution des dépenses réelles (par exemple selon trois scénarii, à savoir un scénario « normal », un scénario « bas » et un scénario « haut »). Ceci vaut tout particulièrement pour les crédits budgétaires « estimés » à 100 EUR.

En dernier lieu, les contributions destinées à favoriser la participation à des foires et manifestations professionnelles (article 05.5.31.051) restent constantes en 2012 à 250.000 EUR. En 2008, cette position s'élevait encore à 430.000 EUR et en 2010, elle représentait tout de même 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 2012.

Le commentaire ci-avant soulève la question générale de l'effort de promotion de l'économie luxembourgeoise par les pouvoirs publics. L'encadré ci-après entend analyser cette thématique davantage en détail.

Le Ministère des Classes Moyennes et du Tourisme accordera, au total, des subventions d'exploitation de 3,2 millions EUR, soit une augmentation par rapport au budget voté de 2011, mais une relative stagnation par rapport au compte 2010 (+1,2%).

Les subventions d'exploitation représentent 20% du total des dépenses courantes de ce ministère, l'intégralité étant dépensée par son département des « Classes Moyennes ». Comme par le

¹¹⁴ Constitution, article 104.

passé, l'emploi de ces fonds est très concentré dans la mesure où 3,0 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 2,8 millions en 2011 et 2,96 millions EUR en 2010.

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 multiplier des participations 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.

Encadré 4 : Les mesures phares en faveur de la promotion de l'économie luxembourgeoise au titre du projet de budget 2012

D'après les auteurs du projet de budget, « en 2012, le Gouvernement continuera à disposer des ressources appropriées afin de pouvoir soutenir activement le processus de développement et de diversification économique du pays ainsi que la promotion des activités des entreprises luxembourgeoises à l'étranger. [...] A cet égard, il convient de relever qu'à partir de l'exercice 2012, le Gouvernement entend notamment contribuer de manière renforcée au développement du secteur des technologies de la santé, de l'environnement, ainsi que du secteur financier ».

La Chambre de Commerce ne peut que marquer son accord par rapport à l'importance grandissante du thème lié à la promotion de l'économie luxembourgeoise à l'étranger; l'une des économies les plus ouvertes au commerce extérieur en comparaison internationale et de surcroît largement dépendante des flux de capital et de travail transfrontaliers, d'une part, et des débouchés internationaux pour ses biens et services, d'autre part. A ce titre, elle salue expressément que le projet de budget 2012 ait identifié la promotion de l'économie luxembourgeoise comme étant une priorité.

Evolution des principaux crédits budgétaires dédiés à la promotion de l'économie luxembourgeoise

1. Dans la section 05.5 « Promotion du commerce extérieur – Commission et office des licences », il a y lieu de retenir les évolutions suivantes :

- pour l'article 12.140 : « *promotion du commerce extérieur: frais de publicité, d'exposition et de commercialisation, y compris des frais relatifs à des missions préparatoires ainsi que frais de séjour [...], dans l'intérêt des exportations luxembourgeoises; activités des missions diplomatiques et consulaires dans le même but; élaboration de matériel promotionnel sous forme de brochures, films, bandes vidéo, etc.* » les crédits budgétaires restent inchangées par rapport à l'année 2011 et s'élèveront à 405.000 EUR en 2012 ;
- pour l'article 12.141 : « *Promotion de l'expansion économique et commerciale: organisation de participations, d'actions de promotion et de missions de prospection à des foires et à des salons spécialisés; organisation de pareilles manifestations; acquisition et édition de matériel d'exposition; acquisition et édition de matériel de promotion; organisation de campagnes et d'actions de publicité; participation à des congrès* » les crédits restent également constants par rapport aux années 2010 et 2011 pour se situer à 770.000 EUR en 2012 ;
- pour l'article 31.051 : « *Interventions de l'Etat dans les frais engagés par les entreprises ou par des organismes luxembourgeois ayant des activités de promotion commerciale à l'occasion de participations à des foires et à des salons spécialisés à l'étranger* » les crédits s'élèveront à 250.000 EUR en 2012, tout comme en 2011. A noter qu'en 2010, des crédits de l'ordre de 350.000 EUR avaient encore été engagés à cette fin.

2. Dans la section 00.4 « Gouvernement », il apparaît un crédit directement en lien avec l'amélioration de l'image de marque du Luxembourg ; état de fait qui revêt une importance cruciale dans la promotion des biens et services luxembourgeois :

- article 12.340 : « *Service information et presse: journaux et périodiques, frais d'impression et de publication, documentation; promotion de l'image de marque du Grand-Duché de Luxembourg; frais d'études et dépenses diverses* ». Cet article est doté de 650.000 EUR, soit 100.000 EUR de moins qu'en 2011. En 2010, les frais réellement engagés à ce titre s'élevaient à 519.242 EUR.

3. La section budgétaire 01.1., concernant les relations internationales et les missions luxembourgeoises à l'étranger, voit ses moyens budgétaires renforcés, les crédits engagés passant de 37,895 millions EUR en 2011 à 40,289 millions EUR en 2012 (+6,32%). D'après l'exposé des motifs du projet de loi budgétaire, l'accroissement de ces dépenses s'explique notamment par la mise en place et le fonctionnement de nouvelles missions diplomatiques à l'étranger ; à savoir les trois missions dont le Gouvernement a décidé l'ouverture en 2011 : Abu Dhabi, Ankara et Addis Abeba.

L'extension du réseau diplomatique luxembourgeois constitue par ailleurs une revendication de la Chambre de Commerce, qui a notamment estimé, dans le cadre de ses recommandations au Gouvernement suite aux élections législatives de 2009, qu'il convenait de « [...] *renforcer de manière optimale le rôle des Ambassades luxembourgeoises à travers le monde en vue d'intensifier la promotion des intérêts économiques luxembourgeois. La Chambre de Commerce plaide pour une extension du réseau diplomatique au Moyen-Orient et en Amérique du Sud et estime que le Luxembourg devrait disposer d'une Ambassade par exemple en Arabie Saoudite, au Brésil, voire en Afrique. Ces Ambassades devront avoir un champ d'activité économique très prononcé*¹¹⁵ ».

Dans la section budgétaire 01.1 précitée, il y a donc lieu de soulever la progression importante des moyens affectés à l'article budgétaire 12.251 relatif à la mise en place de nouvelles missions luxembourgeoises à l'étranger : 1,022 million EUR en 2012, contre 0,16 million EUR en 2011 et 75 EUR en 2010. Un autre article qui mérite d'être analysé est l'article 12.300 concernant les « *frais de représentation, actions de promotion économique, commerciale et culturelle du Luxembourg à l'étranger organisées par les missions, Maisons du Grand-Duché à l'étranger: frais protocolaires en relation avec l'utilisation des salons VIP et autres frais en relation avec les aéroports à l'étranger* ». Les crédits affectés à cet article s'élèveront à 825.000 EUR en 2012, soit une légère augmentation par rapport à l'année 2011 (819.000 EUR). Parmi ces crédits, 134.000 EUR concernent les dépenses dans l'intérêt de la promotion de l'image du pays.

4. Dans la section 04.0 « Ministère des Finances – dépenses générales », il y a notamment lieu de soulever la progression qu'enregistre l'article 12.123 : « *développement de la place financière* ». En effet, après une dépense effective de 84.922 EUR en 2010, les crédits affectés en 2011 s'élevaient déjà à 560.000 EUR. En 2012, les crédits afférents atteindront la somme de 2,0 millions EUR, soit presque un quadruplement par rapport à 2011. Etant donné l'importance de la place financière dans le tissu socio-économique national et les importantes tensions internationales gravitant autour de la stabilité du système financier et bancaire, un tel renforcement de l'effort promotionnel revêt effectivement une importance fondamentale. La Chambre de Commerce, en tant que membre fondateur de l'agence de promotion « Luxembourg for finance », soutient entièrement le Gouvernement dans son approche visant à promouvoir la place financière et à diversifier ses débouchés internationaux et la palette de services proposés.
5. Afin de conclure le présent aperçu des principaux vecteurs budgétaires engagés autour de la promotion de l'économie, la Chambre de Commerce rappelle que le Ministère des Classes Moyennes et du Tourisme continuera à soutenir le développement du pôle commercial du Luxembourg en Grande Région, à concurrence de 1,050 million EUR en 2012 (article 06.0.33.000).

¹¹⁵ Actualité & tendances n°7 « Entreprise Luxembourg 2.0 », juin 2009.

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

Tableau 22 : 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	2010	2011	2012
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	148 200 680	152 179 000	155 563 762
32	11.3.32.010	MENFP	Participation au coût de l'investissement dans la FPC sous forme d'aide directe aux entreprises	Non	36 999 742	20 000 000	56 000 000
32	17.8.32.000	Santé	Versement à la Mutualité des employeurs d'une compensation forf. au titre de l'augmentation de certaines charges salariales	Oui	0	0	25 000 000
32	21.3.32.001	Développ. durable	Remboursement à la société de l'aéroport de certains frais d'exploitation	Non	12 616 963	16 301 734	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	4 207 136	4 505 445	4 500 000
32	19.2.32.011	Agriculture	Participation à des programmes d'études de méthodes de production dans l'intérêt des races bovines et porcine	Oui	1 960 000	2 007 750	2 190 000
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	1 058 140	1 575 137	1 760 048
32	11.3.32.021	MENFP	Congés individuel de formation: indemnités compensatoires	Non	1 654 005	600 000	1 606 570
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	1 385 654	1 385 732	1 524 220
32	05.0.32.010	Economie/CE	Participation aux frais de fonctionnement du GIE "Security made in Luxembourg (smile)"	Oui	1 055 948	1 019 600	1 490 500
32	16.5.32.020	Travail et emploi	Prise en charge congé supplémentaire des travailleurs handicapés	Non	890 474	1 026 027	1 130 623
32	21.0.32.000	Développ. durable	Participation aux frais de gestion des activités assumées par l'agence luxembourgeoise pour la sécurité aérienne	Non	21 340	80 000	564 000
32	11.4.32.020	MENFP	Congé sportif: indemnités compensatoires	Non	311 408	342 090	343 495
32	03.2.32.010	Ens. sup & rech.	Mes.dest. à prom. la particip. des entr. à la mise en œuvre du plan d'action sciences et tech. spatiales et aéronautiques	Non	440 338	450 000	300 000
32	16.0.32.013	Travail et emploi	Remb. aux employeurs des rémunérations des travailleurs participant à des cours de langue luxembourgeoise	Non	198 413	140 000	300 000

Les **transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises (code 32)** s'élèveront à 270,8 millions EUR au projet de budget 2012, contre 203,6 millions EUR au budget voté 2011 (+33,0%) et 212,9 millions EUR au compte provisoire 2010 (+27,2%).

Le Ministère du Développement Durable et des Infrastructures accordera quelque 174,9 millions EUR des transferts groupés sous le code 32, représentant les quelque deux tiers de l'ensemble des crédits alloués dans cette catégorie. Parmi ce montant figure, à l'article 20.7.32.001, un transfert unique de 155,6 millions EUR (représentant, ainsi, quelque 57% 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 7,4 millions EUR depuis 2010, soit une progression relative d'environ 5% 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 clé 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 (+4,4 millions EUR par rapport au compte 2010). 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 » ; 1,8 million EUR en 2012 par rapport à 1,6 million en 2011 (+11,7%) respectivement 1,1 million EUR en 2010 (+66,3% entre 2010 et 2012).

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 « 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. Il est néanmoins à noter dans ce contexte que la proportion des crédits alloués à des entreprises parapubliques s'inscrit à la baisse en 2012, et ce notamment au vu de deux crédits, déjà présentés ci-dessus (voir encadré 3), qui sont en lien avec la mise en œuvre de l'accord bipartite entre le Gouvernement et les représentants de l'UEL : l'article 17.8.32.000 concerne le transfert à la Mutualité des employeurs d'une compensation forfaitaire au titre de l'augmentation de certaines

charges salariales (25 millions EUR) ; alors que l'article 11.3.32.010, relatif à la participation de l'Etat au coût de l'investissement dans la FPC sous forme d'aide directe aux entreprises augmente de l'ordre de 19 millions EUR par rapport au compte provisoire de l'année 2010.

Le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur prévoit également des crédits sous le code 32, d'un montant total de 2,72 millions EUR en 2012, contre 2,67 millions EUR en 2011 (+2,5%) et 2,69 millions EUR au compte provisoire 2010 (+1,3%). Il s'agit de transferts de revenus destinés à des organismes ou mesures pouvant directement ou indirectement bénéficier aux entreprises. Etant donné que les actions soutenues à cet égard, ainsi que l'engagement financier sous-jacent, s'inscrivent résolument dans la continuité, la Chambre de Commerce fait abstraction d'une présentation *in extenso* de ces crédits, tout en renvoyant à son avis budgétaire concernant l'exercice 2011.

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 361,194 millions EUR au titre du projet de budget 2012, ce qui constitue une hausse de 10,1% par rapport au budget voté 2011 (323,013 millions EUR), et de 18,7% par rapport au compte provisoire 2010 (304,330 millions EUR).

Le Ministère de la Famille et de l'Intégration allouera des crédits budgétaires à hauteur de 211,308 millions EUR en 2012, soit quelque 61% 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 variation très importants de ces crédits : +5,9% par rapport à 2011 et +13,4% en comparaison avec l'année 2010. 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 lesquelles, qui plus est, sont difficilement réversibles par la suite.

Le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur fait apparaître des transferts de revenus aux administrations privées en progression de 9,6% entre 2011 et 2012 (6,313 millions EUR contre 5,760 millions EUR). Au sein de ce ministère, les postes de dépenses montrant les évolutions les plus remarquables sont les suivants :

- L'article 05.0.33.003 (Participation financière aux frais de fonctionnement du GIE « my Energy ») dont la dotation est en hausse de l'ordre de 17% pour atteindre 700.000 EUR en 2012. Etant donné le rôle important du GIE en question, en notamment étant donné la priorité donnée à ses prestations de conseil dans le domaine de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables, la Chambre de Commerce peut soutenir cette évolution des crédits. L'exposé des motifs considère à cet égard que : « [...] *Le Premier ministre a annoncé dans son discours sur l'état de la Nation un certain nombre de mesures visant l'amélioration substantielle de l'efficacité énergétique au Luxembourg et un recours accru aux énergies renouvelables. Les défis sont multiples et se situent notamment dans les domaines suivants: augmentation du nombre de nouvelles constructions énergétiquement efficaces, multiplication des assainissements énergétiques dans la bâtisse existante, lancement de programmes avec les PME en vue d'une amélioration de l'efficacité énergétique, suivi de l'accord volontaire conclu entre le Gouvernement et la FEDIL, mise en place d'un réseau de point d'information au niveau communal. My Energy, en tant que structure nationale en matière d'efficacité énergétique et*

d'énergies renouvelables, doit renforcer ses activités de manière conséquente pour pouvoir avancer dans les domaines prémentionnés ».

- L'article 05.0.33.004, doté de 4,011 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 2009 concernant le projet de règlement grand-ducal (entretiens amendé à deux reprises) relatif à la production, la rémunération et la commercialisation de biogaz¹¹⁶. Elle déplore notamment le décalage temporel significatif quant à l'entrée en vigueur du texte en question ; dont elle ignore toujours sa date concrète.
- Le nouvel article 05.9.33.002, intitulé « *aides financières aux associations pour la réalisation d'activités nationales et internationales relevant du domaine de l'économie solidaire* » est doté de 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. Il est précisé dans le contexte de l'entrepreneuriat social, c'est-à-dire de la genèse et de l'accompagnement d'entités économiques à caractère social viables, que la Chambre de Commerce concentrera son action future dans le domaine de l'ESS.

Le Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement quant à lui accordera en 2012 des transferts de revenus aux administrations privées à hauteur de 5,475 millions EUR. Alors que ce montant est constant par rapport à 2011, il s'agira néanmoins d'une baisse de l'ordre de 5,9%, par rapport au compte provisoire 2010. Les principaux axes d'intervention restent inchangés par rapport à 2011 (promotion du pôle de commerce ; soutien dans le cadre du 8^e plan quinquennal d'équipements d'infrastructures touristiques ; participation aux frais de fonctionnement de l'ONT), ce qui dispense la Chambre de Commerce 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* », et ce à concurrence de 15,4 millions EUR en 2012 (contre 10 millions EUR en 2011 ; article 03.2.33.000). A travers la biobanque intégrée, inaugurée début 2010, c'est un secteur d'avenir et prometteur pour l'économie nationale, autour de la recherche et des technologies de santé, qui s'ouvre au Grand-Duché de Luxembourg. La Chambre de Commerce a suivi et soutenu la création de la biobanque intégrée

¹¹⁶ <http://www.cc.lu/index.php?type=art&id=1683>.

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.

Les autres transferts de revenus aux administrations privées effectuées 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.

Le Ministère du Développement Durable et des Infrastructures, via l'article budgétaire 20.7.33.001, intervient directement dans le financement de la Communauté des transports (« *Verkeiersverbond* »). Il convient de noter que cette contribution, qui s'élevait à quelque 4,5 millions EUR en 2010 ainsi qu'en 2011, a été revu à la hausse de manière substantielle pour s'établir à 7,5 millions EUR au titre du projet de budget 2012 (+66,7%). L'exposé des motifs du projet de loi budgétaire fournit l'explication suivante à cet égard : « *l'investissement soutenu dans les infrastructures de la Communauté des Transports [vise à] affûter les outils d'analyse, de planification et d'information [et] est indispensable pour la gestion et l'adaptation d'un réseau de transports publics national* ».

Le Ministère de la Fonction publique fait apparaître un crédit de 3,983 millions EUR au titre de l'accord salarial de la fonction publique : « *Accord salarial: Dépenses à charge du budget de l'Etat pour le secteur public élargi* ». La Chambre de Commerce renvoie à la partie 3.1.2.1. du présent avis budgétaire pour une discussion plus approfondie du coût, à charge du budget de l'Etat, de cet accord salarial.

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 centrale¹¹⁷, progresseront de l'ordre de 11,1% en 2012 par rapport au budget voté 2011 pour atteindre 391,461 millions EUR. Cette forte progression fait suite à une évolution bien plus modérée entre 2010 et 2011, période au cours de laquelle lesdits transferts ont augmenté de l'ordre de 4,893 millions EUR ou 1,4% en termes relatifs.

Le tableau suivant présente les 15 dépenses les plus significatives au titre des transferts de revenus à l'Administration centrale. Ces crédits représentent quelque 88% du total de la rubrique concernée.

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

En EUR.

Code	Article	Ministère	Nature	limitat	2010	2011	2012
41	03.1.41.010	Ens. sup & rech.	Université du Luxembourg - contibution financière de l'Etat	Non	72 000 000	87 600 000	101 666 674
41	11.1.41.050 à 079	MENFP	Dotations au fonctionnement des divers établissements de l'enseignement sec. et sec. tech.	Oui	46 637 927	43 500 165	47 791 770
41	03.2.41.013	Ens. sup & rech.	Dotation au Fonds National de la Recherche	Non	40 300 000	35 240 000	45 000 000
41	03.2.41.019	Ens. sup & rech.	CRP Henri Tudor, contibution financière	Oui	20 400 000	20 400 000	22 420 000
41	03.2.41.020	Ens. sup & rech.	CRP Santé, contibution financière	Oui	19 100 000	19 100 000	21 500 000
41	00.8.41.012	Ministère d'Etat	Fonds national de soutien à la production audiovisuelle: dotation	Non	6 500 000	6 480 000	20 000 000
41	03.2.41.018	Ens. sup & rech.	CRP Gabriel Lippmann, contibution financière	Oui	13 200 000	13 200 000	15 300 000
41	03.1.41.011	Ens. sup & rech.	Université du Luxembourg - contr. fin. de l'Etat au plan d'action "Technologies de la santé"	Non	19 106 321	18 423 306	15 103 747
41	02.0.41.014	Culture	OPL - participation aux frais de fonctionnement de la fondation Henri Pensis	Oui	11 500 000	11 500 000	12 100 000
41	03.2.41.015	Ens. sup & rech.	CEPS - participation de l'Etat au programme de R&D	Non	9 100 000	9 100 000	10 150 000
41	21.1.41.050	Développ. durable	Administration de la Navigation Aérienne, dotation aux frais de fonctionnement	Non	15 662 427	13 500 000	8 700 000
41	02.0.41.012	Culture	Salle de concerts GD Joséphine Charlotte: dotation	Non	7 900 000	7 480 000	8 079 000
41	10.0.41.052	MENFP	Services de l'Etat à gestion séparée: frais d'exploitation et d'entretien de bâtiments	Non	1 230 233	6 157 543	7 132 259
41	02.0.41.016	Culture	MUDAM - participation aux frais de fonctionnement	Non	6 584 550	6 333 567	6 555 250
41	11.6.41.010	MENFP	Centre National Sportif et Culturel, participation de l'Etat	Non	6 800 000	6 200 000	6 425 000

Le *Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche* gère environ 61% des crédits accordés sous le code comptable 41, soit 237,227 millions EUR, en augmentation de 11,1% par rapport au budget voté pour 2011 (213,577 millions EUR) et même de 19% en comparaison avec le compte provisoire 2010 (200,196 millions EUR).

La dotation allouée par l'Etat à l'Université du Luxembourg (03.1.41.010) s'établira en 2012 à 101,667 millions EUR, en progression de 16,1% par rapport au montant qui lui aurait été alloué en 2011 et de 41,2% en relation avec l'enveloppe budgétaire concédée en 2010. La participation financière renforcée de l'Etat dans l'Université du Luxembourg s'inscrit dans le cadre du « contrat d'établissement pluriannuel 2010 - 2013 » conclu entre l'Etat et l'Université du Luxembourg en date du 28 janvier 2010. La Chambre de Commerce se félicite de l'évolution positive des crédits alloués à l'Université.

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 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 le 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 Gouvernement¹¹⁸ et, par ailleurs, mis en œuvre et accompagnés grâce aux Centres de Recherche Publics (CRP).

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) augmentera d'un million EUR pour atteindre 10,150 millions EUR. Compte tenu de l'envergure de cette hausse (+11,5%), la Chambre de Commerce aurait salué une explication dûment étayée au niveau de l'exposé des motifs.
- 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) :

	2010 Compte	2011 Budget voté	2012 Projet de budget	Var. 2012 / 2011
CRP Gabriel Lippmann (03.2.41.018)	13,2	13,2	15,3	+16%
CRP Henri Tudor (03.2.41.019)	20,4	20,4	21,5	+5%
CRP Santé (03.241.020)	19,1	19,1	21,5	+13%
CRP Santé – Plan « Tech. de la santé » 03.2.41.021	3,21	2,00	2,14	+7%

La Chambre de Commerce relève que l'ensemble des moyens budgétaires alloués au titre de la section budgétaire n°03.2 « Recherche et innovation », à savoir 155,950 millions EUR (dont 120,41 millions EUR, ou bien 77% concernent des transferts de revenus au titre du code comptable n°41 commentés dans ce paragraphe), sont en hausse de l'ordre de 20,03 millions EUR ou 14,74% par rapport au budget voté pour l'année 2011, alors qu'en 2011, ces crédits étaient en léger repli par rapport à l'année 2010 (-1,19%). En ce qui concerne l'importante progression enregistrée en 2012, et outre les augmentations documentées grâce au tableau ci-avant (CRP), il apparaît notamment, qu'après la baisse de 5,06 millions EUR enregistrée en 2011, la dotation au Fonds national de la recherche (FNR) progresse rapidement pour atteindre 45 millions EUR en 2012 (+27,7% ou +9,76 millions EUR par rapport à l'exercice budgétaire 2011).

L'exposé des motifs, auquel la Chambre de Commerce peut souscrire, estime à cet égard que : *« la disponibilité en nombre suffisant de ressources humaines scientifiques continue de constituer un facteur déterminant pour les perspectives de développement du système national de la R&D. En vue de contribuer au développement des ressources humaines de provenance intérieure et afin d'attirer et de retenir les ressources humaines indispensables pour le développement de la R&D au Luxembourg, il importe de développer un environnement propice à l'essor de l'emploi scientifique et technologique. Ainsi, le Gouvernement soutient les instruments et mesures mis en œuvre à cet égard par le Fonds national de la Recherche et il continuera ses efforts de promotion*

¹¹⁸ 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 l'information et des communications ; commerce électronique et médias ; logistique ; technologies de la santé ; écotechnologies (énergie et environnement) (source : Programme gouvernemental 2009-2014).

s'inscrivant dans l'esprit de la Charte européenne du chercheur et du Code de conduite pour le recrutement des chercheurs, élaborés par la Commission européenne ».

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 aux 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 des acteurs économiques et que le cadre général du pays les incite à innover et à suivre le progrès technologique. Ceci est également un facteur déterminant pour promouvoir résolument la diversification de l'économie luxembourgeoise. Vu la diversité des initiatives, il faut réaliser régulièrement des diagnostics sur l'efficacité des différents instruments de promotion de la R&D et les comparer aux meilleures pratiques appliquées à l'étranger (« *benchmarking* »). La Chambre de Commerce renvoie à son récent bulletin économique pour une discussion détaillée concernant la thématique de la recherche-développement et innovation au Grand-Duché de Luxembourg¹¹⁹.

Dans un souci d'exhaustivité, la Chambre de Commerce rappelle que la recherche publique, considérée du point de vue du budget de l'Etat central, représentera, en 2012, un investissement global de 280,8 millions EUR, ce qui représente une hausse de 28,2 millions EUR par rapport à l'année précédente (0,62% par rapport au PIB).

Dans le chef du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, la dépense la plus importante au titre du code comptable 41 demeure le montant de 0,5 million EUR (inchangée par rapport à 2011), 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). A l'instar de l'intitulé du dernier « Bilan compétitivité » publié par l'ODC, « Prendre la compétitivité au sérieux », il incombe désormais, dans le chef des autorités publiques, d'agir et de réagir par rapport aux nombreuses analyses effectuées par l'ODC depuis 2003 et qui pointent quasiment toutes dans la direction d'une dégradation continue et inquiétante de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, et notamment la compétitivité-coût et -prix.

Sous la section « Classes Moyennes » du Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement, 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 (cf. article 06.0.41.000) : 4,323 millions EUR au total, dont 958.183 EUR au profit de la Chambre de Commerce¹²⁰.

¹¹⁹ 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.

¹²⁰ 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 (+6,66%), à 865.000 EUR en 2008 (+8,12%), à 925.000 EUR en 2009 (+6,94%), pour atteindre un niveau de 940.725 EUR en 2010 (+1,70%) pour ensuite baisser légèrement en 2011 pour atteindre la somme de 936.021 EUR (-0,5%). 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 des classes moyennes, lesquelles constituent des acteurs dynamiques et incontournables dans le développement de l'économie luxembourgeoise. La Chambre de Commerce encourage le Gouvernement à continuer résolument, dans le cadre de sa politique budgétaire, sur la voie engagée d'un soutien croissant de ces activités en faveur des entreprises des classes moyennes.

3.1.2.7. Code comptable 42 : transferts à la sécurité sociale

Tableau 24 : Les quinze principales dépenses au titre de « transferts de revenus aux Administrations de sécurité sociale »

Code	Article	Ministère	Nature	Limitat	2010	2011	2012
42	18.0.42.000	Sécurité sociale	Assurance pension: participation de l'Etat dans le financement - cotisations	Non	1 160 165 995	1 204 885 413	1 291 882 792
42	17.5.42.003	Sécurité sociale	Assurance maladie: particip. de l'Etat au financement: cotisations pour prestations en nature	Non	642 028 261	669 358 424	851 567 245
42	12.5.42.000	Famille et intégration	Financement des allocation familiales: contribution de l'Etat	Non	261 049 353	266 322 000	290 871 000
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	197 947 898	199 154 000	219 589 000
42	12.5.42.009	Famille et intégration	Boni pour enfants (prise en charge)	Non	223 479 563	208 140 902	212 276 000
42	17.4.42.007	Sécurité sociale	Assurance dépendance: particip. de l'Etat	Non	140 000 000	140 000 000	175 000 000
42	12.5.42.007	Famille et intégration	Allocations familiales: participation de l'Etat (art. 22 de loi du 19 juin 1985): CNPF	Non	212 181 684	199 463 501	105 976 000
42	12.4.42.010	Famille et intégration	Forfait d'éducation à allouer à certains parents âgés	Non	73 402 942	72 192 000	70 111 000
42	12.5.42.005	Famille et intégration	Allocation d'éducation (prise en charge)	Non	72 056 191	71 391 000	67 782 000
42	12.5.42.008	Famille et intégration	Indemnités pour le congé parental (prise en charge)	Non	57 187 304	62 336 000	61 278 000
42	17.5.42.004	Sécurité sociale	Assurance maladie: particip. de l'Etat au financement: cotisations pour prestations en espèces	Oui	25 812 110	26 293 349	45 691 844
42	09.2.42.000	Intérieur/GR	Part dans cotisations pension, maladie, caisse prévoy. pour fonctionnaires et empl. communaux	Non	38 787 419	41 099 332	42 850 224
42	12.5.42.004	Famille et intégration	Allocation de rentrée scolaire (prise en charge)	Non	35 656 157	38 237 521	37 388 000
42	18.1.42.000	Sécurité sociale	Cotisation forfaitaire exceptionnelle au titre de la réduction en 2011 et 2012 du taux de cotisation de 0,1%	Oui	0	0	34 400 000
42	17.5.42.005	Sécurité sociale	Assurance maladie-maternité: dotation forfaitaire	Non	0	100	20 000 000

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 ces transferts représenteront quelque 35% de l'ensemble des dépenses courantes de l'Etat en 2012, soit 3,580 milliards EUR (en hausse de 4,25% ou 145,80 millions EUR par rapport au budget voté 2011 et de 6,25% ou 210,54 millions EUR en relation avec le compte 2010). Cet important volume de crédits est très concentré en quelques transferts ; ainsi, les 15 crédits présentés ci-dessus représentent quelque 98,5% 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, à elle seule, de l'ordre de 87,0 millions EUR ou 7,2% par rapport à l'année antérieure (article 18.0.42.000). Au total, cette contribution s'élèvera à quelque 1,291 milliard EUR en 2012, soit 12,7% 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 plus de un EUR sur huit au titre de participation à l'assurance pension. Ce ratio devrait s'alourdir considérablement à l'avenir, suite au double phénomène ayant trait, d'une part, à la sortie concomitante du marché de travail d'un nombre important de cotisants et, d'autre part, au vieillissement général de la population. L'évolution future de l'emploi revêt également une importance fondamentale à cet égard.

La Chambre de Commerce prend acte, par ailleurs, d'une progression importante au titre de participation de l'Etat au financement des prestations en nature de l'assurance maladie (17.5.42.003), soit +182,2 millions EUR ou +27,2%, progression de laquelle il faut déduire l'annulation des anciens articles 17.5.42.000 (prestations en espèces) et 17.5.42.001 (prestations en nature) représentant la prise en charge directe par l'Etat des prestations de maternité (respectivement 122,2 millions EUR et 43,4 millions EUR). Ainsi, il subsiste une augmentation nette de l'ordre de 16,6 millions EUR. Rappelons que suite à la réforme du système de soins de santé prévue 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'en 2013, un forfait de 20 millions EUR au titre de l'intégration du financement des prestations de maternité dans l'assurance maladie.

D'après les auteurs du projet de loi budgétaire, « un autre facteur de hausse significative des dépenses de l'Etat est le relèvement du taux de participation de l'Etat au financement de

l'assurance dépendance, prévu par les articles 38 à 40 du projet de loi budgétaire. Aux termes de ces dispositions, le taux sera porté à partir de 2013 à 40% du total des dépenses de l'assurance dépendance et transitoirement pour 2012 à 35% du total, ce qui représente pour 2012 une contribution annuelle de 175 millions [EUR] contre une cotisation annuelle de 140 millions [EUR] au cours de la période 2007 à 2011 ». A ce titre, la Chambre de Commerce rappelle, qu'après la réforme primordiale du système des pensions - qui se fait toujours attendre - le Luxembourg devra également poser les jalons nécessaires quant à la pérennisation du système d'assurance dépendance. En effet, en cas d'absence de réforme, le coût de l'assurance dépendance relativement au PIB pourrait passer de 1,4% en 2010 à 3,4% en 2060¹²¹.

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 828,7 millions EUR¹²². Ainsi, il convient plus que jamais de procéder à une refonte intégrale du système des transferts sociaux sur base des prémisses de la sélectivité sociale¹²³.

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) : 61,3 millions EUR au titre de l'exercice 2012. Ce coût 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. La réduction potentielle de la durée du congé parental au Luxembourg a brièvement fait l'objet d'une discussion dans le cadre des réunions du Comité de coordination tripartite en printemps 2010 sans pour autant donner lieu à une action concrète. Il est toutefois prévu de réévaluer ledit dispositif au courant de l'année 2011 pour, le cas échéant, donner lieu à une modification du système dès 2012, démarche qui trouve le soutien de la Chambre de Commerce.

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 sous-jacents apparaissant au projet de budget 2012 s'élèveront à 59,234 millions EUR, contre 43,893 millions EUR en 2011 et 65,426 millions EUR en 2010. 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 25 fait apparaître, par ordre décroissant, et de manière exhaustive, les transferts de capitaux aux entreprises prévues au projet de budget 2012.

¹²¹ Voir l'encadré n°6 de l'avis budgétaire 2011 de la Chambre de Commerce.

¹²² Hors allocation de rentrée scolaire (37,4 millions EUR), allocation d'éducation (67,8 millions EUR) et allocation de naissance (11,5 millions EUR).

¹²³ Voir, à cet égard, les avis budgétaires 2010 et 2011 de la Chambre de Commerce.

Tableau 25 : Les dépenses au titre de « transferts de capitaux aux entreprises »

Code	Article	Ministère	Nature	Limitatif	2010	2011	2012
51	35.0.51.040	Economie/CE	Application législation en matière de PME: subv en capital, bonification d'intérêts	Non	2 909 100	1 350 000	13 050 000
51	35.0.51.053	Economie/CE	Reconstruction du Parc des foires et exposition du Kirchberg, participation aux dépenses d'investissement	Non	1 144 089	1 000 000	12 000 000
51	45.0.51.004	Logement	Construction, acquisition, aménagement de logements locatifs, aide aux établissements publics placés sous la surveillance de l'Etat	Non	4 329 965	11 879 183	9 550 000
51	45.0.51.041	Logement	Habitations à bon marché, participation aux frais de construction d'ensembles destinés à la vente - aux stés fondées sur base de la loi	Non	13 499 999	5 000 000	8 550 000
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	6 308 008	7 100 000	7 609 000
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	4 499 656	4 500 000	2 500 000
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	479 345	2 432 400	2 433 000
51	45.0.51.042	Logement	Habitations à bon marché, participation aux frais de construction d'ensembles destinés à la loc. - aux stés fondées sur base de la loi	Non	1 825 303	1 826 000	1 790 000
51	35.0.51.041	Economie/CE	Application législation en matière de développement et de diversification économique: aménagements, mise en valeur bâtiments...	Non	739 223	1 350 000	1 350 000
51	45.0.51.006	Logement	Construction, acquisition, aménagement de logements locatifs par des fabriques d'église et les communautés religieuses	Non	205 273	205 000	401 000
51	30.6.51.050	Ministère d'Etat	Secteur des technologie de l'information, participation de l'Etat	Non	15 000 000	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	100 000	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 suels 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. bon marché	Non	0	100	100
51	44.4.51.500	Santé	Loi régissant l'aide à l'investissement hospitalier - (...) - restant d'exercices antérieurs	Oui	26 814	0	0
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	3 096 290	900 000	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	5 169 797	6 000 000	0
51	35.0.51.046	Economie/CE	Régime temporaire d'aide au redressement économique, loi du 29 mai 2009	Non	5 693 800	100	0
51	35.5.51.001	Economie/CE	Expo Shanghai 2010, participation aux dépenses d'investissement	Non	500 000	250 000	0
					65 426 662	43 893 383	59 233 800

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 augmentation, en atteignant la somme de 26,400 millions EUR en 2012, par rapport à 10,950 millions EUR en 2011 et 19,253 millions EUR au titre du compte 2010.

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, passent de 1,350 million EUR au titre du budget 2011 à 13,050 millions EUR en 2012. En 2010, quelque 2,909 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 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.

La participation financière de l'Etat concernant la reconstruction du Parc des foires à Luxembourg-Kirchberg (article 35.0.51.053) a, quant à elle, été revue significativement à la hausse pour atteindre une enveloppe de 12 millions EUR en 2012, contre 1,0 million EUR en 2011. La Chambre de Commerce, tout en se félicitant de la mise en œuvre concrète de ce projet de reconstruction important, renvoie à son précédent avis budgétaire pour une discussion plus détaillée à cet égard.

Le Ministère du Logement distribue également une part importante des transferts de capitaux aux entreprises, avec un montant total de 22,724 millions EUR en 2012, contre 21,343 millions EUR en 2011 (+11,73%) et 20,340 millions EUR au compte provisoire 2010 (+11,72%). 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 2012 n'appellent pas à un commentaire supplémentaire.

* * *

Ayant passé en revue un certain nombre de dépenses par nature comptable et par ministère, la Chambre de Commerce continuera son analyse quant à la situation financière de l'Etat en 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'investissement 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 la pratique des 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. En effet, il est possible de distinguer entre plusieurs schémas d'alimentation :

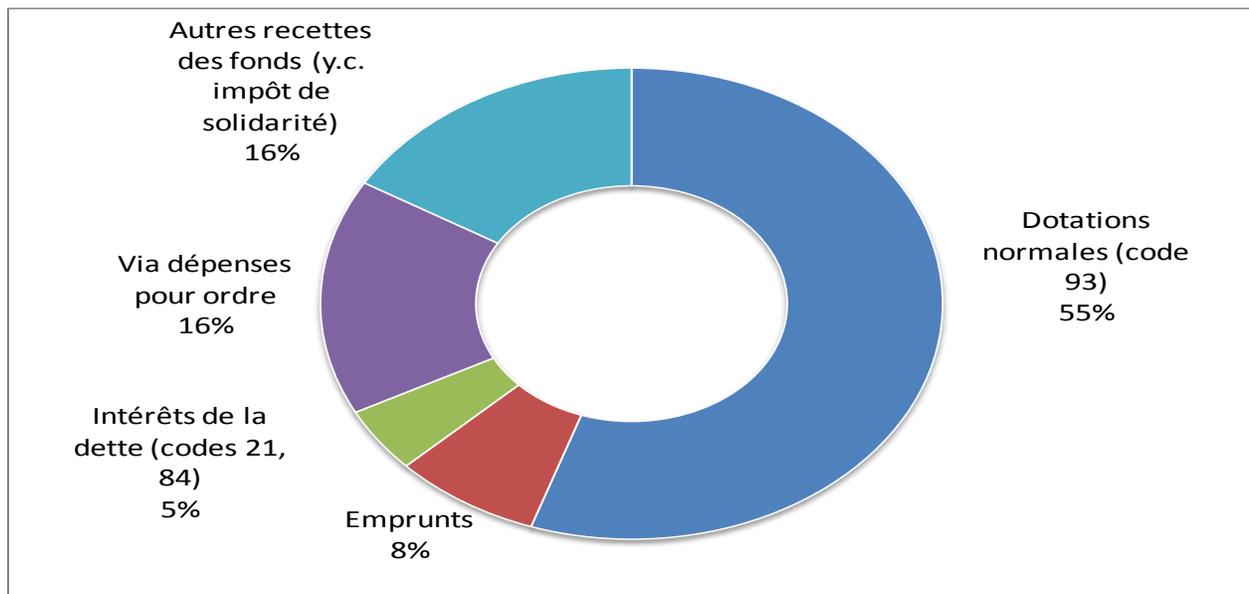
- les **dotations budgétaires**, normales ou supplémentaires, transitant par le budget des **dépenses courantes** de l'Etat central au sens administratif ;
- la **dotation budgétaire**, transitant via un code spécial prévu à cet effet au sein du Ministère des Finances (code comptable 21), au profit du **Fonds de la dette publique** pour couvrir le paiement des intérêts relatifs à la dette publique ;
- les **dotations budgétaires**, normales ou supplémentaires, transitant via le budget des **dépenses en capital** ;
- les soi-disant « **recettes d'emprunt** ». En effet, le Fonds des routes et le Fonds du rail feront chacun appel à l'emprunt en 2012, à concurrence de 150 millions EUR pour le Fonds des routes et de 100 millions EUR pour le Fonds du rail ;
- 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 229 millions en 2012 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 de non-affectation) ;

- 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.

Le graphique ci-après montre les poids relatifs des différentes formes d'alimentation des fonds spéciaux en 2012.

