

**Projet de loi n°6666 concernant le budget des recettes et
des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014
(4226WMR/CCH)**

**AVIS DE LA
CHAMBRE DE COMMERCE**

Budget de l'Etat 2014

-

**Un dernier budget « ancienne
génération » modeste, en
attendant la nouvelle
gouvernance budgétaire**

Luxembourg, le 27 mars 2014

Table des matières

Résumé exécutif	5
1 L'environnement conjoncturel sous-jacent au projet de budget	7
1.1. Introduction	7
1.2. Conjoncture internationale : climat plus favorable dans les économies avancées ...	8
1.3. Zone euro : sortie de récession et reprise fragile.....	8
1.4. Luxembourg : compétitivité e(s)t productivité.....	9
2 La situation financière de l'Etat	11
2.1. Considérations générales.....	11
2.2. Administration centrale.....	12
2.2.1. Evolution des agrégats budgétaires de l'Administration centrale	13
2.2.2. Dépenses de l'Administration centrale.....	18
2.2.3. Recettes de l'Administration centrale	27
2.2.4. Aperçu sur la situation financière des fonds spéciaux	29
2.3. Administrations de la sécurité sociale.....	33
2.4. Administrations locales.....	36
2.5. Administration publique	38
3 Recommandations : pour des économies ambitieuses sur la dernière ligne droite avant la « révolution copernicienne » budgétaire	44
3.1. Introduction	44
3.2. Mesures portant sur les recettes	46
3.3. Mesures portant sur les dépenses.....	47
3.3.1. Dépenses courantes	47
3.3.2. Dépenses des fonds spéciaux.....	51
3.3.3. Dépenses en capital.....	52

Sommaire des graphiques

Graphique 1 : Evolution absolue et tendancielle des recettes et des dépenses de l'Administration centrale	16
Graphique 2 : Effet ciseaux au niveau de l'Administration centrale.....	17
Graphique 3 : Capacité (+) ou besoin (-) de financement de l'Administration centrale	18
Graphique 4 : Evolution des montants totaux des bourses et des prêts aux étudiants depuis 2002/2003	23
Graphique 5 : Répartition des mesures d'économie annoncées au titre de l'année 2014	24
Graphique 6 : Répartition des dépenses de l'Administration centrale	25
Graphique 7 : Evolution des avoirs, des alimentations (dotations, recettes propres et emprunts) et des dépenses des fonds spéciaux	31
Graphique 8 : Structure démographique de la population active.....	34
Graphique 9 : Soldes budgétaires des administrations publique, centrale, locales et de sécurité sociale.....	39
Graphique 10 : Evolution de la dette publique	40
Graphique 11 : Dépenses publiques en 2012 par habitant selon la classification COFOG ...	41
Graphique 12 : Evolution en 2012 des dépenses publiques par fonction COFOG	43

Sommaire des tableaux

Tableau 1 : Recettes, dépenses et soldes de l'Administration centrale.....	13
Tableau 2 : Recettes et dépenses de l'Administration centrale en 2013 - budget et prévisions	14
Tableau 3 : Comparaison des recettes et dépenses 2013 – budget et prévisions.....	14
Tableau 4 : Dépenses l'Administration centrale	19
Tableau 5 : Dépenses l'Administration centrale – Variation par rapport au budget et aux prévisions	19
Tableau 6 : Mesures prises par l'Administration centrale.....	20
Tableau 7 : Evolution des dépenses de fonctionnement des organismes composant l'Administration centrale	22
Tableau 8 : Recettes l'Administration centrale – Variation par rapport au budget et aux prévisions	27
Tableau 9 : Evolution des principales recettes de l'Administration centrale	28
Tableau 10 : Réévaluation des principales recettes de l'Administration centrale	29
Tableau 11 : Réévaluation du déficit de l'Administration centrale	29
Tableau 12 : Recettes, dépenses et soldes des Administrations de la sécurité sociale	33
Tableau 13 : Recettes, dépenses et soldes des Administrations locales	36
Tableau 14 : Recettes, dépenses et soldes de l'ensemble de l'Administration publique	38

Sommaire des encadrés

Encadré 1 : Base de comparaison : un choix qui n'est pas neutre	14
Encadré 2 : Un potentiel significatif mais non-exploité de baisse des dépenses courantes ..	41

Résumé exécutif

Un budget 2014 de transition et singulier

Le projet de budget 2014 est particulier à bien des égards. Tout d'abord, ce projet a été présenté en mars 2014 et non en octobre 2013. En effet, en raison des élections anticipées, la Chambre des députés n'a pu être saisie du projet de budget pour l'année 2014 en automne 2013, comme habituellement. Les 4 premiers mois de l'année 2014 ont donc dû faire l'objet d'une loi exceptionnelle affectant des douzièmes provisoires. Ensuite, le nouveau Gouvernement est confronté à l'« héritage des politiques » de ses prédécesseurs. Enfin, la procédure budgétaire pour l'exercice 2014 était très largement engagée au moment de la prise de fonction du nouveau Gouvernement.

Le budget 2014 est le dernier budget « ancienne génération » avant la refonte de l'architecture budgétaire annoncée pour le budget 2015. Pour la Chambre de Commerce, 2015 sera une année charnière pour le Luxembourg en raison, notamment, du triple choc auquel sera confrontée son économie : échange automatique d'informations et les répercussions en découlant sur la place financière et les nombreux secteurs connexes, hausse de la TVA, perte de recettes de la TVA en provenance du commerce électronique. En outre, le budget pour l'année 2015 sera présenté, pour la première fois, selon une nouvelle architecture et gouvernance budgétaires. Le budget sera établi de manière transversale et par programme d'action et non plus par ministère. L'idée de la performance et de sa mesure devrait insuffler une nouvelle dimension stratégique au pilotage des politiques publiques luxembourgeoises. La Chambre de Commerce, qui, à de nombreuses reprises, a plaidé pour ces changements, les attend avec impatience et les analysera de façon critique et constructive.

Des réformes structurelles qui tardent

La Chambre de Commerce se réjouit que l'urgence de la situation soit enfin reconnue et que des mesures soient prises pour replacer les finances publiques luxembourgeoises sur le chemin de la soutenabilité. Elle rappelle toutefois que réformer les finances publiques n'est pas une fin en soi, mais un moyen efficace de développer le potentiel économique du pays et le niveau de vie de la population. Par ailleurs, la consolidation budgétaire ne doit pas être considérée en vase clos. La santé des comptes publics est le reflet direct de la vigueur de notre économie. Ainsi, le volet « consolidation » des finances publiques doit être complété par un volet « dynamisation » de l'économie et du marché de l'emploi et par un paquet « compétitivité, efficacité et productivité ».

Si la Chambre de Commerce salue les vellétés d'assainissement des finances publiques à court terme, elle regrette toutefois que le nouveau Gouvernement tarde à mettre en œuvre de véritables réformes structurelles (concernant le financement à long terme du régime de pensions et du système de santé, la formation des salaires et les interventions étatiques dans ce domaine, le chômage des jeunes, la problématique du logement, ...), pourtant nécessaires pour augmenter le potentiel de croissance et préparer le pays aux défis futurs.

Des mesures additionnelles pour des économies plus ambitieuses

Le résultat agrégé de l'Administration publique, qui résulte du cumul des trois soldes partiels (Administration centrale, Administrations de la sécurité sociale et Administration locale), fait état d'un excédent de 100,4 millions EUR en 2014, correspondant à 0,2% du PIB. C'est toutefois l'excédent au niveau de la sécurité sociale (632,2 millions EUR, 1,3% du PIB) qui permet de « compenser » le déficit qu'accusera l'Administration centrale et qui atteint 545,1 millions EUR ou 1,1% du PIB en 2014.

Dans la dernière partie de son avis budgétaire, la Chambre de Commerce propose un ensemble de mesures additionnelles, représentant un volume total de 326,4 millions EUR, qui s'ajouteraient donc au train de mesures annoncé par les auteurs du projet de loi budgétaire (230 millions EUR). Ainsi, la Chambre de Commerce propose des mesures visant à réduire davantage les dépenses publiques de l'ordre de 187 millions EUR en agissant sur les dépenses courantes (cf. mesures ponctuelles, forfait d'éducation, ...), sur les dépenses des fonds spéciaux (étalement de dépenses, gel des dépenses, ...) et sur les dépenses en capitaux. De même, et en attendant la réforme fiscale globale annoncée pour 2016, il existe un potentiel d'augmentation de certaines recettes, dont la hausse n'impacterait pas outre mesure les activités économiques (cf. impôt foncier, abattements fiscaux, ...), pour un montant total de 140 millions EUR.

Projet de budget 2014 : « Passable, mais pourrait mieux faire »

Après son analyse, la Chambre de Commerce peut accorder une note « passable, mais pourrait mieux faire » au projet de budget 2014. Elle a identifié les principaux points forts et faibles suivants :



- Reconnaissance de l'urgence d'agir pour consolider les finances publiques.
- Soutien accru à la promotion de la place financière, alors que les mutations structurelles récentes exigent un repositionnement des acteurs de la place et l'attraction de nouveaux clients internationaux.
- Volonté politique de réformer rapidement et de manière incisive la politique budgétaire et la gouvernance afférente, avec des résultats escomptés à travers le budget 2015.



- Manque de transparence du budget.
- Manque de réformes structurelles.
- Prévisions (trop ?) favorables, notamment en termes de croissance du PIB et de hausse des recettes fiscales.
- Réduction contre-productive de certains crédits budgétaires : Mutualité des employeurs, Promotion du Luxembourg comme pôle de commerce de la Grande Région, ...
- Récent accord salarial dans la fonction publique, qui aura de nouveau un impact considérable sur les finances publiques, en générant de nouvelles dynamiques d'accroissement des frais de personnel de l'employeur public. Cet accord agrandit les divergences salariales entre secteurs privé et public, à un moment où les entreprises du secteur privé sont obligées d'appliquer une modération salariale stricte pour rétablir leur situation compétitive.

Si le budget 2014 est considéré comme étant un « budget de transition », aux yeux de la Chambre de Commerce, il convient de tout mettre en œuvre pour que les grands défis 2015 puissent être abordés rapidement, concrètement et efficacement.

1 L'environnement conjoncturel sous-jacent au projet de budget

1.1. Introduction

Tant au Luxembourg que chez ses principaux partenaires commerciaux et dans la zone euro, la situation économique pour l'année 2014 s'annonce meilleure qu'en 2013. Les prévisions du STATEC se basent certes sur un scénario central de « croissance molle » dans la zone euro en 2014, caractérisée tout de même par une hausse du PIB de 1,2%¹, dans un contexte où la crise financière devrait continuer à se résorber, malgré la présence de risques baissiers. La croissance du PIB du Luxembourg devrait ainsi atteindre 3,2% en 2014 (après 2% en 2013), selon les prévisions - très optimistes - du projet de loi sous avis (contre 2,7% prévus dans la dernière note de conjoncture du STATEC et 2,2% par la Commission européenne²). Toutefois, ces prévisions sont conditionnées à de nombreux éléments qui pourraient amener à réviser à la baisse les indicateurs économiques, les risques pesant sur l'économie mondiale n'ayant pas disparu. En effet, si la crise de 2008 s'éloigne, des risques importants pèsent toujours sur la croissance, faute notamment d'une véritable reprise du commerce mondial. Des interrogations demeurent par ailleurs sur la dynamique économique en Europe, dont les avancées institutionnelles ont permis de relayer au second plan l'éventualité de son éclatement, mais où les incertitudes géopolitiques aux frontières de l'Union pourraient contrecarrer l'inversion conjecturée de la hiérarchie des risques au bénéfice de la zone euro. L'évolution de la politique monétaire américaine et le développement des pays émergents, sujets à de nombreux défis structurels, sont d'autant de facteurs de contingence.

Dans ce contexte, le Luxembourg se retrouve face à des défis d'envergure. En effet, 2014 sera la dernière année avant le « triple choc » structurel avec lequel devront désormais composer les agents économiques résidents. Perte de recettes fiscales pour l'Etat avec le changement de régime de taxation du commerce électronique, hausse de la TVA avec ses répercussions sur tous les acteurs économiques, et échange automatique d'information bancaire pour les acteurs de la place financière. En conséquence, l'enjeu majeur en 2014 sera d'anticiper l'impact de ces changements et de parvenir, collectivement et sous l'impulsion du nouveau gouvernement, à prendre les mesures structurelles permettant d'amortir ce triple choc sans compromettre les perspectives de croissance future.

A l'heure d'aviser le projet de budget 2014, un seul fait apparaît certain dans ce contexte d'incertitude économique : les années de forte croissance telles que les a connues le Luxembourg avant la crise déclenchée en 2008 sont bel et bien révolues. Le modèle socio-économique sur lequel le Luxembourg est bâti n'est pas soutenable à long terme et les réformes structurelles, depuis longtemps attendues par la Chambre de Commerce, apparaissent à présent impératives.

Le chômage atteint des seuils historiques et la création d'emploi intérieur décélère, sans perspective d'amélioration à moyen terme. La balance commerciale poursuit sa tendance baissière, tout comme la balance courante, qui comprend les services. L'inflation décélère bien en 2013, mais demeure structurellement au-delà de celle affichée dans d'autres pays européens (1,7% contre 1,5% en moyenne dans l'UE28 en 2013). Autant de raisons de ne pas se laisser aller trop vite dans l'eu(ro)phorie de ce début d'année.

¹ Source : STATEC, Note de conjoncture 2/2013.

² Source : Commission européenne

(http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2014/op183_en.htm).

1.2. Conjoncture internationale : climat plus favorable dans les économies avancées

En ligne avec la plus robuste tenue de l'économie mondiale en fin d'année 2013, les perspectives de croissance pour l'année 2014 sont plutôt encourageantes. Ainsi, la croissance mondiale devrait accélérer et atteindre 3,7%, après 3% en 2013³. Les Etats-Unis bénéficient d'une dynamique forte et devraient voir une hausse de leur PIB proche de 2,5%. L'investissement y est soutenu, l'emploi augmente et l'industrie repart, bien que la demande intérieure montre des signes de faiblesse au 3^{ème} trimestre 2013. A l'instar des Etats-Unis, le Japon conduit une politique monétaire de nature expansive, mais, en plus, celle-ci est couplée à une politique budgétaire également très accommodante, ce qui stimule largement l'économie (jusqu'à présent du moins, cette stratégie comportant tout de même des risques). La croissance des pays émergents et en développement, qui ont contribué à près des trois quarts de la croissance mondiale au troisième trimestre 2013, est pour sa part dans une phase de ralentissement, sous l'influence notamment d'une réorientation de la politique économique en Chine. Des pays comme le Brésil, l'Inde, la Turquie et l'Indonésie devront faire l'objet d'une vigilance particulière en raison de l'inflation, de la situation de leur balance courante et de la fragilité de leur économie.

En dépit de leur taux de croissance élevé, les pays émergents (dont certains affichent des déficits de balance courante proche de 5% du PIB) seront sous tension en 2014 du fait du léger durcissement de la politique monétaire américaine qui devrait s'accompagner d'un rapatriement de capitaux en provenance des pays émergents. Si le mouvement devrait être moins sévère que celui observé durant l'été 2013, il n'est toutefois pas à exclure que dans certains pays, les autorités monétaires devront puiser dans leurs réserves de change et opérer des resserrements monétaires afin d'empêcher un nouveau décrochage de leurs devises sous fond d'inflation élevée. Au-delà de ce facteur, un ensemble de défis structurels se pose aux pays émergents (notamment qualité des bilans bancaires, manque d'infrastructures, faiblesse de la demande intérieure, dépendance du commerce extérieur et des matières premières, inégalité de revenus). L'urgence de corriger cet ensemble de déséquilibres se fait de plus en plus forte avec les craintes de baisse durable de la croissance dans les pays émergents et l'amélioration de la situation économique dans la zone euro, qui *de facto*, a pour effet de davantage braquer les projecteurs sur les déséquilibres des autres.

1.3. Zone euro : sortie de récession et reprise fragile

La zone euro, après avoir enchaîné six trimestres consécutifs de repli du PIB, est enfin sortie de récession en 2013, avec une croissance de 0,3% au 4^{ème} trimestre 2013, après une hausse de 0,1% les trois mois précédents. Le PIB devrait davantage progresser en 2014 (+1,2%)⁴, mais il sera encore en dessous de son niveau de 2008 (3%), soit un trou d'air de plus de six ans. En dépit de notables avancées institutionnelles visant à renforcer le volet économique de l'Union monétaire, la timide croissance de 2014 ne sera certainement pas assez vigoureuse pour être très riche en emplois, de telle sorte que le taux de chômage restera proche des 12%⁵, stable depuis octobre 2013. Par rapport à janvier 2013, le nombre de jeunes chômeurs a sensiblement diminué pour s'établir tout de même à 24% dans la zone euro en janvier 2014. Dans un tel contexte (niveau de chômage élevé quoi qu'en baisse dans de nombreux pays, écart de production négatif), la BCE sera probablement amenée à faire preuve de créativité afin d'écarter durablement la menace déflationniste.

³ Source : Fonds Monétaire International.

⁴ Source : Banque Centrale européenne.

⁵ Source : Commission européenne.

Malgré d'indéniables signes d'amélioration - plus de consommation, de pouvoir d'achat et d'investissement - le déséquilibre entre l'amélioration de l'économie et l'augmentation des taux d'endettements publics, qui atteignent par exemple 134% du PIB en Italie reste inquiétant. Il convient de s'interroger sur la nature de cette apparente reprise : constitue-t-elle une réelle rupture avec la (non-) dynamique précédente laissant entrevoir le retour d'une croissance durable et forte, ou alors marque-t-elle simplement l'arrêt de la dégradation, ne correspondant en réalité qu'à une correction conjoncturelle ?

Si la baisse des taux souverains des pays en difficulté observée en 2013 se poursuit, si le retour sur les marchés de l'Irlande et du Portugal s'avère être un franc succès (taux soutenables et forte demande), si les efforts en termes d'amélioration du solde structurel de la Grèce lui permet d'obtenir un nouveau *haircut* sans heurts, si les réformes engagées en France depuis 2012 donnent à entrevoir un raffermissement de la croissance ; alors la zone euro pourra se prévaloir d'avoir mené un train de réformes institutionnelles et structurelles dont les premiers effets positifs se matérialisent enfin.

Après avoir connu une année 2013 poussive (croissance de 0,4% en Allemagne, 0,3% en France et 0,4% en Belgique), les 3 voisins du Luxembourg devraient connaître des taux de croissance plus vigoureux en 2014 (1% en France, 1,4% en Belgique et 1,8% en Allemagne). Toutefois, contrairement à l'économie allemande (taux de chômage et dette publique en repli, budget à l'équilibre), et l'économie belge (déficit public inférieur à 3%, taux de chômage stable autour de 8,4%, rétablissement de la confiance des entreprises) qui connaissent une vraie reprise, l'économie française ne fait que sortir timidement de la crise comme en témoignent le taux de chômage élevé (11%) et le déficit public abyssal (3,7%), anticipés pour 2014.

1.4. Luxembourg : compétitivité e(s)t productivité

Dans ce contexte international de poursuite de la sortie de crise, la croissance de l'économie luxembourgeoise devrait s'accélérer (+3,2% d'après les prévisions les plus optimistes, après +2% en 2013). Comparé au niveau d'avant-crise fin 2007, on constate que le Luxembourg a enfin « rattrapé » la crise, mais en ayant mis six ans. C'est en cela que consiste la véritable rupture par rapport à un « acquis de croissance » pré-crise d'au moins 4% l'an : en six ans, le PIB « aurait dû » progresser de 24% (soit d'un quart) au lieu de stagner. A noter que la croissance économique n'est pas à considérer comme une fin en soi mais comme l'outil permettant de pérenniser notre modèle social, de dégager des marges budgétaires, d'atteindre l'équité intergénérationnelle et de contribuer à la transformation de notre pays selon le *leitmotiv* de l'économie verte. Si la croissance était nulle voire négative à l'avenir, il est évident que l'ambition de nos politiques redistributive, salariale et sociale devrait être adaptée en conséquence et revue à la baisse.

La crise aura eu le bénéfice de révéler définitivement les failles structurelles du système socio-économique luxembourgeois, estompées par des années de forte croissance jusque là. Le Luxembourg est aujourd'hui confronté à de nombreux défis : perte de compétitivité, faiblesse des dépenses de RDI, progression insoutenable des coûts salariaux unitaires suite à la diminution de la productivité, inflation de la dépense publique et déficit chronique des finances publiques, inadéquation entre l'offre et la demande de travail, menaces continues quant au rendement des niches de souveraineté, offre immobilière insuffisante, triple choc de 2015, pour ne citer que ceux-ci.

Par ailleurs, en 2014, la demande intérieure devrait rester bridée par une consommation privée plutôt atone. D'ailleurs, la compétitivité par les coûts (et les prix) des entreprises luxembourgeoises, mesurée *via* différents indicateurs, non seulement dans les classements internationaux de compétitivité mais également par l'Observatoire de la Compétitivité (ODC) luxembourgeois, se dégrade inexorablement et atteint des niveaux historiquement bas. Dans

le rapport détaillé « Bilan Compétitivité 2013 »⁶ de l'ODC, 10^e édition du tableau de bord national de la compétitivité, le pays se positionne à la 13^e place parmi les Etats membres de l'UE, avec une évolution en dents de scie affichant une tendance lourde à la dégradation depuis 10 ans. Le Forum économique mondial (*WEF*), dans son édition 2013-14 de l'étude comparative de la compétitivité des pays à travers le monde, le *Global Competitiveness Report*, classe le Luxembourg à la 22^e place parmi 148 pays à travers le monde (même place que l'année précédente), devancé notamment par dix pays européens dont huit pays de l'UE. Cette tendance est confirmée par le *World Competitiveness Yearbook* du *International Institute for Management Development* qui classe le Luxembourg au 13^e rang mondial des économies les plus compétitives parmi 60 pays, soit un recul d'un rang par rapport à l'année précédente. Une analyse détaillée du classement luxembourgeois révèle que la situation du marché de l'emploi et des finances publiques - des atouts traditionnels du Grand-Duché - s'érodent depuis plusieurs années. Parmi les indicateurs-clés de la compétitivité pointés par les organismes internationaux et nationaux se trouve le coût salarial unitaire (CSU) nominal, qui continue à se détériorer sur fond de baisse de la productivité concomitant à l'indexation continue des salaires.

A défaut de poursuivre sur la voie d'une croissance extensive qui supposerait la création de 250.000 à 300.000 emplois à l'horizon 2030, il reste un seul facteur clé sur lequel travailler : la productivité, c'est-à-dire le rendement des ressources, quelles qu'elles soient, que nous investissons dans le circuit économique. Il s'agit là d'utiliser les ressources disponibles de manière optimale, permettant de maintenir, voire d'étendre les richesses matérielles du pays, sans pour autant exercer de pressions supplémentaires sur les ressources, les infrastructures et l'environnement. Nombreux sont les éléments de la compétitivité hors-coûts, en accord avec l'adage « *on récolte ce que l'on sème* », sur lesquels le gouvernement peut influencer sans pour autant hypothéquer la capacité financière du pays à moyen et à long termes : la qualification des ressources humaines, la qualité des infrastructures, la capacité d'innovation, la simplification administrative, etc.

En synthèse, dans un contexte de reprise timide économique au niveau international, européen et national, il revient au gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour corriger les faiblesses structurelles et faire évoluer la société luxembourgeoise vers une société de l'innovation et de la création de forte valeur ajoutée, au risque de voir l'économie luxembourgeoise incapable de tirer parti de la reprise qui se dessine, à cause d'un « déficit de compétitivité », et afficher durablement des taux de croissance faibles, sous la menace de sanctions pour déficits excessifs et déséquilibres macroéconomiques émanant des autorités européennes et tôt ou tard de conséquences structurellement négatives sur notre niveau de vie.

Cependant, des exemples positifs existent. La Chambre de Commerce se félicite notamment du soutien du Gouvernement à la diversification et au développement des activités de la place financière. Par ailleurs, l'institution du Haut Comité de l'Industrie et, plus récemment, du Haut Comité des Classes moyennes, pourra déboucher sur des réformes structurelles visant à dynamiser les entreprises de ces secteurs.

⁶ Source : Observatoire de la Compétitivité, Perspectives de politique économique, Bilan Compétitivité 2013, octobre 2013.

2 La situation financière de l'Etat

2.1. Considérations générales

D'une part, la Chambre de Commerce voudrait rappeler que l'élaboration d'un projet de budget requiert notamment 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 concernée. La Chambre de Commerce constate que les auteurs du projet de loi budgétaire tablent sur une croissance économique en termes réels de l'ordre de 3,2%⁷ en 2014, ce qui s'avère plus optimiste que la croissance de 2,7% prévue dans la « Note de conjoncture 02-2013 » du STATEC, parue fin novembre 2013 et les prévisions d'hiver de la Commission européenne qui anticipaient une croissance de 2,2% pour 2014.

Toutefois, comme le spécifie l'exposé des motifs, cette prévision a été établie à « politique inchangée ». Par conséquent, l'application du budget de l'Etat 2014 est susceptible de modifier les hypothèses et donc de changer la trajectoire des variables macro-économiques, en général, et du PIB, en particulier. Des mesures d'économies du côté des dépenses ou des hausses d'impôts auraient, le cas échéant, un impact de freinage sur l'activité plus ou moins fort et, partant, également sur les recettes publiques, par effet de retour. Malheureusement, ces effets ne sont pas appréciés par les auteurs du projet de loi budgétaire.

En outre, la volatilité sous-jacente aux performances économiques luxembourgeoises rend difficile tout exercice de prévision macroéconomique. Ces performances dépendent largement d'un nombre limité de secteurs phares et peuvent même être significativement influencées, à la hausse comme à la baisse, par les performances d'entreprises individuelles ou par celles des marchés boursiers. 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, ce qui n'a pas vraiment été le cas, d'autant plus que de nombreuses incertitudes subsistent quant à l'évolution future, notamment dans les secteurs industriel et financier. Par conséquent, elle estime que le budget 2014 aurait dû être basé sur une prévision de croissance autour de 2,5%.

D'autre part, lors de son analyse du projet de budget 2014, la Chambre de Commerce a pu remarquer certaines incohérences et divergences entre des chiffres qui, pourtant, devraient être en tout point semblables afin de garantir une transparence et une lisibilité optimales. Par conséquent, la Chambre de Commerce a tenté de garder, tout au long de son avis, les mêmes sources, ce qui ne fut pas toujours possible en raison de la disponibilité des données. Par conséquent, il se peut que des légères différences apparaissent, ce que la Chambre de Commerce regrette profondément.

Pour ces raisons, l'analyse de la situation budgétaire doit être réalisée avec une extrême prudence.

⁷ Source : Prévision du STATEC au 12 février 2014 reprise dans l'exposé des motifs du projet de budget 2014.

2.2. Administration centrale

Dans le présent avis, la Chambre de Commerce ne reviendra pas en détail sur 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'Etat⁸. En effet, si la notion d'Etat central n'est pas sans intérêt du point de vue politique et administratif, elle présente néanmoins plusieurs limites en termes de périmètre et de réalités économiques, 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.

D'après les auteurs du projet de loi budgétaire 2014⁹, la présentation dite « administrative » du budget de l'Etat central « [...] a pour finalité de permettre à la Chambre des Députés d'assurer efficacement le contrôle de l'intégralité des recettes et des dépenses de l'Etat sur lesquelles la Chambre a une emprise directe. Dans le cadre de l'Union économique et monétaire, la présentation « administrative » des budgets nationaux est toutefois insuffisante. Dans la présentation communément appelée « présentation de Maastricht », les activités financières des Etats [membres de l'Union européenne] sont décrites d'après des considérations économiques et non pas administratives. Il s'agit en effet de décrire le rôle économique de l'Administration publique et non pas d'assurer le suivi et le contrôle des dépenses et des recettes de l'Etat ».

La Chambre de Commerce a déjà eu l'occasion, à maintes reprises, de soulever la question de la pertinence d'une telle situation bicéphale (Etat central/Administration centrale) 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. La Chambre de Commerce invite donc le Gouvernement à mettre en œuvre ces réformes lors de la refonte de l'architecture budgétaire prévue pour le budget 2015.

C'est donc les notions économiques d'Administration centrale, dans un premier temps et d'Administration publique (qui regroupe l'Administration centrale, les Administrations locales et l'Administration de la sécurité sociale), dans un second, qui seront privilégiées par la Chambre de Commerce dans la suite de cet avis.

Outre les recettes et les dépenses des ministères, départements et services de l'Etat renseignés dans le budget de l'Etat central tel qu'établi conformément à la législation sur la comptabilité de l'Etat (Maison grand-ducale, Parlement, Justice, Ministères et Administrations gouvernementales), l'**Administration centrale** comprend également les recettes et les dépenses réelles des fonds spéciaux de l'Etat, de même que les recettes et les dépenses des établissements publics qui font partie de son périmètre, des fondations¹⁰ et certains GIE, des institutions de l'Etat¹¹ ainsi que les recettes et les dépenses des services

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

⁹ Volume I du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2014, page 23*.

¹⁰ Par exemple : les Centres de Recherche Publics, le Centre national sportif et culturel (d'Coque), la Commission de protection des données, l'Office national du Tourisme, la Fondation Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean, le Registre de Commerce, etc.

¹¹ La Maison grand-ducale, la Chambre des Députés, le Médiateur ainsi que la Cour des Comptes et le Conseil d'Etat.

de l'Etat à gestion séparée¹². Les organismes en question n'affectent, en effet, le budget de l'Etat central qu'à concurrence des dotations budgétaires dont ils bénéficient. Leurs recettes propres, ainsi que les dépenses réellement actées par ces organismes, échappent au budget de l'Etat central.

En outre, la notion d'Administration centrale qui constitue, à côté des Administrations locales et de l'Administration de la sécurité sociale, une des trois sous-entités constituant le terme fédérateur d'« Administration publique », au sens européen du terme¹³.

2.2.1. Evolution des agrégats budgétaires de l'Administration centrale

D'après le projet de budget 2014, les dépenses cumulées de l'Administration centrale augmenteraient de 3,5% en 2014 par rapport aux prévisions budgétaires 2013, ce qui dépasse la croissance économique sous-jacente au projet de budget 2013 (3,2% selon les auteurs du projet de budget) ; seuil de référence en la matière. Sur cinq ans, la progression des dépenses n'atteindrait pas moins de 26,3%, selon la Chambre de Commerce.

En outre, la Chambre de Commerce constate que les prévisions actuelles en termes de dépenses pour l'année 2013 (14.258,3 millions EUR) surpassent les dépenses budgétisées pour cette même année 2013 (14.152,1 millions EUR) de 106,2 millions EUR, soit +0,8%. Par conséquent, entre le budget 2014 et le budget voté 2013, un accroissement encore plus important est enregistré (4,3% soit +610,5 millions EUR). Ce propos est succinctement présenté dans l'encadré ci-dessous et analysé plus en détail par la suite.

Du côté des recettes, leur progression a régulièrement été moins dynamique que celle des dépenses, à quelques exceptions près. S'agissant de l'année 2014, la hausse de +685,4 millions EUR (+5,1%) par rapport aux prévisions pour l'année 2013 paraît exceptionnelle et sera également discutée par la suite.

Tableau 1 : Recettes, dépenses et soldes de l'Administration centrale

En millions EUR et en % de variation.

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 prévisions	2014 projet de budget
	Recettes adm. centrale	7 598,7	8 534,7	9 228,3	10 065,2	10 526,9	10 521,0	11 305,5	11 871,4	12 637,6	13 532,1	14 217,5
	Dépenses adm. centrale	8 296,9	8 892,4	9 447,0	9 710,8	10 586,7	11 435,9	12 296,7	12 768,5	13 712,6	14 258,3	14 762,6
	Solde	-698,2	-357,7	-218,7	354,4	-59,8	-914,9	-991,2	-897,1	-1 075,0	-726,2	-545,1
Recettes	<i>Evolution absolue</i>	---	936,0	693,6	836,9	461,7	-5,9	784,5	565,9	766,2	894,5	685,4
	<i>Evolution relative</i>	---	12,3%	8,1%	9,1%	4,6%	-0,1%	7,5%	5,0%	6,5%	7,1%	5,1%
Dépenses	<i>Evolution absolue</i>	---	595,5	554,6	263,8	875,9	849,2	860,8	471,8	944,1	545,7	504,3
	<i>Evolution relative</i>	---	7,2%	6,2%	2,8%	9,0%	8,0%	7,5%	3,8%	7,4%	4,0%	3,5%

Sources : STATEC ; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2014.

¹² Par exemple : les lycées classiques et lycées techniques, l'Administration de la Navigation aérienne, les restaurants scolaires, etc.

¹³ A noter que la notion d'Administration publique comprend par ailleurs les « Administrations d'Etats fédérés » (sans objet pour le Luxembourg).

Encadré 1 : Base de comparaison : un choix qui n'est pas neutre

Une juxtaposition des recettes et des dépenses proposées au budget voté 2013¹⁴, d'une part, et des données prévisionnelles pour le même exercice, d'autre part, montre que les prévisions budgétaires s'écartent significativement du budget voté. En effet, les dépenses prévisionnelles dépassent les dépenses budgétisées de l'ordre de 105,8 millions EUR (0,7%), alors que, sur le versant des recettes, la plus-value, qui résulte pour l'essentiel de plus-values de recettes au niveau de la TVA et surtout au niveau de l'e-commerce, serait de l'ordre de 423,4 millions EUR par rapport au budget voté, soit +3,1%.

Tableau 2 : Recettes et dépenses de l'Administration centrale en 2013 - budget et prévisions

En millions EUR.

	2012 Compte	2013		Variation*	
		Budget	Prévisions	en mio.	en %
Dépenses totales.	13.713,1	14.152,1	14.257,9	+105,8	+0,7%
1. Consommation Intermédiaire.	1.049,5	1.049,3	1.076,0	+26,8	+2,5%
2. Formation de capital.	939,2	946,5	785,9	-160,6	-20,4%
3. Rémunération des salariés.	2.744,3	2.855,9	2.908,0	+52,1	+1,8%
4. Subventions.	692,8	745,9	734,8	-11,0	-1,5%
5. Revenus de la propriété.	203,1	218,1	222,4	+4,3	+1,9%
6. Prestations sociales autres qu'en nature.	1.215,3	1.228,6	1.322,2	+93,6	+7,1%
7. Prestations sociales en nature.	59,2	46,7	63,4	+16,7	+26,3%
8. Autres transferts courants.	6.097,4	6.301,5	6.424,0	+122,5	+1,9%
9. Transferts en capital.	708,6	761,9	705,9	-56,0	-7,9%
10. Corrections sur actifs non financiers.	3,2	-2,3	15,3	+17,6	+115,1%
Recettes totales.	12.637,0	13.110,8	13.534,2	+423,4	+3,1%
11. Impôts sur la production.	5.454,3	5.672,3	5.934,6	+262,2	+4,4%
12. Impôts courants sur le revenu.	5.659,5	5.977,6	6.040,7	+63,1	+1,0%
13. Autres recettes.	1.523,2	1.460,8	1.558,9	+98,0	+6,7%
Besoin de financement.	-1.076,2	-1.041,3	-723,7	+317,6	-

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

*Variation par rapport au budget de 2013 des prévisions de 2013.

Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2014.

Par conséquent, dans le cadre d'un commentaire de la progression des recettes et des dépenses budgétaires pour l'exercice 2013, le choix de la « base de comparaison », c'est-à-dire soit le budget voté de l'année antérieure ou bien les prévisions, n'est pas neutre, comme il ressort du tableau ci-dessous.

Tableau 3 : Comparaison des recettes et dépenses 2013 – budget et prévisions

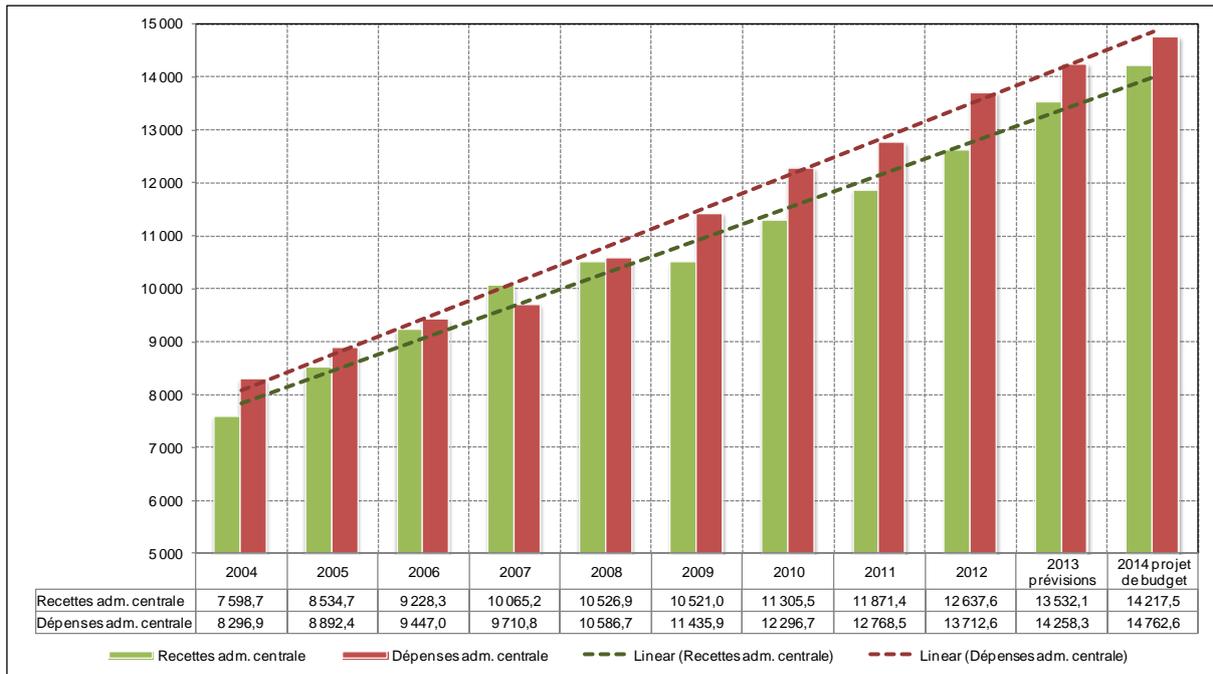
	Recettes	Dépenses
2014 (mio EUR)	14 217,5	14 762,6
2013 budget voté (mio EUR)	13 110,8	14 152,1
2013 prévision (mio EUR)	13 532,1	14 258,3
Variation 2014 / 2013 budget voté (mio EUR)	1 106,7	610,5
Variation 2014 / 2013 prévision (mio EUR)	685,4	504,3
Variation 2014 / 2013 budget voté (%)	8,4%	4,3%
Variation 2014 / 2013 prévision (%)	5,1%	3,5%

¹⁴ La Chambre de Commerce rappelle ici qu'elle a constaté des divergences entre les différents chiffres fournis. En effet, selon les tableaux, certains chiffres diffèrent. Il se peut donc que de légères différences apparaissent entre cet encadré et le reste du texte.

En cas de fortes divergences entre le budget des recettes et des dépenses au titre d'un exercice donné et les prévisions en la matière, ou bien, en d'autres termes, en cas d'exécution budgétaire non-conforme au budget voté, le taux de variation des recettes et des dépenses entre l'exercice donné en question (2013) et l'année subséquente (2014) peut varier, le cas échéant fortement, ce qui est le cas ici. En effet, le terme d' « économie budgétaire » pour certains postes doit être nuancé en raison de l'évolution des montants entre le budget et les prévisions. La Chambre de Commerce donnera certains exemples dans la suite de ses propos.