Graphique 23 : Alimentation des fonds spéciaux en 2012 à travers différentes sources



Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2012 ; calculs Chambre de Commerce

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

Si l'existence de l'architecture des fonds spéciaux ne peut être remise en question par la Chambre de Commerce, dans la mesure où les dépenses liées aux investissements pluriannuels ne se prêtent 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), elle plaide toutefois pour une meilleure communication de la part des autorités, vis-à-vis du Parlement, mais également par rapport au grand public, au sujet du fonctionnement et de la situation financière des fonds spéciaux. En sus, la Chambre de Commerce saluerait un complément d'information sur les principales dépenses projetées par les fonds spéciaux, notamment 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 loisible de différencier entre deux grandes familles de fonds spéciaux, à savoir les fonds d'investissements, majoritairement alimentés par le budget des dépenses en capital, d'une part, et les autres fonds spéciaux, alimentés quant à eux largement par le budget des dépenses courantes, d'autre part.

3.1.3.2. Les fonds d'investissements et autres fonds spéciaux

Parmi l'ensemble des 32 fonds spéciaux de l'Etat, ceux qui dépenseront le plus en 2012 seront les fonds suivants :

- Fonds communal de dotation financière : 757,05 millions EUR, soit 19,8% des dépenses totales des 32 fonds spéciaux ;
- Fonds pour l'emploi : 590,29 millions EUR ; 15,4% ;
- Fonds des pensions¹²⁴ : 574,37 millions EUR ; 15,0% ;
- Fonds du rail : 321,20 millions EUR ; 8,4% ;
- Fonds de la dette publique : 212,13 millions EUR ; 5,5% ;
- Fonds des routes : 184,23 millions EUR ; 4,8% ;
- Fonds de la coopération au développement : 167,75 millions EUR ; 4,4% ;
- Fonds d'investissements publics administratifs : 116,52 millions EUR ; 3,0% ;
- Fonds pour les investissements socio-familiaux : 110,00 millions EUR ; 2,9% ;
- Fonds climat et énergie : 107,07 millions EUR ; 2,8%.

Cette énumération a le mérite de confirmer que le premier fonds qui pourrait être qualifié de « fonds d'investissements » n'arrive qu'en 4^e rang en termes de dépenses prévues au cours de l'année 2012. 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'investissements¹²⁵.

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 2012:

- Fonds du rail : 321,20 millions EUR ;

¹²⁴ 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.

¹²⁵ 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.)

- Fonds des routes : 184,23 millions EUR ;
- Fonds d'investissements publics administratifs : 116,52 millions EUR ;
- Fonds pour les investissements socio-familiaux : 110,00 millions EUR ;
- Fonds d'investissements publics scolaires : 88,29 millions EUR.

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 dépense 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 321,20 millions EUR en 2012. Or, seul le montant de 181,5 millions EUR (soit 56% des dépenses totales) concerne des investissements au sens strict, le reliquat étant relatif à l'entretien courant du réseau ferroviaire.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des dépenses d'investissements *strictu sensu* actées, respectivement à acter, par les principaux fonds d'investissements entre 2009 et 2012.

Tableau 26 : Dépenses d'investissements des principaux fonds d'investissements de l'Etat
En millions EUR.

	2009 compte	2010 compte	2011 prévision	2012 projet de budget	2012 v 2011	2012 v 2010
Fonds d'investissements publics administratifs	73,1	113,3	104,9	114,5	9,2%	1,1%
Fonds d'investissements publics scolaires	70,9	59,9	52,0	88,1	69,4%	47,1%
Fonds d'entretien et de rénovation	27,5	34,3	34,5	35,2	2,1%	2,7%
Fonds pour la loi de garantie	42,7	48,7	79,6	73,3	-7,9%	50,5%
Fonds des routes	80,0	111,6	132,5	150,8	13,8%	35,1%
Fonds du rail	172,3	156,5	180,1	181,5	0,8%	16,0%
Fonds pour la gestion de l'eau	43,8	56,5	67,6	76,8	13,6%	35,9%
Fonds pour les investissements socio-familiaux	73,5	103,5	110,0	110,0	0,0%	6,2%
Fonds des investissements hospitaliers	55,1	44,5	59,0	60,9	3,2%	36,9%
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	10,0	12,4	15,8	24,1	52,5%	94,4%
Total général	648,9	741,2	836,0	915,2	9,5%	23,5%
<i>Evolution</i>	-	14,2%	12,8%	9,5%		

Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2012 ; calculs Chambre de Commerce.

La Chambre de Commerce est d'avis que les fonds spéciaux constituent, en soi, un outil efficace au service de la réalisation des investissements prévus à moyen terme, à condition toutefois qu'ils soient gérés et utilisés dans la plus grande transparence et que les projets afférents soient exécutés conformément au calendrier prévu dans les budgets annuels successifs. A défaut, en cas d'exécution partielle, tardive, voire de dépassement important des crédits alloués aux différents projets, la débudgétisation sous-jacente à la logique 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 et pour doter le pays en infrastructures indispensables pour la préparation de l'avenir et, partant, pour libérer le potentiel de croissance à long terme de l'économie nationale. A une époque où les avantages compétitifs traditionnels du Luxembourg s'effritent, et notamment l'attractivité et la prévisibilité de son cadre fiscal et la stabilité au niveau du coût indirect du travail, 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 sur les projets de budget successifs.

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 2012). 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 212,130 millions EUR en 2012 ;
- Fonds des pensions : dépense de 574 millions EUR au titre du régime spécial de pensions applicable notamment dans le chef des fonctionnaires ;
- Fonds pour l'emploi : dépense cumulée de 260 millions EUR au titre d'indemnités de chômage complet des résidents (190 millions EUR), des frontaliers (50 millions EUR) et en matière de chômage partiel et pour intempéries (20 millions EUR).

Ces trois dépenses opérationnelles, pour un volume total de 1,046 milliards EUR, dépassent de 14% les dépenses totales d'investissements projetées des fonds d'investissements telles que reprises par le tableau ci-dessus. A noter également que les effets bénéfiques inhérents aux fonds spéciaux et la fonction de stabilisation sont limités dans le temps et dépendent, abstraction faite du niveau des réserves, de la vitesse d'exécution des dépenses prévues par ces fonds.

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

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

Le tableau 27 ci-dessous présente l'évolution des avoirs (en fin d'année) des différents fonds spéciaux entre 2007 et 2012. Il fait état d'une baisse spectaculaire des avoirs en fin d'année (-16,9% entre 2010 et 2011, -35,2% entre 2011 et 2012, soit -46,1% sur deux ans). 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 et le Fonds du rail. Sous l'hypothèse de l'exécution du programme des dépenses des fonds spéciaux telle que proposé par le projet de budget 2012, ceux-ci disposeraient de réserves de l'ordre de 1.047,19 millions EUR fin 2012, soit à peine plus de la moitié des réserves encore disponibles fin 2010.

Il faut cependant relever que les avoirs nets pour les années 2010 et 2011, tels qu'ils apparaissent dans le projet de budget 2012, sont bien plus élevés qu'initialement prévus dans les projets de budget afférents. En effet, d'après les budgets votés pour ces mêmes années, les fonds spéciaux auraient dû clôturer l'année 2010 avec des avoirs s'élevant à 1.661,86 millions EUR, et l'année 2011 aurait dû être clôturée avec des avoirs d'un montant de 1.199,00 millions EUR. La différence entre les avoirs prévus et les avoirs effectifs s'élève à 280 millions EUR pour 2010 et à 416

millions EUR pour 2011, ce qui est le reflet d'une forte divergence entre les dépenses projetées et les dépenses 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 ces annexes ne constituent pas un passage en revue, exhaustif, transparent et étayé des priorités budgétaires. Dans de telles circonstances, 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 qu'ils sont censés mettre en œuvre ?

Tableau 27 : Evolution des avoirs de fonds spéciaux entre 2007 et 2012
En millions EUR.

N°	Désignation du fonds	Avoir fin 2007	Avoir fin 2008	Avoir fin 2009	P.L. compte	P.B. 2011	P.B. 2012	P.B. 2012	Ecart 2012 - 2011		Ecart 2012 - 2010	
					Compte 2010	Budget 2011	Prév. 2011	Avoir fin 2012	En %	Absolu	En %	Absolu
1)	Fonds de la coopération au développement	14,97	8,44	10,67	10,72	0,18	0,09	0,24	183,3%	0,16	-97,7%	-10,48
2)	Fonds d'équipement militaire	139,59	139,24	153,74	130,99	102,86	105,87	85,68	-19,1%	-20,19	-34,6%	-45,31
3)	Fonds pour les monuments historiques	16,79	29,69	40,54	43,84	26,84	22,70	3,74	-83,5%	-18,96	-91,5%	-40,10
4)	Fonds de crise	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	81,64	80,13	13,79	-82,8%	-66,33	-90,7%	-134,57
6)	Fonds des pensions	5,43	9,21	3,28	26,51	0,00	0,00	0,00	-	0,00	-100,0%	-26,51
7)	Fonds pour la réforme communale	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6,40	4,10	-35,9%	-2,30	-	4,10
8)	Fonds communal de dotation financière	-	-	-	0,00	-	0,00	0,00	-	0,00	-	0,00
9)	Fonds spécial de la pêche	0,34	0,28	0,29	0,27	0,25	0,25	0,16	-36,4%	-0,09	-41,1%	-0,11
10)	Fonds cynégétique	0,62	0,65	0,68	0,72	0,75	0,75	0,00	-100,0%	-0,75	-100,0%	-0,72
11)	Fonds pour la gestion de l'eau	172,07	122,24	95,01	64,21	7,82	38,50	2,97	-92,3%	-35,53	-95,4%	-61,24
12)	Fonds spécial des eaux frontalières	1,09	1,13	1,13	1,10	1,05	1,07	1,00	-6,0%	-0,06	-8,8%	-0,10
13)	Fonds d'équipement sportif national	31,46	35,45	39,61	44,53	16,00	26,84	8,86	-67,0%	-17,98	-80,1%	-35,67
14)	Fonds pour les investissements socio-familiaux	170,95	161,87	155,32	111,78	105,32	61,78	11,78	-80,9%	-50,00	-89,5%	-100,00
15)	Fonds d'assainissement en matière de surendettement	0,42	0,41	0,39	0,40	0,33	0,38	0,34	-11,0%	-0,04	-14,8%	-0,06
16)	Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	52,43	35,09	42,01	37,06	27,46	29,21	13,26	-54,6%	-15,95	-64,2%	-23,80
17)	Fonds des investissements hospitaliers	147,79	140,41	119,44	108,97	75,68	85,96	62,84	-26,9%	-23,12	-42,3%	-46,13
18)	Fonds spécial de la chasse	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-100,0%	0,00	-100,0%	0,00
19)	Fonds pour la protection de l'environnement	88,28	32,96	74,86	66,88	42,92	56,81	42,09	-25,9%	-14,72	-37,1%	-24,78
20)	Fonds climat et énergie	101,73	174,13	269,03	328,14	195,74	343,14	337,07	-1,8%	-6,07	2,7%	8,92
21)	Fonds pour l'emploi	149,87	164,80	280,76	96,04	1,06	95,75	25,06	-73,8%	-70,68	-73,9%	-70,97
22)	Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	51,61	13,52	27,37	10,01	1,17	24,95	0,00	-100,0%	-24,95	-100,0%	-10,00
23)	Fonds d'investissements publics administratifs	165,27	63,48	113,27	63,14	7,52	62,33	2,21	-96,5%	-60,12	-96,5%	-60,93
24)	Fonds d'investissements publics scolaires	179,89	112,16	86,71	75,25	59,13	73,97	37,78	-48,9%	-36,19	-49,8%	-37,47
25)	Fonds des routes	123,77	102,72	161,27	136,32	133,04	76,44	47,21	-38,2%	-29,23	-65,4%	-89,11
26)	Fonds du rail	263,61	244,12	281,19	280,05	227,62	266,12	252,43	-5,1%	-13,69	-9,9%	-27,62
27)	Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	38,14	40,92	44,92	49,92	27,92	32,92	30,92	-6,1%	-2,00	-38,1%	-19,00
28)	Fonds pour la loi de garantie	96,87	56,50	52,69	33,24	1,57	62,87	9,12	-85,5%	-53,75	-72,6%	-24,12
29)	Fonds pour la promotion touristique	1,11	6,04	5,91	8,50	4,74	7,83	5,51	-29,7%	-2,32	-35,2%	-2,99
30)	Fonds d'entretien et de rénovation	17,50	31,04	37,95	35,78	27,35	30,18	26,44	-12,4%	-3,74	-26,1%	-9,34
31)	Fonds de l'innovation	-	-	0,00	7,84	1,28	0,00	0,07	-	0,07	-99,1%	-7,78
32)	Fonds d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	-	-	-	-	-	-	0,79	-	-	-	-
	Total général	2 114,85	1 812,27	2 134,61	1 942,28	1 199,00	1 614,96	1 047,19	-35,2%	-567,77	-46,1%	-895,09

Source : Projets de lois budgétaires ; calculs Chambre de Commerce.

Note générale: Les colonnes surlignées en vert font état de la dernière situation financière en fin d'année connue. Il s'agit, pour les exercices 2007, 2008, 2009 et 2010 des comptes généraux. Pour les années 2011 et 2012, il s'agit de la situation prévisionnelle inscrite au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2012.

A noter que les avoirs du Fonds des routes et du Fonds du rail continueront de diminuer en 2012, en dépit du recours à l'emprunt à hauteur de 150 millions EUR pour le premier et de 100 millions EUR pour le second. Entre 2012 et 2015, ces deux fonds 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 à fondre de manière sensible au cours de l'exercice 2012, à savoir de 38,2% pour le Fonds des routes et de 5,1% pour le Fonds du rail.

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 ». 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 au point où elle se pose résolument la question de l'évolution à moyen terme de la politique d'investissement 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 2010 (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 dès 2013. En 2015, les avoirs net des « fonds d'investissements publics » s'élèveront prévisiblement à -219 millions EUR. Souvent ces dernières années, la situation financière des fonds afférents a finalement 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 2012 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 grâce aux 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 accents politiques nouveaux à moyen terme, voire à long terme ?

Seule l'introduction d'une norme de 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 (voir également le dernier chapitre du présent avis budgétaire).

3.1.3.4. Les alimentations des fonds spéciaux face à leurs dépenses

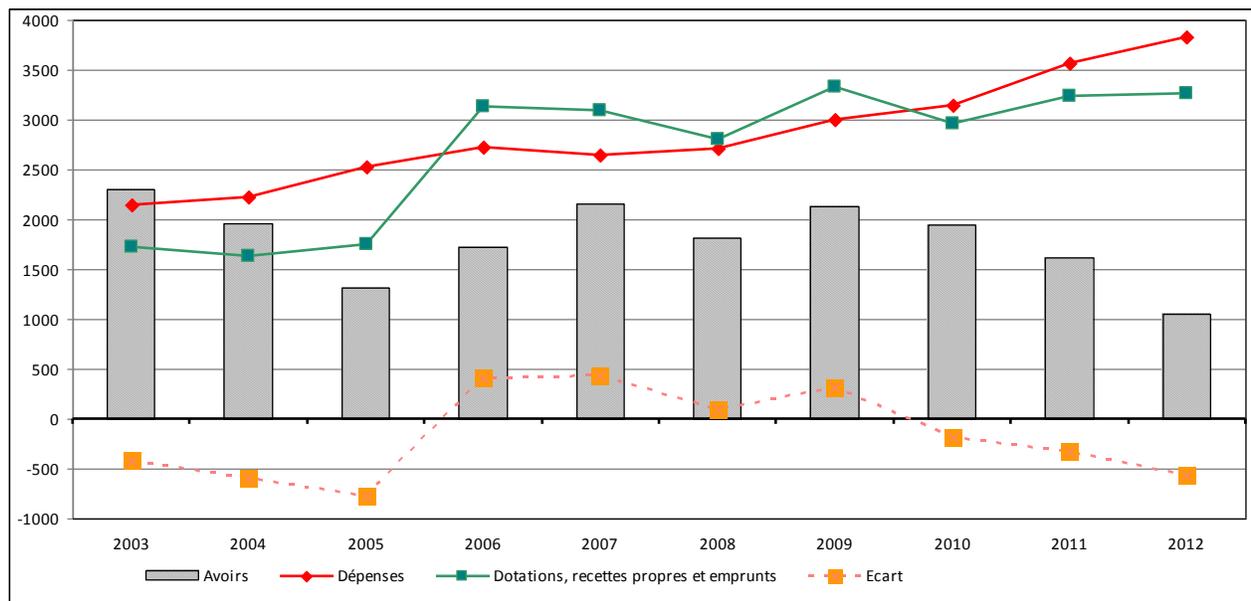
Le graphique ci-après retrace l'évolution des alimentations (dotations budgétaires, recettes propres des fonds spéciaux et produits d'emprunts), des dépenses et des avoirs nets des fonds

spéciaux au cours de la décennie 2003-2012 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, et qui sont ensuite mis à disposition, en partie, aux fonds spéciaux et qui augmentent, de la sorte, les ressources financières à disposition de ces derniers.

Après des années 2006 et 2007, période 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.

La situation de 2006 et 2007 tranche donc avec celle des années précédentes et des années 2010 à 2012, et nécessite à ce titre une analyse plus détaillée. L'année 2006 s'est caractérisée par des alimentations supérieures aux dépenses de l'ordre de 405,9 millions EUR (3.128,685 millions EUR pour les alimentations, contre 2.722,785 millions EUR pour les dépenses), l'année 2007 se clôturant, quant à elle, par un excédent des recettes par rapport aux dépenses de l'ordre de 438,795 millions EUR (3.087,766 millions EUR pour les alimentations, contre 2.648,971 millions EUR pour les dépenses). Cet excédent des alimentations par rapport aux recettes s'explique par les importantes dotations supplémentaires dont ont bénéficié les fonds spéciaux en 2006, suite à la plus-value réalisée par l'Etat dans le cadre de la fusion Arcelor-Mittal (240 millions EUR transférés aux fonds à ce titre), tout comme en 2007, du fait de l'important excédent budgétaire enregistré par l'Etat sous l'effet d'une conjoncture particulièrement favorable qui a engendré des recettes fiscales abondantes. A noter également que d'importants emprunts sont venus alimenter les fonds spéciaux au cours de ces deux années, à savoir 532 millions en 2006 (332 millions EUR pour le Fonds du rail et 200 millions EUR pour le Fonds des routes) et 200 millions EUR en 2007 (100 millions EUR pour chacun de ces deux fonds).

Graphique 24 : Evolution des avoirs, des alimentations (dotations, recettes propres et emprunts) et des dépenses des fonds spéciaux
En millions EUR.



Sources : Projets de budget de l'Etat ; calculs Chambre de Commerce.

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 avec un écart atteignant 327,9 millions EUR et s'amplifie encore davantage en 2012 (-567,9 millions EUR), pour autant que le programme des dépenses soit exécuté tel que présenté dans le projet de budget 2012 et sous l'hypothèse que des dotations supplémentaires (non-prévues dans le projet de budget) ne viendront 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 prédatant la crise économique et financière déclenchée dès 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 reconstitution 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 graphique n° 25 retrace l'évolution entre 2003

et 2012 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.

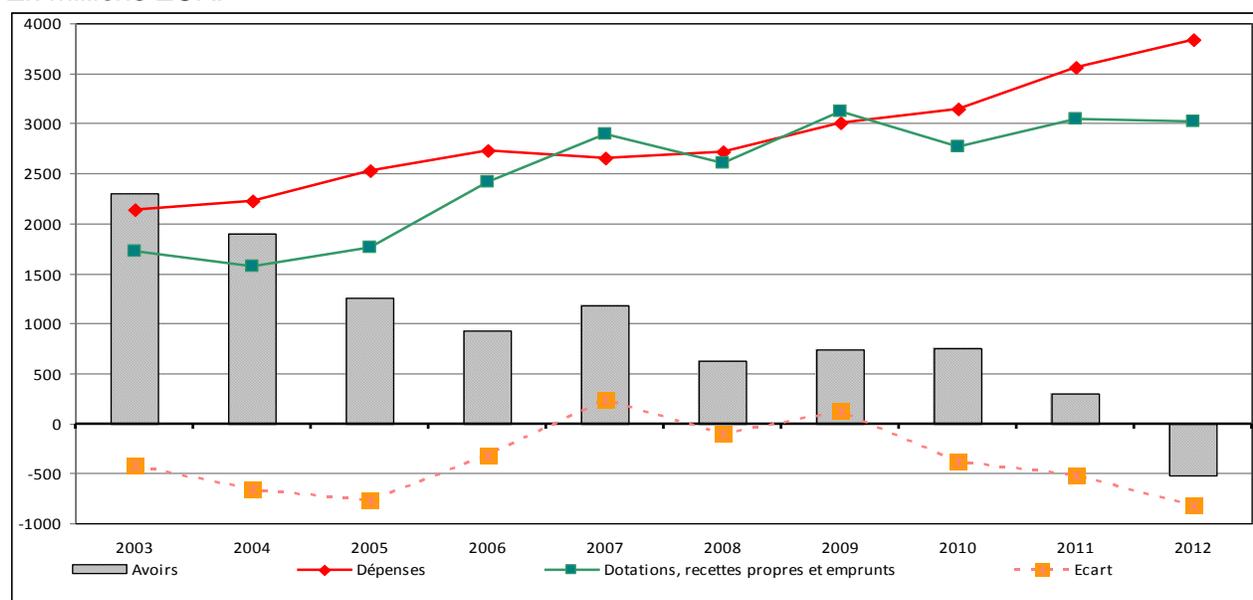
Les dépenses sont, au cours de la période considérée, systématiquement supérieures aux alimentations, mis à part au cours de l'année 2007 qui s'était caractérisée par une évolution proche de l'équilibre, et ce du fait des phénomènes expliqués plus haut dans le texte. L'année 2009, quant à elle, tient 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 devrait à nouveau s'amplifier à partir de l'exercice 2010. Sur base des chiffres repris au projet de loi budgétaire pour l'année 2012, l'écart négatif s'élèvera à quelque 385 millions EUR en 2010, à 527 millions EUR en 2011 et à 818 millions EUR en 2012. 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 -524 millions EUR fin 2012. Fin 2012, 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 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, en espérant simplement qu'un retournement conjoncturel favorable puisse continuer de camoufler les inefficiences à travers la génération de recettes fiscales exceptionnelles mais non-maîtrisables.

Graphique 25 : Evolution des avoirs, des alimentations (hors emprunts) et des dépenses des fonds spéciaux

En millions EUR.



Sources : Projets de budget de l'Etat ; calculs Chambre de Commerce.

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

3.1.3.5. Les fonds d'investissements publics dans une perspective à moyen terme

Lorsque l'on étudie de plus près les 19 fonds d'investissements publics pour lesquels les données pluriannuelles sont disponibles¹²⁶ (voir tableau ci-dessous) sur un horizon de moyen terme, en l'occurrence jusqu'en 2015, il apparaît que leur situation patrimoniale devrait continuer de se dégrader fortement (graphique 26), et ce malgré le recours systématique à l'emprunt au cours de ladite période en faveur du Fonds du rail (500 millions EUR d'emprunts additionnels sur l'horizon 2012-2015) et du Fonds des routes (600 millions EUR entre 2012 et 2015) Les avoirs des fonds concernés diminueraient en effet de manière linéaire, passant de 1.636,4 millions EUR fin 2010 à 34 millions EUR fin 2015 (-86,1%). Sous l'hypothèse de la réalisation du programme des dépenses, et sans accroissement des dotations supplémentaires aux fonds, ceux-ci feraient ainsi état, fin 2015, d'avoirs nets quasi nuls, en dépit du recours, de façon systématique, à l'emprunt. 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.

Tableau 28 : Fonds d'investissements publics apparaissant au programme pluriannuel des dépenses 2011 – 2015

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 de financement des mécanismes de Kyoto
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 des raccordements ferroviaires internationaux
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 spécial de la chasse
Fonds pour l'emploi

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, tel 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 2010 et s'intensifie par la suite. Il atteint -165 millions EUR en 2010, -228 millions EUR en 2011 et -428 millions EUR en 2012 (y compris les

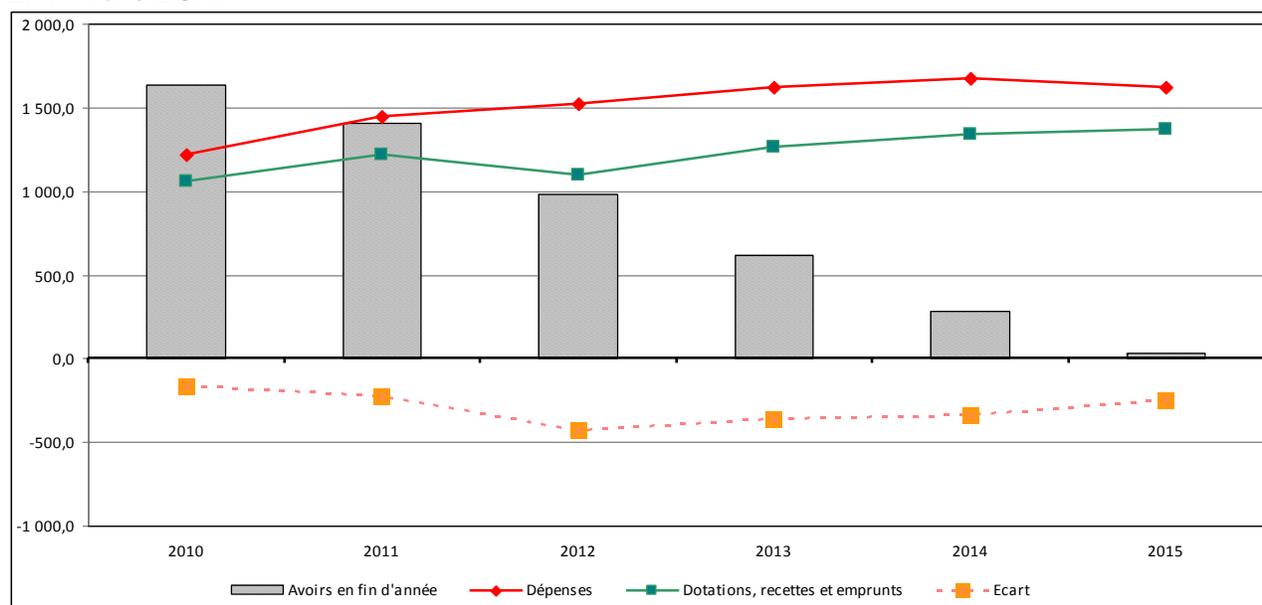
¹²⁶ Il s'agit des fonds spéciaux apparaissant au volume II du projet de budget 2011 (programme pluriannuel des dépenses en capital).

emprunts nouveaux contractés). Il devrait par ailleurs se maintenir à un niveau compris entre -245 millions EUR et -360 millions EUR pour les années subséquentes jusqu'en 2015. Ainsi, au cours de cette dernière, c'est-à-dire entre 2010 et 2015, les avoirs des fonds d'investissements de l'Etat baisseront probablement de 1,6 milliard EUR, et ce malgré le recours à l'emprunt de l'ordre de 1,5 milliard EUR, dont 800 millions EUR au profit du Fonds des routes et 700 millions EUR au titre du Fonds du rail.

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, voire décennies, 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'investissement, 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 afférents, une simplification des procédures administratives, etc.

Graphique 26 : Evolution des avoirs, des alimentations (dotations, recettes propres et emprunts) et des dépenses des fonds d'investissements publics sur la période 2009-2014
En millions EUR.



Source : Projet de budget de l'Etat 2012, volume II ; calculs Chambre de Commerce.

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 brusque ralentissement économique de 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'investissement voulu par l'Etat, la Chambre de Commerce se doit cependant de rappeler, qu'étant donné la taille restreinte du pays, sa forte dépendance vis-à-vis du secteur financier et, par conséquent, la précarité et la volatilité d'une part importante de ses recettes fiscales, la capacité d'endettement du Luxembourg est sans aucune mesure comparable à celle des Etats jouissant d'une taille très largement supérieure à la sienne 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 29 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. La Chambre de Commerce tient à rappeler, comme cela a été présenté plus haut, qu'une part importante des dépenses relatives aux exercices 2006 à 2012 énumérées ci-dessous est financée par l'emprunt, à défaut d'avoirs suffisants.

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

Au vu des taux de réalisation présentés ci-après, et hormis l'exercice 2006 pour lequel les réalisations correspondent bien au budget (au global), les années 2007, 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. S'il ne s'agit pas de décalages, mais au contraire de sous-investissements réels des 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 anti-cyclique par les autorités, telle que prônée dans le cadre des exercices budgétaires 2008 et 2009. 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 30% des dépenses totales prévues au budget. Ainsi, les taux de réalisation commentés ci-avant ou par la suite s'entendent nets de ces décotes.

Certains fonds spéciaux font état de taux de réalisation particulièrement décevants. Le Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux, par exemple, enregistre ainsi un taux de réalisation de 52,6% en 2009 et de 74,4% en 2010. 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).

La Chambre de Commerce se doit de relever une amélioration du taux d'exécution pour l'année 2010 : en effet, après des années 2008 et 2009 particulièrement moroses à cet égard (respectivement 80,5% et 76,6%), le taux d'exécution a atteint 93,6% en 2010. La Chambre de

Commerce constate dans ce contexte que le taux d'exécution global a été fortement influencé par un surinvestissement important au niveau du Fonds pour les investissements socio-familiaux : d'après le budget pour l'année 2010, ce fonds aurait dû acter une dépense de 85 millions EUR en 2010, alors qu'en réalité, la dépense s'élève à 103,5 millions EUR. La Chambre de Commerce relève singulièrement une dépense de 62,3 millions EUR pour les infrastructures pour le troisième âge en 2010, alors que le budget pour même cette année ne prévoyait qu'une dépense de l'ordre de 33,6 millions à cet égard (écart de 85,3%). Si la Chambre de Commerce ne remet pas en question la nature de cet investissement, elle s'interroge néanmoins sur la qualité des prévisions budgétaires afférentes.

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 160,23 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 155,15 millions EUR, soit un taux de réalisation de 80,5%. L'année de crise 2009 se caractérise par un taux de réalisation encore inférieur, soit 76,6%, soit des dépenses réelles inférieures au budget à hauteur de 199,64 millions EUR pour les sept fonds passés en revue. En 2010, les sous-investissements, par rapport aux montants budgétisés, ont atteint 51,59 millions EUR. Il en découle qu'en un laps de temps de quatre ans seulement (2007 à 2010), quelque 567 millions EUR budgétisés n'ont pas fait l'objet de dépenses réelles, ce qui représente environ 1,4% du PIB.

Comme la Chambre de Commerce l'a rappelé dans son dernier 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 anti-cyclique 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, d'au 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'investissement afin de disposer de données tangibles quant à la priorité desdits projets.

Tableau 29 : 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	Taux de réalisation en % (dépenses actées : dépenses prévues)						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (indicatif)	
<i>Dépenses initialement prévues au budget</i>														
Fonds pour les monuments historiques	11,90	21,91	11,41	18,74	25,83	20,00	28,96	118,2%	70,3%	81,2%	48,8%	50,3%	155,7%	
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	24,93	32,12	19,11	19,18	16,76	14,74	24,09	58,0%	56,0%	74,1%	52,6%	74,4%	107,5%	
Fonds d'investissements publics administratifs	115,17	106,60	87,59	113,49	133,95	113,13	116,52	56,6%	74,2%	85,7%	66,3%	87,3%	94,2%	
Fonds d'investissements publics scolaires	99,97	121,11	75,17	76,39	77,47	60,01	88,29	65,9%	59,9%	148,8%	93,5%	77,6%	86,9%	
Fonds des routes	137,46	130,45	129,86	135,17	140,84	122,27	184,23	100,4%	84,6%	63,9%	75,9%	96,8%	132,4%	
Fonds du rail	286,05	309,14	373,09	390,22	326,85	314,32	321,20	145,5%	88,5%	73,8%	79,8%	95,7%	102,1%	
Fonds pour les investissements socio-familiaux	115,88	90,57	100,00	100,00	85,00	85,00	110,00	75,5%	91,3%	72,6%	73,5%	121,8%	129,4%	
Total général	791,36	811,90	796,24	853,19	806,70	729,47	873,29	101,3%	80,3%	80,5%	76,6%	93,6%	109,5%	
Variation en %	-	2,60	-1,93	7,15	-5,45	-9,57	19,72							

	Projet 2008	Projet 2009	Projet 2010	Projet 2011	Projet 2012	Projet 2012
	Compte 2006	Compte 2007	Compte 2008	Compte 2009	Compte 2010	2011 (indicatif)
<i>Dépenses ajustées réellement actées</i>						
Fonds pour les monuments historiques	14,06	15,40	9,27	9,15	13,00	31,14
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	14,46	17,99	14,16	10,08	12,48	15,85
Fonds d'investissements publics administratifs	65,19	79,10	75,09	75,21	116,88	106,61
Fonds d'investissements publics scolaires	65,88	72,55	111,82	71,46	60,08	52,18
Fonds des routes	138,01	110,36	82,99	102,53	136,35	161,88
Fonds du rail	416,20	273,59	275,18	311,58	312,78	320,96
Fonds pour les investissements socio-familiaux	87,49	82,69	72,58	73,54	103,54	110,00
Total général	801,29	651,67	641,09	653,55	755,11	798,62
Variation en %	-	-18,67	-1,62	1,94	15,54	5,76

Variation en mio EUR (Dépense actée - budgétisée)					
2006	2007	2008	2009	2010	2011 (indicatif)
2,17	-6,51	-2,14	-9,59	-12,83	11,14
-10,47	-14,13	-4,95	-9,09	-4,28	1,11
-49,98	-27,50	-12,50	-38,28	-17,07	-6,52
-34,09	-48,57	36,65	-4,93	-17,39	-7,83
0,55	-20,09	-46,87	-32,64	-4,49	39,61
130,15	-35,55	-97,92	-78,64	-14,07	6,64
-28,39	-7,88	-27,42	-26,46	18,54	25,00
9,93	-160,23	-155,15	-199,64	-51,59	69,15

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

Note : Les données relatives à l'année 2011 ne sont ici présentées qu'à titre indicatif et ne font pas l'objet d'une analyse plus approfondie par la suite. Une telle analyse ne peut en effet être menée que sur base de chiffres définitifs (compte).

Les deux tableaux produits en annexe 2, offrent une vue d'ensemble des dépenses et des alimentations des 32 fonds spéciaux de l'Etat sur la période 2003-2012. Au vu des prévisions de dépenses en capital telles qu'elles apparaissent dans le programme pluriannuel (volume II du projet de loi budgétaire), la Chambre de Commerce note que les fonds d'investissements comportent encore de substantiels engagements à couvrir au cours des prochains exercices budgétaires, que ce soit en matière de constructions nouvelles, d'entretien ou de maintenance. La forte diminution des avoirs des fonds au cours des dernières années et le recours accru à l'emprunt au cours des prochaines années amène la Chambre de Commerce à demander au Gouvernement de prendre en compte, dans toute décision future quant à la réalisation de nouveaux investissements d'ampleur, les critères d'opportunité et d'utilité, ainsi que le rapport coût-bénéfice 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 anti-cyclique, à condition que les investissements prioritaires et opportuns soient intégralement réalisés selon le calendrier et, le cas échéant, selon la fiche financière approuvée par le Parlement. Les fonds d'investissements et les fonds spéciaux constituent en la matière de bons instruments permettant d'assurer le financement de projets d'envergure avec une certaine souplesse, à condition bien évidemment que les critères de contrôle, de surveillance et de transparence soient respectés et que ces fonds soient à nouveau dotés d'avoirs substantiels dès que la mauvaise conjoncture sera passée. Il s'agit là d'une condition indispensable à la réalisation future des projets d'envergure.

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 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 l'Administration de la sécurité sociale, une des trois sous-entités constituant le terme fédérateur d'« Administration publique », au sens européen du terme¹²⁷.

¹²⁷ A noter que la notion d'Administration publique comprend par ailleurs les « Administrations d'Etats fédérés » (sans objet pour le Luxembourg).

Contrairement à la comptabilité traditionnelle, la comptabilité SEC95 s'insère harmonieusement dans ce cadre plus vaste que constitue la comptabilité nationale¹²⁸.

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 des fonds spéciaux de l'Etat, de même que les recettes et les dépenses des « *organismes qui sont contrôlés ou financés majoritairement par l'Etat* »¹²⁹, soit les établissements publics et les fondations¹³⁰, des institutions de l'Etat¹³¹ ainsi que les recettes et les dépenses des services de l'Etat à gestion séparée¹³². 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.

¹²⁸ 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 bien davantage que la comptabilité budgétaire luxembourgeoise aux comparaisons internationales. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle seule cette comptabilité est prise en compte pour la surveillance multilatérale des politiques budgétaires au sein de l'Union européenne. Le concept d'Administration centrale permet de combler ces diverses limites, alors que la notion d'Etat central est inextricablement liée à la comptabilité traditionnelle luxembourgeoise. Toute analyse économique se doit par conséquent de privilégier le concept d'Administration centrale.

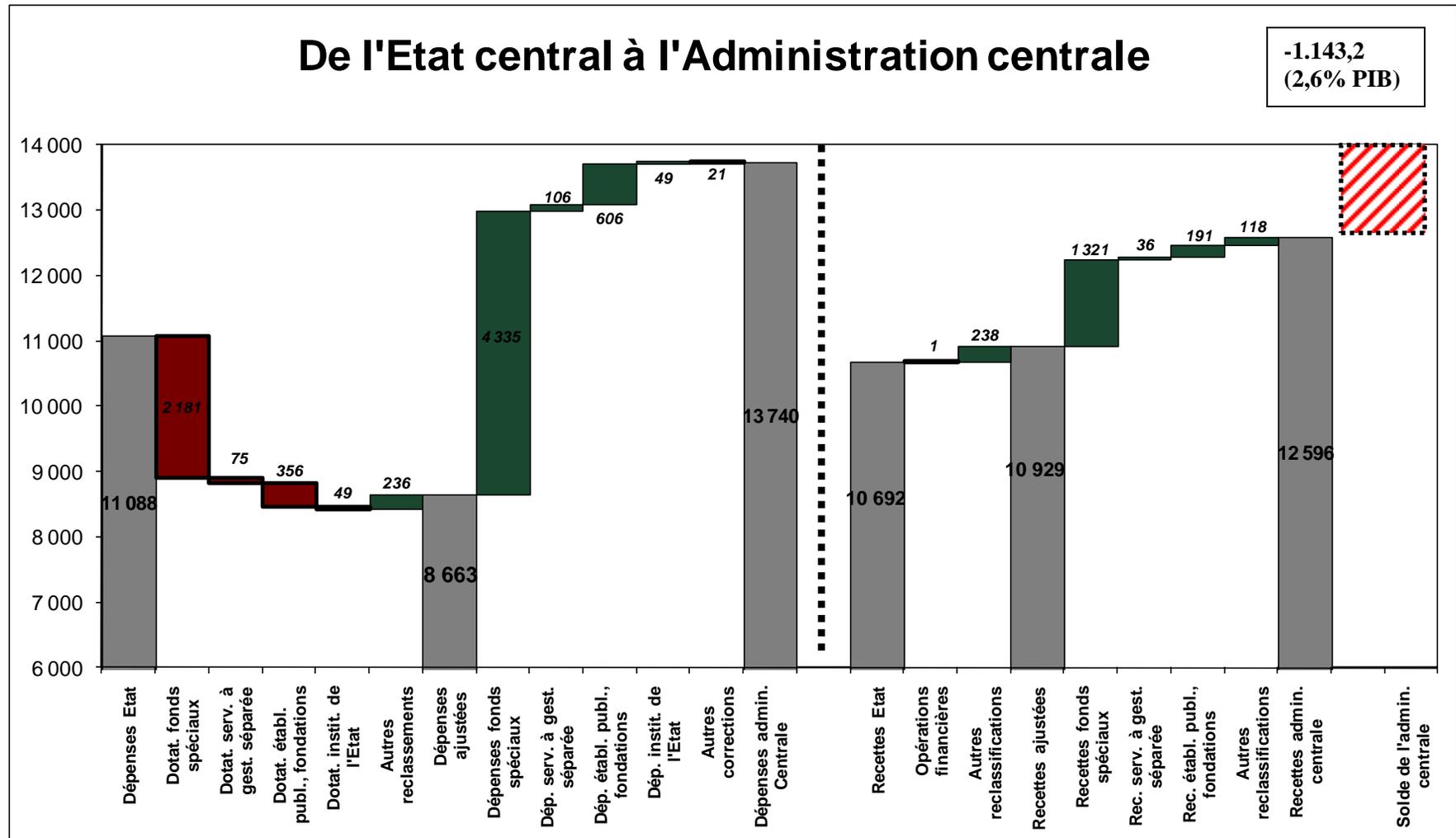
¹²⁹ Volume III, page 13.

¹³⁰ Par exemple : les Centres de Recherche Publics, le Centre national sportif et culturel (d'Coque), la Commission de protection des données, l'ONT, la Fondation Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean, le Registre de Commerce, etc.

¹³¹ La Maison grand-ducale, la Chambre des Députés, le Médiateur ainsi que la Cour des Comptes.

¹³² Par exemple : les lycées classiques et lycées techniques, l'Administration de la Navigation Aérienne, les restaurants scolaires, etc.