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

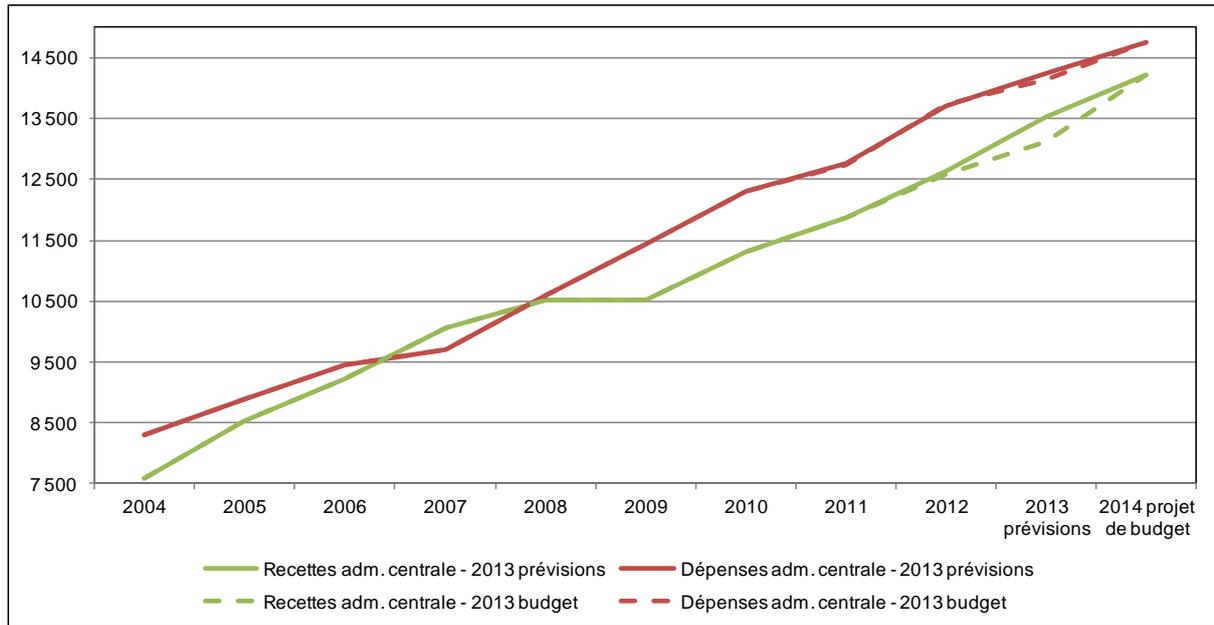
Graphique 1 : Evolution absolue et tendancielle des recettes et des dépenses de l'Administration centrale
En millions EUR.



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

Les dépenses de l'Administration centrale augmentant tendancielle plus vite que les recettes, il en ressort un « effet ciseaux » marqué ainsi qu'une impossibilité, si cette tendance n'est pas inversée durablement (l'effet ciseaux se réduisant entre 2013 et 2014 en effet mais de façon non-durable selon la Chambre de Commerce), de résorber le déficit structurel de l'Administration centrale.

Graphique 2 : Effet ciseaux au niveau de l'Administration centrale
En millions EUR.



Sources : STATEC ; Projets de lois budgétaires.

Remarque : Les lignes pointillées représentent les recettes et les dépenses sur base du budget voté au titre de l'exercice 2013. Ces chiffres divergent des prévisions 2013, incluses dans le projet de budget 2014, et ce à la fois sur le versant des recettes que sur le versant des dépenses.

L'effet ciseaux entre les recettes et les dépenses se réduit visiblement entre 2013 et 2014, et ce grâce aux recettes supplémentaires exceptionnelles qui résultent pour l'essentiel de plus-values de recettes au niveau de la TVA et surtout au niveau de l'e-commerce. La Chambre de Commerce regrette que, de leur côté, les dépenses poursuivent inexorablement leur hausse. En effet, elle rappelle qu'en 2015 interviendra un changement réglementaire en termes de TVA sur le commerce électronique et que les pertes de recettes sont estimées entre 700 millions et 1 milliard EUR. Par conséquent, bien qu'elle se réjouisse de l'écart entre les recettes et les dépenses, la Chambre de Commerce redoute que le choc soit d'autant plus important en 2015, que l'année 2014 ne soit qu'une année de transition et que l'effet ciseaux n'atteigne, à politique inchangée, de nouveaux sommets, en raison d'une chute des recettes. En effet, actuellement, la « fermeture » de l'effet ciseaux ne se fait nullement suite à une maîtrise des dépenses, mais grâce à des recettes exceptionnelles.

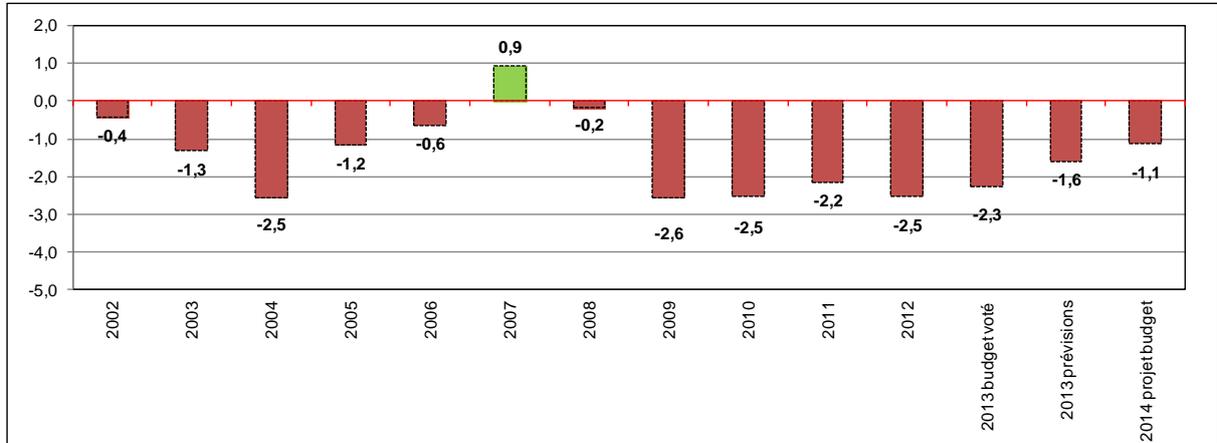
D'où l'importance en 2015 de mettre en œuvre des mesures principalement sur le versant des dépenses.

Le déficit chronique de l'Administration centrale constitue un problème de taille en ce début du 3^e millénaire, avec un seul budget non-déficitaire depuis 2002. Une telle accumulation de déficits publics fait inextricablement gonfler le stock de dette publique, d'une part, et les intérêts relatifs à cette dette, d'autre part.

En d'autres termes, l'Administration centrale, en vivant aujourd'hui au-dessus de ses moyens, sera responsable d'un décalage dans le temps de la responsabilité quant au remboursement de la dette ainsi générée. De cette manière, elle mettra en péril les moyens d'action des générations futures pour mener des politiques nouvelles, qui seront alors confrontées à un poids 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 13 exercices budgétaires successifs, un seul

(2007) ne se solde pas par un besoin de financement ; et ce sous toile de fonds d'évènements exceptionnels.

Graphique 3 : Capacité (+) ou besoin (-) de financement de l'Administration centrale
En % du PIB.



Sources : STATEC ; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2014.

En 2013 et 2014, la Chambre de Commerce remarque une réduction des déficits de l'Administration centrale et estime qu'il s'agit d'un premier signe que le Gouvernement saisit de l'urgence de la situation.

2.2.2. Dépenses de l'Administration centrale

L'exposé des motifs du projet de loi budgétaire rappelle que « [...] l'augmentation annuelle des dépenses ne doit pas dépasser un taux inférieur au taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme, sauf si ce dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires en matière de recettes ». Il rappelle également que, selon une communication - non précisée - de la Commission de mai 2013, le taux d'accroissement maximum des dépenses de l'Administration publique entre 2013 et 2014 s'élève à 3,8% en termes nominaux.

D'après les prévisions actuelles, le total des dépenses de l'Administration centrale progresse de 3,5% entre 2013 et 2014, soit à un taux inférieur au taux maximum précité de 3,8%. Par conséquent, l'actuel Gouvernement se félicite d'avoir réussi à limiter la progression du total des dépenses de l'Administration centrale à 3,5%.

Tableau 4 : Dépenses l'Administration centrale
En millions EUR.

	2013 Budget	2013 Prévis.	2014 Projet	Variations 2014/2013*
Dépenses	14.152,1	14.258,3	14.762,6	+3,5%
Consommation intermédiaire	1.049,3	1.076,0	1.057,2	-1,7%
Formation de capital	946,5	785,9	857,6	+9,1%
Rémunération des salariés	2.855,9	2.908,0	3.049,6	+4,9%
Subventions à payer	745,9	734,8	780,8	+6,2%
Intérêts de la dette publique	218,1	222,4	220,2	-1,0%
Prestations sociales en espèce	1.228,6	1.322,2	1.397,5	+5,7%
Prestations sociales en nature	46,7	63,4	62,3	-1,8%
Autres transferts courants	6.301,5	6.424,0	6.619,7	+3,0%
Transferts en capital à payer	761,9	705,9	760,3	+7,7%
Acquisitions moins cessions d'actifs (...)	-2,3	15,6	-42,5	-371,9%

Source : Document distribué lors de la présentation du projet de budget 2014 à la Chambre des Députés.

Comme indiqué ci-avant dans l'encadré 1, le choix de la base de comparaison n'est pas neutre lors de l'analyse des évolutions des dépenses.

D'après les prévisions actuelles, le total des dépenses de l'Administration centrale dépassera de quelque 0,7% ou de 106,1 millions EUR le montant budgétisé pour cet exercice.

Tableau 5 : Dépenses l'Administration centrale – Variation par rapport au budget et aux prévisions

En millions EUR et en % de variation.

	budget 2013	prévisions 2013	budget 2014	Variation prévisions 2013 / budget 2013	Variation budget 2014 / budget 2013	Variation budget 2014 / prévisions 2013
Dépenses	14 152,1	14 258,2	14 762,7	106,1	4,3%	3,5%
Consommation intermédiaire	1 049,3	1 076,0	1 057,2	26,7	0,8%	-1,7%
Formation de capital	946,5	785,9	857,6	-160,6	-9,4%	9,1%
Rémunération des salariés	2 855,9	2 908,0	3 049,6	52,1	6,8%	4,9%
Subventions	745,9	734,8	780,8	-11,1	4,7%	6,3%
Intérêts de la dette publique	218,1	222,4	220,2	4,3	1,0%	-1,0%
Prestations sociales en espèces	1 228,6	1 322,2	1 397,5	93,6	13,7%	5,7%
Prestations sociales en nature	46,7	63,4	62,3	16,7	33,4%	-1,7%
Autres transferts courants	6 301,5	6 424,0	6 619,7	122,5	5,0%	3,0%
Transferts en capital à payer	761,9	705,9	760,3	-56,0	-0,2%	7,7%
Acquisitions moins cessions d'actifs non produits	-2,3	15,6	-42,5	17,9	1747,8%	-372,4%

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2014 ; Calculs Chambre de Commerce.

Pour de nombreux postes (voir colonne 5 du tableau 5), les dépenses prévisionnelles dépassent largement les dépenses budgétisées. Par conséquent, la variation entre les dépenses prévues pour 2014 et les prévisions pour 2013 (colonne 7) s'avère souvent plus faible que la variation obtenue lorsque les dépenses votées pour 2013 sont retenues comme base de comparaison (colonne 6).

Dans le cas d'une comparaison avec les dépenses totales budgétisées pour 2013, l'accroissement par rapport à 2014 est de 4,3%, soit un taux supérieur au plafond de 3,8%. La Chambre de Commerce souhaite donc nuancer l'enthousiasme du Gouvernement lorsque ce dernier se félicite des efforts consentis dans ce budget 2014 en termes de réduction des dépenses.

Lors de la présentation du projet de budget 2014 à la Chambre des Députés, le Ministre des Finances a répété la volonté gouvernementale de réduire les dépenses, notamment au niveau de l'Administration centrale.

Les réductions annoncées s'élèvent à environ **230 millions EUR**, et seraient réparties comme suit :

- dépenses d'investissements : -137,2 millions EUR ;
- dépenses de rémunération : -9 millions EUR ;
- dépenses de fonctionnement : -49 millions EUR ;
- dépenses pour l'allocation des bourses au profit des étudiants : -34 millions EUR.

Tableau 6 : Mesures prises par l'Administration centrale

Liste des mesures	Description détaillée	Objectif (composante dépenses/recettes)	Principe comptable	État d'avancement de l'adoption	Impact budgétaire			
		Code SEC			2013	2014	2015	Année t+...
					% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB
(1) Réduction des dépenses d'investissement direct et indirect	Diminution des dépenses au niveau de l'administration centrale au niveau de la formation de capital (P5) et des transferts en capital (D9) par rapport aux estimations prévues lors du programme de stabilité de printemps 2013.	diminution des dépenses: P5 et D9 de l'administration centrale		Projet de budget		0.28		
(2) Réduction des dépenses de fonctionnement	Réduction des dépenses de fonctionnement de l'administration centrale par rapport aux chiffres estimés pour le budget voté de 2013	diminution d'une partie des dépenses de P2 de l'administration centrale		Projet de budget		0.1		
(3) Réduction des nouveaux engagements dans la fonction publique	Réduction des nouveaux engagements projetés dans la fonction publique de 320 à 150 unités	diminution des dépenses de D1 de l'administration centrale		Projet de budget		0.02		
(4) Refonte du système de bourses pour étudiants		diminution des dépenses de D7 de l'administration centrale		Avant-projet de loi		0.07		
TOTAL						0.47		

Source : Ministère des Finances, Projet de plan budgétaire du Grand-Duché de Luxembourg 2013-2014, 14 mars 2014.

S'agissant de la réduction des dépenses d'investissements, le Gouvernement s'est fixé comme objectif pour l'exercice 2014, dans le cadre de la circulaire budgétaire du 31 décembre 2013, de réduire le total des dépenses d'investissements directs (Formation de capital) et indirects (Transferts de capitaux) de l'Administration centrale¹⁵ d'un montant total de 140 millions EUR par rapport au moment prévu au Programme de stabilité et de croissance du mois d'avril 2013.

Finalement, c'est une réduction globale de 137,2 millions EUR qui est prévue par le projet de budget 2014 et qui se présente comme suit :

- Investissements directs (Formation de capital) : -86,5 millions EUR
- Investissements indirects (Transferts de capitaux) : -50,7 millions EUR

Tout d'abord, la Chambre de Commerce regrette le relatif manque de transparence du projet de budget 2014 en termes de réduction précitée des investissements. Elle rencontre en effet beaucoup de difficultés à identifier la réduction de dépenses de 137,2 millions EUR

¹⁵ Le total des dépenses d'investissements directs et d'investissements indirects de l'Administration centrale comprend en plus des dépenses de l'Etat central, tel qu'il est établi conformément aux règles de la loi du 9 juin 1999 sur la comptabilité de l'Etat, également les dépenses des fonds spéciaux de l'Etat, ainsi que les dépenses des organismes qui sont contrôlés par l'Etat ou qui sont financés majoritairement par l'Etat.

annoncée, et ce en parcourant les 3 volumes de projet de budget fournis. Elle aurait, par conséquent, trouvé judicieux et opportun qu'un résumé des principales mesures d'économies, et des éventuelles renonciations, soit fourni concomitamment au projet de budget, sous forme de tableau ou d'annexe explicative.

Ensuite, bien qu'elle se félicite de la décision gouvernementale de modérer la croissance des dépenses, elle remarque que environ 60% des économies annoncées sur le versant des dépenses seraient opérées effectivement à travers la non-réalisation d'investissements. C'est d'autant plus regrettable étant donné que ce sont ces derniers, s'ils sont bien articulés, qui permettent de renforcer la compétitivité hors coût et 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. Suite à la crise économique et financière, et plus récemment dans le contexte d'une crise systémique du système financier international et de la crise des dettes souveraines, la croissance potentielle luxembourgeoise a été durablement touchée. Par conséquent, 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. La Chambre de Commerce estime que de telles décisions de renonciation aujourd'hui risquent d'impacter négativement la croissance potentielle de demain¹⁶.

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

Les dépenses de rémunération se voient également limitées par l'introduction d'un *numerus clausus* de 150 postes en 2014 (contre 320 postes nouvellement créés en 2013), ce qui équivaldrait à une « économie » de quelque 9 millions EUR/an, selon le projet de budget 2014.

La Chambre de Commerce souhaite toutefois rappeler que les dépenses de la rubrique « rémunération des salariés » (masse salariale) de l'Administration centrale ont connu une croissance de 52,1 millions EUR entre le budget 2013 et les prévisions 2013 tandis qu'une hausse de 6,8% (par rapport au budget 2013) et de 4,9% (par rapport aux prévisions 2013) est encore prévue dans le projet de budget de 2014. La Chambre de Commerce pense donc qu'il est temps d'agir sur les éléments poussant continuellement à la hausse la masse salariale (avancements automatiques, biennales, etc.), au-delà du freinage au niveau des recrutements, les dépenses de rémunération des salariés ayant dépassé le seuil symbolique des 3 milliards EUR dans le projet de budget 2014 dans le seul chef de l'Administration centrale.

Dans ce même contexte, la Chambre de Commerce se doit de critiquer vivement l'accord salarial dans la fonction publique du mois de mars 2014, qui aura de nouveau un impact considérable sur les finances publiques, en générant de nouvelles dynamiques d'accroissement des frais de personnel de l'employeur public, et ceci à long terme. Cet accord agrandit les divergences salariales entre secteurs privé et public, à un moment où les

¹⁶ La Chambre de Commerce renvoie à ses différentes publications économiques, disponibles sur son site Internet www.cc.lu, pour plus de détails.

entreprises du secteur privé sont obligées d'appliquer une modération salariale stricte pour rétablir leur situation compétitive.

Concernant les dépenses de fonctionnement, l'ensemble des départements ministériels ont été invités, dans le cadre du circulaire budgétaire du 30 décembre 2013, à réexaminer la totalité de leurs frais de fonctionnement en vue de pouvoir réaliser une réduction globale de 10%, contre une réalisation de 8,5%, proposée par le projet de loi sur le budget 2014, par rapport aux crédits arrêtés dans le cadre du budget voté de l'exercice 2013 (non compris les dépenses pour la location d'immeubles et les dépenses pour la sécurité du réseau routier et du réseau ferroviaire).

A nouveau des problèmes de réconciliation des données sont rencontrés. L'exposé des motifs présente l'évolution des dépenses des services de l'Etat à gestion séparée, des établissements publics et des fonds spéciaux.

Tableau 7 : Evolution des dépenses de fonctionnement des organismes composant l'Administration centrale

	<u>2013</u>	<u>2014</u>	<u>Variations</u>
- Budget de l'Etat	269,7.....	247,1....	-8,4%
- Services à gestion séparée (hors CIE, CGIE)	72,1.....	68,8....	-4,8%
- Etablissements publics	191,1.....	172,3....	-9,8%
- Fonds spéciaux (hors route, rail et entretien)	41,1.....	38,0....	-7,5%
- Institutions (Chambre des Députés, Conseil d'Etat,...)	14,7.....	13,5....	-8,1%
- Total	<u>588,7.....</u>	<u>539,7....</u>	-8,3%

Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2014.

D'une part, ces chiffres ne font l'objet d'aucunes précisions et le terme « Dépenses de fonctionnement » n'est défini. D'autre part, les 10% de réduction annoncés par la circulaire budgétaire n'ont pas été appliqués.

Le quatrième grand bloc d'économies concerne les dépenses pour l'allocation des bourses au profit des étudiants, qui représente 15% du total des économies totales. L'exposé des motifs indique qu' « [...] il s'impose de faire remarquer que les répercussions budgétaires du régime des aides pour études supérieures ont pu être réduites de quelque 34 millions suite à la décision du Gouvernement de réformer le système en place ».

La Chambre de Commerce reste quelque peu dubitative lorsque le Gouvernement annonce que la réforme permettra de dégager une « économie » de 34 millions EUR. Selon elle, il s'agit plutôt d'une non-dépense par rapport à une prévision théorique mais non-décaissée.

Pour illustrer ces propos, la Chambre de Commerce souhaite revenir sur les évolutions réglementaires et leurs conséquences en termes de montants alloués.