Graphique 27 : 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 : 11.088 millions EUR en 2012 (+7,5% par rapport au budget 2011). 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 2012. 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.
- 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 (2.181 millions EUR), des services de l'Etat à gestion séparée (75 millions EUR), des établissements publics et fondations (356 millions EUR) et des institutions de l'Etat (49 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 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat). 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 niveaux de dépenses effectivement actées par ces entités, en lieu et place des dotations budgétaires actées par l'Etat central.
- Les 236 millions EUR au titre des « **autres reclassements** », dans le partie gauche du graphique, constituent la somme des dépenses pour prise de participations (-2,0 millions EUR)¹³³, la compensation entre recettes et dépenses budgétaires (-14,1 millions EUR) ainsi que des reclassements divers à hauteur de +252,5 millions EUR¹³⁴. La Chambre de Commerce n'entend pas commenter en détail ces reclassements, tout en renvoyant, à ce sujet, à l'analyse effectuée au volume II du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2012.
- 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** : 8.663 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 (4.335 millions EUR), des services de l'Etat à gestion séparée (106 millions EUR), des établissements publics et fondations (606 millions EUR) et des institutions de l'Etat (49 millions EUR).
- Ainsi, les **dépenses de l'Administration centrale** s'élèveront à 13.739,5 millions EUR en 2012, dépassant celles de l'Etat central de 2.651,3 millions EUR (ou bien de 23,91%). En guise de comparaison par rapport au budget 2011, il s'agit d'une progression des dépenses de l'ordre de 7,84% ou 998,5 millions EUR. Le volume II du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2012 fait apparaître, à titre résiduaire, une ré-estimation des dépenses de l'Administration centrale pour l'exercice 2011, qui diverge du budget voté 2011, et qui s'élève à 12.949,7 millions EUR (prévisions 2011) au lieu de

¹³³ 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.

¹³⁴ Ces reclassements tiennent compte de certaines différences méthodologiques entre le système luxembourgeois de comptabilité de l'Etat et le système européen. Il s'agit, en grande partie, du traitement de la quote-part des recettes brutes à verser à l'UE comme contribution assise sur le PNB (252,5 millions EUR).

12.740,0 millions EUR (budget 2011). En d'autres termes, l'exercice budgétaire 2011 se clôturera prévisiblement avec un dépassement sur le versant des dépenses de l'ordre 209,7 millions EUR ou +1,65%. La comparaison entre les dépenses budgétisées de l'Administration centrale en 2012 par rapport à cette réévaluation de l'exercice 2011 fait mécaniquement baisser la progression des dépenses totales en 2012 pour atteindre tout de même +6,1% ou 789,8 millions EUR.

- Sur le versant des **recettes** et en partant des recettes de l'Etat central (10.692 millions EUR), il convient notamment **d'apurer les opérations financières**¹³⁵ (-1,4 million EUR). Cette correction est insignifiante dans le cadre de l'exercice budgétaire 2012 dans la mesure où, contrairement au budget 2010, par exemple, le budget 2012 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 37*) la possibilité que l'Administration centrale contracte des emprunts supplémentaires de l'ordre de 500 millions EUR en 2012.
- Aux « recettes ajustées » ainsi dégagées, il convient d'ajouter notamment **les recettes propres des fonds spéciaux de l'Etat** (1.321 millions EUR)¹³⁶ **et des établissements publics et fondations** (191 millions EUR).
- Ainsi, les **recettes de l'Administration centrale** s'élèveront à 12.596,3 millions EUR en 2012, dépassant celles de l'Etat central de 1.904 millions (ou 17,81%).

Il ressort de cette analyse qu'en 2012, le **solde de l'Administration centrale** est négatif de **1.143,2 millions EUR, soit 2,6% du PIB** (soit 13.739,5 - 12.596,3 millions EUR). Ainsi, le déficit de l'Administration centrale dépasse largement celui de l'Etat central, qui, pour rappel, était de l'ordre de 395,8 millions EUR (correspondant à 0,9% du PIB), soit la différence entre les dépenses de l'Etat central au sens administratif de 11.088,2 millions EUR et de ses recettes de 10.692,4 millions EUR.

Il en résulte que la notion administrative d'Etat central **sous-estime le déficit économique** de l'Administration centrale de 747,4 millions EUR, respectivement de 188,83% (voir tableau récapitulatif ci-dessous).

¹³⁵ 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.

¹³⁶ 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 30 : Comparaison des chiffres clefs de l'Etat central (comptabilité traditionnelle) et de l'Administration centrale (SEC 95) en 2012

En millions EUR, sauf mention contraire.

	Etat central	Administration centrale	Ecart (absolu)	Ecart (relatif)
Dépenses totales	11.088,2	13.739,5	2.651,3	23,91%
Recettes totales	10.692,4	12.596,3	1.903,9	17,81%
Solde	-395,8	-1.143,2	747,4	188,83%
<i>Solde en % du PIB</i>	<i>-0,9</i>	<i>-2,6</i>	<i>-1,5</i>	<i>-</i>

Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2012.

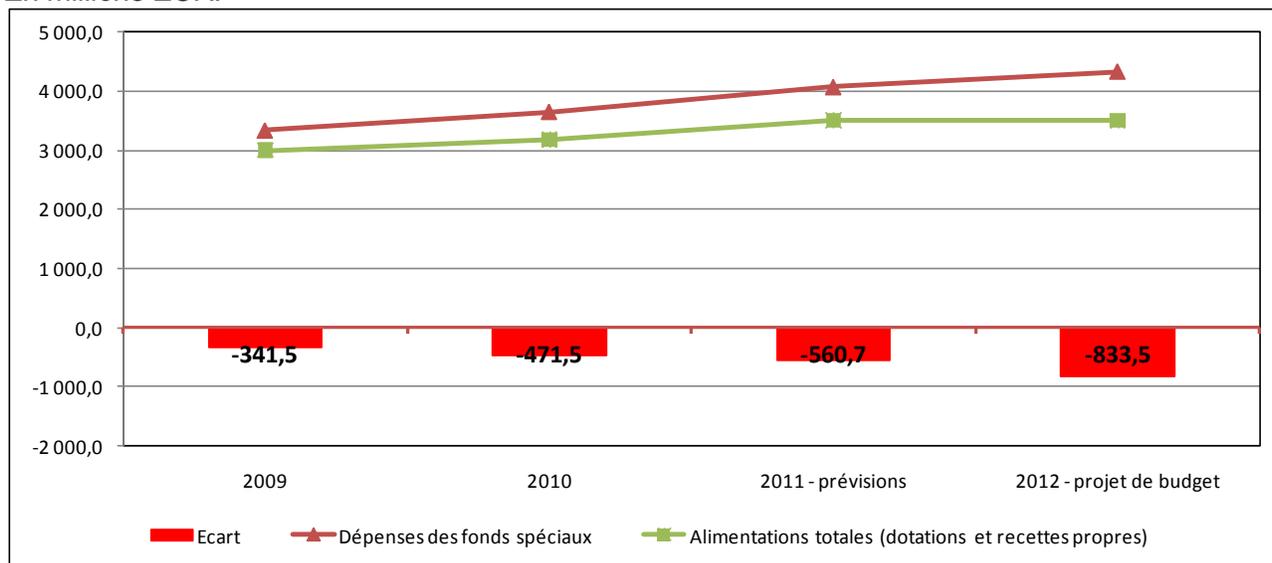
La raison principale de cet état de fait réside dans l'effet ciseaux entre les dotations des fonds spéciaux (Etat central : 2.181,0 millions EUR) et leurs dépenses réelles diminuées des recettes propres des fonds spéciaux (Administration centrale : dépense réelle de l'ensemble des fonds de 4.335,4 millions EUR moins recettes propres de 1.320,9 millions EUR, soit une différence 3.014,5 millions EUR). L'écart précité, qui s'élèvera prévisiblement à 833,5 millions EUR en 2012 (2.181,0 – 3.014,5 millions EUR) prend d'ailleurs de plus en plus d'ampleur, au fil des exercices budgétaires, comme il ressort du graphique ci-après, et mènera, à politique inchangée, à un effritement de la réserve budgétaire des fonds spéciaux.

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, sont insuffisantes afin de compenser les dépenses réellement enregistrées.
- En d'autres termes, les entités de l'Administration centrale s'appauvrissent, comme il a déjà été soulevé ci-avant pour ce qui concerne les fonds spéciaux de l'Etat, dont les réserves continuent de fondre.
- La notion d'Etat central aboutit donc non seulement à une sous-estimation 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 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 plus de l'Administration publique au sens large.

Graphique 28 : Alimentations augmentées des recettes propres des fonds spéciaux vs dépenses réelles des fonds spéciaux

En millions EUR.



Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2012.

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

Tableau 31 : Recettes et dépenses de l'Administration centrale

En millions EUR et en pourcentages de variation.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010 compte	2011 prévisions	2012 projet de budget
Recettes adm. centrale	8 534,7	9 228,3	10 065,2	10 519,0	10 433,7	11 209,2	12 002,5	12 596,3
Dépenses adm. centrale	8 892,6	9 447,4	9 711,2	10 577,4	11 454,8	12 258,1	12 949,7	13 739,5
Solde	-357,9	-219,1	354,0	-58,4	-1 021,1	-1 048,9	-947,2	-1 143,2
Recettes								
Evolution absolue	936,0	693,6	836,9	453,8	-85,3	775,5	793,3	593,8
Evolution relative	12,3%	8,1%	9,1%	4,5%	-0,8%	7,4%	7,1%	4,9%
Dépenses								
Evolution absolue	595,7	554,8	263,8	866,2	877,4	803,3	691,6	789,8
Evolution relative	7,2%	6,2%	2,8%	8,9%	8,3%	7,0%	5,6%	6,1%

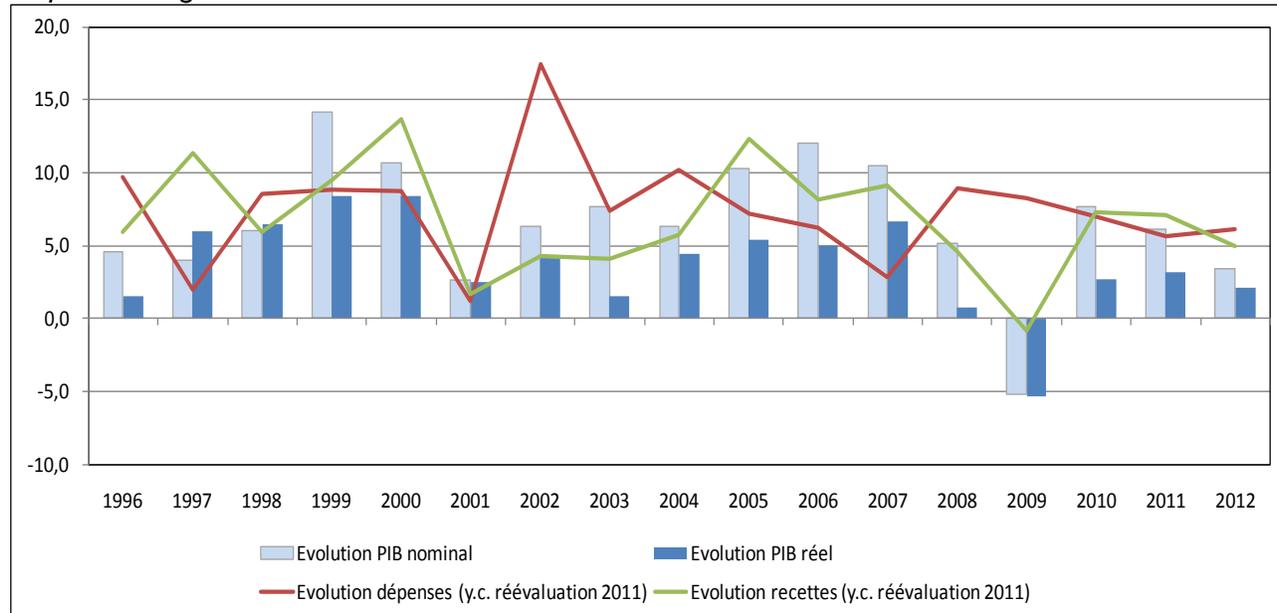
Sources : STATEC et projets de lois budgétaires.

Les dépenses cumulées de l'Administration centrale augmenteraient de 6,1% en 2012 par rapport aux prévisions budgétaires 2011, ce qui dépasse très significativement la croissance économique sous-jacente au projet de budget 2012 (2,1%) ; seuil de référence en la matière¹³⁷. Cette progression de 6,1% succède à des taux historiques déjà très élevés. En effet, la progression des dépenses cumulée sur trois ans - soit 2010, 2011 et 2012 - n'atteindrait pas moins de 18,8%. 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. Il n'est, de surcroît, pas possible d'entrevoir, sur le graphique en question, quelque tendance visant un rapprochement entre l'évolution des dépenses, d'une part, et la croissance économique, d'autre part, et ce notamment en fin de période.

¹³⁷ Voir notamment à cet égard le programme gouvernemental, ainsi que les actualisations récurrentes du Programme de stabilité et de croissance luxembourgeois.

Graphique 29 : Taux de progression des dépenses et des recettes de l'Administration centrale (taux de variation interannuels des dépenses, des recettes et du PIB)

En pourcentages de variation.



Sources : STATEC et projets de lois budgétaires.

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

A cette augmentation soutenue des dépenses s'ajoute une progression très importante, mais insuffisante, sur le versant des recettes de l'Administration centrale en 2012 ; à savoir une progression de pas moins de 4,9% (593,8 millions EUR) par rapport aux dernières prévisions disponibles en matière de recettes budgétaires au titre de l'exercice 2011.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le projet de budget 2012 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, les impôts retenus sur les traitements et salaires, ainsi qu'en matière de taxe d'abonnement, 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 482 millions EUR. En cas de matérialisation de ce scénario, le déficit de l'Administration centrale passerait de -1.143,2 (2,6% PIB) à 1.625,2 millions EUR (3,6% du PIB), celui de l'Administration publique (y compris les communes et la sécurité sociale) de 329,9 (-0,7%) à 811,9 (-1,8%) 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 2012 aux prévisions budgétaires pour l'année 2011. En effet, le projet de budget 2012 aurait, par ailleurs, pu être comparé au budget voté pour l'année 2011, en lieu et place des prévisions pour l'année 2011. En cas de fortes divergences entre le budget des recettes et des dépenses au titre d'un exercice donnée (par exemple l'exercice 2011) 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 (2011) et l'année subséquente (2012) peut varier très fortement. Ce propos succinctement présenté au lecteur à travers l'encadré ci-dessous.

Encadré 5 : L'exécution budgétaire de l'Administration centrale en 2011 et son impact quant à l'évaluation du budget 2012

Le tableau ci-après propose, dans le chef de l'Administration centrale, une juxtaposition des recettes et des dépenses proposées au budget voté 2011, d'une part, et des données prévisionnelles pour le même exercice, d'autre part.

Tableau 32 : Recettes et dépenses de l'Administration centrale en 2011 – budget et prévisions

En millions EUR.

	2010 Compte	2011		Variation*	
		Budget	Prévisions	en mio.	en %
Dépenses totales.	12.258,1	12.740,0	12.949,7	+209,7	+1,6%
1. Consommation Intermédiaire.	900,6	885,1	934,7	+49,6	+5,6%
2. Formation de capital.	1.002,9	944,0	1.075,3	+131,3	+13,9%
3. Rémunération des salariés.	2.441,7	2.560,4	2.563,0	+2,6	+0,1%
4. Subventions.	602,8	621,6	664,1	+42,5	+6,8%
5. Revenus de la propriété.	160,9	263,1	214,8	-48,3	-18,4%
6. Prestations sociales autres qu'en nature.	1.051,8	1.067,1	1.106,7	+39,6	+3,7%
7. Prestations sociales en nature.	52,8	85,8	53,3	-32,5	-37,9%
8. Autres transferts courants.	5.365,2	5.558,9	5.582,7	+23,8	+0,4%
9. Transferts en capital.	673,5	744,6	745,2	+0,6	+0,1%
10. Corrections sur actifs non financiers. .	5,9	9,4	9,8	+0,4	+4,6%
Recettes totales.	11.209,3	11.338,9	12.002,5	+663,6	+5,9%
11. Impôts sur la production.	4.676,5	4.950,7	5.022,3	+71,6	+1,4%
12. Impôts courants sur le revenu.	5.132,9	5.067,0	5.522,2	+455,2	+9,0%
13. Autres recettes.	1.399,8	1.321,2	1.458,0	+136,8	+10,4%
Besoin de financement.	-1.048,9	-1.401,1	-947,2	+453,9	-

Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2012.

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 210 millions EUR (+1,6%), alors que, sur le versant des recettes, la plus-value serait de l'ordre de 664 millions EUR par rapport au budget voté, soit 5,9%. Il semble évident que, dans le cadre d'un commentaire de la progression des recettes et des dépenses budgétaires pour l'exercice 2012, le choix de la « base de comparaison », c'est-à-dire soit le budget voté de l'année antérieure ou bien la prévision, n'est pas neutre, comme il ressort du tableau ci-dessous.

Tableau 33 : Comparaison des recettes et dépenses 2011 – budget et prévisions

En millions EUR.

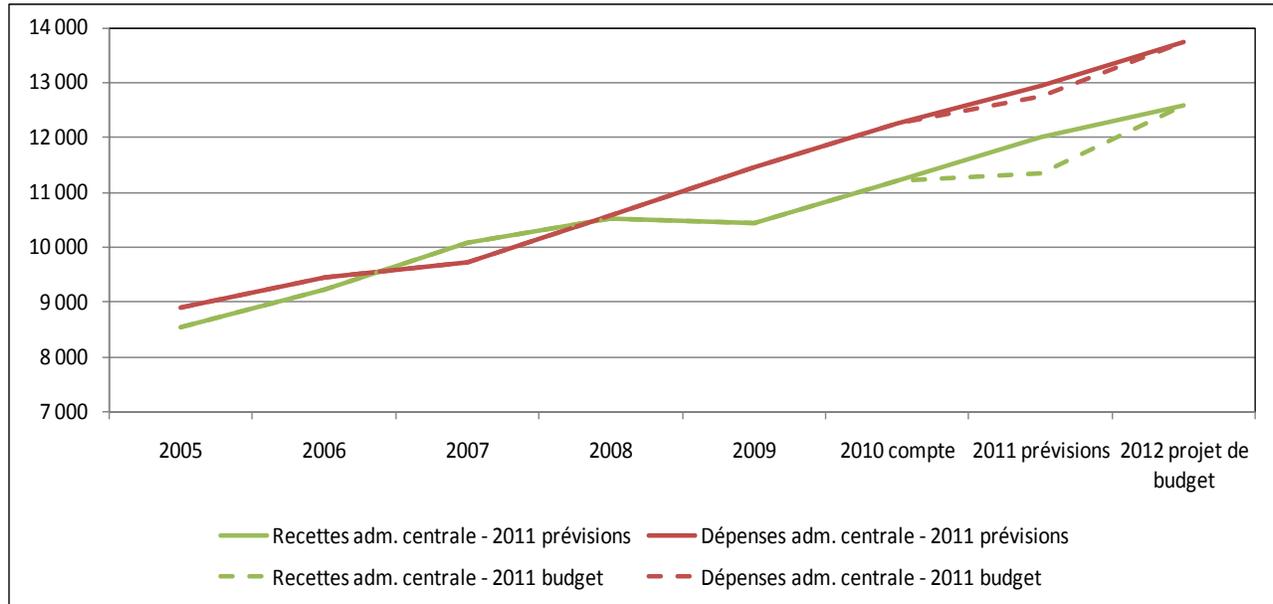
	Recettes	Dépenses
2012 (mio EUR)	12 596	13 740
2011 budget voté (mio EUR)	11 339	12 740
2011 prévision (mio EUR)	12 003	12 950
Variation 2012 / 2011 budget voté (mio EUR)	1 257	1 000
Variation 2012 / 2011 prévision (mio EUR)	594	790
Variation 2012 / 2011 budget voté (%)	11,1%	7,8%
Variation 2012 / 2011 prévision (%)	4,9%	6,1%

Ainsi, à titre d'exemple, les recettes budgétaires ne progresseraient que de 4,9% en 2012 si elles étaient comparées aux dernières prévisions pour 2011. Si, par contre, les recettes étaient confrontées au budget voté 2011, la progression en 2012 atteindrait 11,1%.

Même en faisant abstraction du scénario à rendement fiscal moindre avancé par la Chambre de Commerce au cours du présent avis budgétaire, l'effet ciseaux entre les recettes et les dépenses, au niveau de l'Administration centrale, se confirmera en 2012, avec, à la clef, une dégradation marquée de sa situation financière, tout comme il ressort du graphique suivant qui retrace cet effet sur base des données quantitatives reprises au tableau 31 ci-avant.

Graphique 30 : Effet ciseaux au niveau de l'Administration centrale

En millions EUR.



Sources : STATEC et projets de lois budgétaires.

Note : les lignes pointillées représentent les recettes et les dépenses 2011 sur base du budget voté au titre de l'exercice 2011. Ces chiffres divergent des prévisions 2011, incluses dans le projet de budget 2012, 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 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 (+5,2% 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 de fonctionnement courantes. Pis encore, la procédure européenne au niveau des déficits publics faisant exclusivement appel à la notion d'« Administration publique », ces déficits sont quasiment passés inaperçus, car contrebalancés par des excédents virtuels 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.

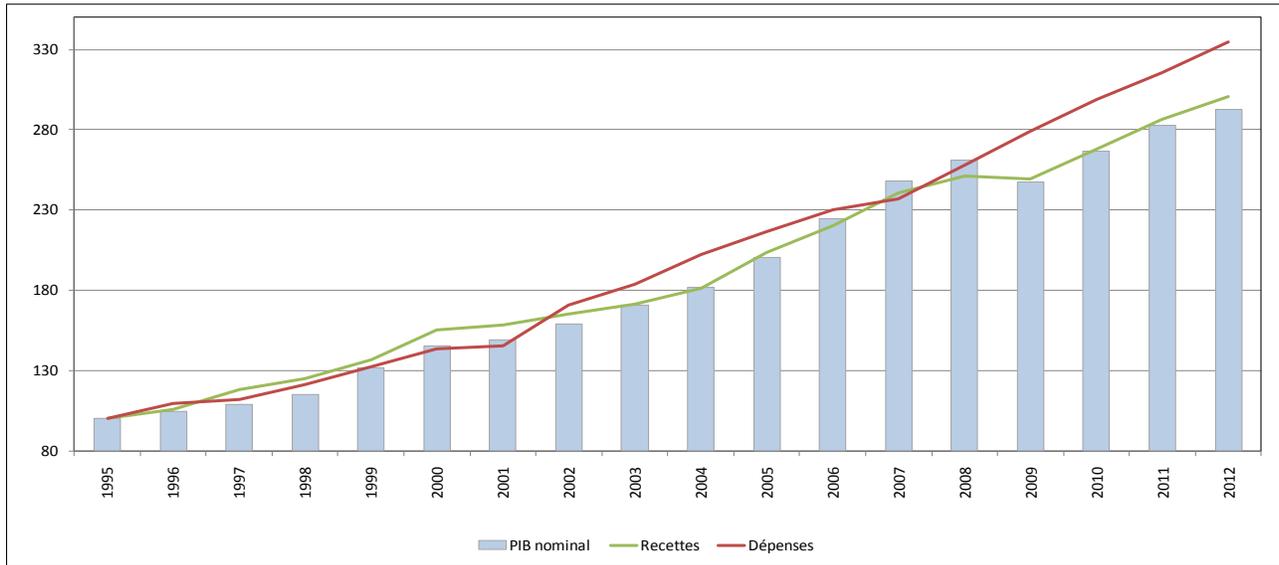
A la lecture du graphique, il apparaît également, qu'à partir de 2009, les lignes représentant les recettes et les dépenses de l'Administration centrale prennent une allure parallèle. En d'autres termes, alors que la ligne des recettes devrait progressivement se rapprocher de, puis dépasser, la ligne des dépenses pour atteindre l'équilibre budgétaire et ensuite l'objectif budgétaire à moyen terme, 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 qui est, depuis cette date, dans l'incapacité totale de reverser cette tendance alarmante et résolument non durable. La Chambre de Commerce ne remet nullement en question le contexte économique

difficile depuis 2009 mais constate néanmoins, qu'en quatre exercices budgétaires, aucune tendance, voire quelconque velléité quant au revirement et à la consolidation budgétaire, n'est visible. Ainsi, le paquet d'assainissement présenté *in extenso* dans le cadre de l'avis budgétaire 2011, pour un montant total de 725,8 millions EUR, était à peine suffisant afin de prévenir un décrochage additionnel - encore plus important - entre les dépenses et les recettes. Rappelons dans ce contexte que les autorités avaient donné, en 2011, un sérieux coup de vis fiscal qui a notamment vu, dans le chef des entreprises, le relèvement de l'impôt de solidarité, une limitation de la déductibilité au niveau des indemnités de départ ainsi que l'instauration d'un impôt minimal forfaitaire pour certains organismes à caractère collectif. Ainsi, concernant spécifiquement la maîtrise des dépenses courantes, le train de mesures en question était rigoureusement insuffisant afin d'inverser une tendance inquiétante qui, si elle n'est pas rectifiée, menace à terme la souveraineté budgétaire du Luxembourg.

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 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 en phase de reprise économique. Or, aussi longtemps que toute politique fiscale expansive opérée en période de basse conjoncture se transforme inéluctablement en « acquis social », elle ne peut facilement être inversée par la suite.

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. En cas de décrochage de ce secteur, des réformes structurelles sont inévitables pour réduire et éponger le déficit endémique de l'Administration centrale. 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 par rapport au PIB.

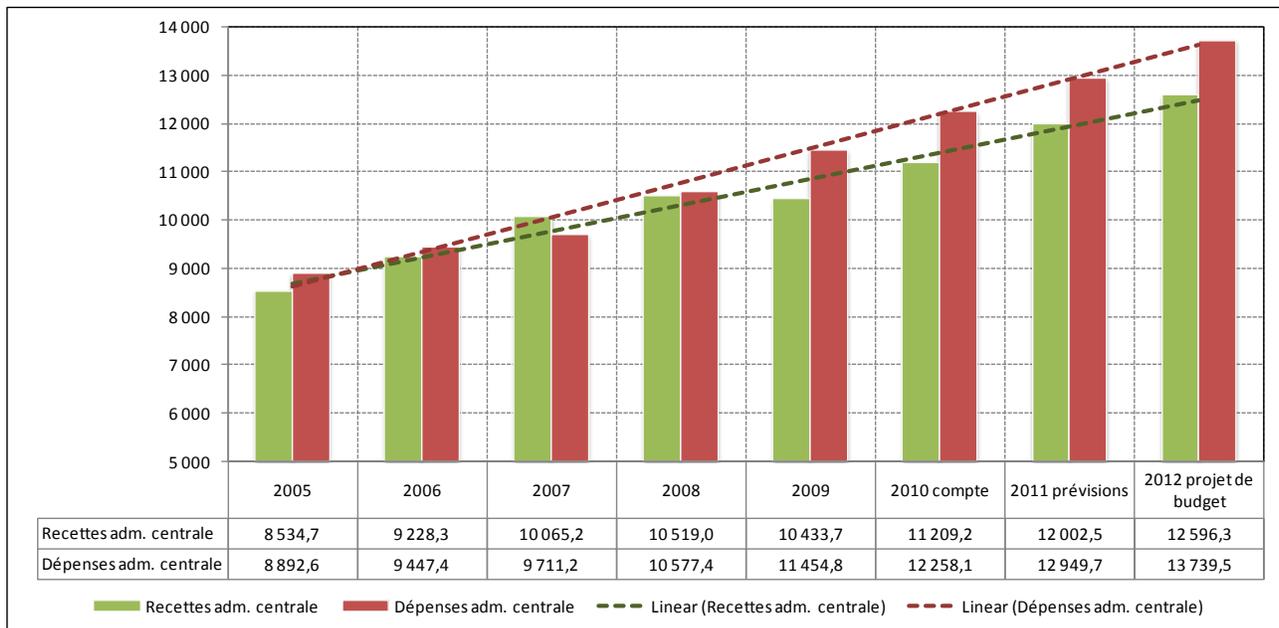
Graphique 31 : Evolution des recettes et des dépenses de l'Administration centrale par rapport au PIB
1995 = 100.



Sources : STATEC ; projets de lois budgétaires ; calculs Chambre de Commerce.

Il a déjà été observé, au 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.

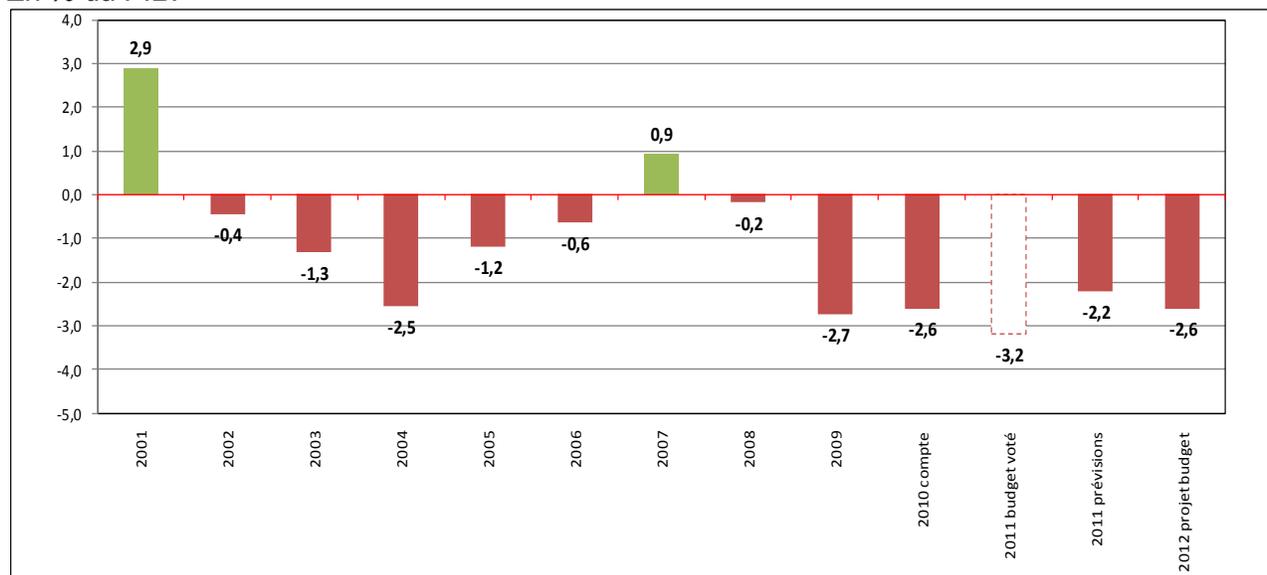
Graphique 32 : Evolution des recettes et des dépenses de l'Administration centrale
En millions EUR.



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

A la lecture du prochain graphique, qui trace 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.

Graphique 33 : Capacité (+) ou besoin (-) de financement de l'Administration centrale
En % du PIB.



Sources : STATEC et IGF.

Une telle accumulation de déficits publics fait inextricablement gonfler le stock de dette publique, d'une part, et les intérêts relatifs à la dette, d'autre part. En d'autres termes, l'Administration centrale, en vivant significativement au-dessus de ses moyens, sera non seulement responsable d'un décalage dans le temps de la responsabilité quant au remboursement de la dette ainsi générée, mais elle aggravera par ailleurs le problème structurel relatif au financement à long terme de la sécurité sociale, tout comme elle mettra en péril les moyens d'action des générations futures pour mener des politiques nouvelles, qui seront alors confrontées à un poids sans cesse croissant d'intérêts débiteurs au service de la dette publique. 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 2012, et malgré un niveau de dette publique ostensiblement peu élevé, du moins en comparaison internationale, le Luxembourg dépense déjà 196,3 millions EUR au titre d'intérêts échus sur la dette publique. Un tel montant correspond à quelque deux fois la contribution de l'Etat dans le fonctionnement de l'Université, dépasse de presque 10 millions EUR les dépenses du Fonds des routes en 2012 et équivaut au coût du financement du congé parental pendant trois années. 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 20% du PIB et, surtout, paie un taux d'intérêt dérisoire sur sa dette en comparaison notamment avec certains pays périphériques de l'Union européenne.

Les finances publiques luxembourgeoises restent structurellement déficitaires, ce qui entraîne une réduction progressive des marges de manœuvres budgétaires et compromet, même à court et à moyen termes, la capacité d'investissements de l'Etat, pourtant primordiale afin de moderniser et

d'adapter les infrastructures du pays aux besoins socioéconomiques et démographiques. D'après les dernières estimations afférentes, communiquées aux autorités communautaires en avril 2012 (12^e actualisation du PSC luxembourgeois), le « train de vie » de l'Administration centrale dépasse ses recettes de l'ordre de 1,2 milliard EUR en 2014, soit plus de 3,5 millions 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 confronté¹³⁸. 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 croissance¹³⁹, 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* dans la partie 2.3.2.. 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% relativement au PIB.

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, elle revêt une importance considérable pour l'Etat central. En effet, les dépenses courantes au titre du code comptable 42, intitulé « transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale », augmenteront de 4,25% par rapport au budget 2011 pour atteindre 3,580 milliards EUR en 2012, soit 35,20% 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 2012, les dépenses de l'Administration de la sécurité sociale s'élèveront, selon le projet de budget 2012, à 8.017,1 millions EUR et enregistreront dès lors une nette progression par rapport à 2011 (+478,80 millions EUR ou +6,35%). Sur deux ans, c'est-à-dire en comparant le budget 2012 au compte provisoire de 2010, la progression atteint même 744,2 millions EUR, ou 10,3% en termes relatifs. Cette progression importante 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

¹³⁸ Actualité & tendances n°10 « Le développement durable au Luxembourg – Pour une économie durablement compétitive et au service du bien-être », juin 2011.

¹³⁹ Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg : « 12^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2011-2014 ».

contexte du vieillissement démographique (voir *infra*). Les recettes atteindront, quant à elles, 8.719,5 millions EUR, ce qui impliquerait une progression de 6,70% par rapport à l'année précédente et de 10,3% comparé à 2010 (+816,9 millions EUR). Au total, il en résulterait un excédent de 702,4 millions EUR en 2011, qui équivaudrait à quelque 1,6% du PIB.

Tableau 34 : Compte SEC95 de l'Administration de la sécurité sociale

En millions EUR.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Recettes sécurité sociale	5 370,3	5 798,7	6 211,4	6 746,5	7 513,8	7 708,2	7 902,6	8 171,6	8 719,5	
Dépenses sécurité sociale	4 948,3	5 354,5	5 604,4	5 858,9	6 432,8	6 977,6	7 272,9	7 538,3	8 017,1	
Solde	422,0	444,2	607,0	887,6	1 081,0	730,6	629,7	633,3	702,4	
<i>En % du PIB</i>	1,54%	1,47%	1,79%	2,37%	2,74%	1,95%	1,56%	1,50%	1,60%	
Recettes	<i>Evolution absolue</i>	---	428,40	412,70	535,10	767,30	194,40	194,40	269,00	547,90
	<i>Evolution relative</i>	---	7,98%	7,12%	8,61%	11,37%	2,59%	2,52%	3,40%	6,70%
Dépenses	<i>Evolution absolue</i>	---	406,20	249,90	254,50	573,90	544,80	295,30	265,40	478,80
	<i>Evolution relative</i>	---	8,21%	4,67%	4,54%	9,80%	8,47%	4,23%	3,65%	6,35%

Sources : Comptabilité nationale ; projets de lois concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2012.

Cet excédent de 1,6% par rapport au PIB se situerait à un niveau similaire par rapport à 2010 et 2011, mais significativement en-deçà des tendances observées en 2009 (+2,0%) et 2008 (+2,7%). La progression des recettes prévue au titre de l'exercice 2012 tire son origine, sans doute, dans les hypothèses sous-jacentes au projet de loi budgétaire 2012 en matière de progression du taux d'emploi, à savoir, l'anticipation d'une création nette d'emplois à concurrence de 2,0%, soit environ 7.300 emplois nouveaux créés l'an prochain. 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 6,0% en 2012 ; évolution qui résulte, implicitement, de l'effet cumulé de l'évolution quantitative de l'emploi (+2,0%), du déclenchement d'une tranche indiciaire à la fin du premier trimestre et de l'évolution « réelle » des salaires. Compte tenu des difficultés et des incertitudes conjoncturelles auxquelles font face les acteurs économiques à l'heure actuelle, et suite notamment à la révision à la baisse des expectatives de croissance du PIB en 2012 (1,0% au lieu de 2,1%), la Chambre de Commerce estime que le niveau de recettes attendu dans le chef de l'Administration de la sécurité sociale semble particulièrement optimiste.

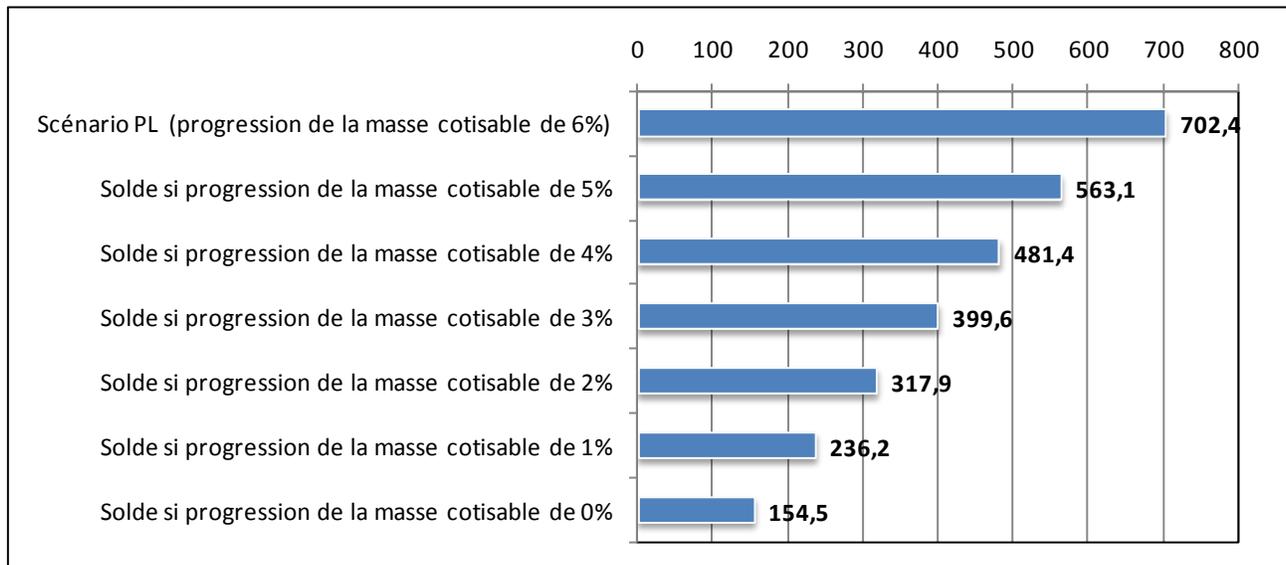
En revanche, le niveau des dépenses à acter par l'Administration de la sécurité sociale au titre d'un exercice budgétaire donné, par exemple en 2012, n'est pas significativement influencé par l'évolution momentanée de la masse salariale distribuée - il ne le fait que dans une perspective de long terme - 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. 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'emploi moins important que prévu et une possible modulation du déclenchement de la prochaine tranche indiciaire), que ses dépenses qui sont, en large mesure, rigides et indépendantes de la situation conjoncturelle instantanée.

Le graphique ci-dessous tente d'illustrer l'impact, sur le solde budgétaire de l'Administration de la sécurité sociale, d'une baisse de la masse cotisable par rapport à l'évolution prévue par le projet de loi budgétaire (« scénario PL »). En effet, d'après un calcul statique, et en supposant que les dépenses ne seront pas impactées par des baisses de la masse cotisable, le graphique simule

l'effet d'une progression plus modérée - comprise entre 0% et 5% - de cette masse cotisable en 2012. En effet, dès lors que les taux de croissance projetés du PIB (+2,1%) et de l'emploi (+2,0%) sont assortis d'un risque à la baisse significatif, il est tout à fait probable que la progression de la masse salariale se situera bien en-deçà des 6,0% prévus par le projet de loi budgétaire ; faisant en sorte que la progression des recettes de l'Administration de la sécurité sociale (+6,70% par rapport à 2011) serait également surestimée. Ce calcul - bien qu'il soit imparfait - a le mérite de souligner à quel point l'équilibre financier de la sécurité sociale est fragile et qu'il 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 de mesures structurelles et volontaristes à la hauteur des enjeux, même à court terme l'équilibre de l'Administration de la sécurité sociale risque de se dégrader très rapidement au cas où notre pays traversait une récession ou même un ralentissement durable.

Graphique 34 : Solde de l'Administration de la sécurité sociale selon différentes hypothèses au niveau de l'évolution de la masse cotisable

En millions EUR.

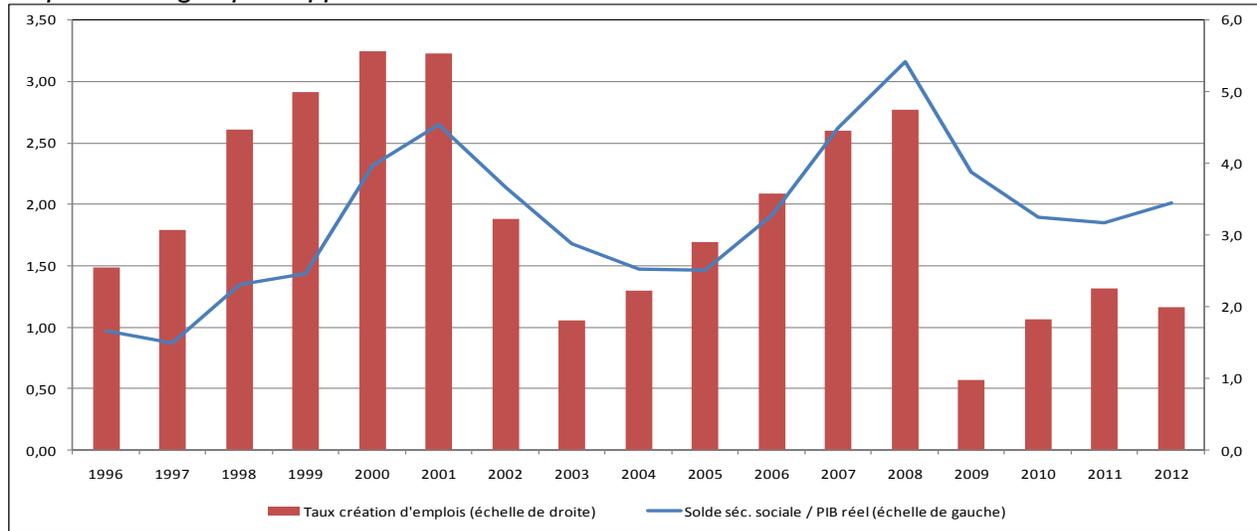


Source : Projet de budget 2012 ; calculs Chambre de Commerce.

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 Grand-Duché de Luxembourg et le résultat financier momentané (recettes moins dépenses) de la sécurité sociale.

Graphique 35 : Evolution du solde de l'Administration de la sécurité sociale et du taux de création d'emplois nouveaux

En pourcentages par rapport au PIB en volume.



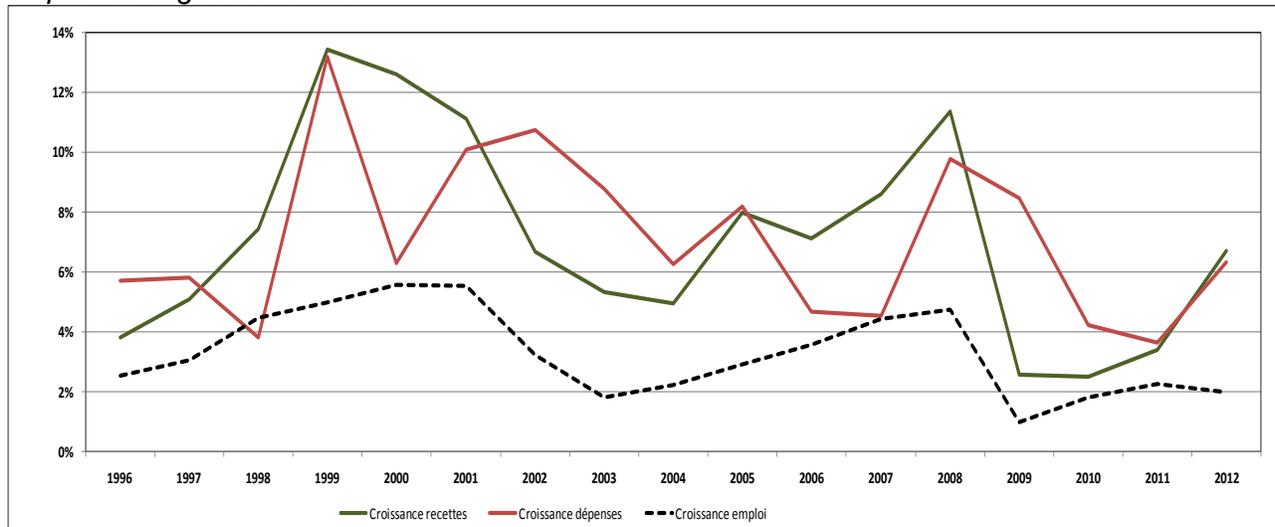
Sources : Comptabilité nationale ; projet de budget 2012 ; calculs Chambre de Commerce.

Note : pour les années 2008 à 2012, les calculs du ratio du solde de l'Administration de la sécurité sociale par rapport au PIB peuvent diverger des calculs repris au projet de loi budgétaire 2012 en raison de la révision des comptes nationaux au 7 octobre 2011 qui n'était pas connue au moment de la finalisation du projet de loi budgétaire, et dans le cadre de laquelle furent notamment revues à la baisse les données relatives au PIB pour les années de 2008 à 2010.

Le graphique 36 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 36 : Evolution des recettes et des dépenses de l'Administration de la sécurité sociale, ainsi que la variation de l'emploi intérieur

En pourcentages de variation.



Sources : Comptabilité nationale ; projet de budget 2012 ; calculs Chambre de Commerce.

Le graphique qui précède permet d'observer que la variation des recettes (ligne verte) suit, en effet, de près l'évolution 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 et de la progression du travail frontalier.

Mathématiquement parlant, sur la période considérée par le graphique ci-dessus, le coefficient de corrélation linéaire est égal à 0,90 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 0,26 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, l'évolution économique, en moyenne très favorable et fortement créatrice d'emplois nouveaux, largement occupés par de jeunes frontaliers, générerait 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 le nombre de cotisants, d'une part, et le nombre de bénéficiaires, d'autre part. A titre d'illustration, le nombre de cotisants a augmenté de 210.200 unités entre 1980 et 2009, alors que le nombre de retraites additionnelles prises en charge par l'Etat n'a évolué que de 66.422 unités pendant cette même période, soit un écart favorable, bien que momentané et qui s'estompera dans un horizon de temps plus lointain, de 143.778 unités sur cette période.

Tableau 35 : Evolution du nombre d'assurés et de bénéficiaires au niveau de l'assurance pension

En unités.

Année	Nombre d'assurés	Nombre de bénéficiaires	Ratio assurés / bénéficiaires
1980	139.603	67.778	2,1
1985	144.581	71.813	2,1
1990	172.288	80.958	2,1
1995	199.044	95.515	2,1
2000	247.253	107.571	2,3
2005	296.059	119.764	2,5
2009	349.803	134.200	2,6
Evolution 1980 à 2009 en milliers en %	210.200 151 %	66.422 98 %	

Source : Tageblatt du 6 mai 2011 : «Interview mit Mars di Bartolomeo zur Rentenreform».

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 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

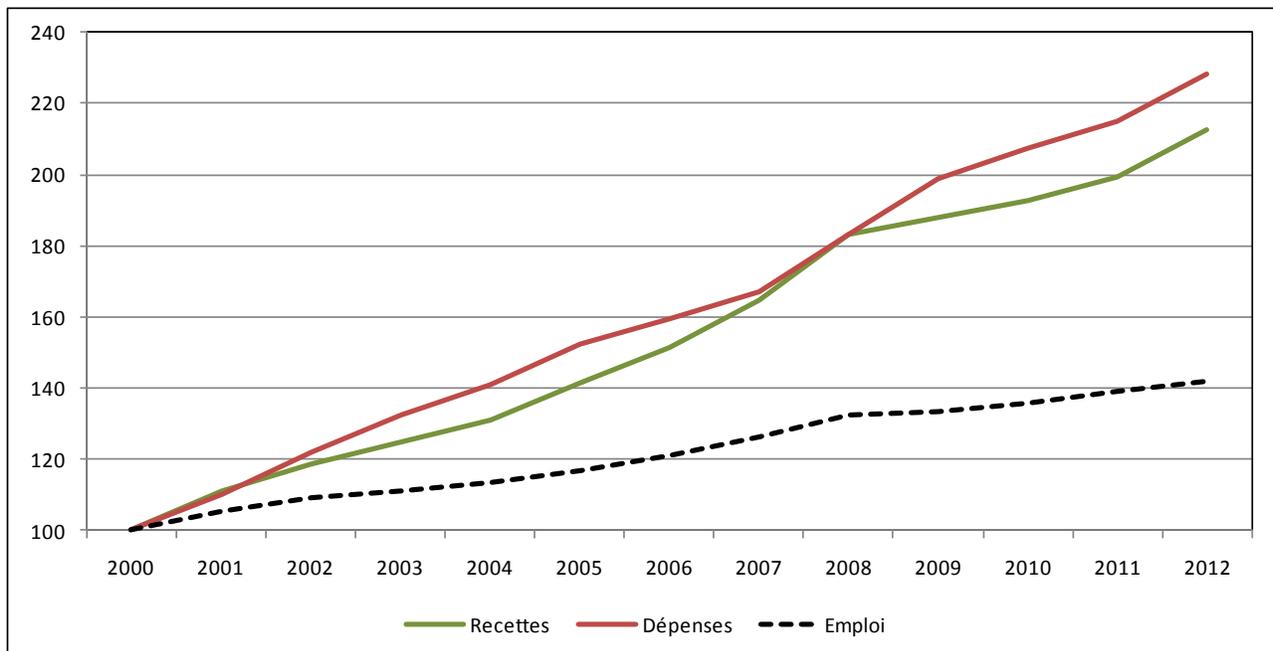
dynamique qu'au cours des 20 dernières années, période durant laquelle il a doublé en termes quantitatifs. Un tel scénario de croissance perpétuelle de l'emploi, qui présuppose une croissance économique continue, est, aux yeux de la Chambre de Commerce, un scénario parfaitement irréaliste (voir aussi l'encadré 6 ci-après).

Dans son avis budgétaire 2011, la Chambre de Commerce a également pu montrer que, dans un scénario à politique inchangé, le nombre de pensionnés pourrait dépasser celui des contributeurs au système d'assurance pension dès 2050, alors que, pour le moment, le Luxembourg compte quelque 2,3 « contributeurs » pour un « bénéficiaire ». De surcroît, 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 des dépenses par rapport aux 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 index prenant la valeur 100 en 2000. En guise d'exemple, entre 2000 et 2010, les dépenses cumulées de cette Administration ont progressé de 107% (index 207), alors que, pendant cette même période, les recettes n'ont connu qu'une évolution positive de l'ordre de 93% (index 193). L'évolution de l'emploi intérieur est également reprise à titre d'information.

Graphique 37 : Progression des recettes et des dépenses de l'Administration de la sécurité sociale (SEC95) entre 2000 et 2012

Index – 2000 = 100.



Sources : STATEC (Comptabilité nationale) ; projet de loi budgétaire 2012 ; calculs 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 un récent

bulletin économique de la Chambre de Commerce dédié au développement durable¹⁴⁰, 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, menaçant directement la durabilité, voire la continuité, des finances publiques luxembourgeoises¹⁴¹.

L'urgence de ces messages 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'emploi 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.

La Chambre de Commerce aurait voulu profiter de l'occasion de l'avis budgétaire 2012 pour commenter, dans les grandes lignes, les faits saillants de la réforme projetée du système des pensions. Or, force est de constater que les données afférentes n'ont pas été disponibles au moment de la rédaction de l'avis en question, état de fait que la Chambre de Commerce regrette. Elle reviendra en détail sur cette thématique dès que les avant-projets de loi afférents lui auront été communiqués. Dans une perspective à long terme et d'un point de vue intergénérationnel, l'excédent de la sécurité sociale engrangé au titre de l'exercice budgétaire 2012 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 des quelques données officieuses à sa disposition au titre de la réforme projetée de l'assurance pension. L'accent sera mis, ici, sur les hypothèses fortes qui y sont à l'œuvre.

¹⁴⁰ Actualité & tendances n°10 « Le développement durable au Luxembourg – Pour une économie durablement compétitive et au service du bien-être », juin 2011.

¹⁴¹ 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 ».

Encadré 6 : Assurance pension : une réforme qui se base sur des hypothèses fortes

Le développement économique considérable au cours du dernier quart de siècle (hausse de 5,3% en moyenne du PIB nominal sur la période 1985-2008) a eu un effet très significatif sur l'emploi intérieur et le besoin de main-d'œuvre a été largement satisfait par l'immigration et par le recours sans cesse croissant au travail frontalier. Début 2000, l'emploi intérieur comptait 256.576 unités¹⁴² (dont 82.068 emplois occupés par des frontaliers non-résidents). En juin 2011, soit à peine plus de 10 ans après, le STATEC dénombre 375.077¹⁴³ emplois (+118.501 unités ou +46,2%), dont 155.686 frontaliers entrants (+76.618 unités ou +89,7%). Ainsi, la quote-part de l'emploi frontalier passe, sur cette période, de 31,9% à quelque 41,5% de l'emploi intérieur.

Dans un autre registre, sur la période de 1980 à 2009, le nombre d'assurés au titre de l'assurance pension a progressé de 210.200 unités (+151%), le nombre de bénéficiaires n'ayant progressé que de 66.422 unités (+98%). Sur la décennie de 2000 à 2010, le taux net de création d'emplois s'était élevé à 3,3% en moyenne, soit 9.800 créations nettes d'emplois par an. En d'autres termes, en seulement 10 ans, quelque 108.000 emplois additionnels ont été créés, le corollaire étant, qu'à l'avenir, de nombreux bénéficiaires nouveaux gonfleront quasi simultanément le stock de pensions à verser. Ainsi, si la croissance quantitative historique de l'emploi a permis au Grand-Duché « *de sauver la sécurité sociale de la faillite*¹⁴⁴ » à titre provisoire, il est évident que la problématique afférente ne va que s'exacerber à long terme, le pays devant financer un nombre sans cesse plus élevé de pensions à l'avenir et éviter de percuter le « mur des pensions ».

La spirale vertueuse de l'emploi va inextricablement se ralentir 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. Un tel scénario de croissance perpétuelle de l'emploi, qui présuppose une croissance économique continue, est difficilement envisageable, surtout en présence d'une situation démographique de vieillissement de la population en Europe et en particulier au Luxembourg, où le taux de croissance potentiel a baissé suite à la crise économique et financière. En outre, un tel scénario présuppose que la productivité globale des facteurs croît plus rapidement que chez les principaux partenaires commerciaux du Luxembourg et que la force d'attraction du pays reste intacte, sinon continue de se développer, et ce sans à-coups ou périodes de morosité économique prolongées. En d'autres termes, la compétitivité de l'économie luxembourgeoise devra être excellente, ce qu'elle n'est pourtant pas au jour d'aujourd'hui.

Dans un scénario « *business as usual* », et en se basant sur une tendance de 11.000 créations d'emplois par an (moyenne 2000 à 2008), le marché de l'emploi atteindrait 591.000 unités en 2030 et plus de 800.000 unités en 2050. Avec un emploi indigène relativement stable et même en supposant un phénomène d'immigration soutenu, il faudrait ainsi près d'un demi-million de travailleurs frontaliers en 2050. Seront-ils disponibles et intéressés, pourront-ils se rendre au Luxembourg dans de bonnes conditions et les enjeux écologiques et sociaux permettront-ils un tel scénario de croissance perpétuelle ? D'ailleurs, l'opinion publique sera-t-elle favorable à une telle évolution ? Il est rappelé à cet égard le débat houleux au sujet du « *700.000 Awunner-Staat* ». Le STATEC, dans son dernier exercice de projection démographique, table en tout cas, dans son scénario central, sur une population de 774.000 personnes en 2060 (+54,3% par rapport à 2010)¹⁴⁵, le cap des 700.000 habitants devant être franchi au milieu du 21^e siècle. Le groupe des 65 ans et plus, représentant à l'heure actuelle environ 14% de la population totale, atteindrait une quote-part de 25,5% en 2060. Pour ce qui est de l'offre du travail, et en fonction des hypothèses retenues au niveau de la croissance économique potentielle, d'une part, et de la productivité,

¹⁴² Y compris 19.333 travailleurs indépendants.

¹⁴³ Y compris 21.396 travailleurs indépendants.

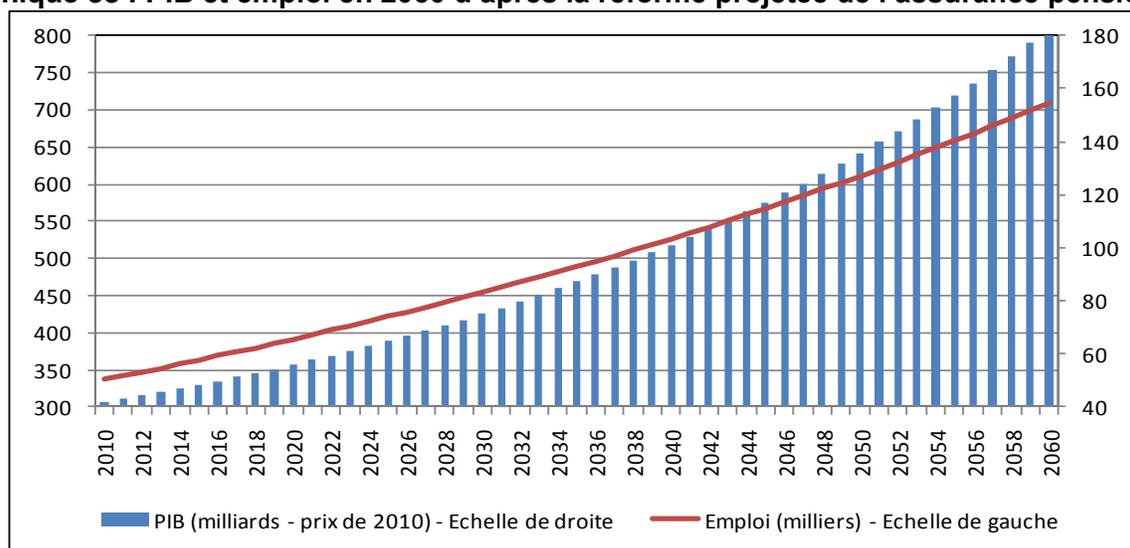
¹⁴⁴ Voir, à cet égard, l'article du même nom de R. Kieffer dans « *Asti 30+ Migrations, recherches, engagements* », 2010.

¹⁴⁵ STATEC : « *Bulletin du STATEC n°5-2010 : Projections socio-économiques 2010 – 2060* », octobre 2010.

d'autre part, les experts du STATEC estiment que le Luxembourg aura besoin entre 139.000 (sur 432.500 emplois) et 685.500 travailleurs frontaliers (sur 1.034.700 emplois) à l'horizon 2060.

A côté du STATEC, il importe de rappeler que, dans le contexte de la réforme projetée de l'assurance pension, les autorités publiques ont, elles aussi, procédé à l'énonciation d'hypothèses (préliminaires ?) en matière d'évolution économique, de productivité et de marché du travail. Dans une note préliminaire remise aux partenaires sociaux en avril 2011, les autorités se basaient, en effet, sur un scénario de croissance économique de 3% l'an sur l'ensemble de la période de projection 2011-2060, une progression constante de l'emploi de 1,5% et une croissance de la productivité de 1,7% l'an. Le graphique qui suit montre l'évolution du PIB (en termes constants ; histogramme bleu ; échelle de droite) et du nombre d'emplois en milliers d'unités (courbe rouge ; échelle de gauche), d'ici 2060, en cas de matérialisation de ces hypothèses.

Graphique 38 : PIB et emploi en 2060 d'après la réforme projetée de l'assurance pension



D'après les hypothèses ainsi retenues, le nombre d'emplois devrait plus que doubler, alors que le PIB devrait quadrupler d'ici 2060, pour atteindre 182 milliards EUR (aux prix de 2010) en fin de période. Exprimé aux prix de 2010, le PIB luxembourgeois dépasserait le PIB qu'affiche, actuellement, le Portugal ou encore la Finlande. Il s'agit, ici, évidemment d'hypothèses très fortes, qui présupposent une vigueur économique continue, une compétitivité irréprochable des acteurs économiques, la disponibilité suffisante et permanente d'une main-d'œuvre qualifiée, des finances publiques suffisamment vigoureuses pour accompagner le développement socio-économique projeté, un consensus social sur une telle évolution, une compatibilité entre ce scénario et les prémisses du développement durable, une vision claire et prospective sur les jalons politiques à poser, et ainsi de suite. De surcroît, afin de pérenniser cet « acquis 2060 », et notamment pour continuer de financer l'état social, il faudrait, en 2100, produire un PIB de 600 milliards EUR et prévoir 1,3 million d'emplois. Il n'empêche que ces hypothèses fortes se trouvent à la base de la réforme projetée en matière d'assurance pension.

Au-delà des limites intrinsèques d'un modèle basé sur une croissance perpétuelle de l'emploi, se posent par ailleurs des questions d'ordre social, voire sociologique. De nos jours, les Luxembourgeois occupent à peine trois postes de travail sur dix au total et un poste sur quatre dans le secteur marchand. En outre, quelque 43% des salariés de nationalité luxembourgeoise ne travaillent plus dans l'économie privée¹⁴⁶ et sont *de facto* écartés, ou tout au moins relativement épargnés, des problèmes économiques, sociaux et structurels mis en lumière notamment par la

¹⁴⁶ STATEC, Economie et statistiques n° 34/2009: « Le secteur public », décembre 2009.

crise financière et économique. L'ensemble de ces considérations doit mener à une réorientation du modèle de croissance de l'économie luxembourgeoise, tiré principalement, ces 20 dernières années, par le secteur financier et par la croissance très dynamique de l'emploi. De surcroît, par le passé, une partie non-négligeable du succès économique luxembourgeois, et de la santé de ses finances publiques, était due à l'exploitation intelligente de niches de souveraineté, souvent d'ordre fiscal ou réglementaire, voire à une transposition plus rapide ou plus intelligente de certaines directives européennes pertinentes.

Si certaines de ces niches éphémères disparaissent ou même ne sont qu'atteintes au niveau de leur rendement, une partie plus ou moins importante du capital et du travail étrangers risquent d'être alloués ailleurs qu'au Grand-Duché et ce dernier devrait encore s'impliquer davantage à créer de la valeur ajoutée à travers des nouvelles niches de compétences, et ce en améliorant constamment la compétitivité et l'attractivité de ses facteurs de production. La croissance grâce aux niches de souveraineté était certes une croissance rapide, mais toute aussi volatile et dont les retombées financières pourraient périlcliter aussi rapidement qu'elles avaient prospéré par le passé.

Le Luxembourg de demain devra apprendre à « joindre les deux bouts » sans pour autant dépendre de la création annuelle de 10.000 emplois supplémentaires. La raréfaction des moyens budgétaires implique, en outre, qu'une politique fiscale basée sur la stimulation de la demande doive être largement supplantée par une politique de l'offre, avec la compétitivité de l'économie comme pièce maîtresse.

3.4. Les Administrations locales

D'après les normes comptables européennes SEC95, les Administrations locales se composent, au Luxembourg, de 116 communes (voire 106 communes à partir du 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 2.215,2 millions EUR en 2011 (soit 5,02% du PIB), ce qui représente un taux de croissance des dépenses de l'ordre de 3,4% par rapport à 2010 et de 6,4% sur deux ans. Le tableau ci-dessous montre l'évolution des recettes et dépenses des Administrations locales. Vu que les budgets communaux pour l'année 2012 ne seront disponibles que vers la fin de l'année 2011, les recettes et dépenses prévisionnelles pour cet exercice sont omises.

Tableau 36 : Recettes, dépenses et soldes des Administrations locales

En millions EUR.

Tableau 2	2009	2010	2011
A. Dépenses			
1) Dépenses budgétaires des administrations locales	2 229,8	2 586,7	2 793,6
2) Opérations financières	-125,3	-102,8	-100,2
3) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires	-82,4	-112,9	-112,4
4) Autres reclassements au niveau des dépenses budgétaires	0,0	-304,1	-404,7
5) Dépenses du Fonds des dépenses communales	1,6	1,6	1,6
6) Dépenses budgétaires ajustées	2 023,6	2 068,5	2 177,9
7) Autres reclassements	58,4	74,5	37,3
8) Dépenses des administrations locales	2 082,1	2 142,9	2 215,2
B. Recettes			
9) Recettes budgétaires des communes	2 195,9	2 345,8	2 644,5
10) Recettes sur opérations financières	-134,9	-174,6	-226,7
11) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires	-82,4	-112,9	-112,4
12) Autres reclassements au niveau des recettes budgétaires	0,0	-107,0	-211,7
13) Recettes du Fonds des dépenses communales	0,6	0,6	0,6
14) Recettes budgétaires ajustées	1 979,2	1 951,9	2 094,4
15) Autres reclassements	56,2	183,0	187,2
16) Recettes des administrations locales	2 035,3	2 135,0	2 281,6
C. Solde			
17) Solde des administrations locales (16)-(8)	-46,7	-8,0	66,4

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

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 2012 avec un léger excédent de 110,8 millions EUR ; notamment au vu des transferts plus importants que prévus transitant via le Fonds communal de dotation financière.

Le Fonds communal de dotation financière (FCDF) qui, à côté de l'impôt commercial communal (ICC), constitue la principale source de revenus non-affectés des communes, et par lequel transite, au-delà d'une allocation d'un montant forfaitaire calculée annuellement, la participation des communes dans le produit de trois grands impôts de l'Etat central¹⁴⁷, marquerait, en 2012, une progression, qualifiée de « remarquable » par les auteurs du projet de loi budgétaire, et ce par rapport au budget antérieur (+122,0 millions EUR ; +15,8%). Or, compte tenu du scénario alternatif, plus prudent, développé par la Chambre de Commerce en ce qui concerne le rendement attendu de certains impôts en 2012 (voir la partie 3.1.1.), la Chambre de Commerce est en droit de s'interroger si la progression des dotations communales sera véritablement aussi spectaculaire que prévue par les auteurs du projet de loi budgétaire 2012.

Ainsi, en cas de dégradation du contexte économique en 2012, il est plus que probable que les ressources transférées aux communes, qui se greffent en large partie sur le rendement de certains impôts de l'Etat central, et notamment l'impôt sur le revenu des personnes physiques et la TVA, doivent également être revues à la baisse. Il en est de même pour le rendement de l'impôt commercial communal, qui se greffe pratiquement sur la même base imposable que l'impôt sur le revenu des collectivités dont profite l'Etat central.

En revanche, au-delà des prévisions pour l'année 2012 à venir, et compte tenu de la revue à la hausse des prévisions 2011 en matière de recettes fiscales de l'Administration centrale par rapport au budget voté pour la même année (10,424 milliards EUR, au lieu de 9,626 milliards EUR¹⁴⁸), il est très probable que le rendement fiscal des communes, à travers l'ICC mais également via le Fonds communal de dotation financière, dépassera, pour l'année 2011 en cours, les montants initialement prévus, voire budgétisés par les communes pour définir leurs politiques de dépenses respectives. A titre d'illustration, le rendement attendu, en 2011, de la TVA dépassera probablement le budget voté pour la même année de l'ordre de 159 millions EUR (2.259,3 millions EUR par rapport à 2.100,3 millions EUR) - dont 15,9 millions EUR seraient transférés aux communes via le FCDF.

La Chambre de Commerce souligne 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 au graphique ci-après (échelle de gauche), l'effort quantitatif absolu des communes en matière de FBCF s'inscrit effectivement à la hausse depuis 2006. Or, après cette tendance largement haussière observée au cours des dernières années, la Chambre de Commerce se doit de relever une relative stagnation de l'effort d'investissements en 2010. En effet, en 2009, la FBCF communale avait atteint 639,5 millions EUR, alors qu'en 2010, en atteignant 644,4 millions EUR, elle n'est plus que très marginalement supérieure au montant réalisé en 2009 (+0,8%). Déduction faite de l'inflation, il s'avère que l'effort d'investissements des communes s'est légèrement inscrit à la baisse en 2010. Etant donné que l'Administration publique au sens large (Administration centrale, communes et sécurité sociale) a investi l'équivalent de 1,658 milliard EUR en 2010

¹⁴⁷ 18% du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette et de l'impôt retenu sur les traitements et salaires, 10% du produit de la TVA, 20% du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs.

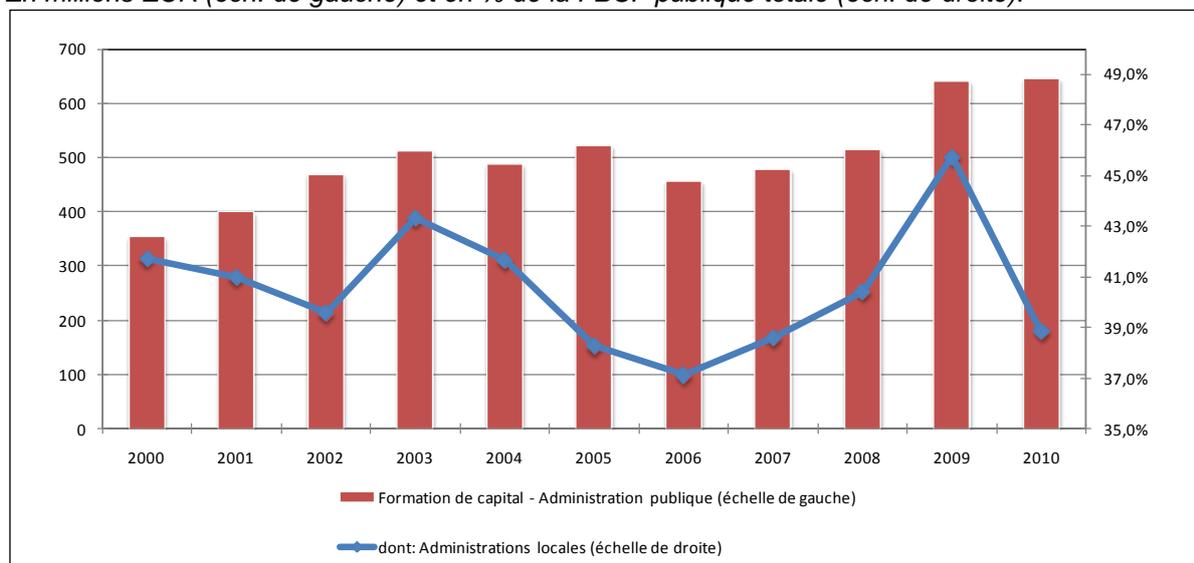
¹⁴⁸ Volume I du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2011, pages 41*.

(+18,6% ou +260,3 millions EUR par rapport à 2009), la FBCF publique totale a évolué plus vite, en 2010, que la FBCF du seul secteur communal. Il en ressort, mécaniquement, une baisse significative du ratio « FBCF communale par FBCF publique totale », qui, après avoir atteint son sommet historique de 45,7% en 2009, passe à 38,9% en 2010, soit une quote-part peu ou prou équivalente à celle atteinte trois ans auparavant, c'est-à-dire en 2007. Nonobstant cette remarque, il convient de souligner que la FBCF communale a néanmoins atteint, en 2010, son montant absolu le plus élevé depuis que des données de la comptabilité nationale sont disponibles d'après la nomenclature SEC95.

Les communes auraient-elles atteint leur capacité d'absorption maximale en matière d'investissements publics qu'elles peuvent réaliser au cours d'un exercice budgétaire ? Les autorités communales ont-elles sciemment mis en œuvre une politique budgétaire anticyclique en 2009, en intensifiant leurs efforts en matière d'investissements publics pendant cette année de crise par excellence, avant de tenter de freiner, ou tout au moins de décélérer la vigueur de cette évolution dès 2010 ? Ce sont, ici, deux interrogations importantes parmi d'autres auxquelles la Chambre de Commerce ne trouve malheureusement pas de réponse satisfaisante dans le projet de loi budgétaire.

Graphique 39 : Evolution de la formation brute de capital fixe des Administrations locales

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



Source : STATEC (Comptabilité nationale) ; calculs Chambre de Commerce.

Le graphique ci-dessous, qui reflète la composition des dépenses des Administrations locales en 2010, montre qu'au cours de l'année en question, la FBCF du secteur communal a atteint pas moins de 30% du total des dépenses actées. 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 (30%) et la consommation intermédiaire (21%), 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 2000, le poids des trois blocs de dépenses décrits ci-avant était quasiment identique qu'en 2010.

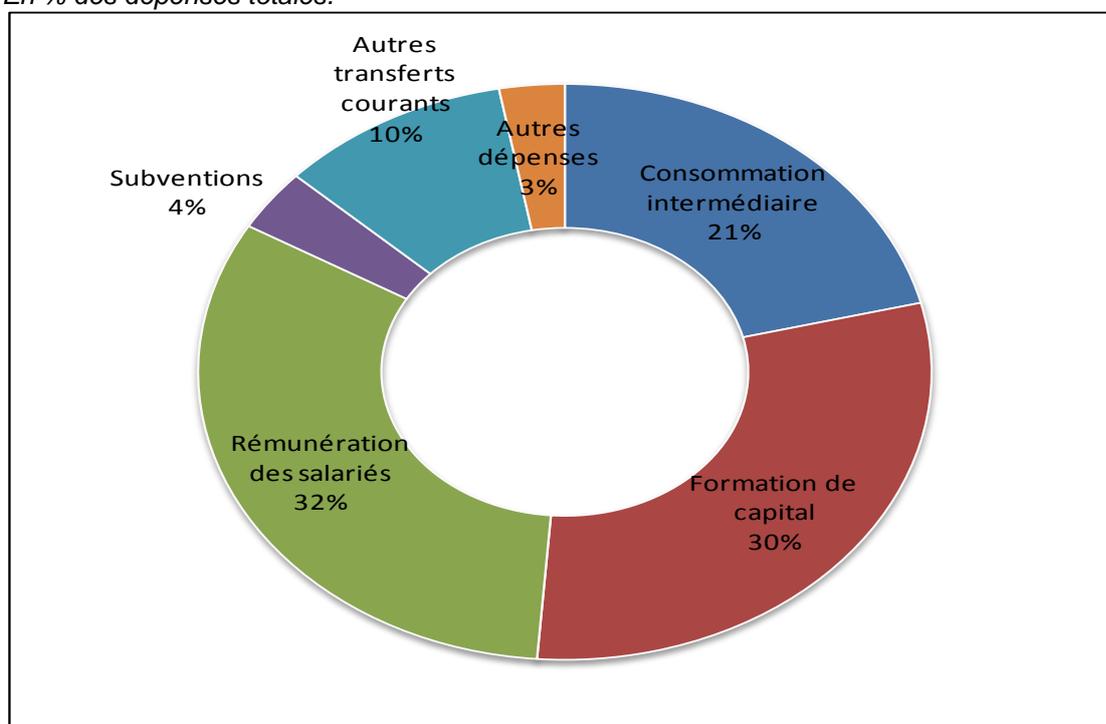
Une relative maîtrise des dépenses de consommation intermédiaire (20,6% des dépenses totales en 2000 et 21,1% en 2010) et des frais de personnel (33,6% en 2000 et 32,2% en 2010) a permis aux communes de maintenir leurs efforts d'investissements à un niveau

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 40 : Composition des dépenses des Administrations locales en 2010

En % des dépenses totales.



Source : STATEC (Comptabilité nationale) ; calculs 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 sociodémographique et économique, en lieu et place d'une simple affectation desdits fonds aux budgets courants. Par ailleurs, les nombreuses fusions communales envisagées devraient, par le biais d'économies d'échelles, libérer davantage de moyens financiers pouvant être investis dans les infrastructures locales et régionales. 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 2012 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.

- Comme la Chambre de Commerce l'a déjà brièvement introduit ci-avant, un vecteur d'efficience au niveau local est sans aucun doute la mise en œuvre intégrale de la **réforme territoriale**, qui se traduira notamment par de nombreuses **fusions** au niveau communal et par une meilleure coopération intercommunale en général. Pour rappel, la commune moyenne luxembourgeoise ne compte que quelque 4.400 habitants, voire même que 3.600 habitants si la Ville de Luxembourg est éliminée. Le chiffre correspondant, à l'échelle de l'UE, est de près de 18.000 habitants, alors qu'il atteint 8.300 habitants en moyenne dans les trois pays limitrophes. La médiane luxembourgeoise n'atteint que le nombre de 2.014 habitants par entité et 36 communes comptent moins de 1.500 habitants (avant les fusions actées au 1^{er} janvier 2012).

Les communes peuvent réaliser d'importantes économies d'échelle en fusionnant. Elles peuvent notamment améliorer la qualité et la couverture de leurs infrastructures et services publics, tout en dépensant moins. Ainsi, il s'agit d'un mouvement qu'il convient d'accélérer afin de déboucher, à terme, sur une taille moyenne plus en phase avec les tendances observées dans d'autres pays. En tout cas, si les communes luxembourgeoises devaient atteindre la taille moyenne atteinte dans les trois pays limitrophes, le nombre de communes luxembourgeoises baisserait à 62 unités, soit une réduction de 44 unités, ou de 41%.

- Dans un souci de simplification administrative, de décentralisation et d'efficience de la dépense publique, il faut veiller à ce qu'il y ait une excellente **coordination verticale** entre l'Etat et les communes, et ce notamment afin d'éviter tout double emploi. Il s'agit de mener à bout la réforme territoriale héritée de l'initiative IVL et d'exécuter rapidement le plan directeur d'aménagement du territoire et les plans sectoriels afférents. La Chambre de Commerce renvoie à son avis récent dans le cadre du projet de loi modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire pour une plus ample prise de position eu égard à l'aménagement du territoire et l'implémentation des plans sectoriels¹⁴⁹.
- 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 budgétaires¹⁵⁰. Force est de constater que, plus de trois ans après, le manque d'informations quantitatives au sujet des finances communales est toujours aussi flagrant.
- 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'efficience de leur emploi des deniers publics.

¹⁴⁹ <http://www.cc.lu/index.php?type=art&id=1864>.

¹⁵⁰ Volume III du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat, page 25.

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

Dépenses

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Administration centrale	9 711,2	10 577,4	11 454,8	12 258,1	12 949,7	13 739,5
Administrations locales	1 743,8	1 893,9	2 082,1	2 142,9	2 215,2	--
Sécurité sociale	5 858,9	6 432,8	6 977,6	7 272,9	7 538,3	8 017,1
Somme des trois entités	17 313,9	18 904,1	20 514,5	21 673,9	22 703,2	21 756,6

Recettes

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Administration centrale	10 065,2	10 519,0	10 433,7	11 209,2	12 002,5	12 596,3
Administrations locales	1 882,5	2 064,0	2 035,3	2 135,0	2 281,6	--
Sécurité sociale	6 749,4	7 517,0	7 708,1	7 902,6	8 171,6	8 719,5
Somme des trois entités	18 697,1	20 100,0	20 177,1	21 246,8	22 455,7	21 315,8

Soldes

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Administration centrale	354,0	-58,4	-1 021,1	-1 048,9	-947,2	-1 143,2
Administrations locales	138,7	170,1	-46,8	-7,9	66,4	110,8
Sécurité sociale	890,5	1 084,2	730,5	629,7	633,3	702,4
Somme des trois entités	1 383,2	1 195,9	-337,4	-427,1	-247,5	-330,0

Source : Projets de lois budgétaires.

Note : 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 1,15 milliard EUR en 2012, état de fait qui résulte largement d'une progression significative des dépenses (+6,1% par rapport aux prévisions budgétaires 2011), combinée à une augmentation insuffisante des recettes (+4,9%), alors que ces dernières paraissent, aux yeux de la Chambre de Commerce, encore largement surévaluées. Le projet de budget 2012 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 (+110,8 millions EUR), alors que la sécurité sociale continue, momentanément, de dégager un large surplus (702,4 millions EUR, 1,6% du PIB). 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 330 millions EUR en 2012, correspondant à un taux de -0,7% du PIB. L'excédent au niveau de la sécurité sociale (702,4

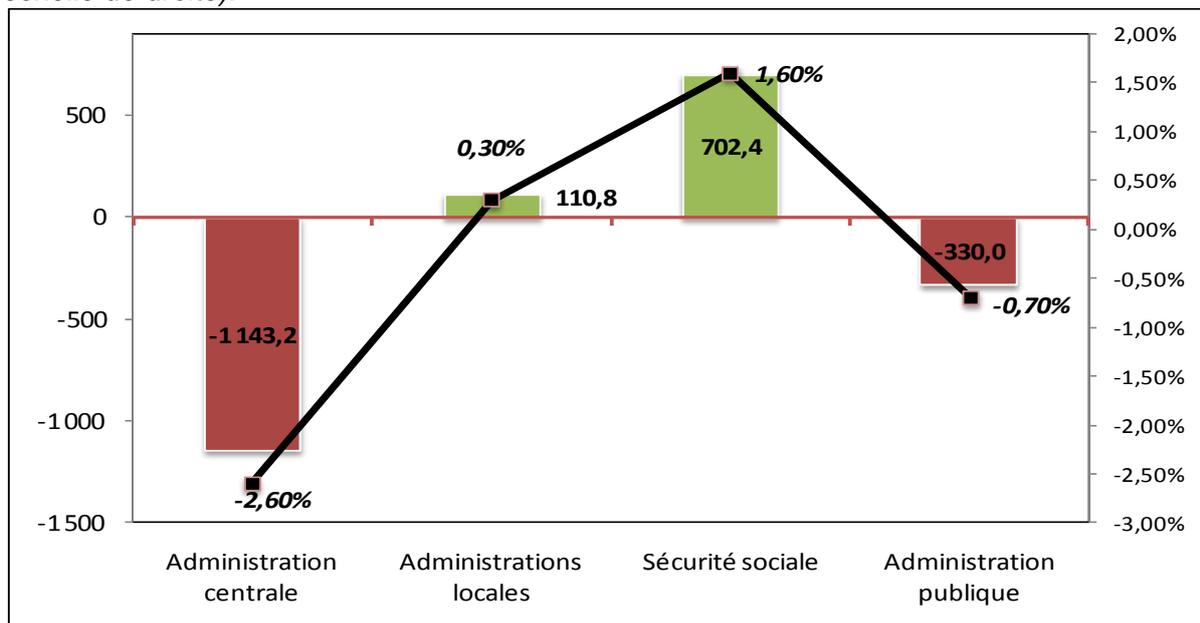
millions EUR, 1,6% du PIB) permet donc de « compenser » ou, tout au moins, de masquer partiellement l'important déficit qu'accusera l'Administration centrale qui atteint 1.143 millions EUR ou 2,6% du PIB en 2012 (voir aussi le graphique 41 ci-après).