En effet, la loi du 26 juillet 2010 dite « aide financière de l'Etat pour études supérieures » a eu deux impacts concomitants¹⁷ :

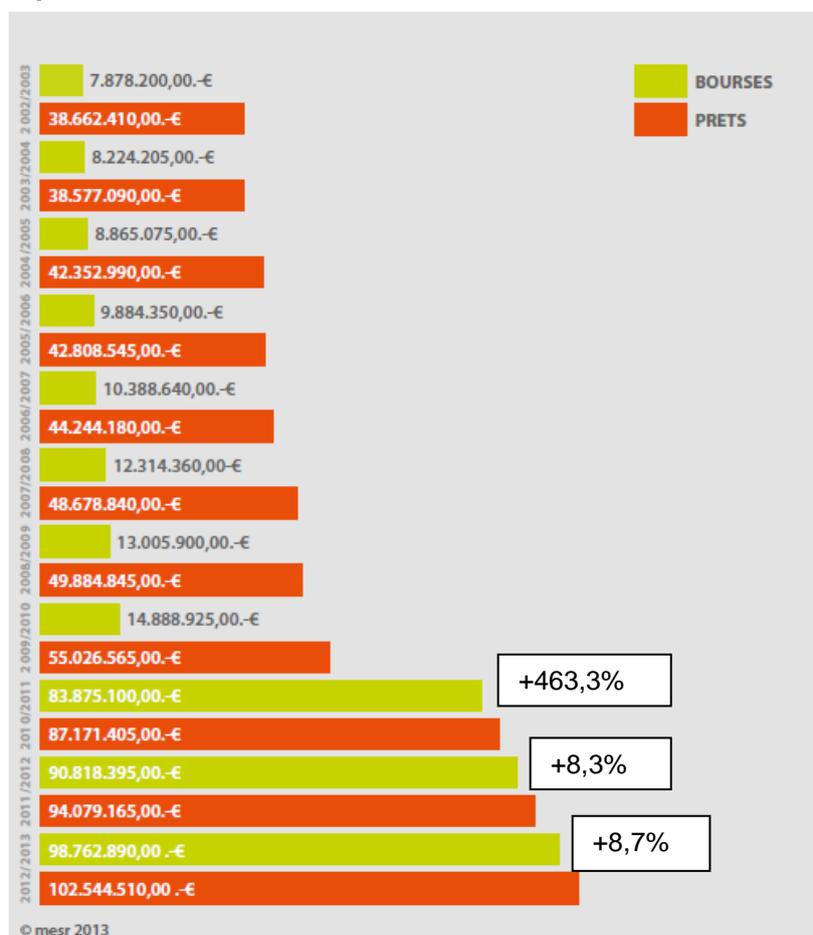
- D'une part, la réforme, en impactant le domaine des allocations familiales (allocations familiales et boni pour enfants jusqu'à 18 ans seulement, sauf exceptions), devait permettre de dégager une économie de l'ordre de 74 millions EUR par an ;

¹⁷ Source : Chambre de Commerce, Avis sur le projet de loi n°6200 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011 (disponible sur son site Internet www.cc.lu).

- D'autre part, cette réforme du système d'aides, qui consistait à créer un droit personnel dans le chef de l'étudiant (résident), se matérialisait, en règle générale, par l'octroi d'un montant de 13.000 EUR par année académique (hors droits d'inscription), payable, sauf exceptions, à concurrence d'une bourse non-remboursable de 6.500 EUR et d'un prêt à taux d'intérêt réduit de 6.500 EUR. Le coût additionnel de cette réforme, par rapport au système préexistant, était de l'ordre de 38 millions EUR.
- Il en subsistait normalement, au total, une économie nette de l'ordre de $74 - 38 = 36$ millions EUR.

En 2011, dans sa 12^e actualisation du Programme de stabilité et de croissance établie pour la période 2011-2014, le Gouvernement a présenté, dans ses « Mesures de consolidation budgétaire et leur effet sur le solde de financement de l'administration publique », le réaménagement des modalités d'intervention de l'Etat en faveur des étudiants comme une source d'économie *structurelle* de 33 millions EUR en 2011 (soit un montant proche des 36 millions EUR cité ci-dessus) et de 33 millions EUR en 2012. Ceci est (très) loin d'être le cas, le dispositif afférent se traduisant en une dépense supplémentaire conséquente et non pas une économie, comme indiqué sur le graphique qui suit. En effet, les augmentations réelles ont été de près de 69 millions EUR (+463%) entre les années académiques 2009/2010 et 2010/2011 et de près de 7 millions EUR (+8,3%) entre 2010/2011 et 2011/2012.

Graphique 4 : Evolution des montants totaux des bourses et des prêts aux étudiants depuis 2002/2003



Sources : Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Conférence de presse du 11 septembre 2013 ; Calculs Chambre de Commerce.

En 2012/2013, plus de 98 millions EUR ont été dépensés en termes de bourses.

Selon le projet de budget 2014, 88 millions EUR ont été budgétisés pour 2013 et un accroissement des dépenses entre 2013 et 2014 de 55,8 millions EUR est prévu (et non une baisse de 34 millions EUR), ce qui porte le montant à plus de 144 millions EUR au titre de l'année 2014.

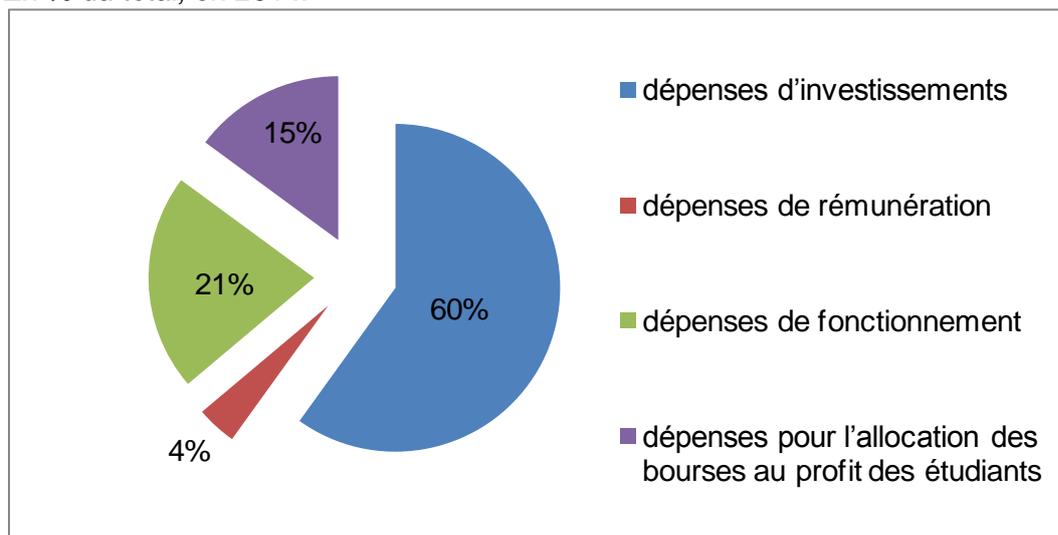
Or, dans son arrêt rendu le 20 juin 2013, la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) conclut que la loi du 26 juillet 2010 est contraire au principe de la libre circulation des travailleurs. Par conséquent, les 88 millions EUR budgétisés au titre de l'année 2013 s'avèrent obsolètes suite à un élargissement du champ des bénéficiaires. Ce dernier aurait pu engendrer un coût total de 178 millions EUR en 2013 (soit une hausse de 90 millions EUR entre le montant de 88 millions EUR budgétisé et le montant de 178 millions EUR prévu). Or, il s'agit d'un montant hypothétique, jamais décaissé.

C'est donc sur base de ces deux montants (178 millions EUR prévus par la loi citée ci-dessus pour 2013 et 144 millions EUR budgétisés pour 2014) que le Gouvernement estime avoir réalisé, à nouveau après 2011 et 2013, une « économie » de 34 millions EUR, alors que le coût total ne cesse d'augmenter. Au total, des économies annoncées de 100 millions EUR (33 + 33 + 34) contrastent avec un quintuplement (+563,3%) des frais réellement décaissés entre 2009 et 2014 !

La Chambre de Commerce souhaite conclure cette partie dédiée aux dépenses de l'Administration centrale par quelques remarques résiduelles.

- Tout d'abord, bien qu'elle salue ce pas dans la bonne direction qu'elle voit comme une prise de conscience de l'urgence à maîtriser ces frais, la Chambre de Commerce constate que seulement 20% des efforts d'assainissement concernent le train de vie de l'Etat, une contribution qu'elle juge encore insuffisante en particulier lorsque 60% des économies sont effectuées via la **non-réalisation d'investissements**. Cette baisse des investissements aura sans nul doute un impact sur les entreprises domestiques, dont la demande se voit ainsi réduite, ce qui pourrait engendrer des effets néfastes sur l'emploi.

Graphique 5 : Répartition des mesures d'économie annoncées au titre de l'année 2014
En % du total, en 2014.



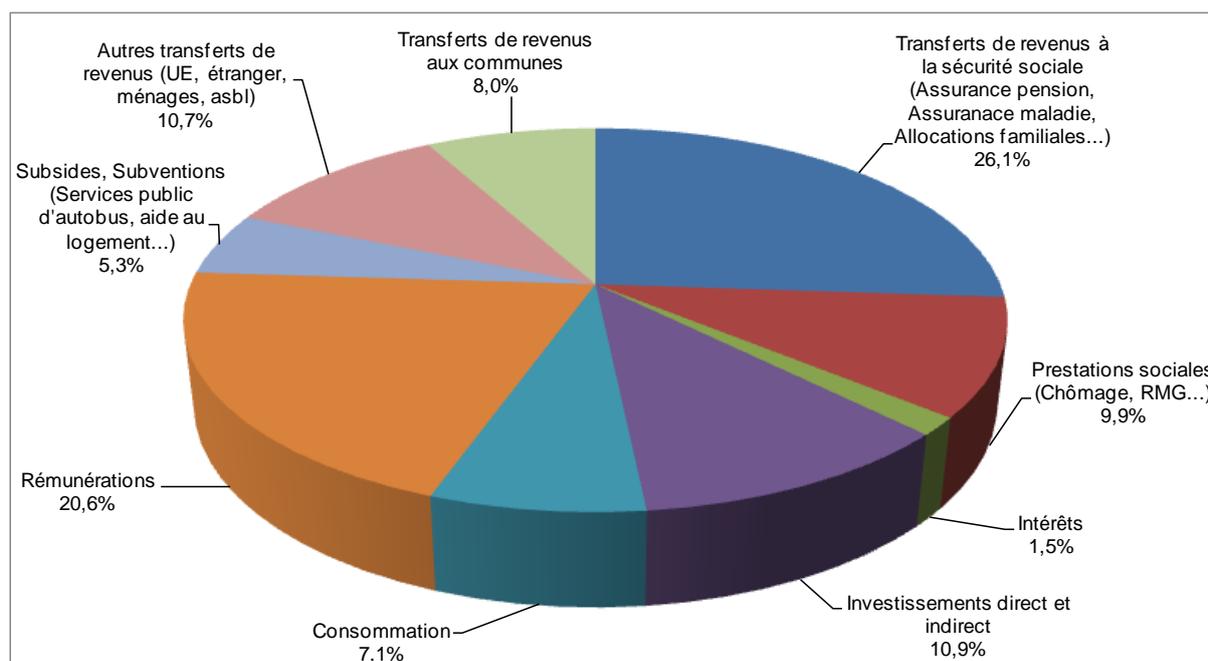
Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2014 ; Calculs Chambre de Commerce.

- Ensuite, alors qu'elle salue les efforts affichés en termes de réduction des dépenses, la Chambre de Commerce estime que le Gouvernement doit également, et urgemment, s'attaquer aux **défaillances structurelles** de l'économie luxembourgeoise. Ainsi, la Chambre de Commerce a estimé, dès l'initiation de l'effort de consolidation budgétaire, que des mesures d'accompagnement au niveau de la compétitivité et de la croissance devaient aller main dans la main.

Il est en effet inquiétant de constater que les investissements direct et indirect, préparant l'avenir, représentent la même part des dépenses de l'Administration que les dépenses de prestations sociales, telles que les indemnités de chômage, le RMG, etc., soit des dépenses annuelles couvrant le sous-emploi.

Par la mise en œuvre de mesures structurelles ambitieuses, le Luxembourg doit viser le retour d'une « spirale vertueuse » du modèle socio-économique en vertu de laquelle des marges de manœuvre budgétaires permettraient 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.

Graphique 6 : Répartition des dépenses de l'Administration centrale
En % du total, en 2014.



Source : Document distribué lors de la présentation du projet de budget 2014 à la Chambre des Députés.

- D'autre part, la Chambre de Commerce remarque à titre exemplatif que les **crédits non-limitatifs** suivants ont vu leur dotation se réduire entre 2013 et 2014 :
 - 11.3.32.010 Participation au coût de l'investissement dans la formation professionnelle continue sous forme d'aide directe aux entreprises : 56 millions EUR en 2013 / 45 millions EUR en 2014.
 - 01.05.35.035 Contributions du Luxembourg et assistance aux partenaires dans le cadre de missions de prévention et de gestion de crise : 10,5 millions EUR en 2013 / 8,5 millions EUR en 2014.

Or, la Chambre de Commerce souligne qu'il s'agit de crédits non-limitatifs qui sont (très) rarement exécutés de la manière dont les chiffres budgétisés le prévoient. Il s'agit donc d'économies « virtuelles ».

- La Chambre de Commerce se serait également attendue à ce que le projet de budget 2014 identifie **un certain nombre de dépenses qui pourraient être réduites**, dans le cas où les recettes prévues ne se matérialiseraient pas, par exemples en cas d'évolution conjoncturelle plus faible que prévue par les auteurs du projet de loi budgétaire ou en cas de moins-values du côté des recettes (se référer au point 2.2.3 pour plus de détails).
- Ensuite, la Chambre de Commerce s'étonne du déphasage apparent entre l'exposé des motifs qui stipule que « *[l]e Gouvernement continue par ailleurs à soutenir des activités de promotion du secteur du commerce luxembourgeois dans la Grande-Région. L'objectif global consiste à fidéliser le résident et à pouvoir aspirer une part plus importante du pouvoir d'achat des non-résidents vers le commerce et le secteur du tourisme Luxembourgeois* » alors que le budget attribué au code 05.6. « *Promotion du Luxembourg comme pôle de commerce de la Grande Région* » est réduit de 150.000 EUR et s'établit dorénavant à 700.000 EUR, soit une baisse de plus de 17% par rapport au budget 2013 (850.000 EUR).

Pourtant, le programme « **Luxembourg, Pôle de Commerce de la Grande Région** » (**POC**) est un succès et a entraîné une diminution significative de la fuite du pouvoir d'achat des résidents. Parallèlement, les dépenses des non-résidents dans le commerce de détails luxembourgeois ne cessent d'augmenter. La forte réduction de l'enveloppe budgétaire du POC met donc en péril ce programme, et ce dans un contexte délicat de hausse attendue de la TVA. La Chambre de Commerce regrette profondément cette baisse et demande que le montant alloué soit reconsidéré.

- Enfin, s'agissant de la **Mutualité des Employeurs**, la Chambre de Commerce regrette que le budget nécessaire à assurer la neutralisation financière, promise lors des négociations relatives au statut unique, ne soit pas alloué. L'article 56 du Code de la sécurité sociale n'a, en effet, pas été modifié¹⁸ pour augmenter la contribution de l'Etat de 0,3% de la masse salariale à 0,63% à partir de 2013, et ce conformément au taux de participation calculé par l'IGSS, suite à l'abolition de la surprime¹⁹. Par conséquent, au lieu des 86 millions EUR spécifiés dans le budget de la Mutualité, qui a été soumis et approuvé par arrêté ministériel en date du 13 décembre 2013, seulement 41 millions EUR figurent dans le projet de budget pour 2014. Le budget 2014 de la Mutualité se voit dès lors privé de 45 millions EUR, pourtant nécessaires au maintien de l'équilibre budgétaire, ce qui nécessitera un prélèvement sur la réserve légale (qui sera quasiment totalement consommée). La Chambre de Commerce regrette donc profondément cet état de fait et demande que cela soit corrigé.

¹⁸ La loi du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique dispose en son article 14 (2), alinéa 3, que le taux d'intervention de l'Etat dans le financement de la Mutualité, prévu dans l'article 56, peut être refixé par la loi budgétaire, si le bilan sur les incidences de la généralisation de la poursuite de la rémunération en cas de maladie (établi annuellement par l'IGSS et validé par un Comité *ad hoc*) constate une augmentation ou une diminution des charges pour l'économie dans son ensemble.

¹⁹ L'article 14, paragraphe (1) de la loi du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique avait prévu que les assurés ouvriers supportent une surprime correspondant à 2,1% de l'assiette cotisable pour les indemnités pécuniaires de maladie. Ce taux devait se réduire à 1% à partir du 1^{er} janvier 2012, à 0,5% à partir du 1^{er} janvier 2013 et à 0% à partir du 1^{er} janvier 2014. La surprime est perçue au profit de la Mutualité des employeurs. La loi budgétaire 2012 a avancé dans le temps la diminution du différentiel ouvrier et porte la surprime déjà pour l'année 2013 à 0%. Cette suppression de la surprime en 2013 n'a pas impacté les recettes de la Mutualité des employeurs, étant donné que la contribution de l'Etat à la Mutualité des employeurs pour 2013 s'est élevé à 69,5 millions EUR et a été établie en particulier de façon à compenser cette moins-value. Pour l'année 2014, l'article 56 du Code de la sécurité sociale prévoit une intervention de l'Etat dans le financement de la Mutualité des employeurs par un apport correspondant à 0,3% de la masse cotisable des assurés obligatoirement y affiliés.

En outre, la Chambre de Commerce remarque que l'exposé des motifs indique une hausse des dépenses, entre 2013 et 2014, de 20,8 millions EUR au titre de la *participation dans le financement de l'assurance maladie-maternité et de la Mutualité des employeurs*. Avec les informations dont elle dispose, la Chambre de Commerce ne parvient pas à établir la source de cette augmentation.

2.2.3. Recettes de l'Administration centrale

La Chambre de Commerce a eu l'occasion à maintes reprises de souligner l'extraordinaire volatilité des recettes fiscales luxembourgeoises. Le projet de budget 2014 ne fait que confirmer ces propos.

En effet, pour l'année 2013 et d'après les prévisions actuelles, le total des recettes de l'Administration centrale dépassera de plus de 3% (+421,3 millions EUR) le montant budgétisé pour cet exercice.

Ce sont les recettes provenant des impôts sur la production et sur les importations, et principalement les recettes d'accises et les recettes TVA, qui connaissent une des plus fortes progressions puisqu'elles devraient atteindre, en 2013, 5.932,5 millions EUR selon les prévisions actuelles, soit +4,6% de plus que le montant budgétisé (5.672,3 millions EUR). Or, en 2015 interviendra un changement réglementaire en termes de TVA sur le commerce électronique et les pertes de recettes sont estimées entre 700 millions EUR et 1 milliard EUR.

Les impôts courants sur le revenu et le patrimoine augmentent pour atteindre prévisiblement le montant de 6.040,7 millions EUR en 2013 contre 5.977,6 millions EUR dans le budget de 2013. Cette catégorie de recettes comprend notamment l'impôt sur le revenu des collectivités, l'impôt retenu sur les traitements et salaires, l'impôt sur les revenus de capitaux, la retenue libératoire sur les intérêts (résidents) et l'impôt sur la fortune.

Tableau 8 : Recettes l'Administration centrale – Variation par rapport au budget et aux prévisions

En millions EUR et en % de variation.

	budget 2013	prévisions 2013	budget 2014	Variation prévisions 2013 / budget 2013	Variation budget 2014 / budget 2013	Variation budget 2014 / prévisions 2013
Recettes	13 110,8	13 532,1	14 217,5	421,3	8,4%	5,1%
Production marchande	121,6	144,6	141,4	23,0	16,3%	-2,2%
Production non marchande	207,5	200,0	208,3	-7,5	0,4%	4,2%
Impôts sur la production et les importations	5 672,3	5 932,5	6 264,9	260,2	10,4%	5,6%
Revenus de la propriété	305,8	266,8	267,1	-39,0	-12,7%	0,1%
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	5 977,6	6 040,7	6 375,2	63,1	6,7%	5,5%
Cotisations sociales	517,7	574,2	609,4	56,5	17,7%	6,1%
Autres transferts courants	244,5	260,2	249,5	15,7	2,0%	-4,1%
Transferts en capital à recevoir	63,7	113,1	101,7	49,4	59,7%	-10,1%

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2014 ; Calculs Chambre de Commerce.