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. Dans le cas du Luxembourg et dans le contexte du budget 2012, cette consolidation aboutit néanmoins à un déficit bien moins prononcé, à savoir 330,0 millions EUR ou 0,7% du PIB, en respect du critère de Maastricht précité. Or, cette consolidation camoufle 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 déplorable et 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 41 : Situation financière de l'Administration publique et de ses composantes en 2012

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



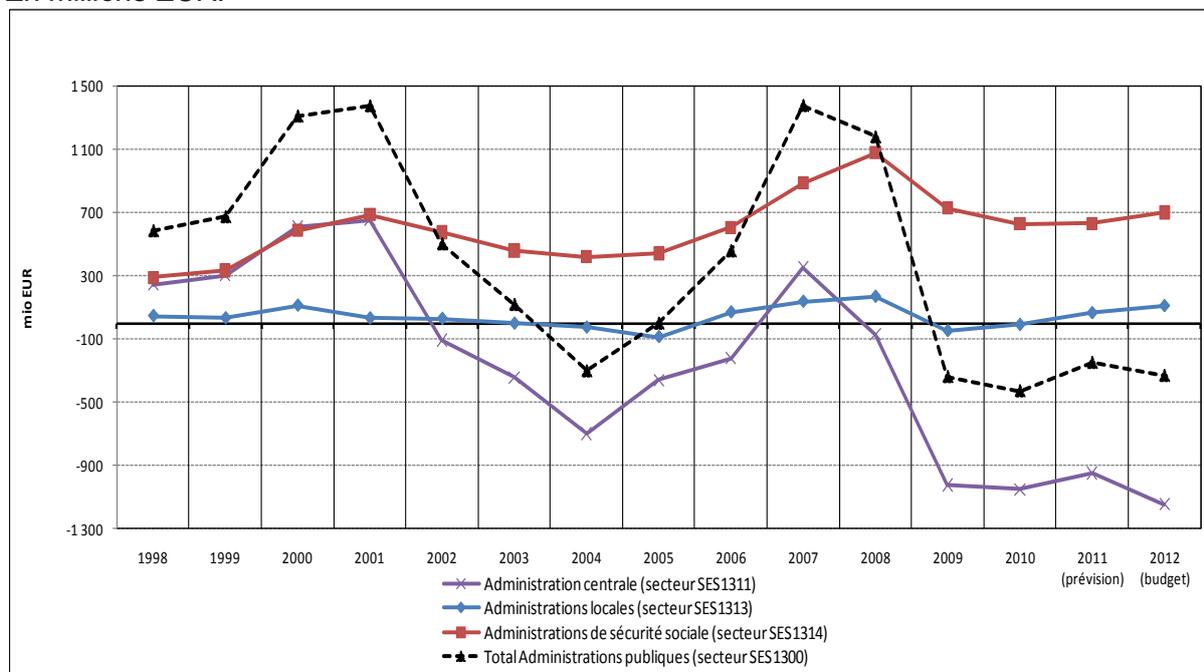
Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2012 ; calculs Chambre de Commerce.

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. Il apparaît, en outre, que la progression positive du solde de la sécurité sociale a été quelque peu freinée après l'exercice record de 2008, année qui était caractérisée par un marché de l'emploi encore très dynamique (plus de 16.000 créations

d'emplois), en héritage des années de haute conjoncture qui la précédaient (phénomène dit de « *carry-over* »). Ainsi, le décalage temporel souvent invoqué entre la conjoncture économique, d'une part, et le marché de l'emploi, d'autre part, est souligné de manière apparente.

Graphique 42 : Soldes budgétaires des administrations publique, centrale, locales et de sécurité sociale

En millions EUR.



Sources : Comptabilité nationale ; projets de lois budgétaires ; calculs 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'Etat central constitue la principale raison de cette situation hautement préjudiciable quant à la santé des finances publiques. C'est plus précisément l'évolution des dépenses, évoluant quasi-systématiquement à un rythme supérieur à 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 2012 manque 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 aux dettes souveraines 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 :

- Comment réduire la rigidité des dépenses courantes ?
- Comment casser la mentalité des soi-disant « acquis sociaux » ? Dans une crise sans précédent et durable, qui menace la survie même de l'autonomie budgétaire de

nombreux Etats membres, voire la continuité de l'Union monétaire, 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.

- 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 ?
- Comment freiner l'évolution de la progression salariale (20% des dépenses de l'Administration centrale) ?
- Comment doter le pays d'une marge de manœuvre budgétaire sans pour autant défiscaliser le financement de la sécurité sociale ?

* * * * *

La troisième partie de cet avis était entièrement consacrée à la situation financière de l'Etat central ainsi que des Administrations centrale, locales et de sécurité sociale. La consolidation des recettes et dépenses de l'ensemble des branches de l'Administration publique génèrera, en 2012, un déficit de l'ordre de 0,7% du PIB ou (330,0 millions EUR), et ce sans même tenir compte du concept de dette cachée ou de dette implicite au niveau de la sécurité sociale.

La Chambre de Commerce est d'avis qu'il convient de renouer, à court terme, avec un budget en équilibre, voire excédentaire. Un premier pas pour y parvenir constitue les pistes présentées dans la partie suivante.

4. Les pistes de réflexion de la Chambre de Commerce

4.1. Asseoir le développement durable sur des finances publiques soutenables

4.1.1. Introduction

Dans ses recommandations dans le cadre du projet de budget 2012, la Chambre de Commerce revient, en premier lieu, sur ses propositions récentes en matière de développement durable¹⁵¹, tout en soulignant et en montrant que celles-ci sont largement en concordance avec les principales recommandations européennes formulées par les autorités communautaires dans le cadre du semestre européen.

La Chambre de Commerce entend ainsi mettre brièvement en exergue les faits saillants de son récent bulletin économique « *Actualité & tendances* » consacré intégralement au développement durable du Grand-Duché. Après avoir rappelé les principales tendances, tant économiques, sociales et écologiques, qu'elle juge non pérennes, la Chambre de Commerce présente un tour d'horizon de la feuille de route qu'il conviendrait d'introduire afin que le Luxembourg puisse renouer avec un développement durable. La Chambre de Commerce a par ailleurs jugé utile de faire le lien entre, d'une part, ses revendications et, d'autre part, les priorités phares telles que édictées par l'examen annuel de la croissance publié par la Commission européenne en janvier 2011, et ce afin d'illustrer le haut degré de concordance entre ses propres recommandations et les recommandations communautaires.

Le développement durable est un triptyque dont les trois composantes - l'économie, le social et l'écologie - se situent sur un pied d'égalité. Un développement durable doit répondre aux besoins des générations actuelles sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Or, ceci présuppose la pérennisation d'une économie compétitive, qui rende possible le financement d'un Etat social équitable et performant et une cohésion sociale élevée, tout en dégagant les moyens d'action nécessaires afin de répondre notamment aux enjeux environnementaux considérables et pour doter le pays des infrastructures nécessaires à son développement durable. Or, le Luxembourg est aujourd'hui confronté à de multiples défis qui peuvent être résumés à travers une simple formule : le Grand-Duché fait apparaître des tendances économiques, sociales et écologiques qui ne sont guère soutenables à long terme, qui s'opposent à son développement durable et qui menacent les équilibres socio-économiques et écologiques futurs.

En conséquence, que ce soit du point de vue économique, social ou environnemental, le développement durable du Luxembourg est semé d'embûches. Ces dernières risquent de devenir des obstacles insurmontables si le Luxembourg ne les relève pas à travers un véritable plan de réforme nationale. Au cours des vingt dernières années, le Grand-Duché a misé sur un développement de nature plus exogène qu'endogène pour asseoir sa croissance économique, pour injecter des moyens d'action substantiels dans son modèle social et pour financer sa politique environnementale. Or, aux yeux de la Chambre de Commerce, il serait très imprudent, ne serait-ce que du point de vue de l'équité intergénérationnelle, de persévérer dans un scénario dit « à politique inchangée ».

Pour rappel, le document phare de la Commission européenne dit « Examen annuel de la croissance » marque le début du semestre européen de coordination en amont des politiques économiques. Cet examen « *recense les différentes actions qui sont essentielles pour renforcer la reprise à court terme, ne pas nous laisser distancer par nos principaux*

¹⁵¹ Actualité & tendances n°10 « Le développement durable au Luxembourg – Pour une économie durablement compétitive et au service du bien-être », juin 2011.

concurrents et préparer l'UE à progresser vers les objectifs fixés dans la stratégie Europe 2020¹⁵² ».

Dans cette communication, la Commission met l'accent sur une approche intégrée de la reprise, axée sur des mesures clefs s'inscrivant dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 » et couvrant trois domaines majeurs, à savoir :

- la nécessité d'un assainissement budgétaire rigoureux pour renforcer la stabilité macro-économique ;
- des réformes du marché du travail pour créer des emplois ; et,
- des mesures de renforcement de la croissance.

Autour de ces trois domaines, la Commission propose l'implémentation, par les Etats membres, d'actions incisives dans les dix blocs thématiques suivants :

- 1. Mettre en œuvre un assainissement budgétaire rigoureux ;**
- 2. Corriger les déséquilibres macroéconomiques ;**
- 3. Garantir la stabilité du secteur financier ;**
- 4. Rendre le travail plus attractif ;**
- 5. Réformer les systèmes de retraite ;**
- 6. Réinsérer les chômeurs sur le marché du travail ;**
- 7. Concilier sécurité et flexibilité ;**
- 8. Exploiter le potentiel du marché unique ;**
- 9. Attirer les capitaux privés pour financer la croissance ;**
- 10. Permettre l'accès à l'énergie à un coût abordable.**

Afin de montrer le caractère largement complémentaire entre les prémisses de la feuille de route de la Commission européenne et les revendications de la Chambre de Commerce en matière de développement durable, la Chambre de Commerce proposera, par la suite et de façon systématique, un rapprochement entre ses propres propositions de mesures et les recommandations de la Commission européenne telles qu'avancées dans l'examen annuel de la croissance. Il convient d'emblée de remarquer que les deux approches se recoupent largement ; ce qui constitue la preuve que l'implémentation des recommandations européennes constitue un premier pas en faveur du développement durable du Grand-Duché de Luxembourg.

La durabilité des finances publiques est une condition *sine qua non* du développement durable. La problématique liée à leur non-soutenabilité éventuelle, à court, à moyen et à long termes, range parmi les plus préoccupantes de l'ensemble des tendances non-durables auxquelles le Luxembourg est confronté. En effet, 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.

4.1.2. Le développement durable économique : un bilan mitigé

La base du développement durable est constituée par un tissu économique dynamique, diversifié et solide lui permettant de résister aux chocs exogènes et endogènes : seul un modèle économique pérenne et créateur d'emplois peut générer des moyens d'action suffisants pour poser les jalons d'une politique sociale et environnementale ambitieuse et

¹⁵² Commission européenne : « Examen annuel de la croissance – Avancer dans la réponse globale apportée par l'Union européenne à la crise », janvier 2011.

efficente. En synthèse, « *le développement durable présuppose une croissance économique durable. Or, une économie ne connaît de croissance durable que si elle est compétitive et qu'elle le reste*¹⁵³ ». La compétitivité des entreprises est donc une condition *sine qua non* à la genèse de croissance économique et à l'amélioration durable du niveau de vie. Or, plusieurs éléments indiquent une dégradation de cette compétitivité.

En effet, le modèle économique luxembourgeois présente de nombreuses faiblesses ou bien des atouts limités dans le temps dont voici les plus significatifs : la dépendance à l'égard d'un secteur phare aux performances volatiles ; les compétitivité-prix et -coûts qui se dégradent depuis des années, menaçant ainsi la compétitivité internationale des entreprises luxembourgeoises ; la dépendance d'importantes recettes fiscales et de nombreuses activités économiques aux niches de souveraineté sans doute éphémères ; la persistance d'un déficit structurel qui met à mal la force de frappe financière du pays pour accompagner la modernisation de ses infrastructures et la diversification économique ; et, le système de protection sociale qui est insoutenable d'un point de vue financier de long terme. Faut-il rappeler dans ce contexte que le Luxembourg ne dispose guère des mêmes latitudes qu'un grand pays pour donner un sérieux tour de vis fiscal. La création de richesses dépend en effet de plus en plus de facteurs de production étrangers *a priori* aisément ré-allouables (travail, capitaux, notamment financiers). De surcroît, le système de protection sociale, en général, et le système des pensions, en particulier, sont exposés à la déconfiture en cas d'absence de réforme suffisamment ambitieuse, à l'image de chaque système pyramidal¹⁵⁴. De plus en plus de prestations sociales sont exportées et échappent donc en grande partie à la demande de consommation sur le territoire luxembourgeois, et, partant, à l'économie nationale.

Environ un tiers des recettes fiscales de l'Administration centrale revêtent une grande volatilité et/ou sont potentiellement compromises à l'avenir¹⁵⁵. La seule vente transfrontalière de produits soumis à accises a permis de générer, en 2010, environ un milliard EUR, soit environ 10% des recettes fiscales de l'Administration centrale. Dans l'hypothèse d'un assèchement rapide de cette source financière, la situation déficitaire va sensiblement s'aggraver, en faisant quasiment doubler les déficits de l'Administration centrale. En l'occurrence, comment assurer la continuation du financement du budget social et des investissements en infrastructures (quelque 50% des dépenses) si les moyens d'action s'effritent, et si le Luxembourg n'y arrive même pas en accumulant des recettes extraordinaires ? De surcroît, l'ensemble de ces ressources incertaines et volatiles est actuellement injecté dans le budget de l'Etat, sans effort d'économie ou de constitution de réserves notables au profit des générations futures¹⁵⁶.

Le Luxembourg a enregistré un développement économique moyen élevé sur les trois dernières décennies, un niveau de vie des plus élevés au monde et des finances publiques saines, du moins en apparence. Or, notre pays ne peut pas miser sur une continuation éternelle de la spirale de développement socio-économique vertueuse, ni sur la prise d'initiatives et de risques étrangers afin de continuer à alimenter son système social. Il est possible qu'un tel modèle économique, social et environnemental puisse encore fonctionner à court et à moyen termes. Mais il est certain qu'il ne pourra pas durer à long terme, suite aux hypothèses trop réductrices et limitées d'un développement économique exogène quasi-

¹⁵³ Citation issue du discours prononcé par le Premier Ministre à l'occasion de la présentation du programme gouvernemental en juillet 2009.

¹⁵⁴ Un tel schéma présuppose un flux constant et infini de nouveaux entrants pour financer les prestations des entrants précédents.

¹⁵⁵ Il s'agit notamment des recettes fiscales suivantes : la TVA sur le commerce électronique, la taxe d'abonnement, le rendement de l'IRC du secteur financier et les recettes en lien avec la demande transfrontalière de produits soumis à accises (voir aussi l'encadré 7 plus loin dans le texte).

¹⁵⁶ A cet égard, voir notamment la publication *Actualité & tendances* n°4 de la Chambre de Commerce : « Les fonds souverains : une solution d'avenir pour le Luxembourg ? », mars 2008 et la partie 4.2.2. ci-dessous.

automatique, d'une croissance illimitée de la population et de l'emploi, de rentrées fiscales plantureuses basées sur des niches de souveraineté éphémères et d'une croyance erronée que la société « mosaïque » luxembourgeoise puisse défendre ses droits acquis et se développer harmonieusement et sans réforme structurelle. Le scénario actuel, en vertu duquel il faut une croissance d'au moins 4 à 5% pour que les caisses sociales soient équilibrées et que le chômage n'évolue pas à la hausse, n'est résolument pas tenable à long terme. Outre les considérations écologiques et sociales, comment combiner une telle hypothèse de croissance avec un environnement concurrentiel des entreprises qui se dégrade ? Pour produire de la valeur ajoutée et pour créer des emplois, les entreprises doivent constamment agir et saisir rapidement les opportunités d'affaires. Or, le Luxembourg ne figure qu'à la 43^e place des meilleurs pays pour « faire des affaires », et ce d'après l'étude « Doing Business » de la Banque Mondiale, alors qu'il devrait exceller à cet égard.

4.1.3. Le développement durable social et sociétal : *quo vadis* ?

Le développement économique tirant ses origines largement d'une utilisation de plus en plus significative de facteurs de production étrangers, le débat politique luxembourgeois fait apparaître un déficit démocratique manifeste et l'électorat est de moins en moins représentatif des réalités socio-économiques « nationales ». Les Luxembourgeois ne représentent plus que 44% des « présences » sur le territoire national les jours ouvrables. Les électeurs luxembourgeois, quant à eux, ne « couvrent » plus qu'une personne sur trois ayant un lien direct avec le territoire national (résidents et frontaliers). Est-il durable, voire sain, que moins de 224.000 électeurs (dont, parmi les actifs, 43% sont employés dans le secteur abrité) décident du sort de quelque 665.000 résidents et frontaliers ? Expurgée des électeurs non-actifs (retraités, étudiants, chômeurs, etc.), cette relation n'est même que d'un électeur sur six personnes. La dualité du marché du travail, l'éloignement de nombreux résidents des grandes tendances économiques et leur non-identification avec ces dernières, le fait qu'une personne sur sept est considérée comme pauvre au Grand-Duché en raison de la nature non-sélective du système social luxembourgeois, la « culture du chômage » notamment encouragée par le trop faible différentiel entre les transferts sociaux et le salaire social minimum, le chômage structurel et des jeunes élevés, ainsi que la croyance erronée que le marché du travail et la population puissent continuer de croître presque à l'infini sans impacter notre mode de vie et l'environnement naturel, sont autant de tendances intenable à l'avenir. L'apparition de sociétés parallèles et la ségrégation sociale sont des risques réels auxquels est, de toute évidence, confronté le Grand-Duché.

Afin de maintenir le niveau de vie élevé de ses citoyens et de garantir un minimum d'équité intergénérationnelle, le Luxembourg doit se réformer. Le scénario « à politique inchangée » mènera à une impasse et menacera, à terme, l'ensemble de la société. Or, même une trajectoire d'ajustement ambitieuse, assortie de réformes structurelles volontaristes, ne permet pas nécessairement de conserver le niveau de vie matériel de la population, car notre pays vit aujourd'hui clairement au-dessus de ses moyens et ne fait pas suffisamment d'économies pour préparer l'avenir. Les décisions à prendre pour assurer le développement durable demandent des choix stratégiques ambitieux, assortis de courage politique, car dépassant le plus souvent le cadre temporel d'une législature.

4.1.4. Le développement durable écologique : grandes responsabilités pour un petit pays

Le Luxembourg est régulièrement sous le feu de la critique au sujet de ses importantes émissions de gaz à effet de serre. A cet égard, certains reproches sont sans doute justifiés, alors que d'autres ne le sont pas s'ils sont placés dans leur contexte. Or, les tendances écologiques non-durables, telles qu'identifiées par la Chambre de Commerce, dépassent la seule problématique des émissions de dioxyde de carbone : la politique d'aménagement du

territoire manque parfois de cohérence, les potentiels nationaux en matière de réduction des émissions et de promotion des énergies renouvelables sont sous-exploités et se heurtent souvent à l'attentisme politique ou à la mentalité du « nimby » - pour « *not in my backyard* » - et les instruments flexibles en matière climatique continuent d'être injustement critiqués alors qu'il sont - généralement - pertinents à la fois d'un point de vue économique, écologique et social. Le marché unique et la libéralisation économique sont des aubaines pour le Luxembourg.

Dès lors, faut-il accepter, voire favoriser, la coopération internationale pour atteindre les objectifs ambitieux de notre politique énergétique et climatique. Relever ces défis, c'est également éviter que notre pays ne devienne un désert industriel.

4.1.5. La feuille de route préconisée par la Chambre de Commerce en faveur du développement durable

Afin de trouver des réponses efficaces et à la hauteur des enjeux du développement durable, le mot d'ordre doit être celui des réformes structurelles. Au lieu de miser sur une résolution miraculeuse des problèmes structurels, initiée et cofinancée par l'étranger, et sur des niches de souveraineté volatiles, le Luxembourg doit maximiser son potentiel de développement économique endogène, redéfinir sa politique sociale, renforcer sa capacité d'intégration, trouver des réponses à ses défis écologiques et contribuer à la lutte contre l'exclusion et la pauvreté.

Il est clair que le train de mesures à mettre en œuvre afin de renouer avec un développement durable à la fois économique, social et écologique doit nécessairement s'inscrire dans une « feuille de route » pluriannuelle. Une condition indispensable au succès de cette politique de réformes structurelles est donnée par la nécessaire pérennité des finances publiques et la libération d'une marge de manœuvre financière suffisante.

Le « *policy-mix* » à mettre en œuvre pour renouer avec un **développement économique durable** devra comprendre les éléments suivants:

- afin de préparer la voie pour une croissance économique future, d'évidentes réformes s'imposent au niveau de la compétitivité- prix et -coûts des entreprises. Le « *policy-mix* » à mettre en œuvre à cet égard devra notamment comprendre la résorption du différentiel d'inflation néfaste du Luxembourg par rapport à ses principaux partenaires économiques, l'inflation constituant en effet un véritable poison pour une économie ultra-ouverte. Il importe également de procéder à une refonte substantielle des automatismes réglementaires, et notamment du système d'indexation actuel - intégral, peu social, déconnecté de l'évolution de la productivité et tourné vers le passé - ainsi qu'à une simplification administrative accrue et encore à une flexibilisation en matière de droit du travail et de rigidité de l'emploi ;
 ⇒ *Liens avec les recommandations européennes conformément à l'examen annuel de la croissance (voir partie 4.1.1.) : « **Corriger les déséquilibres macroéconomiques** » et « **Concilier sécurité et flexibilité** »*
- la réduction progressive de la dépendance aux niches de souveraineté volatiles en faveur de niches de compétences ou de niches sectorielles pérennes, par le biais notamment d'une canalisation de moyens budgétaires accrus à cette fin, sans pour autant compromettre davantage la pression totale sur les finances publiques ;
 ⇒ « **Corriger les déséquilibres macroéconomiques** »
- la diversification économique future doit être calibrée. Les technologies de la santé, la logistique multimodale, la propriété intellectuelle, les NTIC, les écotecnologies, seront autant de secteurs porteurs du tissu économique futur. Aussi faut-il provoquer

un changement de paradigme en matière d'attraction future de grandes entreprises au Grand-Duché. Selon d'aucuns, l'époque où le Luxembourg a pu attirer de grandes entreprises industrielles semble en effet révolue. Or, ces dernières, au-delà de leur effet économique et social direct et de la substance industrielle qu'elles génèrent, ont un effet multiplicateur significatif sur le tissu des PME, en amont et en aval des processus productifs, et peuvent donc contribuer au développement durable et à la diversification de l'appareil de production luxembourgeois ;

⇒ « **Attirer les capitaux privés pour financer la croissance** »

- afin d'offrir un horizon de planification serein aux entreprises établies et aux investisseurs potentiels, les politiques fiscales et en matière de coûts indirects du travail doivent être à la fois attractives, stimulantes et prévisibles ;
 - la politique en faveur des entreprises doit être taillée sur mesure afin de donner une chance aux petites et aux moyennes entreprises, fortement imbriquées dans le tissu local et, partant, particulièrement aptes à contribuer à l'atteinte des objectifs en matière de développement durable, de prospérer au Grand-Duché et de s'orienter vers les marchés de la Grande Région, de l'Europe, voire les marchés internationaux ;
 - les finances publiques doivent être assainies et le déficit structurel de l'Administration centrale doit être résorbé. Le freinage de la dynamique inhérente aux frais de fonctionnement, la sélectivité sur le versant des dépenses sociales, l'introduction d'une norme budgétaire contraignante, l'accélération des mesures structurelles et un meilleur ciblage des dépenses publiques en général, à travers notamment l'abolition de nombreux automatismes, sont les pistes à déployer de façon prioritaire à cet égard. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce rappelle qu'elle plaide pour une désindexation intégrale pour l'économie.
- ⇒ « **Mettre en œuvre un assainissement budgétaire rigoureux** »

Même sous l'hypothèse d'un tissu économique vigoureux et performant, le Luxembourg se doit de revoir profondément certaines pratiques afin qu'il puisse renouer avec un développement durable du point de vue social :

- la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté matérielle doit être renforcée à travers la mise en œuvre d'une meilleure sélectivité au niveau des transferts sociaux ; le revenu médian pourrait servir pour jauger la nécessité et d'accès au bénéfice de certaines prestations, voire pour moduler certains paiements en la matière ;
 - la genèse de sociétés parallèles doit être évitée, avec notamment une mise en œuvre pragmatique du nouveau cadre légal relatif à la nationalité luxembourgeoise et une participation démocratique renforcée des ressortissants étrangers ;
 - la dichotomie sur le marché du travail doit être « rompue » à travers une réelle ouverture de la fonction publique, tout en évitant de nouvelles contraintes administratives ou linguistiques disproportionnées ;
 - le taux d'emploi des résidents doit augmenter, l'emploi constituant non seulement un rempart contre l'exposition à la pauvreté et à la privation matérielle, mais également un vecteur important de cohésion sociale ;
- ⇒ « **Rendre le travail plus attractif** » et « **Réinsérer les chômeurs sur le marché du travail** »
- le modèle social tel qu'il existe aujourd'hui n'est pas pérenne. Ainsi, il incombe aux autorités publiques de le réformer de manière ambitieuse et responsable. Il faut tout

particulièrement le rendre moins sensible à l'évolution à long terme de la performance économique et de l'emploi, en ajustant les prestations du système social en fonction du rendement prévisible et soutenable à long terme et le rendre indépendant de l'hypothèse non-durable d'une croissance perpétuelle de l'économie et de l'emploi.

⇒ « **Réformer les systèmes de retraite** »

Le développement durable économique conditionne le financement du modèle social. Or, ces deux éléments doivent s'articuler autour d'un nécessaire équilibre avec les ressources naturelles et énergétiques. Ainsi, en ce qui concerne la lutte contre les tendances non-durables d'un point de vue écologique, le pays doit notamment :

- repenser son approche en matière d'aménagement du territoire en faveur d'une politique plus volontariste et cohérente, et ce afin de mieux accompagner et encadrer le triple développement économique, social et démographique du Luxembourg. Les plans directeurs sectoriels sont tout particulièrement importants à cet égard et influencent de près le développement durable économique (plans « zone d'activités économiques », « transports »), social (« logements ») et environnemental (« grands ensembles paysagers », « transports »). Ces plans doivent se baser sur des hypothèses et des scénarios réalistes, ce qui n'est plus le cas suite aux très importants délais accompagnant leur mise en œuvre et aux mutations socio-économiques structurelles intervenues depuis le début de la crise financière ;
- mieux maîtriser les émissions de gaz à effet de serre en prenant dûment en compte les spécificités luxembourgeoises à cet égard et dans le respect des engagements internationaux (protocole de Kyoto) et communautaires (Paquet Energie-Climat) en la matière. Le secteur industriel luxembourgeois a démontré qu'il est parfaitement possible de réduire substantiellement les émissions de GES, sans pour autant menacer l'équilibre économique et financier ;
- opter en faveur d'une stratégie de réduction réelle des émissions de GES, en lieu et place d'une stratégie ayant pour effet la fuite de carbone à travers la simple délocalisation des sources d'émission en l'absence d'impact climatique positif, et ce conformément aux conclusions du « Partenariat pour l'environnement et le climat » ;
- dans un souci de pertinence économique et écologique, compléter les efforts nationaux en matière de réduction des émissions par l'utilisation des instruments flexibles existant en la matière, et en prenant en compte des critères d'efficacité économique en vue de réduire au maximum les émissions globales pour un niveau d'investissement donné. Il importe de ne pas « diaboliser » les instruments flexibles, ces derniers contribuant très sensiblement aux efforts mondiaux de réduction des émissions, tout en permettant au Luxembourg, territoire exigu et locomotive économique de la Grande Région, d'articuler au mieux sa politique environnementale tout en ne menaçant pas davantage l'équilibre des finances publiques et en contribuant au transfert technologique vers les pays en développement. Les mécanismes flexibles doivent pouvoir jouer pleinement au sein du marché unique.
⇒ « **Exploiter le potentiel du marché unique** »
- éviter de réduire à néant les marges de manœuvre budgétaires à travers une politique irréfléchie en matière d'accises et utiliser directement les revenus extraordinaires en découlant pour financer la modernisation du pays selon les prémisses du développement durable, et ce en lieu et place d'une injection pure et simple au budget courant de l'Etat, servant notamment au financement de dépenses souvent difficilement réversibles d'un point de vue politique ou social ;
⇒ « **Mettre en œuvre un assainissement budgétaire rigoureux** »

- maximiser le potentiel existant au Grand-Duché de Luxembourg pour ce qui est des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique. Ainsi, il convient notamment d'éviter que des initiatives louables, telles que le développement de la production d'énergies renouvelables sur le sol luxembourgeois, se heurtent à des contraintes administratives inutiles et fassent l'objet de procédures de définition et de mise en œuvre complexes, contrecarrant d'emblée le déploiement intégral du potentiel théorique existant en la matière à l'horizon 2020 et au-delà ;
⇒ « **Permettre l'accès à l'énergie à un coût abordable** »
- refuser toute politique du « cavalier seul » en matière de fiscalité verte dans le but d'éviter toute forme de distorsion de concurrence, de fuite de carbone et de simple délocalisation des sources d'émissions. Il faut, partant, favoriser la conclusion d'un accord international contraignant en matière d'encadrement des émissions de GES ;
- effectuer une radiographie de l'ensemble des subsides et aides financières qui existent en matière environnementale. Un tel exercice d'audit, qui pourrait prendre la forme d'un inventaire exhaustif des aides afférentes, devrait permettre aux décideurs politiques de conclure si les aides financières en question remplissent leurs objectifs et si, le cas échéant, d'autres outils, tels que la standardisation ou le malus fiscal, ne seraient pas aptes à conduire à des résultats comparables en matière d' « éco-compatibilité », tout en faisant baisser le coût afférent à charge du budget de l'Etat (voir à cet égard, l'avis budgétaire 2011 de la Chambre de Commerce).
⇒ « **Mettre en œuvre un assainissement budgétaire rigoureux** »

4.2. Avancer en honorant nos engagements européens et sécuriser notre avenir via l'instauration d'un fonds souverain

4.2.1. Introduction générale

Le présent avis budgétaire a clairement mis en évidence l'urgence d'atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) dans les plus brefs délais. L'OMT résulte de recommandations européennes¹⁵⁷ et, s'il est atteint, permettrait, *a priori*, au Luxembourg de faire face aux dépenses occasionnées par le vieillissement démographique d'ici 2040¹⁵⁸. Une telle situation budgétaire excédentaire ne serait suffisante, pour autant, pour de doter le pays d'une force de frappe financière, ni pour accompagner les développements socio-économique et démographique, mais simplement pour que le Grand-Duché puisse faire face à ses dépenses sociales sur les 30 années à venir. L'OMT luxembourgeois se situe actuellement à 0,5% du PIB. Ainsi, l'Administration publique, au sens large, devrait dégager un excédent budgétaire structurel de 0,5% tous les ans afin de pouvoir faire face aux dépenses additionnelles occasionnées par le vieillissement démographique. Ce taux de +0,5% avait été fixé par le Conseil européen en 2005. Or, les autorités communautaires l'estiment aujourd'hui insuffisant afin de répondre à son objectif, qui consiste, pour rappel, de sécuriser le financement de la sécurité sociale d'ici 2040 : « *compte tenu de l'impact estimé*

¹⁵⁷ Le Conseil de l'Union européenne a émis, en date du 20 juin 2011, entre autres la recommandation suivante à l'intention du Luxembourg : « [...] renforcer l'effort budgétaire et utiliser les recettes supplémentaires inattendues afin de réduire davantage [le] déficit nominal et d'atteindre [l'] objectif à moyen terme [c'est-à-dire un excédent structurel des finances publiques de +0,5% par rapport au PIB] en 2012 ».

¹⁵⁸ Source : 12^e actualisation du Programme de stabilité et de croissance luxembourgeois par le Gouvernement fin avril 2011, page 9 : « Ainsi, 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 ».

des passifs implicites liés au vieillissement démographique, le pays aurait avantage à définir un OMT plus ambitieux¹⁵⁹ ».

En ligne avec les recommandations du Conseil de l'Union européenne du 21 juin 2011 et notamment la pertinence d'atteindre un OMT plus ambitieux que la cible de +0,5% du PIB, la Chambre de Commerce propose donc un assainissement budgétaire en 3 temps autour de l'atteinte de l'OMT révisité:

- réaliser l'OMT en 2012, c'est-à-dire un excédent de 0,5% dans le giron de l'Administration publique, au lieu d'un déficit de - 0,7% ;
- réaliser un OMT plus ambitieux en 2013 pour le porter à 0,75% ;
- réaliser un OMT plus ambitieux en 2014 pour le porter à 1,00%.

Or, l'atteinte de l'OMT ne peut que constituer une étape intermédiaire et le Luxembourg doit, de surcroît, assurer son développement durable en canalisant certains flux de revenus particulièrement volatils dans un fonds souverain (voir sous-partie 4.2.2.), à savoir :

- doter un fonds souverain de 0,5% du PIB en 2013 ;
- doter un fonds souverain de 0,5% du PIB en 2014.

La dotation d'un fonds souverain serait utile afin de sécuriser l'avenir et pour fournir au pays une marge de manœuvre financière. A l'opposé de l'objectif OMT, qui serait à réaliser prioritairement par une réduction des dépenses (courantes), l'objectif « fonds souverain » résulterait prioritairement d'une canalisation (ou bien une affectation fixe (« *zweckgebunden* »)) d'une partie des recettes fiscales volatiles ou incertaines directement au profit du fonds souverain.

4.2.2. Notion et missions d'un fonds souverain

Un fonds souverain peut être défini comme un véhicule d'investissement principalement détenu par l'Administration publique, disposant d'un important volume d'actifs gérés sur un horizon de long terme et qui poursuit prioritairement des objectifs de nature structurelle. Cette définition est plutôt orientée vers les enjeux macroéconomiques et de politique économique¹⁶⁰. Les différentes missions que peut revêtir un fonds souverain sont brièvement rappelées par la suite :

- La stabilisation de l'économie

- Stabilisation passive : dans cette optique, le fonds intervient pour « lisser » les flux de revenu de l'Administration publique en thésaurisant les recettes exceptionnelles, qui se caractérisent généralement par une grande volatilité, dans un fonds *ad hoc*, ce qui permet de préserver un certain niveau de dépenses des brusques à-coups souvent observés sur le versant des recettes publiques.
- Stabilisation active : dans une démarche anti-cyclique, le fonds serait utilisé pour soutenir l'économie en phase de faible conjoncture (approche des soi-disant « *rainy day funds* », fréquents aux USA).

¹⁵⁹ Recommandation du Conseil du 20 juin 2011 concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2011 et portant avis du Conseil concernant le programme de stabilité actualisé du Luxembourg pour la période 2011-2014.

¹⁶⁰ Actualité & tendances n°4 « Les fonds souverains : une solution d'avenir pour le Luxembourg ? », mars 2008.

- une telle politique « keynésienne » de relance économique par la stimulation de la demande agrégée est moins pertinente dans le contexte d'une économie ultra-ouverte susceptible aux fuites.
- Ainsi, pour un pays tel que le Luxembourg, il ne faut, de surcroît, pas négliger une politique de l'offre (restauration de la compétitivité des acteurs économiques).

En dépit de la volatilité intrinsèque au secteur de l'énergie, la Norvège se caractérise par une volatilité macroéconomique très réduite. Le maintien de la volatilité macroéconomique à un niveau très bas en Norvège pourrait en partie découler de l'instauration d'un fonds souverain en 1990, qui a pu contribuer à atténuer la diffusion à l'ensemble de l'économie de la volatilité des recettes pétrolières.

- **La lutte contre l'effet dit « Dutch disease »**

- Cet effet désigne l'effet d'éviction dont souffre le secteur exposé de l'économie en raison de l'afflux de ressources abondantes (par exemple les revenus pétroliers, des investissements directs importants, etc.). L'expression « *Dutch disease* » a initialement été utilisée pour dépeindre les difficultés du secteur manufacturier néerlandais dans la foulée de l'exploitation des réserves de gaz naturel en Groningue.
- En raison du surcroît de demande qu'elles induisent, des ressources abondantes tendent à rehausser les coûts salariaux et les prix et les salaires dans le segment abrité de l'économie. Ces hausses de coûts vont, ensuite, se diffuser au secteur exposé qui, à l'inverse du secteur abrité, ne pourra les répercuter sur ses prix de vente. Il en résultera une diminution graduelle de la profitabilité du secteur exposé, pris en tenaille entre l'augmentation de ses coûts et la stagnation de ses prix de vente, dictés par la concurrence internationale. Ce contexte défavorable induira un affaiblissement progressif du secteur exposé et, partant, du potentiel productif de l'économie.
- Il en résultera un étiolement de la profitabilité et/ou de la compétitivité du secteur exposé, pris en tenaille entre l'augmentation de ses coûts et la stagnation de ses prix de vente. Ce contexte défavorable induira une diminution graduelle de l'importance du secteur exposé.
- Le Luxembourg présente certains signes avant-coureurs de la « *Dutch disease* », comme l'attestent le niveau des salaires dans certaines branches exposées de l'économie ou l'important déséquilibre de la balance des marchandises. Ainsi, le taux de couverture des importations par les exportations tend à reculer pour ces dernières, à rebours de l'évolution observée dans les services - en particulier financiers. Un fonds souverain vers lequel serait canalisée une partie des ressources abondantes permettrait de contrecarrer cette éviction progressive, qui est lourde de conséquences pour l'évolution à moyen terme de l'économie luxembourgeoise et pour son potentiel de diversification.

- **Les fonds comme outil de redistribution intergénérationnelle**

- Une telle redistribution se justifierait amplement dans le contexte actuel, afin de préfinancer les coûts budgétaires inhérents au vieillissement de la population.
- Il s'impose également d'opérer, par le truchement d'un fonds, un transfert en faveur des générations futures afin de compenser le risque de **déperdition** ou **d'obsolescence** des ressources abondantes (par exemple la TVA sur le

commerce électronique, les accises, le rendement fiscal élevé du secteur financier, etc.), qui affecte diverses petites économies ouvertes fortement spécialisées, dont le Luxembourg.

- Le risque de déperdition à terme de diverses ressources financières de l'Etat central, par exemple les recettes liées au « *Tanktourismus* » et à la place financière, constitue également un argument décisif en faveur de l'établissement de fonds souverains, le tout dans une perspective d'équité intergénérationnelle.

- **La maximisation du rendement des réserves du fonds souverain...**

- ... et la facilitation de leur diversification, au moyen d'une plus grande centralisation des placements.
- Les fonds souverains permettent d'assurer un placement plus centralisé, plus performant, plus dynamique des actifs nationaux qu'une structure d'investissement atomisée. La centralisation des réserves à long terme de l'Etat constitue par ailleurs un facteur de transparence.

Les fonds souverains tendent à exercer un poids économique plus important dans les plus petites entités géographiques qui, du fait de leur taille réduite, présentent une grande volatilité sur les plans macro-économique et budgétaire. Dans le contexte luxembourgeois, seule la réserve de compensation du régime général de pension peut être assimilée à un fonds souverain. Or, cette réserve est assez restreinte à l'aune des actifs accumulés par les fonds dans d'autres petites économies ouvertes.

En échange d'efforts de maîtrise des dépenses publiques assez graduels et qui ne porteraient pas préjudice à son modèle social, le Luxembourg pourrait assurer la montée en puissance d'un fonds souverain. Ce fonds se focaliserait sur un nombre réduit de fonctions, à savoir la stabilisation, la lutte contre l'effet dit « *Dutch disease* » et le risque d'obsolescence des recettes abondantes. Le fonds contribuerait également à améliorer le rendement des réserves. Le Grand-Duché pourrait de la sorte se prémunir de divers risques structurels ou conjoncturels et rétablir une équité intergénérationnelle gravement compromise à l'heure actuelle. En instaurant un tel fonds, le Luxembourg ne ferait que se mettre au diapason d'autres petites économies ouvertes, qui se dotent fréquemment de plantureux fonds souverains ou de fonds de pension privés. Un pays comme Singapour a d'ailleurs misé simultanément sur ces deux instruments.

Encadré 7 : Quelles recettes budgétaires pour alimenter un fonds souverain ?

En se basant sur l'année de référence 2010, le présent encadré présente les recettes budgétaires qui se prêteraient le mieux à une affectation partielle et graduelle au fonds souverain. Si le principe d'affectation des recettes est admis, il reste en effet à mettre en évidence les recettes susceptibles de faire l'objet d'un transfert au fonds souverain. Le principe devant présider à l'affectation découle tout naturellement de la fonction dite de « stabilisation passive » du fonds : afin d'éviter une trop grande variabilité des dépenses de l'Etat central et de fournir un point d'ancrage plus stable à ces dépenses, il convient dans la mesure du possible de les préserver des sources de revenu les plus fluctuantes, ce qui commande un transfert à un éventuel fonds souverain des ressources les plus volatiles. Il en est d'ailleurs ainsi dans les pays étrangers ayant institué des fonds souverains, ces derniers étant le plus souvent alimentés par des revenus fluctuants comme les revenus pétroliers ou gaziers.

Recettes fiscales à prendre en compte

- Taxe d'abonnement :
 - Dépendance très forte de l'évolution des marchés boursiers ;
 - grande volatilité quant au rendement.

- TVA sur le commerce électronique :
 - grande dépendance, quant au rendement pour le fisc luxembourgeois, d'une niche au niveau de la TVA (passage à un autre système de taxation dès 2015).

- Impôt sur le revenu des collectivités :
 - grande dépendance du secteur financier, qui représente entre les deux-tiers et les trois-quarts du rendement global de l'IRC.

- Accises sur les produits énergétiques, l'alcool et le tabac :
 - En vertu d'une approche prudente, quelque 75% des ventes peuvent être affectées directement à la demande de consommation étrangère¹⁶¹.
 - Ces recettes sont pourtant menacées à moyen terme quant au rendement qu'elles génèrent (politique environnementale, baisse des émissions de CO2, harmonisation fiscale à l'échelle communautaire).
 - Outre les droits d'accises qui frappent ces produits, il existe, dans le rendement de la TVA, une partie relative aux produits énergétiques, au tabac et à l'alcool.

¹⁶¹ « [...] la part des résidents constitue à peine 22% de la vente de carburant contre 78% de ventes aux non-résidents » (Source : CSDD : « L'Empreinte écologique du Luxembourg », 2009).

- Autre élément pour mémoire :

- L'impôt retenu sur les revenus de capitaux est très volatil également (par exemple 363,5 millions EUR en 2006 ; 187,6 millions EUR en 2007 ; 280,2 millions EUR en 2008)

Rendement total des recettes susmentionnées¹⁶²

- Taxe d'abonnement : **595,2 millions EUR**
- TVA sur commerce électronique : **378,4 millions EUR**
- Impôt sur le revenu des collectivités: 67% de 1.459.510.000 EUR = **977,6 millions EUR**
 - dont : 67% du secteur financier (indication du Comité de prévision, mars 2011)¹⁶³
 - NB : hors impôt commercial communal (586,27 millions EUR), hors impôt de solidarité (60,81 millions EUR)
- Accises sur les ventes de tabac (2010) : **499,4 millions EUR** (total)
- Produits pétroliers (2010) - total¹⁶⁴ :
 - Taxe de concession autoroutière¹⁶⁵ : +- 30,0 millions EUR
 - Accises totales : 872,3 millions EUR, dont :
 - Droits de base : 679,0 millions EUR
 - « Contribution sociale sur carburants » : 131,5 millions EUR. Cette partie des accises alimente directement le Fonds pour l'emploi
 - « Contribution changement climatique » : 61,8 millions EUR. Cette partie des accises alimente directement le Fonds climat et énergie (ex Fonds Kyoto).
 - **Somme = 902,3 millions EUR**

Synthèse des principales recettes fiscales pouvant faire l'objet d'un transfert partiel et graduel au fonds souverain

- ⇒ Commerce électronique - rendement hautement incertain :
 - Commerce électronique : **378,4 millions EUR**

¹⁶² Source : Rapport annuel 2010 du Ministère des Finances.

¹⁶³ Il s'agit d'une estimation prudente eu égard au poids du secteur financier dans le rendement total de l'IRC estimé à ¾ par le Ministre des Finances dans son discours à l'occasion du dépôt du projet de budget 2012 en date du 5 octobre 2011.

¹⁶⁴ Pour mémoire : volumes de produits pétroliers écoulés en 2010 : essences : 480.762.000 litres ; Diesel : 2.085.562.000 litres.

¹⁶⁵ Il s'agit d'une redevance progressive payée à l'Etat par les exploitants des stations-services autoroutière en fonction des volumes écoulés.

⇒ Rendement dépendant des cours boursiers et / ou de l'avenir du secteur financier :

- Taxe d'abonnement : **595,2 millions EUR**
- IRC secteur financier : 67% de 1.459,1 = **977,6 millions EUR**
- Soit, au total : **1.573 millions EUR**

⇒ Demande étrangère adressée aux stations-service luxembourgeoises

○ Hypothèses :

- 75% (correspondant à la demande transfrontalière) du rendement d'accises des produits pétroliers et du tabac*, ainsi que des frais de concession.
- Les accises transférées directement au Fonds pour l'emploi, respectivement au Fonds climat et énergie, ne sont pas pris en compte car leur affectation est fixée par la loi.

** $\frac{3}{4}$ des ventes de tabac sont effectuées par les stations-services. L'effet TVA n'est pas pris en compte pour le tabac.*

- $(679,0 + (0,75 \times 499,40) + 30) \times 0,75 = \mathbf{812,3 \text{ millions EUR}}$

○ A ceci, il faut additionner l' « effet TVA » sur produits pétroliers :

- Prix moyen « pompe » essence : 1,16 EUR / L TVAC (2010)
- Prix moyen « pompe » diesel : 0,99 EUR / L TVAC (2010)
- Estimation « prudente » : 80% des clients diesel et 5% des clients essence récupèrent la TVA

- 15% de : $[(1,16 \times 480.762.000 \text{ litres} \times 95\%) + (0,99 \times 2.085.562.000 \text{ litres} \times 20\%)] = 123,0 \text{ millions EUR au total}$

- Effet positif total : $812,3 + 123,0 = \mathbf{935,7 \text{ millions EUR}}$

- A déduire : coût de neutralisation du CO₂ associé aux ventes transfrontalières (sur 75% des volumes ; le coût de la tonne de CO₂ étant valorisée à 20 EUR)

- 20 € / t CO₂ sur 2,65 tonnes CO₂ / 1.000 l Diesel
- 20 € / t CO₂ sur 2,30 tonnes CO₂ / 1.000 l Essence
- → **(99,5) millions EUR** pour neutralisation totale

- Effet net total : $935,7 - 99,5 = \mathbf{836,2 \text{ millions EUR}}$

* * * * *

- Total des recettes fiscales de l'Administration centrale en 2010 (comptabilité nationale STATEC) : 9.963,0 millions EUR.

Poids des recettes susmentionnées par rapport au total des recettes de l'Administration centrale :

Type d'impôt	millions EUR	en % ./ rec. fisc. Administration centrale
TVA sur le commerce électronique	378,4	3,8%
Taxe d'abonnement	595,2	6,0%
IRC du secteur financier	977,6	9,8%
Demande étrangère pétrole et tabac*	836,2	8,4%
	2.787,4	28,0%

Ainsi, déduction faite des accises qui font l'objet d'une affectation fixe au Fonds pour l'emploi, respectivement au Fonds climat et énergie (193,3 millions EUR au total en 2010), environ 30% des recettes fiscales de l'Administration centrale présentent un caractère volatile et / ou sont assorties d'un rendement incertain.

La Chambre de Commerce demande, dans un premier temps, la dotation d'un fonds souverain à créer de l'ordre de 0,5% du PIB en 2013 et en 2014 (voir point 4.2.3. ci-après). Un tel effort quantitatif représenterait une dotation quantitative de quelque 237 millions EUR en 2013 et de 246 millions EUR en 2014.

Ainsi, il suffirait d'une affectation fixe au fonds souverain de quelque 8,5% des recettes fiscales mentionnées dans le tableau ci-avant pour honorer cet engagement à moyen terme. En somme, il ne s'agit guère d'un effort démesuré, étant donné qu'aujourd'hui déjà, une somme que légèrement inférieure aux montants mentionnés ci-avant fait, d'ores et déjà, l'objet d'une affectation fixe, à des fonds spéciaux cette fois-ci. Il s'agirait ainsi de doubler l'effort afférent en dotant, outre le Fonds pour l'emploi et le Fonds climat et énergie, un fonds souverain qui répondrait aux missions exposées brièvement au point 4.2.2. ci-dessus et de façon plus détaillée dans un bulletin économique circonstancié de la Chambre de Commerce, consacré entièrement au thème des fonds souverains et de la pertinence d'un tel concept pour le Grand-Duché de Luxembourg¹⁶⁶.

Notons qu'au-delà de l'affectation d'une partie fixe de certaines recettes fiscales au fonds souverain, une alimentation dudit fonds peut également provenir, du moins en partie, d'une meilleure maîtrise des dépenses courantes et, partant, d'une dotation budgétaire régulière.

¹⁶⁶ Actualité & tendances n°4 « Les fonds souverains : une solution d'avenir pour le Luxembourg ? », mars 2008.

4.2.3. Pour une atteinte de l'objectif budgétaire à moyen terme dès 2012 et une dotation du fonds souverain dès 2013

De la prémisses de la durabilité de finances publiques et de la nécessité de sécuriser l'avenir du Grand-Duché à travers la création et l'alimentation d'un fonds souverain découle notamment que le Luxembourg doit assurer :

- en **2012**, l'atteinte, conformément aux recommandations communautaires, de l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT), soit la réalisation d'un excédent budgétaire des finances publiques de 0,5% du PIB. Cet objectif est à remplir moyennant un effort d'assainissement / d'économies budgétaires de 558 millions EUR (1,2% du PIB) en 2012. Le solde de l'Administration publique passerait, de la sorte, de -329,9 millions EUR (-0,7% du PIB) à 228,10 millions EUR (+0,5% du PIB) ;

- Objectif « OMT » en 2012 :

2012	Valeur de l'OMT à 0,5% du PIB (mio EUR)	à politique inchangée		Ecart p.r. à l'OMT (effort d'économie nécessaire)	Solde public y.c. économies 2012	Solde budgétaire après économies
		Solde budgétaire (% PIB)	Solde budgétaire (mio EUR)			
2012	228,10	-0,7%	-329,90	558,00	228,10	0,5%

558 millions EUR.

- Objectif « fonds souverain » en 2012 :

Néant.

- Objectif total en 2012 :

558,00 millions EUR.

- En **2013**, toujours conformément aux recommandations européennes ; accroissement de l'OMT pour atteindre la cible, plus ambitieuse¹⁶⁷, de 0,75%, ainsi que, en guise de mesure nationale, la dotation d'un fonds souverain à concurrence d'un effort budgétaire de 0,5%. Sous l'hypothèse de la réalisation de l'objectif total précité pour l'année 2012, cet objectif peut être rempli via un effort d'assainissement / d'économies supplémentaires de 554 millions EUR en 2013 (1,17% du PIB)¹⁶⁸ ;

¹⁶⁷ L'objectif budgétaire à moyen terme « plus ambitieux » n'est pas clairement quantifié par la recommandation adressée au Luxembourg par le Conseil de l'Union européenne en date du 20 juin 2011 et conformément au semestre européen. Cette recommandation se borne à énoncer que « [...] En outre, compte tenu de l'impact estimé des passifs implicites liés au vieillissement démographique, le pays aurait avantage à définir un OMT plus ambitieux ». Ainsi, la trajectoire proposée (OMT de 0,75% en 2013 et 1,00% en 2014) est la trajectoire recommandée par la Chambre de Commerce.

¹⁶⁸ Cet effort s'ajouterait donc aux efforts d'économies consentis en 2012 qui seraient intégralement reconduits en 2013.

- Objectif « OMT » en 2013 :

2013	Nouvel OMT	Valeur de l'OMT (m€)	Solde budgétaire réévalué *	Solde budgétaire réévalué (millions EUR)	Ecart p.r. à l'OMT	Solde public y.c économies 2012-2013	Solde budgétaire après économies
2012 (acquis)	0,50%	228,10	0,50%	228,10	0,00	228,10	0,50%
2013	0,75%	354,81	0,08%	37,61	317,20	354,81	0,75%

* Hypothèse: les économies réalisées en 2012 (558,0 millions EUR) peuvent être entièrement réalisées en 2013

En effet, le déficit budgétaire 2013 passerait de -520,39 millions EUR à +37,61 millions EUR si les économies réalisées en 2012 (558,00 millions EUR) peuvent également être intégralement réalisées en 2013. Un excédent de 37,61 millions EUR correspond à un excédent de 0,08% par rapport au PIB en 2013

317,2 millions EUR.

- Objectif « fonds souverain » en 2013 :

	En % PIB	Alimentation en mio EUR
2012	0,00%	0,00
2013	0,50%	236,54

236,54 millions EUR.

- Objectif total en 2013 :

317,20 millions EUR + 236,54 millions EUR = 553,74 millions EUR.

- **En 2014 ; augmentation de l'OMT afin d'atteindre 1,00% et la dotation d'un fonds souverain à concurrence d'un effort budgétaire de 0,5%.** Sous l'hypothèse de la réalisation des objectifs 2012 et 2013, cet objectif peut être rencontré via un effort d'assainissement / d'économies budgétaires supplémentaire de 552 millions EUR en 2014 (1,12% du PIB) ;

- Objectif « OMT » en 2014 :

2014	Nouvel OMT	Valeur de l'OMT (m€)	Solde budgétaire réévalué *	Solde budgétaire réévalué (millions EUR)	Ecart p.r. à l'OMT	Solde public y.c économies 2012-2013	Solde budgétaire après économies
2012 (acquis)	0,50%	228,10	0,50%	228,10	0,00	228,10	0,50%
2013 (acquis)	0,75%	354,81	0,75%	354,81	0,00	354,81	0,75%
2014	1,00%	492,00	0,38%	186,39	305,61	492,00	1,00%

Hypothèse: les économies réalisées en 2012 (558,0 millions EUR) et les économies additionnelles réalisées en 2013 (317,20 millions EUR)

peuvent également être intégralement réalisées en 2014. Un excédent de 186,39 millions EUR correspond à un excédent de 0,38% par rapport au PIB en 2014

305,61 millions EUR.

- Objectif « fonds souverain » en 2014 :

	En % PIB	Alimentation en mio EUR
2012	0,00%	0,00
2013	0,50%	236,54
2014	0,50%	246,00

246,00 millions EUR.

- Objectif total en 2014 :

305,61 millions EUR + 246,00 millions EUR = 551,61 millions EUR.

- **le maintien à 1,00% de l'OMT pour la période post-2014, de même que le tracement d'une politique progressivement plus ambitieuse en matière de dotation du fonds souverain.**

Il s'en suivrait un effort d'assainissement / d'économies de l'ordre de 1,66 milliard EUR sur la période comprise entre 2012 à 2014, ce qui constitue un effort minimal qui tient dûment compte de la rigidité budgétaire sous-jacente aux finances publiques luxembourgeoises et du contexte économique et conjoncturel du moment. Etant donné les mesures drastiques d'austérité ou de rigueur prises par de nombreux pays européens, et même par des Etats membres qui ne sont qu'indirectement concernés par la crise de la dette souveraine, un tel effort au Grand-Duché semble très raisonnable et ne semble donc guère disproportionné ou démesuré. Pour y parvenir, le Luxembourg doit impérativement mettre en œuvre un mélange de mesures ponctuelles au niveau des dépenses ainsi des mesures d'ordre structurel, dont les pistes de réflexion de la Chambre de Commerce seront données par la suite.

En ce qui concerne spécifiquement l'effort d'assainissement requis en 2012 afin d'atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme, la Chambre de Commerce recommande, entre autres, l'implémentation des mesures suivantes :

4.2.4. Maîtriser les dépenses courantes pour libérer des marges de manœuvre budgétaires par des mesures ponctuelles

Les propositions de mesures ci-dessous visent à réduire le déficit budgétaire pour l'exercice 2012 et au-delà. Il s'agit de mesures pouvant être engagées rapidement, même si leur degré de faisabilité politique diverge. Ces mesures de court terme devraient être flanquées par des actions plus structurelles nécessitant des délais d'implémentation plus longs¹⁶⁹. Une telle réduction immédiate, à travers des modifications du projet de loi budgétaire en décembre 2012, pourra être opérée par des diminutions ponctuelles au niveau des dépenses courantes, ainsi que par des hausses ciblées de certains postes de recettes susceptibles de limiter, autant que possible, les effets négatifs potentiels sur les opérateurs économiques.

Les mesures détaillées par la suite s'élèvent, au total, à 542 millions EUR, soit un montant proche des 558 millions EUR que le Luxembourg devrait réaliser en 2012 pour atteindre son objectif budgétaire à moyen terme (excédent des finances publiques de +0,5% par rapport au PIB). Il s'agit de grandes pistes de réflexion de la Chambre de Commerce qui se basent principalement sur une baisse des dépenses. L'écart par rapport à l'OMT devrait être comblé à travers des mesures ponctuelles dans les différents articles budgétaires.

- **Renonciation à l'indexation des salaires en 2012 (économie au niveau de l'Administration publique de 150 millions EUR).**

- o Un système tarifaire fonctionnant de manière optimale d'un point de vue micro-économique devrait revêtir une caractéristique fondamentale en vertu de laquelle une

¹⁶⁹ Citons, à titre d'exemple : efficacité accrue au niveau de différentes procédures, recours systématique à une analyse coût-bénéfice, meilleur ciblage d'une multitude de transferts, etc.

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 même dans un contexte de crise, de difficultés budgétaires ou de pertes de compétitivité systématiques et durables, 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.
- Le mécanisme d'indexation compromet tout particulièrement l'adaptation des coûts salariaux à la productivité et, partant, ralentit la relance économique à travers une dégradation importante du coût salarial, en général, et du coût salarial unitaire en particulier. Il est d'ailleurs à noter que l'ensemble des secteurs économiques ne peuvent pas, à travers des gains de productivité continus ou par la substitution du facteur de production capital au facteur travail, compenser le surcoût d'une tranche indiciaire. Il est notamment ainsi dans le cadre du secteur HORECA ou encore dans le commerce. Ce sont d'ailleurs ces mêmes secteurs, ainsi que le secteur de la construction, qui ne pourraient pas tirer pleinement profit d'un éventuel plafonnement de l'index.
- Au-delà de la dégradation continue de la compétitivité à la suite de l'application du système d'indexation des salaires en vigueur au Luxembourg, la Chambre de Commerce relève par ailleurs que le système a également comme double conséquence de renchérir la politique budgétaire sans en augmenter la pertinence ou l'efficacité, d'une part, et d'exacerber les différentiels salariaux et partant de porter atteinte aux objectifs en matière de cohésion sociale, d'autre part. En effet, en termes de sélectivité sociale, l'application d'une tranche indiciaire de 2,5% à toutes les tranches salariales ne fait qu'augmenter d'éventuels écarts salariaux préexistants. Ainsi, une limitation de l'indexation proche du niveau salarial médian pourrait utilement contribuer à l'atteinte des objectifs en matière de cohésion sociale, voire de lutte contre la pauvreté relative, dans la mesure où les traitements de la moitié des salariés les moins bien lotis augmenteraient relativement plus vite en réponse à une évolution suffisamment prononcée de l'IPC. Dans un avis récent de la Chambre de Commerce¹⁷⁰, il a été avancé, à cet égard et dans l'état actuel des choses, que le déclenchement d'une tranche indiciaire fait augmenter l'écart salarial entre le premier et le dernier décile salarial d'au moins 125,85 EUR par mois et par salarié.
- Au niveau des finances publiques, « *l'indexation engendre des charges budgétaires et financières supplémentaires qui, au lieu d'améliorer la politique, la rendent plus*

¹⁷⁰ Avis de la Chambre de Commerce sur l'avant-projet de règlement grand-ducal actualisant le règlement grand-ducal du 20 décembre 1999 concernant l'établissement de l'indice des prix à la consommation - Actualisation annuelle de la pondération de l'indice ; janvier 2010.

*coûteuse*¹⁷¹ ». En 2006, le coût d'une tranche indiciaire avait été estimé à 180 millions EUR par le Premier Ministre, et ce dans la chef de l'Administration publique au sens large. Fin 2011, et les indexations récurrentes depuis lors obligent, ce coût atteint facilement 200 millions EUR.

- L'économie susmentionnée de 150 millions EUR présuppose une échéance de la prochaine tranche indiciaire fin mars 2012, ce qui correspond au scénario central développé dans l'exposé des motifs du projet de loi budgétaire pour l'année 2012. L'économie en question est dès lors égale à 9/12 de 200 millions EUR.
 - La Chambre de Commerce reste, par ailleurs, sur son opinion estime que l'indexation automatique devrait être limitée à une fois et demi le salaire social minimum (sans préjudice au fait que certains secteurs ne pourraient pas pleinement tirer profit d'un tel plafonnement) et ce afin de ne pas (trop) compromettre la compétitivité des entreprises et pour en faire un instrument au service de la cohésion sociale. Par ailleurs, à l'instar de la Belgique, certains biens doivent être exclus du panier sous-jacent à l'indexation. Il s'agit notamment des produits nocifs pour la santé humaine (tabac, alcool, etc.), voire les produits dont les prix font l'objet de cotations internationales entraînant une volatilité excessive de leurs prix finaux (pétrole, matières premières, etc.). Pour mettre en œuvre un tel nouveau système, un moratoire de deux ans du système devrait être appliqué à partir du déclenchement de la dernière tranche indiciaire au 1^{er} octobre 2011.
 - Pendant la période du moratoire, le système actuel devrait être modifié afin d'en augmenter les effets positifs sur la cohésion sociale et d'en réduire les effets néfastes sur la compétitivité des entreprises. Un délai minimum entre deux tranches d'indexation devrait être fixé, et ce pour diminuer la dépendance du système aux aléas conjoncturels ou aux fluctuations des prix sur les marchés internationaux des produits pétroliers ou des matières premières en général.
- **Respect cumulatif des engagements pris précédemment en matière de maîtrise des dépenses de consommation intermédiaire de l'Administration centrale (102 millions EUR).**
- Dans le chef de l'Administration centrale, et conformément à la circulaire budgétaire¹⁷², les frais de fonctionnement (hors salaires) devraient être plafonnés à leur niveau atteint en 2011 (68 millions EUR) (voir aussi partie 3.1.2.1.) ;
 - baisse additionnelle, d'après la 12^e actualisation du programme de stabilité et de croissance, des frais de fonctionnement de l'Administration centrale (34 millions EUR) (voir partie 2.3.2. *supra*).
- **Réduction de la dotation budgétaire au Fonds pour l'emploi via un relèvement modéré des accises sur produits pétroliers (80 millions EUR).**

¹⁷¹ Traduction française de la Déclaration du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays 2006.

¹⁷² La « Circulaire aux départements ministériels » du Ministère des finances date du 7 avril 2011. 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 que le montant total de [...] dépenses [de consommation intermédiaire hors frais de personnel] entre 2011 et 2012 puisse être plafonné au niveau atteint en 2011 ».

- Afin de ne pas compromettre les volumes commerciaux internationaux de transit et d'en provoquer la délocalisation pure et simple, seule une hausse des accises concertée avec la Belgique, dans le cadre de l'Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL), pourra mener à un surplus au niveau des recettes fiscales. A défaut, l'effet volume risquerait de l'emporter sur l'effet accise unitaire, les volumes commerciaux internationaux chutant au Luxembourg au profit de la Belgique. Dans ce contexte, le déchet fiscal pour le Luxembourg serait d'autant plus important vu qu'une partie substantielle des ventes commerciales de diesel est effectuée via les aires autoroutières pour lesquelles d'Etat touche, à côté des accises et de la TVA, une redevance dont le taux unitaire est d'ailleurs progressif en fonction du volume.
- **Modulation de certains transferts sociaux en fonction du critère du revenu médian (forfait d'éducation, allocation d'éducation, allocations familiales) (100 millions EUR).**
 - 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 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 85 millions EUR pourrait être atteinte tout en modulant ces transferts en fonction du revenu disponible du ménage exprimé par rapport au revenu médian¹⁷³.
 - D'autant plus, même si les transferts sociaux permettent de réduire le taux de pauvreté de quelque 15% pour atteindre 14,5% de la population en 2010, 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.
 - La Chambre de Commerce renvoie à son avis budgétaire 2011¹⁷⁴ ainsi qu'à son récent bulletin économique « Actualité & tendances », consacré au développement durable¹⁷⁵, pour une discussion approfondie de la pertinence de la politique sociale luxembourgeoise et des tendances non-durables à leur égard.
- **Alignement de la durée du congé parental sur le standard européen en la matière (20 millions EUR).**
 - Il faut veiller à ce que la générosité du système national n'entraîne ni de coût excessif, ni d'incohérences avec d'autres objectifs politiques visés. En termes

¹⁷³ Voir l'avis de la Chambre de Commerce concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010 : <http://www.cc.lu/index.php?type=art&id=1762>.

¹⁷⁴ Voir l'avis de la Chambre de Commerce concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011 : <http://www.cc.lu/index.php?type=art&id=2054>.

¹⁷⁵ Actualité & tendances n°10 « Le développement durable au Luxembourg – Pour une économie durablement compétitive et au service du bien-être », juin 2011.

concrets et dans le 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) (Source : Etude du Conseil de l'Europe, 2005). Au même moment, l'indemnité en vigueur au Luxembourg était de l'ordre de 1.651 EUR. Ainsi, la Chambre de Commerce estime que le montant de l'indemnisation doit être revu à la baisse au Grand-Duché.
- Pour rappel, la réduction potentielle de la durée du congé parental au Luxembourg a brièvement fait l'objet d'une discussion dans le cadre des réunions du Comité de coordination tripartite en printemps 2010 sans pour autant donner lieu à une action concrète. Il est toutefois prévu de réévaluer ledit dispositif au courant de l'année 2011 pour, le cas échéant, donner lieu à une modification du système dès 2012, démarche qui trouve le soutien de la Chambre de Commerce.
- **Reconduction de la contribution de crise pour 2012 (90 millions EUR)**, et ce conformément aux mesures fiscales annoncées suite aux réunions tripartites de printemps 2010.
 - o Alors que « [...] depuis août 2007, nous sommes confrontés à une crise d'un genre nouveau, un phénomène planétaire qui, compte tenu de sa nature et de sa dimension, n'a pas d'équivalent depuis la Seconde guerre mondiale¹⁷⁶ », l'urgence de la crise, qui s'est largement renforcée dès lors qu'elle avait pris la dimension d'une crise de la dette souveraine, ne semble toujours pas appréhendée par de nombreux commentateurs de la vie économique luxembourgeoise. En effet, n'a-t-on pas récemment aboli la contribution de crise et, ce faisant, décrété implicitement la fin de la crise ?
 - o Si, fin 2010, la Chambre de Commerce n'a pas été en faveur de l'introduction de cet impôt, en estimant notamment que le potentiel d'économies en matière de dépenses courantes demeurerait largement sous-exploité, elle considère toutefois que, dans la situation de crise actuelle, son abolition représente un signal très négatif.

Effet total des mesures ponctuelles au titre de l'exercice 2012 : 542,0 millions EUR

4.2.5. Maîtriser les dépenses courantes pour libérer des marges de manœuvre budgétaires par des mesures structurelles

Outre les mesures ponctuelles présentées ci-avant, l'assainissement budgétaire et la restauration de la force de frappe financière de l'Etat doit passer par maintes réformes structurelles. Au contraire des mesures ponctuelles, l'implémentation des mesures structurelles peut s'étirer sur plusieurs exercices budgétaires. De surcroît, pour les réformes structurelles, il est moins aisé de définir, au préalable, un niveau donné d'économies budgétaires. Quelques-

¹⁷⁶ Intervention de Jean-Claude Trichet, Président de la BCE, Francfort-sur-le-Main, 19 octobre 2011.

unes des mesures préconisées par la Chambre de Commerce ont poursuivent singulièrement comme objectif de renforcer la transparence budgétaire et, de cette façon, de rendre plus apparents les inefficiences quant à l'emploi des deniers publics.

- **Implémentation d'une norme de progression des dépenses courantes, c'est-à-dire contenir leur taux de progression interannuel en-deçà du taux moyen afférent observé en zone euro** (économie d'environ 0,5 milliard EUR par an à l'heure actuelle). Cette mesure va de pair avec la définition d'un plan d'action pluriannuel pour exploiter les gisements d'efficience au niveau des dépenses courantes (méthodologie COFOG) (**voir les annexes 3 et 4 infra pour plus de détails**).
 - o Il est à noter que l'introduction d'une norme de progression n'est pas synonyme d'une baisse absolue au niveau du montant total déboursé. Il s'agirait plutôt de limiter la progression interannuelle des dépenses courantes. L'introduction d'une norme de progression ne porterait ainsi nullement préjudice à une politique budgétaire volontariste et anti-cyclique.
- **Instauration d'une règle d'or budgétaire, c'est-à-dire d'une limite supérieure du niveau de la dette publique relativement au PIB.** Dans ce contexte, les autorités luxembourgeoises devraient s'engager, dans le cadre d'un consensus politique national, de limiter l'endettement public à un niveau correspondant à 20% du PIB.
 - o Compte tenu de la marge de manœuvre très limitée pour un petit pays doté d'une économie ultra-ouverte en matière d'endettement, et le coût d'opportunité très élevé quant au remboursement de la dette et des intérêts afférents, surtout en cas de hausse des taux d'intérêt, la limite européenne des 60% n'est résolument pas adaptée au contexte luxembourgeois.
 - o Il n'en reste pas moins qu'un tel niveau de dette pose déjà de graves problèmes quant au coût d'opportunité afférant, quant au rétrécissement des marges de manœuvre budgétaires qui en découle, voire quant à l'équité intergénérationnelle.
 - o Le Luxembourg qui, depuis plusieurs années, se trouve dans une situation structurellement déficitaire et dont les recettes fiscales sont extrêmement volatiles, ne peut se permettre de financer ce déficit, ne fût-ce qu'à moyen terme, par la voie d'un endettement supplémentaire. Afin d'éviter tout dérapage au niveau de l'endettement, et compte tenu des spécificités luxembourgeoises sur le versant des recettes fiscales, le Gouvernement va principalement devoir se concentrer sur la maîtrise des dépenses. Le Luxembourg, dépendant fortement de la confiance que les investisseurs étrangers portent à l'égard de son économie et vis-à-vis de la prévisibilité et de l'évolution de son cadre réglementaire et fiscal, se doit absolument de présenter un niveau d'endettement raisonnable. La dette publique présente 19,1% du PIB fin 2010, soit un triplement depuis 2007 (14,1% si la dette relative aux mesures du soutien du secteur financier est écartée).
 - o Alors que la norme de progression a comme objectif de contenir l'évolution interannuelle des dépenses publiques en-dessous d'un certain seuil (optique « flux »), le plafond d'endettement, quant à lui, assure que la dette publique soit maintenue à un niveau (optique « stock ») compatible avec l'équité intergénérationnelle, d'une part, et avec la conservation de marges de manœuvre budgétaires suffisantes, d'autre part. En effet, compte tenu du niveau absolu des

dépenses budgétaires courantes, même une progression modérée et maintenue en-deçà du seuil supérieur de la norme de progression pourrait résulter, le cas échéant, en un endettement public marginal, en fonction notamment de l'état conjoncturel et / ou de l'évolution du rendement fiscal. Or, la génération successive de déficits publics, quant à elle, fera gonfler le stock total de dette publique, fera augmenter les coûts afférents (intérêts et amortissement de la dette) et réduira les marges de manœuvre budgétaires. Il peut en être déduit qu'à elle seule, la norme de progression des dépenses courantes ne constitue pas une condition nécessaire et suffisante pour résorber la situation structurellement déficitaire de l'Administration centrale.

- Ainsi, la norme de progression et la limitation de l'endettement à travers une « règle d'or budgétaire » doivent être considérées comme étant deux éléments d'une seule politique intégrée qui vise à contenir la progression des dépenses courantes, d'une part, et le stock de dette publique, d'autre part.
- **Implémentation d'une architecture budgétaire gravitant autour d'objectifs, de moyens d'action et de résultats.**
- La présentation budgétaire actuelle ne permet pas de visualiser les inefficiences au niveau des moyens publics. En effet, à l'heure actuelle, le budget des recettes et des dépenses de l'Etat est un simple tableau volumineux d'entrées et de sorties dans lequel des inefficiences de moyens financiers passent souvent inaperçues.
 - Il s'agit d'une comptabilité dite « de caisse », qui n'insuffle guère une dynamique de performance et d'atteinte d'objectifs aux différents départements ministériels. Sont généralement simplement reconduits, trop souvent avec un taux de progression généreux, les crédits budgétaires des années antérieures sans prise en compte aucune de leur pertinence et sans remise en question éventuelle de leur finalité et de leur rapport « coûts / bénéfiques ». Une telle architecture budgétaire mène à des rigidités dans le processus budgétaire et ne responsabilise guère, ni n'incite les différents départements à atteindre des objectifs quantitatifs et qualitatifs prédéfinis. Il est clair, aux yeux de la Chambre de Commerce, que les gisements d'efficience, soulignés notamment par la comparaison des « inputs budgétaires » et des « outputs » en termes d'indicateurs de performance, peuvent seulement être exploités si l'Etat se dote d'une véritable culture budgétaire axée sur des objectifs à atteindre, sur des résultats et performances enregistrés et sur l'évaluation des politiques mises en œuvre sur base d'indicateurs clé de performance (« *key performance indicators* » (KPI)). Ces derniers devraient résulter d'un exercice de benchmarking international, basé sur des critères applicables à une économie aux spécificités structurelles comparables à celles du Luxembourg.
 - En modernisant, de la sorte, l'outil budgétaire vétuste afin de refléter une budgétisation par objectifs, missions et moyens, les autorités devraient également s'interroger si la distinction entre Etat central, d'une part, et Administration centrale, d'autre part, est toujours opportune.
- **Aligner la progression salariale dans l'Administration publique à la progression salariale moyenne observée dans l'économie.**

- Sur la période 2007-2009, un tel alignement aurait dégagé des économies de 56 millions EUR dans le chef de la seule Administration centrale.
 - Notamment en phase de ralentissement conjoncturel, il convient également d'augmenter la mobilité et la rotation du personnel dans la fonction publique afin de faire en sorte que tout besoin de personnel additionnel dans un service donné puisse d'abord être comblé à travers une réaffectation éventuelle des personnels d'un autre service, en lieu et place de recrutements nouveaux systématiques (stabilisation de nombre de fonctionnaires).
 - Rappelons également que, d'après l'exposé des motifs ayant accompagné le projet de loi budgétaire 2011, c'est-à-dire le précédent projet de loi budgétaire, le Ministère des Finances avait maîtrisé la progression de ses dépenses de personnel en mettant en œuvre une « [...] *politique qui privilégie la qualité par rapport à la quantité, consistant à adapter systématiquement les recrutements aux besoins réels plutôt que de recourir aux remplacements automatiques des départs naturels* ». Aux yeux de la Chambre de Commerce, cette initiative isolée devrait être généralisée à l'ensemble des entités faisant partie de l'Administration publique.
 - La progression salariale importante observée au fil des années tient d'ailleurs surtout aux nombreux automatismes inhérents à la politique salariale dans la fonction publique, alors qu'une rémunération au mérite, à l'instar de ce qui est pratiqué dans le secteur privé, voire dans la fonction publique à l'étranger, fait toujours défaut. Il est à noter, par ailleurs, que l'examen des salaires d'entrée, comme prévu dans l'accord de coalition, devrait avoir un impact initial certes limité sur les frais totaux, mais que l'effet à plus long terme sera important et de nature à réduire les écarts afférents entre les salaires de départ dans les secteurs privé et public.
- **Réalisation d'une radiographie des subsides environnementaux.** Cet audit, qui devrait prendre la forme d'un inventaire exhaustif des aides afférentes, devrait permettre aux décideurs politiques de conclure si les aides financières en question remplissent leurs objectifs et si, le cas échéant, d'autres outils, tels que la réglementation ou le malus fiscal, ne seraient pas aptes à conduire à des résultats comparables en matière d'« éco-compatibilité », tout en faisant baisser le coût afférent à charge du budget de l'Etat. L'avis budgétaire 2011 de la Chambre de Commerce livre un tour d'horizon très complet à l'égard de cette recommandation¹⁷⁷.
 - **Réduction progressive, puis abolition, de transferts sociaux qui s'opposent à la réalisation d'une augmentation du taux d'emploi, et notamment le forfait d'éducation et l'allocation d'éducation.**
 - Grâce à l'introduction d'un critère de revenu du ménage par rapport au revenu médian (2.753 EUR en 2010 par équivalent-adulte, à multiplier par le nombre d'unités de consommation composant un ménage donné), nombre de transferts sociaux pourraient être modulés, en augmentant ainsi l'efficacité de la dépense publique (meilleur ciblage) tout en faisant baisser le coût absolu (voir également les mesures ponctuelles ci-dessus). Cette modulation pourrait se faire sans préjudice au « *phasing-out* » graduel de transferts sociaux contrecarrant d'autres champs

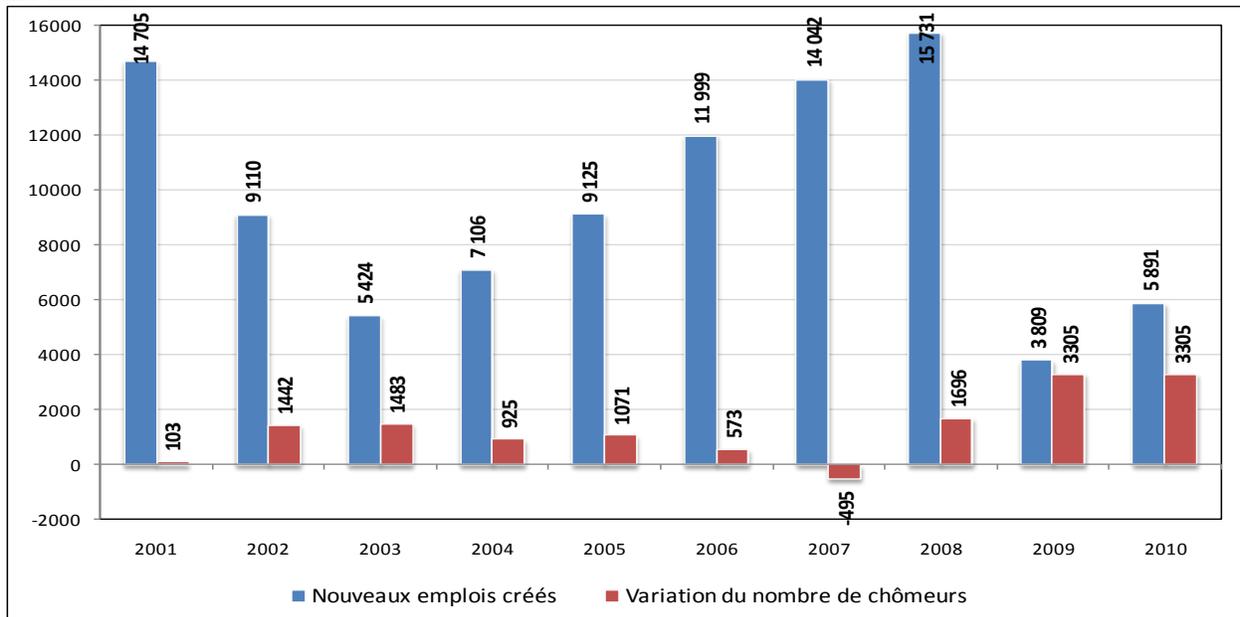
¹⁷⁷ Voir l'avis de la Chambre de Commerce concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011 : <http://www.cc.lu/index.php?type=art&id=2054>.

politiques, et notamment l'augmentation du taux d'activité en général, et des femmes en particulier, ou bien de transferts sociaux pour lesquels les durées ou les modalités d'octroi dépassent, si applicables, les minima communautaires en la matière.