Selon le projet de budget 2014, le total des recettes de l'Administration centrale devrait croître de 5,1% en 2014 par rapport aux prévisions pour 2013 (colonne 7).

Ce sont à nouveau les recettes provenant des impôts sur la production et sur les importations (et donc les recettes d'accises et les recettes TVA) qui contribueront fortement

à cette hausse. Les impôts courants sur le revenu et le patrimoine augmentent également pour atteindre 6.375,2 millions EUR en 2014.

La Chambre de Commerce remarque donc que le Gouvernement table sur une hausse conséquente des recettes entre 2013 et 2014 (voir colonnes 6 et 7), bien que les évolutions conjoncturelles soient toujours incertaines. Or, 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 national ; la croissance économique demeurant le meilleur moyen de s'assurer des rentrées fiscales.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le projet de budget 2014 se base sur des estimations de recettes fiscales très optimistes, en particulier si les risques qu'elle identifie venaient à se matérialiser.

Tableau 9 : Evolution des principales recettes de l'Administration centrale

	compte	budget voté	projet de budget	variation 2013/2014		variation 2012/2014	
	2012	2013	2014	montant	en %	montant	en %
Impôt retenu sur les traitements et salaires	2 470 456 548	2 660 000 000	3 005 000 000	345 000 000	13%	534 543 452	22%
TVA	2 499 355 147	2 644 661 000	3 045 555 000	400 894 000	15%	546 199 853	22%
Taxe d'abonnement	612 368 402	630 000 000	730 000 000	100 000 000	16%	117 631 598	19%
TOTAL	5 582 180 097	5 934 661 000	6 780 555 000	845 894 000	14%	1 198 374 903	21%

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2014 ; Calculs Chambre de Commerce.

Tout d'abord, rappelons que le projet de budget 2014 se fonde sur une prévision de croissance de 3,2% pour 2014. Or, cette hypothèse a été établie sur base d'un scénario à politique constante, qui est donc déjà obsolète. Comme déjà évoqué *supra*, des mesures d'économies du côté des dépenses (-230 millions EUR prévus pour 2014) ou des hausses d'impôts auraient un impact de freinage sur l'activité plus ou moins fort et, partant également sur les recettes, par effet de retour.

Ensuite, de l'aveu même de l'exposé des motifs, les incertitudes liées à l'introduction de l'échange automatique en matière de produits d'épargne détenus par des non-résidents n'ont pas été prises en compte par le STATEC pour l'élaboration du scénario de base du projet de budget.

Enfin, concernant la taxe d'abonnement sur les titres des sociétés, son rendement est encore espéré à la hausse en raison d'une prévision d'indice boursier toujours très dynamique. Or, à de nombreuses reprises au cours des exercices budgétaires précédents, l'appréciation du rendement de la taxe d'abonnement a fait apparaître des divergences notables entre recettes prévues et recettes encaissées, celui-ci étant directement corrélé aux performances sur les marchés financiers, encore volatiles à ce jour.

La volatilité de certaines recettes fiscales, la difficulté d'en évaluer *ex ante* le montant effectivement perçu sur un exercice budgétaire, les incertitudes planant sur leurs rendements (car notamment basés sur des niches de souveraineté éphémères), doivent donc pousser les pouvoirs publics à élaborer le volet « dépenses » du budget avec d'autant plus de prudence.

La Chambre de Commerce a tenté de réévaluer le rendement de certains impôts en prenant en considération des hypothèses d'accroissement plus prudentes. Selon le projet de budget 2014, le rendement total de l'impôt sur les traitements et salaires (+13% entre le budget 2013 et le budget 2014), de la TVA (+15%) et de la taxe d'abonnement (+16%) serait de 6.780,6 millions EUR en 2014 (ce qui représente une augmentation de 845,9 millions EUR

ou 14% par rapport au budget 2013). Ce total ne sera atteint que si les évolutions précitées dans le tableau 9 se matérialisent.

La Chambre de Commerce a réévalué les rendements totaux des trois impôts dans deux cas précis :

- Taux de croissance de 75% par rapport à la hausse attendue ;
- Taux de croissance de 50% par rapport à la hausse attendue.

Par exemple, la hausse de l'impôt sur les traitements et salaires serait de 10% ou de 6,5%, et non de 13%²⁰. En effet, la Chambre de Commerce s'interroge sur les raisons qui poussent les auteurs du projet de loi à prévoir une telle hausse du rendement de cet impôt alors l'accroissement de la masse salariale est plus modeste (+4,3% en 2014).

Tableau 10 : Réévaluation des principales recettes de l'Administration centrale

	budget voté 2013	projet de budget 2014 (soit 100%)	75% de la variation prévue			50% de la variation prévue		
			variation 2013/2014 en %	prévisions 2014	variation 2013/2014	variation 2013/2014 en %	prévisions 2014	variation 2013/2014
Impôt retenu sur les traitements et salaires	2 660 000 000	3 005 000 000	10,0%	2 926 000 000	266 000 000	6,5%	2 832 900 000	172 900 000
TVA	2 644 661 000	3 045 555 000	11,0%	2 935 573 710	290 912 710	7,5%	2 843 010 575	198 349 575
Taxe d'abonnement	630 000 000	730 000 000	12,0%	705 600 000	75 600 000	8,0%	680 400 000	50 400 000
Total	5 934 661 000	6 780 555 000		6 567 173 710	632 512 710		6 356 310 575	421 649 575

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2014 ; Calculs Chambre de Commerce.

En cas de matérialisation de ces scénarii, le déficit de l'Administration centrale connaîtrait une hausse importante.

Tableau 11 : Réévaluation du déficit de l'Administration centrale

Sur base d'hypothèses différentes quant aux rendements de certains impôts.

	2014 prévu	2014 si 75%	2014 si 50%
recettes	14 217 500 000	14 004 118 710	13 793 255 575
dépenses	14 762 600 000	14 762 600 000	14 762 600 000
déficit	-545 100 000	-758 481 290	-969 344 425
	-1,1% du PIB	-1,6% du PIB	-2,0% du PIB

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2014 ; Calculs Chambre de Commerce.

2.2.4. Aperçu sur la situation financière des fonds spéciaux

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.

Bien que l'existence des fonds spéciaux ne soit nullement remise en question par la Chambre de Commerce, elle plaide toutefois pour une meilleure communication de la part des autorités au sujet du fonctionnement et de la situation financière des fonds spéciaux. En

²⁰ La Chambre de Commerce base ses réévaluations sur des pourcentages arrondis.

effet, la complexité quant au financement des fonds rend difficile un contrôle efficace et efficient de leurs engagements financiers et, partant de leur situation financière. 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. Or, c'est bien le projet de loi budgétaire de l'Etat central, au sens de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, qui est votée.

Parmi les 33 « fonds spéciaux de l'Etat », il est possible de différencier deux grandes familles, à savoir les *fonds d'investissements*, majoritairement alimentés par le budget des dépenses en capital, d'une part, et, d'autre part, les *autres fonds spéciaux*, alimentés, quant à eux, largement par le budget des dépenses courantes.

S'agissant des dépenses, parmi l'ensemble des 33 fonds spéciaux de l'Etat, ceux qui dépenseront le plus en 2014 seront les fonds suivants :

	dépenses en 2014		variation par rapport à 2013	variation par rapport à 2013
	en millions EUR	part du total	montant absolu	%
Fonds communal de dotation financière	883,9	22,0%	105,3	13,5%
Fonds pour l'emploi	740,1	18,4%	42,6	6,1%
Fonds des pensions	649,8	16,2%	10,0	1,6%
Fonds du rail	297,3	7,4%	8,1	2,8%
Fonds de la dette publique	236,1	5,9%	0,0	0,0%
Fonds de la coopération au développement	181,4	4,5%	0,2	0,1%
Fonds des routes	179,8	4,5%	-2,3	-1,3%
Fonds pour la loi de garantie	93,4	2,3%	35,6	61,5%
Fonds climat et énergie	86,8	2,2%	25,3	41,1%

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2014 ; Calculs Chambre de Commerce.

Remarque : S'agissant du Fonds de la dette publique, la dépense de 2 milliards EUR de 2013 n'est pas intégrée vu que ce montant est compensé par une alimentation de même ampleur.

Cette énumération a le mérite de souligner que le premier fonds qui pourrait être qualifié de « fonds d'investissements », à savoir le fonds du rail, n'arrive qu'en 4^e rang en termes de dépenses prévues au cours de l'année 2014. Le trio de tête, dont le volume des dépenses cumulées représente plus de la moitié des dépenses totales des 33 fonds spéciaux, concerne des fonds appelés - majoritairement sinon exclusivement - à financer des dépenses courantes, et non pas des dépenses d'investissements²¹.

Il importe, de surcroît, de relever que, malgré cette qualification (« fonds d'investissements »), l'ensemble des dépenses actées par ces fonds ne peut pas nécessairement ou systématiquement être qualifié de dépenses d'investissements. Il en est ainsi, par exemple, au niveau du fonds du rail. Ce dernier fait apparaître des dépenses ajustées projetées totales de l'ordre de 297,3 millions EUR en 2014. Or, alors que 164,6 millions EUR (soit à peine 55,4% des dépenses totales) concernent des investissements au

²¹ 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.

sens strict, le reste, soit près d'un quart des dépenses, est relatif à l'entretien courant du réseau ferroviaire et aux études.

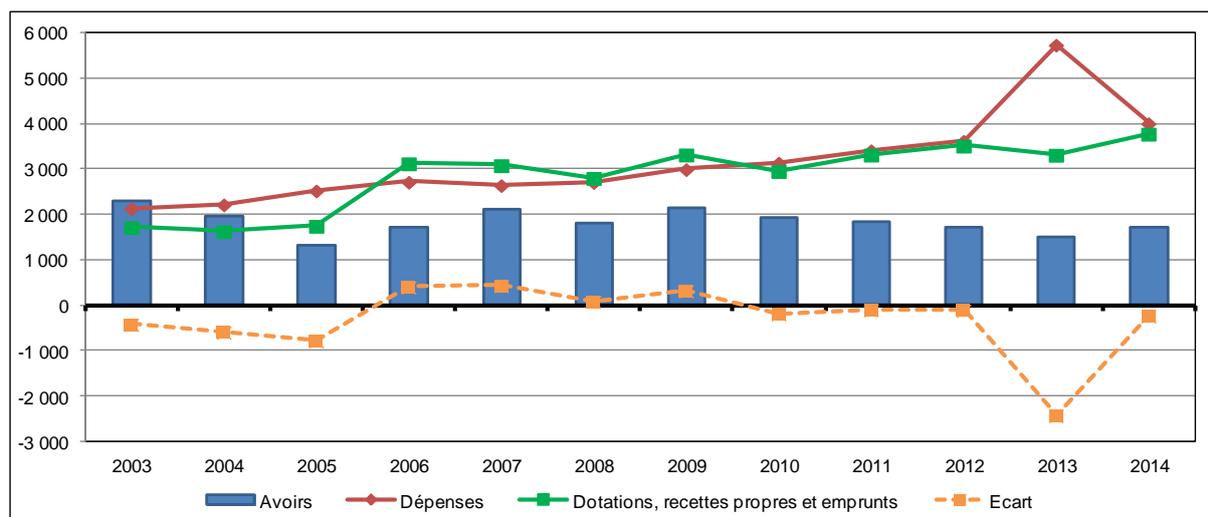
Concernant les réserves des fonds spéciaux, les dépenses annuelles dépassent, en règle générale, les alimentations depuis plusieurs années, ce qui se traduit mécaniquement par une diminution des avoirs nets d'une année à l'autre.

Le 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 2003-2014 et renseigne également quant à l'évolution de l'écart entre les alimentations et les dépenses au cours de ladite période.

Les années 2003 à 2005 se sont caractérisées par un décaissement des réserves des fonds ; ou bien, en d'autres termes, par des dépenses dépassant les recettes. Il est à rappeler que les alimentations des fonds incluent lesdites « recettes d'emprunt » ou, en d'autres termes, les moyens financiers contractés par l'Etat central *via* l'émission d'emprunts. Celles-ci sont ensuite mises à disposition des fonds spéciaux, en partie, et augmentent, de la sorte, les ressources financières à disposition de ces derniers.

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

Graphique 7 : Evolution des avoirs, des alimentations (dotations, recettes propres et emprunts) et des dépenses des fonds spéciaux
En millions EUR.



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

Remarques :

- Les données pour 2013 incluent le remboursement (dépense) de 2 milliards EUR de la dette contractée en 2008 en vue de la stabilisation du secteur financier. Ce montant est refinancé *via* l'émission d'un nouvel emprunt d'un montant équivalent (recette).
- Le nombre de fonds a varié au cours de la période considérée, mais ces changements n'ont que peu d'impact sur les totaux considérés ici.

L'effet ciseaux entre les alimentations et les dépenses, que la Chambre de Commerce déjà décrit supra, réapparaît dès 2010, les dépenses ajustées étant supérieures aux alimentations à hauteur de 185,3 millions EUR en 2010. Cet effet ciseaux se réduit légèrement en 2011 et 2012. Il s'amplifie davantage en 2013 avant de se réduire fortement en 2014, pour autant que le programme des dépenses soit exécuté tel que présenté dans le projet de budget 2014.

2.3. Administrations de la sécurité sociale

En 2014, les dépenses des Administrations de la sécurité sociale s'élèveront, selon le projet de budget 2014, à 8.819,5 millions EUR et elles enregistreront dès lors à nouveau une nette progression par rapport à 2013 (+408,5 millions EUR ou +4,9%). Sur deux ans, c'est-à-dire en comparant le budget 2014 au compte de 2012, la progression atteint même plus de 860 millions EUR, ou près de 11% en termes relatifs. En outre, en 5 ans seulement, les dépenses de l'Administration centrale ont connu une hausse de 26,4%. Cette progression importante sur le versant des dépenses a le mérite de souligner l'extrême dynamisme auquel l'on doit s'attendre au niveau de l'évolution future des dépenses de la sécurité sociale, et ce dans le contexte du vieillissement démographique.

Les recettes atteindront, quant à elles, 9.451,7 millions EUR en 2014, ce qui impliquerait une progression de 3,8% par rapport aux prévisions pour 2013 et de 7,8% comparé à 2012, c'est-à-dire à un rythme plus faible que celui des dépenses. Sur 5 ans, cette tendance se confirme puisque les recettes se sont accrues de 22,6% (contre 26,4% pour les dépenses).

Au total, il résulte pour 2014 un excédent des Administrations de la sécurité sociale de 632,2 millions EUR, soit 1,3% du PIB. Cet excédent se réduit de 13,1% entre 2009 et 2014.

Tableau 12 : Recettes, dépenses et soldes des Administrations de la sécurité sociale
En millions EUR et en % de variation.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 prévisions	2014 projet de budget	2009-2014	
Recettes sécurité sociale	5 370,3	5 798,7	6 211,4	6 746,5	7 500,2	7 707,9	7 899,3	8 312,8	8 759,4	9 106,7	9 451,7	---	
Dépenses sécurité sociale	4 948,3	5 354,5	5 604,4	5 858,9	6 418,4	6 980,2	7 278,7	7 514,6	7 957,8	8 411,0	8 819,5	---	
Solde	422,0	444,2	607,0	887,6	1 081,8	727,7	620,6	798,2	801,6	695,7	632,2	---	
Recettes	Evolution absolue	---	428,4	412,7	535,1	753,7	207,7	191,4	413,5	446,6	347,3	345,0	1 743,8
	Evolution relative	---	8,0%	7,1%	8,6%	11,2%	2,8%	2,5%	5,2%	5,4%	4,0%	3,8%	22,6%
Dépenses	Evolution absolue	---	406,2	249,9	254,5	559,5	561,8	298,5	235,9	443,2	453,2	408,5	1 839,3
	Evolution relative	---	8,2%	4,7%	4,5%	9,5%	8,8%	4,3%	3,2%	5,9%	5,7%	4,9%	26,4%
Solde	Evolution absolue	---	22,2	162,8	280,6	194,2	-354,1	-107,1	177,6	3,4	-105,9	-63,5	-95,5
	Evolution relative	---	5,3%	36,7%	46,2%	21,9%	-32,7%	-14,7%	28,6%	0,4%	-13,2%	-9,1%	-13,1%

Sources : STATEC ; Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2014.

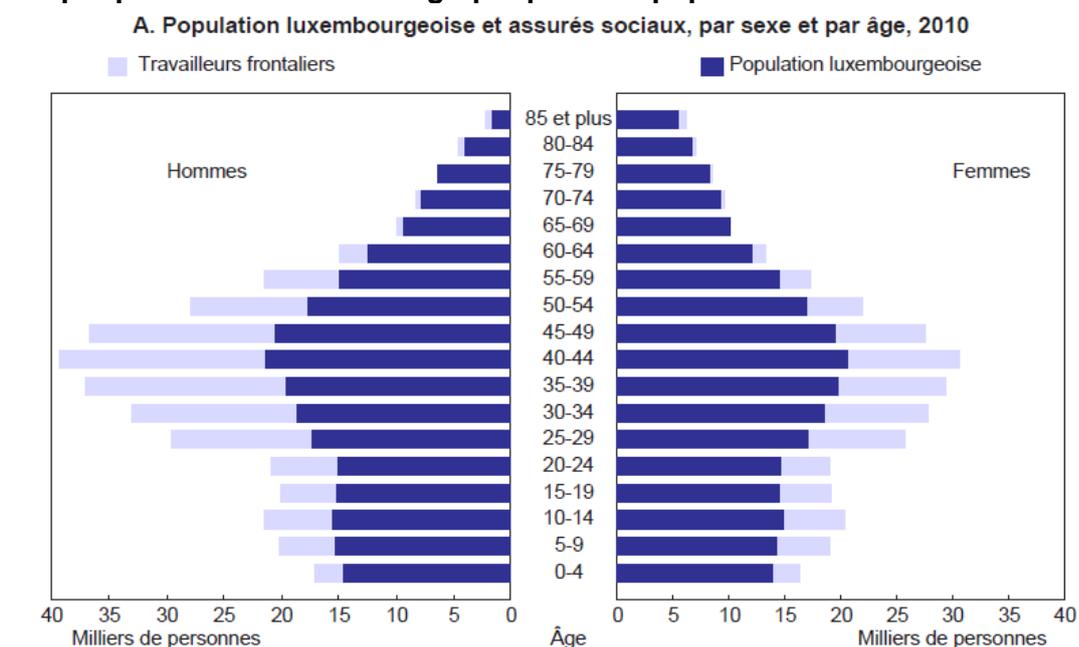
L'excédent de 1,3% par rapport au PIB pour 2014 se situe en effet en-deçà des tendances observées depuis 2004, et parfois largement (2,9% en 2008 ; 2,4% en 2007). Le « coussin de sécurité » que constitue l'excédent de la sécurité sociale se dégonfle à vue d'œil puisqu'une détérioration de -41,6% est constatée entre 2008 et 2014. L'équilibre financier de la sécurité sociale est donc fragile.

A **court terme**, l'équilibre des Administrations de la sécurité sociale pourrait se dégrader rapidement au cas où le pays traverserait une nouvelle récession, voire même un ralentissement prolongé puisque l'excédent de la sécurité sociale dépend de l'évolution économique, de l'emploi et, *in fine*, de la progression de la masse salariale qui en résulte. En effet, alors que les recettes des Administrations de la sécurité sociale dépendent de la conjoncture économique et de la création d'emplois d'aujourd'hui, les dépenses sont avant tout le résultat de la mise en œuvre de textes légaux.

S'agissant des perspectives à plus **long terme**, le défi le plus important reste la structure de la population, et en particulier son vieillissement. 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 est en danger.

Dans son étude économique du Luxembourg, datant de 2012, l'OCDE estime que, sans nouvelle réforme, les coûts du vieillissement devraient progresser, entre 2010 et 2060, de 17,1% du PIB, soit la hausse la plus importante de la zone euro. L'OCDE rappelle que, comme dans les autres pays, cette situation s'explique par le vieillissement de la population, mais qu'elle est aggravée au Luxembourg par les distorsions de la structure démographique des travailleurs frontaliers, qui sont affiliés au système de retraite luxembourgeois. Le régime de retraite reste généreux car le nombre de travailleurs frontaliers à la retraite, habilités à recevoir des pensions du Luxembourg, est encore peu important, du fait de leurs faibles effectifs avant les années 80. Par contre, les frontaliers cotisent à concurrence de 40% au régime d'assistance de pension. Les versements au titre des retraites augmenteront à mesure que la population résidente vieillit et que la part des travailleurs frontaliers retraités augmente parmi la population de retraités.

Graphique 8 : Structure démographique de la population active



Source : OCDE, Etude économique Luxembourg 2012.

Mis à part les problèmes de viabilité budgétaire à long terme, l'OCDE estime que le régime de pension luxembourgeois pose une importante question d'équité intergénérationnelle, car les retraités actuels bénéficient du fait qu'ils sont relativement peu nombreux par rapport aux cotisants, alors que les politiques actuelles créeront de très fortes pressions sur les cohortes futures, qui ne bénéficieront vraisemblablement pas d'aussi bonnes prestations que leurs prédécesseurs.

La Chambre de Commerce regrette donc profondément que les défis d'avenir peinent à être abordés à travers des mesures structurelles et volontaristes à la hauteur des enjeux. Pour éviter la déconfiture du système et afin de rétablir l'équité intergénérationnelle, des décisions courageuses et incisives s'imposent, ce qui fait encore actuellement défaut.

Le seul « bénéfice » instantané du surplus actuel, mais 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.

L'appel est donc lancé de revenir sur la récente réforme des pensions²² (ce que le programme gouvernemental ne prévoit pas) et d'initier la réforme de l'assurance dépendance de manière ambitieuse et en prenant en compte des projections économiques réalistes, la Chambre de Commerce estimant que la réforme de l'assurance maladie-maternité et la réforme des pensions se sont avérées décevantes.

S'agissant en particulier de l'assurance maladie-maternité *volontaire*²³, elle permet aux affiliés de bénéficier des prestations de la Caisse nationale de Santé et donc du remboursement des frais de santé selon les mêmes modalités qu'un affilié à titre obligatoire, alors même qu'il n'y a pas de cotisations patronales correspondantes. Il se pose donc la question de son financement et du budget y relatif de plus en plus déficitaire.

La Chambre de Commerce est d'avis que :

- soit un employeur paie la part patronale de ces affiliés ;
- soit il doit y avoir un traitement égalitaire avec les indépendants car ces affiliés se trouvent dans la même situation. Et donc :
 - soit paiement de la « part patronale » comme les indépendants ;
 - soit non paiement de la « part patronale » pour les indépendants.

En outre, la Chambre de Commerce rappelle la nécessité d'agir rapidement en ce qui concerne les transferts sociaux, particulièrement nombreux et généreux au Luxembourg. Elle renvoie à sa publication « Actualité & tendances » numéro 14, intitulée « Réformer les transferts sociaux pour plus d'équité et d'efficacité », pour plus de détails concernant les pistes de réflexion et les recommandations qu'elle propose en matière de prestations sociales.

²² Envisager d'accélérer le *phasing-in* de la réforme ; introduire un facteur de longévité ; abolir les primes de fin d'année ; revoir les dispositions très généreuses en termes de rachat des périodes d'assurance.

²³ Pour rappel, les personnes qui résident au Luxembourg et qui ne peuvent bénéficier autrement d'une protection en matière d'assurance maladie ont la faculté de s'assurer volontairement via une :

- Assurance continuée : la personne qui est âgée de 18 ans au moins, qui réside au Grand-Duché de Luxembourg et qui perd la qualité d'assuré obligatoire ou la protection en qualité de membre de famille après en avoir bénéficié pendant une période continue de six mois précédant immédiatement la perte de cette qualité, peut demander à continuer son assurance.

- Assurance facultative : les personnes résidant au Grand-Duché de Luxembourg qui ne peuvent bénéficier autrement d'une protection en matière d'assurance maladie ont la faculté de s'assurer volontairement. Le droit aux prestations n'est ouvert qu'après un stage d'assurance de trois mois à partir de la présentation de la demande au centre commun de la sécurité sociale.

2.4. Administrations locales

En application des normes comptables européennes SEC95, les Administrations locales se composent au Luxembourg de :

- 106 communes
- 70 syndicats de communes en activité (55 de ces syndicats sont considérés comme appartenant au secteur non marchand (NM))
- 6 établissements publics actifs sous la surveillance des communes
- 30 offices sociaux.

Même si les Administrations locales constituent, en termes quantitatifs (exprimés en fonction du volume des recettes et des dépenses), le plus réduit des trois sous-secteurs de l'Administration publique, leurs dépenses s'élèvent tout de même à 2.386,5 millions EUR en 2013 (soit 5,2% du PIB), ce qui représente un taux de croissance des dépenses de 1,6% par rapport à 2012 et de 9,2% sur deux ans.

Le tableau ci-dessous montre l'évolution des recettes et dépenses des Administrations locales sur la période 2011-2013. Vu que les budgets communaux pour l'année 2014 n'étaient pas disponibles lors de l'établissement du projet de budget 2014²⁴, les recettes et dépenses prévisionnelles pour cet exercice ne peuvent pas être présentées.

Tableau 13 : Recettes, dépenses et soldes des Administrations locales
En millions EUR.

Tableau 2	2011	2012	2013
A. Dépenses			
1) Dépenses budgétaires des administrations locales	2 449,8	2 837,0	2 748,7
2) Opérations financières	-209,2	-131,5	-95,9
3) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires	-95,1	-97,4	-96,7
4) Autres reclassements au niveau des dépenses budgétaires	0,0	-282,3	-223,6
5) Dépenses du Fonds des dépenses communales	1,8	1,8	1,8
6) Dépenses budgétaires ajustées	2 147,2	2 327,6	2 334,2
7) Autres reclassements	34,8	21,3	52,3
8) Dépenses des administrations locales	2 182,1	2 348,9	2 386,5
B. Recettes			
9) Recettes budgétaires des communes	2 462,0	2 771,2	2 661,1
10) Recettes sur opérations financières	-138,9	-222,9	-225,0
11) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires	-95,1	-97,4	-96,7
12) Autres reclassements au niveau des recettes budgétaires	0,0	-158,9	-181,9
13) Recettes du Fonds des dépenses communales	0,7	0,7	0,7
14) Recettes budgétaires ajustées	2 228,7	2 292,8	2 158,2
15) Autres reclassements	74,0	88,8	263,1
16) Recettes des administrations locales	2 302,6	2 381,6	2 421,3
C. Solde			
17) Solde des administrations locales (16)-(8)	120,6	32,7	34,8

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

Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2014.

²⁴ Selon le volume III du projet de budget 2014, en raison du grand nombre d'entités à consolider, il n'a pas été possible d'établir, à la mi-février 2014, des prévisions consolidées au sujet de l'évolution des finances publiques communales en 2012, 2013 et 2014, basées sur les comptes 2012, les budgets rectifiés 2013 et les budgets 2014 des 299 entités communales. A noter d'ailleurs que le STATEC n'a reçu que récemment les comptes 2012 des administrations locales qui n'ont donc pas encore pu être consolidés dans le cadre du SEC 95, et que le Ministère de l'Intérieur ne disposait début février que des budgets de 97 communes.

Vu le manque de données, la Chambre de Commerce estime qu'il est matériellement impossible de juger des équilibres budgétaires du secteur communal au titre de l'année 2014 ou encore de se prononcer sur la pertinence de la politique des dépenses des Administrations locales.

Toutefois, la Chambre de Commerce veut rappeler 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. Le même exercice permet 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/opportunités et coûts/bénéfices par projet et en maîtrisant les coûts d'entretien afférents. Les communes se doivent de continuer d'employer les fonds à leur disposition à bon escient et dans l'intérêt du développement socio-démographique et économique, en lieu et place d'une simple affectation desdits fonds aux budgets courants. Le rôle des communes est fondamental dans l'aboutissement d'une politique d'investissements publics ambitieuse et contributrice au développement socio-économique du pays, tout en soutenant l'équilibre des finances publiques à long terme du Grand-Duché.

2.5. 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 14 : Recettes, dépenses et soldes de l'ensemble de l'Administration publique
En millions EUR.

Dépenses					compte	prévisions		budget
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Administration centrale	10 586,7	11 435,9	12 296,7	12 768,5	13 712,6	14 258,3	14 762,6	
Administrations locales	1 890,6	2 075,8	2 103,4	2 181,3	2 348,0	2 386,5	n.d.	
Sécurité sociale	6 418,4	6 980,2	7 278,7	7 514,6	7 957,8	8 411,0	8 819,5	
Somme des trois entités (Administration publique)	18 895,8	20 492,3	21 679,3	22 464,8	24 019,0	25 055,4	26 109,1	

Recettes					compte	prévisions		budget
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Administration centrale	10 526,9	10 521,0	11 305,5	11 871,4	12 637,6	13 532,1	14 217,5	
Administrations locales	2 060,4	2 026,8	2 155,6	2 301,9	2 380,8	2 421,3	n.d.	
Sécurité sociale	7 500,2	7 707,9	7 899,3	8 312,8	8 759,4	9 106,7	9 451,7	
Somme des trois entités (Administration publique)	20 087,4	20 255,7	21 360,4	22 486,0	23 777,8	25 060,1	26 209,5	

Soldes					compte	prévisions		budget
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Administration centrale	-59,8	-914,9	-991,2	-897,1	-1 075,0	-726,2	-545,1	
Administrations locales	169,8	-49,0	52,2	120,6	32,7	34,8	13,3	
Sécurité sociale	1 081,8	727,7	620,6	798,2	801,6	695,7	632,2	
Somme des trois entités (Administration publique)	1 191,8	-236,2	-318,4	21,7	-240,7	4,3	100,4	

Sources : Projets de budgets.

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

Le résultat agrégé de l'Administration publique, qui résulte du cumul des trois soldes partiels susmentionnés, fait état, quant à lui, d'un excédent de 100,4 millions EUR en 2014, correspondant à 0,2% du PIB²⁵. Comme déjà évoqué *supra*, c'est l'excédent au niveau de la sécurité sociale (632,2 millions EUR, 1,3% du PIB) qui permet donc de « compenser » ostensiblement le déficit qu'accusera l'Administration centrale et qui atteint donc 545,1 millions EUR ou 1,1% du PIB en 2014. Or, de l'aveu même du Ministre des Finances lors de sa présentation du projet de budget 2014 à la Chambre des Députés, compenser le déficit de l'Administration centrale avec l'excédent de la sécurité sociale revient à « comparer des pommes et des poires ».

²⁵ S'agissant du solde structurel, la politique budgétaire du nouveau Gouvernement vise à assurer que le solde budgétaire des administrations publiques en termes structurels continue à respecter l'objectif budgétaire à moyen terme de +0,5% du PIB en termes structurels. Selon les dernières prévisions contenues dans le projet de plan budgétaire 2013-2014 du 14 mars 2014, il est prévu que le Luxembourg atteindra son objectif budgétaire à moyen terme en 2013 (+1,2%) et en 2014 (+0,9%). Pour rappel, le solde structurel du Luxembourg est calculé selon une méthodologie commune aux Etats européens et que la Commission européenne utilise pour évaluer la situation des finances publiques des Etats membres dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance. L'écart de production est calculé pour passer du « solde nominal » au « solde structurel » de la situation des finances publiques. L'écart de production (en anglais : « output gap ») est le rapport entre le PIB en volume et le PIB « potentiel », ce dernier reflétant la croissance théorique lorsque les facteurs de production (capital et travail, combiné avec le progrès technique) sont utilisés à leurs pleines capacités.

Le seuil de 3% de Maastricht considère l'ensemble de l'Administration publique, c'est-à-dire l'Administration centrale (avec ses entités décentralisées telles que les fonds spéciaux), les communes et la sécurité sociale. Dans le cas du Luxembourg et dans le contexte du budget 2014, cette consolidation permet donc de respecter du critère de Maastricht précité. Toutefois, cette possible « compensation » n'est applicable que dans le cadre européen. En réalité, l'excédent des Administrations de la sécurité sociale est affecté à la réserve de compensation tandis que le déficit de l'Administration centrale doit être financé par l'endettement.

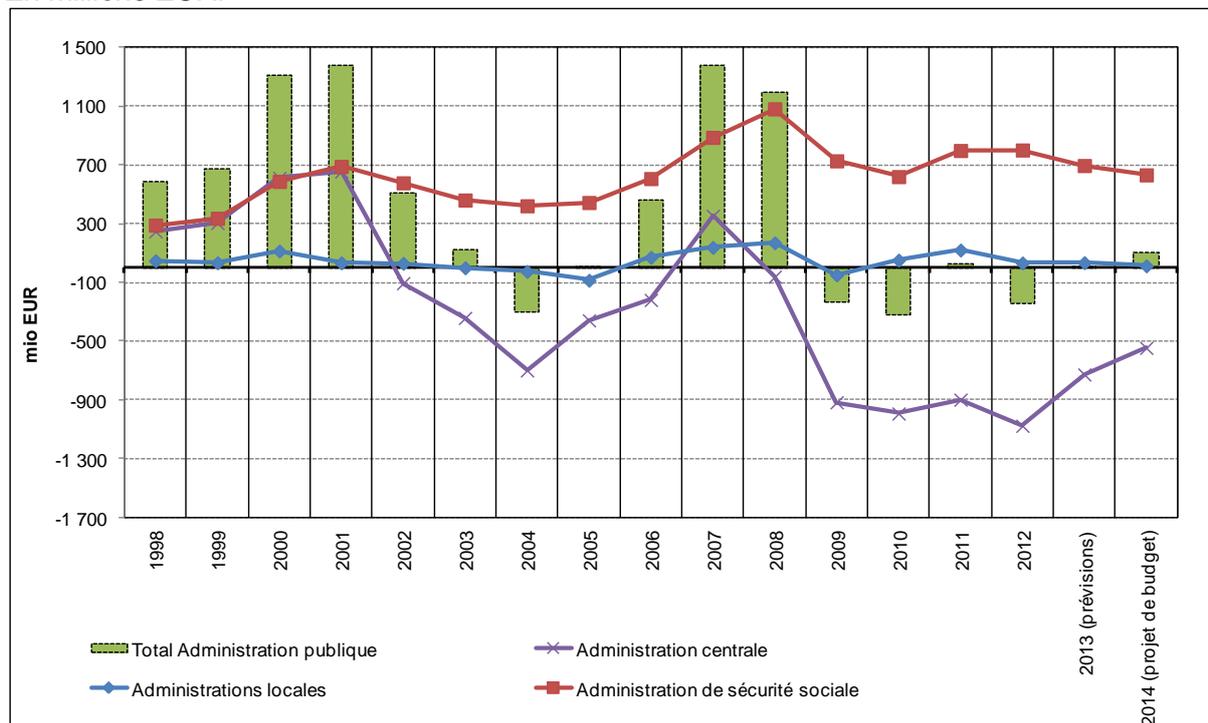
Le résultat « consolidé » de l'Administration publique cache deux problèmes majeurs des finances publiques luxembourgeoises : la forte corrélation du déficit structurel à l'évolution du solde de l'Administration centrale et la dette sociale cachée impressionnante de la sécurité sociale.

De surcroît, l'apparente santé financière de l'Administration publique - traduite notamment à travers des performances relativement plus favorables 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.

En effet, les évolutions sur le plus long terme sont inquiétantes et à « politique inchangée », les finances publiques luxembourgeoises ne sont guère soutenables.

Graphique 9 : Soldes budgétaires des administrations publique, centrale, locales et de sécurité sociale

En millions EUR.



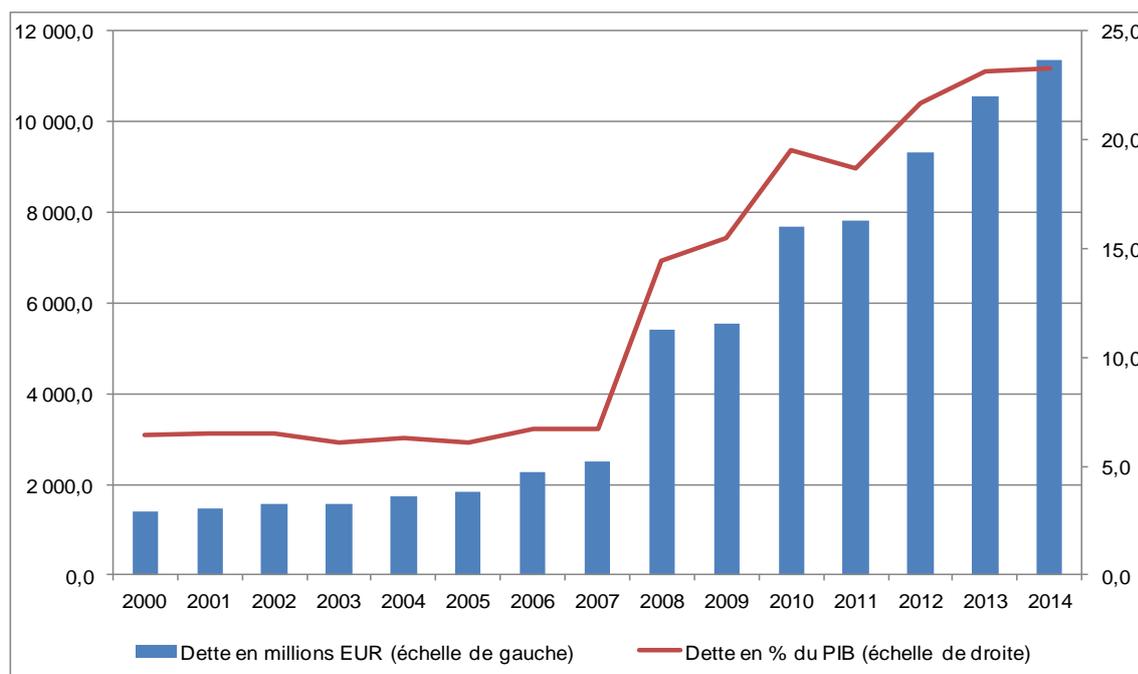
Sources : Comptabilité nationale ; Projets de budgets ; Calculs de la Chambre de Commerce.

Malgré un niveau de dette publique ostensiblement moins élevé que dans la plupart des autres pays européens (23,3%) et un rapport entre la dette publique et le PIB largement en-dessous de la valeur de référence de 60%, le Luxembourg dépensera en 2014 déjà les 220 millions EUR au titre d'intérêts échus sur la dette publique. Un tel montant correspond à quasiment deux fois la contribution de l'Etat dans le fonctionnement de l'Université, équivaut

presque aux dépenses du fonds des routes en 2014, équivaut au coût du financement du congé parental pendant presque quatre années et permettrait le financement de la construction de 2 ou 3 lycées. Ainsi, le coût d'opportunité de la dette est déjà très important aujourd'hui, alors que le Luxembourg peut se prévaloir d'un stock de dette n'atteignant même pas les 25% du PIB et, surtout, paie un taux d'intérêt très favorable sur sa dette en comparaison notamment avec certains pays périphériques de l'Union européenne.

Graphique 10 : Evolution de la dette publique

En millions EUR et en % du PIB.



Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2014 ; Comptabilité nationale.

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 confronté. 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. Dans l'encadré qui suit, la Chambre de Commerce montre qu'il existe un potentiel significatif mais non-exploité de baisse des dépenses courantes.