- **Implémentation d'une baisse de 10% à 20% des frais de fonctionnement de l'Etat (50 - 100 millions EUR).**
 - o La Chambre de Commerce tient à rappeler que, dans le sillage de la crise économique et financière, de nombreuses entreprises luxembourgeoises ont été contraintes à mettre en œuvre des plans d'économies ambitieux quant à la réduction des frais de fonctionnement et généraux. Cet effort est quantifiable, en règle générale et en moyenne intersectorielle, entre 10% et 20% des budgets annuels afférents totaux. Il en résulte que les entreprises, en vue d'assurer leur rentabilité, voire leur survie, ont bel et bien été contraintes de réduire significativement leurs budgets courants, même si l'ensemble des décisions sous-jacentes n'ont pas nécessairement été populaires ou accueillis favorablement par l'ensemble des parties prenantes.
 - o Au vu de la situation financière de l'Etat, il est urgent que l'Administration centrale s'engage à revoir à la baisse son propre train de vie d'une manière analogue, et notamment en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, tels que les achats non-durables de biens et de services, qui représentent 417,0 millions EUR en 2012 dans le chef du seul Etat central.
- **Repenser la politique sociale en faveur de l'emploi.**
 - o Le Luxembourg compte actuellement plus de 35.000 personnes qui ne travaillent pas et qui sont rémunérées soit par une indemnité de chômage, soit par le RMG. Outre la non-valorisation des compétences de ces personnes, il s'agit également de cas d'exclusion sociale extrêmement préjudiciables et d'un coût très élevé pour la société. Aux yeux de la Chambre de Commerce, la mise au travail constitue un rempart contre la pauvreté, de même qu'elle contribue au bien-être des travailleurs d'une manière plus générale (solidarisation, perception de contribuer à la société, valorisation de l'individu, etc.).
 - o La Chambre de Commerce relève en outre que, suite au niveau élevé du SSM au Luxembourg, de nombreuses personnes à plus faible valeur ajoutée sont d'emblée exclues du marché du travail et, partant, dépendent entièrement de la collectivité, et donc des transferts sociaux, afin de subvenir à leur besoins.
 - o Ainsi, la Chambre de Commerce propose-t-elle un véritable changement de paradigme dans la mesure où, au lieu de financer intégralement l'inactivité, à travers les allocations de chômage et le RMG, il conviendrait de subventionner partiellement, si nécessaire, le travail. Ainsi, un chômeur non-qualifié pourrait, par exemple, se voir attribuer un contrat de travail en entreprise et être rétribué, par exemple, à 60% - 65% du SSM, la différence pouvant être financée par l'Etat. Une entreprise pourrait ainsi employer une personne à plus faible valeur ajoutée, l'Etat pourrait réaliser des économies potentiellement substantielles et la personne concernée serait valorisée à travers le travail.

- Le manque d'engouement relatif de nombreux résidents par rapport à la participation à la vie économique est sans doute multidimensionnel, intégrant des facteurs tels que le niveau d'éducation, la disponibilité d'infrastructures familiales pour enfants, voire le fait que le niveau de vie d'un ménage est jugé suffisant à travers un seul revenu régulier, la politique sociale et familiale contribuant elle aussi à réduire le taux d'emploi. Or, comme la Chambre de Commerce l'a relevé ci-dessus, un instrument tel que l'allocation d'éducation, par exemple, s'oppose diamétralement à la politique gouvernementale sous-jacente à la stratégie de Lisbonne, voire la politique « Europe 2020 » qui en a pris la relève, qui consiste à soutenir et à promouvoir davantage la participation des femmes au marché du travail. Il est clair que pour augmenter le taux d'emploi, une politique volontariste visant à augmenter l'attrait de la vie active par rapport à l'inactivité doit commencer par s'attaquer à de tels exemples flagrants de politique sociale contradictoire.
- D'une manière générale, il semble pour le moins paradoxal qu'au Luxembourg, les variables relatives à l'emploi et au chômage font apparaître des évolutions aussi contradictoires, comme il ressort clairement du graphique ci-après qui se propose de juxtaposer, sur la période allant de 2001 à 2010, l'évolution de l'emploi intérieur (histogramme) et la progression du chômage (ligne). Ainsi, malgré le fait que pas moins de 96.942 emplois additionnels aient été créés pendant cette période, le nombre de chômeurs résidents a progressé de 13.408 unités. Seule l'année 2007, au cours de laquelle 14.042 emplois étaient créés, a vu une baisse, à concurrence de 495 unités, du chômage. En d'autres termes, combien d'emplois devraient être créés au Luxembourg pour que le taux de chômage baisse durablement ?

Graphique 43 : Evolution de l'emploi intérieur et du chômage¹⁷⁸ au Luxembourg
En unités.



Source : STATEC ; calculs Chambre de Commerce.

¹⁷⁸ Il s'agit des demandeurs d'emploi résidents (DENS) au mois de décembre des années respectives: « Personnes sans emploi, résidentes sur le territoire national, disponibles pour le marché du travail, à la recherche d'un emploi approprié, non affectées à une mesure pour l'emploi, indemnisées ou non indemnisées et ayant respecté les obligations de suivi de l'ADEM ».

- Le projet de budget prévoit des progressions au niveau de l'emploi intérieur (+2,7% pour 2011 et 2,0% pour 2012) alors que, simultanément, les prévisions relatives au taux de chômage passent de 6,0% en 2011 à 6,2% en 2011¹⁷⁹. La spécificité luxembourgeoise, en vertu de laquelle la variable « emploi », d'une part, et la grandeur « chômage », d'autre part, peuvent évoluer de manière opposée semble donc se confirmer également en 2012. Cette dichotomie entre l'emploi et le chômage trouve son reflet à travers le projet de budget 2012. En effet, des augmentations substantielles sur le versant de certaines dépenses sociales sont prévues dans le document. A titre d'illustration, les évolutions suivantes sont à relever :
 - Dotation budgétaire ordinaire du Fonds pour l'emploi : +10,0 millions EUR
 - Allocation de la vie chère : +2,9 millions EUR ;
 - Revenu minimum garanti : +5,7 millions EUR.
- Les dépenses cumulées projetées du Fonds pour l'emploi en 2012, soit 590.288 millions EUR, la dotation au Fonds national de solidarité destinée à couvrir les besoins résultant des obligations définies par la loi du 26.7.1986 portant introduction d'un revenu minimum garanti, soit 149,810 millions EUR (article budgétaire 12.4.34.010) et la dotation au Fonds national de solidarité dans l'intérêt du versement de l'allocation de vie chère (article 12.41.34.014), soit 37,858 millions EUR, atteindront la somme de 778,0 millions EUR, ou bien 5,66% du total des dépenses de l'Administration centrale ou encore 1.520 EUR par habitant, 2.055 EUR par emploi productif ou 2,1 millions EUR par jour.
- Aux yeux de la Chambre de Commerce, ce coût n'est pas une fatalité et il convient, plus que jamais, de redéfinir les politiques sous-jacentes à la lutte contre l'inactivité au sens large. En aucun cas, la Chambre de Commerce ne saurait accepter l'apparente résignation des auteurs du projet de loi budgétaire en la matière, qui semblent avoir abandonné toute confiance que la création d'emplois nouveaux puisse apporter une baisse du taux de chômage.
- La Chambre de Commerce n'entend pas revenir sur les nombreuses pistes qu'elle a eu l'occasion de présenter notamment en 2009 lors de la publication de ses recommandations au titre de la législature 2009-2014¹⁸⁰. Les mots d'ordre en la matière sont notamment la redéfinition des incitations en faveur du travail et en défaveur du chômage, la réforme de l'ADEM en un prestataire de services performant et reconnu par les entreprises et à leur écoute, la création de passerelles entre l'inactivité et le travail indépendant, la meilleure adéquation entre la politique de l'enseignement et les besoins économiques, les efforts en matière de formation continue, etc.
- La Chambre de Commerce demande par ailleurs un audit complet sur le fonctionnement, les performances et les résultats des mesures d'actions sociales en faveur de l'emploi. Ces mesures comportent des dépenses budgétaires de quelque 50 millions EUR en 2012, sans indication aucune quant à leur capacité de réintégrer

¹⁷⁹ Il est rappelé que les hypothèses de croissance économique et de l'emploi retenues par les auteurs du projet de loi budgétaire sont relativement optimistes et ne tiennent pas suffisamment compte de la dégradation récente et importante du contexte économique.

¹⁸⁰ Actualité & tendances n°7 « Entreprise Luxembourg 2.0 », juin 2009.

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. Il faudrait notamment assortir les actions en question d'une obligation de résultats en ce qui concerne leur capacité à réinsérer les personnes sous statut de « mesures spéciales pour l'emploi » sur le premier marché du travail, sous peine d'une baisse des moyens financiers alloués à leur égard. Il importe également d'augmenter la transparence dans la gestion des fonds investis dans les structures afférentes.

Il est indispensable de privilégier l'intégration des demandeurs d'emploi sur le premier marché du travail. Il convient, partant, de délimiter les zones d'activités des initiatives pour l'emploi afin qu'elles n'interfèrent pas indûment dans les marchés concurrentiels et d'en limiter l'accès aux demandeurs d'emploi fortement éloignés du marché du travail. En effet, la Chambre de Commerce estime qu'un certain nombre de demandeurs d'emploi repris dans ces structures, et principalement ceux qui ne connaissent pas de problème majeur d'employabilité, pourraient être intégrés au sein d'entreprises faisant partie de l'économie réelle et concurrentielle si ces dernières bénéficiaient d'aides tant au niveau financier qu'au niveau de l'encadrement de la part des administrations compétentes (voir ci-dessus).

4.3. Les mesures incisives à l'étranger

La Chambre de Commerce a souligné, sur les pages qui précèdent, qu'au moyen d'un changement de paradigme au niveau de l'architecture budgétaire et de l'allocation plus efficiente des crédits suivant une analyse coût-efficacité, le Gouvernement luxembourgeois pouvait réaliser des économies importantes, sans nécessairement réduire la qualité des services publics prestés.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, il importe avant tout, pour le Gouvernement, d'agir d'urgence à plusieurs niveaux à travers des mesures structurelles. Les problèmes à résoudre en matière de renforcement de la compétitivité des entreprises, de l'assainissement budgétaire de l'Administration centrale et de la modification des systèmes de protection sociale vers un système soutenable d'un point de vue intergénérationnel, requièrent des mesures certes courageuses, mais autrement moins incisives que celles mises en œuvre dans plusieurs domaines politiques à l'étranger, du moins à ce stade-ci. Toute inertie et tout report en la matière va toutefois aggraver notre situation et exiger, à terme, des mesures d'une impopularité et d'une rigueur similaires qu'à l'étranger, avec toutes les conséquences sur la stabilité politique et sociale que des mesures plus drastiques peuvent comporter.

Les plans de rigueur s'accélèrent en Europe depuis l'été 2011, notamment sous l'influence et le déroulement de la crise grecque et du risque de contagion y afférent. Suite au Conseil européen du 26 octobre 2011, il s'agit de garantir « *un engagement sans équivoque à garantir la discipline budgétaire et à accélérer les réformes structurelles en faveur de la croissance et de l'emploi. L'Espagne déploie actuellement des efforts particuliers. L'Italie a pris de nouveaux engagements solides sur des réformes structurelles. Le Portugal et l'Irlande poursuivront leurs programmes de réformes avec le soutien de nos mécanismes de gestion des crises* ». Il s'agit également d'assurer « *un renforcement important de la coordination et de la surveillance en matière économique et budgétaire* » (citations de l'accord du 27 octobre 2011 des membres de la zone euro). Les Etats les plus en proie à l'endettement doivent convaincre de leur capacité à ramener leur déficit public sous la barre des 3% d'ici 2013, conformément aux engagements

européens. Les pays bénéficiant actuellement d'un plan de sauvetage bénéficient d'une année supplémentaire (Grèce, Portugal)¹⁸¹.

• La **Grèce**, dont les déboires budgétaires ont catalysé la crise de la dette, a adopté fin juin un plan d'austérité draconien prévoyant des économies de 28,4 milliards EUR d'ici à 2015 et une vague de privatisations - devant rapporter 50 milliards EUR. C'était la condition posée par le FMI et les partenaires européens pour débloquer leur aide. Les dernières semaines ont montré les difficultés politiques internes et externes du pays à mettre en œuvre de manière suffisamment crédible les mesures prévues. Un gouvernement technique et d'union nationale est en passe de se mettre au travail, avec une feuille de route qui consiste à :

- mettre en œuvre les mesures d'austérité convenues le 21 octobre 2011 :
 - réduction de 20% des salaires de la fonction publique, de même que les retraites supérieures à 1.200 EUR mensuels ;
 - abaissement de 8.000 EUR à 5.000 EUR de revenu annuel du seuil du niveau d'imposition ;
 - « mise en réserve » de 30.000 fonctionnaires en 2011 (principe selon lequel leur sont versés 60% de leur traitement et leur est laissé un délai de douze mois pour trouver un nouvel emploi dans le secteur public, sous peine de perdre l'emploi)
 - autorisation du licenciement des fonctionnaires ;
 - maintien de la taxe sur l'immobilier instaurée initialement jusque 2012, et ce jusque 2014 (touche les 70% des Grecs qui sont propriétaires) ;
 - accélération des réformes et des privatisations.
- assurer le versement par les partenaires européens de la 6^e tranche de prêt de 8 milliards EUR ;
- voter le budget 2012 ;
- finaliser le nouveau plan d'aide à la Grèce décidé au Conseil européen du 27 octobre 2011 ;
- couvrir, début janvier 2012, les besoins d'emprunt de la Grèce (20 milliards EUR).

• Le **Portugal**, également contraint à un plan de sauvetage, veut aller au-delà des attentes des bailleurs de fonds internationaux. Le Gouvernement a annoncé en juillet des mesures drastiques :

¹⁸¹ Selon les données les plus récentes d'Eurostat (octobre 2011), en 2010, les déficits publics les plus élevés, par rapport au PIB, ont été observés en Irlande (-31,3%), en Grèce (-10,6%), au Royaume-Uni (-10,3%), au Portugal (-9,8%), en Espagne (-9,3%), en Lettonie (-8,3%), en Pologne (-7,8%), en Slovaquie (-7,7%), en France (-7,1%), en Lituanie (-7,0%) et en Roumanie (6,9%). Les plus faibles déficits ont été enregistrés au Luxembourg (-1,1%), en Finlande (-2,5%) et au Danemark (-2,6%). L'Estonie et la Suède (0,2% chacun) ont enregistré un léger excédent public en 2010. Au total, vingt-et-un États membres ont connu une amélioration de leur solde public exprimé en pourcentage du PIB en 2010 par rapport à 2009, cinq une détérioration et un est resté inchangé. A la fin de 2010, les plus bas niveaux de dette publique par rapport au PIB ont été relevés en Estonie (6,7%), en Bulgarie (16,3%), au Luxembourg (19,1%), en Roumanie (31,0%), en République tchèque (37,6%), en Lituanie (38,0%), en Slovénie (38,8%) et en Suède (39,7%). Quatorze États membres ont affiché un ratio de dette publique supérieur à 60% du PIB en 2010: la Grèce (144,9%), l'Italie (118,4%), la Belgique (96,2%), l'Irlande (94,9%), le Portugal (93,3%), l'Allemagne (83,2%), la France (82,3%), la Hongrie (81,3%), le Royaume-Uni (79,9%), l'Autriche (71,8%), Malte (69,0%), les Pays-Bas (62,9%), Chypre (61,5%) et l'Espagne (61,0%). En 2010, les dépenses publiques⁴ dans la zone euro ont représenté 50,9% du PIB et les recettes publiques⁴ 44,6%. Dans l'UE27, elles ont été respectivement de 50,6% et 44,1%. Entre 2009 et 2010, le ratio des dépenses publiques a baissé légèrement dans les deux zones, tandis que celui des recettes publiques est resté pratiquement stable.

- impôt extraordinaire équivalent à 50% du quatorzième mois pour les revenus supérieurs au SMIC ;
- hausse de la TVA pouvant aller jusqu'à 23% ;
- train de mesures de réduction de dépenses publiques (hausse de 15 % des tarifs dans les transports, fermetures d'écoles primaires, etc.) déjà décidées.

• **L'Italie**, quant à elle, a adopté à la fin du mois d'août un plan de rigueur drastique visant à récupérer 45,5 milliards EUR d'ici à 2013. L'objectif est d'atteindre l'équilibre budgétaire en 2013, avec à la clé un ample excédent primaire apte à mettre la dette publique sur un chemin descendant stable. Il repose notamment sur :

- hausse de la TVA d'un point, à 21%, et taxation des plus hauts revenus ;
- suppressions massives de sièges d'élus locaux via un regroupement des administrations (fusion de provinces et de communes) ;
- l'anticipation de l'accroissement progressif de l'âge de départ à la retraite des femmes à 65 ans, c.-à-d. alignement sur le régime des hommes, d'ici 2014, et non d'ici 2016 comme initialement fixé ;
- la suppression de 50.000 postes d'élus au niveau de l'Etat central et des collectivités locales ;
- la réduction des transferts de l'Etat aux collectivités locales ;
- la suppression des ponts (week-ends prolongés) pour augmenter la productivité ;
- l'adoption d'un projet d'introduction dans la Constitution de la « règle d'or » sur l'équilibre budgétaire ;
- l'introduction d'une taxe de solidarité sur les revenus les plus élevés, à hauteur de 3% pour les revenus supérieurs à 90.000 EUR par an et 10% au-delà de 150.000 EUR.

Le Parlement italien avait déjà voté en juillet un plan de rigueur de 48 milliards EUR sur trois ans ; suite au Conseil européen du 27 octobre 2011, des mesures additionnelles se sont ajoutées, sous la pression également du G20 de début novembre 2011 et doivent être déclinées dès le vote du budget 2012.

• **L'Espagne** a voté en août un durcissement de la rigueur, visant à faire rentrer 4,9 milliards EUR supplémentaires dans les caisses. Ce nouveau tour de vis complète le plan drastique adopté en 2010 pour économiser 65 milliards EUR sur trois ans. Cette fois, ce sont l'assurance-maladie et les grandes entreprises qui seraient mises à contribution. Le gouvernement de Jose Luis Zapatero propose également d'instaurer une « règle d'or » de stabilité budgétaire, que le gouvernement veut inscrire dans la Constitution. Il convient de retenir en particulier :

- baisse de la TVA sur l'achat de logement neuf (pour relancer le secteur sinistré depuis 3 ans) ;
- réforme de l'impôt sur les sociétés ;
- recours obligatoire aux médicaments génériques.

• A **Chypre**, le gouvernement a présenté des mesures budgétaires pour éviter un nouvel abaissement de sa note souveraine (économie visée de 750 millions EUR) :

- diminution de 10% des grilles de salaires à l'embauche dans la fonction publique ;
- intensification de la lutte contre l'évasion fiscale.

• Concernant la **France**, des mesures ont été annoncées le 24 août 2011, sur base d'un plan d'économies de 1 milliard EUR pour 2011 et 11 milliards EUR pour 2012. Les prévisions de

croissance pour 2012 s'établissaient alors à 1,75%. Les mesures envisagées alors étaient prévues, pour partie en projet de loi de finances rectificative 2011, pour partie dans le projet de loi de finances 2012 et le reste dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Y figuraient notamment :

- la création d'une contribution sur les revenus les plus élevés ;
- la suppression de l'abattement sur les plus-values immobilières hors résidence principale ;
- une hausse de 1,2 % des prélèvements sociaux sur les revenus du capital ;
- les heures supplémentaires continueront d'être exonérées de charges sociales et fiscales pour les salariés mais les allègements de charges seront plafonnés pour les entreprises, afin de réduire l'effet d'aubaine.

Des mesures d'austérité supplémentaires ont été annoncées début novembre 2011, pour un montant de 18,6 milliards EUR pour 2012 et 2013 (respectivement 7 milliards en 2012 et 11,6 milliards en 2013) et un effort de redressement budgétaire à hauteur de 65 milliards EUR d'ici 2016 :

- augmentation du taux de TVA réduit, de 5,5% à 7% à partir de janvier 2012. Ce taux s'applique surtout à la restauration et au secteur du bâtiment ;
- accélération de la réforme des retraites : l'âge légal du départ à la retraite passera à 62 ans dès 2017 - et non 2018, comme prévu initialement par la réforme des retraites de 2010 (économies estimées à 4,4 milliards EUR entre 2012 et 2016) ;
- nouveau coup de rabot sur les niches fiscales, de l'ordre de 2,6 milliards EUR supplémentaires, s'appliquant par exemple à la loi Scellier (dispositif permettant de faire des économies d'impôts pour ceux qui achètent un bien afin de le louer) ;
- dès 2012, économies des caisses d'assurance maladie de 700 millions EUR annuels et progression des dépenses de l'assurance maladie ramenée à 2,5% à partir de 2012, au lieu de 2,8% ;
- hausse en 2012 de 5% de l'impôt sur les sociétés des entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 250 millions EUR par an. Il s'agit d'un prélèvement supplémentaire temporaire.
- Les prestations des bénéficiaires des allocations familiales et des aides au logement ne seront pas indexées sur l'inflation de l'année prochaine, mais sur la croissance. En d'autres termes, elles n'augmenteront que de 1% - au lieu d'un peu plus de 2%.

En **Allemagne**, grâce à une croissance forte en 2010 et en 2011 (respectivement 3,6 % et sans doute 2,9 %), les rentrées fiscales atteignent un niveau dépassant les prévisions. En 2011, ces recettes devraient atteindre 571,2 milliards EUR, soit 40 milliards de plus qu'en 2010. C'est pourquoi il sera probablement procédé en 2012 à des diminutions d'impôts de l'ordre de 6 milliards EUR, réparties en une baisse d'impôt de 2 milliards EUR en 2013 et de 4 milliards EUR en 2014¹⁸² :

- le seuil du revenu imposable sera relevé, ce qui favorisera les faibles revenus, et pour un manque à gagner pour l'Etat d'environ 4 milliards EUR.

¹⁸² Le Parti social-démocrate (SPD) menace de saisir la Cour constitutionnelle de Karlsruhe, au motif que « *Le frein à la dette inscrit dans [la] Constitution prévoit que toute augmentation conjoncturelle des impôts doit servir à réduire les déficits. Si la CDU/CSU et le FDP devaient transgresser cette règle, le SPD porterait plainte devant la Cour constitutionnelle* », explique Sigmar Gabriel, président du SPD, dans l'hebdomadaire *Bild am Sonntag*.

- Par ailleurs, le barème de l'impôt sera révisé pour mieux prendre en compte l'inflation, avec à la clé un gain pour les contribuables de 2,2 milliards EUR.
- Il sera procédé à un effort d'investissement renforcé dans les transports en vue d'une modernisation des routes, à hauteur de 1 milliard EUR de plus que prévu initialement en 2012.
- A partir de 2013, les familles qui gardent à domicile leurs enfants de 2 et 3 ans recevront 100 EUR par mois (150 EUR en 2014).

Pour toute information ou toute question relative à cet avis, veuillez vous adresser au Département Economique de la Chambre de Commerce :
eco@cc.lu

5. 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. Quant à 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).
 - Les auteurs du projet de budget ayant évalué la progression de l'IPCN à 2,5% en 2012 (scénario central), le surlignage est dès lors valable pour les dépenses de consommation et les transferts de revenus dont l'évolution totale dépasse, entre 2011 et 2012, ledit seuil. Pour ce qui est de la comparaison entre 2010 et 2012, le surlignage apparaît dès lors que la progression est supérieure à 6,0%. Ainsi, il est supposé une progression de 3,5% de l'IPCN entre fin 2010 et fin 2011, à laquelle il convient d'ajouter l'évolution de 2,5% prévisible en 2012.
- Les colonnes 4 à 6 fournissent, respectivement, 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 2011 et 2012, d'une part, et 2010 et 2012, d'autre part, respectivement les écarts relatifs (en %, colonnes 10 et 11).

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

Tableau 38 : Evolution des crédits budgétaires par code comptable

Période : 2010 compte provisoire, 2011 budget voté, 2012 crédits budgétaires. Dépenses courantes en EUR.

Source: Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2012.

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

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

Ministère d'Etat

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2010 compte provisoire	2011 Budget	2012 Crédits	Poids 2012
10	Dépenses non-ventilées	Dép. de consommation	41 819 616	42 439 074	48 762 759	34%
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	36 014 450	42 317 122	40 967 755	29%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	20 148 715	19 313 986	19 653 406	14%
24	Location terre et actifs incorporels	-	1 650	7 000	-	-
31	Subventions d'exploitation	TFT revenus à d'autres secteurs	8 631 986	9 125 000	8 470 000	6%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	3 240 946	3 288 528	3 243 618	2%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	249 670	275 480	272 480	0%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	165 680	176 360	175 400	0%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	8 449 622	8 347 154	22 110 479	15%
43	TFT revenus admin. locales	TFT revenus à d'autres secteurs	-	100	100	0%
Total			118 722 335	125 289 804	143 655 997	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			97 982 781	104 070 182	109 383 920	76%
dont: dép. de consommation hors personnel			61 968 331	61 753 060	68 416 165	48%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			20 737 904	21 212 622	34 272 077	24%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2012 / 2011	Δ 2012 / 2010	Δ 2012 / 2011	Δ 2012 / 2010
6,3	6,9	14,9%	16,6%
-1,3	5,0	-3,2%	13,8%
0,3	-0,5	1,8%	-2,5%
0,0	0,0	-100,0%	-100,0%
-0,7	-0,2	-7,2%	-1,9%
0,0	0,0	-1,4%	0,1%
0,0	0,0	-1,1%	9,1%
0,0	0,0	-0,5%	5,9%
13,8	13,7	164,9%	161,7%
0,0	0,0	-	-
18,4	24,9	14,7%	21,0%
5,3	11,4	5,1%	11,6%
6,7	6,4	10,6%	10,4%
13,1	13,5	61,6%	65,3%

Ministère des Affaires étrangères

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2010 compte provisoire	2011 Budget	2012 Crédits	Poids 2012
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	83 644 364	89 007 525	94 128 336	22%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	30 539 139	34 826 448	35 616 573	8%
24	Location terre et actifs incorporels	-	18 543	18 600	18 600	0%
32	TFT revenus aux entreprises	TFT revenus à d'autres secteurs	20 497	10 000	20 000	0%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	2 232 653	2 249 979	2 259 979	1%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	2 980	8 000	8 000	0%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	123 050 841	124 328 814	127 618 928	30%
37	Impôts directs non ventilés	-	573 931	650 000	650 000	0%
93	Dotations fonds de réserve	-	161 992 000	144 465 792	167 658 774	39%
Total			402 074 948	395 565 158	427 979 190	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			114 183 503	123 833 973	129 744 909	30%
dont: dép. de consommation hors personnel			30 539 139	34 826 448	35 616 573	8%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			125 306 971	126 596 793	129 906 907	30%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2012 / 2011	Δ 2012 / 2010	Δ 2012 / 2011	Δ 2012 / 2010
5,1	10,5	5,8%	12,5%
0,8	5,1	2,3%	16,6%
0,0	0,0	0,0%	0,3%
0,0	0,0	100,0%	-2,4%
0,0	0,0	0,4%	1,2%
0,0	0,0	-	168,5%
3,3	4,6	2,6%	3,7%
0,0	0,1	-	13,3%
23,2	5,7	16,1%	3,5%
32,4	25,9	8,2%	6,4%
5,9	15,6	4,8%	13,6%
0,8	5,1	2,3%	16,6%
3,3	4,6	2,6%	3,7%

Ministère de la Culture

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2010 compte provisoire	2011 Budget	2012 Crédits	Poids 2012
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	19 536 646	19 963 333	21 824 265	21%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	4 298 904	3 792 761	3 749 024	4%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	11 102 945	11 407 644	12 431 481	12%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	377 537	470 200	417 200	0%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	557 532	574 515	604 615	1%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	51 839 140	50 097 560	52 016 708	50%
43	TFT revenus admin. locales	TFT revenus à d'autres secteurs	11 215 110	11 862 539	12 805 200	12%
93	Dotations fonds de réserve	-	1 067 000	750 000	1 070 000	1%
Total			99 994 814	98 918 552	104 918 493	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			23 835 550	23 756 094	25 573 289	24%
dont: dép. de consommation hors personnel			4 298 904	3 792 761	3 749 024	4%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			75 092 264	74 412 458	78 275 204	75%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2012 / 2011	Δ 2012 / 2010	Δ 2012 / 2011	Δ 2012 / 2010
1,9	2,3	9,3%	11,7%
0,0	-0,5	-1,2%	-12,8%
1,0	1,3	9,0%	12,0%
-0,1	0,0	-11,3%	10,5%
0,0	0,0	5,2%	8,4%
1,9	0,2	3,83%	0,3%
0,9	1,6	7,9%	14,2%
0,3	0,0	42,7%	0,3%
6,0	4,9	6,1%	6,9%
1,8	1,7	7,6%	7,3%
0,0	-0,5	-1,2%	-12,8%
3,9	3,2	5,2%	4,2%

Ministère des Etudes Supérieures et de la Recherche

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2010 compte provisoire	2011 Budget	2012 Crédits	Poids 2012
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	4 386 384	5 396 521	4 484 351	1%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	1 846 827	2 147 048	2 690 672	1%
32	TFT revenus aux entreprises	TFT revenus à d'autres secteurs	440 338	450 000	300 000	0%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	12 223 714	13 229 850	19 185 350	5%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	54 520 020	56 697 521	89 227 387	24%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	16 574 841	15 797 085	17 386 932	5%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	200 196 321	213 577 506	237 227 621	64%
44	TFT revenus enseignement privé	TFT revenus à d'autres secteurs	1 078 822	1 093 822	2 341 822	1%
Total			291 267 267	308 389 353	372 844 135	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			6 233 211	7 543 569	7 175 023	2%
dont: dép. de consommation hors personnel			1 846 827	2 147 048	2 690 672	1%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2012 / 2011	Δ 2012 / 2010	Δ 2012 / 2011	Δ 2012 / 2010
-0,9	0,1	-16,9%	2,2%
0,5	0,8	25,3%	45,7%
-0,2	-0,1	-33,3%	-31,9%
6,0	7,0	45,0%	57,0%
32,5	34,7	57,4%	63,7%
1,6	0,8	10,1%	4,9%
23,7	37,0	11,1%	18,5%
1,2	1,3	114,1%	117,1%
64,5	81,6	20,9%	28,0%
-0,4	0,9	-4,9%	15,1%
0,5	0,8	25,3%	45,7%

IV

Ministère des Finances

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2010 compte provisoire	2011 Budget	2012 Crédits	Poids 2012
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	123 617 058	131 166 010	138 962 673	42%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	68 851 286	58 567 198	61 003 828	18%
21	Intérêts dette publique	-	129 000 000	129 000 000	130 000 000	39%
23	Intérêts imputés en débit	-	1 352 350	400 100	375 100	0%
24	Location terre et actifs incorporels	-	97 272	105 000	47 500	0%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	94 502	58 750	58 750	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	36 947	33 300	33 265	0%
36	Impôts indirects, prélèvements	-	-	100	100	0%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	2 272 824	2 601 464	2 661 337	1%
43	TFT revenus admin. locales	TFT revenus à d'autres secteurs	593 396	600 000	600 000	0%
93	Dotations fonds de réserve	-	430 751	2 000 300	500 300	0%
Total			326 346 386	324 532 322	334 242 953	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			192 468 344	189 733 208	199 966 501	60%
dont: dép. de consommation hors personnel			68 851 286	58 567 198	61 003 828	18%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			2 997 669	3 293 614	3 353 452	1%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2012 / 2011	Δ 2012 / 2010	Δ 2012 / 2011	Δ 2012 / 2010
7,8	15,3	5,9%	12,4%
2,4	-7,8	4,2%	-11,4%
1,0	1,0	0,8%	0,8%
0,0	-1,0	-6,2%	-72,3%
-0,1	0,0	-54,8%	-51,2%
0,0	0,0	0,0%	-37,8%
0,0	0,0	0,0%	0,0%
0,0	0,0	-0,1%	-10,0%
0,1	0,4	2,3%	17,1%
0,0	0,0	0,0%	1,1%
-1,5	0,1	-75,0%	16,1%
9,7	7,9	3,0%	2,4%
10,2	7,5	5,4%	3,9%
2,4	-7,8	4,2%	-11,4%
0,1	0,4	1,8%	11,9%

Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2010 compte provisoire	2011 Budget	2012 Crédits	Poids 2012
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	14 060 634	14 799 693	15 935 660	35%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	14 219 156	17 673 237	17 187 622	38%
14	Réparations, entretien	Dép. de consommation	20 346	20 000	20 000	0%
24	Location terre et actifs incorporels	-	193 579	240 000	260 000	1%
31	Subventions d'exploitation	TFT revenus à d'autres secteurs	2 274 282	1 488 900	1 413 900	3%
32	TFT revenus aux entreprises	TFT revenus à d'autres secteurs	2 685 844	2 655 255	2 721 503	6%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	1 812 450	5 760 200	6 313 248	14%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	470 472	516 200	511 700	1%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	793 000	695 000	845 000	2%
Total			36 529 763	43 848 485	45 208 633	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			28 300 136	32 492 930	33 143 282	73%
dont: dép. de consommation hors personnel			14 239 502	17 693 237	17 207 622	38%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			8 036 048	11 115 555	11 805 351	26%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2012 / 2011	Δ 2012 / 2010	Δ 2012 / 2011	Δ 2012 / 2010
1,1	1,9	7,7%	13,3%
-0,5	3,0	-2,7%	20,9%
0,0	0,0	0,0%	-1,7%
0,0	0,1	8,3%	34,3%
-0,1	-0,9	-5,0%	-37,8%
0,1	0,0	2,5%	1,3%
0,6	4,5	9,6%	248,3%
0,0	0,0	-0,9%	8,8%
0,2	0,1	21,6%	6,6%
1,4	8,7	3,1%	23,8%
0,7	4,8	2,0%	17,1%
-0,5	3,0	-2,7%	20,8%
0,7	3,8	6,2%	46,9%

Ministère des Classes Moyennes et du Tourisme

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2010 compte provisoire	2011 Budget	2012 Crédits	Poids 2012
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	806 111	698 990	667 545	4%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	2 025 412	1 838 038	1 966 694	12%
31	Subventions d'exploitation	TFT revenus à d'autres secteurs	3 179 712	3 018 555	3 218 655	20%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	5 817 152	5 469 422	5 475 048	34%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	57 613	78 793	78 793	0%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	4 579 118	4 608 604	4 737 104	29%
43	TFT revenus admin. locales	TFT revenus à d'autres secteurs	67 876	108 000	89 000	1%
Total			16 532 994	15 820 402	16 232 839	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			2 831 523	2 537 028	2 634 239	16%
dont: dép. de consommation hors personnel			2 025 412	1 838 038	1 966 694	12%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			13 701 471	13 283 374	13 598 600	84%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2012 / 2011	Δ 2012 / 2010	Δ 2012 / 2011	Δ 2012 / 2010
0,0	-0,1	-4,5%	-17,2%
0,1	-0,1	7,0%	-2,9%
0,2	0,0	6,6%	1,2%
0,0	-0,3	0,1%	-5,9%
0,0	0,0	0,0%	36,8%
0,1	0,2	2,8%	3,5%
0,0	0,0	-17,6%	31,1%
0,4	-0,3	2,6%	-1,8%
0,1	-0,2	3,8%	-7,0%
0,1	-0,1	7,0%	-2,9%
0,3	-0,1	2,4%	-0,8%

Ministère de la Justice

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2010 compte provisoire	2011 Budget	2012 Crédits	Poids 2012
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	84 260 419	85 859 999	92 006 664	74%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	30 472 567	27 767 546	28 602 804	23%
24	Location terre et actifs incorporels	-	13 690	-	-	0%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	243 532	293 270	267 200	0%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	3 238 308	3 408 088	3 054 500	2%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	94 334	80 000	86 000	0%
42	TFT revenus à la séc. soc.	TFT revenus à d'autres secteurs	-	100	100	0%
Total			118 322 850	117 409 003	124 017 268	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			114 732 986	113 627 545	120 609 468	97%
dont: dép. de consommation hors personnel			30 472 567	27 767 546	28 602 804	23%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			3 576 174	3 781 458	3 407 800	3%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2012 / 2011	Δ 2012 / 2010	Δ 2012 / 2011	Δ 2012 / 2010
6,1	7,7	7,2%	9,2%
0,8	-1,9	3,0%	-6,1%
0,0	0,0	0,0%	-100,0%
0,0	0,0	-8,9%	9,7%
-0,4	-0,2	-10,4%	-5,7%
0,0	0,0	7,5%	-8,8%
0,0	0,0	0,0%	0,0%
6,6	5,7	5,6%	4,8%
7,0	5,9	6,1%	5,1%
0,8	-1,9	3,0%	-6,1%
-0,4	-0,2	-9,9%	-4,7%

Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2010 compte provisoire	2011 Budget	2012 Crédits	Poids 2012
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	164 665 394	188 303 208	206 726 715	30%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	32 824 377	39 210 105	44 327 431	6%
24	Location terre et actifs incorporels	-	8 581 920	9 741 000	10 930 000	2%
32	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	1 280 507	1 254 526	5 234 153	1%
33	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	4 688 562	4 887 000	4 962 000	1%
34	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	262 079	256 864	256 864	0%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	177 341	37 185	37 185	0%
43	TFT revenus admin. locales	TFT revenus à d'autres secteurs	54 557	60 000	60 000	0%
93	Dotations fonds de réserve	-	377 828 100	395 255 546	419 013 438	61%
Total			590 362 837	639 005 434	691 547 786	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			197 489 771	227 513 313	251 054 146	36%
dont: dép. de consommation hors personnel			32 824 377	39 210 105	44 327 431	6%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			6 463 046	6 495 575	10 550 202	2%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2012 / 2011	Δ 2012 / 2010	Δ 2012 / 2011	Δ 2012 / 2010
18,4	42,1	9,8%	25,5%
5,1	11,5	13,1%	35,0%
1,2	2,3	12,2%	27,4%
4,0	4,0	317,2%	308,8%
0,1	0,3	1,5%	5,8%
	0,0		-2,0%
	-0,1		-79,0%
	0,0		10,0%
	0,0		10,9%
23,8	41,2	6,0%	10,9%
52,5	101,2	8,2%	17,1%
23,5	53,6	10,3%	27,1%
5,1	11,5	13,1%	35,0%
4,1	4,1	62,4%	63,2%

Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2010 compte provisoire	2011 Budget	2012 Crédits	Poids 2012
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	167 678 643	173 776 395	186 014 837	25%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	32 162 266	38 686 522	38 262 863	5%
14	Réparations, entretien	Dép. de consommation	463 233	470 200	800 200	0%
24	Location terre et actifs incorporels	-	25 785	27 850	27 850	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	32 234	32 732	32 566	0%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	186 197	84 137	84 137	0%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	3 450 975	944 658	967 115	0%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	531 091	537 000	550 000	0%
42	TFT revenus à la séc. soc.	TFT revenus à d'autres secteurs	44 784 494	47 074 332	49 251 400	7%
43	TFT revenus admin. locales	TFT revenus à d'autres secteurs	23 386 761	16 096 619	19 699 619	3%
93	Dotations fonds de réserve	-	336 463 376	362 838 336	456 969 458	61%
Total			609 680 055	641 083 781	753 175 045	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			200 304 142	212 933 117	225 077 900	30%
dont: dép. de consommation hors personnel			32 625 499	39 156 722	39 063 063	5%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			72 886 752	65 284 478	71 099 837	9%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2012 / 2011	Δ 2012 / 2010	Δ 2012 / 2011	Δ 2012 / 2010
12,2	18,3	7,0%	10,9%
-0,4	6,1	-1,1%	19,0%
0,3	0,3	70,2%	72,7%
	0,0		8,0%
0,0	0,0	-0,5%	1,0%
	-0,1		-54,8%
0,0	-2,5	2,4%	-72,0%
0,0	0,0	2,4%	3,6%
2,2	4,5	4,6%	10,0%
3,6	-3,7	22,4%	-15,8%
94,1	120,5	25,9%	35,8%
112,1	143,5	17,5%	23,5%
12,1	24,8	5,7%	12,4%
-0,1	6,4	-0,2%	19,7%
5,8	-1,8	8,9%	-2,5%

Ministère de l'Éducation Nationale et de la Formation Professionnelle

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2010 compte provisoire	2011 Budget	2012 Crédits	Poids 2012
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	953 562 035	974 419 509	1 054 332 882	81%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	33 950 100	35 526 613	34 247 803	3%
24	Location terre et actifs incorporels	-	17 002	21 226	21 226	0%
32	TFT revenus aux entreprises	TFT revenus à d'autres secteurs	44 569 473	26 850 714	63 988 785	5%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	8 805 309	8 688 279	10 038 354	1%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	4 391 768	4 106 800	4 320 900	0%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	454 883	509 051	538 209	0%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	46 637 297	43 500 165	47 791 770	4%
43	TFT revenus admin. locales	TFT revenus à d'autres secteurs	8 250 534	6 644 992	16 294 590	1%
44	TFT revenus enseignement privé	TFT revenus à d'autres secteurs	64 250 291	68 009 886	69 538 322	5%
Total			1 164 888 692	1 168 277 235	1 301 112 841	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			987 512 135	1 009 946 122	1 088 580 685	84%
dont: dép. de consommation hors personnel			33 950 100	35 526 613	34 247 803	3%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			177 359 555	158 309 887	212 510 930	16%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2012 / 2011	Δ 2012 / 2010	Δ 2012 / 2011	Δ 2012 / 2010
79,9	100,8	8,2%	10,6%
-1,3	0,3	-3,6%	0,9%
	0,0		24,8%
37,1	19,4	138,3%	43,6%
1,4	1,2	15,5%	14,0%
0,2	-0,1	5,2%	-1,6%
0,0	0,1	5,7%	18,3%
4,3	1,5	9,9%	2,48%
9,6	8,0	145,2%	97,5%
1,5	5,3	2,2%	8,2%
132,8	136,2	11,4%	11,7%
78,6	101,1	7,8%	10,2%
-1,3	0,3	-3,6%	0,9%
54,2	35,2	34,2%	19,8%

Ministère de la Famille et de l'Intégration

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2010 compte provisoire	2011 Budget	2012 Crédits	Poids 2012
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	27 392 343	28 681 481	31 265 898	2%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	17 767 064	18 438 458	20 636 748	1%
31	Subventions d'exploitation	TFT revenus à d'autres secteurs	30 034 749	28 000 000	48 000 000	3%
32	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	195 172 587	208 912 792	221 308 223	12%
33	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	194 597 558	228 637 279	251 871 939	14%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	25 516	25 053	25 873	0%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	3 862 332	3 950 363	4 600 000	0%
42	TFT revenus à la séc. soc.	TFT revenus à d'autres secteurs	1 160 663 158	1 147 886 114	1 088 290 100	61%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2012 / 2011	Δ 2012 / 2010	Δ 2012 / 2011	Δ 2012 / 2010
2,6	3,9	9,0%	14,1%
2,2	2,9	11,9%	16,2%
20,0	18,0	71,4%	59,8%
12,4	26,1	5,9%	13,4%
23,2	57,3	10,2%	29,4%
0,0	0,0	3,3%	1,4%
0,6	0,7	16,4%	19,1%
-59,6	-72,4	-5,2%	-6,2%

Ministère de la Santé

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2010 compte provisoire	2011 Budget	2012 Crédits	Poids 2012
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	26 924 906	28 684 250	30 869 809	33%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	17 421 350	19 797 850	21 677 894	23%
31	Subventions d'exploitation	TFT revenus à d'autres secteurs	3 548 865	3 763 455	3 869 714	4%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	29 944 022	33 091 707	34 935 835	37%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	2 202 891	2 425 562	2 225 162	2%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	288 796	316 000	400 000	0%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	606 657	365 000	267 000	0%
42	TFT revenus à la séc. soc.	TFT revenus à d'autres secteurs	40 983	47 276	49 512	0%
Total			80 978 470	88 491 102	94 294 926	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			44 346 256	48 482 100	52 547 703	56%
dont: dép. de consommation hors personnel			17 421 350	19 797 850	21 677 894	23%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			36 632 214	40 009 002	41 747 223	44%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2012 / 2011	Δ 2012 / 2010	Δ 2012 / 2011	Δ 2012 / 2010
2,2	3,9	7,6%	14,7%
1,9	4,3	9,5%	24,4%
0,1	0,3	2,8%	9,0%
1,8	5,0	5,6%	16,7%
-0,2	0,0	-8,3%	1,0%
0,1	0,1	26,6%	38,5%
-0,1	-0,3	-26,8%	-56,0%
0,0	0,0	4,7%	20,8%
5,8	13,3	6,6%	16,4%
4,1	8,2	8,4%	18,5%
1,9	4,3	9,5%	24,4%
1,7	5,1	4,3%	14,0%

Ministère du Logement

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2010 compte provisoire	2011 Budget	2012 Crédits	Poids 2012
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	2 076 250	2 266 575	2 427 908	5%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	1 377 598	1 462 197	1 615 010	3%
31	Subventions d'exploitation	TFT revenus à d'autres secteurs	30 798	358 000	358 000	1%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	51 688	141 000	141 000	0%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	50 000 000	42 110 000	45 188 000	91%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	6 012	4 040	2 500	0%
43	TFT revenus admin. locales	TFT revenus à d'autres secteurs	-	5 100	5 100	0%
Total			53 542 326	46 346 912	49 737 518	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			3 453 848	3 728 772	4 042 918	8%
dont: dép. de consommation hors personnel			1 377 598	1 462 197	1 615 010	3%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			50 088 478	42 618 140	45 694 600	92%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2012 / 2011	Δ 2012 / 2010	Δ 2012 / 2011	Δ 2012 / 2010
0,2	0,4	7,1%	16,9%
0,2	0,2	10,5%	17,2%
-	0,3	-	1062,4%
-	0,1	-	172,9%
3,1	-4,8	7,3%	-9,6%
0,0	0,0	-38,1%	-58,4%
0,0	0,0	-	-
3,4	-3,8	7,3%	-7,1%
0,3	0,6	8,4%	17,1%
0,2	0,2	10,5%	17,2%
3,1	-4,4	7,2%	-8,8%

Ministère de Travail et de l'Emploi

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2010 compte provisoire	2011 Budget	2012 Crédits	Poids 2012
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	18 998 331	19 435 308	22 100 231	5%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	7 256 061	8 084 020	8 734 179	2%
24	Location terre et actifs incorporels	-	-	-	-	-
31	Subventions d'exploitation	TFT revenus à d'autres secteurs	21 487 401	28 566 138	31 208 404	7%
32	TFT revenus aux entreprises	TFT revenus à d'autres secteurs	1 327 025	1 412 477	1 671 655	0%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	12 978 670	13 404 684	14 300 313	3%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	139 142	101 706	127 909	0%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	28 951	21 100	27 100	0%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	160 268	160 939	161 158	0%
93	Dotations fonds de réserve	-	178 532 490	311 676 392	348 506 947	82%
Total			240 908 339	382 862 764	426 837 896	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			26 254 392	27 519 328	30 834 410	7%
dont: dép. de consommation hors personnel			7 256 061	8 084 020	8 734 179	2%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			36 121 457	43 667 044	47 496 539	11%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2012 / 2011	Δ 2012 / 2010	Δ 2012 / 2011	Δ 2012 / 2010
2,7	3,1	13,7%	16,3%
0,7	1,5	8,0%	20,4%
-	-	-	-
2,6	9,7	9,2%	45,2%
0,3	0,3	18,3%	26,0%
0,9	1,3	6,7%	10,2%
0,0	0,0	25,8%	-8,1%
0,0	0,0	28,4%	-6,4%
0,0	0,0	0,1%	0,6%
36,8	170,0	11,8%	95,2%
44,0	185,9	11,5%	77,2%
3,3	4,6	12,0%	17,4%
0,7	1,5	8,0%	20,4%
3,8	11,4	8,8%	31,5%

Ministère de la Sécurité Sociale

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2010 compte provisoire	2011 Budget	2012 Crédits	Poids 2012
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	12 730 708	13 865 534	15 210 220	1%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	4 661 673	4 036 299	4 545 220	0%
32	TFT revenus aux entreprises	TFT revenus à d'autres secteurs	-	-	25 000 000	1%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	48 800	47 250	47 250	0%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	3 933 822	4 076 000	3 322 010	0%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	12 870	13 380	13 521	0%
42	TFT revenus à la séc. soc.	TFT revenus à d'autres secteurs	2 153 921 315	2 232 464 002	2 435 845 370	98%
Total			2 175 309 188	2 254 502 465	2 483 983 591	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			17 392 381	17 901 833	19 755 440	1%
dont: dép. de consommation hors personnel			4 661 673	4 036 299	4 545 220	0%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			2 157 916 807	2 236 600 632	2 464 228 151	99%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2012 / 2011	Δ 2012 / 2010	Δ 2012 / 2011	Δ 2012 / 2010
1,3	2,5	9,7%	19,5%
0,5	-0,1	12,6%	-2,5%
25,0	25,0	-	-
-	0,0	-	-3,2%
-0,8	-0,6	-18,5%	-15,6%
0,0	0,0	1,1%	5,1%
203,4	281,9	9,1%	13,1%
229,5	308,7	10,2%	14,2%
1,9	2,4	10,4%	13,6%
0,5	-0,1	12,6%	-2,5%
227,6	306,3	10,2%	14,2%

Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement Rural

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2010 compte provisoire	2011 Budget	2012 Crédits	Poids 2012
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	19 972 980	21 228 281	22 239 370	41%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	9 005 446	9 160 679	9 854 504	18%
24	Location terre et actifs incorporels	-	116 525	125 515	117 990	0%
31	Subventions d'exploitation	TFT revenus à d'autres secteurs	11 054 621	4 007 100	4 258 100	8%
32	TFT revenus aux entreprises	TFT revenus à d'autres secteurs	1 960 000	2 007 750	2 190 000	4%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	2 314 597	2 906 960	2 842 200	5%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	1 681 617	1 706 000	1 862 000	3%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	1 359 149	174 350	186 800	0%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	5 761 126	4 681 750	4 680 950	9%
42	TFT revenus à la séc. soc.	TFT revenus à d'autres secteurs	10 053 410	6 735 847	6 570 000	12%
43	TFT revenus admin. locales	TFT revenus à d'autres secteurs	248 964	276 000	61 000	0%
Total			63 528 435	53 010 232	54 662 914	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			28 978 426	30 388 960	32 093 874	59%
dont: dép. de consommation hors personnel			9 005 446	9 160 679	9 854 504	18%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			34 433 484	22 495 757	22 451 050	41%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2012 / 2011	Δ 2012 / 2010	Δ 2012 / 2011	Δ 2012 / 2010
1,0	2,3	4,8%	11,3%
0,7	0,8	7,6%	9,4%
0,0	0,0	-6,0%	1,3%
0,3	-6,8	6,3%	-61,5%
0,2	0,2	9,1%	11,7%
-0,1	0,5	-2,2%	22,8%
0,0	0,0	-2,6%	-1,2%
0,0	-1,2	7,1%	-86,3%
0,0	-1,1	0,0%	-18,7%
-0,2	-3,5	-2,5%	-34,6%
-0,2	-0,2	-77,9%	-75,5%
1,7	-9,9	3,1%	-14,0%
1,7	3,1	5,6%	10,8%
0,7	0,8	7,6%	9,4%
0,0	-12,0	-0,2%	-34,8%

Ministère du Développement Durable et des Infrastructures

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2010 compte provisoire	2011 Budget	2012 Crédits	Poids 2012
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	132 273 017	138 029 259	147 357 339	15%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	46 708 951	50 129 705	61 480 407	6%
14	Réparations, entretien	Dép. de consommation	23 430 497	22 376 156	23 088 116	2%
24	Location terre et actifs incorporels	-	239 721	245 500	245 000	0%
31	Subventions d'exploitation	TFT revenus à d'autres secteurs	288 160 119	298 308 568	309 775 212	32%
32	TFT revenus aux entreprises	TFT revenus à d'autres secteurs	161 897 123	170 135 871	174 872 810	18%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	7 555 338	7 634 192	11 567 595	1%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	48 735 089	55 690 140	56 855 654	6%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	3 216 957	3 287 947	3 522 890	0%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	20 581 511	18 181 231	13 775 064	1%
43	TFT revenus admin. locales	TFT revenus à d'autres secteurs	37 022 042	36 392 440	40 397 800	4%
93	Dotations fonds de réserve	-	121 040 834	112 128 975	117 957 858	12%
Total			890 861 199	912 539 984	960 895 745	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			202 412 465	210 535 120	231 925 862	24%
dont: dép. de consommation hors personnel			70 139 448	72 505 861	84 568 523	9%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			567 168 179	569 630 389	610 767 025	64%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2012 / 2011	Δ 2012 / 2010	Δ 2012 / 2011	Δ 2012 / 2010
9,3	15,1	6,8%	11,4%
11,4	14,8	22,6%	31,6%
0,7	-0,3	3,2%	-1,5%
0,0	0,0	-0,2%	2,2%
11,5	21,6	3,8%	7,5%
4,7	13,0	2,8%	8,0%
3,9	4,0	51,5%	53,1%
1,2	8,1	2,1%	16,7%
0,2	0,3	7,1%	9,5%
-4,4	-6,8	-24,2%	-33,1%
4,0	3,4	11,0%	9,1%
5,8	-3,1	5,2%	-2,5%
48,4	70,0	5,3%	7,9%
21,4	29,5	10,2%	14,6%
12,1	14,4	16,6%	20,6%
21,1	43,6	3,6%	7,7%

Ministère de l'Égalité des Chances

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2010 compte provisoire	2011 Budget	2012 Crédits	Poids 2012
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	2 553	3 500	3 500	0%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	875 813	927 626	1 107 370	9%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	9 224 760	10 090 303	11 460 132	91%
Total			10 103 126	11 021 429	12 571 002	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			878 366	931 126	1 110 870	9%
dont: dép. de consommation hors personnel			875 813	927 626	1 107 370	9%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			9 224 760	10 090 303	11 460 132	91%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2012 / 2011	Δ 2012 / 2010	Δ 2012 / 2011	Δ 2012 / 2010
0,0	0,0	0,0%	37,1%
0,2	0,2	19,4%	26,4%
1,4	2,2	13,6%	24,2%
1,5	2,5	14,1%	24,4%
0,2	0,2	19,3%	26,5%
0,2	0,2	19,4%	26,4%
1,4	2,2	13,6%	24,2%

Regroupement comptable des dépenses courantes

11,84 7,782101167

Code	Description courte (CC)	Subdiv. CC	2010 compte provisoire	2011 Budget	2012 Crédits	Poids 2012
10	Dépenses non-ventilées	Dép. de consommation	41 819 616	42 439 074	48 762 759	0,5%
11	Salaires, charges sociales	Dép. de consommation	1 892 603 226	1 977 902 493	2 127 525 958	20,9%
12	Biens et services non-durables	Dép. de consommation	376 412 705	391 386 336	416 960 052	4,1%
14	Réparations, entretien	Dép. de consommation	23 914 076	22 866 356	23 908 316	0,2%
21	Intérêts dette publique	-	129 000 000	129 000 000	130 000 000	1,3%
23	Intérêts imputés en débit	-	1 352 350	400 100	375 100	0,0%
24	Location terre et actifs incorporels	-	9 305 687	10 531 691	11 668 166	0,1%
31	Subventions d'exploitation	TFT revenus à d'autres secteurs	368 917 533	377 150 716	411 086 985	4,0%
32	TFT revenus aux entreprises	TFT revenus à d'autres secteurs	212 932 534	203 554 799	270 797 319	2,7%
33	TFT revenus aux admin. privées	TFT revenus à d'autres secteurs	304 330 349	328 013 473	361 193 866	3,5%
34	TFT revenus aux ménages	TFT revenus à d'autres secteurs	368 758 964	404 599 876	463 515 241	4,6%
35	TFT revenus à l'étranger	TFT revenus à d'autres secteurs	150 114 448	147 137 510	152 436 505	1,5%
36	Impôts indirects, prélèvements	-	-	100	100	0,0%
37	Impôts directs non ventilés	-	573 931	650 000	650 000	0,0%
41	TFT revenus à l'admin. centrale	TFT revenus à d'autres secteurs	346 447 648	351 340 921	391 461 376	3,8%
42	TFT revenus à la séc. soc.	TFT revenus à d'autres secteurs	3 369 463 360	3 434 207 623	3 580 006 482	35,2%
43	TFT revenus admin. locales	TFT revenus à d'autres secteurs	154 650 239	158 046 001	201 175 968	2,0%
44	TFT revenus enseignement privé	TFT revenus à d'autres secteurs	65 329 113	69 103 708	71 880 144	0,7%
93	Dotations fonds de réserve	-	1 177 354 551	1 329 115 341	1 511 676 775	14,9%
Total			8 993 280 330	9 377 446 168	10 175 081 112	
dont: dép. de consommation (10 à 14)			2 334 749 623	2 434 594 259	2 617 157 085	26%
dont: dép. de consommation hors personnel			442 146 397	456 691 766	489 631 127	5%
dont: transferts de revenus (31 à 35 et 41 à 44)			5 340 944 188	5 473 154 677	5 903 553 886	58%
dont: dotations fonds de réserve			1 177 354 551	1 329 115 341	1 511 676 775	15%

en millions d'EUR		en %	
Δ 2012 / 2011	Δ 2012 / 2010	Δ 2012 / 2011	Δ 2012 / 2010
6,32	6,94	14,9%	16,6%
149,62	234,92	7,6%	12,4%
25,57	40,55	6,5%	10,8%
1,04	-0,01	4,6%	0,0%
1,00	1,00	0,8%	0,8%
-0,03	-0,98	-6,2%	-72,3%
1,14	2,36	10,8%	25,4%
33,94	42,17	9,0%	11,4%
67,24	57,86	33,0%	27,2%
33,18	56,86	10,1%	18,7%
58,92	94,76	14,6%	25,7%
5,30	2,32	3,6%	1,5%
-	0,00	-	-
-	0,08	-	13,3%
40,12	45,01	11,4%	13,0%
145,80	210,54	4,25%	6,25%
43,13	46,53	27,3%	30,1%
2,78	6,55	4,0%	10,0%
182,56	334,32	13,7%	28,4%
797,6	1 181,8	8,5%	13,1%
182,6	282,4	7,5%	12,1%
32,9	47,5	7,2%	10,7%
430,4	562,6	7,9%	10,5%
182,6	334,3	13,7%	28,4%

VIII

Annexe 2 : Vue d'ensemble sur les recettes et des dépenses des fonds spéciaux

Tableau 39 : 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	Σ 2003 - 2012	Moy. 2003 - 2012
1)	Fonds de la coopération au développement	87,56	108,07	113,25	140,79	167,18	156,61	158,30	162,13	145,97	167,91	1 407,77	140,78
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	348,03	34,80
3)	Fonds pour les monuments historiques	13,00	10,00	10,00	35,00	10,00	20,00	20,00	16,30	10,00	10,00	154,30	15,43
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
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	1 308,59	130,86
6)	Fonds des pensions	314,74	350,93	378,51	394,96	422,40	459,48	489,82	516,37	545,60	574,37	4 447,18	444,72
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	20,90	2,09
8)	Fonds communal de dotation financière	429,81	476,67	467,32	553,00	627,72	691,35	635,16	594,83	628,52	757,05	5 861,44	586,14
9)	Fonds spécial de la pêche	0,08	0,09	0,08	0,07	0,07	0,06	0,07	0,07	0,08	0,06	0,73	0,07
10)	Fonds cynégétique	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	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	41,88	41,30	369,42	36,94
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	0,72	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	20,00	209,71	20,97
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	678,42	67,84
15)	Fonds d'assainissement en matière de surendettement	0,12	0,12	0,05	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,34	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	94,36	9,44
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	369,02	36,90
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	3,32	0,33
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	168,40	16,84
20)	Fonds climat et énergie		0,00	5,00	60,00	71,05	103,33	126,03	98,76	103,06	101,00	668,24	74,25
21)	Fonds pour l'emploi	207,08	101,29	102,92	488,81	349,61	494,67	627,17	349,00	547,49	519,61	3 787,65	378,76
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	109,49	69,00	608,06	60,81
23)	Fonds d'investissements publics administratifs	10,00	9,00	101,00	78,01	124,56	48,30	125,00	66,75	105,80	56,40	724,82	72,48
24)	Fonds d'investissements publics scolaires	65,00	45,00	45,00	50,00	42,00	44,10	46,00	48,62	50,90	52,10	488,72	48,87
25)	Fonds des routes	71,03	70,00	36,53	210,75	160,32	111,94	161,07	111,40	102,00	155,00	1 190,06	119,01
26)	Fonds du rail	151,43	140,00	163,53	589,99	412,94	305,69	348,66	311,64	307,03	307,51	3 038,41	303,84
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	71,50	7,15
28)	Fonds pour la loi de garantie	22,00	1,00	8,34	13,27	75,06	14,26	58,55	41,64	97,00	24,30	355,41	35,54
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	72,19	7,22
30)	Fonds d'entretien et de rénovation	-	-	-	-	55,00	65,03	65,00	55,00	52,00	55,00	347,03	57,84
31)	Fonds de l'innovation	-	-	-	-	-	-	-	29,30	55,22	43,00	127,52	42,51
32)	Fonds d'indemnisation des dégâts causés par le gibier										0,42	0,42	0,42
	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	3 238,15	3 263,18	26 922,95	2 752,99

Tableau 40 : Dépenses ajustées des fonds spéciaux

En millions EUR.

No	Nom du fonds	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Σ 2003 - 2012	Moy. 2003 - 2012
1)	Fonds de la coopération au développement	103,07	108,77	128,49	131,97	166,27	163,30	156,49	162,08	156,60	167,75	1 444,79	144,48
2)	Fonds d'équipement militaire	0,00	0,23	12,83	6,03	8,37	35,01	21,87	59,75	62,12	57,19	263,41	26,34
3)	Fonds pour les monuments historiques	16,38	12,37	11,82	14,06	15,40	9,27	9,15	13,00	31,14	28,96	161,53	16,15
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
5)	Fonds de la dette publique	258,06	93,41	182,87	209,74	132,77	36,58	142,28	144,74	211,88	212,13	1 624,46	162,45
6)	Fonds des pensions	326,42	353,00	378,16	396,02	417,01	455,71	495,75	486,14	572,10	574,37	4 454,69	445,47
7)	Fonds pour la réforme communale	0,00	0,00	0,00	0,51	0,48	2,08	1,75	2,65	5,10	4,30	16,87	1,69
8)	Fonds communal de dotation financière	429,81	476,67	467,32	553,00	627,72	691,35	635,16	594,83	628,52	757,05	5 861,44	586,14
9)	Fonds spécial de la pêche	0,02	0,09	0,19	0,07	0,11	0,13	0,06	0,09	0,09	0,15	1,01	0,10
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
11)	Fonds pour la gestion de l'eau	22,61	25,04	35,26	42,14	50,99	64,84	43,77	56,50	67,58	76,83	485,55	48,56
12)	Fonds spécial des eaux frontalières	0,05	0,13	0,21	0,12	0,24	0,03	0,07	0,08	0,09	0,11	1,13	0,11
13)	Fonds d'équipement sportif national	8,77	10,00	10,00	25,00	7,94	15,01	15,80	15,06	39,19	37,98	184,76	18,48
14)	Fonds pour les investissements socio-familiaux	54,72	47,36	69,23	87,49	82,69	72,58	73,54	103,54	110,00	110,00	811,16	81,12
15)	Fonds d'assainissement en matière de surendettement	0,01	0,01	0,04	0,01	0,00	0,03	0,03	0,01	0,03	0,05	0,21	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	15,85	24,09	133,19	13,32
17)	Fonds des investissements hospitaliers	49,23	84,90	120,98	77,41	49,16	40,88	55,08	44,47	59,00	60,92	642,04	64,20
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	3,32	0,33
19)	Fonds pour la protection de l'environnement	13,80	12,68	13,99	14,76	12,84	12,82	16,10	16,47	18,56	23,72	155,73	15,57
20)	Fonds climat et énergie		0,00	2,04	0,99	6,31	5,93	31,13	39,65	88,07	107,07	281,18	31,24
21)	Fonds pour l'emploi	263,02	309,75	356,26	363,35	374,90	384,67	511,21	533,72	547,79	590,29	4 234,95	423,49
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	94,54	93,95	612,52	61,25
23)	Fonds d'investissements publics administratifs	87,32	107,68	195,68	65,19	79,10	75,09	75,21	116,88	106,61	116,52	1 025,29	102,53
24)	Fonds d'investissements publics scolaires	65,36	66,21	73,90	65,88	72,55	111,82	71,46	60,08	52,18	88,29	727,72	72,77
25)	Fonds des routes	151,77	91,53	98,10	138,01	110,36	82,99	102,53	136,35	161,88	184,23	1 257,75	125,77
26)	Fonds du rail	186,25	223,59	246,88	416,20	273,59	275,18	311,58	312,78	320,96	321,20	2 888,20	288,82
27)	Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	0,00	81,68	26,98	17,08	2,82	0,72	0,00	0,00	19,00	4,00	152,28	15,23
28)	Fonds pour la loi de garantie	49,87	68,17	50,13	42,76	56,15	54,73	62,36	61,09	67,37	78,05	590,68	59,07
29)	Fonds pour la promotion touristique	5,84	7,59	5,94	7,09	7,62	2,57	7,62	4,91	8,17	9,32	66,68	6,67
30)	Fonds d'entretien et de rénovation	-	-	-	-	37,50	51,48	58,09	57,17	57,60	58,74	320,58	53,43
31)	Fonds de l'innovation	-	-	-	-	-	-	-	21,46	63,06	42,93	127,45	42,48
32)	Fonds d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,85	0,85	0,85
	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	3 565,48	3 831,05	28 531,41	2 908,14

Annexe 3 : Le potentiel d'économies d'une norme de progression des dépenses courantes

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 coût-bénéfice et lorsqu'on analyse chaque dépense par rapport à ses retombées, à son opportunité et à son utilité, le tout combiné à une étude des priorités et à un examen des meilleures pratiques déployées à l'étranger.

Le tableau 41, 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 constituent la zone euro. Le Luxembourg se différencie par une évolution beaucoup plus significative des dépenses courantes (+4,7% entre 2006 et 2005, +5,1% entre 2007 et 2006, +9,0% entre 2008 et 2007, +9,4% entre 2009 et 2008 et 5,6% entre 2010 et 2009), 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. En cinq ans (de fin 2005 à fin 2010), les dépenses courantes luxembourgeoises accusent ainsi un accroissement de 38,6%, contre +10,7% en Allemagne, +20,0% en France et +25,0% en Belgique.

Il est, en outre, tout à fait intéressant de simuler le potentiel d'économies au niveau des dépenses courantes au Luxembourg si la progression, au lieu de s'élever respectivement à 4,7% en 2006, à 5,1% en 2007, à 9,0% en 2008, à 9,4% en 2009 et à 5,6% en 2010, avait été limitée au taux de progression moyen observé en zone euro (3,5% en 2006, 4,0% en 2007, 4,7% en 2008 ainsi qu'en 2009 et 2,0% en 2010). Le tableau 41 montre le résultat de ce calcul à droite des taux interannuels de variation. Les économies théoriques sont de 136,30 millions EUR en 2006, de 118,31 millions EUR en 2007, de 540,15 millions EUR en 2008, de 603,26 millions EUR en 2009 et de 512,2 millions EUR en 2010, soit quelque 1,9 milliard EUR sur une période de seulement cinq ans. Il s'agit d'un niveau d'économie correspondant à environ deux fois le déficit projeté de l'Administration centrale en 2012.

Ainsi, l'introduction d'une norme de progression, limitant la progression des dépenses courantes à la moyenne de la zone euro, aurait permis au Luxembourg de dégager des ressources financières équivalentes à 1,9 milliard EUR sur une période de cinq années seulement, 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. Les avoirs des fonds spéciaux fin 2010, qui s'élèvent également à 1,9 milliard EUR, auraient ainsi pu être doublés, donnant plus de moyens d'action pour diriger le Luxembourg à travers l'actuelle crise économique. Ce constat ne fait aucunement préjudice à une politique budgétaire volontariste et anti-cyclique. En effet, le Luxembourg aurait pu réaliser cet objectif tout en affichant une progression moyenne des dépenses courantes de l'ordre de 3,8% entre 2005 et 2010, au lieu du taux de progression annuelle moyenne réellement observé qui se situait à 6,8%. La politique anticyclique aurait pu s'articuler autour d'une modulation du taux de progression selon la situation économique, avec une progression moyenne limitée à 3,8%.

Tableau 41 : Evolution des dépenses budgétaires courantes¹⁸³ entre 2005 et 2010
En pourcentages de variation.

Evolution interannuelle en %						
Région	2006/2005	2007/2006	2008/2007	2009/2008	2010/2009	2010/2005
Luxembourg	4,73	5,10	8,94	9,37	5,64	38,54
Belgique	3,42	4,42	6,83	5,19	3,08	25,09
France	3,58	3,98	3,81	4,24	2,99	20,02
Allemagne	0,69	0,36	2,05	5,00	2,26	10,72
Zone EUR	3,46	4,05	4,69	4,70	2,02	20,37

Gain possible du Luxembourg				
2006/2005	2007/2006	2008/2007	2009/2008	2010/2009
136,30	118,31	504,15	603,26	512,20

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 y 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 par rapport à la moyenne historique.

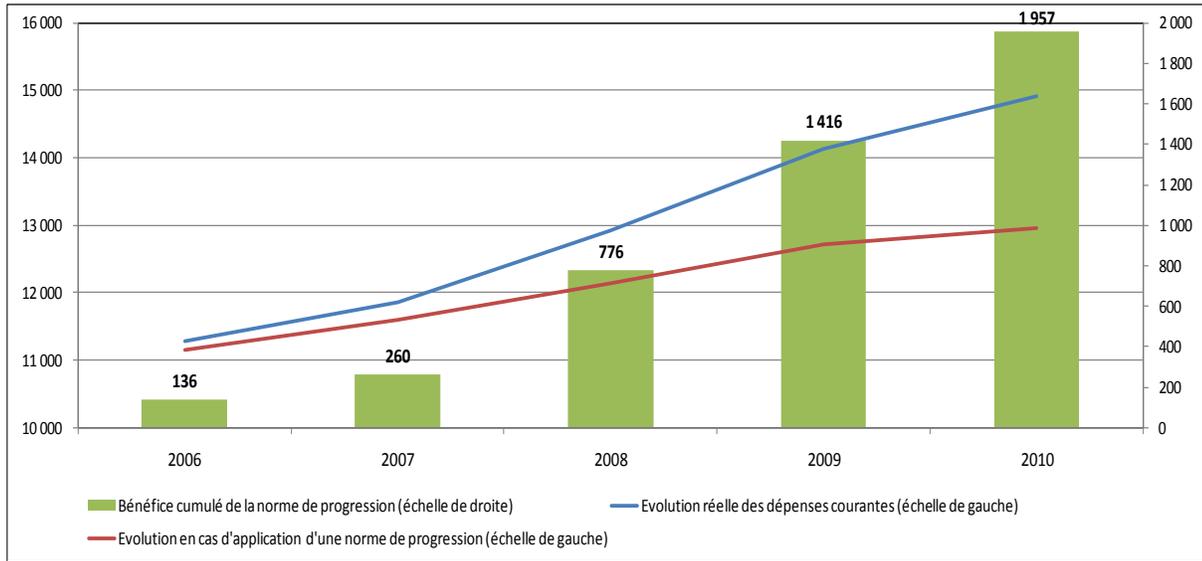
La nouvelle augmentation, dans le chef des départements ministériels et des administrations relevant de l'Etat central, des dépenses courantes de classe comptable n°12, relative aux « achats de biens non durables et de services », (+6,5%) témoigne du fait que l'urgence quant à la maîtrise de ce type de dépenses n'est pas encore suffisamment appréhendée par les pouvoirs publics. Pis encore, par le passé, la bonne évolution au niveau des recettes publiques a été majoritairement employée 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 de revenu des bénéficiaires, au lieu d'être utilisée prioritairement afin de financer des projets d'investissements ciblés, capables d'augmenter le potentiel de croissance à moyen et à long 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 une norme de progression des dépenses courantes luxembourgeoises plafonnée à l'évolution moyenne en zone euro. L'année de base du graphique est l'année 2005. Si, depuis cette date, les dépenses courantes luxembourgeoises avaient progressé en ligne avec la moyenne européenne, elles auraient atteint le niveau absolu de 12,965 milliards EUR en 2010. Ce chiffre est à mettre en relation avec l'évolution spontanée (14,922 milliards EUR).

¹⁸³ Codes EUROSTAT: 11 "Intermediate consumption", 12 "Compensation of employees", 13 "Interest", 14 "Subsidies", 15 "Social benefits", 16 "Other current expenditure".

Graphique 44 : 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 – 2011 edition »; calculs Chambre de Commerce.

D'ailleurs, une norme de progression au niveau 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 Commerce¹⁸⁴ 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 sous-jacentes 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.

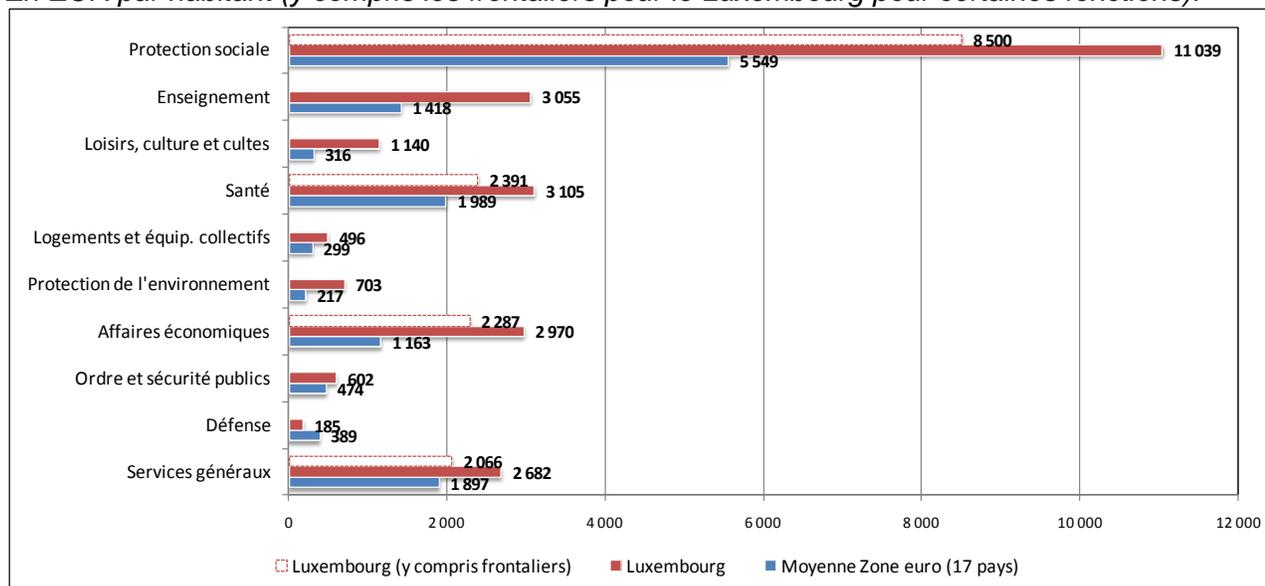
Deux éléments mettent en évidence une efficacité insuffisante des dépenses publiques au Luxembourg. Dans des domaines comme la protection sociale, l'enseignement, la catégorie « loisirs, culture et cultes » et la santé, le Luxembourg se caractérise par un niveau de dépenses par habitant largement supérieur à la moyenne européenne. Il est à noter que, en guise de base de comparaison, sont repris uniquement les pays de l'Union européenne des 15, que les données quantitatives ont été apurées des différences de prix entre les pays (données en parités de pouvoir d'achat) et que, dans le 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 de 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 *per capita* (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 certains gaspillages manifestes du Luxembourg.

¹⁸⁴ Actualité & tendances n°5 « Maîtrise des dépenses publiques : quelles options pour le Luxembourg ? », septembre 2008.

Graphique 45 : Dépenses publiques en 2009 par habitant selon la classification COFOG
En EUR par habitant (y compris les frontaliers pour le Luxembourg pour certaines fonctions).



Source : EUROSTAT (données d'octobre 2011 pour l'année 2009) ; calculs 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 mieux¹⁸⁵. D'après les indicateurs suivis par l'Observatoire de la Compétitivité, le Luxembourg ne se positionne qu'en milieu de peloton européen, se plaçant à la 15^e place (sur les 27 Etats membres) pour la catégorie d'indicateurs compétitifs 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.

D'autre part, le Luxembourg n'occupe que le 11^e rang au « Tableau de Bord Compétitivité » de l'Observatoire de la Compétitivité pour ce qui est de la cohésion sociale, ce qui amène la Chambre de Commerce à mettre en cause l'efficience de l'important niveau de dépenses relatives à la protection sociale. Le mot d'ordre et le fil rouge devant guider la politique de protection sociale est, comme il a été évoqué à de maintes reprises dans cet avis, la sélectivité sociale et l'arrêt de la politique inefficace et dispendieuse de l'arrosoir social.

Il est à noter que la graphique ci-avant propose, pour le Luxembourg, deux calculs pour les indicateurs *per capita* : d'après le premier schéma, les dépenses, apurées des différences de prix

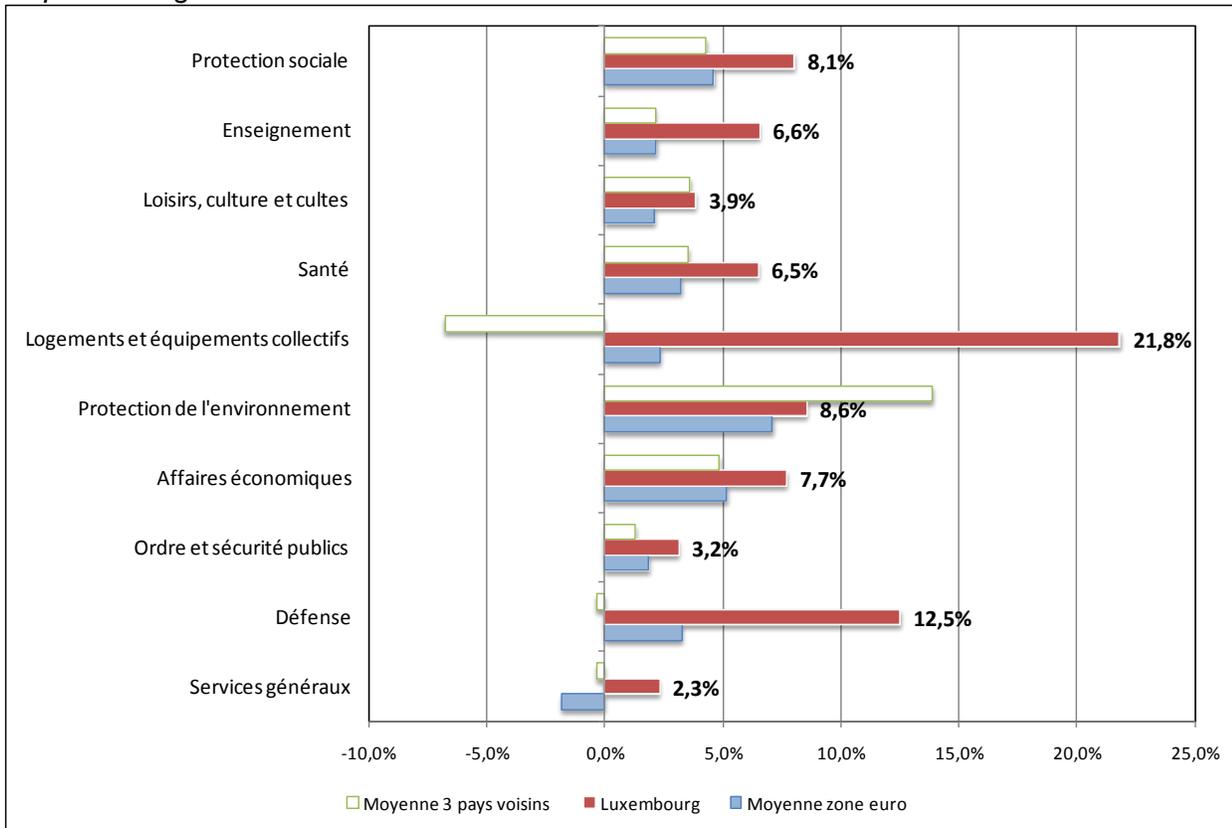
¹⁸⁵ La Chambre de Commerce reconnaît cependant que les réformes adoptées au niveau de l'enseignement fondamental vont dans la bonne direction et que des réformes vont suivre également au niveau de l'enseignement secondaire. Les améliorations souhaitées ou attendues ne se réaliseront qu'à plus long terme. Toujours est-il que les réformes afférentes doivent être implémentées dans un cadre budgétaire défini et en vertu de considérations de coût adaptées à la capacité financière de l'Etat.

entre les pays considérés, sont simplement divisées par le nombre d'habitants. Dans le deuxième 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 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 2008 et 2009, et juxtaposant, d'une part, les pourcentages de variation observés au Luxembourg avec, d'autre part, les progressions enregistrées en moyenne de la zone euro ainsi que relativement à 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, à moyen terme, 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 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 sociale (voir notamment la partie 4.1.2. de l'avis budgétaire 2011 de la Chambre de Commerce), 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 46 : Evolution en 2009 des dépenses publiques par fonction COFOG
En pourcentages de variation.



L'analyse à travers la méthodologie COFOG conduit au constat d'un nécessaire changement de paradigme au niveau du mode d'établissement du budget. Il faut, entre autres, que le budget de l'Etat soit plus qu'un tableau d'entrées et de sorties. Autrement dit et selon un avis du CSDD¹⁸⁶ : « [...] *der gesamte Budgetprozess und die dahinter stehenden fachspezifischen Entscheidungen sowie Anreizsysteme sind auf die Befriedigung von Ausgabenwünschen ausgerichtet, die kurzfristig bestimmte Probleme lösen mögen, deren Langfristeffekte aber überhaupt nicht gewürdigt werden und deren langfristige Finanzierbarkeit nicht geprüft wird* ». Ainsi, 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.

¹⁸⁶ Conseil Supérieur pour un Développement Durable: „Stellungnahme des CSDD zur nachhaltigen Entwicklung der Staatsfinanzen“, septembre 2008.