Encadré 2 : Un potentiel significatif mais non-exploité de baisse des dépenses courantes

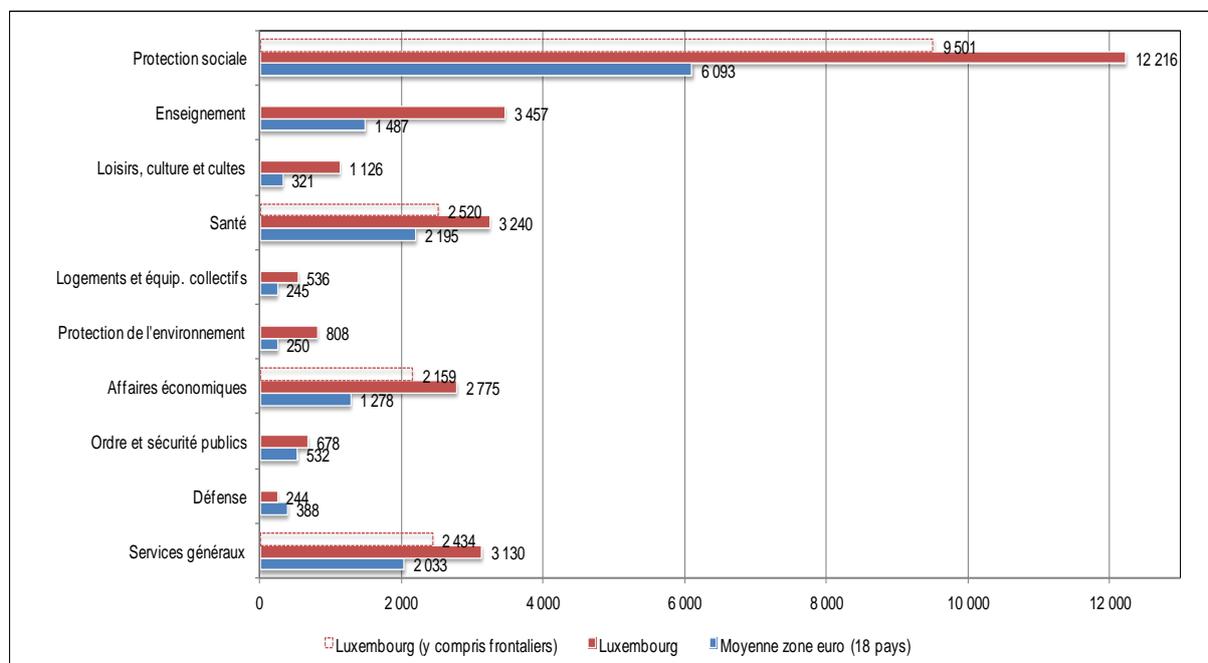
La « *Classification of the functions of government* » (COFOG), établie par les Nations Unies, permet de comparer le coût des principaux champs politiques, en termes absolus ou bien par habitant, au Luxembourg et dans d'autres pays²⁶. Cette classification distingue les dépenses publiques selon les différentes fonctions et tâches qu'accomplit l'Administration publique. L'exploitation des données quantitatives permet de mettre en avant d'importants gisements d'efficacité. En effet, le Luxembourg dépense nettement plus que la moyenne des pays considérés dans la plupart des domaines relevant de l'Administration publique.

Il est à noter que, en guise de base de comparaison, sont repris uniquement les pays de la zone euro (18 pays), que les données quantitatives ont été apurées des différences de prix entre les pays (donnée en parités de pouvoir d'achat) et que, dans le cadre du Luxembourg, il est dûment tenu compte de l'emploi frontalier, qui a été intégré - au niveau des indicateurs pour lesquels ceci fait du sens - dans les chiffres relatifs à la population totale dans un souci d'une meilleure comparabilité avec les autres Etats membres.

De surcroît, dans ce genre d'études comparatives, il faut néanmoins également tenir compte d'un autre aspect : la confrontation du niveau des dépenses (« *input* ») aux réalisations (« *output* ») ou aux résultats (« *outcome* »). 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.

Graphique 11 : Dépenses publiques en 2012 par habitant selon la classification COFOG

En EUR par habitant en parité pouvoir d'achat (y compris les frontaliers pour le Luxembourg pour certaines fonctions).



Sources : EUROSTAT ; Calculs de la Chambre de Commerce.

²⁶ La Chambre de Commerce estime que le Gouvernement luxembourgeois pourrait s'en inspirer dans le cadre de la refonte budgétaire prévue pour 2015.

L'analyse de la nomenclature COFOG livre un tour d'horizon complet des dix grandes fonctions relevant de l'Administration publique.

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, pour ce qui est de l'enseignement par exemple, il y a un consensus général selon lequel le système peut, dans l'état actuel des choses, être qualifié de moyen²⁷. D'après les indicateurs suivis par l'Observatoire de la Compétitivité²⁸, le Luxembourg ne se positionne qu'en milieu de peloton européen, se plaçant à la 14^e place (sur les 27 Etats membres) pour la catégorie dite « Education et formation ». Le Luxembourg est singulièrement en tête en ce qui concerne l'indicateur « dépense annuelle par élève ». Ainsi, le ratio entre les dépenses et les résultats obtenus est loin d'être satisfaisant et le Luxembourg devrait, tel que l'a déjà recommandé l'OCDE à maintes reprises, rendre son système éducatif plus efficient.

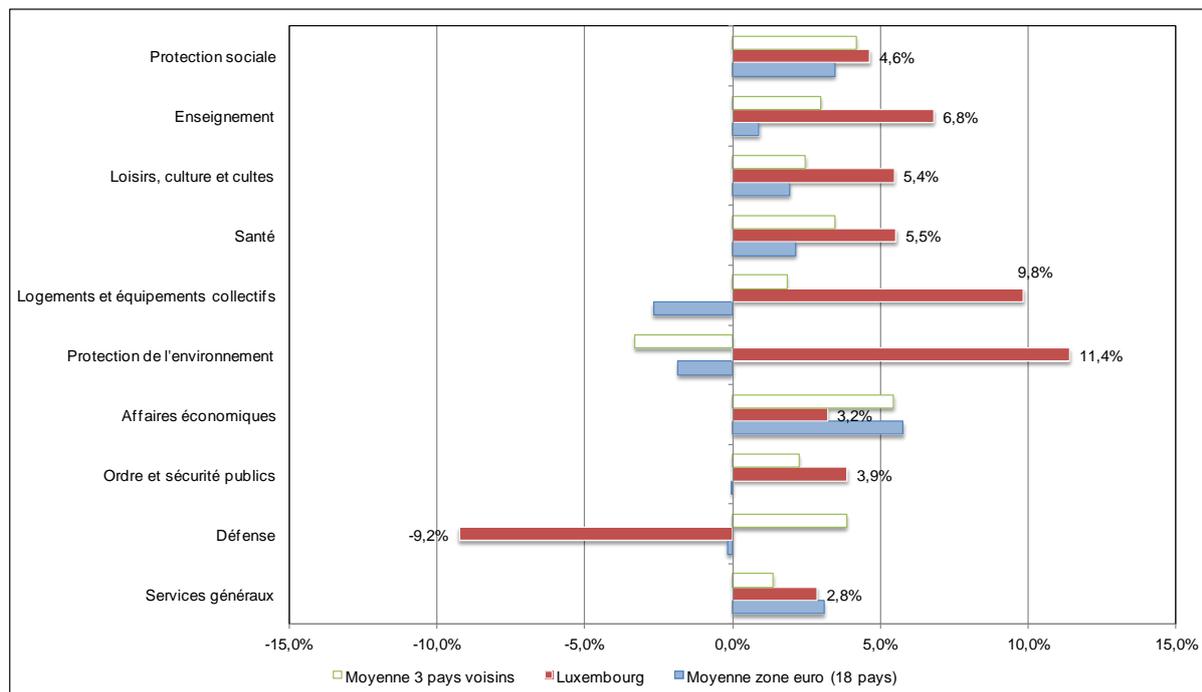
Il est à noter que le graphique ci-avant propose, pour le Luxembourg, deux calculs pour les indicateurs par habitant : premièrement, en traits continus, les dépenses, apurées des différences de prix entre les pays considérés, sont simplement divisées par le nombre d'habitants. Deuxièmement, en ligne pointillée, 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.

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 2011 et 2012, en juxtaposant, d'une part, les pourcentages de variation observés au Luxembourg avec, d'autre part, les progressions enregistrées en moyenne dans la zone euro ainsi que la moyenne arithmétique des trois pays limitrophes. En d'autres termes, des dépenses qui se situent déjà à un niveau particulièrement élevé sont, de surcroît, assorties de taux de variation interannuels extrêmement dynamiques.

²⁷ Selon l'OCDE (« Regards sur l'éducation 2013 »), le système d'éducation luxembourgeois n'est pas seulement un des plus onéreux, mais il est aussi l'un des moins performants parmi les 34 pays membres de l'OCDE. Selon la Chambre de Commerce, les réformes liées au système d'éducation doivent aller plus loin et être implémentées très rapidement.

²⁸ Observatoire de la Compétitivité, Bilan Compétitivité 2013 : « Dix ans de tableau de bord compétitivité : une évolution en dents de scie », octobre 2013.

Graphique 12 : Evolution en 2012 des dépenses publiques par fonction COFOG
En % de variation et par rapport à 2011.



Source : EUROSTAT

Il est primordial à l'avenir de mieux maîtriser cette progression des dépenses. Les autorités devront être prêtes à prendre des mesures potentiellement impopulaires afin de rectifier le tir ; les dépenses sociales par habitant, y compris les soins de santé, prenant notamment une ampleur telle qu'elles sont aussi importantes que la somme de toutes des autres fonctions COFOG. Une redéfinition du modèle social suivant les prémisses de la sélectivité, ainsi qu'une réelle volonté de passer outre la pensée politique et économique trop orientée sur le court et le moyen terme, sont les ingrédients essentiels d'une réussite d'une telle démarche.

L'analyse à travers la méthodologie COFOG conduit à la conclusion d'un nécessaire changement de paradigme au niveau du mode d'établissement du budget. Ainsi, il est crucial, aux yeux de la Chambre de Commerce, que l'exploitation de gisements d'efficacité aille de pair avec l'introduction promise dès 2015 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, dont les progrès atteints seraient mesurables à l'aide d'indicateurs pertinents.

3 Recommandations : pour des économies plus ambitieuses sur la dernière ligne droite avant la « révolution copernicienne » budgétaire

3.1. Introduction

Selon l'exposé des motifs du projet de budget 2014, le Gouvernement issu des élections législatives anticipées du 20 octobre 2013 s'est fixé pour objectif principal de procéder au rétablissement de l'équilibre des comptes publics et au renversement de la tendance à l'accroissement de la dette publique. Il précise que le rétablissement de l'équilibre budgétaire se fera au cours des années à venir par le biais de la restructuration et de la maîtrise des dépenses publiques et par le biais de la mise en œuvre d'une réforme en profondeur des procédures d'élaboration et d'exécution des budgets publics. La réforme des finances publiques n'est certainement pas une fin en soi, mais c'est un effet levier pour développer le potentiel économique et le niveau de vie de la population, propos que la Chambre de Commerce cautionne entièrement. C'est aussi grâce à la refonte de l'architecture budgétaire que les gisements d'économies deviennent plus visibles et que peuvent être identifiés et mis en œuvre des programmes de dépenses.

La Chambre de Commerce salue les velléités d'assainissement des finances publiques et félicite le gouvernement d'avoir finalement reconnu l'urgence d'agir. La crédibilité et la soutenabilité budgétaires sont des avantages-clé en termes de promotion du site économique luxembourgeois. Elle estime par ailleurs que des finances publiques saines doivent être la résultante de la vigueur économique ainsi que de la pertinence et de la réforme des structures sous-jacentes (procédures d'établissement du budget, incitations au travail, générosité du système social, niveau des pensions du 1^{er} pilier, organisation et gouvernance de l'Etat, etc.). Ainsi, pour les assainir durablement, il faut s'atteler aux conditions qui les déterminent.

Dans ses recommandations qui suivent, la Chambre de Commerce garde à l'esprit que le budget 2014 est particulier, en bien des points.

Tout d'abord, le nouveau Gouvernement est confronté à l'héritage du précédent Gouvernement quant à la procédure budgétaire pour l'exercice 2014 qui était très largement engagée au moment de sa prise de fonction.

Ensuite, en raison d'élections anticipées, la Chambre des députés n'a pu être saisie du projet de budget pour l'année 2014 en automne 2013. Les 4 premiers mois de l'année 2014 ont donc fait l'objet d'une loi exceptionnelle²⁹ :

- ouvrant des crédits budgétaires (douzièmes provisoires) pour les 4 premiers mois de l'année 2014 ((il s'agit (sauf pour quelques rares exceptions), d'une transposition à 4/12 des dépenses de 2013, ajustées à l'inflation)).
- autorisant la perception des impôts directs et indirects existant au 31 décembre 2013 ;
- prorogeant certaines dispositions de la loi budgétaire de l'exercice 2013.

Par conséquent, la Chambre de Commerce se limitera, dans la suite de cet avis, à explorer quelques pistes ayant le potentiel de réduire le déficit budgétaire, tout en rappelant que les mesures devraient porter davantage sur les dépenses que sur les recettes. Sur le versant

²⁹ Le 17 décembre 2013 a été voté le projet de loi n°6630, déposé le 18 novembre, qui met à disposition du gouvernement les crédits nécessaires afin d'assurer le bon fonctionnement de l'Etat entre le 1er janvier et le 30 avril 2014.

des impôts notamment, la marge de manœuvre (au-delà des considérations quant à l'opportunité de procéder à des hausses fiscales) est très réduite 1) étant donné l'annualité des impôts et 2), singulièrement pour les revenus professionnels, considérant que plusieurs retenues à la source (voir exemples ci-après) se sont déjà opérées à plusieurs reprises au courant de l'année 2014. Toute mesure additionnelle ayant pour but de générer un surplus de recettes encore en 2014 s'articule donc avant tout au niveau du rendement fiscal des impôts déterminés par voie d'assiette. La prise en compte de certaines déductions fiscales (p.ex. forfait de frais d'obtention, augmentation de la déduction des frais de déplacement en fonction des kilomètres parcourus, etc.) s'opère déjà à la source avant que l'impôt dû et annuel ne soit constaté par voie d'assiette. Il ne semble donc guère possible d'envisager des limitations quant à ce type de déductions encore en 2014. Elles devraient néanmoins être dûment prises en compte lors de la réforme fiscale annoncée pour 2016.

Pour la Chambre de Commerce, 2015 sera une année charnière pour le Luxembourg en raison du triple choc que devra absorber son économie : échange automatique d'informations, hausse de la TVA, perte de TVA en provenance du commerce électronique. A politiques inchangées, la dérive des finances publiques pourrait être forte. En outre, le budget pour l'année 2015 sera présenté, pour la première fois, selon une nouvelle architecture budgétaire et sera établi sur base d'une nouvelle méthode³⁰, autour de missions, de programmes, d'objectifs mesurables à atteindre, ce que la Chambre de Commerce a recommandé à de nombreuses reprises. Il s'agira également, pour le Gouvernement, de fixer des objectifs précis et de remettre en cause les crédits budgétaires en partant de la méthode « *zero based budgeting* » (procédure de budget à base zéro), c'est-à-dire de « repenser » chaque dépense afin d'allouer les ressources de la manière la plus efficace possible. Le budget sera construit de manière transversale et non plus par ministère.

La Chambre de Commerce souhaite saluer l'initiative du Ministère des Finances de recourir aux conseils et services d'un consultant externe de renommée internationale pour l'élaboration de la nouvelle architecture budgétaire. En effet, ces experts pourront notamment, dans un délai très court, fournir au Gouvernement des exemples de meilleures pratiques existant à l'étranger en matière d'architecture et de gouvernance budgétaires, d'identification de poches d'efficacité et d'économies budgétaires. Ensuite, ce support méthodologique et logistique permettra un gain de temps non négligeable et « une révolution budgétaire » pourrait voir le jour dès le projet 2015. Ce recours à l'expertise d'un consultant externe sur ce sujet constitue un soutien précieux et une guidance méthodologique aux fonctionnaires mais d'un soutien qui leur est donné pour qu'ils réussissent à finaliser, en quelques mois, une réforme budgétaire fondamentale qui est le défi peut-être le plus important de la législature.

La Chambre de Commerce a déjà eu l'occasion, à maintes reprises, d'insister sur l'importance d'une refonte totale de l'architecture budgétaire et de la gouvernance en matière de finances publiques luxembourgeoises, 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. Elle estime vétuste l'architecture 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. La Chambre de Commerce préconise donc que la méthode « *zero based budgeting* », annoncée, soit bien implémentée, que des comparaisons internationales des dépenses par grande fonction budgétaire (*via* notamment la méthodologie COFOG) soit établies et qu'une radiographie de l'ensemble des dépenses (sociales notamment) soit réalisée afin d'évaluer la pertinence et l'efficacité des transferts.

³⁰ Selon les propos du Ministre des Finances lors d'une interview à Paperjam.

La Chambre de Commerce consacrera, dans le cadre de son avis budgétaire 2015, une partie importante aux recommandations et se cantonnera, pour les 8 mois à venir au titre de l'année 2014, à énoncer avant tout des mesures ponctuelles ou pouvant tout au moins être implémentées à court terme et, le cas échéant, à travers la loi budgétaire 2014.

3.2. Mesures portant sur les recettes

Pour agir durablement sur le versant des recettes, il faut œuvrer en faveur de l'attractivité de l'économie luxembourgeoise, de la pérennité des entreprises, de l'entrepreneuriat, de la libération du potentiel de croissance dormant (politiques d'activation de l'emploi et des investissements, simplification administrative, etc.). Il faut de plus rehausser la croissance potentielle et diversifier les structures économiques et les débouchés de l'économie luxembourgeoise. En favorisant la création de richesses, nous favorisons la genèse de recettes pérennes.

Par une augmentation pure et simple de l'imposition, comme cela a été fait plus qu'à suffisance dans les paquets fiscaux adoptés en 2010 et 2012, le Luxembourg risque d'atteindre le contraire du résultat attendu : dés-incitation des entreprises, délocalisations, départs des « *Leistungsträger* » de l'économie (entrepreneurs, cadres, salariés hautement qualifiés, investisseurs étrangers, etc.). En outre, la prévisibilité et l'attractivité fiscales, qui sont des atouts clés du Luxembourg, se voient menacées. D'où l'importance de mettre en œuvre une réforme fiscale réfléchie, adéquate, pertinente et durable.

La Chambre de Commerce estime qu'il est possible d'agir sur le versant des recettes sans forcément relever les taux d'imposition, et ce en agissant sur les abattements et certaines déductibilités.

Le relèvement des principaux taux de TVA tel qu'il est envisagé n'est guère une nouvelle reluisante ; ni pour les consommateurs, ni pour les entreprises et ni donc, par corollaire, pour l'économie luxembourgeoise dans son ensemble. En outre, le rendement de la plus-value fiscale escomptée demeure pour le moins incertain. En effet, l'effet linéaire et statique de la hausse des taux interagit avec de nombreux effets dynamiques à issue incertaine. Citons, à cet égard, l'érosion continue des marges des entreprises pour la partie de la hausse non transmise au consommateur final, des prix ajustés à la hausse, la perte de compétitivité-prix du commerce luxembourgeois vis-à-vis de la Grande Région, et une nouvelle dégradation de la compétitivité fiscale du Luxembourg.

Vu que la hausse de la TVA semble acquise et que des recettes de 300 millions EUR sont prévues dans le projet de budget 2014, la Chambre de Commerce ne s'y attardera pas dans ses recommandations. Elle souhaite cependant insister sur le fait qu'il incombe aux autorités de limiter au strict minimum - et dans toute la mesure du possible - les effets néfastes sur les acteurs économiques. Rappelons que la TVA est un impôt indirect, tout comme elle est un impôt qui grève le consommateur final des biens et services soumis. La nature indirecte de l'impôt fait en sorte qu'il est dû dès qu'un certain acte de consommation finale est posé, indépendamment de la situation financière ou patrimoniale de la personne qui pose cet acte. La TVA n'est donc, par définition, pas une charge à subir par un consommateur non-final de biens et services, telle une entreprise assujettie. Il incombe dès lors d'assurer à ce que le relèvement dudit impôt sur la consommation ne se transforme pas en coût de production supplémentaire pour les entreprises. Pour ce faire, il importe de prévoir, au niveau de la disposition légale qui mettrait en œuvre le relèvement de la TVA, une modalité qui consisterait à remettre à zéro le compteur d'inflation, par exemple, un trimestre après la survenance de la hausse de TVA en question. Il s'agirait d'une solution sans doute imparfaite, mais elle constitue, aux yeux de la Chambre de Commerce, le seul moyen pour neutraliser les effets du relèvement de la TVA sur l'IPCN à court terme

Mesures d'économies proposées par la Chambre de Commerce :

- D'après les informations (parcimonieuses) dont dispose la Chambre de Commerce en la matière, les abattements fiscaux, constatés par voie d'assiette, représentent, au total, un manque à gagner fiscal de l'ordre de 275 millions EUR³¹ dans le chef de l'Etat. Une réduction d'un tiers des abattements donnerait lieu à une plus-value fiscale de l'ordre de 90 millions EUR (sans préjudice à une suppression intégrale de l'abattement extra-professionnel qui représente la partie la plus substantielle de ce manque à gagner).
 - ✓ **Plus-value potentielle : 90 millions EUR** (hypothèse conservatrice en matière d'abattement extra-professionnel)
- Il faudra par ailleurs se poser la question de la pertinence et de la légitimité d'une déductibilité fiscale de certaines primes d'assurances obligatoires (notamment les polices d'assurance de type « Responsabilité civile (RC) Auto » et « RC chasse »).
 - ✓ **Plus-value potentielle : 25 millions EUR** (estimation approximative et conservatrice)
- L'impôt foncier ne rapporte actuellement que 30 millions EUR à l'Administration publique. Un doublement, s'il peut encore être envisagé au titre de l'année 2014, pourrait générer une plus-value de 30 millions EUR sans véritablement constituer une charge insurmontable pour les ménages et les entreprises (des mesures compensatoires pourraient par ailleurs être envisagées pour les ménages les moins bien lotis, par exemple en redistribuant, sous une forme à déterminer, 5 millions EUR de la plus-value de 30 millions EUR à ces ménages).
 - ✓ **Plus-value additionnelle : 25 millions EUR**

➔ **TOTAL DES MESURES AGISSANT SUR LES RECETTES : 90+25+25= 140 millions EUR**

3.3. Mesures portant sur les dépenses

3.3.1. Dépenses courantes

Pour œuvrer durablement en faveur d'une maîtrise des dépenses, il serait avant tout opportun que l'Etat se dote de certaines glissières de sécurité, d'un ensemble de « garde-fous ». Ainsi, il importe notamment de limiter strictement l'évolution des dépenses à la croissance potentielle, d'augmenter la sélectivité sociale, de contenir la masse salariale publique à travers les rémunérations, les recrutements et la mobilité interne, de favoriser les investissements dans la croissance future aux investissements de prestige et, bien sûr, de réformer les structures, juridiques et fiscales notamment, sur lesquelles sont assis notre économie et notre modèle social, notamment en pensant à l'équité intergénérationnelle et à la soutenabilité à long terme.

La double refonte de la gouvernance budgétaire et la transposition du cadre européen afférent (règle d'or, cadre budgétaire à moyen terme, création d'un Conseil des finances publiques indépendant, etc.), d'une part, et la modernisation du mode d'établissement et du suivi budgétaires annoncée pour 2015, d'autre part, devraient permettre à l'Etat de mieux

³¹ Source : Avis de la Chambre de Commerce sur le projet de loi n°6500 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013 (disponible sur son site Internet www.cc.lu).

prioriser et de mieux maîtriser ses équilibres financiers ; et la Chambre de Commerce s'en félicite.

Suite à sa recommandation, énoncée dans son avis sur le projet de loi n°6597 relatif à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, d'abandonner complètement la notion d'Etat central (au sens administratif) en faveur du concept d'Administration centrale (au sens économique et européen), il est évident que l'effort de réforme quant au pilotage budgétaire doit s'appliquer *mutatis mutandis* à l'ensemble des structures satellitaires gravitant autour de l'Etat central ; soit les établissements publics et les institutions et fondations qui font partie du périmètre budgétaire et de la sphère d'influence de l'Etat. Par extension, il est plus que jamais important d'intégrer dans ces réflexions le secteur parapublic, dont les évolutions en termes de coûts et du nombre d'emplois sont déconnectées de l'économie réelle.

Au-delà de ces quelques remarques de fond, la Chambre de Commerce souhaite avancer, au titre de l'année 2014, les mesures d'économies additionnelles suivantes :

- **Mesures ponctuelles**

Nature	Article	Ministère	Section	Désignation	2012 Compte	2013 Budget voté	2014 Budget	Δ abs. 2014/2013	Δ rel. 2014/2013	Δ abs. 2014/2012	Δ rel. 2014/2012	Commentaire	Economie add. 2014
Dépenses courantes	00.4.12.131	Min, Etat	Gouvernement	Publication Mémorial, codes, etcl,	7 424 605	5 000 000	5 000 000	0	0%	-2 424 605	-33%	Œuvrer en faveur de la numérisation accrue, réduire de 50%	2 500 000
Dépenses courantes	00.4.12.300	Min, Etat	Gouvernement	Indemnités de représentation des membres du gouvernement	516 028	555 000	701 000	146 000	26%	184 972	36%	Geler par rapport au budget 2013	146 000
Dépenses courantes	00.8.41.012	Min, Etat	Médias & Communications	Dotation Fonds nat. de soutien à la production audiovisuelle	20 000 000	40 000 000	40 000 000	0	0%	20 000 000	100%	Réduire de 5% par rapport au montant budgétisé, la progression demeurant substantielle	2 000 000
Dépenses courantes	03.0.34.063	MESR	Enseignement supérieur	Bourses d'études (aide financière de l'Etat)	97 991 700	88 000 000	143 750 000	55 750 000	63%	45 758 300	47%	Lier davantage les bourses au travail subséquent au Lux., réduire de 10% et transformer en prêt	14 375 000
Dépenses courantes	05.0.12.122	MECO	Economie	Observatoire de la formation des prix: experts/études	89 240	100 000	90 000	-10 000	-10%	760	1%	p.m. Réévaluer la pertinence de cet organe courant 2014	0
Dépenses courantes	05.2.	MECO	Conseil de la concurrence	Total de la section	511 618	324 421	619 470	295 049	91%	107 852	21%	Evolution substantielle, économie de 10% à réaliser par rapport au montant budgétisé	61 947
Dépenses courantes	06.1.	M. séc. intérieure	Police grand-ducale	Total de la section	184 416 550	193 836 197	200 196 405	6 380 208	3%	15 779 855	9%	Freiner l'évolution des crédits afférents; réduction de 2,5% par rapport au montant budgétisé	5 004 910
Dépenses courantes	08.1.	M. fct. Publique	Pension	Total de la section	455 764 909	449 067 600	478 032 600	28 965 000	6%	22 267 691	5%	p.m.: Evolution très substantielle => mise en œuvre d'une réforme ambitieuse	0
Dépenses courantes	09.1.43.003	MINT	Finances communales	Enseignement musical dans les communes: participation	11 284 000	11 682 000	12 254 000	572 000	5%	970 000	9%	Gel des crédits en 2014 après augmentation substantielle en 2013	572 000
Dépenses courantes	09.1.33.000	MINT	Finances communales	Alimentation FCDF	430 899 547	448 797 200	508 113 000	59 315 800	13%	77 213 453	18%	p.m. Evolution très dynamique, quid réforme?	0
Dépenses courantes	10.1	MEN	Centre de gest. informatique de l'éduc.	Total de la section	2 610 285	2 827 268	5 782 814	2 955 546	105%	3 172 529	122%	Crédits doublés. Envisager répartition des efforts sur plusieurs exercices. Réduire de 10%	578 281
Dépenses courantes	11.0	MEN	Enseignement fondamental	Total de la section	501 819 214	525 475 472	545 152 184	19 676 712	4%	43 332 970	9%	p.m. Mieux maîtriser l'évolution interannuelle	0
Dépenses courantes	12.5.42.000	M. Fam. & Intégr.	CNPF	Allocations familiales - contribution de l'Etat	291 208 524	304 620 000	316 825 000	12 205 000	4%	25 616 476	9%	Baisse de 2,5% des prestations familiales	7 920 625
Dépenses courantes	12.5.42.004	M. Fam. & Intégr.	CNPF	Allocation de rentrée scolaire	33 989 547	24 306 000	35 917 000	11 611 000	48%	1 927 453	6%	Baisse de 2,5% des prestations familiales	897 925
Dépenses courantes	12.5.42.006	M. Fam. & Intégr.	CNPF	Allocations familiales - article 12 de loi 17.6.1994	217 221 678	227 333 000	235 877 000	8 544 000	4%	18 655 322	9%	Baisse de 2,5% des prestations familiales	5 896 925
Dépenses courantes	12.5.42.008	M. Fam. & Intégr.	CNPF	Congé parental	56 360 365	55 983 000	58 481 000	2 498 000	4%	2 120 635	4%	Passer de 6 mois à 4 mois par référence au cadre européen	19 493 667
Dépenses courantes	12.5.42.011	M. Fam. & Intégr.	CNPF	Boni pour enfants	211 586 806	215 866 000	217 303 000	1 437 000	1%	5 716 194	3%	Baisse de 2,5% des prestations familiales	5 432 575
Dépenses courantes	13.2.41.010	M. Sports	Centre national sportif et culturel	Dotation Centre national sportif et culturel	6 425 000	6 496 145	6 496 145	0	0%	71 145	1%	Tenir compte des réserves substantielles du Centre, réduire la dotation de 10%	649 615
Dépenses courantes	16.1.	MTE	ADEM	Total de la section	19 703 737	20 412 922	21 707 219	1 294 297	6%	2 003 482	10%	p.m.: Evolution substantielle sur 2 ans; s'assurer que les résultats suivent	0
Dépenses courantes	16.4.	MTE	Fonds pour l'emploi	Total de la section	406 719 922	502 333 248	526 865 599	24 532 351	5%	120 145 677	30%	p.m. Evolution insoutenable: changement de paradigme favorisant l'emploi à l'inactivité, activation, sanctions	0
Dépenses courantes	17.4.42.003	MSS	Assur. maladie, matern., caisse nat. santé	Assurance maladie - participation de l'Etat	841 771 502	878 241 000	925 237 000	46 996 000	5%	83 465 498	10%	p.m. Evolution insoutenable, réformes passées insuffisantes. Phénomène va s'exacerber avec vieillissement démographique	0
Dépenses courantes	17.4.42.004	MSS	Assur. maladie, matern., caisse nat. santé	Assurance maladie - cotisation pour prestations en espèces	45 996 148	47 775 000	50 043 333	2 268 333	5%	4 047 185	9%	p.m. Evolution insoutenable, réformes passées insuffisantes. Phénomène va s'exacerber avec vieillissement démographique	0
Dépenses courantes	17.4.42.007	MSS	Assur. maladie, matern., caisse nat. santé	Assurance dépendance - participaton de l'Etat	210 000 000	222 301 272	233 487 000	11 185 728	5%	23 487 000	11%	p.m. Evolution insoutenable, réformes passées insuffisantes. Accélérer la réforme annoncée.	0
Dépenses courantes	18.0.42.000	MSS	Assurance pension contributive	Participaton des pouvoirs publics	1 291 440 000	1 333 800 000	1 403 500 000	89 700 000	5%	112 060 000	9%	p.m. Evolution insoutenable, réformes passées insuffisantes. Phénomène va s'exacerber avec vieillissement démographique	0
Dépenses courantes	20.2.31.020	MDDI	Planification de la mobilité, transp. publics	CFL - Transport par bus des jeunes	180 207 347	184 679 612	190 570 374	5 890 762	3%	10 363 027	6%	Rythme de progression très dynamique, faire synergies. Economie de 2,5%	4 764 259
Dépenses courantes	20.2.31.040	MDDI	Planification de la mobilité, transp. publics	Services publics d'autobus en exécution de conventions	131 902 455	136 655 000	152 498 504	15 843 504	12%	20 596 049	16%	Rythme de progression très dynamique, faire synergies. Economie de 2,5%	3 812 463
Dépenses courantes	20.2.43.020	MDDI	Planification de la mobilité, transp. publics	TICE - Transport bus des jeunes	22 880 070	23 111 900	26 585 000	3 473 100	15%	3 704 930	16%	Rythme de progression très dynamique, faire synergies. Economie de 2,5%	664 625

Remarque : Il convient d'œuvrer en faveur d'un alignement de la durée du congé parental à plein temps sur le standard européen en la matière (4 mois au lieu de 6 mois). De manière générale, il importe de veiller à ce que la générosité du système national n'entraîne ni de coût excessif, ni d'incohérences avec d'autres objectifs politiques visés. En termes concrets et à court terme, il convient de limiter le bénéfice du congé parental aux seules exigences de la législation européenne.

✓ Réduction de dépense : 74,8 millions EUR

- La Chambre de Commerce milite en faveur d'une abolition, sous forme d'un « phasing-out » progressif sur 3 ans, du **forfait d'éducation**. En effet, la Chambre de Commerce reste d'avis que le forfait d'éducation est contraire aux velléités en matière de hausse du taux d'activité féminin et, pour cette raison et en vertu du coût important qu'il représente, doit être progressivement aboli, ou tout au moins lié à une condition de revenu. Cette mesure représente un coût annuel de 64 millions EUR (budget 2014). En considérant la mise en œuvre d'une loi prévoyant le « phasing-out » sur 3 ans (baisse annuelle de 33% des prestations afférentes) dès les 1^{er} juillet 2014, les économies incrémentielles suivantes pourraient être réalisées :
 - 2014 (juillet à décembre) : $64 / 3 * 50\% = 10,7$ millions EUR
 - 2015 (année complète) : 21,3 millions EUR
 - 2016 (année complète) : 21,3 millions EUR
 - 2017 (janvier - juillet) : 10,7 millions EUR

✓ **Réduction de dépense : 10,7 millions EUR**

- La Chambre de Commerce rappelle que les **accords salariaux dans la fonction publique** influencent largement la progression des dépenses salariales et s'inquiète particulièrement de la nouvelle mouture, actée mi-mars, du paquet législatif portant sur la mise en œuvre de la réforme administrative et redéfinissant l'accord salarial dans la fonction publique.

Selon les estimations du Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative, les modifications prévues devraient alourdir les dépenses de l'Etat de 4 à 5 millions EUR. Les menues économies atteintes par la suppression de la commission spéciale et du médiateur de la fonction publique seront largement compensées par le geste financier consenti par l'Etat aux fonctionnaires stagiaires, qui seront payés 90% de leur salaire à l'échelon 4, au lieu de l'échelon 3, pendant leur dernière année de stage, ce qui constituera également le salaire d'embauche après le stage. Ces coûts supplémentaires tendent non seulement à grever significativement le budget de l'Etat, mais de plus, leur mise en œuvre est prévue pour 2015, année d'incertitudes par excellence, tout comme l'augmentation de l'indice de base des rémunérations des agents de l'Etat de 2,2% et le versement de la prime unique de 0,9% (devant intervenir déjà fin 2014).

Dans le contexte actuel, ces importantes hausses salariales (par rapport à la masse salariale de plus de 3 milliards EUR en 2014 de l'Administration centrale seulement et donc encore plus importante dans l'Administration publique), déconnectées de tout critère de performance, donnent par ailleurs un très mauvais signal dans le sens où le Gouvernement pourrait être mis sous pression par des revendications similaires du secteur parapublic (les employés du domaine socio-éducatif revendiquant déjà la « solidarité avec l'éducation »³²), sans parler de l'image envoyée au secteur privé qui se voit confronté à la dégradation de sa compétitivité avec de plus en plus de pertes de parts de marché à l'export. Par ailleurs, l'érosion des marges des entreprises, la pression concurrentielle, la sur-régulation et la baisse de la productivité subies par plusieurs secteurs menacent de plus en plus d'emplois dans le secteur privé, de sorte que dans ce secteur privé, il n'est pas envisageable de prévoir de tels accords salariaux.

Afin de contrebalancer les effets néfastes issus de ce nouvel accord, la Chambre de Commerce propose une réduction de 10% du montant du 13^e mois des fonctionnaires de l'Administration publique. Etant donné que les rémunérations des salariés de

³² Source: <http://www.lequotidien.lu/politique-et-societe/54361.html>.

l'Administration centrale dépassent les 3 milliards EUR, les 13^e mois représentent un budget de l'ordre de 234,6 millions EUR. Une économie de 23,4 millions EUR, s'ils sont réduits de 10%, pourrait donc être réalisée, dans le seul chef de l'Administration centrale. La Chambre de Commerce estime qu'un montant de 27 millions EUR pourrait être atteint si l'on considère l'Administration publique dans son ensemble.

✓ **Réduction de dépense : 27 millions EUR**

➔ **TOTAL DES MESURES AGISSANT SUR LES DEPENSES DE L'ETAT CENTRAL :**
74,8+10,7+27 = 112,5 millions EUR

➔ GRAND TOTAL DES MESURES SUPRA : 140 (recettes) +112,5 (dépenses) = 252,5 millions EUR

3.3.2. Dépenses des fonds spéciaux

Le « screening » des dépenses *supra* n'est pas complet car il n'inclut pas l'ensemble des dépenses, comme celles des fonds spéciaux par exemple.

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'avois 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 stratégiques en capital.

Mesures proposées :

- **Fonds d'équipement militaire** : la Chambre de Commerce s'interroge quant aux possibilités d'étaler certaines dépenses. Eu égard à la hausse projetée des dépenses en 2014 par rapport à 2013 (+29 millions EUR, soit +135%), elle propose de diviser par deux cette hausse.

✓ **Réduction de dépense : 15 millions EUR**

- **Fonds pour les monuments historiques** : la Chambre de Commerce propose un gel des dépenses à acter en 2014 sur base des montants dépensés, en moyenne, au titre des années 2012 et 2013.

✓ Réduction de dépense : 4,8 millions EUR

- **Fonds d'équipements sportif national** : au niveau dudit fonds, la Chambre de Commerce propose également un gel des dépenses à acter en 2014 sur base des montants dépensés, en moyenne, au titre des années 2012 et 2013.

✓ Réduction de dépense : 11 millions EUR

- **Fonds pour l'emploi** : La Chambre de Commerce propose que soit réformée l'aide au réemploi avec comme objectif une réduction des dépenses de 10% (sur un total de 48 millions EUR). En effet, elle estime que, de par sa générosité, le système actuel peut engendrer des abus. Des garde-fous et des conditions d'attribution plus restrictives doivent donc être implémentés afin d'éviter tout coût excessif pour la collectivité.

✓ Réduction de dépense : 4,8 millions EUR

→ TOTAL DES MESURES AGISSANT SUR LES DEPENSES DES FONDS : 15 + 4,8 + 11 + 4,8 = 35,6 millions EUR.

Total des hausses de certaines recettes et des réductions de certaines dépenses courantes et des dépenses des fonds : 252,5 + 35,6 = 288,1 millions EUR

3.3.3. Dépenses en capital

S'agissant des dépenses en capital, la Chambre de Commerce propose d'envisager d'appliquer le rythme de progression des « Transferts en capital en faveur des entreprises » (-13%) également aux transferts de capitaux destinés aux ménages, à l'Administration centrale et aux Administrations locales.

	2012 compte	2013 budget	2014 budget	2014/2013	2014/2013 %	Dépense 2014 si progression = celle du code 51	Economie 2014 si progression = celle du code 51
51 Transferts de capitaux aux entreprises	42 157 356	44 275 001	38 555 178	-5 719 823	-12,9%	0	0
53 Transferts de capitaux aux ménages	36 103 152	33 675 500	38 675 500	5 000 000	14,8%	29 325 011	9 350 489
61 Transferts de capitaux à l'Administration centrale	1 100 000	5 026 430	10 026 530	5 000 100	99,5%	4 377 073	5 649 457
63 Transferts de capitaux aux Administration locales	82 130 917	72 085 870	86 101 792	14 015 922	19,4%	62 773 201	23 328 591
							38 328 537

✓ Réduction de dépense : 38,3 millions EUR

Total des hausses de certaines recettes, des réductions de certaines dépenses courantes, des dépenses des fonds et des dépenses en capital : 288,1 + 38,3 = 326,4 millions EUR

Pour plus d'informations, veuillez contacter les Affaires économiques de la Chambre de Commerce : eco@cc.lu; Téléphone : 42 39 39 - 350